

Osservazioni e valutazioni sullo schema di Accordo-Quadro sottoposto alla Conferenza Unificata Stato Regioni, per la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per i bambini dai due ai tre anni

“L'ampliamento qualificato dell'offerta formativa rivolta a bambini dai 24 a 36 mesi d'età...”, come si legge nella bozza di Accordo-Quadro, nella prospettiva di potenziare la rete dei servizi sociali assicurati dagli asili nido per la fascia 0-3 anni, riconfermando “ la priorità dell'obiettivo della generalizzazione della scuola dell'infanzia per i bambini dai 3 ai 6 anni “, in quanto risposte ad una forte e diffusa esigenza delle famiglie che attualmente assume la connotazione di una vera emergenza sociale, costituiscono impegni politico-istituzionali totalmente condivisi dalla CISL SCUOLA.

La CISL SCUOLA, peraltro, in sintonia con la Confederazione, riconosce che la presenza di una rete “estesa e qualificata” di servizi socio-educativi per la prima infanzia offre migliori opportunità di occupazione delle donne, salvaguardandone le esigenze di conciliazione dei tempi dedicati al lavoro, alla famiglia e alla propria persona.

Pertanto l'ipotesi di prevedere un nuovo modello di offerta socio-educativa attraverso l'avvio fin dal prossimo anno scolastico di “ sezioni sperimentali aggregate” denominate “sezioni primavera o ponte”, può essere oggetto di un sereno confronto con il Governo, ed in particolare con il M.P.I., a condizione, però, che non vengano messi in discussione o stravolti l'identità giuridica, gli obiettivi istituzionali e gli assetti ordinamentali della scuola dell'infanzia statale, nata con la legge 444/68.

Il confronto su questa materia, pur scevro da pregiudiziali o irrigidimenti, non può, tuttavia, prescindere dal ricco patrimonio storico di battaglie e rivendicazioni della CISL SCUOLA in favore dell'innalzamento dei livelli qualitativi dell'offerta formativa assicurata dalla scuola dell'infanzia, primo e fondamentale segmento del sistema nazionale di istruzione e formazione, e del connesso contestuale obiettivo di riconoscimento e valorizzazione professionale del suo personale.

A tal proposito, riteniamo opportuno ricordare che la CISL SCUOLA ha contestato e contrastato con grande determinazione – tra le altre - la scelta della riforma “Moratti” di consentire la possibilità di iscrizione anticipata alla scuola dell'infanzia dei bambini che avessero compiuto i tre anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, termine transitoriamente fissato al 28 febbraio, quindi a due anni e mezzo di età.

Non possiamo altresì non ricordare la determinazione con la quale abbiamo contestato e contrastato l'attuazione di questa norma, successivamente disciplinata dall'art. 12, comma 1, del D.L.vo 59/2004, rivendicando l'attivazione del tavolo negoziale ex art. 43 del CCNL SCUOLA, all'esito del quale è seguita la sua sostanziale inapplicabilità e la conseguente definitiva abrogazione sancita dallo stesso comma 630 della Finanziaria 2007.

Per la CISL SCUOLA la norma non aveva alcuna legittimazione pedagogica e si connotava sostanzialmente per una pur comprensibile sensibilità sociale rispetto a una richiesta che avrebbe dovuto – tuttavia- trovare adeguata risposta sul piano del potenziamento dei servizi socio-assistenziali, sicuramente non di competenza del sistema scolastico. Riteniamo che ciò debba valere anche, e soprattutto, nell'attuale fase di acuita emergenza sociale.

Anche in sede di confronto con l'Amministrazione in occasione della predisposizione della Finanziaria 2007 abbiamo ribadito la nostra ferma contrarietà ad un progetto che, in nome di una non sufficientemente chiara esigenza di "continuità" educativa, tendesse ad unificare in un unico percorso 0-6 anni, i due segmenti 0-3 / 3-6 che per noi risultano profondamente diversi tra loro avendo il primo una chiara connotazione di servizio socio-assistenziale, mentre il secondo si è andato sempre più caratterizzando, grazie soprattutto all'impegno e alla professionalità dei docenti, quale primo segmento del sistema di istruzione e formazione.

Quale organizzazione sindacale confederale siamo attenti e sensibili, come detto, alle esigenze e ai problemi delle famiglie ma come sindacato-scuola non possiamo esimerci dal sottolineare come i livelli di qualità raggiunti dalla nostra scuola dell'infanzia, riconosciuti e ammirati anche nel contesto internazionale, non consentono di essere messi a rischio da operazioni ibride sul piano culturale, pedagogico, organizzativo e didattico, per non parlare di ambiguità istituzionale e di forzature ordinamentali, attraverso pseudo progetti di "sperimentazioni" che rispingerebbero la scuola dell'infanzia stessa verso una dimensione inevitabilmente e prevalentemente costudialistica.

