

Governance e qualità del sistema integrato dei servizi per l'infanzia

Firenze, 17 novembre 2006



GRUPPO NAZIONALE NIDI INFANZIA
Con la collaborazione di ANCI Regionale Toscana
e il patrocinio dell'Istituto Innocenti di Firenze

Seminario di studio
GOVERNANCE E QUALITÀ DEL SISTEMA
INTEGRATO DEI SERVIZI PER L'INFANZIA

Salone Brunelleschi Istituto degli Innocenti di Firenze
P.zza SS. Annunziata, 12 - Firenze
17 novembre 2006

MATTINA ore 10 - 13

Saluti

- Alessandra Maggi - Presidente Istituto degli Innocenti di Firenze
- Tullia Musatti - Presidente Gruppo Nazionale Nidi Infanzia

ESPERIENZE ITALIANE ED EUROPEE
A CONFRONTO

Coordina

- Aldo Garbarini - Dirigente Settore Nidi e Scuole dell'infanzia, Comune di Torino

Relazioni

- *Rapporti tra Governo centrale e autonomie locali: l'esperienza catalana*
Irene Balaguer - Presidente dell'Associazione Rosa Sensat, Barcellona
- *Pubblico e privato nei servizi per l'infanzia: una panoramica europea*
Perrine Humblet - Libera Università di Bruxelles
- *Problemi di governance del sistema in Italia*
Sandra Benedetti - Responsabile P.O. Area Infanzia e Famiglia, Regione Emilia-Romagna
- *L'esigenza di standard a tutela della qualità dei servizi*
Giovanna Zunino - Segreteria Confederale CGIL

Dibattito

POMERIGGIO ore 14 - 17

GOVERNO LOCALE E QUALITÀ DEI SERVIZI PER
L'INFANZIA

Presiede e introduce

- Daniela Lastri - Assessore alla Pubblica Istruzione, Comune di Firenze

Interventi

- *Il governo del sistema integrato nella grande città*
Maria Coscia - Assessore alle Politiche Educative e Scolastiche, Comune di Roma
- *Gli strumenti per sostenere la qualità del sistema*
Lilia Bottigli - Responsabile Sistema Integrato Servizi Prima Infanzia, Comune di Livorno
- *La formazione del personale: investimento sulla qualità dei servizi*
Elena Giacopini - Responsabile Coordinamento Pedagogico Istituzione Scuole e Nidi d'infanzia, Comune di Reggio Emilia
- *Qualità del sistema integrato zero-sei: un'occasione da cogliere*
Adriana Querzè - Assessore all'Istruzione, Politiche per l'Infanzia, Autonomia scolastica, Rapporti con l'Università, Comune di Modena
- *Il ruolo della cooperazione sociale*
Claudia Fiaschi - Vice presidente Gruppo cooperativo CGM - Welfare Italia

Conclusioni

INDICE

ESPERIENZE ITALIANE ED EUROPEE A CONFRONTO

Rapporti tra Governo centrale e autonomie locali: l'esperienza catalana

Irene Balaguer.....7

Pubblico e privato nei servizi per l'infanzia: una panoramica europea

Perrine Humblet14

Problemi di governance del sistema in Italia: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna

Sandra Benedetti20

L'esigenza di standard a tutela della qualità dei servizi

Giovanna Zunino.....28

GOVERNO LOCALE E QUALITÀ DEI SERVIZI PER L'INFANZIA

Le politiche per l'infanzia: scelta prioritaria

Daniela Lastri33

Il governo del sistema integrato nella grande città

Maria Coscia.....36

Gli strumenti per sostenere la qualità del sistema

Lilia Bottigli41

La formazione del personale: investimento sulla qualità dei servizi

Elena Giacopini.....48

Qualità del sistema integrato zero-sei: un'occasione da cogliere

Adriana Querzè55

Il ruolo della cooperazione sociale

Claudia Fiaschi.....60

Alessandra Maggi
Presidente Istituto degli Innocenti, Firenze

Siamo felici di accogliere ancora una volta il Convegno Nazionale Nidi Infanzia. È una bella consuetudine per questa splendida platea poter accogliere operatori e amministratori che arrivano da tutta Italia. Questo per noi è motivo di grande soddisfazione, in primo luogo perché emerge il senso dell'attenzione che il nostro paese dimostra per i bambini e per le opportunità che ai bambini vengono date; in secondo luogo perché momenti di confronto, come questi, sono fondamentali per far crescere la qualità e quantità dei servizi per l'infanzia.

Molti di voi sono già stati qui; per chi partecipa per la prima volta a un'iniziativa in questo luogo, mi permetto di dire solo due cose: ricordate che dagli inizi del Quattrocento questo luogo si occupa dell'infanzia; è stato progettato dal Brunelleschi, secondo la volontà del Comune di Firenze e dei mercanti della seta, per accogliere i bambini che venivano abbandonati. È un luogo che nei secoli ha modificato le sue caratteristiche; da grande istituto è diventato un luogo in cui si gestiscono servizi per la prima infanzia, si fanno attività di ricerca, formazione e documentazione a vari livelli istituzionali.

Troverete materiale attinente al tema che viene sviluppato oggi, materiale che

è stato preparato dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza, nonché materiale prodotto dalla Regione Toscana sui temi della qualità e del costo dei servizi, che rappresenta un importante elemento di supporto per gli altri approfondimenti.

Credo che momenti come questo, che si sono susseguiti negli anni, grazie anche all'attenzione delle istituzioni locali, dei nostri Comuni e delle nostre Regioni ai servizi per l'infanzia, hanno rappresentato un percorso virtuoso. Un percorso che ha portato alla presentazione della proposta di legge "zerosei" che, credo, tutti abbiamo condiviso, perché finalmente prevede la possibilità di trasformare gli Asili nido da servizi a domanda individuale a servizi educativi. Chi, come me, ha provato a fare l'amministratore di Asili nido, ha sofferto a lungo della negazione dell'Asilo nido come servizio educativo.

Penso che tutti condividiamo questo percorso di continuità e formazione e apprezziamo i primi segnali presenti nella Finanziaria verso i servizi all'infanzia e gli Asili nido, ma non bastano. Credo che sia importante sostenere l'approvazione della legge "zerosei" che fa parte del programma di Governo. Occorre tenere alta l'attenzione su questi temi affinché la

legge sia approvata e siano garantiti, in maniera anche superiore a quello che si prevede, i finanziamenti alle Regioni e agli enti locali, necessari per la creazione di nuovi servizi laddove ce ne sono pochi, dove non si danno a tutti bambini le stesse opportunità.

Tali finanziamenti sono utili per sostenere la gestione, poiché in molte Regioni del nostro paese i servizi sono molti, di diverse tipologie, perché c'è stata una grande attenzione a quelli che sono i nuovi bisogni dei bambini e delle famiglie. Questo è indice di un lavoro importantissimo che una rete incredibile di operatori e amministratori hanno fatto nel nostro paese. È quindi necessario so-

stenere, da una parte, la creazione di nuovi servizi e, dall'altra, supportare quelli che già esistono, per essere sempre attenti ai cambiamenti e continuare a migliorare.

Questo è il nostro auspicio per la giornata di lavoro e di confronto che si svolgerà oggi, che è ricca di importanti comunicazioni.

Auguro buon lavoro, sperando che l'attività di questa giornata possa essere di sostegno alle politiche nazionali rivolte ai bambini. Inoltre, il convegno non a caso è vicino al 20 novembre, giornata importante per i diritti dell'infanzia. Migliore collocazione non poteva trovare. Buon lavoro.

Tullia Musatti
Presidente Gruppo Nazionale Nidi Infanzia

Ringrazio la Presidente Maggi per il suo intervento, la sua collaborazione e il suo sostegno a questa iniziativa, rinnovata anche quest'anno, che ci permette di collocare la nostra riflessione in uno scenario così bello, pregno di significato storico, ma anche importante rispetto alla progettazione politica per l'infanzia a livello nazionale.

Questo seminario si colloca idealmente e materialmente a seguito dei precedenti incontri: uno preliminare, che si svolse a Reggio Emilia nell'aprile del 2003, e uno, analogo, che si svolse lo scorso anno a Firenze.

Il seminario odierno vuole nuovamente invitare ad una riflessione amministratori, funzionari, dirigenti, ricercatori e tutti coloro che si interessano ai servizi dell'infanzia. Sono anni che la nostra associazione "Gruppo Nazionale Nidi Infanzia" si batte per una nuova normativa nazionale, per una presa di posizione da parte del mondo politico, del Parlamento, del Governo, a proposito del problema dell'estensione quantitativa dei servizi dell'infanzia, ma anche della necessità di realizzare un'offerta di buona qualità per tutti i bambini. Lo slogan che ha costituito il punto di riferimento di molte nostre battaglie, "I bambini chiedono servizi di

qualità", è sempre di attualità e le battaglie che lo hanno assunto sono ancora in corso.

Paradossalmente, le modifiche del Titolo Quinto della Costituzione, che hanno contribuito a rendere obsoleta la normativa che ancora regola il settore, hanno ulteriormente modificato l'assetto legislativo e il quadro dei rapporti tra i diversi livelli di governo. Nell'attesa delle direttive per l'applicazione dei trasferimenti finanziari tra Stato e Regioni, la sorte dei servizi dell'infanzia sembra essere rimasta sospesa in un limbo. Un problema di tutti e di nessuno rispetto a cui i Comuni sono spesso lasciati soli a fronteggiare la pressante richiesta delle famiglie, anche nel momento in cui questa richiesta non riesce ad ottenere un'organizzazione, e i diritti dei bambini continuano ad essere trascurati e ignorati.

È importante ricordare la sentenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto nella giurisdizione il carattere anche educativo del servizio nido. La proposta del Ministro Moratti, sull'anticipo dell'ingresso alla scuola dell'infanzia a due anni e mezzo, ha acceso una polemica che ha portato all'auspicato blocco di tale anticipo e ha permesso di riaprire la discussione a proposito della pressante

domanda delle famiglie sui servizi educativi per i più piccoli. Molti Comuni hanno sperimentato nuovi modelli di gestione, sono state delineate nuove forme di integrazione a livello territoriale. Ci sono nuovi problemi, nuovi obiettivi che sono emersi per mantenere e approfondire la qualità del sistema, per garantire a tutti i bambini e alle loro famiglie, ovunque risiedano e qualsiasi servizio frequentino, un'offerta educativa che tuteli le pari opportunità.

Non si tratta di disegnare machiavellistici scenari istituzionali, né di ridefinire assetti di mercato o di potere fra diversi soggetti, bensì di garantire e tutelare le pari opportunità educative di tutti i bambini. Tutti i paesi europei stanno attraversando gli stessi problemi; per questo, oggi, abbiamo con noi due care amiche e colleghe, Irene Balaguer e Perrine Humblet, che sono entrambe esperte di servizi dell'infanzia e che la nostra Associazione ha ritrovato, e ritrova spesso, nelle occa-

sioni di riflessione a livello europeo. La loro presenza qui è indicativa del nostro sentimento comune che, anche nel campo delle politiche dell'infanzia, reputa non sia più tempo di restare entro i confini nazionali. Ora è tempo di Europa, è tempo di conoscere la situazione degli altri paesi e di riconoscere, al di là delle storie e delle differenze locali, la matrice comune dei problemi che emergono. È necessario comprendere le esigenze delle famiglie, i diritti dei bambini e trarne ispirazione nuova per affrontare in maniera congiunta, non necessariamente identica, ma complementare e solidale, i problemi che emergono, per dare una prospettiva europea alla soluzione dei loro problemi e alle politiche dell'infanzia a livello locale e nazionale.

Auguro buon lavoro a tutti e spero che, anche oggi, si riesca a compiere una riflessione e a produrre in comune delle proposte per portare avanti le nostre battaglie.

Esperienze italiane ed europee a confronto

RAPPORTI TRA GOVERNO CENTRALE E AUTONOMIE LOCALI: L'ESPERIENZA CATALANA

Irene Balaguer

Presidente dell'Associazione Rosa Sensat, Barcellona

Innanzitutto, desidero ringraziare il Gruppo Nazionale Nidi Infanzia per avermi invitata a prendere parte a questo congresso, che si svolge in questa bellissima città, in questo spazio che, come è già stato detto, è pieno di storia sull'infanzia, l'istituto "degli Innocenti", con le sue attività, iniziative e ricerche, che costituiscono un punto di riferimento ineludibile per tutti noi che lavoriamo nel campo dell'educazione.

Innanzitutto, devo avvertirvi che non ho focalizzato il mio intervento sull'educazione al nido e alla scuola dell'infanzia, ma ho affrontato il tema del significato che ha avuto per la Spagna e, in definitiva, per l'educazione, il processo di transizione verso l'autonomia. Non baserò il mio intervento solo sull'esperienza della Catalogna, ma cercherò di definire il panorama a livello nazionale.

Nella realtà spagnola, la questione del decentramento, o dell'autonomia, si è sviluppata ad una velocità straordinaria; in un quarto di secolo siamo passati da uno Stato centralizzato e centralista a uno Stato con 17 Comunità autonome.

Questa importante trasformazione ha originato due grandi dibattiti iniziali, innanzitutto ci si chiede se tutte le Comunità sono uguali; io non so se in Italia esi-

ste lo stesso problema, ma in Spagna abbiamo comunità caratterizzate da storia, cultura e lingua proprie e volevamo che a tali entità venisse riconosciuta una maggiore autonomia.

Nel corso del mio intervento insisterò sulla parola *autonomia*, più che sulla parola *decentramento*. Autonomia significa più potere e capacità di autogoverno. Decentramento, invece, significa gestione del governo di qualcun altro. Io credo che si tratti di una sfumatura importante per riflettere sul tema che ci interessa.

Alla fine, il dibattito iniziale si è concluso con l'istituzione di cinque Comunità essenzialmente autonome, denominate "storiche", e dodici Comunità, o Regioni, caratterizzate da un minore grado di autogoverno.

Il secondo grande dibattito ha riguardato le competenze che tali nuove Comunità autonome dovevano avere: pieni poteri in materia di salute, benessere sociale, cultura ed educazione, e potere condiviso in materia di industria, lavoro, economia e finanza, giustizia e sicurezza. In questo modo, si definirono i temi ritenuti più o meno prioritari.

Oltre al trasferimento di competenze a diciassette governi autonomi, con i relativi Parlamenti, in Spagna abbiamo vis-

suto un'ulteriore realtà, che ritengo non si possa dimenticare e alla quale Tullia ha già accennato, parlando dell'estensione dell'educazione e dei servizi per i minori di tre anni: si tratta dell'Europa, che assorbe competenze statali.

Oggi, il modello statale configuratosi durante il ventesimo secolo è in crisi, dobbiamo esserne consapevoli. Da un lato, gli Stati devono necessariamente cedere competenze all'Europa per poter continuare ad essere forti e per avere un ruolo nel mondo; dall'altro, per poter agire in modo più adeguato nella realtà concreta di ogni popolazione, essi devono mettere in atto un processo di decentramento o di autonomia. Si tratta, indubbiamente, di un grande cambiamento che dà origine a una situazione di crisi, pertanto, ci troviamo a vivere un processo molto complesso e non privo di difficoltà.

Che cosa ha comportato la transizione verso l'autonomia nel campo dell'educazione? La Spagna era un paese accentratore, fascista e uniformatore; tutto era deciso a Madrid, ma senza arrivare all'aneddoto che sempre si racconta, ovvero quello dell'orgoglioso ministro dell'educazione francese che diceva: *"Oggi è martedì, sono le dodici, tutti i bambini di Francia stanno studiando la geografia del Rosellon..."*; in Spagna non si mai giunti a questo punto, non per volontà, ma perché non se ne aveva la capacità. Il centralismo ha comunque fatto molti danni, ad esempio nella costruzione di edifici; potrebbe sembrare una stupidaggine, ma non lo è: la Spagna è un paese che presenta molte differenze tra il nord-est e il sud. Nel nord-est piove sempre, nel sud c'è sempre il sole e tuttavia gli edifici erano uguali ovunque e i bambini o morivano di caldo o avevano freddo.

Inoltre, tutti i mobili erano uguali, tutte le sedie erano uguali, tutto il materiale era uguale. Questa non è uguaglianza, è discriminazione, sociale e culturale.

Lo Stato centralizzato, almeno in Spagna e, credo, anche in Italia, ha creato grandi disuguaglianze. Tra i vari territori ce n'erano di più poveri, che erano abbandonati a se stessi, come la Galizia, l'Extremadura e l'Andalusia. Uno Stato centrale non è garanzia di pari opportunità. In queste regioni del paese, non tutti i bambini in età scolare obbligatoria erano scolarizzati. Non tutti i bambini.

Lo Stato centralizzato generò anche grandi differenze tra copertura pubblica e copertura privata. Concretamente, la Catalogna contava solo un terzo dei bambini nella scuola pubblica, mentre nel resto del paese la scuola pubblica accoglieva più del 70% dei bambini. La Catalogna era discriminata, con la scusa della sua presunta ricchezza, ma non era vero: la verità è che attribuivamo valore all'educazione e pertanto l'iniziativa sociale si mise in moto.

Autonomia significa capacità legislativa, capacità di stabilire normative, di fare politica, capacità di gestione. Oggi, in questo contesto di trasformazione delle strutture, possiamo avere delle prospettive: le Comunità storiche hanno autonomia nella gestione di tutta l'educazione, università compresa, da vent'anni. Le altre dodici Comunità autonome, dotate di minori competenze, esercitano i loro poteri da dieci anni; queste Comunità hanno ricevuto pieni poteri solo per quanto riguarda l'educazione da zero ai sei anni, cosa che oggi fa la differenza.

Quali cambiamenti sono avvenuti in questo periodo? Penso che la trasformazione sia stata straordinaria, anche se è

chiaro che non tutti i miglioramenti in materia di educazione in Spagna sono attribuibili alla questione dell'autonomia.

Ritengo necessario sottolineare che, in questo periodo di democrazia, abbiamo avuto quattordici anni di governo socialista; questo sì che fa la differenza. E tuttavia, è indubbio che anche il decentramento abbia contribuito al miglioramento. Oggi, quantitativamente, in tutte le Comunità autonome, in tutta la Spagna, i bambini dai 3 ai 16 anni sono scolarizzati. Tutti. In Andalusia come in Galizia, in Euskadi come in Catalogna, in tutta la Spagna. Credo che si tratti di un dato quantitativo straordinario, perché significa scuola primaria per tutti, estensione dai 14 ai 16 anni obbligatoria per tutti, estensione della scuola dell'infanzia per tutti. Sono pochi i paesi europei che in un periodo di tempo così breve hanno fatto un balzo quantitativo così importante.

Complessivamente, in Spagna, c'è attualmente un'offerta per i bambini da 0 a 3 anni superiore al 20%. Più del 20% dei bambini sono scolarizzati. In questo ambito ci sono differenze tra le Comunità autonome: nello 0-3, tali differenze devono necessariamente procedere nella direzione di un livellamento, perché la realtà sociale si sta uniformando.

Dal punto di vista qualitativo, l'autonomia segna una differenza più rilevante. Si è guadagnato in diversità. La diversità è un elemento fondamentale della qualità, perché tutti sappiamo che l'equità non è uguaglianza, ma differenza. E si è guadagnato anche in umanità: l'amministrazione vicina è quella che dialoga, che conosce, che non è anonima. Tutti aspetti che incrementano la qualità.

Parallelamente a questo processo politico, si è verificato un importante pro-

cesso legislativo. Citerò soltanto quattro leggi; ce ne sono state molte di più, ma si tratta di un vero disastro e ne spiegherò i motivi.

Nel 1985 è stata promulgata una legge fondamentale, una legge organica in materia di diritto all'educazione. Le sue finalità principali erano due: da un lato, la legge riconosceva che nella realtà spagnola esistevano due reti scolastiche, una pubblica e una privata; tuttavia, la scuola privata finanziata con fondi pubblici doveva essere democratizzata. Le scuole private che ricevevano fondi pubblici non potevano fare quello che volevano, dovevano invece condividere le proprie decisioni con la comunità educativa: si trattava della gestione sociale. Così, le scuole private dotate di fondi pubblici si sono aperte al dialogo con i genitori e con i maestri, con il loro contesto sociale; questo è stato un cambiamento fondamentale.

Dall'altro lato, nemmeno il Governo, o i Governi autonomi, in materia di educazione potevano decidere da soli le leggi e le norme. Ogni azione, ogni politica, ogni norma in materia di educazione doveva essere discussa per giungere al consenso; nei limiti del possibile, studenti, sindacati, genitori, lavoratori, amministrazioni, tutti dovevano discutere previamente le leggi sull'educazione.

Dal mio punto di vista si trattava di un'idea straordinaria, perché dava stabilità al sistema educativo, ma nella realtà non è stato così. Spesso le leggi hanno buoni propositi che però non si convertono in realtà.

Nel 1990, giunse un'altra grande legge, che voleva dare ordine al sistema educativo. Per noi che lavoriamo nell'educazione da 0 a 6 anni, si tratta di una

legge fondamentale. Per la prima volta, in Spagna è stato riconosciuto il diritto all'educazione dei bambini da 0 a 6 anni. Tale diritto porta con sé una serie di aspetti connessi, come curriculum, formazione dei maestri, servizi di sostegno per l'innovazione.

