

## **Note ddl AS 1260**

Il disegno di legge pone al centro della disciplina il bambino, nell'età compresa tra la nascita ed il compimento del sesto anno di età, per trattare i servizi di interesse pubblico, offerti nel periodo precedente alla scuola dell'obbligo. La norma mantiene la distinzione tra i 2 segmenti: 0-3 anni e 3-6 anni, e conferma quindi l'offerta di servizi educativi per il primo segmento e l'offerta di servizi di istruzione per il secondo segmento.

Il ddl si inserisce nel quadro delle indicazioni che provengono dagli organi dell'Unione Europea e segnatamente della comunicazione Commissione Europea n. 66 del 17 febbraio 2011 "Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" e della raccomandazione della commissione Europea n. 112 del 20 febbraio 2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"

Il disegno di legge, nel porre al centro il bambino, si incentra sull'integrazione e sulla continuità tra servizi 0-3 e servizi 3-6.

Costituisce normativa che determina i principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117 Cost. lett. M e n. Cost. In tal modo, attribuisce alla competenza legislativa statale parte della disciplina dello 0-3, demandata fino ad oggi alla competenza legislativa regionale.

Ma proprio rispetto alla fascia fino a tre anni compie un passo ulteriore, nella misura in cui sposta i relativi servizi nel sistema di educazione ed istruzione e li sottrae completamente all'intervento sociale, peraltro riconducendoli ad un unico sistema ed attribuisce l'afferenza al ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (art. 1 c. 5). La scelta può essere coerente con l'intenzione di una forte integrazione che la legge si propone di realizzare, e quindi con la riconduzione ad unità dei servizi pre -scuola dell'obbligo. E' opportuno rilevare che la Corte costituzionale, già nel 2002, aveva specificato che *il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce, infatti, ad una funzione di sostegno alle famiglie nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino di età inferiore ai tre anni*<sup>1</sup>.

Sotto l'opposto punto di vista, si deve comunque segnalare che in sede di Unione Europea, i servizi per la prima infanzia (in particolare gli asili nido) sono diretti anche a permettere l'occupazione delle donne, quindi conservano anche la funzione la valenza che fino ad oggi hanno avuto, in attuazione della l. n. 1044/71, che il ddl va ad abrogare.

---

<sup>1</sup> *“La frequenza dell'asilo nido, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione e al proficuo inserimento nella famiglia, costituisce, pertanto, un essenziale fattore per il "recupero" del bambino disabile nonché - come già affermato nella sentenza n. 215 del 1987 - per il "superamento della sua emarginazione": ciò proprio in funzione di un suo pieno e proficuo inserimento nella scuola, la cui frequenza è assicurata e favorita con le provvidenze economiche previste dalla disposizione censurata, e dunque con ingiustificata esclusione delle medesime per l'ipotesi dei bambini handicappati di età inferiore ai tre anni, in contrasto con i principi di cui agli art. 2, 3 e 38 cost.”*, cfr. Corte costituzionale, 22 novembre 2002, n. 467, Giur. cost. 2002, 6

La scelta di spostare la disciplina 0-3 verso il piano dell'educazione, costituisce una decisione forte, che potrà essere bilanciata da una parallela politica di sostegno alle famiglie, di cui comunque già vi è riferimento nello stesso ddl. Peraltro, la politica di sostegno alle famiglie, in coerenza con le scelte di cui al ddl, potrebbe essere organizzata in modo integrato proprio per operare in tutto il segmento 0-6. In tal modo, potrebbe essere l'occasione per estendere le politiche di occupazione, integrate con le politiche educative e scolastiche.

Si noti che mentre nel I comma dell'art. 1 riconosce il diritto dei bambini allo sviluppo delle potenzialità fin dalla nascita, in concreto il II comma parla di accesso ai servizi a partire dai 3 mesi. Effettivamente, la scelta potrebbe essere giustificata proprio dalla circostanza che nei primi 3 mesi di vita del bambino è prevista la astensione dal lavoro della madre e che il nido accoglie i bambini dai 3 mesi. Ciò dà luogo a riflessioni su più piani:

- 1) In realtà, ci sono servizi educativi per la prima infanzia che potrebbero essere sviluppati anche per i primi 3 mesi, in particolare per gli spazi gioco o per altri servizi (cfr. art. 3 c. 3 lett. B) e c) .
- 2) Inoltre, la normativa opportunamente rileva che i servizi educativi per l'infanzia concorrono insieme alle famiglie alla cura delle famiglie. Tale profilo inteso a concorrere con le famiglie rileva anche nei primi 3 mesi del bambino, soprattutto per l'orientamento del genitore.
- 3) Un altro piano è strettamente legato alla scelta della normativa, che sposta definitivamente i servizi per la prima infanzia dal socio- educativo all'educativo. Il periodo 0-3 mesi "torna a ricadere nell'ambito della materia lavoro"

Degli interventi 0-3 si è occupato fino ad oggi il legislatore regionale. La competenza statale viene fondata sulla previsione del primo problema è quindi costituito dall'individuazione del livello di prestazione, e quindi della fissazione dello standard, da applicarsi sull'intero territorio nazionale, che peraltro deve essere integralmente finanziato con la fiscalità generale. Il problema si pone per la diversificazione notevole dei servizi 0-3, sul territorio nazionale, sia quanto a tipologia, che a diffusione che a costi.

Per il periodo 3-6, il ddl costituisce oltre che livello essenziale delle prestazioni, principio fondamentale in materia di istruzione, secondo la competenza di cui all'art. 117 cost.

La riconduzione dell'intervento alle funzioni fondamentali di interesse generale, la previsione di livelli essenziali delle prestazioni e quindi la capillarità del servizio, viene coerentemente collegato con l'esclusione dei servizi per la prima infanzia dai servizi a domanda individuale (art. 2 c. 3). Infatti, già l'art. 1 c. 4 li definisce come servizi di interesse generale con funzione fondamentale e accesso universale, in coerenza peraltro con quanto già evidenziato dalla Corte dei Conti (cfr. SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE, Delibera n. 262/2013/SRCPIE/PAR, in [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/piemonte/parreri/2013/delibera\\_262\\_2013\\_par.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/piemonte/parreri/2013/delibera_262_2013_par.pdf)

Ne deriva:

- Che sono funzioni fondamentali, ai vari livelli di governo

- Devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale in modo capillare e potenzialmente accessibile a tutti, tanto che l'art. 10 sembra coerentemente limitare il *quantum* della partecipazione economica delle famiglie.

Poiché implicano un intervento finanziario viene introdotta la previsione secondo **cui escono dal patto di stabilità**. Ciò comunque non significa che la gestione dei servizi non sia sottoposta ai vincoli di cui all'art. 97 Cost., che informa l'azione delle p.a. e quindi agli obiettivi di equilibrio di bilancio secondo una prospettiva di efficacia ed efficienza.

### **Rapporti ai vari livelli di governo:**

E' previsto l'intervento dello stato per l'incremento dei nidi d'infanzia e la loro diffusione, nonché la responsabilizzazione, anche a livello economico, dello stato per garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

In ogni caso, collocare i servizi 0-3 nell'ambito della istruzione, così come già accade per l'offerta 3-6, dobbiamo considerare che siamo in materia attribuita alla competenza legislativa concorrente tra stato e Regioni, pertanto le decisioni devono essere assunte di intesa con le Regioni (non con meri pareri)

**I gestori:** si tiene conto una gestione integrata con interventi di soggetti privati e pubblici. Anche per il segmento 0-3 viene utilizzato il modello costituzionale per cui ciò che non è statale può ottenere la parità. Per la scuola dell'infanzia c'è copertura quasi totale da parte del pubblico, ma non ovunque dallo statale. Infatti, alcune realtà hanno copertura grazie all'intervento degli enti locali.

Per i nidi, è previsto l'impegno dello stato ad assicurare l'incremento dei nidi d'infanzia e la loro diffusione sul territorio nazionale, ma non necessariamente in forma di gestione pubblica diretta. L'obiettivo è la copertura del 33% in linea con l'Unione Europea. Qualora dovesse accadere che si ravvisi una domanda in percentuale più elevata, dovrebbe cambiarsi la programmazione nazionale (di cui all'art. 7) e quindi gli standard, senza intervenire sulla fonte primaria.

Dove già vi è una copertura superiore, grazie a tradizionali interventi dell'ente locale comune, considerato che lo stato non ha oneri economici da sopportare, potrebbero prevedersi meccanismi premiali per gli enti locali, aggiuntivi rispetto all'uscita dal patto di stabilità, che riguarda tutti gli enti locali.

Analogamente si potrebbe ragionare per le scuole dell'infanzia, quando vi sono forme di gestione diretta comunale che soddisfano la domanda.

