



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Gruppo consiliare La Civica

DISEGNO DI LEGGE N.

ISTITUZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO DI EDUCAZIONE E DI ISTRUZIONE PER L'INFANZIA

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

“Parlare di continuità significa ricercare coerenza nel nido e nella scuola dell’infanzia rispetto alle idee che rappresentano la peculiarità di una pedagogia dell’infanzia e garantiscono il rispetto dei bisogni fondamentali dei bambini nei loro primi anni. È una coerenza nelle proposte, nei comportamenti, nelle relazioni che facilita inoltre il passaggio da un’istituzione all’altra con un vantaggio per il bambino, ma anche per la sua famiglia, che è rassicurata da questa alleanza di intenti.”

Annia Lia Galardini – già dirigente Servizi alla Persona del Comune di Pistoia, responsabile della rivista “Nidi d’infanzia”, Giunti Editore

La legge 107/2015 e il D. Lgs. 65/2017 con l’istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni hanno riconosciuto il carattere educativo di tutti i luoghi che accolgono bambini di quest’età, a complemento e in interazione con l’azione educativa della famiglia, nella loro diversità di funzionamento e nella specificità della loro missione educativa, confermando il nuovo significato che deve essere attribuito ai servizi rivolti ai bambini sotto i tre anni.

Con la cornice legislativa introdotta a livello nazionale si afferma quindi, per la prima volta a livello normativo, la necessità di mantenere una coerenza educativa tra i servizi per i bambini da 0 a 6 anni per la realizzazione di un sistema integrato. Vista la storia diversa del segmento 0-3 da quella del segmento 3-6, si tratta di compiere insieme un passo in avanti: l’obiettivo è valorizzare una prospettiva pedagogica che si fondi su idee comuni tra nido e scuola dell’infanzia, pur declinate in modo diverso in riferimento all’età dei bambini. Nel sistema integrato che con questo disegno di legge si propone, coerentemente al percorso tracciato a livello nazionale, la continuità va intesa come unitarietà della traiettoria che il bambino compie nel suo sviluppo, come ricerca di coerenza e di innovazione nel sostenere questo processo.

Come ben rappresentato nel documento del giugno 2020 *“Nidi e servizi educativi per l’infanzia – stato dell’arte, criticità e sviluppi del sistema integrato 0-6”*, i servizi offerti in Provincia autonoma di Trento rappresentano per molti aspetti un punto di riferimento a livello nazionale per la qualità e per la quantità: l’offerta attuale è infatti annoverata tra le





CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Gruppo consiliare La Civica

eccellenze del panorama italiano. Con questa proposta di legge si è voluto valorizzare la competenza primaria che la Provincia autonoma di Trento ha sul settore educativo dello 0-6, partendo da quanto già presente sul nostro territorio e innestando possibilità nuove per il sistema educativo rivolto alla prima infanzia e all'infanzia.

In Provincia esistono due leggi specifiche e distinte che regolano i due segmenti dello 0-3 e del 3-6: la legge provinciale 4/2002 che regola i servizi che, con questo intervento legislativo, finalmente cominceremo a chiamare anche noi 'educativi' e non più 'socio-educativi', e la legge provinciale 13/1977 per le scuole dell'infanzia. Leggi ventennale l'una e ultra quarantennale l'altra, che hanno posto il Trentino ai vertici italiani per l'offerta all'infanzia, che però ora abbisognano di guardare avanti. Con la nostra speciale Autonomia, possiamo essere ancora una volta guida, protagonisti nel tracciare una nuova strada per il futuro e disegnare il modello trentino per il sistema integrato zero-sei. Questo coraggio e questa apertura al domani sono fondamentali perché non dobbiamo mai considerarci arrivati, e forte deve rimanere il desiderio di rinnovare e migliorare quanto di meglio possiamo offrire, sfuggendo con tutti i nostri sforzi al richiamo seducente dell'autoreferenzialità, dei risultati già raggiunti, degli obiettivi già conseguiti. Se questo vale infatti un po' per tutti i settori, sicuramente deve essere una condizione prevalente dell'approccio formativo e pedagogico. Infatti, i bambini nati nel 2000 non sono certamente gli stessi dei nati nel 2010, a loro volta diversi da quelli del 2020. Anche per questo motivo, il mondo dedicato all'infanzia deve riuscire ad essere sempre più flessibile, proiettato al domani e in grado di anticipare, in positivo, le sfide che il cambiamento pone. Per garantire però continuità ed equilibrio a tutto il mondo che oggi, in Trentino, ruota intorno all'infanzia, con la presente proposta legislativa si è voluta proporre una architettura sovraordinata, che detti la direzione per rafforzare la cooperazione e la progettazione unitaria della fascia educativa zero – sei anni, senza però stravolgere l'impianto normativo esistente, che si fonda, come detto, sulle leggi provinciali 13/1977 e 4/2002. Il sistema integrato di educazione e di istruzione per l'infanzia qui proposto quindi lascia in vigore la normativa vigente, proponendo ad essa solo qualche correttivo che garantisca coerenza con il testo in discussione e innestando, su tali basi collaudate, il sistema integrato zero-sei.

