

LA CORNICE “EMOZIONALE” DELLO ZERO-SEI

di Giancarlo Cerini

Le ragioni dello “zerosei”

Dal punto di vista dell’opinione pubblica (con la vistosa eccezione del personale docente della scuola dell’infanzia) il decreto legislativo che definisce un sistema integrato di servizi educativi e di scuole dell’infanzia per i bambini da zero a sei anni è il provvedimento che sembra riscuotere maggiore consenso e creare aspettative largamente positive. Non è un caso che tra gli otto decreti legislativi il D.lgs n. 65 del 13 aprile 2017 sia quello che usufruisce delle maggiori coperture finanziarie (ben 209 milioni per il 2016, 224 milioni per il 2017, 224 milioni per il 2018 e 239 milioni a decorrere dall’anno 2019). Altri decreti, invece, si presentano a costi invariati per la finanza pubblica o con limitati stanziamenti aggiuntivi.

Il decreto, in effetti, si propone l’ambizioso traguardo di portare il livello dei servizi educativi per la prima infanzia, cioè rivolti a bambini al di sotto dei 3 anni, fino alla soglia del 33%, al momento raggiunto solo da poche regioni italiane¹. Tuttavia non si fissano scadenze *ad quem*. Per la scuola dell’infanzia l’obiettivo dichiarato dalla legge è quello della generalizzazione quantitativa e qualitativa della scuola dai 3 ai 6 anni, una dicitura più generica, che tiene conto di un livello già notevolmente alto di scolarizzazione (che si aggira all’incirca sul 95% dei potenziali utenti), ma anche di un livello estremamente differenziato nella qualità delle diverse scuole (e nelle forme di gestione).

La cornice 0-6 si colora poi nell’immaginario collettivo (ed anche in quello dei politici) di un significato simbolico, quasi a proteggere l’infanzia nel suo insieme e a garantire una risposta ai diritti all’educazione, come impegno “etico” prima ancora che “educativo” della società nei confronti delle nuove generazioni. Si parte dal presupposto che una rete estesa di strutture educative per l’infanzia sia la migliore garanzia per la coesione sociale, per il supporto alle giovani coppie e quindi per invertire le tendenze della natalità (in clamoroso decremento nel nostro Paese), e dunque sia un investimento indispensabile per una società che voglia guardare al futuro e non si ripieghi solo nella difesa dei “diritti acquisiti” dagli adulti. Disporre di buoni nidi di infanzia (possibilmente a basso costo), consolidare la rete delle

¹ I dati più ottimistici stimano, al 2014, una copertura attuale per i servizi 0-3 anni pari al 21,8% della popolazione corrispondente, ivi compresi i servizi integrativi (1,8%). Dieci anni fa il servizio era in grado di accogliere l’11,7% dei bambini fino a tre anni. Le differenze tra le diverse regioni sono clamorose: si va dal 35,5% di copertura del servizio dell’Emilia-Romagna al 5,9% della Sicilia. Ovviamente se nei tassi di scolarizzazione venissero compresi anche gli “anticipi”, che invece il D.lgs 65/2017 intende gradualmente superare, si potrebbe aggiungere un’ulteriore quota del 5,5% di bambini inseriti in strutture educative.

scuole dell'infanzia (dotandole di indicatori di qualità elevati) sono azioni "politicamente corrette" e valgono di per sé una buona riforma scolastica.

C'è però dell'altro, almeno nella parte più avvertita degli studiosi, cioè la convinzione che in questa fascia di età si gettano le fondamenta dello sviluppo delle potenzialità di ogni bambino, si possono contrastare i condizionamenti sociali e culturali negativi, si contrastano le vecchie e nuove forme di povertà (non solo educativa). Le ricerche internazionali più accreditate lo affermano con molta chiarezza e non è un caso che i rapporti dell'OCSE dedicati alle politiche educative per l'infanzia siano intitolati "*Starting Strong*" (partire alla grande).