Dal ddl non emerge una preferenza per la gestione pubblica diretta. Al fine di garantire che l'intervento sia capillare ed ad accesso universale, come del resto emerge dall'art. 1 c. 4- e quindi per rendere effettivi questi principi –sembra necessario invece specificare una percentuale di intervento pubblico diretto almeno pari o superiore al 60% dell'offerta complessiva. Tale condizione sarebbe essenziale per i seguenti motivi.

L'offerta a gestione diretta garantisce un senso di appartenenza del servizio da parte dei fruitori e un conseguente senso di responsabilità.

Il servizio a gestione diretta ad oggi garantisce una maggiore qualità educativa determinata principalmente da:

A. il migliore trattamento contrattuale dei lavoratori, che consente una minor turnazione del personale e una maggiore continuità educativa. La continuità educativa è riconosciuta come uno dei principali fattori di qualità.

B. la presenza di cucine interne.

In tutto il ddl non si fa menzione di questo aspetto, che determina una migliore qualità alimentare, gli alimenti cotti e serviti conservano maggiori capacità nutrizionali, ma anche e soprattutto un'educazione alimentare.

Le cucine interne furono concepite tali, fin dalla L 1044, come strumento educativo.

Essendo oggi l'obesità una tendenza sempre più diffusa, anche tra i piccolissimi, le cucine interne, risultano una buon investimento di informazione e prevenzione anche da un punto di vista economico, nel semplice principio che prevenire è meglio che curare.

In ogni caso il sistema integrato anche a livello orizzontale, deve tenere conto che i soggetti che operano, offrono “servizi di interesse generale con funzione fondamentale e accesso universale”. Quindi, per la gestione di servizi organizzati da privati sono opportuni rafforzamenti nelle procedure di autorizzazione e di accreditamento, oltreché di controllo puntuale e continuativo sul servizio, un controllo attuato da un soggetto terzo esterno al sistema di gestione, sia essa diretta che indiretta, da scegliere tramite gara di evidenza pubblica .

**Qualificazione professionale:** il ddl potrebbe essere più incisivo nella scelta della professionalità, con riferimento ai corsi di laurea in educatore, tenuti presso le scuole di scienze della formazione, nonché prevedere la qualificazione del personale ausiliario, attraverso la frequenza a corsi (se non a lauree triennali), appositamente svolti nella scuola di scienze dell'educazione eventualmente in intesa con gli enti locali competenti<sup>2</sup>, nonché attenzione alla disabilità, con richiesta di specializzazione per il personale del coordinamento pedagogico. Così consentirebbe che il sostegno sia guidato da una figura esterna ai servizi e che educatori/educatrici, possano lavorare in equipe e non affidando ad una singolo il lavoro di sostegno. In ogni caso, deve essere prevista una formazione continua ed aggiornamento professionale. Gli artt. 7 e 8 per i livelli standard e per la formazione professionale, sono norme di rinvio, ma potrebbero già contenere indicazioni specifiche nel senso sopra esposto

Da ultimo ma non per ultimo, il ddl – seppure ponga al centro il bambino- ricostruisce la disciplina dal punto di vista dell'offerta e non della domanda, secondo effettivamente l'impostazione tradizionale del nostro ordinamento. Fermo restando un impianto di fondo , inteso a garantire i livelli standard e la fruibilità del servizio, potrebbero essere rafforzati i meccanismi di valutazione della domanda e conseguentemente meccanismi di flessibilità – anche finanziaria- tenuto conto del territorio e comunque dell'utenza.

Fissando dei diritti dell'offerta sia per:

---

<sup>2</sup> AAVV, *Le professioni educative e formative : dalla domanda sociale alla risposta legislativa : il processo scientifico, professionale e normativo del riconoscimento nazionale ed europeo : contributo del Progetto Prin Indagine nazionale e riconoscimento delle professioni formative nel contesto europeo: quali professioni, con quale profilo pedagogico e relativa formazione, per quale lavoro* . PADOVA: CEDAM, 2011

standard quantitativi, per interrompere il ciclo di contrazione dell'offerta in essere da anni, sia riconoscendo standard qualitativi (riprendendo la qualità definita nei testi delle leggi Regionali).

Per dar spessore ai diritti dell'offerta, sarebbe consigliabile istituire un coordinamento nazionale di genitori e per incentivare un lavoro continuativo, da affiancare da una consulta Nazionale a guida del sistema che al suo interno contempra associazioni e altre forme organizzative tra cittadini interessate all'argomento infanzia.