La letteratura in campo pedagogico offre ormai indicazioni molto chiare rispetto alla specificità dell'educazione prima dell'ingresso alla scuola primaria, in quanto la prima infanzia, quella che va dalla nascita ai sei anni, è un periodo dotato di proprie peculiarità: per questo i bambini nei loro primi sei anni richiedono attenzioni specifiche e scelte diverse dai periodi scolastici successivi. E se fino ad ora allo 0-3 veniva attribuito solo un ruolo di cura e assistenza o meramente conciliativo, oggi sappiamo benissimo la sua valenza educativa, e quanto sia alta la professionalizzazione delle figure educanti che lo caratterizzano. La cultura educativa maturata in Italia ha trovato ampia diffusione in tutta





CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Gruppo consiliare La Civica

Europa andando ad alimentare un dibattito culturale che, progressivamente, ha portato al riconoscimento del ruolo dell'educazione e cura della prima infanzia nel promuovere l'apprendimento, il benessere e lo sviluppo di tutti i bambini. Numerosi sono i documenti europei che, nel sottolineare come i primi anni di vita sono i più formativi poiché pongono le basi per lo sviluppo lungo tutto l'arco della vita, richiamano il diritto di tutti i bambini all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità.

Far sì che ciascun bambino già nei primi tre anni di vita faccia una esperienza sociale e di conoscenza di qualità che gli permetta di sviluppare compiutamente le sue potenzialità di apprendere e come apprendere, e come condividere conoscenze, emozioni e progetti con gli altri, è l'importante missione del percorso educativo da zero a tre anni. Per questo, esso è un primo fondamentale segmento del percorso zero-sei e, più in generale, del percorso di educazione e istruzione, nel quale si colloca in continuità di riflessioni e di proposte educative.

A ben guardare il presente, ci si rende conto che ci sono intenti che caratterizzano maggiormente il progetto educativo del nido e altri che ricorrono più nella scuola dell'infanzia, ma è tempo che si superi la cesura esistente tra questi due segmenti. Parole come cura, gioco, autonomia, vengono dal nido e devono essere accolte a pieno nella scuola dell'infanzia. Parole come apprendimento, sviluppo, competenze, linguaggi vengono dalla scuola dell'infanzia, ma devono poter essere declinate anche nel nido. In quest'ottica, il sistema integrato zero-sei non abbassa le competenze attuali del 3-6, come temono coloro che rimangono ancorati ad una idea di infanzia antica e stantia, ma al contrario: se la scuola dell'infanzia è il ponte che fa giungere i bambini sul terreno della scuola primaria, allora i servizi 0-3 rappresentano l'altra spalla, in un percorso di continuità di crescita e sviluppo. In tutto questo, è bene ricordare che l'educazione all'infanzia non va ridotta a mera preparazione al periodo successivo, in un'ottica di proiezione legittimante, ma deve trovare e ritrovare la propria centralità: non deve comportare una precocizzazione degli apprendimenti che il bambino potrà acquisire più tardi, quanto piuttosto investire sui propri contenuti e possibilità.