La cultura pedagogica dello "zerosei"

Se il profilo "sociale" ed istituzionale dell'operazione "zerosei" appare convincente, qual è il suo valore aggiunto in termini pedagogici? Di fronte alla proposta, spesso prevale – tra gli operatori - la preoccupazione circa la perdita di peso curricolare della scuola dell'infanzia, che potrebbe mettere a rischio il suo rapporto con il primo ciclo (tutt'altro che consolidato). Va ricordato che nei testi ufficiali (il comma 181, lettera e, della legge 107/2015) si parla distintamente di servizi educativi (i nidi) e di scuole (3-6 anni), di educatori e di insegnanti, di competenze e ruoli differenziati (dei Comuni e delle Regioni, ma anche dello Stato e del MIUR). Il sistema è integrato proprio perché sarà articolato nelle attuali strutture, che restano salvaguardate nelle loro caratteristiche e nei loro insediamenti. Nessun timore ci può essere per la scuola dell'infanzia statale, azionista di maggioranza del comparto "infanzia" che, tuttavia, è invitato a pensarsi e vedersi con occhi nuovi. È in gioco una prospettiva pedagogica capace di far crescere l'attenzione verso l'infanzia, sulla scia dei più aggiornati documenti europei non a caso intitolati al binomio "educazione e cura" (ECEC: *Early Childhood Education and Care*).

Il nido d'infanzia ha le sue parole chiave: cura, relazione, gioco, corpo, accoglienza, contesto; la scuola dell'infanzia ha le sue: competenza, apprendimento, sviluppo, campi di esperienza, sviluppo, linguaggi, saperi (e nelle Indicazioni/2012 sono ben descritte)². Ma questo lessico "familiare" è un messaggio che si rivolge in egual misura alle due strutture educative. Prendiamo il termine "cura": è pur vero che richiama l'attenzione ai bisogni primari del bambino, di cura del corpo, di protezione e vicinanza fisica, di sicurezza delle routine della vita quotidiana, ma il prendersi cura rimanda anche ad un più profondo messaggio psicologico, di relazione, di presenza educativa, orientato a promuovere l'autonomia e l'apprendimento del bambino. Cura è dunque un dispositivo pedagogico decisivo anche per la scuola dell'infanzia, per non parlare dei livelli scolastici successivi. Allo stesso modo, il termine "campo di esperienza" non può essere equiparato all'idea di "disciplina" di studio, cioè di un corpo definito di saperi e conoscenze da trasmettere, ma piuttosto ad un contesto educativo intenzionale, organizzato dai docenti, capace di far evolvere le azioni e l'operatività dei bambini

² Per un commento delle Indicazioni/2012 vedi: G.Cerini (a cura di), *Le nuove Indicazioni per il curricolo verticale*, Maggioli, Rimini, 2013.

in rappresentazioni, linguaggi, apprendimenti. Questo processo è decisivo al nido per stimolare e incoraggiare l'intelligenza e la curiosità dei piccoli, ma lo è altrettanto per le età successive. Il dizionario pedagogico³ che accomuna nidi e scuole dell'infanzia diventa generativo di buon apprendimento lungo tutto il percorso scolastico ed aiuta lo "zero-tre" e il "tre-sei" a consolidare le proprie specifiche identità, senza tradirle.

Ce lo chiede l'Europa?

La prospettiva dello "zerosei" sembra fortemente voluta dall'unione europea, tuttavia quando parliamo di Europa, spesso ci assale un momento di sconforto, di fronte al peso dei vincoli finanziari, delle rigide regole imposte per il controllo della spesa, per le burocrazie comunitarie che sembrano insensibili di fronte ai bisogni effettivi dei cittadini europei. C'è chi esce dall'Unione, chi erige muri, chi si sente abbandonato di fronte ai poteri forti della finanza globale. Questa Europa non ci piace. Sembriamo tutti infreddoliti dai patti di stabilità e dal fiscal compact che possono condannarci ad un futuro incerto e più povero. Forse l'unica speranza di cittadinanza europea la possiamo affidare proprio all'educazione. Sono molti i documenti elaborati dall'Unione Europea in materia di educazione (dalle Competenze chiave di cittadinanza all'EFQ, cioè il quadro che consente di "allineare" titoli di studio assai diversi e risultati degli apprendimenti). Si affaccia ora sulla scena il "Quadro europeo per la qualità dei servizi educativi e di cura per l'infanzia" elaborato da un apposito Gruppo di Lavoro tematico della Commissione Europea⁴, che contiene dieci principi fondamentali per realizzare strutture educative per i bambini dalla nascita fino a sei anni nei paesi dell'unione europea⁵. Questa la piattaforma ECEC:

1. disponibilità di servizi a costi accessibili per tutte le famiglie e i loro bambini;
2. servizi che incoraggino la partecipazione, rafforzino l'inclusione sociale e accolgano la diversità;
3. personale qualificato la cui formazione iniziale e in servizio consenta loro di adempiere al ruolo professionale richiesto;
4. condizioni di lavoro supportive che prevedano una leadership educativa del servizio che crea occasioni per la sviluppo professionale del personale attraverso l'osservazione, la riflessione, la progettualità, la collegialità e la collaborazione coi genitori;
5. un curriculum fondato su obiettivi, valori e approcci pedagogici, che consenta ai bambini di sviluppare a pieno le loro potenzialità in modo globale;
6. un curriculum che richieda agli operatori di collaborare coi bambini, coi colleghi, coi genitori e di riflettere sulle loro pratiche;

³ Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia, *Curricolo è responsabilità. La sfida del progetto 0/6 e oltre*, Milano, 26-27-28 febbraio 2016, ZeroseiUp, 2016.

⁴ Per informazioni sul lavoro prodotto da tale gruppo è possibile consultare il sito della Commissione Europea: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/index_en.htm

⁵ Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

7. processi di monitoraggio e valutazione che producono informazioni a livello locale, regionale e/o nazionale sono rilevanti per sostenere la qualificazione continua delle politiche e delle pratiche;

8. procedure di monitoraggio e valutazione che siano riconducibili al primario interesse del bambino.

Ci sono poi due condizioni strutturali:

a) una governance collaborativa tra tutti i soggetti (istituzioni pubbliche, organizzazioni no profit, stakeholder) chiamati allo sviluppo del sistema educativo;

b) provvedimenti normativi e i finanziamenti pubblici – diretti o indiretti – per favorire una progressiva generalizzazione dell’offerta di servizi ECEC.

Si tratta di un documento impegnativo, che richiama un’idea “nobile” di cittadinanza europea, solidale, inclusiva, orientata alla coesione sociale, all’integrazione culturale, alle pari opportunità, per realizzare la quale il ruolo dell’educazione e della cura dei bambini è decisiva. L’Italia è dunque invitata ad inserirsi nel solco di queste prospettive europee e cerca di farlo anche con il decreto legislativo 65/2017.

Il nuovo quadro normativo

Va chiarito preliminarmente che lo “zerosei” non istituisce una nuova e diversa struttura educativa rivolta unitariamente ai bambini da 0 a 6 anni. In effetti, il provvedimento richiama – fin nelle terminologie – le diverse configurazioni che le stesse assumono nel panorama italiana. Nel segmento 0-3 abbiamo la presenza dei classici “asili nido”, ma anche dei micronidi, dei servizi integrativi (spazi gioco, ecc.) e, più recenti, delle sezioni primavera. Tali strutture vengono confermate, con un migliore profilo funzionale, e con la richiesta di dotarle di regole precise di funzionamento. Anche la scuola dell’infanzia, nella sua attuale articolazione triennale, viene confermata nei suoi assetti ordinamentali, così come le sue diverse tipologie di gestione (scuole statali, comunali, private paritarie).

Tab. 1 - *Organizzazione del Sistema integrato di educazione e di istruzione (art. 2-3, D.lgs. 65/2017)*

Il sistema integrato di educazione e di istruzione accoglie le bambine e i bambini in base all’età ed è costituito dai Servizi educativi per l’infanzia e dalle scuole dell’infanzia statali e paritarie.

I servizi educativi per l’infanzia sono articolati in:	
Nidi e micronidi	Accolgono le bambine e i bambini tra 3 e 36 mesi di età. Assicurano pasto e riposo.
Sezioni primavera	Accolgono bambine e bambini tra 24 e 36 mesi di età.

I servizi educativi per l’infanzia sono gestiti dagli Enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati. Le sezioni primavera possono essere gestite dallo Stato.

