

## La riforma dei servizi per l'infanzia e il lavoro di cura dei bambini tra residualità e universalismo

**Stefano Neri**

*La riforma dei servizi per l'infanzia, introdotta dal decreto legislativo 65/2017, si propone sia di espandere l'accesso e la copertura dei servizi per l'infanzia, sia di elevare la qualità dell'offerta complessiva, pubblica e privata. In questo senso essa può avere conseguenze molto rilevanti non solo sull'occupazione femminile, ma anche sulla qualificazione del lavoro educativo e di cura dei bambini, che rappresenta un aspetto centrale nella riforma. L'articolo discute criticamente potenzialità e limiti della riforma, evidenziando in particolare come*

*i servizi per l'infanzia dei Comuni, chiamati a esercitare un ruolo cardine nella governance del nuovo sistema integrato dei servizi, siano attraversati da difficoltà e da trasformazioni organizzative e nel lavoro, accentuate dalle politiche di austerità degli ultimi dieci anni. Tali difficoltà, unite alle carenze strutturali dello Stato nel settore, potrebbero indebolire se non inficiare la capacità della riforma di far uscire i servizi per l'infanzia dalla tradizionale posizione di residualità fra le istituzioni del welfare italiano verso l'acquisizione di una dimensione più universalistica.*

RPS

### *1. I servizi per l'infanzia in Italia. Un quadro di insieme*

La letteratura sociologica ha più volte messo in evidenza il contributo che i servizi per l'infanzia possono fornire sia alla promozione dello sviluppo cognitivo e degli apprendimenti nel lungo termine dei bambini, aiutando a contrastare il passaggio intergenerazionale delle disuguaglianze sociali di origine familiare, sia alla crescita diretta e indiretta dell'occupazione, soprattutto femminile, in quanto costituiscono un serbatoio di forza lavoro in prevalenza femminile e favoriscono la conciliazione tra vita privata e lavorativa (ad es. Saraceno e Naldini, 2001; Ferrera, 2008; Esping-Andersen, 2011).

Le potenzialità dei servizi per l'infanzia a fini educativi e occupazionali sono state tradizionalmente misconosciute dal sistema di welfare «familistico» italiano, soprattutto per la fascia di età tra 0 e 2 anni,

ossia per i servizi che gli atti normativi e gli esperti del settore spesso chiamano «0-3», mentre i servizi per i bambini tra 3 e 5 anni sono definiti «3-6».

Com'è noto, il nostro sistema ha fatto largamente affidamento sulla famiglia per i compiti di cura ed educazione dei bambini tra 0 e 2 anni, relegando asili nido e servizi integrativi (spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi in contesto domiciliare) ad una funzione secondaria e nel complesso residuale rispetto all'istituzione familiare (Sabatinelli, 2016). L'investimento dello Stato di carattere regolativo e finanziario è stato molto limitato, almeno fino agli anni più recenti, lasciando il campo all'iniziativa delle amministrazioni locali, con inevitabili ricadute in termini di diseguaglianze nell'accesso e nella qualità del servizio.

I bassi tassi di copertura rispetto alla popolazione di riferimento (i bambini tra 0 e 2 anni) riflettono questa situazione. Nell'anno scolastico 2014-15 (dato più recente a disposizione), la percentuale di bambini con meno di 3 anni iscritti ad asili nido e servizi integrativi comunali o che usufruiscono direttamente o indirettamente di un finanziamento o contributo comunale si attesta al 12,6%, di cui l'11,6% negli asili nido (tabella 1). Le differenze territoriali appaiono molto rilevanti, con tassi che vanno dal 25,6% dell'Emilia-Romagna al 2,1% della Calabria (Istat, 2017).

Se consideriamo il numero di posti disponibili per 100 bambini residenti di età inferiore ai 3 anni, dato meno affidabile rispetto agli utenti ma che consente di tenere conto delle sezioni primavera e delle strutture private autorizzate prive di finanziamenti comunali, nel 2014-15 il tasso di copertura dei servizi è del 22,8% (di cui il 18,4% nei nidi). Le quote regionali si distribuiscono tra il 37,2% dell'Umbria e il 35,7% dell'Emilia-Romagna, da un lato, il 6,4% e l'8,7% rispettivamente di Campania e Calabria, dall'altro (*ivi*).

Il carattere residuale dei servizi per l'infanzia per bambini tra 0 e 2 anni fra le istituzioni educative e di cura trova riscontro anche nella loro inclusione tra i servizi a domanda individuale, tali da prevedere una compartecipazione alle spese da parte dell'utenza, a meno che non siano stati dichiarati gratuiti per legge nazionale o regionale. Nel 2014-15 la quota di compartecipazione delle famiglie al finanziamento per i servizi destinati a bambini al di sotto dei 3 anni si attesta mediamente al 20,4% del costo complessivo, con differenze territoriali rilevanti (*ivi*).