Questa legge non ha trovato piena applicazione per diverse ragioni: innanzitutto perché non era accompagnata dai necessari finanziamenti; una legge può dire cose meravigliose, però è necessario il denaro per trasformarla in realtà. E non solo il denaro: a volte il denaro c'è, ma anziché guardare avanti, si guarda indietro. Per questi due motivi la legge non è stata implementata completamente, ma ne esiste anche un terzo, ovvero che le persone che dovevano sforzarsi di convertirla in realtà, ossia i sindacati, le amministrazioni e i professori, nel momento in cui si trovarono a modificare le proprie idee e la propria situazione, hanno risposto *"sentite, è molto comodo così com'è, perché dovremmo cambiare?"*. Questo atteggiamento rappresenta una grave difficoltà, anche perché in Spagna, lo ribadisco, abbiamo sindacati incapaci di pensare alla società, ma che pensano soltanto a come rafforzarsi dando ai loro affiliati compiti facili.

La legge ha incontrato anche un altro problema, ovvero l'insediamento del Governo Aznar, il quale vinse le elezioni con dieci milioni di voti. È un dato importante, perché significa che nel paese era presente un'atteggiamento conservatore, che non capiva una legge tesa al futuro. Questa era la realtà. L'idea conservatrice esisteva, era potente, e non voleva questa legge.

Alla fine, questa ala conservatrice ha fatto la sua legge nel 2004; si tratta di

una legge piena di cinismo, il cui unico scopo era distruggere la qualità.

Innanzitutto, opera una distinzione: lo 0-3 è essenziale per aiutare le donne, le famiglie, per essere europei e più moderni, negli orari e in tutto il resto. Un discorso perfetto. Per i bambini dai 3 ai 6 anni, come per quelli della scuola dell'obbligo, l'istruzione deve soprattutto modernizzarsi, prevedendo nei contenuti l'inglese, la lettura, le scienze matematiche e quanto di più moderno ancora, ovvero le nuove tecnologie, che si limitano a un computer che fa le stesse cose poco creative che si possono fare anche nella scuola più tradizionale. Inoltre, i bambini sono diversi e, soprattutto, abbiamo bambini "superdotati" che non possono stare con bambini "subdotati", no? Quindi, segregazione dei bambini in funzione della loro provenienza sociale e delle loro capacità. Fantastico! Il "mondo felice" di Huxley. Bisogna andare a scuola, non a fare cose divertenti o piacevoli, ma a fare fatica.

Sappiamo tutti, soprattutto noi che lavoriamo con i bambini più piccoli, che per camminare tutte le persone, tutti i bambini, fanno fatica; ma lo facciamo perché vogliamo, non perché ci viene imposto dall'esterno. Parliamo di sforzo in due sensi opposti, e il loro sforzo è quello che viene da fuori, la fatica e la disciplina, tutti seduti, tutti uguali, tutti quieti e riposati...

È una legge che riduce la partecipazione e che è molto moderna, perché rende la scuola simile a un'impresa che deve gestire la propria attività in modo ottimale, ottenendo risultati immediati, economici e accademici, e deve diventare competitiva, invece che competente.

L'altro aspetto significativo di questa magnifica legge del nostro gruppo con-

servatore è che la religione diventa una materia d'esame. Sì, una disciplina che diventa esame, e il computer per essere più concorrenziali, terribile.

Fortunatamente, questa legge che ha visto molte persone, molte famiglie e soprattutto molti "intellettuali" favorevoli, non è poi stata applicata, poiché nel 2004 ha vinto le elezioni di nuovo il partito socialista, il quale ha sostituito la legge con una nuova, approvata nel 2006; è una legge molto innovativa, che recupera alcuni dei principi contenuti in quella del '90: definisce l'educazione da 0 a 6 anni come "educazione", recupera la scuola inclusiva da 6 a 16 anni, elimina la segregazione dei bambini, consente lo studio *delle religioni* in orario extrascolastico, restituisce la partecipazione ai centri.

Nonostante queste quattro idee di fondo, dal mio punto di vista la legge del 2006 ha ceduto ad alcune pressioni. La realtà sociale spagnola degli anni '80, le idee dominanti, non sono le stesse idee che circolano nel 2000. Siamo cambiati. Malgrado alcune buone qualità, questa legge ha ceduto di fronte ad alcune pressioni corporative; chiede sforzi a tutti, chiede sforzi ai maestri, ai genitori, ai bambini, all'amministrazione. Solo a sentire la parola sforzo mi stanco! È una legge che dimostra un certo timore e che non vuole cambiare tutto: per l'educazione la stabilità è necessaria e il pensiero della società si è manifestato in alcune idee forti che non possono essere eliminate di punto in bianco, perché non sarebbe salutare per la società. Ad esempio, l'idea dello sforzo, ovvero: va bene, i bambini devono sforzarsi, ma anche i professori, i genitori e l'amministrazione devono sforzarsi. Stiamo a vedere che succede, è una legge nuova.

È nelle politiche delle Comunità autonome che si nota la differenza. Le dodici Comunità autonome a cui è stata attribuita responsabilità solo in materia di 0-6, hanno fatto progressi straordinari, perché si sono focalizzate esclusivamente su questa fascia d'età. Hanno prodotto regolamenti, pianificazioni, programmi di lavoro e di formazione per studenti e professori, hanno fatto un grande lavoro. Al contrario, le altre Comunità hanno dovuto distribuire le proprie responsabilità su tutto il sistema educativo e non hanno fatto nulla per lo 0-6, perché la scuola dell'obbligo aveva più difficoltà e richiedeva più attenzione.

Naturalmente, l'autonomia ha prodotto politiche differenti; in alcune Comunità, principalmente con governi di destra, è cresciuta la rete privata di gestione dell'educazione infantile da 0 a 6 anni; in altre si è verificata una crescita straordinaria e diversificata dell'educazione 0-6 pubblica, in quanto esse hanno compreso che una città grande come Madrid non è uguale a un paesino piccolo vicino a Madrid, o una città di 150.000 abitanti nella periferia di Madrid. Di conseguenza, queste Comunità hanno portato avanti una splendida politica di diversificazione. E ancora, ci sono alcune Comunità che hanno percorso un'altra strada: tutto il 3-6 privato oppure gratuito, mentre per quanto riguarda lo 0-3, si dà ai genitori un assegno per assicurare maggiore libertà di scelta, cosicché tutta la responsabilità dell'educazione ricade sulla famiglia.

Alcune considerazioni su tale realtà: all'inizio ho detto che si tratta di un processo davvero complesso e che la complessità, una complessità caratterizzata da resistenze, può essere compresa, decentrata, ma attribuire la mia responsabilità

ad altri costa: poteri ad altri, risorse ad altri, influenze ad altri. E si tratta di una difficoltà oggettiva non solo per i politici, ma anche per le persone che lavorano nell'amministrazione, perché spesso per i politici si tratta di una situazione transitoria, mentre chi lavora al Ministero da quarant'anni e perde potere, incontra grandi difficoltà.

Dal mio punto di vista, un altro problema è rappresentato dalla confusione. Alcune Comunità fanno confusione tra la parola autonomia e la parola indipendenza, che non sono la stessa cosa, e pensano di non essere più parte della Spagna: non comunicano allo Stato i dati sui bambini e, di conseguenza, la Spagna non può comunicare i dati all'Europa perché le Comunità autonome rispondono "*no, chiu-so, è il mio territorio e faccio quel che mi pare*". Questa non è autonomia.

Un'altra considerazione: uno Stato decentrato o autonomo non può rinunciare alla previsione finanziaria. Il potere appartiene alla Regione autonoma, ma io, Stato, sono ancora responsabile di tutti i cittadini, e non devo rinunciare a questo. La Spagna è ancora oggi il paese europeo con la percentuale più bassa di educazione. Ciò è dovuto al fatto che lo Stato non si sente responsabile dei poteri che ha trasferito. Si tratta di un processo che richiede due elementi fondamentali, esattamente come ciò che ci chiedono i bambini: tempo e stabilità. In 15 anni abbiamo avuto tre possibili leggi; è impossibile resistere continuamente a questi cambiamenti, la stabilità legislativa è necessaria. Inoltre, per passare da uno Stato centralizzato a uno Stato decentrato o costituito da autonomie è necessario un cambiamento di mentalità, e cambiare mentalità è la cosa più difficile. Quando ho pensato

a questo, ho pensato a Loris, che diceva: per favore, non formate gli educatori, perché dobbiamo fare un doppio lavoro, riformare e formare di nuovo, perché davvero, e questo è certo, non si può cambiare una struttura senza cambiare la testa delle persone che devono fondare tale struttura. E cambiare la mentalità richiede tempo.

Un paradosso: i paesi europei che presentano un maggior grado di decentramento sono i paesi scandinavi. Chi governa in materia di educazione e in molti altri ambiti sono i piccoli Municipi. Ci sono paesi dotati di un sistema educativo migliore e alcuni sostengono che funzioni perché si tratta di paesi piccoli, ma io non credo sia un problema di dimensioni, bensì di mentalità. Si tratta di paesi che nel corso di un secolo hanno costruito una realtà diversa, dal basso verso l'alto, dal Municipio allo Stato, una dimensione di prossimità in cui tutti sono egualmente responsabili. Un'altra cosa importante consiste nell'essere consapevoli che la pluralità non è un gruppo, è il tutto, e la trasparenza e il dialogo sono fondamentali perché tutti siamo "noi"; per giungere a questa consapevolezza, a mio parere, è necessario molto tempo.

Due considerazioni finali di carattere generale. Da un lato c'è l'Europa, che detiene potere, determina gli obiettivi politici; una delle indicazioni europee di questo periodo è il decentramento: perché? Secondo me il decentramento presenta aspetti molto positivi, ma anche altrettanti aspetti pericolosi, perché a volte, quando si parla di decentramento, si parte da un'altra prospettiva che condividiamo, ovvero quella della Banca mondiale, del Neoliberalismo e dell'individualismo, di fare di più con meno denaro. E non pos-

siamo dimenticare che oggi in Europa queste idee ricevono molti consensi; molti Governi europei sono neoliberisti e quando prendono decisioni che influiscono su tutti, tali decisioni sono impregnate di questa idea. Quando si va nei paesi dell'America Latina, dell'Africa, si vede chiaramente che, qui, in Europa tutto sembra uguale, e invece non lo è.

Un'ultima cosa. Dal mio punto di vista, l'autonomia, o il decentramento, deve basarsi su un principio di uguaglianza e, pertanto, è necessario un sistema integrato e coordinato, in cui il ruolo dello Stato sia quello di garantire la coerenza del sistema stesso, mentre il ruolo degli enti regionali o locali sia quello di garantire la

diversità. Se non esistono questi due ruoli, secondo me, non può funzionare.

Infine, un'ultima cosa: la partecipazione, la gestione dell'educazione, da un asilo a un territorio, fino alla gestione di una Regione o di uno Stato, deve essere partecipata e democratica; tutte le voci devono essere una sola voce. E prego voi tutti, per favore, di non permettere che la vostra esperienza lavorativa trentennale nei Comuni italiani per l'educazione dei bambini da 0 a 6 anni venga persa. Non per voi, bensì per noi; abbiamo bisogno che l'Italia intraprenda un percorso di decentramento per lo 0-6, per progredire in senso positivo e incrementare la qualità in tutta l'Europa.

PUBBLICO E PRIVATO NEI SERVIZI PER L'INFANZIA: UNA PANORAMICA EUROPEA

Perrine Humblet
Libera Università di Bruxelles

Presenterò una riflessione sul rapporto fra pubblico e privato, svolta a livello europeo nell'ambito della rete di "Bambini in Europa", che è una rivista pubblicata in otto lingue contemporaneamente.

Il numero undici di "Bambini in Europa" tratta del rapporto tra il settore pubblico e quello privato. Sono stati intervistati, in qualità di testimoni privilegiati, esperti di nove paesi: Germania, Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito. Sono state loro poste queste domande: "Che cos'è il settore pubblico?", "Che cos'è il settore privato?", "E quali sono le relazioni tra loro oggi e nel passato?". Quando abbiamo esaminato a che cosa corrispondono il settore pubblico e privato nei diversi paesi, abbiamo visto che si possono individuare quattro settori. Innanzitutto, un settore pubblico, in cui tutti i servizi sono interamente organizzati e finanziati da enti pubblici e un settore, che abbiamo chiamato semi-privato, che fornisce servizi privati, ma che hanno finalità sociali, educative e culturali e ricevono un finanziamento da parte del settore pubblico. Vi sono, poi, altri due settori: il settore propriamente privato, che raggruppa servizi offerti da persone fisiche o da piccole e

medie imprese a scopo di lucro, e il settore aziendale, più raro, in cui imprese pubbliche o private organizzano in modo indipendente servizi per l'infanzia per i figli dei loro dipendenti.

I quattro settori si combinano tra loro diversamente nei diversi paesi, ma si possono distinguere facilmente i paesi a maggioranza pubblica, in cui ci si basa sostanzialmente su una concezione di responsabilità da parte della collettività per i servizi dell'infanzia. In altri paesi prevale, invece, la concezione secondo cui i servizi dell'infanzia sono una responsabilità dei privati, e lo Stato non deve intervenire, tranne che per promuovere i servizi.

Analizzerò più diffusamente due esempi: la comunità francofona del Belgio, da cui provengo, e il Regno Unito.

Nel Belgio francofono i servizi accolgono il 30% dei bambini sotto i tre anni. La differenza tra i dati relativi ai bambini fra zero e due anni e mezzo e i bambini fra zero e tre anni è data dal fatto che, a partire dai due anni e mezzo, alcuni bambini frequentano la scuola dell'infanzia. Questi posti sono offerti per tre quarti dal settore pubblico e da quello semi-privato, cioè enti privati *non profit*, ma con finalità sociali e culturali.

Nel Regno Unito, considerando i bambini fino a quattro anni, abbiamo una predominanza dei settori privati, perché il 90% dei servizi è offerto da enti e imprese private a scopo di lucro.

I rapporti fra il settore privato ed il settore pubblico hanno una lunga storia alle spalle. Nella maggior parte dei paesi troviamo delle iniziative di tipo filantropico a scopo di carità già nell'Ottocento. È solo nel XX secolo che si sviluppa un'iniziativa dello Stato con finanziamenti pubblici e un'organizzazione del settore pubblico. I differenti regimi politici conoscono un'evoluzione verso la centralizzazione, oppure, alternativamente, un'espansione del servizio privato, o comunque la costruzione di una rete semi-privata cioè privati con finanziamento pubblico e privati senza scopo di lucro, tra cui è fortissimo l'intervento degli organismi religiosi, ossia la Chiesa.

In Belgio, nel secolo diciannovesimo si assiste all'espansione di un settore privato ai servizi dell'infanzia a scopo filantropico. L'idea che anima questa iniziativa è quella di educare, ma anche di controllare, i bambini delle classi popolari, che sono considerate classi pericolose. Nel 1919, l'insieme delle opere per l'infanzia di tipo filantropico viene riunito in un organismo parastatale "L'Oeuvre Nationale de l'Enfance", cioè "L'Opera Nazionale dell'infanzia", un ente finanziato dallo Stato, nel cui Consiglio di Amministrazione siedono rappresentanti degli enti privati a scopo filantropico che decidono presto di finanziare tutti gli enti che gestiscono servizi per l'infanzia, che siano pubblici o semi-privati, comunali o privati senza scopo di lucro, sulla base di criteri di funzionamento uguali.

Invece, non si opera nessun controllo per quanto riguarda i servizi per l'infanzia del settore privato, che sono per altro di cattiva qualità, con l'importante eccezione delle tate a domicilio, dette *nourrices* o *gardiennes*, che sono sottoposte a controlli abbastanza vigili.

Quale situazione si trova attualmente in Europa rispetto all'organizzazione dei sistemi dei servizi dell'infanzia? Generalmente, il sistema adottato in Europa è diviso in funzione dei gruppi di età, con un'importante eccezione dei paesi scandinavi. Vi è un sistema per i bambini dai tre ai sei anni, o comunque dai tre anni per tutto il periodo antecedente all'obbligo scolastico, per i quali si riconosce il diritto all'educazione; i servizi per questa età sono realizzati dal settore pubblico e dal settore semi-privato con l'idea che i servizi per l'infanzia siano un bene pubblico.

Invece, per i bambini sotto i tre anni la situazione è molto più diversificata, più eterogenea e influenzata da logiche di mercato.

Anche nei paesi in cui sulla carta si riconosce il diritto all'educazione per tutti, anche per i bambini più piccoli, in realtà i servizi rivolti a questa fascia d'età costituiscono un'opportunità solo per una fascia della popolazione infantile. La situazione è, infatti, caratterizzata da una scarsità di servizi e dalla carenza di investimenti pubblici, e si ritrovano combinazioni variate dei quattro settori: pubblico, semi-privato, privato ed aziendale.

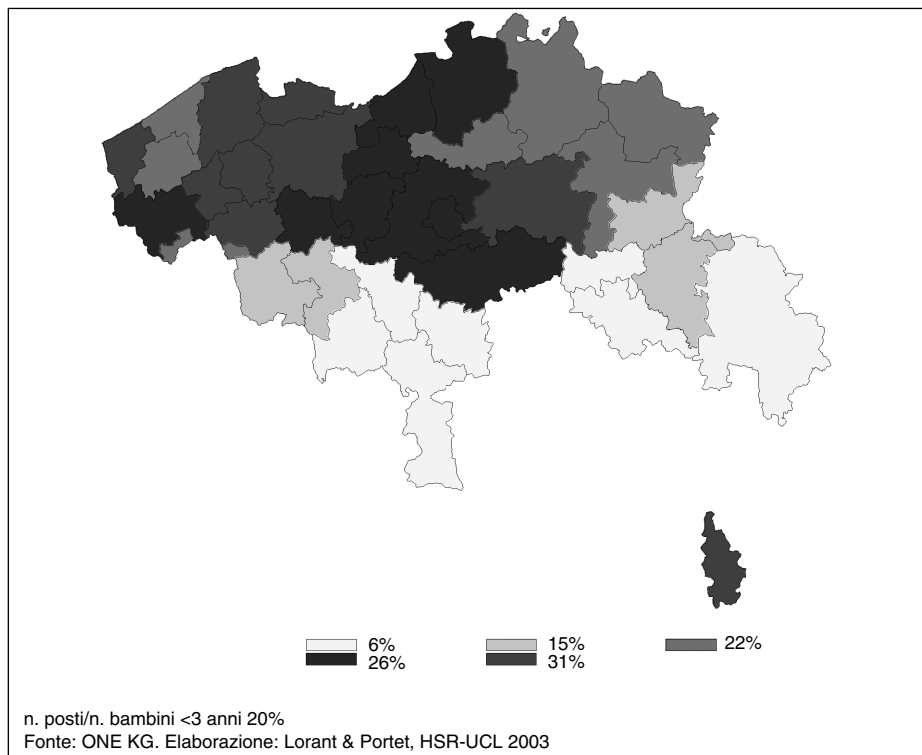
Vale la pena di esaminare più a fondo l'esempio del Belgio anche perché si colloca in una situazione mediana fra i paesi nordici e gli altri paesi europei. La scuola dell'infanzia è basata sull'idea del diritto all'educazione; in effetti è molto aperta anche in termini di orari a tutti i settori

della popolazione infantile. Il settore ruota intorno ad una forte rete pubblica, più una rete semi-privata; non è presente nessun privato e ci sono combinazioni variabili fra queste dimensioni, che sono spiegabili storicamente. Voi sapete che il Belgio è organizzato per comunità linguistiche; nella comunità fiamminga, che si situa soprattutto nel Nord del paese, un terzo dell'offerta di scuole materne per bambini dai tre ai sei anni è data dal settore pubblico, mentre i restanti due terzi dal semi-privato; al contrario, nella zona francofona, situata nella parte meridionale del Belgio,

due terzi dell'offerta è data dal settore pubblico e un terzo dal semi-privato. Tuttavia, complessivamente è accolto il 95% circa dei bambini in età, la scuola è gratuita e i criteri di base per ricevere finanziamenti sono identici per i due settori.

Per i bambini sotto i tre anni, ritroviamo la situazione che avevo preannunciato per tutti i paesi: il servizio è un'opportunità per alcuni, poiché (come si vede nella Figura 1) vi sono enormi disuguaglianze geografiche, che sono dovute a politiche locali differenti, e si va da un minimo del 6% a più del 30%.

Figura 1. Tasso di copertura per Provincia nel Belgio: n. posti/n. bambini <3 anni (anno 2000)



In effetti, troviamo servizi forniti da diversi enti e gestori pubblici, semi-privati e privati. È un'offerta molto variabile e ci sono sovvenzioni rivolte sia ai servizi che ai genitori, in forma di riduzioni fiscali. Ciò incoraggia nelle famiglie una logica di mercato, perché la deduzione fiscale è garantita loro indipendentemente dall'ente gestore.

Nel Regno Unito, che vi ricordo essere un esempio di una situazione connotata da una prevalenza del settore privato, per quanto riguarda i bambini da tre a quattro anni, c'è un'iniziativa politica recente che sancisce il diritto all'educazione dai tre ai cinque anni (qui l'obbligo scolastico comincia a cinque anni); questi servizi sono gestiti dal settore pubblico insieme al privato. I servizi, che offrono una copertura dell'80%, sono riconosciuti come un bene pubblico, sono gratuiti e hanno una funzione principalmente educativa; tuttavia, poiché funzionano part-time, il loro utilizzo da parte delle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano, o dalle famiglie monogenitoriali, è difficile. Per i bambini sotto i cinque anni, c'è una grande scarsità di servizi e una parte consistente è fornita dal privato a scopo di lucro, ma con deduzioni fiscali per le fasce più povere della popolazione. C'è una forte dipendenza del settore pubblico dal mercato ed esistono dei servizi pubblici, i *centri integrati*, che operano su base comunitaria, ma sono organizzati in una prospettiva di assistenza sociale.