Invece l'Accordo Quadro proposto, di cui siamo venuti informalmente a conoscenza,, contiene scelte che oltre a destare forti perplessità sotto il profilo della congruenza con l'attuale quadro giuridico-ordinamentale, risultano totalmente inaccettabili dal punto di vista del metodo e del merito, come qui di seguito specificato

L' accordo in questione, da stipularsi tra Ministro della pubblica istruzione, Ministro delle politiche per la famiglia, Ministro della solidarietà sociale, Regioni, province autonome, province, Comuni e comunità montane, viene fondato dall'estensore sull'esigenza di «rispondere in parte alle pressanti richieste delle famiglie, verificando anche l'adeguatezza di una possibile nuova tipologia di servizio» di un'offerta di natura socio educativa che sopperisca alle attuali carenze di servizi mirati a sostenere le famiglie.

La finalità dell'accordo, quindi, appare basata su una impropria applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1 della legge 296/2006:

- Da una parte il comma 630, che prevede l'attivazione, previo **accordo** in sede di Conferenza unificata, di progetti tesi all'ampliamento qualificato dell'offerta formativa rivolta a bambini dai 24 ai 36 mesi di età, anche mediante la realizzazione di iniziative sperimentali, con l'offerta di nuovi servizi che si dovrebbero sostanziare prioritariamente nell'attivazione di "sezioni sperimentali aggregate" alla scuola dell'infanzia. Il MPI concorre alla realizzazione di tali sezioni attraverso un **progetto nazionale di innovazione ordinamentale, ai sensi dell'articolo 11 del d.P.R. 275/1999**, assicurando specifici interventi formativi per il personale docente e non docente che chiede di essere utilizzato nei nuovi servizi;
- Dall'altra il comma 1259, che prevede un'iniziativa del Ministro delle politiche della famiglia, di concerto con i Ministri della pubblica istruzione, della solidarietà sociale e per i diritti e le pari opportunità, per promuovere **un'intesa in sede di Conferenza unificata** al fine di ripartire una somma di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, finalizzata alla **realizzazione da parte delle regioni di un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio**

educativi, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi, e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati, per giungere entro il 2010 all'obiettivo della copertura del 33 per cento fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, attenuando altresì gli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese.

L'ipotesi di accordo che viene prospettata per l'attivazione delle sezioni sperimentali aggregate intende, come esplicitamente affermato in premessa, anticipare in parte i contenuti dell'intesa di cui al comma 1259, che, come già detto, prevede un piano straordinario da parte delle Regioni.

In realtà il comma 630, che prevede l'attivazione delle sezioni sperimentali aggregate, richiede, come espressamente affermato dalla norma, l'attivazione di un progetto di innovazione ordinamentale, Finalità ben diversa da quella del comma 1259, come prima esplicitata.

Infatti il richiamo al d.P.R. 275 del 1999 (che regola l'autonomia delle istituzioni scolastiche) e alla legge 53 del 2003 e al suo decreto applicativo n. 59 del 2004, rende ancora più stridente il rapporto finalistico tra la materia regolata dall'accordo (istituzione di un **servizio socio-educativo** sostanziato nelle sezioni sperimentali aggregate) e quanto previsto, in particolare, dal comma 630 della legge 296, del quale non appaiono neppure rispettate le disposizioni procedurali, che prevedono tra l'altro di operare ai sensi dell'articolo 11 del d.P.R. 275 del 1999, e quindi di sottoporre obbligatoriamente il progetto al parere del CNPI.

La commistione delle due diverse finalità rende, quindi, giuridicamente opinabile la legittimità dell'accordo quadro proposto, tenendo conto che esso intende fondarsi, sempre in premessa, su disposizioni affatto eterogenee quali la legge 1044 del 1971, e gli articoli da 99 a 108 del decreto legislativo 297 del 1994.

Il testo dell'Accordo esplicita in modo chiaro l'intento di avviare in via sperimentale "una **nuova offerta educativa**" denominata sezioni sperimentali aggregate o sezioni primavera o ponte, da intendersi come servizi socio-educativi integrativi alle attuali strutture dei nidi e delle scuole dell'infanzia, quindi una "**nuova tipologia di servizi**" che non modificano "l'attuale quadro ordinamentale" dei servizi 0-6 anni.

La pregressa legislazione in materia è molto chiara: infatti la legge 6 dicembre 1971, n.1044 istituisce gli asili nido per i bambini fino a tre anni di età, mentre la Legge 444 del 1968 istituisce la scuola materna, oggi scuola dell'infanzia, per i bambini dai 3 ai 6 anni di età; pertanto questa "nuova offerta educativa" va ad incunearsi tra queste due realtà sovrapponendosi in qualche modo al servizio socio-educativo che è proprio degli asili nido.

Ma se si tratta di "nuova tipologia di servizi", con una propria identità e configurazione e quindi cosa diversa dagli attuali asili nido e a maggior ragione diversa dall'attuale Scuola dell'Infanzia, risulterebbe incompatibile se non illegittimo l'inserimento di piccoli gruppi di bambini nelle sezioni della Scuola dell'Infanzia che renderebbe necessario una modifica degli assetti ordinamentali e non la semplice adozione di "particolari soluzioni organizzative e pedagogiche".