*Tabella 1- Numero di utenti per 100 bambini residenti 0-2 anni nei servizi per l'infanzia (%) - Anno scolastico 2014/15*

Regioni	Asili nido	Servizi integrativi	Totali
Piemonte	11,7	0,7	12,4
Valle d'Aosta	21,6	3	24,6
Liguria	13,1	1,4	14,6
Lombardia	13,4	2,1	15,5
Trentino-Alto Adige	15,0	3,7	18,8
Veneto	9,3	0,7	10,0
Friuli-Venezia Giulia	19,5	2,4	21,9
Emilia-Romagna	23,7	1,9	25,6
Toscana	19,8	1,9	21,7
Umbria	13,3	1,9	15,2
Marche	16,0	0,5	16,5
Lazio	17,1	0,0	17,1
Abruzzo	9,1	1,0	10,1
Molise	10,7	0,0	10,7
Campania	2,1	0,5	2,6
Puglia	4,9	0,4	5,3
Basilicata	6,6	0,0	6,6
Calabria	1,2	0,0	2,1
Sicilia	4,6	0,0	4,6
Sardegna	9,7	1,0	10,7
Italia	11,6	1,0	12,6

Fonte: Istat, 2017.

Inoltre, le condizioni strutturali, organizzative e di funzionamento di asili nido e servizi integrativi presentano una variabilità molto forte non solo tra le diverse regioni ma anche entro ciascuna di esse e, in un medesimo ambito territoriale, tra diversi gestori. Questi infatti sono tutti tenuti a soddisfare soltanto alcune regole generali e requisiti «minimi», tra cui quelli necessari all'autorizzazione al funzionamento e, in qualche regione, all'accreditamento dei servizi.

Nella scuola dell'infanzia, ossia il principale e quasi esclusivo servizio di educazione e istruzione per bambini fra 3 e 5 anni (il cosiddetto «3-6»), tali caratteri sono in buona parte attenuati. La qualificazione di «scuola» si è tradotta in un impegno dello Stato che, da ormai cinquant'anni, è molto più massiccio e diretto rispetto ai servizi per i bambini tra 0 e 2 (lo «0-3»): mentre questi ultimi sono erogati da Comuni (55,1% dei bambini iscritti) e privati (44,9%), lo Stato gestisce direttamente la maggioranza delle scuole dell'infanzia, coprendo il 61,5% dell'utenza, con punte di oltre l'80% nel Centro-Sud (tabella 2).

Alle scuole dell'infanzia private dotate del requisito della parità scolastica (paritarie) sono iscritti poco meno del 30% dei bambini, con punte molto elevate in Veneto (60,7%), Lombardia (43,4%) e nella provincia di Trento (62,3%).

Tabella 2 - Bambini iscritti ai servizi per l'infanzia per natura del soggetto gestore sul totale degli iscritti (%)

Regioni	Asili nido (a.s. 2014-15)		Scuole dell'infanzia (a.s. 2013-14)		
	Comunali	Privati	Statali	Comunali	Private
Piemonte	66,1	33,9	64,0	8,2	27,8
Valle d'Aosta	48,8	51,2	=	86,1*	13,9
Liguria	69,5	30,5	57,5	15,2	27,3
Lombardia	54,8	45,2	43,5	13,1	43,4
P.A. di Bolzano	43,4	56,6	n.d.	n.d.*	n.d.
P.A. di Trento	40,7	59,3	0,0	37,7*	62,3
Veneto	49,2	50,8	34,5	4,8	60,7
Friuli-Venezia Giulia	31,3	68,7	58,0	8,7	33,3
Emilia-Romagna	60,4	39,6	47,9	16,9	35,2
Toscana	45,1	54,9	72,8	8,4	18,8
Umbria	63,9	36,1	81,5	2,7	15,8
Marche	47,4	52,6	85,1	4,7	10,2
Lazio	58,2	41,8	60,0	22,6	17,4
Abruzzo	60,0	40,0	83,4	1,3	17,4
Molise	12,2	87,8	82,4	1,3	16,3
Campania	71,4	28,6	71,9	3,7	24,4
Puglia	36,9	63,1	79,6	3,1	17,3
Basilicata	51,1	48,9	84,0	3,3	12,7
Calabria	66,4	33,6	75,7	0,8	23,5
Sicilia	81,9	18,1	79,6	4,9	15,5
Sardegna	34,4	65,6	70,2	1,7	28,1
<i>Italia</i>	<i>55,1</i>	<i>44,9</i>	<i>61,5</i>	<i>9,3</i>	<i>29,2</i>

\* In Valle D'Aosta le scuole dell'infanzia pubbliche non sono comunali (né statali) ma regionali. Nelle Province autonome di Trento e Bolzano le scuole dell'infanzia pubbliche non statali non sono comunali ma provinciali.

Fonte: Istat, 2017; Istat datawarehouse, 2018.