Per concludere, quali sono le tendenze evolutive che abbiamo potuto osservare?

Una prima tendenza riguarda la costruzione di un sistema integrato dei settori pubblico, privato e semi-privato.

In questa prospettiva si cerca di lavorare per la qualità dei servizi, richiedendo gli stessi criteri di qualità nei diversi settori, ma nell'esperienza osservata nei paesi considerati in questa analisi, si evidenziano delle forti difficoltà a causa, innanzitutto, delle differenze strutturali tra i settori stessi. Ci sono differenze nelle condizioni di lavoro degli educatori, come si è rilevato sia nel Regno Unito che in Belgio, ma ci sono anche grosse differenze nelle funzioni dei servizi offerti dai diversi settori; la funzione economica (cioè la finalità perseguita di garantire il lavoro o gli studi ai genitori); la funzione educativa; la funzione di integrazione sociale. I settori privilegiano in maniera diversa l'una o l'altra funzione.

Queste diverse filosofie di lavoro, che interessano anche i singoli servizi, si riflettono nei rapporti tra i servizi stessi, perché spesso comportano difficoltà in termini di integrazione in un sistema più ampio. C'è poi da rilevare la difficoltà data dal grande *turn-over* degli operatori nei servizi privati, ma anche dal *turn-over* a bassa stabilità dei servizi stessi e, naturalmente, dalle differenti risorse finanziarie di cui si dispone.

La seconda tendenza è collegata a ciò che Irene Balageur indicava come il "neoliberalismo imperante" nei diversi paesi europei e il ricorso al settore privato con l'obiettivo di aumentare la copertura e l'utenza dei servizi. La raccomandazione di Barcellona è importante perché indica l'obiettivo della copertura del 33% per i bambini sotto i tre anni, e del 95% per i bambini più grandi. Ha generato facili confusioni perché è basata su obiettivi chiari, quantificabili – le percentuali che abbiamo riportato – ma senza

precisare come tali obiettivi devono essere raggiunti. Non precisa niente a proposito del rapporto privato-pubblico e, soprattutto, dà poche spiegazioni sulle ragioni di questi obiettivi, sul perché è importante offrire questa copertura della domanda. La prima motivazione evocata è quella di armonizzare il mercato dell'offerta dei servizi nei diversi paesi europei, con uno sguardo alla mobilità dei lavoratori i quali, trasferendosi, si devono poter trovare di fronte condizioni uguali per quanto riguarda i servizi dell'infanzia, senza avere in testa necessariamente l'obiettivo di soddisfare la domanda. Questo è l'esempio del Belgio in cui si dice "Abbiamo già il trenta per cento, e quindi siamo a posto...".

Il secondo motivo addotto per ricorrere al settore privato è quello di introdurre la concorrenza tra servizi con l'obiettivo di migliorare l'efficienza di tutti agli stessi costi.

Il terzo motivo addotto è di soddisfare la domanda, permettendo ai genitori di scegliere ciò che preferiscono. È il caso dei Paesi Bassi che, nel 2005, hanno adottato questa prospettiva politica relativamente all'organizzazione dei servizi dell'infanzia. Nei Paesi Bassi, per quanto riguarda i bambini sotto i sei anni, la scelta è stata di disinvestire completamente dal settore pubblico e dal semi-privato e di dare delle sovvenzioni pubbliche direttamente ai genitori, che poi le utilizzeranno privatamente per soddisfare la loro richiesta. I genitori possono inoltre richiedere una sovvenzione ai datori di lavoro. L'offerta è totalmente privata e l'idea è che il mercato guiderà la scelta dei genitori in base al rapporto tra qualità e prezzo. Il risultato più immediato di questa situazione è che l'informazione

sui servizi e sulla loro qualità è prodotta direttamente dagli enti gestori. Il controllo della qualità non è considerato come un interesse da parte pubblica, ma sono gli stessi enti gestori che si sono organizzati per produrre insieme delle carte di qualità.

La qualità è oggetto di controversia. Negli anni precedenti c'era stato un forte miglioramento della qualità dell'offerta dei servizi per l'infanzia nei Paesi Bassi. Ma, a partire dal 2005, a seguito di queste misure, sembra esserci stata una caduta in termini di qualità.

Un altro elemento oggetto di controversia è il fatto che le sovvenzioni sono distribuite attraverso i datori di lavoro, poiché i servizi sono accessibili solo ai genitori attivi nel mercato del lavoro.

Un terzo punto oggetto di controversia è che la funzione economica, cioè l'obiettivo del sostegno al lavoro dei genitori, prevale sulle finalità educative e sociali. Il dibattito attuale riguarda soprattutto quest'ultimo problema ed è possibile che, proprio a partire dalla critica su questo punto, si ritorni a considerare dei forti cambiamenti in tutto il sistema.

Per concludere, a proposito di questa seconda tendenza che esiste in Europa, in base alla quale si ritiene che per i servizi dell'infanzia si debba ricorrere al mercato, penso che sia necessario valutare il sistema integrato nella sua totalità, nella prospettiva dell'equità sociale. Dobbiamo chiederci se non stiamo concentrando le risorse educative sui bambini socialmente favoriti e se non stiamo introducendo dei fattori importanti di iniquità sociale. Dobbiamo valutare se i servizi sono ac-

cessibili rispetto al luogo di residenza e alle risorse dei genitori e se l'accessibilità è legata alla capacità dei genitori di informarsi e alla loro posizione nel mondo del lavoro.

Spesso l'unica questione evocata per sostenere la necessità dell'espansione dei

servizi per l'infanzia è quella della finalità economica e del sostegno al lavoro genitori. Dobbiamo chiederci se questo non ci porta a costruire un sistema in cui sono presenti fattori importanti di disuguaglianza sociale tra i bambini e tra le famiglie.

PROBLEMI DI GOVERNANCE DEL SISTEMA ITALIA: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Sandra Benedetti

Responsabile P.O. Area Infanzia e Famiglia, Regione Emilia-Romagna

Il concetto di governance e il quadro normativo nazionale ed europeo che lo definisce e lo legittima nelle politiche di decentramento

Nel linguaggio corrente con il **termine governance** si intende, sia in ambito nazionale che comunitario, il modo con cui un programma o una strategia politica è organizzata e gestita e come tale metodo determina ricadute sul complesso del sistema a cui è rivolto.

Mentre il termine *governance* rimanda al concetto di decentramento delle funzioni politiche attraverso il concorso di più attori coinvolti nell'attuazione delle stesse, il concetto di *gouvernement* è decisamente contrapposto in quanto rimarca la centralità delle azioni che le istituzioni responsabili delle politiche sono tenute a svolgere.

In altri termini, il concetto di governance si rifà ad un approccio sistemico delle politiche tale per cui il raggiungimento di un obiettivo non riguarda solo un attore (ente locale per esempio), ma chiama in causa tutti i soggetti istituzionali e non, che a diverso titolo impattano quelle stesse politiche e dunque concorrono a definirne il profilo e l'applicazio-

ne in termini di efficacia ed efficienza. La governance segna quindi un punto elevato delle azioni politiche poiché l'approccio sistemico a cui facevo riferimento poc'anzi designa la capacità dei diversi attori di mettere in campo le proprie competenze, le proprie risorse finanziarie e umane, senza assumere il particolare punto di vista come universale, ma individuando nel processo di contrattazione, negoziazione e interazione un percorso in cui complessità, dinamismo e interattività diventano le componenti che consentono di raggiungere risultati più adeguati al benessere e agli interessi dei diversi attori in gioco.

Nel dibattito attuale nel nostro paese il termine governance è generalmente usato:

- per indicare la complessità delle società contemporanee in cui le interazioni e i livelli di potere sono molteplici incidendo sulle performance, dei governi stessi;
- per individuare l'insieme delle leggi, delle norme giuridiche, delle regole amministrative e delle prassi che orientano e rendono possibile l'attività principale di un sistema di governo, sia nella sua espressione centralizzata che periferica;

- come segno di parternariato a diversi livelli all'interno dei quali la concertazione assume una strategia e un metodo di espressione di diversi attori lungo il tragitto che unisce gli amministratori ai cittadini.

Per queste ragioni il termine governance trova diritto di cittadinanza nelle azioni svolte da una pluralità di attori (Stato, Regioni, Province, enti locali, partiti sociali, terzo settore, soggetti attuatori pubblici e privati coinvolti all'interno di una specifica politica); la pertinenza della governance risulta ancora particolarmente adeguata all'interno delle azioni politiche istituzionalmente decentrate, poiché gli attori succitati trovano proprio in sede decentrata legittimità alla loro postazione e funzione secondo un approccio integrato. Inoltre all'interno di questa cornice il concetto di governance non solo assegna a ciascuno degli attori un proprio ruolo, ma tende a non alienare la possibilità per ciascuno di essi di elaborare propri percorsi autonomi secondo un approccio partecipativo che contrasta il concetto di autorità che solitamente emerge quando ad agire sulla scena è un singolo attore.

In particolare il concetto di governance appare idoneo ad essere applicato nel modello di funzionamento dello Stato così come si è andato configurando dopo le modifiche normative avvenute in questo ultimo decennio tese e ridisegnare un sistema di governo sempre più disancorato da una impostazione gerarchica e fortemente determinato nell'assegnare ai territori un protagonismo non solo gestionale, ma anche decisionale attraverso la valorizzazione di autonome azioni nelle quali il sistema degli attori in gioco possa trovare spazio di rappresentazione delle pro-

prie istanze utilizzando al contempo una serie di regole in cui tutti possano non solo riconoscersi, ma anche rivelarsi, nella loro adempienza, come corretti esecutori.

A questo tema dell'impianto legislativo rinnovato abbiamo già dedicato una serie di appuntamenti negli anni passati: mi limito qui a citare la genesi normativa dalla quale ha preso avvio il percorso del decentramento: la legge 142/90 (confluita del d.lg. n. 267/2000) ha ricevuto un primo forte impulso con le cosiddette leggi Bassanini, per poi sfociare nella recente riforma costituzionale del Titolo Quinto. Da tutti questi dispositivi di legge si evince e si riconferma il valore dello Stato decentrato e un rinnovato protagonismo di alcuni enti, come per esempio le Province, che vengono investite di nuovi poteri e competenze, decentrati in maniera autonoma dalle Regioni stesse.

Del resto, anche la **Comunità europea nel 2001 ha redatto un libro bianco** sulla governance europea, nel quale si pone il problema di verificare il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini data la disaffezione crescente nei confronti della politica, fenomeno questo non solo europeo, ma mondiale, nazionale e locale.

Così, tra le proposte azzardate nel libro bianco si fanno strada **cinque principi** politici che, secondo l'Unione europea, devono orientare le azioni politiche:

- decentramento
- apertura alle diversità
- partecipazione
- responsabilità
- efficacia

Nel libro, oltre a sottolineare il fatto che tali principi devono divenire punti di riferimento per il dibattito sul futuro del-

l'Europa, si indicano, tra le tante, alcune azioni irrinunciabili quali:

- sfruttare meglio le competenze e le esperienze pratiche delle autorità regionali e locali;
- ridefinire i ruoli e le responsabilità di ciascuna istituzione affinché i cittadini possano riconoscere in essi i loro principali interlocutori ai quali richiedere di rispondere delle decisioni prese.

Anche nel libro bianco dell'Unione Europea il tema della governance, che si articola su più livelli, chiama in causa la complessità che diviene al tempo stesso una sfida consistente nel definire principi chiari su come le competenze e le responsabilità vanno ripartite, non certo separate.

La governance e il sistema integrato di servizi: 6 personaggi in cerca di regista

Se da questa prospettiva ci trasferiamo nel sistema Italia, subito ci salta agli occhi come la governance applicata al cosiddetto stato sociale, stante l'attuale sospensione determinata dalla riforma sul federalismo, attesa ma non ancora portata a termine, faccia scorgere sulla scena 6 personaggi non già in cerca di autore, visto che larga parte delle leggi esiste, quanto piuttosto in cerca di una regia.

La legge 328/2000 infatti introduce una riorganizzazione territoriale operata con esplicite riforme che spostano la responsabilità regolativa ad attori istituzionali collocati su differenti livelli unitamente a strategie di gestione come esternalizzazione, privatizzazione, individuazione degli interventi, aspetti questi che hanno reso più complesso il panorama degli attori in gioco, il quale a sua volta ha comportato una ridefinizione dei

processi di decisione politica e una diffusione di "nuovi modelli di governance".

Il primo attore è il cittadino, destinatario delle azioni di welfare che in questa nuova cornice legislativa assume un nuovo protagonismo: da suddito a cittadino appunto, da soggetto passivo a soggetto attivo. Il livello di partecipazione, o com-partecipazione alle scelte, dovrebbe consentire anche la possibilità di incidere sulla qualità delle prestazioni intervenendo, laddove è possibile, anche attraverso una diretta gestione dell'offerta.

Il secondo attore, al quale spetta un copione particolarmente complesso, è rappresentato dai Comuni, ai quali spetta una programmazione sociale ispirata a logiche negoziali che faciliti, per esempio, la crescita nella funzione gestionale da parte dei soggetti privati legati all'Ente pubblico da un rapporto di convenzione, abdicando dunque a questo ruolo e assumendo quello di governance appunto. Ai Comuni spetta l'interpretazione di un ruolo per l'esercizio del quale forse non sono ancora del tutto pronti: la costruzione cioè di un welfare municipale che sappia non solo tutelare, o al contrario solo dismettere, ma che assuma la conciliazione come una sfida per sviluppare e innovare facilitando buone relazioni tra soggetti istituzionali e all'interno di un sistema di regole il cui rispetto compete loro monitorare e presidiare

Il terzo attore in scena sono le Province, alle quali spetta un'azione di governo in grado di tenere ben monitorato il territorio, affinché la localizzazione delle politiche sociali non costituisca una dispersione delle risorse finanziarie ed uma-

ne, ma un vero e proprio investimento all'insegna del riequilibrio territoriale funzionale al recupero di azioni passate spesso sbilanciate tra un territorio e l'altro (PC-RN); il ruolo della Provincia appare sempre più connotato come funzionale non solo al monitoraggio e alla valutazione dell'efficacia dei trasferimenti finanziari, ma anche alla definizione di tavoli di progettazione locale in cui concertare azioni incrociate su differenti aree comunque confinanti tra loro (Piani di zona in cui convergono le azioni socio-sanitarie e socio-educative in integrazione tra loro).

Il quarto attore è rappresentato rappresentato dalle Regioni, le quali sono chiamate ad implementare politiche sociali coerenti con il nuovo sistema di welfare, sempre meno verticistico e sempre più improntato alla realizzazione di interventi e servizi sociali a rete, garantendo alcuni principi quali quelli dell'universalismo, della sussidiarietà, dell'integrazione attraverso un ruolo regionale in grado di tessere il più possibile relazioni efficaci con enti locali, Province e Comuni in primis, ma anche con altri attori e con gli stessi destinatari delle azioni politiche, ovvero gli utenti, per la programmazione e l'attuazione delle politiche.

Il quinto attore riguarda il privato sociale e il cosiddetto terzo settore, al quale la stessa legge 328/2000 guarda valorizzandolo e riconoscendone il contributo non solo a livello della gestione dei servizi, ma anche a livello della progettazione e implementazione organizzativa. In altre parole, l'implementazione del Piano sociale nazionale richiede una struttura di governance che sia capace di mobilitare le esperienze e le risorse esi-

stenti nelle diverse realtà territoriali. In questo senso il principio di sussidiarietà appare una norma di regolazione dei rapporti tra i vari livelli della Pubblica Amministrazione e tra questi ultimi e la società civile che configura un nuovo profilo di welfare noto come *welfare mix*.

Infine il sesto, ma non ultimo attore impegnato a ridefinire il proprio ruolo è lo Stato, che in questa nuova cornice deve definire tra materie esclusive e concorrenti le soglie entro le quali limitare o promuovere i propri interventi diretti e indiretti (le recenti sentenze della Corte Costituzionale sulla base dei ricorsi delle Regioni sono una testimonianza).

Il sistema dei servizi educativi in Emilia-Romagna tra decentramento, sussidiarietà, qualità in epoca di transizioni generazionali

L'intera area delle politiche sociali con l'attuazione della L.R. 2/03 e con la sperimentazione 2002-2004 dei Piani di zona ha messo meglio in evidenza il tema dei ruoli istituzionali e degli strumenti della governance che ha assunto un rilievo centrale nell'elaborazione e nell'azione di governo, regionale e locale, delle politiche socio-sanitarie.

I principi del sistema di governo delineato dalla L.R. n. 2/2003, specularmente alla 328/2000, e dai provvedimenti attuativi riguardano diversi punti, tra cui alcuni trasferibili anche al settore socio-educativo, ovvero:

- la **centralità degli enti locali** nella programmazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali e socio-sanitari a rete;

- l'**individuazione dell'ambito territoriale della zona sociale**, corrispondente all'ambito territoriale del distretto sanitario (ambito distrettuale) come area ottimale per la gestione associata delle funzioni di programmazione e gestione del sistema integrato;
- l'acquisizione del metodo della **programmazione partecipata e concertata** per lo sviluppo e la gestione del sistema integrato;
- la **valorizzazione dei soggetti privati**, in particolare del terzo settore, nella partecipazione alle diverse funzioni previste per la realizzazione del sistema integrato.

In particolare rispetto al tema del governo e della gestione dell'integrazione sociosanitaria, dai Piani e dagli Accordi di programma, la delibera attuativa della legge di riforma regionale, la n.615/2004, e gli indirizzi contenuti nel documento preparatorio al Piano regionale, hanno costituito un quadro di riferimento rilevante per il percorso programmatico dei Piani 2005-2007, come terreno di concreta sperimentazione.

In questa stessa delibera trova collocazione e regolamentazione anche il sostegno all'estensione, sperimentazione, gestione e qualificazione dei servizi educativi per l'infanzia, sotto la cui voce vengono indicate le risorse programmate, citate nel novero dell'insieme delle azioni volte al sostegno degli impegni di cura e di lavoro delle famiglie nell'ambito delle più allargate azioni di welfare, rimandando ad atti deliberativi a sé stanti l'attuazione di quanto disposto dalla L.R. 1/2000, modificata nella n. 8/2004, in materia di servizi per la prima infanzia.

In effetti questa legge e la relativa delibera n. 646/2005 introducono le azioni e

gli strumenti volti alla governance del sistema dei servizi per la prima infanzia assumendo, prima ancora della L.R. 2/2003 di riforma del welfare regionale, il federalismo istituzionale come criterio guida per la realizzazione del sistema stesso.

La legge, inoltre, introduce tra i beneficiari dei finanziamenti destinati alla costruzione, ristrutturazione arredo, gestione, formazione e sperimentazione di servizi più personalizzati (educatrice familiare e domiciliare) non solo i soggetti pubblici, tradizionalmente protagonisti dagli anni '70 in poi della realizzazione e gestione di tali servizi, ma anche soggetti privati autorizzati e, se convenzionati, anche accreditati, ad eccezione dell'educatrice familiare.

Nel tentativo di uniformare le politiche rivolte ai servizi per la prima infanzia ad un sistema di regole valide per tutti, allo scopo di tutelare la qualità degli interventi rivolti ai bambini in età così precoce e nello sforzo di corrispondere ad un desiderio legittimo di cura e di sicurezza da parte delle famiglie utenti, la direttiva non risparmia alcune regole la cui applicazione ha consentito, per alcuni soggetti gestori privati, di compiere uno sforzo non indifferente, se desiderano essere beneficiari dei finanziamenti, nell'adeguare gli standard strutturali e organizzativi a coefficienti di qualità universalmente condivisi. Ciò ha consentito dal 2000 al 2005 di far uscire da un sommerso un po' torbido ben 200 nidi che oggi risultano titolari dei requisiti definiti in direttiva.

Allo stesso tempo nella legge e nella direttiva si è dato visibilità ai **coordinatori pedagogici** e alla loro aggregazione territoriale nelle sedi provinciali, attraverso i coordinamenti pedagogici provinciali appunto, organismi in grado di elaborare una più

compiuta configurazione della progettualità all'interno del sistema educativo integrato.

Per questo anche i soggetti gestori privati, uniformandosi alla cultura maturata nei servizi pubblici, devono:

- disporre di un **progetto pedagogico** contenente le modalità organizzative e di funzionamento del servizio;
- disporre della figura del **coordinatore pedagogico**;
- prevedere nei contratti un numero di ore di **formazione** analogo a quello previsto dal contratto dei dipendenti pubblici, garantendo pari opportunità di trattamento economico dal momento che sempre più spesso si trovano a lavorare nella stessa sede operatrici dipendenti pubbliche e operatrici provenienti dal privato sociale che, a parità di mansioni, vengono retribuite in maniera diversa;
- attuare o aderire ad iniziative di collaborazione ove esistano diversi servizi e soggetti gestori pubblici e privati, al fine della realizzazione del **sistema educativo integrato**.

La figura del **coordinatore**, sia esso operante nel pubblico o nel privato, appare comunque decisiva ai fini di un presidio e una cura della/del:

- gestione delle équipes educative operanti nei servizi educativi;
- elaborazione di modelli organizzativi e gestionali dei servizi coordinati;
- monitoraggio e valutazione degli obiettivi dichiarati ed effettivamente raggiunti dai servizi coordinati;
- formazione e aggiornamento degli operatori dei servizi;
- costruzione di un sistema integrato basato su alcuni punti fermi all'interno di una cultura pedagogica condivisa.