I servizi educativi comprendono anche i servizi integrativi, che si distinguono in:	
Spazi gioco	Accolgono bambine e bambini da 12 a 36 mesi di età. Frequenza massimo 5 ore giornaliere. No servizio mensa.
Centri per bambini e famiglie	Accolgono bambine e bambini dai primi mesi di vita insieme a un adulto accompagnatore. Frequenza flessibile. No servizio mensa.
Servizi educativi in contesto domiciliare	Accolgono bambine e bambini da 3 a 36 mesi. Sono caratterizzati dal numero ridotto di bambini affidati a uno o più educatori in modo continuativo.

Scuola dell'infanzia: assume una funzione strategica nel Sistema integrato di educazione e di istruzione operando in continuità con i servizi educativi per l'infanzia e con il primo ciclo di istruzione.	
Scuola infanzia*	Accoglie le bambine e i bambini di età compresa tra i 3 ed i 6 anni d'età.

Poli per l'infanzia (art. 3)	
I poli per l'infanzia accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambine e bambini fino a 6 anni di età. Si caratterizzano quali laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio.	

Fonte: elaborazione di Angelo Prontera dal D.lgs 65/2017.

*A decorrere dall'anno scolastico 2018/2019 sono gradualmente superati gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia statale e paritaria di cui all'articolo 2 del DPR 20 marzo 2009, n. 89. Il superamento degli anticipi è subordinato alla effettiva presenza sui territori di servizi educativi per l'infanzia che assolvono la funzione di educazione e istruzione.	
---	--

Va ricordato che in materia di 0-3 la competenza legislativa ordinaria è delle regioni. Così si esprime anche la recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 284 del 22 novembre 2016, che riconferma la tradizionale attribuzione di competenze al sistema Regioni-Enti locali⁶. È pur vero che lo Stato può determinare norme generali, livelli essenziali delle prestazioni, principi fondamentali, ma i confini non sono sempre ben definiti ed i conflitti Stato-Regioni sono dietro l'angolo, anche dopo gli esiti del Referendum del 4 dicembre 2016. Esiste comunque una consolidata giurisprudenza costituzionale che riconosce ai servizi educativi 0-6 anni un preminente significato educativo, non semplicemente assistenziale.

Su questa scia si è mosso il legislatore riconducendo l'insieme dei servizi ad una supervisione generale dello Stato e per esso del Ministero dell'Istruzione. O meglio, il corpus del decreto individua una tripartizione di competenze tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. In via generale spetta allo Stato dettare le regole generali, dare impulso all'intero sistema, definire i programmi educativi e gli standard di funzionamento (ma in molti casi, previo l'ac-

⁶ Per un'analisi della Sentenza n. 286/2016 e del suo possibile impatto sul sistema "zerosei" vedi G. Cerini, Lasciate lo "zerosei" ai bambini, in "www.edscuola.eu", dicembre 2016.

cordo nella apposita Conferenza Stato-Regioni-Autonomie), mentre le Regioni hanno il compito di programmare i servizi sul territorio e di promuoverne la qualità. Ai Comuni spetta la gestione diretta dei servizi educativi 0-3 anni (circa il 50% dei nidi di infanzia italiani) e di vigilare sulla corretta gestione dei soggetti privati accreditati ed autorizzati. In materia di scuola dell'infanzia, sono confermati i tradizionali ruoli di gestione dello Stato, dei privati (paritari), dei Comuni.

Saranno i Comuni, in ultima istanza, a ricevere i finanziamenti previsti dal decreto (art. 12)⁷. È un sistema a “tridente”, non facile da coordinare e che richiede una forte capacità di iniziativa del centro, di controllo dei risultati, attraverso una *governance* rispettosa delle diverse autonomie. Anche per questo motivo si definisce “sistema integrato” e chiama il “privato sociale” a fare la sua parte in una ottica di sussidiarietà

Il “posto” della scuola dell'infanzia

Ad uno sguardo di superficie la scuola dell'infanzia 3-6 anni non sembra al centro della scena dello “zerosei”. Un po' perché la sua identità potrebbe diluirsi in un percorso pedagogicamente affascinante, ma dagli incerti contorni istituzionali (lo “zerosei” è un servizio sociale? È una scuola? È un ibrido?), un po' perché le vere emergenze si addensano sul segmento precedente 0-3 anni (è lì che l'offerta è insufficiente, diversamente distribuita, costosa, non sempre di acclarata qualità). È prevedibile che l'ammontare maggiore delle risorse “fresche” messe a disposizione dal D.lgs 65/2017 sia dirottato proprio verso i “nidi d'infanzia”: per aprirli là dove non ci sono, per abbatterne i costi là ove sono presenti, per favorirne l'accesso ai meno abbienti. In questa ottica, già la legge finanziaria per il 2017 ha introdotto alcune agevolazioni⁸ in forma di bonus ai genitori.