Il ruolo così diverso esercitato dallo Stato nella scuola dell'infanzia rispetto ai servizi 0-3 ha avuto riflessi evidenti sia nella copertura del servizio, quasi universale nella scuola dell'infanzia, sia nella regolazione, in quanto questa presenta un insieme di regole uniformi o assai simili per le scuole statali e quelle paritarie (comunali o private), che complessivamente comprendono la grandissima maggioranza delle scuo-

le dell'infanzia. La compartecipazione alle spese per l'utenza è assente nelle scuole statali, assente o molto limitata in quelle comunali, più bassa rispetto a quella richiesta nei nidi per le scuole paritarie private.

In ogni caso, anche nelle scuole dell'infanzia esistono differenze significative nelle condizioni strutturali, organizzative e di funzionamento (spazi e ambienti, orari del servizio, modalità di impiego e tempi di compresenza del personale, disponibilità di materiale didattico): tutti elementi, questi, che possono avere ricadute significative sul lavoro di insegnanti e operatori (quasi tutte donne) e, indirettamente, sulla qualità del servizio. Pur non esistendo indagini sistematiche sul tema, è riconosciuto che su tali dimensioni esistano variazioni non irrilevanti a seconda del gestore del servizio (statale, comunale, privato) e dell'area territoriale presa in considerazione, con un investimento maggiore nelle Regioni centrali e settentrionali e nelle grandi città.

Negli ultimi anni si è assistito a un calo del tasso di copertura di nidi e servizi integrativi: il numero di iscritti per 100 bambini residenti sotto i 3 anni è passato dal 12,7% del 2008-09 al 13,5% del 2011-12, per poi tornare al 12,6% del 2014-15 (Istat, 2017). Le ragioni di questa riduzione, verificatesi nonostante il contestuale calo delle nascite, vanno probabilmente ricercate nell'aumento della disoccupazione e della cassa integrazione dovuto alla crisi economica, che si traducono in una minore disponibilità economica dei genitori nel pagare le rette dei servizi e in una minore necessità di iscrivere i figli, data la forzata assenza di lavoro.

In questo quadro si inserisce il decreto legislativo 65/2017, che istituisce il «sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni» (art. 1, co. 2, d.lgs. 65/2017), superando la tradizionale divisione dei servizi per l'infanzia in due fasce d'età. Come vedremo, la legge si pone obiettivi ambiziosi di espansione dei servizi, nell'intento di eliminare ogni carattere di residualità dei servizi per l'infanzia e attribuirgli una dimensione tendenzialmente universalistica. Se questa trasformazione avesse successo, le conseguenze dirette e indirette sull'occupazione femminile sarebbero molto rilevanti, per quanto le tendenze appena ricordate nella copertura sembrano rendere gli obiettivi espansivi del decreto piuttosto ardui da raggiungere. Inoltre, la riforma introduce una serie di innovazioni volte a elevare la qualità del servizio, puntando sulla qualificazione e valorizzazione del lavoro di cura e di educazione dei bambini.

RPS

Stefano Neri

## 2. *Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia*

Il decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 è uno degli atti previsti dalla delega al governo contenuta nell'art. 181, co. 1 della l. 107/2015 («La Buona Scuola»), in cui era confluito l'originario disegno di legge n. 1260/2014 di riforma dei servizi per l'infanzia. Il decreto rappresenta il riconoscimento normativo del ruolo primario che tali servizi possono giocare sotto il profilo educativo, sociale ed economico.

Secondo l'art. 2, il sistema integrato di educazione e istruzione comprende i «servizi educativi per l'infanzia» (per bambini da 0 a 2 anni compiuti), vale a dire asili nido e micronidi, i servizi integrativi e le sezioni primavera per bambini tra 24 e 36 mesi (fino ad oggi solo sperimentali); le scuole dell'infanzia, per i bambini da 3 a 5 anni compiuti. La costituzione del sistema integrato, che pone al centro «la continuità del percorso educativo e scolastico» (art. 1, co. 3) tra le sue diverse articolazioni e tra queste e la scuola primaria, sancisce il carattere educativo di nidi e servizi integrativi.

Per la prima volta lo Stato e, in particolare, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Miur) assumono un ruolo estremamente rilevante di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo, nonché di finanziamento del sistema dei servizi 0-3. Lo Stato non si fa carico della gestione diretta di nidi e servizi integrativi e l'assetto dei poteri rimane assai decentrato tra Regioni e Comuni, ma l'assunzione di responsabilità da parte del Miur è evidente.

In particolare, mediante strumenti di programmazione come il Piano di azione nazionale pluriennale, al Miur sono affidati ambiziosi obiettivi di espansione del servizio, innalzamento della qualità e omogeneizzazione progressiva di tutta l'offerta di servizi per l'infanzia, quali (artt. 4 e 5):

- 1) il progressivo consolidamento, ampliamento dell'accessibilità e diffusione dei servizi 0-3, al fine di raggiungere gradualmente, su tutto il territorio, il tasso di copertura dei bambini sotto i 3 anni indicato dagli obiettivi di Lisbona (33%). Questo significa l'estensione dei servizi per i bambini tra 0 e 2 anni e della dotazione di personale in essi operante;
- 2) la «generalizzazione progressiva» della scuola dell'infanzia, espressione che riflette le preoccupazioni per un livello di copertura che negli ultimi anni corre il rischio di allontanarsi dall'universalità pressoché raggiunta negli scorsi decenni, per ragioni probabilmente riconducibili alla crisi economica e alla difficoltà di raggiungere pienamente alcune fasce della popolazione (come gli immigrati);