Vincoli e difficoltà della governance

Questo percorso non è scevro di difficoltà e di tortuosità: intanto la costruzione di un sistema integrato deve corrispondere prima di tutto ad una dichiarata volontà politica e ad una matrice culturale forte che assuma la differenza come valore e non come elemento di contrasto. Molto spesso permangono, soprattutto nei piccoli Comuni, logiche e culture ancorate ad una visione campanilistica delle politiche, anche quelle socio-educative, che non tardano a tradursi in spinte competitive o peggio ancora oppositive; si oscilla dalla concorrenza quasi sleale nella gestione dei servizi tra logiche ideologicamente radicali (sia pubbliche che private) fino alla totale evasione del ruolo di governance e di controllo sui requisiti che sia pubblico che privato devono possedere nella gestione dei servizi stessi.

Permane ancora, a distanza di tempo e nonostante una forte azione di sostegno da parte degli uffici regionali, una difficoltà da parte delle Province ad assumere il ruolo di coordinamento e a perseguire azioni di assunzione di responsabilità diretta e non delegata o trasposta per intervento della Regione stessa; non sono questi elementi imputabili ad una cattiva volontà, quanto piuttosto ad un percorso estremamente complesso che questa nuova sfida della governance evoca e richiede. Si tratta di riconfigurare un ruolo diverso del pubblico ri-allineando funzioni diverse in capo a istituzioni in rapporto tra loro non verticistico, ma complementare.

Nel confronto periodico con i territori continuano ad essere presenti alcuni ostacoli che paiono influenzare il percorso

sulla governance e, più in generale, la tenuta del sistema dei servizi:

- la capacità, non sempre adeguata, da parte dei Comuni direttamente, e delle Province indirettamente, di **esercitare un ruolo di controllo e vigilanza** a partire da una cultura di governance che non appartiene del tutto alla loro identità. L'aver da sempre espresso una competenza più a carattere gestionale non facilita una progressiva assunzione di un ruolo rinnovato: si oscilla tra la fascinazione verso forme di controllo e vigilanza standardizzate, traslate da logiche e aree marcatamente aziendali (utilizzo di certificazioni, ad esempio sul modello ISO 9001) a dismissioni vere e proprie, dove il pubblico stenta ad essere identificato come l'ambito a cui far riferimento per competenza, efficacia ed efficienza, oppure ad applicazioni un po' esasperate di sistemi di controllo che assumono più i caratteri della persecuzione che della concertazione facilitante;
- la crescente **precarizzazione del lavoro**, che non consente di dare stabilità alle reti di reciprocità tra pubblico e privato e in questa alternanza forse a vivere con maggiore difficoltà il presente è proprio l'ente pubblico costretto tra il patto di stabilità e la pressione determinata dal blocco delle assunzioni; in questo senso assistiamo a spinte a volte degenerative che inducono i Comuni ad inventarsi veri e propri escamotage per deviare i vincoli loro imposti rischiando, così facendo, di approdare a soluzioni che spesso determinano maggiori confusioni e sovrapposizioni di ruoli e funzioni con una deriva, tra le maglie del

sistema, del rispetto delle regole su cui il sistema stesso deve fondarsi;

- il **gap temporale delle riforme** e più in generale l'**instabilità dei governi** che impongono un'incapacità di governance precaria come precari e incerti sono gli stanziamenti che ne conseguono nell'alternanza tra un Governo che va e uno che viene; ciò non consente di programmare gli interventi e di dare respiro proprio a quella dimensione di progettazione a medio e lungo periodo che richiede stabilità;
- il **ricambio generazionale** che rappresenta per i servizi educativi una scadenza annunciata; il passaggio del testimone è uno dei prossimi appuntamenti ai quali stiamo arrivando senza una cultura di governance documentata tale da non affidare alla sola trasmissione orale larga parte delle competenze tecniche e amministrative maturate in questi 35 anni di servizi; tra i nuovi ingressi entrano profili professionali precari ma con un bagaglio di esperienze a volte disorganico, non sempre riconvertibile automaticamente; ciò comporta una formazione *in progress* ancora più articolata e complessa;
- l'**insidia del libero mercato**, inteso come ambito in cui l'assenza di regole costituisce una possibile attrazione e che provoca contraccolpi e derive tali per cui si tende a truccare i servizi educativi connotandoli come "leggeri" e flessibili, impostati magari su una logica puramente assistenziale, che non richiederebbe rigore e qualità, così da dribblare gli ostacoli introdotti con le direttive che, invece, impongono un'adeguamento degli standard strutturali e organizzativi nella tutela dei bambini e a garanzia

per le famiglie di un'offerta educativa adeguata, primi fra tutti i titoli di studio, e una formazione alta del personale che sta a contatto con i bambini.

L'inerzia istituzionale dentro ad un quadro politico perennemente in bilico, dove alla caduta di un Governo consegue spesso un azzeramento delle normative emanate, con l'ovvio spaesamento da parte dei protagonisti che tali normative sono tenuti ad applicare, comporta:

- una disuguaglianza tra territori con potenziali conflitti tra Stato e Regioni e tra queste ultime;
- una maggiore difficoltà di coordinamento tra livelli territoriali diversi anche nell'ambito di una stessa Regione;
- problemi di trasparenza del processo decisionale.

Significativa è la conclusione a cui è pervenuto Yuri Kazepov, sociologo dell'Università di Urbino, che in un seminario nel 2005 dedicato alle politiche contro l'esclusione in Europa constata quanto segue, e in cui mi riconosco: egli afferma che in Italia i dubbi sull'abilità di governare le cause dell'esclusione sociale a livello nazionale si stanno rafforzando, e ciò rende l'Italia un paese dove i diritti dipendono da dove si nasce e non dal bisogno.

Certamente l'impegno espresso nella nostra Regione sulle politiche di welfare ha consentito di facilitare l'espressione di diritti di cittadinanza riconoscibili e tutelabili, ma anche nella nostra Regione si pone il problema di facilitare una visione più trasparente delle politiche legate alla governance tentando, per esempio, di fare leva su un sistema integrato più armonioso, a costi più adeguati e con un esercizio della responsabilità coerente e in

capo a tutti i soggetti che a diverso titolo concorrono alla realizzazione di politiche di welfare.

Bibliografia

- Y. Kazepov, “Le politiche contro l'esclusione sociale in Europa”, relazione presentata al seminario *Patti locali per uno sviluppo solidale*, Ancona, 19 luglio 2005.
- Gruppo Nazionale Nidi Infanzia (a cura di), *Infanzia nelle politiche locali*, atti del seminario, Firenze, 4 novembre 2005.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento degli affari sociali (a cura di), *Primo Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza*, 1997-1998.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento degli affari sociali, Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (a cura di), *Piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, 2000-2001, Legge 451/97.
- Forum del terzo settore, *Un patto per lo sviluppo sociale e per un nuovo welfare*, Protocollo d'intesa fra Legaautonomie e Forum del terzo settore, 27/10/2006.
- Commissione delle Comunità europee, *La Governance Europea, Un libro bianco*, Bruxelles, 5 agosto 2001.
- C. Ranci, “Costruire il welfare locale: la sfida del social planning”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, sezione Politiche sociali, n. 10/11/2006.
- M.G. Falciatore, R. Serpieri, M. Stai-bano, *L'innovazione organizzativa per la governance delle politiche regionali*, Franco Angeli, Milano, 2005.

L'ESIGENZA DI STANDARD A TUTELA DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Giovanna Zunino

Ufficio Infanzia, Segreteria Confederale CGIL

Certamente un sindacato si occupa di diritti, di lavoratori e quindi l'idea che sia stato istituito, all'interno di un sindacato, un ufficio che si occupa di un tema generale e complesso come l'infanzia, io spero sia interpretato (perché questo è il nostro scopo ed è in quella direzione che lavoreremo) come l'assunzione di una grande responsabilità. Crediamo che occuparsi dei diritti dell'infanzia e dei bambini significhi mettere al centro i bambini e non i servizi, e voglia dire occuparsi anche dei diritti dei lavoratori e di quelli delle mamme, nonché dei diritti complessivi. Lo scopo è tenere in equilibrio e in giusta coalizione fra di loro questi tre diritti:

- i diritti dei bambini ad avere dei servizi dedicati;
- i diritti dei genitori ad avere un luogo sicuro nel quale accompagnare tranquillamente propri figli;
- i diritti dei lavoratori che lavorano in questi servizi.

Detto questo, aggiungo subito che non entrerò nel merito delle questioni, ma enuncerò dei titoli che sono degli impegni, rispetto ai cui risultati noi chiediamo di essere giudicati, in base al lavoro che riusciremo a fare. Abbiamo intenzio-

ne di lavorare il più ampiamente e unitariamente possibile con tutti i soggetti e gli attori, ce n'è un bisogno estremo.

Innanzitutto, mi interessa sottolineare che gli Asili nido non possono più essere ritenuti, in questo paese, un servizio a domanda individuale. È necessario avviare un percorso molto difficile, perché abbiamo una Finanziaria che colloca i nidi fra gli interventi per la famiglia, ma noi crediamo che i nidi debbano essere collocati all'interno del sistema complessivo dell'istruzione. Pensiamo che "cura" sia anche "apprendimento" e vorremmo che questo non rimanesse semplicemente uno slogan. Non fa parte della cultura di questo paese pensare che, quando ci si occupa di un bambino e lo si aiuta a diventare capace di soffiarsi il naso da solo, in realtà si è di fronte ad una grande azione di apprendimento e di sostegno all'autonomia, con tutto quello che ciò comporta. Crediamo anche che l'istruzione sia un diritto e i diritti si rivendicano e si assicurano, non si comprano e non si vendono.

Non ci accontentiamo più di dire che bisogna eliminare le liste d'attesa per i nidi perché in questo paese esiste una Regione, l'Emilia-Romagna, che complessivamente si aggira intorno al 20%,

con delle punte più elevate nei capoluoghi di Provincia. Poi, però, esistono alcune Regioni e città che non sanno neanche che cosa sia il nido e, quando come sindacato abbiamo provato a fare una rivendicazione, devo dire in solitudine, affinché se ne occupassero le Regioni o gli enti locali, ci è stato risposto che non vedevano per quale ragione lo dovessero fare, visto che non ne avevano domanda. In tutti i campi è necessario, ma nell'educazione la domanda è fondamentale per determinare l'offerta. Se il nido non c'è non si capisce per quale ragione il genitore dovrebbe perdere tempo a rivendicare una cosa che non c'è. Rispetto ai diritti dei bambini non possiamo continuare a pensare che ci si possa arrangiare in un altro modo. Siamo di fronte agli obiettivi di Lisbona.

Gli obiettivi di Lisbona devono essere un impegno per tutti nel nostro paese e non solo per Reggio Emilia. Noi come CGIL guardiamo con attenzione agli obiettivi di Lisbona, non solo in termini quantitativi, ma miriamo, con interesse ed impegno, ai quaranta obiettivi di qualità che la UE aveva individuato qualche anno fa. Non basta enunciare gli obiettivi, occorre anche concretizzarli. Io ho in mente un obiettivo, uno su tutti: "il diritto del bambino ad essere felice". Abbiamo fatto recentemente una ricerca nella Regione Puglia che tendeva a scoprire quali sono gli atteggiamenti ed i comportamenti dei genitori e degli insegnanti della scuola dell'infanzia e della scuola elementare, rispetto al problema dell'anticipo. Ebbene, è emerso un quadro molto preoccupante ed allarmante: i bambini si trovano in mezzo a due fuochi di fragilità che non possono non richiamare a delle precise responsabilità: una fragilità

genitoriale forte e una fragilità professionale altrettanto notevole, altro che "governance"!

È su questo che dobbiamo assolutamente lavorare. I numeri ce li abbiamo di fronte; abbiamo complessivamente sul territorio nazionale una percentuale che si aggira intorno al 13-14%; Lisbona invece, al 33%. Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, abbiamo dei dati che risalgono al 2000, quando il Ministero aveva condotto un'indagine piuttosto accurata a proposito della copertura sul territorio nazionale. Nel 2000 ci aggiravamo intorno al 94%; il 62% dello Stato, il 16% dell'ente locale, circa il 22% della scuola paritaria. In questo periodo è successo che la scuola dell'infanzia ha cominciato ad essere molto apprezzata dai genitori stranieri: prima mandavano i loro figli solo ed esclusivamente alla scuola elementare perché erano obbligati, poi, per fortuna, hanno incominciato a riconoscere la scuola dell'infanzia come un servizio e come un luogo di vera integrazione culturale. Tuttavia, abbiamo perso i conteggi, non sappiamo più qual è la lista d'attesa. Il Ministero ci dice che non c'è (lista d'attesa), ma a noi risulta che ci sia, non solo perché non sono stati comunicati i posti, ma anche perché ci sono dei gravi problemi in tema di edilizia scolastica.

Nel frattempo è intervenuta la legge 53 che ha proposto l'anticipo: terribile. Io sono d'accordo con Irene Balaguer, la quale dice che tutti quanti siamo spinti verso un discorso dell'apparenza, piuttosto che dell'andare in profondità; i bambini vanno a scuola per dovere, non per piacere, poi le conseguenze si vedono dopo tanti anni. La responsabilità di un Governo illuminato è quella di pensarci e di occuparsene: se non sanno pensarci i ge-

nitori e se non ce la fanno a pensarci gli insegnanti, è necessario che il Governo si assuma queste responsabilità.

La proposta dell'anticipo, lo avevamo immediatamente avvertito, è una proposta demagogica e ammaliatrice per genitori poco attenti, che ha visto settantamila bambini entrare in contesti non dedicati. Irene sottolineava come, a livello di sindacati e insegnanti, si preferisca la comodità, la sedia tranquilla, piuttosto che preoccuparsi di garantire un contesto educativo dedicato. Con riguardo alla vicenda degli anticipi, io ho lavorato molto tempo nel sindacato della scuola, che è stato il vero antagonista della proposta Moratti in questo campo, devo dire in totale solitudine. Abbiamo fatto un grande lavoro e crediamo che ci siano buoni elementi per poter dire che l'anticipo nella scuola dell'infanzia è stato culturalmente cancellato. Come CGIL noi intendiamo lavorare per avere al primo posto, come servizio 0-3, gli Asili nido, e riconfermiamo una scuola dell'infanzia che si occupi dei bambini dai tre ai sei anni e che deve essere assolutamente generalizzata, con dei numeri sicuri.

Da un punto di vista culturale, dalla nostra ricerca emerge che il vero disastro non interessa solo l'entrata anticipata alla scuola dell'infanzia dei bambini di due anni e mezzo, ma anche l'entrata anticipata alla scuola elementare dei bambini di cinque anni e mezzo.

I bambini di due anni e mezzo nella scuola dell'infanzia hanno trovato delle insegnanti molto spaesate e preoccupate di perdere l'immagine di insegnante che fa scuola, ma per fortuna hanno vinto i bambini piccoli, che hanno costretto gli insegnanti a prenderli in considerazione e a modificare in parte il progetto educativo.

Tuttavia, è ancora troppo poco, perché non possiamo pensare che un progetto possa essere semplicemente modificato: un progetto deve essere prima di tutto pensato.

La scuola elementare è stata invece molto più rigida ed è stata interessata da un notevole problema di formazione; il Governo, che è intervenuto chiaramente sulla questione degli anticipi nella scuola dell'infanzia, non lo ha fatto con altrettanta chiarezza per la scuola elementare. Quando ci siamo trovati di fronte al fatto i dati non c'erano, abbiamo provato a fare un'indagine e la prima cosa che abbiamo preteso è che il fenomeno venisse portato in luce e che tutti si assumessero le proprie responsabilità. Sulla carta, facendo un lavoro all'interno del coordinamento con l'associazione nazionale dei Comuni, abbiamo ottenuto delle condizioni. Le condizioni, mi preme dirlo, non erano solo il numero dei bambini e gli spazi adeguati o l'alimentazione che doveva essere certamente adatta, ma c'erano altri aspetti che noi riteniamo essenziali:

- un progetto educativo pensato con la cultura del nido. Oggi gli insegnanti della scuola dell'infanzia non ne sono ancora capaci e questa è una grande scommessa;
- l'opportunità delle sezioni "primavera", previste nella Finanziaria, deve essere un'opportunità rivolta, secondo la CGIL, prima di tutto ai bambini, altrimenti non ci interessa. Su questo occorre essere molto chiari.

Un modo per aiutare gli insegnanti è quello di non lasciarli soli; bisogna accompagnarli e sostenerli. Quando si è soli si ha paura e la paura non aiuta ad affrontare serenamente i problemi e ad assumere determinate responsabilità.

Noi pensiamo che standard siano le azioni di contaminazione di buone pratiche, riteniamo che standard sia l'assunzione di garanzie da parte della "governance", perché in questa vicenda degli anticipi, mi spiace dirlo, ma tra i tanti assenti abbiamo trovato anche gli enti locali. Infatti, quando la scuola diceva "È possibile fare questa operazione?" l'ente locale rispondeva: "certamente nullaaosta in questo ufficio...". Una risposta come questa, di fronte ai diritti dei bambini non ci basta, nella maniera più assoluta. Noi riteniamo che standard sia il sostegno alla partecipazione dei genitori.

Da questo punto di vista, abbiamo bisogno di recuperare la nostra storia e abbiamo molto da dire. Standard per noi è tenere in considerazione la fatica degli operatori, ma soprattutto il loro pensiero, che è un elemento che va sicuramente assunto, sostenuto ed aiutato. Il problema degli standard non interessa solo ed esclusivamente l'interno di un sistema integrato pubblico-privato, ma è un problema pubblico.

Nel nostro paese tutti sanno che nascere a Reggio Calabria, a Cagliari o Caltanissetta, non è la stessa cosa che nasce-

re a Torino, a Venezia, a Milano o a Roma, e questo non è corretto. A tal proposito, abbiamo istituito un gruppo di lavoro nel quale è presente una rappresentante del Gruppo Nazionale Nidi Infanzia, Luisa Cremaschi, che voglio in questa sede ringraziare.

Abbiamo bisogno, in qualità di CGIL, dato che ci occupiamo di lavoratori, che la legge 53 sui diritti parentali venga utilizzata, anche se sarebbero necessarie alcune modifiche, in particolare su due punti:

- una legge che abbassa l'obbligo scolastico e chiede ai ragazzi di scegliere a dodici anni se entrare nel sistema della formazione professionale o nel sistema dell'istruzione, non può essere definita "una legge di civiltà";
- una legge che introduce l'anticipo, non è una legge che rispetta i ritmi di sviluppo dei bambini.

Noi abbiamo intenzione di lavorare con tutti, anche sul piano confederale unitario, perché da soli non si va molto lontano e io credo che i bambini abbiano bisogno dell'aiuto e del sostegno di tutti noi.

Governo locale e qualità dei servizi per l'infanzia

LE POLITICHE PER L'INFANZIA: SCELTA PRIORITARIA

Daniela Lastri

Assessore alla Pubblica Istruzione, Comune di Firenze

Inizio questa seconda parte del seminario introducendo una riflessione fra amministratori e dirigenti dei vari servizi, cercando di dare alcuni input.

Credo che per governare localmente e, quindi, avere al centro la qualità dei servizi per l'infanzia, occorra in primo luogo assumere le politiche dell'infanzia e per l'infanzia come scelta prioritaria di una Pubblica Amministrazione. Questo è, ovviamente, il primo obiettivo.

Il secondo obiettivo è, invece, quello di destinare risorse sia per mantenere e consolidare i servizi di qualità esistenti, sia per diffondere i servizi sul territorio, incrementando l'offerta al fine di raggiungere i livelli previsti negli obiettivi europei.

Dall'altro lato è necessario certamente promuovere la diversificazione delle tipologie, per dare una risposta anche al bisogno che si sta presentando nelle realtà urbane con caratteristiche differenti: il piccolo centro, la grande realtà urbana e il medio-grande centro urbano.

L'altra questione è quella di creare un sistema integrato dell'offerta di servizi, rafforzando la funzione del Comune, quella di regolare sempre di più la rete di quei servizi che si creano, instaurando una collaborazione virtuosa con il privato

sociale, che assume un ruolo attivo e propositivo all'interno di questo sistema. In tutto questo, negli ultimi anni si sono potute sviluppare una serie di significative tipologie di servizi oltre a quelle più conosciute, note e storiche dell'Asilo nido, quelle successive dei centri giochi educativi, ma anche quelle all'interno del contesto familiare, attraverso l'esperienza dei domiciliari o di altre iniziative che negli ultimi tempi hanno riguardato anche alcuni interventi nelle aziende del Nord Italia.

In questo quadro, il ruolo del pubblico è un ruolo del tutto determinante e cioè quello di essere il garante della qualità, del controllo, della valutazione permanente e del coordinamento fra le esperienze. Credo che questo possa esseremissurato chiaramente in realtà come la Toscana o l'Emilia-Romagna o, comunque, in quelle realtà che nel corso di questi anni hanno avviato un progetto di integrazione con il privato, avendo un ruolo di guida e regolazione. Dobbiamo lavorare affinché il sistema integrato dei servizi e, quindi, il ruolo dell'ente locale tuteli il diritto all'educazione di tutti i bambini e bambine nell'ottica di un percorso anche di educazione permanente, di *Lifelong Learning*.

Occorre anche garantire ai bambini e alle bambine le pari opportunità di accesso ai servizi, per favorire sempre di più la conciliazione tra la vita familiare e la vita lavorativa.

A proposito esistono normative specifiche. Ciò che conta è come queste normative si riescono a tradurre nella pratica, poiché spesso la loro applicazione è difficile; per esempio, garantire alle donne le pari opportunità attraverso la promozione e la realizzazione delle buone pratiche che si possono attivare con la presenza e lo sviluppo di servizi sempre più legati ai nuovi bisogni. Per fare questo è necessario definire meglio i livelli e gli standard di qualità; ovviamente, affinché questo possa avvenire occorrono buone leggi regionali che possano garantire tutto ciò.