Quali sono le novità per le scuole dell'infanzia? Intanto viene confermato l'ordinamento vigente, che oggi è regolato dal DPR 89/2009, il regolamento per il primo ciclo che riassume le coordinate funzionali della scuola dai 3 ai 6 anni (età di accesso dei bambini, composizione delle sezioni, orari di apertura, organici del personale, possibilità di anticipo delle iscrizioni). Anche il progetto curricolare, espresso dalle Indicazioni/2012, viene confermato e lega strettamente la scuola dell'infanzia all'intero primo ciclo (scuola primaria e scuola secondaria di I grado). Non è solo lo scontato omaggio al principio della continuità educativa, per altro reso necessario dalla comune appartenenza dei tre gradi scolastici all'istituto comprensivo (diffuso per oltre l'85% delle scuole di base). È piuttosto il riconoscimento della dimensione fondativa dell'esperienza di apprendimento per tutti i bambini che si può realizzare a partire da una buona scuola dell'infanzia. È questa la motivazione più profonda dei curricoli verticali

⁷ L. Lega, *I servizi educativi per l'infanzia e la loro sostenibilità*, in “Infanzia”, n. 1, gennaio-febbraio 2016, passa in rassegna i costi legati alla generalizzazione dei servizi educativi e all'attuale crisi economica.

⁸ La legge di bilancio 2017 dispone che “con riferimento ai nati a decorrere dal 1 gennaio 2016 per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per l'introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni, affetti da gravi patologie croniche, è attribuito, a partire dall'anno 2017, un buono di 1000 euro su base annua e parametrato a undici mensilità” (art. 1 co. 355 L. n. 232/2016).

3-14 anni, da non considerare una semplice architettura formale che giustappone e colloca in successione i contenuti da insegnare (con qualche rischio per la scuola dell'infanzia), ma percorsi generativi di scoperta, di crescita, di liberazione di energie cognitive, sociali ed emotive dei bambini.

Questa progettualità è confermata anche nel nuovo sistema integrato "zerosei" (non ci sono cambiamenti strutturali), ma viene ricompresa in una più ampia prospettiva evolutiva che coinvolge tutta la prima infanzia. Con il coordinamento pedagogico territoriale certamente ci sarà una migliore attenzione ai temi specifici dell'educazione infantile, ai contesti educativi e di cura più adeguati alle diverse età, ad una relazione educativa orientata a favorire la progressiva autonomia dei bambini, all'incontro con le prime forme di rappresentazione simbolica. Ma i coordinatori/le coordinatrici pedagogiche dovranno svolgere una doppia funzione: assicurare il raccordo tra nido e scuola dell'infanzia e consolidare il ruolo "fondativo" di quest'ultima nell'ambito del primo ciclo, a seconda delle diverse configurazioni: scuole private e scuole comunali non appartengono a istituti comprensivi. I coordinatori delle scuole materne statali dovranno provenire dai ranghi stessi della scuola di Stato, tra le docenti più preparate e competenti (anche attraverso esoneri e semiesoneri).

Ma la novità più promettente per la scuola dell'infanzia statale riguarda l'estensione al segmento 3-6 anni dell'organico di potenziamento, dopo la clamorosa dimenticanza della legge 107/2015. Tuttavia la quantificazione dei posti non è stata precisata (a differenza di quanto previsto nella tabella allegata alla legge 107/2015 per tutti gli altri ordini di scuola) anzi, l'effettiva definizione dell'organico è rimandata ad un processo graduale subordinato allo svuotamento dei contingenti fissati per gli altri settori scolastici. È un processo complesso, per nulla scontato, che dovrebbe portare ad equiparare la scuola dell'infanzia agli altri gradi scolastici.