Fino ad ora le esperienze di continuità sono da considerarsi ancora piuttosto pioniere. Non tanto per la loro diffusione, che si sta allargando massicciamente – ne sono una riprova anche le tipologie di interventi che in Trentino hanno richiesto il finanziamento sul bando PNRR “Asili nido e scuole dell'infanzia”, in gran parte in ottica zero-sei – quanto piuttosto perché a livello normativo il quadro non è ancora ben delineato. Se, da un lato, il Ministero dell'Istruzione sta andando da qualche anno in una direzione molto chiara rispetto all'integrazione dei due sistemi, dall'altra le varie realtà regionali stanno progressivamente adottando la propria normativa, come già avvenuto ad esempio in Toscana, Emilia-Romagna e Lazio. Alla luce di questo scenario nazionale già ben orientato verso lo zero-sei, anche per la Provincia autonoma di Trento, considerato quanto già ricordato





CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Gruppo consiliare La Civica

rispetto alla competenza statutaria in materia, si ritiene siano maturi i tempi per una proposta innovativa che ridia centralità al dibattito e alle decisioni sull'infanzia.

Non bastano infatti le buone pratiche: ci vogliono buone norme che diano forma e vita a un unico impianto definito e riconoscibile, in grado di garantire pari opportunità e condizioni omogenee di sviluppo e promozione dell'intero sistema.

Tale sistema ha bisogno di regole e di strutture che sostengano la coerenza e gli scambi, obiettivo principe del presente disegno di legge, con una premessa però fondamentale: la continuità tra i due segmenti non va intesa unicamente come continuità degli spazi fisici – benché certamente la prossimità e la contiguità possano essere utili da tanti punti di vista – quanto piuttosto è una continuità delle relazioni, della progettazione comune, degli spazi pedagogici coerenti, all'interno di una visione olistica della persona bambino.

In particolare l'articolo 3 rappresenta il fulcro organizzativo della proposta dei servizi integrati qui disciplinati introducendo molteplici possibilità:

- le c.d. sezioni primavera, per accogliere bambine e bambini dai 24 i 36 mesi, normalmente aggregate alle scuole dell'infanzia, ma volendo anche ai nidi di infanzia;
- sezioni nido/scuola infanzia che innestano il servizio di nido d'infanzia in una struttura di scuola dell'infanzia, con un servizio integrato interno alla struttura con la costituzione di un gruppo stabile di bambini di età mista;
- sezioni nido/scuola infanzia che utilizzano posti non fruiti rispetto alla capienza massima di una scuola dell'infanzia.

Tenendo conto del calo del tasso di natalità della popolazione residente che è passato dal 10,8 % del 2000 al 7,4/% del 2020 (ultimo dato disponibile), per cui si è passati da 15.110 bambini sotto i 3 anni nel 2000 ai 12.996 bambini sotto i 3 anni nel 2020, con il dato in ulteriore calo, significa che le strutture per l'infanzia 3-6 che coprono quasi al 100% l'utenza (in un'offerta complessiva data dalle scuole provinciali e dalle scuole equiparate), vedranno ridurre progressivamente il numero di utenti, mentre per i servizi 0-3 comunque l'offerta non supera a tutt'oggi mediamente circa il 30% di copertura della domanda potenziale, in un sistema variegato di titolari e gestori del servizio. Va anche sottolineato come anche nella nostra provincia l'offerta di servizi erogati per la fascia 0-3 non sia omogenea, ma vari molto da territorio a territorio, con maggiore copertura nelle aree urbane di pianura e minore o nessuna offerta nelle zone maggiormente decentrate. Ecco perché una maggiore flessibilità nelle tipologie di servizi offerti non solo risponde a tutte le questioni sotto il profilo educativo e pedagogico preliminarmente esposte, ma in ottica di efficientamento dei servizi, in particolare laddove la sostenibilità dell'apertura di un servizio 0-3 appare piuttosto incerta, è indubbiamente la risposta più efficace per la vivibilità di molti territori e contro lo spopolamento della montagna. Le modalità di gestione e organizzazione elencate nel comma 3 dell'articolo 3 rappresentano infatti, per molte amministrazioni poste sopra una determinata quota altimetrica "a rischio demografico", se così vogliamo dire, una soluzione auspicata per incoraggiare e sostenere la permanenza





CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Gruppo consiliare La Civica

nei territori che finalmente trova compiutezza all'interno di una norma: potremmo dire che la sperimentazione (pur compiutamente definita in ottica di salvaguardia della qualità del servizio offerto a bambini e famiglie) viene messa a sistema. I comuni sono infatti tra gli attori protagonisti del sistema integrato: con l'articolo 12 a loro, in quanto primi interpreti della comunità, è affidata la programmazione territoriale, che andrà progressivamente ad orientarsi per favorire l'attivazione di servizi integrati zerosei, promuovendo una cultura pedagogica sempre più unitaria rispetto alla fascia di età considerata.

Una particolare attenzione, per la valenza strategica che ricopre, è stata poi riservata al coordinamento pedagogico e alla formazione, sia in ingresso ma soprattutto in servizio. È cosa nota che la formazione sia iniziale che in servizio sia fonte di conoscenze e apprendimenti che, in un mondo come quello dei servizi all'infanzia significa rinvigorire continuamente le pratiche educative, prestare attenzione ai processi relazionali e assumere soprattutto una capacità riflessiva che permette di evolvere in termini di autovalutazione del proprio operato.

La formazione iniziale fonda le basi di una professione, la contorna nei suoi aspetti prevalenti ma il bisogno spesso riscontrato sul campo è di immettere nel sistema personale che sappia trarre frutto dall'esperienza diretta con le bambine e i bambini e soprattutto sappia agire nelle diverse circostanze. È questa la ragione per cui serve mettere in atto azioni di sostegno per l'ingresso del personale nei servizi che non derivino solo dalla collaborazione interna ai servizi stessi, nei cosiddetti passaggi intergenerazionali, ma piuttosto siano un percorso strutturato dove portare interrogativi e ricercare risposte per fronteggiare le comuni situazioni di difficoltà tipiche delle prime esperienze.

Riguardo alla formazione in servizio disciplinata dall'articolo 6, il salto di qualità che si propone è il superamento di una logica ristretta che vede oggi prevalere la formazione distinta per i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia in nome di una specificità di settore e, conseguentemente, di una differenziazione dei percorsi. È la formazione in comune a strutturare la capacità di creare più solidi collegamenti tra i due sistemi e a portare lo sguardo degli operatori sulla continuità di un percorso evolutivo che caratterizza l'età zerosei anni. Dentro questo orizzonte possono poi assumere senso i percorsi anche specifici per area che mai trascurano il fatto che qualsiasi bambina o bambino ha, nella sua storia di vita, un prima e un dopo. L'esigenza è legare questi momenti nella profonda cognizione dei cambiamenti evolutivi che avvengono.

Su queste convinzioni si fonda la proposta di percorsi ulteriormente professionalizzanti in favore del personale educativo e insegnante. I settori educativi sono generalmente statici sotto il profilo occupazionale, condizionati spesso da un immobilismo di fondo che fa sì





CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Gruppo consiliare La Civica

che chi intraprende la professione la concluda anche tale. Contrariamente, i mondi educativi sono dinamici, portano in sé complessità e trasformazioni che appartengono certamente ai bambini ma più in generale alla società, alle famiglie. Tutto questo si riflette dentro la scuola, posta di fronte a modelli, convinzioni, richieste che spesso richiedono di essere mediate. Da qui l'esigenza di prevedere per il personale con attitudine in tal senso percorsi di formazione particolarmente orientati alla gestione relazionale con la pluralità dei soggetti con i quali la scuola e i servizi si interfacciano. L'obiettivo è strutturare maggiormente figure professionali che sappiano porsi come interlocutori autorevoli dentro i servizi e progressivamente possano assumere ruoli di coordinamento interno facilitanti la comunicazione interpersonale e la gestione, a volte articolata e onerosa, dei gruppi di lavoro. Prospettiva questa che può creare opportunità lavorative in un settore (in particolare come quello del 3-6) che annualmente deve fare i conti con la diminuzione degli iscritti a causa del calo demografico e quindi una contrazione dell'occupazione.