In tal senso, nel nostro paese c'è ancora un eccessivo dislivello. Purtroppo, coloro che hanno leggi regionali che definiscono gli standard di qualità, se non un sistema integrato, sono pochissimi, quasi un'eccezione.

Questa, invece, dovrebbe essere la regola: poter definire un sistema nazionale incentrato sui servizi alla prima infanzia più di quanto non sia stato fatto fino ad ora, evitando di favorire solo le realtà che hanno una forte tradizione culturale su questi temi, che sono state all'avanguardia nello sviluppo di questi servizi e che hanno creato un eccessivo dislivello che oggi rischia di non essere recuperato, se non c'è un forte impegno da parte dello Stato.

Sono necessari anche dei sacrifici per creare e definire livelli essenziali e per dare alle Regioni una certezza, affinché le normative regionali sul sistema dei servizi e, soprattutto, sull'integrazione dei

servizi si possa assolutamente realizzare. Si è parlato molto questa mattina dell'Emilia-Romagna.

In Toscana abbiamo una copertura che ha raggiunto quella dell'Emilia-Romagna, per cui soddisfiamo oltre il 30% della domanda e abbiamo un assetto legislativo, partito nel 1999 e proseguito con un aggiornamento nel 2002, che oggi vede un piano integrato che parte dalla prima infanzia e arriva all'età adulta in quel processo di *Lifelong Learning* che vede l'integrazione del sistema educativo, formativo e d'istruzione, fino ad arrivare al sistema integrato con il mondo del lavoro. Credo che una buona capacità di "governance" sia essenziale affinché questo sistema integrato possa diventare operativo, perché si tratta di un sistema particolarmente complesso che va fatto funzionare al meglio. Bisogna consolidare le varie competenze, le responsabilità e, soprattutto, lavorare insieme in modo integrato per valorizzare i livelli di qualità che sono stati raggiunti.

L'altro elemento necessario è il monitoraggio della qualità attraverso l'elaborazione e gli strumenti di misurazione. Penso all'esperienza del Centro di Documentazione Nazionale che ha sede a Firenze presso l'Istituto Innocenti, che sta monitorando e valutando le esperienze che sono state realizzate. In questi giorni si sta procedendo ad una valutazione dei livelli di qualità che si sono raggiunti all'interno dei nostri servizi e, ovviamente, questa modalità di intervento ha bisogno di una continua osservazione e un forte coordinamento per poter comprendere e, di conseguenza, intervenire sul mantenimento e sullo sviluppo del sistema della qualità. Sono necessari progetti di continuità finalizzati alla creazione di un siste-

ma integrato zero-sei anni. Un ulteriore aspetto riguarda i progetti di formazione comune che facilitano la conoscenza reciproca tra operatori, educatori, rappresentanti del settore pubblico e di quello privato. Occorre fare in modo che la formazione sia coerente e, soprattutto, che possa dare prospettive a tutti.

Questo è tutto ciò per cui ci stiamo muovendo, sia attraverso le opportunità che ci dà la nostra legge regionale, sia attraverso una modalità di lavoro che abbiamo praticato nell'esperienza fiorentina, cioè quella di una formazione unica che possa assicurare l'esistenza di una rete dei servizi nel pubblico e nel privato, una rete che fa parte di un coordinamento unico e che ha come obiettivo quello di scambiare continuamente le esperienze che sono in corso nel nostro territorio.

La formazione è sicuramente una delle questioni centrali: bisogna dare continuità ai processi di formazione, rafforzare sempre di più le competenze professionali, ottimizzare le risorse, fornendo anche forme di collaborazione fra Comuni. Bisogna sostenere anche coloro che ne hanno più bisogno, facendo in modo che il lavoro si integri e possa sostenere altre esperienze. Penso ai piccoli Comuni, che potrebbero creare un'associazione, proprio per evitare la dispersione delle risorse.

L'altro aspetto rilevante è costituito dal rafforzamento delle strutture e dal coordinamento pedagogico, che è assolutamente indispensabile per far funzionare bene questo percorso, favorendo anche nelle realtà di piccole dimensioni forme di collaborazione fra i Comuni. Occorre tenere presente che il coordinamento pedagogico può essere un nodo di collegamento con altre esperienze, per lavorare insieme su progetti comuni in aree che si asso-

migliano, in base ai bisogni che si presentano. Per questo è molto importante che la rete non interessi solo il centro urbano, dove si crea il maggior bisogno, ma si estenda anche alle realtà periferiche.

Un ulteriore aspetto è rappresentato dalla collaborazione fra tutte le realtà che da anni operano sul versante dello sviluppo dei servizi per la prima infanzia, affinché la diffusione di buone pratiche possa favorire la progettazione di percorsi transnazionali, la partecipazione e lo scambio.

Affinché non si disperda l'opera fatta finora, c'è bisogno degli ingredienti che ho appena elencato e di un ente locale che abbia come obiettivo centrale il tema dell'infanzia. Viviamo oggi un momento particolarmente critico dal punto di vista delle risorse, ma è proprio in questi momenti che c'è la possibilità di fare scelte innovative e significative, non quando c'è abbondanza di risorse.

Penso che le esperienze che verranno qui presentate siano la testimonianza del grande lavoro che sta dietro il sistema integrato dei servizi, e della valorizzazione della qualità raggiunta fino ad ora, intesa come il perno centrale attorno al quale lo sviluppo del nostro sistema dei servizi.

Ritengo che questi interventi possano arricchire il nostro lavoro e permetterci di andare avanti operando la scelta del futuro, cioè la scelta del sistema integrato, per sviluppare non solo gli Asili nido, ma anche la scuola dell'infanzia. Credo che questa scelta possa essere garantita attraverso l'impegno che gli enti locali finora hanno dimostrato e che sicuramente continueranno a dimostrare, grazie alle esperienze di cui sono ricchi e di cui continueranno ad arricchirsi.

IL GOVERNO DEL SISTEMA INTEGRATO NELLA GRANDE CITTÀ

Maria Coscia

Assessore alle Politiche Educative e Scolastiche, Comune di Roma

È proprio nelle situazioni di contingenza e di difficoltà economica che si può valutare la qualità degli interventi di un Governo che guarda al futuro. Io penso che il problema fondamentale del nostro paese sia non solo la crescita economica, ma anche la crescita delle persone.

C'è un problema serio, noi avevamo avuto in questi ultimi anni un'inversione di tendenza rispetto alle nascite, ma le statistiche più recenti dicono che la crescita è nuovamente in arresto e che l'Italia è tra i paesi più vecchi, o forse il paese europeo che tende ad invecchiare di più, e di nuovo i bambini non nascono.

Questo avviene per un insieme di fattori: l'insicurezza, la precarizzazione, l'incertezza sul futuro incidono sulle scelte delle giovani generazioni, ma c'è anche il tema della possibilità di avere a fianco, nel momento in cui si fa una scelta così bella e così fondamentale per la vita, delle persone e dei servizi educativi di qualità. Ci sono alcune Regioni che hanno lavorato per molti anni e oggi sono fra le punte più avanzate anche in Europa; c'è poi un'altra parte del paese, soprattutto dal Lazio in giù, caratterizzata da gravi problemi. Roma ha cercato di essere una capitale anche per dare dei segnali forti, che ci hanno portato ad assumere il tema

dei diritti dell'infanzia e dei diritti dei bambini ad avere un servizio educativo di qualità, come uno tra gli argomenti centrali della nostra azione di Governo e del nostro lavoro. Ricordo sempre i dati da cui eravamo partiti nel 2001. 8.300 posti di nido per i bambini (a Roma si contano circa settantamila bambini di questa età) significava avere una copertura dell'11% circa. In questi anni abbiamo lavorato moltissimo, perché convinti che bisognasse superare la concezione del nido come servizio a domanda individuale e dare alle famiglie l'opportunità di scegliere e di fare in modo che si potesse affermare al più presto questo diritto. Siamo arrivati a mettere in campo cinquemila posti in più, raggiungendo una copertura del 20%. Mi sembra che il lavoro che è stato fatto sia notevole. Voglio dire che tutto questo si colloca in un'idea di città a misura di bambini e, quindi, di sviluppo di altri servizi e di altri interventi, sia innovativi che di rafforzamento.

La nostra scuola dell'infanzia è la più grande d'Italia, gestita da un Comune; sono stati 37.000 i bambini in più che abbiamo accolto nelle nostre scuole in questi cinque anni, soprattutto nelle sezioni a tempo pieno. Abbiamo affrontato, negli anni bui della gestione Moratti, il tema

della riduzione del tempo scuola e l'Amministrazione comunale ha cercato di rispondere alle esigenze quantitative e qualitative delle famiglie e, soprattutto, dei bambini. La nostra Amministrazione è profondamente convinta che investire sull'infanzia significhi:

- in primo luogo, affermare i diritti dell'infanzia;
- in secondo luogo, investire sul futuro della nostra città e del nostro paese.

Per questo abbiamo lavorato anche in un'ottica di innovazione cioè, pur mantenendo l'idea della centralità del servizio comunale, abbiamo lavorato per la crescita di un sistema integrato di servizi per la prima infanzia. "Integrato" nel senso di creare anche delle opportunità private di qualità e nel senso di differenziare l'offerta educativa. Non esistevano a Roma strutture convenzionate, ma esistevano diverse strutture "sommese", se così le vogliamo chiamare, per non dire "in nero". Nella misura in cui il servizio pubblico non riusciva a dare una risposta alle tantissime domande che arrivavano, spesso le famiglie erano costrette a rivolgersi ad un sistema privato che esisteva, ma che aveva le caratteristiche di un sistema sommerso senza regole, che mettevano a rischio la qualità educativa e la sicurezza.

Aver costruito un sistema di accreditamento e di convenzionamento che si fonda su regole chiare, certe, su standard di qualità pari a quelli del servizio pubblico, ha significato mettere in funzione altre 71 strutture pari a circa 2.000 posti. Anche sul versante dei nidi aziendali siamo riusciti ad avere un buono sviluppo con un'idea centrale: non era tanto importante il luogo dove c'era il nido, ma i contenuti del nido, la qualità delle strut-

ture, le caratteristiche del progetto educativo. Abbiamo quindi sollecitato l'apertura dei nidi aziendali al territorio, per un totale di circa 32 realtà aziendali. Si tratta in prevalenza di realtà pubbliche, ma ci sono anche realtà private e sono già quindici le strutture che sono state aperte in questi anni, che hanno gli stessi standard di qualità dei nidi comunali e che accolgono, in parte, figli dei lavoratori e delle lavoratrici di queste aziende e, in parte, i bambini del territorio, dando una risposta alle liste di attesa dei nostri Municipi.

Il sistema si fonda su regole, criteri e linee guida comuni, nonché la capacità dell'istituzione pubblica di svolgere un'azione di monitoraggio, di verifica e di controllo, ma anche di confronto sul sistema, attivando gradualmente un meccanismo di valutazione della qualità che abbia al centro il tema dell'aggiornamento e della formazione del personale. Abbiamo avviato molte iniziative di lavoro in comune tra le coordinatrici dei nidi e i coordinatori dei nidi convenzionati. Abbiamo realizzato delle vere e proprie azioni formative comuni fra le nostre operatrici e le coordinatrici dei nidi convenzionati. "Sistema" significa questo: costruire azioni che rendano possibile un confronto reale, un lavoro di reciprocità, la possibilità di confrontare i percorsi ed i passi avanti che ciascuno riesce a compiere, condividendo gli obiettivi, i criteri e i punti fondamentali dei progetti educativi. È evidente che ciascun individuo costruisce una propria identità legata alle professionalità, alle relazioni con i bambini e così via...

Abbiamo lavorato sulla possibilità di mettere in campo delle proposte innovative, anche nel pieno di una tempesta che è già stata citata, ovvero la "legge Morat-

ti”, che riguardava il tema dell’ingresso anticipato dei bambini nelle scuole dell’infanzia statale.

Un esempio di proposta innovativa da parte nostra è il “progetto ponte”, che consiste nell’attivare delle sezioni sperimentali nelle nostre scuole dell’infanzia, rivolte alla fascia di età 2-3 anni. Questo progetto innovativo è stato pensato in un quadro di riferimento chiaro e cioè: il nido è il servizio fondamentale di riferimento per i bambini da zero a tre anni, mentre la scuola dell’infanzia lo è per i bambini da tre a sei anni. In un quadro di riferimento unitario e di continuità educativa, abbiamo creato questo progetto di trentaquattro sezioni sperimentali che accolgono oltre 600 bambini nelle scuole dell’infanzia. Abbiamo introdotto un aspetto oserei dire rivoluzionario per chi come noi, e come voi, conosce le dinamiche che caratterizzano i rapporti tra le due realtà, nidi e scuole dell’infanzia, cioè quello di fare lavorare insieme le educatrici e le insegnanti.

Due sono le questioni fondamentali:

- rispettare i tempi di crescita dei bambini;
- comprendere che il lavoro di cura fa parte del progetto di accompagnamento alla crescita e all’apprendimento dei nostri bambini.

Sappiamo che i bambini più piccoli hanno capacità di apprendimento straordinarie e, quindi, la relazione che si realizza nel momento in cui si accompagnano i bambini nella ricerca della loro autonomia è fondamentale per costruire un equilibrio nella sfera psico-affettiva, la sfera relazionale e la sfera cognitiva.

Questa convinzione ha accresciuto la professionalità delle une e delle altre, non

abbiamo avuto abbandoni significativi dopo questa esperienza, anzi, si è verificato un “attaccamento” al servizio da parte sia delle educatrici che delle insegnanti.

Ovviamente, si è tentato di realizzare dei contesti ambientali adeguati all’età, facendo in modo che ci fossero degli spazi per il riposo, spazi condivisi e programmati con i ragazzi più grandi oltre l’aula tradizionalmente intesa, ma prevedendo anche uno spazio magari polifunzionale, di riposo, o anche per svolgere altre attività nel momento in cui questa non funzionasse come spazio per il riposo. Questa ed altre esperienze simili hanno costituito un punto di riferimento anche per lo stesso Governo nel momento in cui il Ministro Fioroni e il Vice Ministro Bastico hanno portato avanti questa linea: da un lato di arrestare l’ingresso anticipato dei bambini alla scuola dell’infanzia, dall’altra dare una risposta ai settantamila bambini i cui genitori avevano richiesto l’ingresso anticipato nella scuola dell’infanzia.

Il fenomeno, purtroppo, si è verificato e si verifica perché c’è una carenza diffusa in tante parti del paese di Asili nido. Il nostro dovere come istituzione deve essere quello, di fronte a un bisogno così diffuso, di offrire un servizio di qualità.

In un quadro di servizi e di attività educative e scolastiche per i bambini da zero a sei anni, io penso che si possa percorrere la via verso un servizio integrativo che aiuti a far crescere un’offerta di qualità in quei Comuni dove permangono gravissime difficoltà. Probabilmente anche negli altri Comuni capita che più c’è offerta di servizio e più c’è domanda.

Riguardo lo standard del 33%, i dati mostrano che si tratta di uno standard

provvisorio perché i bambini sono molti di più. Cresce nelle nuove generazioni la consapevolezza che i bambini devono poter stare con gli altri bambini e devono avere dei luoghi di riferimento per poter crescere bene ed essere accompagnati dalla famiglia nell'apprendimento. È molto probabile che lo standard europeo non debba essere solo raggiunto, ma anche superato negli anni futuri. Tuttavia noi, come Amministrazione comunale, dobbiamo lavorare molto per raggiungere quell'obiettivo; per questo ci siamo posti come traguardo la messa in campo altre 84 strutture (nidi), per coprire altri 7.000 posti e arrivare allo standard europeo, continuando a camminare nella direzione del sistema integrato.

Parlando ancora dei numeri di Roma, posso riferire che noi gestiamo circa quindicimila posti nei nidi, ma sono 172 le strutture comunali e, proprio riferendomi a questo numero, nei giorni scorsi siamo riusciti a concludere un accordo che io definisco "di svolta" per la nostra città, che forse può costituire un punto di riferimento utile per altre realtà del paese.

Per la prima volta abbiamo potuto condividere con le organizzazioni sindacali l'idea che il servizio pubblico può rimanere centrale nella misura in cui si può anche lavorare in un'ottica di utilizzo ottimale delle risorse pubbliche, non solo in termini di espansione ma anche in termini di riforma: cioè, fare in modo che si introducano e si rispettino sempre più concretamente i criteri di efficienza e di efficacia.

In questo senso, noi siamo riusciti a fare due cose: mantenere l'idea che la gestione diretta dei nidi debba poter essere concretamente perseguita se si mantiene nella mano pubblica il personale educati-

vo; abbiamo poi affermato, per la prima volta in un accordo sindacale, che procederemo all'esternalizzazione progressiva dei servizi ausiliari. Per esprimere il concetto in maniera semplice, l'Amministrazione progressivamente non assumerà più bidelli, cuochi, ecc., ma questi servizi saranno affidati a realtà esterne all'Amministrazione, ovviamente anche in questo caso definendo livelli standard di qualità; il personale educativo, invece, rimarrà alle dipendenze comunali. Questo è un aspetto fondamentale dell'accordo nel quadro della discussione sul tema del lavoro precario nel nostro paese. In particolare modo, nei servizi educativi, abbiamo concordato di assumere in due anni 2.000 insegnanti attualmente precarie, a partire da gennaio.

Questo non solo fornisce una certezza sul futuro di tante lavoratrici e le loro famiglie, ma dà anche stabilità ai servizi: l'incertezza portava precarietà anche a causa del *turn-over* annuale a cui gli enti locali, e non solo, erano costretti. Il non poter procedere ad assunzione ha portato a una moltiplicazione degli incarichi annuali e, quindi, a un'insicurezza nei servizi nel corso di questi anni.

Questo è il secondo, forse il fondamentale aspetto positivo che ha indotto le organizzazioni sindacali a condividere con noi l'introduzione di criteri di ottimizzazione dell'uso delle risorse pubbliche.

La terza questione, importantissima per la nostra città, è stata quella di abbassare l'organico di base. A Roma, un "nido tipo" aperto dalle sette di mattina alle diciotto di sera, che contava 60 posti, vedeva un organico di 15 educatrici. L'accordo è stato che noi nel corso di due anni scolastici ridurremo l'organico a 13 educatrici per i nidi che chiuderanno alle

sedici e trenta, partendo, con i nuovi nidi che apriremo a partire da gennaio, già con 13 o 12 educatrici. È la prima volta, credo, che si riesce a giungere ad un accordo di riduzione del costo del lavoro in un'istituzione pubblica, mentre nel privato accade spesso. Personalmente credo che questo sia un fatto, almeno così l'ha definito il sindaco, "storico", per la realtà della nostra città.

In questo accordo abbiamo, inoltre, introdotto elementi di miglioramento per quanto riguarda le supplenze brevi, introducendo dei criteri più rigorosi rispetto al passato.

Concludendo, voglio solo aggiungere che il futuro dello sviluppo dei servizi per l'infanzia nel nostro paese parte certamente dal fare in modo che nelle amministrazioni si affermi sempre di più l'idea che il nostro paese ha un problema non solo di crescita economica, ma anche di prospettiva futura, che si risolverà solo se riusciremo a dare fiducia alle giovani generazioni nell'investire sul loro futuro e sulla decisione di avere bambini.

Si tratta di una questione di grande rilievo, ma accanto a questo credo che oc-

corra una maggiore sintonia ed integrazione nel lavoro fra tutte le istituzioni del nostro paese. In molte Regioni d'Italia, (accade anche nella nostra Regione), si è investito sempre meno sui servizi per l'infanzia.

Il problema vero è riuscire a fare in modo che si rafforzi la capacità di intervento degli enti locali e si mettano in campo delle risorse aggiuntive che aiutino i Comuni a gestire questi servizi. Io apprezzo lo sforzo che viene fatto con l'attuale legge Finanziaria, di fornire delle risorse dedicate allo sviluppo di una rete di nidi nel nostro paese. Ritengo che ci siano, a partire da qui, le condizioni affinché si possa sviluppare un lavoro di forte impegno da parte dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, nel definire livelli e standard di qualità, ma anche nel mettere in campo risorse aggiuntive che vadano nella direzione che prima dicevo.

Per quanto ci riguarda, noi continueremo a fare la nostra parte supportati dal nostro Sindaco, il quale è più che convinto che investire sull'infanzia significhi investire sul futuro della nostra città e del nostro paese.

GLI STRUMENTI PER SOSTENERE LA QUALITÀ DEL SISTEMA

Lilia Bottigli

Responsabile Sistema Integrato Servizi Prima Infanzia, Comune di Livorno

Il sistema dei servizi livornese si è sviluppato sullo sfondo delle leggi della Regione Toscana (prima 22/99 e poi 32/02 che hanno sostenuto e finanziato la sperimentazione dei servizi integrativi al nido così come delle forme di integrazione con il privato) ma anche delle scelte politiche del Comune che ha, da sempre, considerato i servizi per la prima infanzia un bene comune di responsabilità pubblica.

Questa scelta ha condotto ad affrontare il rapporto con il privato (sollecitato dalle normative progressivamente intervenute) con l'obiettivo di costruire un sistema integrato fortemente governato dal Comune al cui interno ricercare anche le soluzioni per la stabilità dei Servizi comunali (in gestione diretta) messa seriamente a rischio dai vincoli (assuntivi e non solo) imposti dalle leggi finanziarie degli ultimi anni.