- 3) la costituzione di «Poli per l'infanzia» (da uno a tre per regione), che ospitano «servizi educativi per l'infanzia» e scuole dell'infanzia, quali laboratori di innovazione didattica e pedagogica orientati a promuovere la continuità tra «0-3» e «3-6» mediante condivisione di strutture, spazi e risorse, anche professionali;
- 4) il possesso, da parte degli educatori di nidi e servizi integrativi, di uno specifico titolo di laurea triennale (o di una laurea quinquennale integrata da un corso di formazione), a partire dal 2019-20. Questa disposizione normativa va considerata in relazione alla legge n. 205/2017, che disciplina le professioni di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagogista;
- 5) lo svolgimento regolare e ordinario di attività di formazione in servizio per tutto il personale dei servizi;
- 6) la graduale eliminazione degli anticipi all'iscrizione alla scuola dell'infanzia, subordinata all'incremento della disponibilità di posti all'asilo nido e al consolidamento delle sezioni primavera. Questa pratica, diffusa soprattutto al Sud, viene giudicata in modo negativo sia perché rischia di penalizzare i bambini anticipatari all'interno di strutture concepite per bambini più grandi, sia perché crea difficoltà alle scuole dell'infanzia sotto il profilo didattico e organizzativo;
- 7) la generalizzazione del coordinamento pedagogico in tutti i servizi del sistema integrato, in forma territoriale. Si tratta di uno strumento organizzativo interno ai servizi, volto a promuovere e monitorare la qualità dell'offerta didattica e pedagogica, diffuso soprattutto nei servizi comunali del Centro-Nord e delle grandi città e, in parte, nei gestori privati;
- 8) l'istituzione di una Commissione per il Sistema integrato di educazione e istruzione, composta da esperti nella materia. Tra i compiti della Commissione vi è quello di proporre al Miur le «Linee guida pedagogiche» per il sistema, sulla base delle quali il Ministero deve definire gli Orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia. Gli Orientamenti dovrebbero rappresentare un potente strumento di qualificazione e di parziale omogeneizzazione della qualità didattico-educativa nei nidi e negli altri servizi per bambini al di sotto dei 3 anni.

Per l'introduzione delle innovazioni previste dalla normativa e, in particolare, per l'attuazione del Piano nazionale presso il Miur è istituito il Fondo nazionale per il Sistema integrato di istruzione e integrazione. La dotazione del Fondo era di 209 milioni di euro per il

2017, 224 milioni per il 2018 e 219 milioni a decorrere dal 2019. Le risorse, attribuite direttamente dallo Stato agli enti locali sulla base della programmazione regionale, hanno il fine di «garantire il soddisfacimento dei fabbisogni effettivi e la qualificazione del sistema integrato» (art. 12, co. 4) secondo «principi fondamentali» tra i quali spiccano la dotazione di personale adeguata a «sostenere la cura ed educazione dei bambini», tempi di compresenza tali da promuovere la qualificazione dell'offerta, la formazione continua e il coordinamento pedagogico.

L'ampliamento della dotazione di personale, necessario per perseguire l'estensione dell'offerta dei servizi per i bambini sotto i 3 anni e l'effettiva universalità della scuola dell'infanzia, in quest'ultima viene garantito anche mediante l'attribuzione alle scuole statali di una parte dell'organico «di potenziamento» previsto per le scuole di ogni ordine e grado dalla legge n. 107/2015.

Le risorse statali devono servire anche a ridurre progressivamente la quota di partecipazione degli utenti alle spese per nidi e servizi integrativi, con l'obiettivo finale di escludere tali servizi da quelli a domanda individuale.

Dopo l'approvazione del decreto 65 nell'aprile del 2017, la seconda parte dell'anno e i primi mesi del 2018, fino alla fine della legislatura, sono stati segnati da un notevole attivismo del Miur, che ha mostrato di voler subito procedere all'attuazione della riforma. Sono stati così approvati, tra gli altri, i decreti ministeriali che hanno dato il via all'elaborazione del primo Piano di azione nazionale di attuazione del sistema integrato alla creazione dei Poli per l'infanzia (che ha un iter autonomo rispetto al Piano) e alla nomina della Commissione per il Sistema integrato di educazione e istruzione, così come sono state confermate e attribuite le risorse finanziarie previste per il primo anno della riforma.