Il disegno di legge con l'articolo 7 si propone inoltre di dare risalto al tema del coordinamento pedagogico dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia. Rafforza la funzione di coordinamento quale importante elemento di tenuta del sistema proprio nella sua articolazione territoriale e di anello di congiunzione tra i servizi stessi e le strutture di governo centrale sapendosi porre come interprete delle istanze riconducibili a politiche più generali di orientamento e sviluppo dell'educazione. Il disegno di legge considera pertanto due aspetti portanti:

- 1) la qualificazione delle figure di coordinamento, che investe indirettamente anche le procedure di selezione della classe dei coordinatori pedagogici, costantemente rinnovata attraverso una formazione specificatamente mirata ad un ruolo multisfaccettato;
- 2) l'esercizio del ruolo in maniera più pregnante anche rivedendo le articolazioni territoriali dei circoli o il numero di strutture o di personale rientranti nel raggio di coordinamento. La possibilità di effettiva presenza nei servizi è oggi limitata anche per via dell'elevato numero di strutture coordinate, specie sul fronte scuole infanzia. La presenza, certamente equilibrata e non sostitutiva delle figure educative, è strumento di aderenza alla realtà, possibilità di intercettare problematiche emergenti e spazio di sostegno agli operatori.

Il disegno di legge in più punti tocca poi una questione fondamentale, vale a dire il coordinamento generale che già le leggi ordinamentali dei due settori pongono in capo alla Provincia. Qui si vuole mettere a sistema pratiche di incontro tra coordinatori che già esistono nella realtà, quanto meno sul fronte del collegamento tra i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia ma che, mancando un substrato normativo, risultano deboli sia come impianto generale che come metodo di lavoro permanente, affidandosi, per la loro riuscita, il più delle volte alla buona volontà dei singoli, in assenza di una struttura normativa alle spalle all'interno di cui muoversi e progettare. Con l'articolo 8 si va





CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Gruppo consiliare La Civica

quindi nella direzione di creare un luogo istituzionalmente adibito al confronto, quale appunto il tavolo tecnico-istituzionale. L'aver definito in maniera chiara le funzioni che il tavolo svolge e le sue premesse costitutive ambisce a superare settorialismi ancora presenti e ostativi alle sinergie, e compensa meccanismi di possibile competizione interna orientandoli piuttosto verso obiettivi comuni, di generale innalzamento qualitativo del sistema zerosei. Il coordinamento affidato poi alla Provincia è garanzia di equidistanza tra le parti e di efficace tenuta e regolazione dei rapporti tra le rappresentanze dei soggetti.

Un altro passaggio ritenuto molto importante è poi la valorizzazione che si è voluta dare anche all'apporto del servizio di nido familiare Tagesmutter al sistema educativo per l'infanzia in provincia autonoma di Trento, prevedendo in legge, con il comma 3 dell'articolo 5, che la Giunta provinciale possa definire modalità e procedure per la certificazione delle competenze e la validazione degli apprendimenti formali e informali al fine del rilascio delle attestazioni per lo svolgimento della professione di Tagesmutter e di altre figure professionali del sistema integrato zerosei, aprendo così la strada a delle ulteriori riflessioni riguardo a tali competenze, senza che con questo si possa ritenere che possa esservi un abbassamento del livello di professionalità richiesto.