Ai fini del funzionamento stesso del sistema, si è cercato di perseguire l'equilibrio delle parti (dei soggetti pubblici e privati) perché consente di creare un sistema organizzativo autocorrettivo, fondato su una cultura dei pari, che costruisce e mantiene relazioni improntate a mutualità, reciprocità, coinvolgimento, sfida comune, apprendimento continuo; da questo *potere* (verbo) *dell'equilibrio* (e non dall'equilibrio

del potere-sostantivo) scaturisce la possibilità di utilizzo totale delle potenzialità insite nella dinamica degli scambi tra gli attori organizzativi del sistema, con il risultato di facilitare il processo di self-empowerment (come capacità di cogliere l'ampiezza del ventaglio di possibilità tra cui scegliere) delle organizzazioni (pubbliche e private) coinvolte.

Per questo sono state promosse politiche di rete concertate con le associazioni delle imprese e con le organizzazioni sindacali che hanno anche il valore simbolico di far assumere ai rappresentanti della comunità locale la cultura dell'infanzia ed il valore della sua educazione.

La realizzazione concreta di queste politiche ha richiesto – a tutti e per primo al Comune – investimenti finanziari e professionali, perché costruire un sistema integrato – e soprattutto governarlo – non vuol dire sottrarre risorse (risparmiare sui servizi) ma, al contrario, prevederne di aggiuntive, più flessibili, per essere utilizzate in modo diversificato.

Una delle prime azioni necessarie alla costruzione del sistema è stata, per il Comune, la modifica delle strutture organizzative e professionali deputate alla direzione e gestione dei servizi educativi per la prima infanzia.

È stato istituito un ufficio “progettazione e programmazione sistema integrato prima infanzia” (diretto da un funzionario socioeducativo inquadrato nell’area delle alte professionalità ai sensi del CCNL AA.LL quadriennio giuridico 2002-05 come “figura di sistema”) in grado di attivare consulenze fiscali, finanziarie, del lavoro; è stata stabilizzata la Direzione psicopedagogia dei Servizi con l’istituzione di due uffici territoriali diretti da due funzionari socioeducativi (pedagogisti) inquadrati in posizione organizzativa; sono stati nominati (con inquadramento Cat. D/D2 e successivamente D3) otto coordinatori pedagogici territoriali individuati con selezione interna tra gli insegnanti dei servizi prima infanzia.

Così articolata, la struttura di Direzione tecnico-amministrativa comunale opera per l’integrazione in sistema di modelli diversi e per la promozione della qualità dei servizi pubblici e privati, ma anche delle imprese titolari e gestori dei servizi privati con cui è sottoscritto, non solo un

contratto, ma un patto per lo sviluppo del sistema e della qualità dei servizi.

In questa prospettiva la Direzione comunale organizza (con i referenti dei privati) una direzione ed un coordinamento pedagogico integrati e stabili per/con cui, annualmente, mette a punto percorsi di formazione professionale e di supervisione pedagogica che hanno il comune obiettivo di fornire/affinare gli strumenti (posseduti dal gruppo di direzione integrata) per verificare e sviluppare in modo omogeneo la qualità della relazione educativa in tutti i servizi del territorio, coinvolgendo prima di tutto l’Università ed altri enti di ricerca per validare i modelli (di servizio e psicopedagogici) progressivamente attivati fuori dalle tentazioni di autoreferenzialità.

A sostegno di questa modalità di procedere il Comune, sullo sfondo del regolamento regionale toscano (D.P.G.R. n° 47/r dell’8.8.2003), si è dotato di un proprio quadro regolamentare che differenzia i percorsi per l’autorizzazione al fun-

Livorno è una città di circa 160.000 abitanti con un insieme di servizi educativi 0-3 anni composto da:

Nido

Comunali

- n.12 gestione diretta: 523 posti
 - n.1 gestione in appalto: 15 posti
- per un totale di 558 posti

Privati

- n.6 accreditati e convenzionati che offrono in totale 224 posti, di cui 173 riservati al Comune
- n.1 autorizzato: 32 posti

Centro Gioco Educativo

Comunali

- n.1 gestione in appalto con 20 posti

Privati autorizzati

- n.3 con 61 posti complessivi

Educatore domiciliare

- n.3 privati accreditati e convenzionati per un totale di 15 posti

Centro Bambini e Genitori

- n.1 comunale, gestito in appalto, per un totale di 40 posti

Aree Verdi

- n.3 comunali, gestito in appalto, per un totale di 60 posti

zionamento e per l'accreditamento dei servizi privati che, proprio perché finalizzati alla valutazione complessiva della qualità della permanenza (della vita) quotidiana, dei bambini e delle bambine in quel servizio, sono entrambi procedimenti di competenza della Direzione tecnico-amministrativa delle attività educative comunali che assume come non vincolanti i pareri tecnici di altri settori (urbanistica, edilizia, ambiente) dell'Ente e dell'Az.USL. E ancora allo scopo di promuovere consapevolezza e assunzione di responsabilità di tutta la comunità rispetto ai luoghi dei bambini, le richieste dei privati vengono esaminate in una conferenza permanente dei servizi che istruisce il procedimento coinvolgendo istituzioni ed enti territoriali.

Particolare attenzione è posta all'accreditamento dei servizi privati (già autorizzati) per cui sono verificate:

- le condizioni di inquadramento e stabilità del personale per il presente ma

- anche per le prospettive di qualificazione offerte dal gestore e dal contratto applicato;
- la formazione professionale realizzata nell'orario di lavoro contrattuale (per almeno 110 ore annue) e la sua concreta traduzione pedagogica nel quotidiano del servizio;
- la qualità della relazione educativa concretamente realizzata nel servizio con presenza minima trimestrale di un coordinatore pedagogico comunale;
- la qualità (oltre gli ambiti formali) della partecipazione individuale e collettiva delle famiglie;
- la qualità della progettazione educativa (per l'organizzazione degli ambienti, dei tempi, dei gruppi, delle attività);
- la chiarezza, la coerenza, la pubblicità/trasparenza del quadro regolamentare del servizio in tutti suoi aspetti organizzativi ed economici;
- la quantità e la qualità degli scambi che il servizio ha attivato con gli altri servizi privati e pubblici del territorio.

I dati più recenti indicano 3.837 (dato anagrafico 2005) bambini in età ed una domanda espressa (per l'anno educativo 2006/07) per 1.276 (pari al 33% dei bambini in età) che è progressivamente aumentata in rapporto al crescere dell'offerta (nell'a.e. 2005/06 era per 929 bambini ed in quello 2004/05 era per 824). I Servizi complessivamente esistenti coprono il 22% dei bambini in età e soddisfano il 66% della domanda espressa.

Se si considera, invece, solo il nido i dati si abbassano al 19% dei bambini in età e al 57,30% dei richiedenti; ogni anno, infatti, si forma una consistente lista di attesa per il nido (500 bambini circa a fine ammissioni per l'a.e. 2006/07) che resta comunque il servizio più richiesto.

Questo dato, generalizzato nei Comuni che hanno attivato i cosiddetti servizi integrativi e/o alternativi al nido tradizionale, induce a riflettere circa il permanere del bisogno di servizio continuativo e a tempo lungo che peraltro risponde ai bisogni di continuità, costanza, non frammentazione (dei tempi e delle esperienze dei vita quotidiana) dei bambini e delle bambine.

L'offerta dei Servizi 0-3 cosiddetti ordinari, si integra con quella 0-6 del periodo estivo (che, realizzata per 5 settimane in convenzione con i privati, offre circa 120 posti che esauriscono le richieste) e quella, ordinaria, della scuola dell'infanzia che copre, complessivamente circa il 99% dei bambini in età, articolata con:

- n. 17 scuole statali che accolgono 1.330 bambini/e (il 36 % circa della scolarizzazione);
- n. 15 scuole comunali che accolgono 1.195 bambini/e (il 34 % circa della scolarizzazione);
- n. 13 scuole private paritarie che accolgono 1.005 bambini/e (il 30 % circa della scolarizzazione).

L'accreditamento non è un atto formale, ma un percorso (alla cui verifica finale corrisponde anche l'atto formale) concordato tra Direzione comunale e gestore privato, che prevede:

- la verifica del bilancio e, in generale, della “salute” dell'impresa che gestisce il servizio con, di conseguenza, la verifica delle rette a carico delle famiglie utenti;
- la progettazione condivisa degli investimenti strutturali e professionali (tra cui un coordinatore pedagogico interno) a carico del privato;
- un progetto di formazione (che prevede anche un periodo di tirocinio nei servizi comunali) e di coordinamento pedagogico concertato e condiviso anche dagli operatori del servizio che, tra l'altro, ha l'obiettivo di sviluppare/consolidare il senso di appartenenza e la condivisione del valore sociale del servizio stesso come elementi fondamentali per lo sviluppo della qualità.

Per garantire a bambini, bambine e famiglie un'offerta qualitativamente omogenea, il convenzionamento è riservato ai soli servizi privati accreditati che, con la convenzione, sono inclusi, senza subordinazione, nel Bando annualmente emesso dal Comune per le iscrizioni; le famiglie possono così scegliere tra servizi pubblici e privati avendo comunque come interlocutore e garante l'ente locale.

Alle famiglie dei bambini ammessi nei posti riservati al Comune nei servizi privati accreditati e convenzionati, è erogato (in percentuale variabile su base ISEE) un buono-servizio a parziale copertura della retta mensile; questa copertura dei costi indispensabile per rendere il servizio accessibile, ma il contesto in cui

si realizza è ben diverso dall'erogazione di denaro (pubblico) spendibile da una famiglia in un rapporto diretto – e di solitudine – con il privato sulle base delle leggi di mercato.

Ancora con l'obiettivo di far assumere a tutta la comunità il valore dell'educazione dell'infanzia, nell'ambito dell'impegno finalizzato alla sottoscrizione di un patto per lo sviluppo della città educativa, il Comune è impegnato a far convergere nell'erogazione di buoni-servizio, dentro il sistema integrato, le risorse destinate dalle associazioni delle imprese, dalle aziende e dai contratti decentrati agli interventi assistenziali e/o ricreativi verso i propri affiliati, dipendenti, iscritti.

I servizi accreditati e convenzionati, insieme a quelli comunali (gestiti direttamente e in appalto) sono poi coinvolti, insieme, nei percorsi di formazione professionale e di continuità educativa progettati dallo staff psicopedagogico comunale.

I percorsi di formazione, il cui costo è sostenuto sia dal Comune (per l'organizzazione e la conduzione) che dal privato (come costo del lavoro) sono:

- organizzati per piccoli gruppi (max 20 educatrici) misti;
- articolati sugli assi del sapere, saper essere, saper fare;
- suddivisi con cadenza mensile in sedute (di circa sei ore ciascuna) che prevedono una *fase teorico-pratica* (per fornire informazioni, esplicitare concetti, spiegare i modelli istituzionali, culturali, educativi di riferimento, ricollegare i concetti alle situazioni, i processi all'agire dei bambini) ed una *fase di vissuto personale* (con uso di tecniche attive per sviluppare consapevolezza delle emozioni, dei mo-

delli interni, delle aspettative, delle risorse, delle difficoltà di ognuno rispetto ai contenuti trattati).

Resta comunque fondamentale per la costruzione del sistema integrato pubblico/privato dei servizi educativi per la prima infanzia, il mantenimento di un polo di servizi gestito direttamente dal Comune, che sia significativo non solo per la qualità, ma anche per la quantità (in cui si coniuga e misura la qualità in educazione) e che possa offrirsi come laboratorio di modelli (generalizzabili negli elementi fondanti in coniugazioni organizzative differenti) che possono costituire linee-guida per l'organizzazione dei servizi, del lavoro e per la progettualità educativa nel/del sistema integrato pubblico/privato.

Su questo, a Livorno si è scelto di portare a sistema il modello 0-6 riorganizzando progressivamente i nidi e le scuole comunali dell'infanzia in Centri infanzia 0-6 (ad oggi 4, che accolgono il 24% circa degli utenti dei servizi comunali prima infanzia) per meglio accogliere, con percorsi educativi flessibili e circolari diversamente accessibili ai singoli e ai gruppi, la non linearità dello sviluppo infantile e coniugare la continuità (degli ambienti e delle educatrici che, inquadrate in un unico profilo, accompagnano il gruppo fino all'uscita per la scuola primaria) con la discontinuità e la ricorsività.

Ancora a sostegno dello sviluppo di un sistema integrato pubblico/privato dei servizi educativi per la prima infanzia, il Comune di Livorno pone:

- una rete di offerte formative aggiuntive (in orario oltre il funzionamento dei servizi) rivolte alle famiglie (ma-

dri e padri – singoli e in coppia – nonni e genitori o nonni insieme ai bambini e alle bambine) che sono localizzate nelle sedi dei servizi pubblici e privati e aperte a tutti (non solamente ai già utenti) e che consentono la conoscenza reciproca (tra famiglie utenti di diversi servizi) e lo scambio;

- la concessione a privati a condizioni favorevoli (rispetto al mercato immobiliare) di sedi di proprietà comunale (derivanti da riorganizzazione della rete scolastica e del patrimonio comunale come da nuova urbanizzazione) con l'esclusiva finalità di istituzione di nuovi servizi prima infanzia previa verifica, con procedura di evidenza pubblica, del progetto di impresa e di servizio in tutti i suoi aspetti;
- una preliminare consulenza psicopedagogia ed organizzativa (realizzata anche attraverso una piccola guida online) per la creazione e la gestione di servizi per l'infanzia.

Tutto questo, a Livorno, ha prodotto, dal 2002 al 2006, una espansione di oltre 200 posti nell'offerta 0-3 anni (che non sarebbe stato possibile realizzare con la gestione diretta), la stabilizzazione ed il pieno utilizzo dei servizi privati che sono stati accreditati e convenzionati con la conseguente stabilizzazione di 60 posti di lavoro (tra educatori ed ausiliari); per il Comune è stato necessario un investimento aggiuntivo – oltre il costo del lavoro dei componenti la Direzione psicopedagogia – pari a circa 300.000 euro annui che ha trovato copertura finanziaria in parte nel bilancio comunale (che registra circa 4.500.000 euro come costo dei nidi in gestione diretta e che è impegnato per circa il 15% nei servizi educativo-

scolastici) ed in parte nei finanziamenti regionali finalizzati all'educazione della prima infanzia.

Per il meccanismo all'inizio richiamato di aumento della domanda in rapporto all'aumento dell'offerta è stato, invece, meno rilevante il risultato sulla lista di attesa comunale che si è ridotta di solo 30 bambini e che, quindi, continua a segnalare la necessità di ulteriori investimenti.

In ogni caso, si è trattato di un percorso impegnativo che ha visto il Comune affrontare inizialmente una presenza di servizi privati (nati in assenza di riferimenti normativi) indefiniti (ed in parte fondati sul sommerso) di fronte ai quali ha preferito essere non solo un controllore in termini ispettivi, ma piuttosto un verificatore, un accompagnatore e un promotore; questo, da una parte, ha dato esiti positivi (di messa a norma e di autorizzazione) mentre, dall'altra, ha consentito di disporre le diffide e le chiusure (che pure sono state disposte) senza impatti violenti né sulle famiglie, né sugli operatori e le operatrici; infine, ha creato i presupposti affinché il territorio, che continua a registrare una forte necessità di servizi, non diventasse (nelle pieghe interpretative delle norme) meta di business a discapito dei bambini, delle bambine e delle famiglie.

Tuttavia si è consapevoli che il sistema integrato pubblico/privato è tutt'altro che esente dai rischi della frammentazione e frantumazione (e dal conseguente cedimento della qualità) che caratterizzano tendenzialmente i privati del territorio, forse perché hanno la caratteristica di essere piccole imprese (uninominali o piccole cooperative in cui prevalgono i soci lavoratori) a conduzione quasi familiare; per contrastare questi processi il

Comune ha il potere di definire (nei capitolati per appalti e concessioni, nei regolamenti per l'autorizzazione e l'accreditamento) le condizioni che garantiscano l'omogeneità strutturale (personale e standard qualitativi), riservando la concorrenza alle idee e alle pratiche pedagogiche, così come può, con la formazione professionale, sostenere/sollecitare i privati a fare rete.

Occorre però anche evidenziare che il Comune esercita le sue funzioni in assenza di una legge quadro nazionale per l'infanzia 0-6 anni che:

- riconosca il nido nel circuito educativo-scolastico, abrogando la L.1044 del 1971 che è ormai lontanissima dalla realtà di questo servizio, ma anche collegando chiaramente questo servizio – spesso frantumato tra sociale, sanità e anche qualcos'altro – al Ministero di competenza;
- chiarisca le competenze tra Stato e Comune, anche per la scuola dell'infanzia, la cui scolarizzazione è molto disomogenea nel territorio nazionale così come lo sono, secondo i diversi gestori, le conduzioni in cui si realizza. Un ultimo esempio di questa non chiarezza sono anche le “sezioni primavera” spuntate (giustappunto!) nella legge finanziaria perché, se è vero che non possono essere paragonate all'anticipo previsto dalla cd. “riforma Moratti” (almeno sono luoghi dedicati – ad un momento dello sviluppo – invece che posti indifferenziati e sparsi), è anche vero che non sono chiare le condizioni di realizzazione, come è vero che questa fascia di età fa parte di una fase dello sviluppo (che non può essere allargata o ristretta a piacere!) la cui cultura

e pratica pedagogica sono state costruite dal nido (che appartiene ai Comuni). Allora – poiché il problema esiste non tanto come anticipo ma come esclusione dall'accesso ad una comunità educativa di molti bambini di 2 anni – perché non promuovere (e finanziare) la sperimentazione di monosezioni di nido 2-3 anni (che peraltro già esistono in molti Comuni) collegate ad una scuola dell'infanzia statale? Perché non promuovere accordi tra scuola statale e Comune, che riconoscano a quest'ultimo un ruolo che va oltre il fornitore di servizi (di mensa e simili)?

- dia – ad ognuno per le proprie competenze – la certezza dei finanziamenti disponibili, riattivando i fondi nazionali.

Insieme ad una legge quadro di questo tipo sarebbe altrettanto importante superare la frammentazione dei contratti nazionali di lavoro di riferimento per le professionalità educative, per introdurre l'omogeneità di trattamento (con contratti nazionali “di professione”? con accordi regionali?) nei livelli salariali e nella strutturazione dell'orario di lavoro (per calendario, per il cd. “rapporto frontale” con i bambini e per il monte-ore per for-

mazione, programmazione, rapporti con i genitori e quant'altro necessario al servizio). Appare grande la contraddizione della diversità di orario e di salario per un insegnante se lavora nella scuola dell'infanzia statale o in quella comunale o in quella privata paritaria.

Sicuramente un simile obiettivo non è raggiungibile a breve termine, considerando che lo stesso CCNL dei Comuni differenzia (per orario e salario) la funzione educativa al nido e alla scuola dell'infanzia, mentre – proprio perché molti Comuni adottano un modello 0/6 – sembrerebbe invece più utile della contrapposizione tra pubblico e privato in un sistema che è già pubblico/privato ed i cui sviluppi, pur in un quadro nazionale che si sta modificando, sono difficilmente ipotizzabili in altro modo.

www.comune.livorno.it

educazione e scuola/prima infanzia

Attività Educative Prima Infanzia

Via delle acciughe n.5

57123 Livorno

Tel: 0586-820616/617

Fax: 0586-820605

sistemainfanzia@comune.livorno.it

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE: INVESTIMENTO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Elena Giacopini

Responsabile Coordinamento Pedagogico Istituzione Scuole e Nidi d'infanzia
Comune di Reggio Emilia

“Esistono molteplici saperi intorno a dimensioni particolari della realtà. Ed esiste un pensare intorno ad essi, che ne interroga le condizioni di possibilità”

M. Cacciari

“Non c'è metamorfosi senza perdita e senza visione: si può cambiare forma solo se si è disposti a perdersi, a meravigliarsi e ad immaginare”

A. Melucci

“Se uno sbaglia è bello perché dopo lui sa che quella cosa lì non va fatta e allora ne capisce”

L.C. 5a 10m

Da molti anni mi occupo¹ e preoccupo della costruzione e realizzazione di percorsi di formazione, in ambito nazionale e internazionale, congeniati soprattutto sull'idea di scambio culturale e di valorizzazione dell'esperienza educativa intesa come contesto privilegiato di autotransformazione.

Implicita è l'idea che la scuola e il nido d'infanzia siano luoghi dove si elabora cultura, si incontrano e si interfacciano differenti culture, dove si promuove ricerca per bambini e adulti in stretta rela-

zione solidale tra loro. Entrambi, bambini ed adulti, sono accreditati di essere detentori di saperi e di essere soggetti in apprendimento.