Inoltre mentre per la sperimentazione della nuova offerta vengono indicati alcuni criteri di qualità, per l'inserimento di piccoli gruppi dai due ai tre anni, nell'ambito delle scuole dell'infanzia le condizioni già previste dovrebbero essere rispettate "**soltanto**" in linea di massima.

E' noto come nella fascia d'età che va dai due ai sei anni già la differenza anche di pochi mesi determina processi evolutivi delicati e complessi tali da indurre l'educatore attento a particolari e ben programmate azioni di carattere educativo e pedagogico che rifuggono da ogni improvvisazione e approssimazione.

E' quindi immaginabile quali potrebbero essere le conseguenze dell'inserimento dei bambini con un così ampio divario di età, (nella stessa sezione bambini di due anni e di sei anni).

Si creerebbe, dunque, nelle sezioni della scuola dell'Infanzia una situazione non gestibile. La conoscenza e la consapevolezza di ciò avrebbe dovuto indurre l'estensore del testo ad una più articolata e approfondita disamina. Invece, prevedendo cioè un inserimento "alla spicciolata" si svela in modo inconfutabile l'intento di risolvere il problema di carenze di servizi socio-assistenziali scaricando sulla Scuola dell'Infanzia, che come già richiamato in premessa, è il primo e fondamentale segmento del sistema nazionale di istruzione e formazione, un compito improprio che ne snaturerebbe le finalità.

Ne consegue che, con la stipula dell'accordo si avvia di soppiatto e in modo fraudolento l'anticipo generalizzato dell'iscrizione alla Scuola dell'Infanzia dei bambini di due anni.

E così con un solo colpo:

- Si riporta la Scuola dell'Infanzia ad un compito essenzialmente custodialistico;
- Si destruttura l'ordinamento di questa scuola collocandola in un terreno ambiguo dove, fra soggetti "Regolatori" e soggetti "Erogatori", Stato e Regioni, Comuni e Amministrazione Scolastica, le responsabilità dei diversi attori non entrano in dialogo e non fanno integrazione, ma solo sovrapposizione e confusione;
- Si disorienta e confonde l'utenza con progetti vaghi e incerti, sospesi fra primarie esigenze socio-assistenziali e indefiniti obiettivi educativi;
- Si svilisce e depotenzia la professionalità delle e degli insegnanti di Scuola dell'Infanzia, orientandola verso profili di accadimento primario; (le valorizzazioni professionali dei docenti attraverso la nuova qualifica di "badanti",
- Si fa un'operazione finanziaria ambigua in cui non sono chiari i costi reali, gli effettivi e responsabili Centri di Spesa, gli inquadramenti professionali e contrattuali degli operatori, i sistemi di rendicontazione, controllo e valutazione.

Il duro giudizio di frodolenza che diamo a questa operazione deriva da queste osservazioni critiche:

- L'obiettivo vero ma mascherato dell'intervento è quello di aprire la Scuola dell'Infanzia, in modo graduale ma alla fine generalizzato, ai bambini di due anni;
- La via della "sperimentazione" è solo una parola vuota, un paravento dietro il quale non emerge nessuna delle caratteristiche e delle condizioni a cui una "vera sperimentazione" dovrebbe essere soggetta;
- L'espressione utilizzata per l'intervento: "servizi socio-educativi" non trova nessuna chiara specificazione e appare pertanto una formula ibrida buona per qualsiasi cosa;
- L'ipotesi viene collocata in una generica e indifferenziata politica per interventi sulla "fascia 0-6 anni", il che accentua il carattere puramente socio-assistenziale, ma mai scolastico, con cui viene considerato tutto questo periodo di vita;
- L'articolo 3 dell'ipotesi di Accordo Stato Regioni, soprattutto nella sua seconda parte, fa riferimento ai Piccoli Comuni (e l'Italia, lo sappiamo, è fatta soprattutto di Piccoli Comuni) segna la deriva inevitabile e l'obiettivo preciso dell'intervento che si vorrebbe avviare.

In conclusione, come già detto:

- Riconosciamo la necessità di sviluppare i servizi per la prima infanzia e di dare risposte concrete ai bisogni delle famiglie e delle donne;
- Riconosciamo la necessità di evidenziare e rafforzare il carattere educativo che anche i Nidi per l'Infanzia hanno;
- Valutiamo positivamente la ricerca di fare continuità con quanto c'è prima e dopo della Scuola per l'Infanzia;
- Riconosciamo la possibilità e l'opportunità di fare alcune "vere sperimentazioni".

Ma tutto questo non è minimamente presente nel documento in oggetto.

Nei termini e alle condizioni date, anzi alle chiarezze e alle garanzie non date, non è possibile accettare nulla di quanto la bozza propone.

Pertanto la rifiutiamo ritenendola inaccettabile.