Il disegno di legge prende inoltre in mano una situazione congelata e ferma da quindici anni: infatti, la mancata predisposizione del regolamento attuativo previsto dalla legge 17 del 2007 di fatto ha reso non operative molte delle modificazioni da essa introdotta alla l.p. 4/2002. Il Capo VIII del ddl pertanto cerca di ovviare a questa situazione innanzitutto non vincolando più il testo all'adozione del Regolamento, ma sostituendo lo stesso con una delibera della Giunta provinciale. Vengono poi sostituiti o integrati gli articoli che si occupano di gestione dei servizi, accreditamento e autorizzazione, da un lato prevedendo un aggiornamento di quella normativa con il sistema integrato zerosei qui istituito, e, sul fronte delle autorizzazioni, prevista una significativa novità, nell'ottica della salvaguardia dei diritti dei bambini e delle loro famiglie di poter frequentare servizi di qualità, anche in considerazione di alcuni fenomeni sorti recentemente. L'articolo 19 del ddl infatti prevede che l'apertura e la gestione dei servizi educativi per l'infanzia svolti in forma imprenditoriale sia subordinata ad autorizzazione, concessa dal comune, in base ad una deliberazione della Giunta provinciale che stabilisce requisiti e standard minimi strutturali, organizzativi, di funzionamento nonché i requisiti professionali degli operatori. Le disposizioni transitorie previste all'articolo 23 naturalmente consentono un certo periodo di tempo e il ricorrere di determinate condizioni per il passaggio poi a regime previsto dopo che sarà entrata in vigore la legge.

Pur nella consapevolezza che non sia consigliabile modificare i titoli brevi delle leggi, perché usati da anni per citare quegli atti, senza che sia possibile poter modificare tutti i





CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Gruppo consiliare La Civica

rimandi, si è voluto comunque proporre, con l'articolo 21, la modificazione del titolo breve della l.p. 4/2002: non più legge provinciale sugli asili nido, ma legge provinciale sui nidi d'infanzia, proprio a significare un'evoluzione dei termini che corrisponde però ad un grande cambiamento sia sotto il profilo pedagogico che di valenza sociale della fascia dedicata alla prima infanzia.

Come fin qui esplicitato, l'impegno prioritario dei servizi educativi deve essere nei confronti dei bambini, ma esso deve essere declinato considerando anche il significato che i servizi rivestono per le loro famiglie. La disponibilità di un servizio di buona qualità, cui affidare con fiducia il proprio bambino, è, oggi come ieri, un elemento fondamentale per garantire alle donne la possibilità di riprendere o intraprendere un'attività lavorativa dopo essere diventate madri. È, quindi, un importante strumento per raggiungere la parità di genere ed elevare le condizioni economiche delle famiglie.

Infatti, parità di genere e sistema di politiche per l'infanzia sono temi che viaggiano parallelamente tra loro perché è statisticamente provato che laddove i servizi per la prima infanzia e per l'infanzia funzionano adeguatamente, anche l'occupazione femminile è favorita e con essa tutto il circolo virtuoso che si attiva. Il potenziamento delle politiche a servizio delle famiglie è strettamente correlato all'incremento dell'occupazione femminile, che aumenta significativamente se le politiche di conciliazione e i servizi sono diffusi e, naturalmente, di qualità. Non da ultimo, appare significativo in questo contesto, il ruolo attribuito alla Provincia nel conseguimento di obiettivi fondamentali quali: la riduzione del divario ancora esistente nel territorio provinciale favorendo la distribuzione di tipologie di servizio da zero a tre anni; la messa a punto di forme di sostenibilità della spesa pubblica, abbattendo progressivamente le quote di compartecipazione a carico delle famiglie fino alla gratuità dei servizi educativi, assicurando criteri di equità e uniformità nelle politiche tariffarie applicate dai comuni.

Nella molteplicità dei temi affrontati, il disegno di legge si pone quindi degli obiettivi molto ambiziosi, a partire dal voler aprire un serio, diffuso, appassionato e competente dibattito sull'infanzia, cercando di declinare una via trentina per il sistema integrato dei servizi zerosei, nell'ambito di un quadro nazionale ormai delineato e strutturato. In questa sfida appassionante, possiamo fare ancora molto per i nostri bambini.

Trento, 29 marzo 2022

cons. Vanessa Masè