Per introdurre alcune considerazioni prendo spunto dalle parole di un filosofo, un sociologo e un bambino di quasi sei anni, che mi pare sappiano evidenziare

¹ Solo alcune note per introdurmi. Sono pedagogo, responsabile di coordinamento pedagogico a Reggio Emilia, città che Susanna Mantovani ha definito con vocazione per la mobilitazione pedagogica. Da anni, oltre a coordinare direttamente servizi educativi e REMIDA il centro di riciclaggio creativo di Reggio Emilia, mi occupo di progetti di formazione e di scambio di esperienze con diverse realtà italiane e di altri paesi. Sono esperienze intense che partono dall'idea di dare valore ed esplicitare le teorie che sostengono i differenti progetti pedagogici, parti fondanti dei nidi e delle scuole dell'infanzia nelle diverse città, avviando con insegnanti e pedagogisti percorsi di rilettura e approfondimento intorno alle didattiche. Da alcuni anni a Reggio Emilia siamo organizzati in Istituzione (Istituzione Scuole e Nidi d'infanzia del Comune di Reggio Emilia) che attende ad un sistema integrato di nidi e scuole dell'infanzia pubblici e privati, convenzionati, comunali e statali per la realtà 0-6 anni. Solo due dati: a Reggio Emilia il 40% dei bambini frequentano il nido, il 92% dei bambini frequentano la scuola dell'infanzia.

alcune qualità e valori dei processi formativi e della formazione legati a concetti quali:

- l'*interlocutorietà e la possibilità* (interrogare le condizioni di possibilità);
- il *cambiamento* in relazione alla disponibilità a *perdersi, immaginare e meravigliarsi*, atteggiamenti controcorrente oggi non sempre accolti con favore;
- il *riconoscimento dell'errore* come opportunità per capire meglio, per costruire un pensiero critico, capace di autovalutare e autovalutarsi per considerare la propria esperienza ed imparare da essa.

Premessa intorno al termine formazione

È da tempo acquisito e scontato che intorno ai servizi per la prima infanzia e più in generale intorno all'idea di scuola si parli (avrei voluto dire si discuta ma forse è troppo ardito) della formazione del personale.

La formazione è riconosciuta a priori elemento qualificante, imprescindibile, come indicatore di qualità per un progetto educativo, ma raramente è soggetto di dibattito, di confronto, di approfondimento.

Ma cosa significa formazione? *Formazione da formatio*, etimo latino. Quali immaginari si aprono evocando tale parola? Indagando sul significato etimologico:

- qualcuno la definisce come "l'atto e l'effetto del formare" altri mettono l'accento sulle procedure e i processi e la citano come "modo in cui si dispongono le cose"; il modo in cui

qualcosa si forma, puntando l'attenzione sul processo di composizione;

- altri la citano come maturazione delle facoltà psichiche e intellettuali dovuta allo studio e all'esperienza; recentemente De Mauro scrive "il formare, il formarsi, l'essere formato";
- percorso/processo formativo della cultura, del sapere; formazione culturale con riferimento ad aspetti fondamentali della personalità umana (a partire dall'idealismo tedesco si parla di acquisizione culturale sia in senso generale che specifico, es. formazione scientifica, religiosa, ecc.);
- in pedagogia fino a poco tempo fa veniva usato come sostitutivo di educazione, oggi sempre più assume il valore di superamento dei due termini *educazione e istruzione* troppo spesso posti in una forte contrapposizione. In questo senso il termine *formazione* rinvia sia alla *dimensione esistenziale dell'educazione* (tutto ciò che influisce soprattutto a livello soggettivo sul modo di essere dell'individuo) sia alla *dimensione tecnica* e quindi consapevole e voluta (vicina a quella di istruzione).

Accade così che si dice formazione e si fa riferimento a significati distinti, se non distanti, si pensa ai contenuti, alle procedure, alle forme, ai soggetti protagonisti della formazione.

La formazione

La formazione assume diversi tratti identificatori:

- la **formazione permanente** con necessità di aggiornamento continuo,

per costruire legami, connessioni con le contemporaneità culturali e le informazioni, che i processi culturali, legislativi, sociali, politici, economici stanno generando. Edgar Morin parla di una testa ben fatta come di una testa atta a organizzare le conoscenze in modo da evitare una sterile accumulazione, una testa che tende a produrre l'emergenza di un pensiero "ecologizzante" di forte connessione tra l'informazione e il contesto nel quale si vive; si evoca un pensiero complesso;

- la **formazione in servizio/sul campo, come atteggiamento di ricerca** rispetto al progetto culturale e pedagogico che ogni nido/scuola si dà e consapevolmente assume in relazione alla propria realtà. Apre all'idea dell'ascolto, della progettualità, della documentazione, del problematizzare il collegamento tra le conoscenze, del coinvolgimento di tutti i profili professionali (insegnante, cuoca pedagogista dirigente, atelierista...). Tali nuclei valoriali (ascolto, progettualità, documentazione, connessione di saperi e di ruoli) costituiscono il cuore pulsante di una scuola viva che assume un approccio di ricerca che coinvolge insieme insegnanti e bambini, generando un profondo senso di appartenenza.

È un'idea di formazione che mette in discussione molti stereotipi, e rompe non poche certezze: non accetta il presupposto che la programmazione didattica sia da stendere nei primi giorni di scuola e sia valida per tutto l'anno, offre uno sguardo critico verso i piani di formazione scritti un anno per l'altro e affidati ad esperti esterni.

Affida buona parte del processo di formazione agli insegnanti stessi che, pensati come interlocutori di studiosi e ricercatori, sono essi stessi ricercatori e assume l'idea che la scuola sia laboratorio di ricerca culturale, cioè della cultura intergenerazionale espressa dai bambini e dai ragazzi insieme agli insegnanti.

Nella ricerca l'insegnante deve essere considerato "non come oggetto di studio ma come interprete dei fenomeni educativi", scriveva anni fa David Hawkins. Gli insegnanti sentono fortemente l'esigenza di accrescere la loro competenza, di convertire i fatti in pensieri, i pensieri in riflessioni, le riflessioni in cambiamenti dei pensieri e delle azioni.

Significa interpretare i processi prima ancora dei risultati, alzando la consapevolezza della relazione tra insegnamento e apprendimento e la consapevolezza dell'apprendere ad apprendere.

È tenere in forte considerazione un rapporto di solidarietà e alleanza tra prassi e teoria; prassi e teoria che reciprocamente si affinano e si rafforzano, sono pensate in uno stato di reciproca interlocutorietà che alimenta processi innovativi.

Probabilmente esistono anche altre interpretazioni dell'idea di formazione e talvolta è difficile tracciare rigidi confini, forse tali interpretazioni hanno bisogno l'una dell'altra e nessuna esiste senza l'altra; di solito, infatti, convivono momenti divulgativi con momenti di ascolto di interlocutori con diversi approcci disciplinari, momenti di approfondimento con percorsi di ricerca...

Troppo spesso però i piani di formazione canonici prevedono solo laboratori o solo incontri con ottimi relatori; in modo provocatorio vorrei dire che soddisfano un piano informativo, culturale

di nutrimento del pensiero, ma il *processo formativo chiede di mettersi in gioco come insegnanti*, di riflettere intorno all'esperienza didattica ed educativa realizzata con i bambini assumendo inediti punti di vista, cogliendo lo spaesamento e il pensiero del disincanto che ti prende quando realmente impatti le originalità dei processi conoscitivi dei bambini e ognuno scopre che davvero conosce poco.

In questa ottica chiaro è l'impegno di portare la cultura espressa dai bambini fuori dalle classi e, perché no, fuori dalla scuola, anche alla città: per mettere in dialogo le culture tra/di generazioni diverse.

La formazione è investimento come metafora per indicare il collocamento di energia/valore su un'attività progettata e condotta nel tempo; sottolinea l'azione del portare verso nuove possibilità di azione/pensiero/coinvolgimento.

Sottolinea la potenzialità di un patrimonio che si valorizza nel tempo, anche se non è sufficiente lo scorrere del tempo. Non è sufficiente una sequenza lineare e cronologica di incontri, è la qualità della relazione tra i diversi sistemi che si intrecciano e che portano valore aggiunto: gli investimenti soggettivi personali assumono maggiore forza ed incisività quando diventano investimento del gruppo di lavoro collegiale, ed ancora sono più potenti se si traducono in investimento della comunità (la scuola, la città, il sistema integrato pubblico con scuole FISM comunali private e statali).

Si intravedono flussi e spazi di comunicazione e relazione davvero complessi, a volte anche difficili da decodificare proprio perché appartenenti ad esperienze diverse, si intravedono anche molti in-

ciampi e l'urgenza di rinnovare le strategie della formazione.

Per tutto questo assumono particolare valore la presenza dei coordinamenti pedagogici, così come i servizi di supporto quali i centri documentazione, i laboratori teatrali, gli atelier espressivi, ecc.

Nella nostra città sta nascendo anche il Centro Internazionale Loris Malaguzzi con la vocazione ad essere luogo di dialogo tra diversi approcci disciplinari, tra diversi gruppi generazionali, tra diverse culture; luogo di ricerca, innovazione, creatività, una sfida difficile e complessa.

Questioni emergenti

Nel dire questo penso anche a quanto sta accadendo in diverse contraddittorie realtà nazionali. Di fatto, in questi ultimi anni assistiamo a responsabilità e scelte differenti; da una parte si dichiara la formazione come elemento fondante mentre avanzano contratti lavorativi che sempre più riducono il monte-ore dedicato alla formazione e alla compresenza delle insegnanti, oppure si creano condizioni di insegnamento nella stessa sezione o scuola con insegnanti che hanno contratti differenti (Stato, Comuni, Cooperative, ecc.) con diverse organizzazioni orarie per cui è estremamente difficile concordare sui tempi e i modi e significati degli incontri e della formazione, oppure si vivono situazioni di forte precarietà del personale, che non ha le condizioni minime per investire nella costruzione di un percorso e processo formativo, cioè nella costruzione di un senso di appartenenza all'esperienza educativa, nell'esperienza educativa. E credo anche si possa accogliere la sfida di riflettere sull'idea di

flessibilità, criterio che negozia il cambiamento, cerca adattamenti ed ha ben poco da spartire con precarietà e provvisorietà, instabilità che minano il senso di possibilità di investimento.

A proposito della precarietà vorrei accennare ad un'iniziativa avviata nel febbraio scorso nella mia città, Reggio Emilia, dalla scuola dell'infanzia Pablo Neruda e da un gruppo di genitori denominato "Dialoghi sulla scuola". L'iniziativa "Preoccupati – in educazione qualità non fa rima con precarietà" – ha posto all'attenzione dei politici, dei cittadini, del mondo della scuola l'incidenza negativa e problematica della precarietà del personale; la precarietà non consente la corresponsabilità educativa di tutti i ruoli professionali (cuoche, atelieriste, insegnanti, pedagogisti), annulla la possibilità della formazione permanente in servizio che si costruisce nel lavoro condiviso dalle insegnanti e nella compresenza con il gruppo dei bambini, indebolisce i rapporti scuola-famiglia, non permette di garantire ai bambini il diritto alla continuità del progetto educativo, non produce un significativo risparmio economico ed anzi genera dissipazione del patrimonio culturale ed educativo (con evidenti costi sociali), non consente al personale di costituire identità di gruppo, coesione sociale e condivisione di responsabilità. A giugno una seduta speciale e dedicata del Consiglio Comunale di Reggio Emilia ha assunto con voto quasi unanime la mozione popolare proposta dal documento del gruppo dei genitori sollecitando ad individuare nuove strade per superare il blocco delle assunzioni nella scuola (ovvio, non solo comunale, il riferimento vale anche per la scuola statale).

Il documento pubblicato dalla rivista *Bambini* e condiviso anche dal GNNI, è stato presentato ad altre città, e molti hanno condiviso il senso della riflessione proposta. A volte il documento è stato oggetto di confronto critico: a cosa serve, a chi serve un tale documento? Non mette in difficoltà le Amministrazioni che già sono in affanno sui servizi? A noi pare che l'iniziativa "Preoccupati" dia argomenti per alimentare il confronto, voglia sensibilizzare i politici intesi come interlocutori attivi e, speriamo, propositivi di cambiamenti, sia esempio di un ottimo esercizio di cittadinanza agito dai genitori, perché denunciare i possibili rischi è responsabilità e competenza del diritto di cittadinanza di ciascuno di noi. Non intende essere un documento di contrapposizione, ma prende posizione.

Vuole in modo serio proporre considerazioni intorno alle scelte di un progetto educativo e pedagogico, e contribuire ad offrire spunti ai politici per orientare le loro scelte intorno alle politiche dell'infanzia e della scuola. Oggi, a fronte delle difficoltà della precarietà, ogni realtà sta adottando scelte creative differenti, e non sempre con coerenza rispetto all'essenza identitaria di servizi dedicati e pensati per i bambini prima di tutto: cioè l'essere servizi educativi (sia nido che scuola dell'infanzia).

Sul piano nazionale si propone, come innovazione e superamento dell'anticipo scolastico, la sezione ponte per i bambini di 2-3 anni nella scuola dell'infanzia; quale idea di servizio educativo propone? Quale idea di diritto dei bambini si considera? con quale personale, con quale formazione, in quali spazi? Questa scelta quanto sta mutando il DNA, l'identità del nido e della scuola dell'infanzia? Sicura-

mente oggi si intravedono mutazioni (scambi vicendevoli nello 0-6) di esperienze, che sono forse il preludio di mutazioni e mutamenti del nido e della scuola dell'infanzia?

Di che cosa stiamo parlando allora? I nidi e le scuole sono riferimenti fondanti la riflessione intorno alla formazione e alla qualità della formazione auspicata o necessaria. Quale coerenza tra proposte attuative e identità/organizzazione dei progetti culturali pedagogici e educativi?

Accredito culturale e processi formativi

Sempre i progetti, i piani formativi dichiarano di partire dall'analisi dei bisogni; forse è davvero necessario partire dai bisogni, o forse è solo una tradizionale abitudine, conservatrice di ciò che si sa fare?

La formazione potrebbe essere luogo e contesto metaforico dove posizionare non solo bisogni ma soprattutto diritti dei bambini e degli adulti partendo dagli accrediti culturali, dalle pertinenze culturali attribuite ai soggetti in apprendimento, in relazione? Credo che dovremmo partire dalla piena consapevolezza che il bambino è soggetto di diritto fin da subito, ha diritto ad apprendere, a luoghi pensati in ascolto della cultura che i bambini stessi sanno produrre e esprimere.

Intendiamo ribadire con forza la necessità di percorsi e strutture di formazione capaci di rigenerare e rendere comprensibile il potenziale formativo e creativo che la scuola e il nido hanno e meritano di tradurre in buone prassi, in gesti e pensieri che riflettono, interpretano la quotidianità, senza aspettare progetti speciali, sperimentali, cioè occasionali.

Solo un tale approccio quotidiano si traduce in un atteggiamento di ricerca che sia capace di generare un forte senso di appartenenza, e di restituire valore alla cultura dell'infanzia.

È la scuola di tutti i giorni per tutti i bambini, gli insegnanti, i genitori che merita attenzione e qualità, consapevoli che ogni scelta in educazione è anche una scelta politica, di governo della vita pubblica (polis città, polites cittadino).

Ma quale idea di scuola? Di educazione? Di rapporto con la città?

L'educazione è una responsabilità sociale, culturale, politica della collettività; fa parte dell'idea di città che abbiamo, per tenere insieme la qualità della vita dei cittadini, per contribuire ad esplicitare l'idea di città come comunità. L'educazione definisce la qualità democratica di un paese, è spazio pubblico di discussione ed è a rischio se la formazione perde di incisività.

Qualcuno dice che il vero presidio di cittadinanza della Stato sia la scuola, intesa come promotrice di azioni di cittadinanza e come primo vero luogo di accoglienza perché crea condizioni di possibili dialoghi e confronti, quasi dei microlaboratori per la coesione sociale dove avviare processi di inclusione dei nuovi cittadini.

È quindi davvero vantaggioso investire in formazione anche rispetto alla scelta di valorizzare il sistema integrato pubblico costituito da scuole statali, comunali, private, convenzionate, da nidi comunali, convenzionati e cooperativi.

Progetto scambi pedagogici

Nella Regione Emilia-Romagna da quasi dieci anni si conduce un progetto di

formazione per pedagogisti e insegnanti denominato “Scambi pedagogici”²: propone scambi di esperienze tra nidi comunali, convenzionati e privati, tra servizi integrativi comunali e convenzionati, tra scuole dell’infanzia statali, FISM, comunali, ecc.

Sono stati redatti diversi documenti per provare a dare significato a tale percorso e renderlo patrimonio condivisibile, o almeno sollecitare curiosità e aperture.

È un progetto complesso che cerca di tradurre (senza tradire!) gli orientamenti politici e pedagogici che mirano alla costruzione in educazione di un sistema integrato con valenza pubblica. Parlando degli scambi un’insegnante dice: “*un viaggio fatto di visite dialogate, di domande a volte un po’ sospettose, di confronti diretti a volte impegnativi e difficili, di posizionamenti culturali intorno all’idea di scuola, di bambino/uomo/donna, di apprendimento, di educazione*”.

È un progetto che ha chiesto a più di 35 Comuni con diverse realtà educative di dare disponibilità e mettersi in gioco e ha creato un originale ed autentico percorso formativo che continua ad accogliere nuove proposte di accesso e partecipazione.

Sono momenti che fuori da ogni retorica hanno reso evidente come educare sia educarsi, sia camminare insieme, bambini

e adulti, sicuramente non sempre affiancati, ma scambiandosi gli sguardi, le idee, le interpretazioni e le preoccupazioni; un viaggio dove all’insegnante compete non produrre apprendimento, ma produrre condizioni di apprendimento.

Chiudo con un pensiero di Loris Malaguzzi per chiarire a cosa serve la formazione: “*Fare una scuola amabile – operosa, inventosa, vivibile, documentabile e comunicabile, luogo di ricerca, apprendimento, ricognizione e riflessione – dove stiano bene bambini, insegnanti e famiglie, è il nostro approdo*”.

² “*Identità in dialogo. Scambi pedagogici regionali*”. Quaderno n. 8, Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Regione Emilia-Romagna 2004. “*Provare a capirsi*” raccoglie il pensiero ravvicinato dello scambio tra scuole FISM e comunali, ed ha l’intento di proporsi come documento di studio.

QUALITÀ DEL SISTEMA INTEGRATO ZERO-SEI: UN'OCCASIONE DA COGLIERE

Adriana Querzè

Assessore all'istruzione, Politiche per l'infanzia, Autonomia scolastica,
Rapporti con l'Università, Comune di Modena

Il sistema integrato zero-sei a Modena

Per quanto riguarda la fascia 0-3, a livello comunale abbiamo raggiunto una copertura che si assesta intorno al 35% dei nati. Potremmo quindi considerarci molto soddisfatti, avendo sostanzialmente superato l'obiettivo di Lisbona. In realtà ci siamo resi conto, come veniva sottolineato giustamente in precedenza, che l'obiettivo di Lisbona, che in molte realtà appare ancora lontano – a livello nazionale quasi irraggiungibile – è un traguardo mobile e molto relativo.

Pur avendo raggiunto questa copertura, a Modena abbiamo liste d'attesa consistenti che derivano non tanto da un aumento della natalità, che pure esiste, quanto dall'aumento della percentuale di famiglie che negli ultimi anni hanno deciso di richiedere l'inserimento al nido del proprio bambino.

Negli anni '70 e '80 le famiglie compresero la finalità, il ruolo non assistenziale, bensì educativo della scuola dell'infanzia, e ne fecero grande richiesta; oggi la stessa cosa sta avvenendo per i nidi. È sempre più frequente che le famiglie richiedano questo servizio, inteso come opportunità formativa per i propri bambini.

A Modena circa il 60% delle famiglie presenta domanda di accesso al nido e questo determina liste d'attesa che tendono a non esaurirsi.

Rispetto alla fascia 3-6, invece, la situazione è relativamente stabile, poiché abbiamo una copertura generalizzata del 100%.

Abbiamo raggiunto questi obiettivi tramite un sistema che possiamo definire di *welfare mix*, che ha tentato di integrare, razionalizzare e rafforzare i diversi contributi del Comune, dei privati convenzionati per quanto riguarda la scuola dell'infanzia e dello Stato, in modo da raggiungere un equilibrio significativo fra diversi gestori che sono comunque inseriti in un sistema pubblico, lo stesso descritto questa mattina da Sandra Benedetti.

Rispetto al tema della governance, il concetto di equilibrio fra diversi gestori è un'idea importante sulla quale in Italia si è riflettuto ancora poco; secondo me, la domanda che ci dobbiamo porre è: "qual è la soglia minima al di sotto della quale non si può scendere perché uno dei soggetti partecipanti del sistema integrato sia marginalizzato, resti al di fuori di tale sistema o non abbia quel potere e quella forza derivante dalla sua massa

critica che gli consente di stare pienamente all'interno del sistema?"

In molte aree, per la fascia 0-6, o per meglio dire 0-3, esistono potenzialità che fanno capo all'imprenditoria privata e, se non ci preoccupiamo dare coerenza all'offerta formativa, attraverso strumenti sia pratici, sia teorici, sia culturali, rischiamo di non avere più un sistema.

Perché e come sosteniamo il sistema integrato misto e privato

Innanzitutto, sosteniamo il sistema integrato perché siamo profondamente convinti che l'assunzione delle responsabilità in tema di educazione debba restare pubblica. Questa è la ragione principale.

Rispetto all'intera comunità questo sistema determina una scolarizzazione diffusa e precoce, che è correlata ad alti livelli di occupazione femminile, e concorre alla riduzione del tasso di povertà dei bambini. Non dobbiamo dimenticare che in Italia la fascia d'età più colpita dalla povertà è quella dei bambini; nascere in una famiglia dove entra un solo reddito, perché magari non ci sono servizi e la mamma non può lasciare il bambino a casa da solo, significa collocarsi su una linea molto rischiosa nel senso che basta un qualsiasi evento casuale, ad esempio una malattia, per fare precipitare l'intera famiglia, e quindi il bambino, al di sotto della soglia di povertà.

Sempre nei confronti dell'intera comunità, il sistema integrato consente di sostenere, attraverso la sussidiarietà orizzontale, diversi soggetti che possono contribuire al soddisfacimento dei bisogni della comunità e all'attuazione dei diritti dei bambini.