### *3. La costruzione del sistema integrato tra potenzialità universalistiche e criticità persistenti*

Il decreto 65 presenta finalità del tutto condivisibili, proponendosi la costruzione di un sistema di servizi diffuso sul territorio, che offra ai bambini e alle famiglie percorsi educativi unitari e di qualità adeguata. Le potenzialità in termini di espansione dell'occupazione femminile nei servizi, di promozione delle pari opportunità e della conciliazione tra lavoro e vita privata sono notevoli. Inoltre, il lavoro di educazione



e cura dei bambini dovrebbe acquisire una professionalità, ricchezza e qualità superiore al passato, evitando che l'espansione dell'occupazione femminile avvenga mediante lavori di bassa qualificazione e valutazione sociale. L'analisi del testo legislativo permette di cogliere questi indubbi elementi positivi, ma evidenzia anche rilevanti criticità. La letteratura sociologica si è fin qui concentrata principalmente sui limiti della riforma che possono vanificare gli obiettivi di espansione del servizio e di costruzione di un sistema integrato (ad es. Sabatinelli, 2017; Pavolini e Saraceno, 2017). In sintesi i dubbi si concentrano sull'adeguatezza dei mezzi e degli strumenti previsti dal decreto per realizzare tali obiettivi.

In primo luogo, le risorse finanziarie messe in campo dallo Stato sono giudicate insufficienti, per quanto esse non siano disprezzabili soprattutto se confrontate con i tagli e le limitazioni poste dalle politiche di austerità negli anni passati.

Alla limitatezza delle risorse pubbliche corrisponde il mantenimento della compartecipazione delle famiglie alle spese di funzionamento di nidi e servizi integrativi, benché la normativa si ponga l'obiettivo del superamento di questa condizione nel lungo termine. La scelta del decreto appare frutto di un compromesso tra le istanze di eguaglianza e solidarietà e quelle dettate dall'equilibrio dei conti pubblici, ma rischia di perpetuare l'esistenza di importanti barriere d'accesso al servizio per una parte non trascurabile del ceto medio (Pavolini e Saraceno, 2017).

Al di là dell'ammontare complessivo delle risorse disponibili, occorre chiedersi se i soggetti preposti all'attuazione della riforma saranno in grado di utilizzarle per perseguirne con efficacia gli obiettivi. A tale riguardo, l'esperienza del Piano straordinario nidi 2007-09 insegna che un massiccio investimento di risorse non è sufficiente a raggiungere gli esiti attesi e rischia anzi di approfondire le disparità territoriali preesistenti, se le amministrazioni locali dei territori maggiormente dotati di servizi riescono a sfruttare le opportunità a disposizione in modo migliore rispetto a quelle dei territori più «bisognosi» (Zurru, 2014).

Per ridurre le disuguaglianze territoriali, diviene essenziale il ruolo dello Stato. In questo senso il decreto attribuisce al Miur funzioni rilevanti di indirizzo, coordinamento e controllo del sistema in costruzione. Si tratta di compiti in larga misura nuovi per il Ministero, soprattutto per i servizi educativi per bambini da 0 a 2 anni (lo «0-3»). Appare così indispensabile che il Miur si doti di strutture organizzative e di un sistema informativo appositi, nonché di competenze specializzate nella primissima infanzia, a livello centrale e periferico. Allo

RPS

Stefano Neri

stesso modo, fondamentale appare un deciso rafforzamento di unità e risorse professionali dedicate alla scuola dell'infanzia, in passato troppo spesso subordinata alla scuola dell'obbligo nelle scelte del Miur.

La riduzione delle disparità territoriali non dovrebbe riguardare solo la disponibilità ma anche le caratteristiche dei servizi, indipendentemente dalla natura del soggetto gestore. In questo senso, il ruolo del Miur non viene sempre agevolato dal disposto normativo: è il caso della mancata previsione di un regolamento statale per la definizione degli standard organizzativi, strutturali e qualitativi dei servizi 0-3, previsto nella delega della legge 105 ma poi cassato dopo la sentenza 284/2016 della Corte costituzionale (vedi Neri, 2017a). La definizione di standard comuni a livello nazionale rimane così affidata ad un accordo tra le Regioni e alla loro buona volontà di tradurlo nei propri ordinamenti.

Queste considerazioni mettono in evidenza il ruolo primario mantenuto dai livelli di governo decentrati nella *governance* del nuovo sistema. A questo riguardo, più che le competenze regionali spicca soprattutto il ruolo affidato ai Comuni, cui la normativa non solo attribuisce compiti fondamentali nel sistema integrato, ma in più aspetti sembra valorizzarne le esperienze e le pratiche migliori, proponendone un'applicazione adattata alla generalità del sistema dell'offerta.

Tuttavia, questa scelta avviene paradossalmente in un momento di forte difficoltà per i servizi comunali per l'infanzia, segnati da anni di politiche di austerità che ne hanno messo a forte rischio la stessa continuità e hanno promosso rilevanti trasformazioni al loro interno. A questi temi, così importanti per le sorti della riforma, dedichiamo il paragrafo successivo.

