

Prot. n. 267

MEMORIA DELLA CISL SCUOLA IN OCCASIONE DELL'AUDIZIONE ALLA 7^a COMMISSIONE DEL SENATO IN RELAZIONE ALL'ESAME DEL DDL 1260 (SISTEMA INTEGRATO DI ISTRUZIONE E EDUCAZIONE DA 0 A 6 ANNI)

Roma, 19 marzo 2014

Signor Presidente, onorevoli componenti della Commissione, grazie anzitutto per l'opportunità che ci viene data di esporre le nostre valutazioni su un provvedimento di così notevole rilevanza.

Uno degli obiettivi previsti dalla Commissione Europea per il 2020, che dà seguito a una comunicazione del febbraio 2011 della stessa Commissione, indica la necessità di promuovere un maggiore investimento di risorse sull'educazione e la cura della prima infanzia. (ECEC - Early childhood education care).

Infatti un'elevata qualità delle attività educative rivolte alla prima infanzia può in particolare contribuire al raggiungimento di due fondamentali obiettivi delle Strategie Europee per il 2020:

- riduzione al di sotto del 10% dell'abbandono scolastico;
- riduzione di almeno 20 milioni del numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale.

L'accesso universale ai servizi ECEC inclusivi e di alta qualità rappresenta, dunque, un vantaggio per la collettività e un volano indispensabile per vincere anche le sfide sul terreno di un'economia sempre più globalizzata e competitiva, un contesto nel quale l'istruzione prescolare si pone come investimento per il futuro successo scolastico e per le prospettive di impiego.

La ricerca psicopedagogica ha costantemente segnalato che le basi dell'apprendimento si creano nei primissimi mesi e anni di vita, quindi le potenzialità di realizzazione si accrescono se le azioni di carattere formativo si avviano ancor prima dell'ingresso nei percorsi di istruzione formale. Questa consapevolezza, insieme al rapido aumento della partecipazione delle donne alla forza lavoro e il netto incremento di famiglie mononucleari, composte cioè da un unico genitore, fanno sì che la cura dei bambini nella fascia di età 0-3 sia uno dei principali problemi attuali per le famiglie e per i governi dei Paesi dell'OCSE.

Ne deriva l'importanza di investire efficacemente sulla disponibilità di servizi per la prima infanzia, non soltanto come strumento per conciliare i tempi di lavoro e di cura, ma soprattutto come importante opportunità di offerta educativa.

Nel nostro Paese si continua a registrare una forte differenza nella distribuzione dei servizi fra le diverse aree territoriali; si va da un minimo del 5% di copertura

dei comuni a un massimo del 30%, con una media nazionale del 17%, ben lontana dagli obiettivi europei.

Le intese siglate in Conferenza Unificata in materia di servizi socio educativi (la prima il 26 settembre 2007) finalizzate alla creazione di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata con lo stanziamento per gli anni 2007/2008 di 727 milioni di euro, non hanno sanato il divario tra le Regioni e soprattutto non hanno innalzato la media nazionale.

Attualmente nel nostro Paese i servizi educativi per la primissima infanzia si distinguono in nidi d'infanzia o asili nido che comprendono i nidi "tradizionali", aziendali, micronidi e da qualche anno le sezioni aggregate alle scuole dell'infanzia per bambini dai ventiquattro ai trentasei mesi, denominate "Sezioni primavera", ancora in fase sperimentale, che si misurano con non poche criticità, ivi comprese la mancanza di risorse per estendere il servizio e l'assenza di un attento controllo della loro gestione.

Pertanto il progetto complessivo che emerge dall'analisi del testo del disegno di legge 1260, attualmente in discussione presso la 7^a commissione Istruzione del Senato, è certamente condivisibile: la costituzione di un sistema che, attraverso le sinergie di diversi soggetti istituzionali e sociali, conduca a una più ampia diffusione dell'offerta di servizi educativi e della scuola dell'infanzia, sottraendo il sistema dei nidi dell'infanzia alle limitazioni imposte dal patto di stabilità interno, è rivolta, infatti, alla soddisfazione di importanti bisogni espressi dalle famiglie e all'attenuazione di una sostanziale discriminazione nella distribuzione territoriale dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia oltre che al raggiungimento degli obiettivi che vengono indicati nelle Raccomandazioni Europee.

All'interno della formulazione dell'articolato si possono individuare, tuttavia, alcune ambiguità che a nostro avviso vanno sciolte in sede di dibattito parlamentare, e che si espongono di seguito:

Art. 1 – Sia nel comma 2 che nel comma 4 si definisce il sistema integrato con riferimento ai «servizi educativi e di istruzione».

Il comma 5 prevede che i servizi del sistema integrato per l'infanzia «afferiscono al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca». Non si comprende neppure dal contesto delle successive disposizioni quale sia il significato preciso di questa norma, mancando anche una chiara definizione dei servizi del sistema integrato: mentre, infatti, gli articoli 3 e 4 chiariscono la diversità della natura dei due segmenti del sistema (servizi educativi da un lato, primo livello del sistema di istruzione dall'altro) le ambiguità delle disposizioni generali rischiano di creare confusione interpretativa nell'attuazione del provvedimento.

Art. 2 – Anche nelle disposizioni contenute in questo articolo si evidenzia una confusione concettuale tra servizi educativi e offerta di istruzione (v. per esempio il comma 2, lettera b, ove si parla di «*continuità educativa tra i diversi servizi educativi e scolastici che lo costituiscono*»). In quest'ottica la previsione di una partecipazione delle famiglie alla «*definizione degli obiettivi educativi*» riferita al sistema integrato appare ancor più indicativa di un'intenzione di ricondurre – malgrado quanto contraddittoriamente affermato dall'articolo 4 del ddl – la scuola nell'infanzia nell'ambito complessivo di un servizio di natura educativa, ignorando che la stessa scuola dell'infanzia è ben incardinata nel sistema scolastico nazionale e riveste un ruolo determinante, riconosciute anche dalle Indicazioni

Nazionali per il Curricolo attuative dal settembre 2013 e che indicano traguardi di competenza anche per quell'ordine di scuola.

Anche la previsione contenuta nella lettera e) del comma 2, riferita alla necessità di una qualificazione universitaria del personale addetto ai servizi educativi deve essere meglio specificata, evitando di riferirsi genericamente al personale educativo del sistema integrato (che comprende, secondo le intenzioni del ddl, entrambi i segmenti) ma precisando che l'esigenza riguarda gli operatori del segmento dei servizi educativi dell'infanzia, come chiarito, d'altra parte, nella relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge.

Art. 5 – Non è chiaro – e la precisazione non risulta demandata ad altro provvedimento di natura regolamentare – come e da quali soggetti e attraverso quali risorse dovrebbe essere gestita la costituzione di eventuali poli per l'infanzia. Complessivamente, per quanto riguarda i profili di interesse della nostra Organizzazione, risulta non chiarita – fatta eccezione per la materia della formazione iniziale del personale dei servizi educativi e della formazione permanente del personale del sistema integrato – la modalità di collocazione del personale che presterà servizio nell'ambito del segmento educativo. La relazione illustrativa richiama l'esigenza di superare le disparità nelle condizioni di lavoro e nel trattamento economico degli operatori, ma il testo del ddl non indica attraverso quali strumenti e risorse si potrà ottenere tale risultato.

Il Segretario Generale
Francesco Scrima