Infine, non dobbiamo dimenticare la sostenibilità dei costi complessivi dei servizi erogati. Sostenibilità che io ritengo debba essere perseguita attraverso vari canali, senza identificare necessariamente questo aspetto con l'esternalizzazione di servizi. Gli appalti e le convenzioni, ad esempio, possono rappresentare delle buone modalità per migliorare la sostenibilità dei costi, temi su cui occorrerebbe riflettere anche all'interno delle strutture comunali. Faccio un esempio: abbiamo verificato che all'interno dei nostri nidi comunali il rapporto educatori-bambini è più basso di quello medio fissato dalla Regione, che pure non è alto. Con l'accordo dei sindacati, con un percorso di condivisione e di riflessione che ha coinvolto in primo luogo gli operatori, abbiamo avviato un processo di revisione finalizzato ad aumentare questo rapporto, senza ovviamente superare la media indicata dalla Regione. Sono operazioni che sembrano ovvie, ma in realtà sono abbastanza complesse e vanno seguite con attenzione, vanno concertate e concordate con i sindacati.

Ancora, rispetto ai bambini e alle famiglie, il sistema determina una risposta tendenzialmente universalistica; abbiamo visto la domanda crescente di accesso ai nidi e una sostanziale equivalenza rispetto agli standard garantiti. Per quanto riguarda gli standard, credo che sia importante non fare confusione: equivalenza agli standard garantiti non significa che i servizi di un sistema misto sono tutti uguali; se fossero tutti uguali, avrebbero lo stesso costo, ma non è così; significa, invece, che l'azione dell'Amministrazione comunale – in questo caso l'azione pubblica di governance – mira a garantire gli standard concordati minimi, rispetto ai quali non è

possibile scendere, ma è possibile soltanto, quando si hanno le forze, migliorare.

Credo che il tema della governance collegato alla qualità debba osservare due elementi:

- sostenere i nodi della rete, cioè le singole strutture e le singole scuole;
- sostenere le connessioni fra i nodi, cioè le linee di marcia nel suo complesso.

Occorrerà, quindi, sostenere la condizione da parte dei diversi attori/gestori delle linee generali del sistema educativo e della sua *mission*.

Non ritengo possibile l'esistenza di un sistema integrato se questa idea di educazione, di scuola, di bambino e di apprendimento non è condivisa, perché individuare denominatori comuni fra un nido privato gestito da un'impresa minuscola e un nido comunale non è sicuramente semplice. Questo è frutto di un percorso di formazione comune, di un lavoro fatto insieme, paziente, di limatura, di costruzione e decostruzione di convinimenti e di pratiche: a questo occorre arrivare, altrimenti il sistema non è sistema e, soprattutto, non è integrato.

Un ulteriore aspetto cruciale riguarda la definizione e la pratica di forme di comunicazione interistituzionale.

I soggetti gestori devono servirsi di forme condivise, riconosciute e co-costruite, rispetto alle quali è possibile far girare le idee, le pratiche, le azioni, la documentazione del lavoro, tutto ciò che concerne le relazioni fra i soggetti; è importante il sostegno da parte dei soggetti gestori, mi riferisco naturalmente ai privati, dello scambio culturale e professionale tra i diversi nodi del sistema. Il lavoro in comune fra nidi a diversa gestione è una

strada importante, che noi già praticiamo. Questo significa dare opportunità, fare in modo che i servizi gestiti direttamente dall'Amministrazione comunale non si chiudano nell'autoreferenzialità, e significa fluidificare le reti del sistema.

Altri aspetti importanti sono le pratiche di continuità orizzontale, le pratiche di continuità verticale, la valutazione e l'autovalutazione.

Per evitare che lo slogan comune garante della qualità resti solo uno slogan, il Comune di Modena ha avviato da alcuni mesi un ufficio qualità zero-sei che ha proprio lo scopo di coordinare le parti di questo sistema, di supportare, di controllare, di predisporre ricerche e azioni al fine di dare vita alle diverse accezioni che il termine qualità deve necessariamente assumere all'interno di un sistema così complesso.

La qualità non può essere garantita attraverso un solo strumento, ma serve una serie molto lunga e complessa di azioni, di ricerche, di attività che fanno sì che tutti gli aspetti di aqualità – i livelli della qualità politica, gestionale, della qualità che i singoli servizi attestano, della qualità che occorre monitorare, della qualità percepita – possano trovare concretizzazione.

Mi soffermo su un aspetto della qualità che, secondo me, non riceve l'attenzione che merita: la qualità politica.

Per qualità politica intendo quella coerenza delle scelte politiche che può nascere solamente da un flusso continuo di informazioni, di ricerche, di analisi dei bisogni espressi e inespressi, di opzioni politiche, che garantisce che l'orientamento delle scelte derivi da un raccordo profondo con le caratteristiche della città, e sia caratterizzato da una coerenza forte

tra mandato politico, scelte dichiarate e scelte effettivamente realizzate.

Ritengo che governance sia tutto questo e molto di più. Sostanzialmente, al di là della ricerca di un modello esaustivo di qualità per la governance, occorre mettere in rete una serie di azioni, ricerche, analisi demografiche, monitoraggi ecc., da collocare all'interno di un orizzonte di senso che possa davvero orientare le scelte. A questo devono, ovviamente, aggiungersi tutte quelle azioni legate al supporto della qualità che vengono svolte all'interno di ogni singola scuola che rappresenta i nodi della rete, ma i rapporti fra i nodi devono essere ugualmente oggetto di attenzione.

Questa è l'esperienza che abbiamo cercato realizzare a Modena e che ci dimostra ad ogni passo quanto vasto e complicato sia questo mondo.

Gli interventi sui nidi previsti dalla Legge Finanziaria

L'articolato della Finanziaria, nella parte in cui prevede gli interventi sui nidi, rappresenta finalmente una risposta che dà risorse ai nidi; la legge introduce anche il tema delle sperimentazioni delle sezioni primavera, che non è un anticipo camuffato, ma è effettivamente qualcosa di diverso.

Io credo che si tratti di una buona scelta, una scelta inevitabile da un certo punto di vista; non dimentichiamo quei 70.000 bambini che hanno chiesto ed ottenuto l'anticipo per il deserto di servizi nel quale vivono. Ci sono alcune criticità già messe in evidenza dall'ANCI, che chiede una sorta di attenzione particolare affinché i Comuni non si ritrovino alla fi-

ne di tutto questo a pagare per questa operazione. Complessivamente, però, è una buona scelta.

Quali sono, rispetto alla governance, i rischi delle sezioni primavera all'interno della Finanziaria? Io penso che ce ne siano tre secondari e uno principale. Inizio da quelli secondari.

Innanzitutto, questa scelta non si collega con l'affermazione, necessaria ancora oggi in Italia, della generalizzazione della scuola dell'infanzia.

In secondo luogo, il sistema delle sezioni primavera può comportare un rischio di svuotamento del nido. Noi sappiamo che da zero a dodici mesi, le famiglie trovano spesso altre soluzioni e comunque non è quella la fascia maggiormente rappresentata all'interno dei nidi. Se da zero a dodici anni è questa la situazione, e da ventiquattro a trentasei mesi la soluzione è quella delle sezioni primavera, al nido resta un anno e poco più.

Infine, io credo che il rischio principale sia rappresentato da una sorta di assalto alle sezioni primavera delle FISM, che sono già attrezzate e che già si sono spese in questa direzione. Un assalto del mercato del privato comporterebbe uno squilibrio del sistema, con un rischio, di fatto, di ingovernabilità che in questa fase storica può essere molto pericoloso.

Concludo con alcune domande guida che dal mio punto di vista dovremmo porci tutte le volte che, con la Finanziaria, con altri strumenti e con risorse aggiuntive, mettiamo mano a questo delicato sistema 0-6.

Le domande guida sono queste:

- Quale obiettivo ci poniamo per il sistema a livello nazionale? Si è detto che ci poniamo l'obiettivo di Lisbona.

- Ci poniamo l'obiettivo di Lisbona a prescindere dal modo con cui ci arriveremo?
 - Come raggiungeremo la copertura del 33%? Con tanto privato, poco privato, molto Comune, molto Stato. Riflettere sul modo con cui possiamo arrivare all'obiettivo di Lisbona è importante, perché altrimenti rischiamo di arrivarci in un modo che non ci piace.
 - Quale modello? È uno 0-3 più 3-6? È uno 0-6? Il modello delle sezioni primavera rischia di mettere in crisi il sistema complessivo, pur riconoscendo che è la prima volta che ci sono delle risorse.
 - Infine, quale governance? Quale rapporto nelle quote tra Stato, Comuni e privati? Lo Stato interviene in modo casuale? Lo Stato interviene in modo residuale, come è successo, ad esempio, con l'istituzione della scuola dell'infanzia statale, dove lo Stato interveniva laddove non c'erano altri interventi?
 - Quali livelli essenziali vengono garantiti in questa operazione, oltre ai pure importantissimi e finalmente definiti rapporti numerici?
- Penso che ragionare in termini di sistema e ragionare in termini di governance sia oggi indispensabile; è l'unico modo per non correre il rischio di perdere il controllo del sistema e, soprattutto, per non perdere politicamente e culturalmente quella titolarità e quella responsabilità dell'educazione che deve rimanere pubblica.

IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE

Claudia Fiaschi

Vice presidente Gruppo cooperativo CGM, Welfare Italia

“L’impresa sociale sarà un nuovo tipo di attività che sarà introdotta sul mercato con l’obiettivo di fare la differenza a livello mondiale. Gli investitori nelle imprese sociali quindi potranno riavere il loro investimento, ma non riceveranno dividendi dalla loro società, perché questi profitti verranno reinseriti all’interno della società per espandere la sua attività e migliorare la qualità dei prodotti e servizi; quindi questa impresa sociale sarà non un’attività in perdita, ma solo un’attività che non darà dividendi. I giovani di tutto il mondo, soprattutto nei paesi ricchi, potranno trovare questo concetto di impresa sociale particolarmente appetibile, in quanto darà loro la possibilità di fare la differenza, usando il loro talento creativo. Queste imprese affrontano proprio quelle che sono le preoccupazioni vitali del genere umano e possono cambiare la vita al 60% della popolazione mondiale, possono aiutarli a sfuggire la povertà.”

Muhammad Yunus
Oslo, 10 Dicembre 2006

Quando osserviamo il mondo della cooperazione sociale italiana incontriamo un fenomeno complesso che si è andato

via via ampliando, ma anche diversificando nelle forme, nei comportamenti imprenditoriali, nelle dinamiche di relazione con gli altri attori che si muovono sullo stesso terreno e sugli stessi ambiti.

I dati dello sviluppo della cooperazione sociale in Italia raccontano un mondo in costante crescita in tutto il paese (non solo nel nord, ma anche al sud): oltre 7.000 cooperative sociali con numeri che superano i 200.000 addetti e 5 miliardi di euro di volume d’affari. Siamo davanti ad una brillante operazione economica che è riuscita ad intercettare abilmente un segmento di mercato in espansione o siamo davanti ad un fenomeno diverso?

Gli immaginari più diffusi che si collegano al mondo della cooperazione sociale sono prevalentemente due:

- la cooperazione sociale come *competitor* dell’ente locale titolare/gestore, percepita come antagonista che mette sul mercato servizi uguali o simili a quelli dell’ente pubblico con alcuni vantaggi competitivi: bassi costi, bassa professionalità, precarietà delle risorse umane, bassa qualità;
- la cooperazione sociale come *esecutore* a valle degli enti locali titolari di gestioni affidate, percepita come un fornitore, prestatore d’opera più o

meno qualificato a seconda delle scelte politiche e tecniche degli enti locali. La qualità operativa infatti è fortemente determinata dalle caratteristiche della commessa (più o meno remunerativa) e dalla possibilità da parte della cooperativa di avere margini che consentano investimenti in autonomia in qualità e sviluppo.

Entrambi gli immaginari sono figli di un approccio culturale ai sistemi di welfare che tende a far coincidere con lo Stato tutti gli interventi a finalità pubblica, distinguendoli dal resto degli interventi di natura privatistica.

Ma questa lettura da sola non rende giustizia a ciò che la cooperazione sociale effettivamente è, non rende giustizia, in particolare, alle motivazioni, alle sperimentazioni, agli investimenti che da più di trent'anni, in modi diversi, gruppi di cittadini hanno portato avanti dando origine ad un soggetto nuovo, la cooperazione sociale, che pur assomigliando molto all'impresa ha in comune molti "cromosomi" con lo Stato e l'ente locale.

Quando parliamo di cooperazione sociale infatti ci riferiamo ad una particolare forma di impresa:

- un'impresa collettiva (i soci sono le persone che mettono a disposizione capitale, professionalità e tempo);
- un'impresa a capitale diffuso e con governance democratica (tutti i soci versano la stessa quota di capitale ed hanno quindi pari diritto/responsabilità di intervenire nelle scelte strategiche della cooperativa);
- un'impresa di natura privata (la cooperativa sociale utilizza gli strumenti dell'economia e funziona dal punto di vista organizzativo come un'azienda);

- un'impresa a finalità pubblica e solidaristica (la cooperativa nasce per promuovere il benessere della comunità in cui opera, L.381/91, art. 1);
- un'impresa *non profit* (il valore aggiunto economico non è distribuito ai soci, ma distribuito in forma di ulteriori azioni e servizi alla comunità).

Le persone che hanno investito nello strumento cooperativa sociale hanno puntato su un'esperienza imprenditoriale ben diversa dall'impresa *for profit* (che si preoccupa prioritariamente di posizionare i propri prodotti/servizi sul mercato), ben lontana dal volontariato caritatevole e ben lontana dagli immaginari di esecutori "conto terzi" di servizi; il risultato è un'esperienza formalmente e sostanzialmente sussidiaria alla struttura e alla funzione degli enti locali, una vera e propria "terra di mezzo" che tiene insieme le caratteristiche strutturali e di affidabilità dell'impresa con la dimensione solidaristica e partecipativa della dimensione pubblica.

La storia, l'evoluzione delle esperienze, la positiva dinamica di scambio e contaminazione culturale e operativa tra le esperienze del pubblico e del privato sociale hanno nel tempo ridimensionato alcuni pregiudizi, attenuato alcune differenze e accorciato alcune distanze, messo in evidenza alcuni fattori di successo (saperi, competenze, funzioni) che rendono la cooperazione sociale non solo un fenomeno unico in Europa, ma anche un'esperienza che ha assolto e assolve tuttora una funzione importante nel sistema di welfare del nostro paese.

Credo che oggi valga la pena riflettere insieme su questi elementi di successo per capire:

- se l'insieme di saperi, competenze ed esperienze maturate dalla cooperazione sociale possano dare un apporto utile alla costruzione degli attesi scenari di un welfare ancora universalistico, di qualità, ma capace di superare i limiti strutturali ormai più che evidenti del vecchio sistema di protezione sociale;
- in quale modo, in quali luoghi, con quale ruolo la cooperazione sociale possa partecipare a questo processo di rifondazione dello stato sociale del paese Italia.

Siamo consapevoli che nessuna forma organizzativa (sia essa lo Stato, la cooperazione sociale, o l'impresa) ha in sé la garanzia di un risultato efficace ed efficiente.

Non è infatti possibile affermare che un Asilo nido gestito da un ente locale è di qualità solo perché a gestione pubblica, né che tutte le cooperative sociali sono di per sé al servizio della comunità; non tutte le cooperative sociali infatti hanno comportamenti imprenditoriali e sociali all'altezza della loro missione.

Ma è certo che alcune forme organizzative rappresentano potenzialmente strumenti più potenti ed efficaci di altri per tutelare l'insieme dei diritti e garantire la qualità dei "beni" che, all'interno dei servizi alla persona, vengono "scambiati" insieme alle prestazioni.

A titolo di esempio, di solito non parliamo di "mensa" nel nido, ma delle relazioni significative con le cose, con le persone, con l'ambiente che, attraverso il momento del pasto, il bambino ha modo di esplorare e conoscere.

Il "costo" del pasto al nido non è quindi mai solo legato ai costi di produ-

zione del bene "cibo", ma anche allo scambio di beni relazionali collegati (i modi con cui il momento del pasto avviene).

Il costo educativo di un pasto in un nido che non venga meno alla sua funzione educativa, rende quindi decisamente poco competitivo il pasto al nido in una logica di puro mercato.

In questa direzione credo che oggi, accanto alla funzione dello Stato, possa essere riconosciuto un ruolo pubblico anche al mondo della cooperazione sociale: il tema non è più quello della legittimità della gestione tra ente locale e cooperazione sociale, quanto quello di definire con quale ruolo e con quale sistema di regole i vari attori entrano in gioco, con quali strumenti sarà possibile, una volta legittimati gli attori, distinguere e "premiare" i processi virtuosi, monitorare e penalizzare i processi non adeguati.

Provo allora a sintetizzare gli elementi di valore che possiamo rintracciare nell'esperienza della cooperazione sociale, in particolare in quella del sistema CGM-Welfare Italia.

Tiene insieme economia e solidarietà

- mobilita capitale e lo finalizza al bene collettivo distribuendo servizi alla comunità e lavoro;
- massimizza il risultato sociale e destina il risultato economico a nuovi investimenti per la comunità (non remunera il capitale dei soci);
- pratica la solidarietà tra imprese, facendosi carico dei differenziali territoriali attraverso trasferimento di competenze, saperi e capitali (es: progetti di reciprocità nord-sud).

Tiene insieme partecipazione economica e partecipazione politica/civile

- aggrega soci intorno ad un progetto sociale ed economico;
- li chiama a partecipare in forma democratica ai processi decisionali ai vari livelli strategici, organizzativi, gestionali, operativi.

Un modo di produrre ecologico, a basso impatto ambientale

- non genera entropie perché è abituato a generare valore nella scarsità, facendo fruttare risorse residuali (basti solo pensare all'occupazione regolare di soggetti svantaggiati);
- non genera inquinamento sociale perché il processo (il modo con cui il servizio viene progettato, realizzato, innovato) è già prodotto (un servizio è un insieme di prestazioni, relazioni e diritti);
- tende a mantenere e a incrementare il capitale sociale perché tende a valorizzare le risorse della comunità.

In questa ottica ogni servizio è un modo di abitare responsabilmente e con passione un luogo, trasformandolo, migliorandolo per le persone che con noi lo abitano adesso e per quelle che lo abiteranno domani.

In questa ottica ogni servizio è una opportunità per costruire l'identità, l'appartenenza, la prossimità, la reciprocità, la solidarietà nelle piccole e grandi comunità che abitiamo (dalla piccola comunità del nido al quartiere, alla città, alla regione, al mondo).

È giunto forse il tempo di guardare da vicino l'interlocutore cooperazione socia-

le e costruire una percezione più realistica dei suoi confini e delle sue potenzialità.

La cooperazione sociale rischia di essere oggi la grande "occasione perduta" del nuovo sistema di welfare italiano di mantenere il sistema dei servizi alla persona, e quindi anche dei servizi educativi, nell'ambito della funzione pubblica.

Certo, occorre pensare ad una "nuova forma di pubblico" capace di integrare in una logica di sussidiarietà orizzontale modi e forme diverse di rappresentanza e partecipazione, di costruire più articolate forme di tutela dei diritti, di offrire nuove forme di partecipazione dei cittadini alla costruzione del bene comune.

La cooperazione sociale rappresenta oggi in Italia la sperimentazione più matura e strutturata di forme di democrazia partecipativa e di partecipazione economica, forme diverse e integrative rispetto a quelle messe in atto oggi dal sistema pubblico di tipo statale (delega attraverso il voto e partecipazione economica attraverso la fiscalità). Una sperimentazione tutto sommato riuscita in Italia, a cui molti in Europa e nel mondo guardano con curiosità, attribuendole potenzialmente un grande significato e valore nelle trasformazioni sociali ed economiche attese.

Se lo strumento cooperazione sociale è particolarmente adatto per garantire accanto alla funzione pubblica dello Stato il mantenimento dei servizi alla persona all'interno di politiche pubbliche, tanto più questo vale per l'universo dei servizi per l'infanzia.

L'educazione è il luogo in cui la comunità investe sul proprio futuro; l'educazione dei bambini e dei giovani è un bene comune, una responsabilità di tutti gli attori delle nostre comunità; l'educazione è quindi un diritto di tutti che deve

poter essere fruito a prescindere dalle condizioni sociali, economiche e culturali individuali con le stesse caratteristiche.

Missione comune di tutti i soggetti a finalità pubblica, è riportare costantemente la responsabilità educativa sulla collettività, individuando nuove forme con cui questo diritto possa essere garantito e con cui le responsabilità delle varie parti possano essere esercitate, sottraendo decisamente tale responsabilità alle dinamiche di mercato.

“Ci vuole un villaggio per far crescere un bambino”....così recita un proverbio africano; così recita anche l’inizio del piano di impresa del Consorzio Luoghi per Crescere, Società di CGM dedicata ai temi dell’educazione.

Per una qualità vera dell’educazione varie componenti della nostra società sono chiamate a rimettersi in gioco, intorno ad una sfida condivisa: essere un buon villaggio dove i nostri bambini possano crescere bene.

© 2007 Gruppo Nazionale Nidi Infanzia
24052 Azzano San Paolo (BG)
viale dell'Industria
Tel. 035/534123 - Fax 035/534143
info@grupponidiinfanzia.it

Prima edizione: marzo 2007

Edizioni: 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1
2011 2010 2009 2008 2007

Questo volume è stato stampato da
Pronto Stampa, Vaprio D'Adda (MI)
Stampato in Italia - Printed in Italy

I quaderni del
Gruppo Nazionale Nidi Infanzia

3



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

info@grupponidiinfanzia.it