#### 4. I servizi per l'infanzia comunali nel sistema integrato: «*Graecia capta ferum victorem cepit*»?

I servizi per l'infanzia a gestione diretta comunale sono una componente fondamentale dell'offerta presente in questo settore (vedi tabella 2). Nella fascia da 0 a 2 anni, nel 2014-15 essi assicurano il 51,4% dei posti complessivamente disponibili e coprono il 55,1% degli utenti iscritti ad un asilo nido o servizio integrativo finanziato direttamente o indirettamente dai Comuni (Istat, 2017). Nella scuola dell'infanzia la presenza comunale è quantitativamente meno rilevante, essendo pari al 9,3% dell'offerta complessiva nel 2013-14, con

punte di quasi il 23% nel Lazio e di circa il 17% in Emilia-Romagna (Istat, 2017).

Al di là della loro presenza quantitativa, i servizi comunali rappresentano storicamente un punto di riferimento imprescindibile e un modello per tutti gli altri operatori sotto il profilo dell'organizzazione, dell'elaborazione pedagogica e dell'offerta didattico-educativa, con una qualità in media elevata e punte di eccellenza note e riconosciute a livello internazionale. Nel loro insieme, le strutture comunali si distinguono rispetto ai servizi erogati da altri soggetti per la presenza sistematica di alcuni fattori organizzativi e gestionali che gli addetti ai lavori pongono in relazione con una qualità elevata del servizio (Fortunati, Moretti e Zelano, 2010; Zurru, 2014). Si tratta di elementi che, da un lato, metterebbero in condizione il personale di sviluppare e valorizzare la propria professionalità nel lavoro con i bambini e le famiglie, dall'altro, consentirebbero al sistema di fornire un servizio di qualità mediamente elevata.

Un primo gruppo di tali fattori riguarda le migliori condizioni di impiego (salario, orario, ferie, permessi, sicurezza del posto di lavoro) garantite a educatori e docenti dai contratti collettivi di lavoro pubblici, rispetto a quelle offerte dai contratti privati. Tra i contratti pubblici, inoltre, quello delle Regioni e autonomie locali favorisce più di quello della scuola dell'infanzia statale un'organizzazione ispirata alla collegialità, nonché lo svolgimento di attività di formazione e aggiornamento professionale (Mari, 2016; Neri, 2017b).

Esiste poi un secondo gruppo di fattori che promuovono la qualità e la professionalità del lavoro di cura nei servizi per l'infanzia, come riconosciuto anche da documenti internazionali (Commissione europea, 2014) e che si rinvergono al massimo grado nelle migliori esperienze comunali. Con il decreto 65 il legislatore punta proprio su questo secondo insieme di elementi, prevedendone l'estensione al complesso dell'offerta, con alcuni aggiustamenti. Spesso tali elementi sono già presenti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia private e statali, ma non sono universalmente diffusi né rappresentano sempre pratica quotidiana e ordinaria del servizio.

Facciamo riferimento, ad esempio, al requisito della laurea per le educatrici dei nidi e degli altri servizi dello 0-3, come per le insegnanti di scuola dell'infanzia, o all'obbligo di svolgere attività di formazione continua, che rappresenta un'abitudine più consolidata nelle scuole comunali. Allo stesso modo, la progettata abolizione degli anticipi nell'iscrizione alla scuola dell'infanzia si ispira all'indirizzo, diffuso in

ambito comunale, di scoraggiare questa pratica tra l'utenza; anche l'enfasi posta dal decreto 65 sul principio di partecipazione delle famiglie sembra guardare alle esperienze sviluppate storicamente in molti Comuni.

Inoltre assume particolare rilievo la prevista costituzione di coordinamenti pedagogici in ogni territorio, che viene affidata ai Comuni in collaborazione con le istituzioni scolastiche statali e con i gestori privati. Al coordinamento pedagogico gli esperti del settore riconoscono un ruolo di primaria importanza nel promuovere la qualità didattico-educativa dei servizi, fornendo un supporto fondamentale alla programmazione, attuazione e monitoraggio delle attività svolte con i bambini e contribuendo in questo modo allo sviluppo della professionalità degli operatori.

L'adozione generalizzata del coordinamento pedagogico, pur in forma territoriale e non interno alle strutture, rappresenta un forte riconoscimento della valenza attribuita ad uno strumento tipico, come si è detto, della tradizione dei servizi comunali.

Ai Comuni il decreto attribuisce poi compiti rilevanti. Questi appaiono tutti finalizzati alla promozione della qualità dei servizi presenti sul territorio, pubblici e privati, che dovrebbe essere ottenuta principalmente per mezzo della valorizzazione della professionalità del personale e della qualificazione del lavoro di cura. Sono da interpretare in questo senso i compiti dei Comuni in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture; la realizzazione di attività di monitoraggio e valutazione della qualità dei servizi; la promozione di iniziative di formazione per il personale di tutti i servizi; il ruolo di coordinamento generale sul sistema al fine di garantire l'integrazione e la continuità educativa tra i servizi presenti sul territorio.

Queste funzioni, già di per sé molto impegnative, vengono attribuite ad un soggetto, l'ente locale, che ha affrontato nell'ultimo decennio condizioni di particolare difficoltà. Le politiche di austerità dell'ultimo decennio hanno infatti pesantemente colpito gli enti locali (Bordogna e Neri, 2014). I vincoli posti alla spesa di personale e al turnover hanno determinato una riduzione del personale comunale del 13% tra il 2007 e il 2014 (Anci-Ifel, 2016), incidendo in particolare su servizi ad alta intensità di lavoro come quelli educativi.