Forse è appena il caso di ricordare che con l'organico di potenziamento diventa possibile esonerare collaboratori e figure di sistema, attivare progetti innovativi, rafforzare la presenza tra i docenti, oltre che far fronte ad esigenze per brevi supplenze (ma questo è un punto dolente della legge...). Sarebbe auspicabile che nei prossimi 7-8 anni fosse possibile incrementare l'organico di potenziamento della scuola dell'infanzia di 500-600 unità annue, in modo da portare il contingente sui livelli proporzionali degli altri settori.

Il campus per i bambini: il polo infanzia 0-6

È evidente che ognuno dei due settori (nidi e scuole dell'infanzia) che vanno a comporre il nuovo assetto 0-6 tende a salvaguardare la propria storia e la propria identità e guarda con preoccupazione ad eventuali fusioni o meticciamenti. Né, d'altra parte, il decreto parla di unificazione tra nidi e scuole dell'infanzia, anche se in uno specifico articolo viene ipotizzato il cosiddetto polo 0-6. Va precisato che si tratta di una ipotesi nettamente sperimentale, che deve tener conto dell'attuale paesaggio dei servizi educativi, assai frastagliato, che vede la presenza di oltre 34.000 strutture, per lo più di piccole o piccolissime dimensioni.

Tab. 2 – Articolazione dei servizi educativi e scuole dell'infanzia (2014)

Tipologia Strutture	Statali	Comunali/ Pubblici	Privati	Totale
Asili nido	----	4.125	5.383	9.508
Servizi integrativi	----	628	1.740	2.368
Scuole dell'infanzia	13.424	1.954	8.137	23.515

Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia, Istituto degli Innocenti, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Roma, 31-12-2014.

Poche di queste di queste istituzioni prevedono l'incardinamento in una unica struttura "zerosei", prevalentemente in alcune realtà comunali dove l'appartenenza ad un unico gestore ha favorito forme di aggregazione funzionali, anche in coerenza con la piattaforma pedagogica dei servizi educativi. I nuovi "poli", dunque, saranno pochi: quando fosse necessario costruire anche nuovi edifici ad hoc il decreto rende disponibili specifici finanziamenti per una edilizia sperimentale (fondi INAIL), ma con una ammontare che consentirà la costruzione (o la ristrutturazione) di pochi poli per l'infanzia, nella misura di almeno una sede per ogni regione (ci sarà un'apposita graduatoria).

L'idea del polo zerosei ha un forte carattere "evocativo" e rimanda alla metafora del "campus per i bambini", ove in uno spazio verde gradevole siano inseriti edifici indipendenti per ospitare nidi, scuole dell'infanzia, centri gioco, magari una biblioteca per ragazzi, tra di loro funzionalmente collegati e con servizi strutturali in comune. Chi non desidererebbe iscrivero il proprio figlio in una simile struttura innovativa e protettiva! Realisticamente si può immaginare che saranno soprattutto i Comuni ad avanzare la loro candidatura per attivare "poli infanzia" oppure qualche gestore privato intraprendente, mentre dubitiamo che lo Stato possa sposare questa formula (pur prevista dal regolamento), che richiede una non facile gestione Stato-Comuni-privati. Già sarebbe un passo avanti aggregare sezioni primavera statali a scuole dell'infanzia statali, dando vita così ad un polo 2-6 anni che implica un progetto educativo innovativo e l'apporto di professionalità plurime. Potrebbe essere un approccio credibile, come avviene in alcune realtà europee ove la scuola dell'infanzia accoglie anche una sezione pre-materna per i bambini di 2 anni.

Le sezioni primavera: l'araba fenice

Ma dove sono finite le sezioni primavera? Il nuovo decreto legislativo offre una "sponda legislativa" alle sezioni primavera e le inserisce nel quadro delle diverse tipologie di servizi educativi. Ci riferiamo a quelle particolari strutture pensate per i bambini da 24 a 36 mesi, ed istituite da ormai una decina d'anni (Legge 296/2006)⁹.