Molti Comuni, soprattutto nell'Italia centrale e settentrionale, si sono trovati a fronteggiare forti difficoltà nel garantire la continuità dei servizi per l'infanzia a gestione diretta: ne sono risultate sia un'accelerazione delle dinamiche di esternalizzazione a gestori privati, sia

L'avvio di processi di ibridazione dei servizi comunali con l'affidamento del servizio a soggetti terzi controllati dai Comuni (Neri, 2016). Tali processi hanno favorito la fuoriuscita dai contratti di lavoro delle Regioni e Autonomie locali verso quelli del settore privato (Dorigatti, 2017; Neri, 2017b).

Queste difficoltà sono parzialmente diminuite negli anni più recenti, grazie all'allentamento dei vincoli alla spesa e al turnover del personale, fino al Piano straordinario di assunzioni 2016-18 per gli enti locali. Tuttavia, esse hanno prodotto trasformazioni durevoli nei servizi comunali, anche nelle realtà di maggiore tradizione e radicamento. I cambiamenti non sono stati tutti negativi, ma hanno sicuramente messo in discussione e complessivamente reso più fragile la capacità dell'ente locale di assicurare un servizio di qualità elevata, nonché di fungere da punto di riferimento per tutto il sistema. A questo riguardo vanno ricordati in particolare i rischi potenziali connessi all'abbandono del contratto di lavoro delle Regioni e Autonomie locali, a favore di contratti di lavoro del settore privato che non garantiscono le stesse condizioni di impiego e di retribuzione al personale, con effetti potenzialmente negativi sul lavoro educativo e di cura e sulla qualità del servizio.

Se considerassimo lo Stato come un decisore unitario e valutassimo di conseguenza le politiche per l'infanzia perseguite nell'ultimo decennio, potremmo affermare che il livello centrale abbia prima indebolito i Comuni, incentivando in modo diretto o indiretto i processi di privatizzazione e mettendo a rischio la qualità del servizio fornito. Poi, gli abbia riconosciuto una forma di «superiorità» dei servizi da essi tradizionalmente forniti per lo più mediante la gestione diretta, sotto il profilo pedagogico, didattico e organizzativo. Tale riconoscimento si è espresso nelle disposizioni del decreto 65 atte a promuovere la generalizzazione di alcune caratteristiche costitutive dei servizi comunali e nell'attribuzione all'ente locale di un ruolo essenziale nel nuovo sistema integrato.

In realtà questo «doppio movimento» è il risultato di processi decisionali differenti, condotti da protagonisti diversi e in tempi per lo più non coincidenti. Le politiche di austerità sono promosse e messe in atto tra il 2008-09 e il 2013-14 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Presidenza del Consiglio, d'intesa con le istituzioni europee, secondo un *policy making* fortemente centralizzato che lascia poco spazio al Parlamento, agli interessi organizzati e ad attori come Regioni e autonomie locali, inevitabilmente penalizzate (Pavolini e al.,

RPS

Stefano Neri

2015). Nel caso del decreto 65, invece, gli attori principali nel processo decisionale sono il Parlamento e il Miur e l'elaborazione e approvazione della riforma si svolgono in una fase (2014-2017) in cui le politiche di austerità vengono progressivamente allentate rispetto agli anni precedenti, per quanto tali politiche abbiano prodotto effetti durevoli sui Comuni e i loro servizi.

Il risultato complessivo di queste dinamiche contraddittorie è che i Comuni si trovano a dover assolvere nuove funzioni nella costruzione del sistema integrato, in condizioni di forte debolezza rispetto al passato.

### 5. Conclusioni

Il decreto 65 è una riforma storica, attesa da lungo tempo dagli operatori ed esperti del settore. Essa contiene al suo interno le potenzialità per determinare la fine della condizione di residualità e marginalità dei servizi per l'infanzia e l'acquisizione di un ruolo di primo piano tra le istituzioni di educazione e cura del nostro sistema di welfare. Se gli obiettivi espansivi della riforma venissero sufficientemente raggiunti, le ricadute dirette e indirette sull'occupazione femminile e sulla conciliazione tra lavoro e vita privata potrebbero essere di grande portata. Inoltre, il decreto si propone di elevare e omogeneizzare la qualità dell'offerta di servizi, mediante un innalzamento del livello di qualificazione e un miglioramento complessivo delle condizioni del lavoro di cura, tipicamente femminile.

Nelle pagine precedenti abbiamo descritto e analizzato le innovazioni contenute nel decreto 65 che motivano questi giudizi. Abbiamo poi evidenziato che esistono una serie di criticità tali da mettere in dubbio la capacità di raggiungere, pur gradualmente e progressivamente, gli ambiziosi obiettivi previsti dalla riforma.

A questo riguardo, sul lavoro educativo e di cura vale la pena di aggiungere che le difficoltà dei Comuni e il connesso processo di fuoriuscita dal contratto di lavoro degli enti locali potrebbero finire per ottenere effetti opposti a quelli di una maggiore qualificazione, dati i rischi contenuti nel passaggio ai contratti di lavoro del settore privato. In questo senso, esiste l'eventualità concreta che l'espansione dei servizi per l'infanzia si accompagni a un peggioramento della retribuzione e delle condizioni di lavoro dei lavoratori, secondo una modalità affine alla cosiddetta «soluzione anglosassone» ai problemi della bassa

produttività dei servizi di cura, descritta da Esping-Andersen (1999; si veda anche Paci, 2006).

Anche la gradualità o, meglio, l'impostazione incrementale adottata dalla normativa per la costruzione del sistema integrato potrebbe rappresentare un punto debole della riforma. Per quanto tale impostazione abbia senz'altro favorito l'approvazione del decreto, ora essa rischia di far dipendere eccessivamente l'implementazione della riforma dalla volontà politica dei decisori, per definizione mutevole. Un cambiamento degli indirizzi e delle priorità dei decisori politici in senso sfavorevole alla riforma potrebbe infatti pregiudicarne il successo complessivo, non solo riducendo le risorse ad essa dedicate, ma anche enfatizzando le carenze delle strutture amministrative ministeriali preposte alla sua attuazione.

Condizione fondamentale per la realizzazione di un effettivo sistema integrato appare infine un profondo mutamento delle politiche condotte nell'ultimo decennio dal livello centrale nei confronti dei Comuni, dato il ruolo da essi giocato nell'offerta dei servizi e le rilevanti funzioni ad essi attribuite dalla riforma. In questo modo non solo si potrebbero salvaguardare le esperienze educative di qualità elevata diffuse sul territorio, storicamente radicate ma oggi a rischio, ma anche e, soprattutto, si potrebbero compiere passi avanti forse decisivi nella costruzione del sistema integrato.

### *Riferimenti bibliografici*

- Anci-Ifel, 2016, *Il personale dei Comuni italiani. Quinta edizione*, disponibile all'indirizzo internet: [www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4648-il-personale-dei-comuni-italiani-quinta-edizione-2016](http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4648-il-personale-dei-comuni-italiani-quinta-edizione-2016).
- Bordogna L. e Neri S., 2014, *Austerity Policies, Social Dialogue and Public Services in Italian Local Government*, «Transfer: European Review of Labour and Research», vol. 20, n. 3, pp. 357-371.
- Commissione europea, 2014, *Proposal for Key Principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care*, disponibile all'indirizzo internet: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf).
- Dorigatti L., 2017, *Condizioni di lavoro nei servizi sociali: disintegrazione verticale e procurement pubblico*, «Stato e mercato», n. 3, pp. 459-488.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oup, Oxford-New York.

- Esping-Andersen G., 2011, *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2008, *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano.
- Fortunati A., Moretti E. e Zelano M., 2010, *Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe*, in *Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011*, pp. 159-209, disponibile all'indirizzo internet: [www.minori.it/sites/default/files/Costi%20di%20gestione.pdf](http://www.minori.it/sites/default/files/Costi%20di%20gestione.pdf).
- Mari M., 2016, *La contrattualistica nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia*, in Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia (a cura di), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato*, Zeroseiup, pp. 75-84.
- Istat, 2017, *Asili nido e altri servizi educativi per la prima infanzia*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it](http://www.istat.it)
- Neri S., 2016, *Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi per l'infanzia comunali*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 441-458.
- Neri S., 2017a, *Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 513-516.
- Neri S., 2017b, *L'ibridazione dei servizi di cura e le conseguenze sul lavoro*, «Quaderni di Rassegna sindacale», n. 2, pp. 93-110.
- Paci M., 2006, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., León M., Guillén A.M. e Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The Eu and Welfare State Reform in Italy and Spain*, «Comparative European Politics», vol. 13, n. 1, pp. 56-76.
- Pavolini E. e Saraceno C., 2017, *Il decreto legislativo sui nidi: un passo avanti, ma la strada è lunga*, «Neodemos», 10 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: [www.neodemos.info/articoli/il-decreto-legislativo-sui-nidi-un-passo-avanti-ma-la-strada-e-lunga/](http://www.neodemos.info/articoli/il-decreto-legislativo-sui-nidi-un-passo-avanti-ma-la-strada-e-lunga/).
- Sabatinelli S., 2016, *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, il Mulino, Bologna.
- Sabatinelli S., 2017, *Verso il sistema integrato 0-6 anni*, «Welforum», 10 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <https://welforum.it/verso-il-sistema-integrato-0-6-anni/>.
- Saraceno C. e Naldini C., 2001, *Sociologia della famiglia*, il Mulino, Bologna.
- Zurru M., 2014, *L'età d'argento: frammentazione e privatizzazione delle politiche italiane per l'infanzia*, in Zurru M. (a cura di), *Asili nido e qualità del servizio. Tra vincoli e nuove possibilità valutative*, Ediesse, Roma, pp. 55-93.