⁹ L. Lega, *Sezioni primavera*, in "Voci della Scuola", VII, Tecnodid, Napoli, 2008. Le sezioni primavera attualmente funzionanti (2015) ammontano a circa 1.600 e possono essere gestite da soggetti privati, enti locali, stato.

Va riconosciuto che la vita delle sezioni primavera è rimasta assai precaria, sia per l'incerta definizione giuridica del modello (un ibrido istituzionale e pedagogico), ma anche per i ritardi nei finanziamenti, che sono legati a faticose intese tra Stato e Regioni.

L'occasione del nuovo decreto 0-6 è propizia per dare una regolamentazione più robusta a questa intuizione pedagogica che può essere una prima risposta per estendere il servizio educativo per i bambini al di sotto dei tre anni, là dove non c'è (come in molte regioni del sud), ma anche per differenziare l'offerta là ove è già di qualità (a Reggio Emilia, un territorio a forte vocazione pedagogica, un quarto del settore zero-tre è rappresentato da sezioni primavera).

Modello strutturato, personale stabile e qualificato, parametri di funzionamento, forme di autorizzazione e monitoraggio, progetto pedagogico: sono gli elementi di garanzia per il rilancio di un progetto organizzativo che può essere gestito da Stato, Comuni o Enti privati.

Per le sezioni primavera statali (che al momento sono una minoranza: poco più di 200 sezioni sulle 1600 complessive) si potrebbe immaginare un organico stabile, formato da insegnanti magari quelli assunti dalle graduatorie permanenti ad esaurimento (GAE, ora esclusi dalle assunzioni in ruolo), e da educatori ed assistenti, magari stabilizzando il personale precario ora in carico ad enti diversi (cooperative sociali, soggetti privati, ecc.). Dunque siamo davanti ad una questione giuridico-contrattuale di non facile soluzione.

La sezione per i bambini di due anni è il luogo di incontro tra la pedagogia del nido, centrata sulla cura, l'accompagnamento, la relazione e quella della scuola dell'infanzia, caratterizzata dagli alfabeti, il corpo e i linguaggi, gli apprendimenti, la socialità, proprio per superare una visione stereotipata e far incontrare le due prospettive: una opportunità più unica che rara per mettere alla prova il valore generativo dello "zerosei".

La fase di attuazione

Il decreto legislativo richiede alcuni passaggi istituzionali che devono assicurare le necessarie concertazioni tra i diversi soggetti chiamati in gioco (Stato, Regioni, Enti locali), definire le tappe di sviluppo del sistema integrato attraverso un Piano Pluriennale di attuazione, che dovrà individuare (entro sei mesi dall'entrata in vigore/approvazione della legge) le priorità di sviluppo del sistema: quali servizi e settori espandere, dove localizzare i nuovi interventi, come attribuire le risorse per il supporto al sistema (che integrano le risorse proprie dei diversi soggetti), quali regole fissare per armonizzare le caratteristiche dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia.

Tale Piano dovrà essere adottato previo accordo da deliberare nella citata Conferenza Stato-Regioni-Autonomie. Analogamente si dovrà procedere per il Piano Finanziario che è diretta conseguenza del piano di sviluppo (l'uno richiama l'altro).

Il particolare meccanismo del decreto, tuttavia, attribuisce al piano finanziario un possibile "valore aggiunto" (non solo per lo scontato rispetto dei vincoli di spesa), ma perché le poste finanziarie detteranno poi le novità "possibili" nel funzionamento del sistema integrato. Il testo non parla più di "livelli essenziali di prestazioni" da garantire (dicitura

contenuta nella legge-delega 107/2015, ma “cassata” con la leggina 89/2016 per non determinare impegni non sostenibili per la finanza pubblica), né di standard di funzionamento (per non incorrere nei già citati strali della Corte Costituzionale), ma di “principi fondamentali” che daranno vita a indicatori di qualità e li incardina proprio nel predetto Piano finanziario (insomma una sorta di sistema a scatole cinesi...). Sta di fatto che questo sarà il passaggio procedurale per definire tempi di compresenza tra docenti, coordinamento pedagogico, qualità delle strutture, ecc.

Dunque la strada dello zerosei, benché abbia alle sue spalle già due provvedimenti di rango legislativo: la legge 107/2015 (art. 1, comma 181 lettera e) e il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 (con i suoi 14 articoli) è realisticamente tutta in salita. Non per questo va sottovalutata la portata del provvedimento, ma saranno le scelte dei diversi attori in campo a delineare il passo dei cambiamenti possibili e sostenibili.

Ancora una volta si dimostra che ogni vera riforma è frutto di un processo culturale di lunga lena, quasi una “ballata popolare” che si arricchisce di nuove narrazioni mano a mano che si aprono nuovi scenari. Speriamo proprio che sia così.

Il decreto legislativo 65/2017 articolo per articolo

n.	Titolo	Descrizione
1	Principi e finalità	Il sistema integrato di educazione e istruzione “zerosei” vuole garantire pari opportunità di crescita a tutti i bambini, favorendo l’inclusione e la riduzione degli svantaggi sociali e culturali.
2	Organizzazione del sistema integrato	Il sistema “zerosei” si articola in servizi educativi (nidi e micronidi, sezioni primavera, servizi integrativi: spazi gioco, centri per bambini, ecc.) e scuole per l’infanzia per bambini dai 3 ai 6 anni.
3	Poli per l’infanzia	I poli accolgono bambini fino a 6 anni di età, attraverso una progettualità sperimentale, per condividere spazi, servizi, risorse. Appositi finanziamenti consentono di costruire nuovi “poli” (almeno uno per regione).
4	Obiettivi strategici del sistema integrato	Lo Stato promuove lo sviluppo del sistema “zerosei” per raggiungere il 33% del servizio 0-3 anni e la generalizzazione qualitativa e quantitativa delle scuole dell’infanzia (formazione, coordinamento).
5	Funzioni e compiti dello Stato	Lo Stato indirizza, programma e coordina lo sviluppo dell’intero sistema, assegna le risorse di sua pertinenza, promuove la formazione del personale, valuta il sistema, definisce orientamenti e linee guida.
6	Funzioni e compiti delle Regioni	Programmano lo sviluppo del sistema sul territorio, agevolano formazione e coordinamento, definiscono gli standard di funzionamento dei servizi 0-3 anni (accreditamento, autorizzazione, vigilanza).
7	Funzioni e compiti degli Enti locali	Possono gestire direttamente strutture educative; autorizzano i servizi educativi 0-3; coordinano la programmazione dell’offerta formativa e attivano iniziative di formazione, coordinamento e continuità.
8	Piano di azione nazionale pluriennale	Il Piano definisce lo sviluppo dell’intero sistema, consolidando anche le sezioni primavera ed escludendo il settore 0-3 dai servizi a domanda individuale. Il Piano implica una Intesa in sede di Conferenza Unificata.

9	Partecipazione economica delle famiglie	Sarà definito un tetto di contribuzione delle famiglie ai servizi 0-3, con eventuali esenzioni. Prevista l'istituzione di un "Buono nido" di 150 euro mensili (welfare aziendale).
10	Commissione per il sistema integrato	Viene istituita una commissione di esperti (di durata triennale) con compiti consultivi e propositivi; propone linee guida pedagogiche per la continuità del percorso 0-6 anni.
11	Relazione stato di attuazione del Piano	Ogni due anni il Ministro dell'istruzione presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione del Piano Pluriennale di azione.
12	Finalità e criteri di riparto del Fondo nazionale	Il Fondo, ripartito in base ad una Intesa in Conferenza Unificata, finanzia costruzione di strutture educative, contribuisce alle spese di gestione di servizi e scuole, sostiene la formazione in servizio. Le iniziative si ispirano a "principi fondamentali" di qualità. Progressivo avvio dell'organico di potenziamento.
13	Copertura finanziaria	Viene prevista una copertura del Fondo nazionale a partire dal 2017 e per gli anni successivi. Si potranno ridefinire annualmente i livelli di copertura di servizi educativi, sezioni primavera, scuole dell'infanzia, previa intesa in Conferenza Unificata.
14	Norme transitorie e finali	Sarà superamento gradualmente il regime dell'anticipo scolastico nella scuola dell'infanzia; si prevede una specifica laurea triennale per l'insegnamento nei nidi; agevolazioni per le docenti delle sezioni primavera.