

Un modello di governance multilivello

In dialogo con Giovanni Faedi, Commissione nazionale zerosei

La VI e ultima parte delle *Linee Pedagogiche 0-6* affronta il tema delle *Garanzie della governance* del sistema integrato, riprendendo il modello definito con il decreto 65/2017. La premessa è che la qualità dell'offerta educativa del sistema 0-6 dipenda, a sua volta, dalla qualità dell'integrazione dei diversi livelli gestionali, che deve realizzarsi in modo da coniugare il riferimento a regole comuni con la sensibilità per le differenze delle realtà territoriali sul piano culturale e socio-demografico. Le competenze dei diversi livelli di *governance* vengono illustrate in paragrafi distinti, dedicati rispettivamente alla dimensione nazionale, regionale e locale, con la precisazione delle modalità di integrazione. L'ultimo paragrafo si concentra sugli *interventi strategici per la realizzazione del sistema integrato 0-6*, che riguardano il coordinatore pedagogico e il coordinamento pedagogico territoriale, la formazione continua e in servizio del personale, il potenziamento delle sezioni primavera e l'estensione dei poli per l'infanzia. Anche in questo caso viene sottolineato che la realizzazione di tali interventi dipende dall'azione integrata e complementare dei tre livelli di *governance*: Stato, Regioni, Enti locali.

Il tema dell'integrazione nel modello di *governance* proposto è altamente complesso, considerato che le istituzioni per l'educazione 0-6 in Italia hanno avuto fin dall'origine storie e riferimenti gestionali separati. Abbiamo chiesto a Giovanni Faedi, membro della Commissione nazionale che ha lavorato alla stesura del documento, di mettere a fuoco alcuni tra i punti sostanziali di tale complessità, pur nel limitato spazio a disposizione.

Le *Linee pedagogiche* si rivolgono a due sistemi separati sin dalla nascita che si sono sviluppati in modi

diseguali, con titolarità gestionali diverse, adottando assetti ordinamentali e modalità organizzative differenziati e contratti di lavoro diversificati. Da una parte i servizi educativi che accolgono poco più di un quarto dei bambini in età e sono segnati da profonde difformità territoriali riguardo alla loro presenza, accessibilità e qualità dell'offerta educativa. Dall'altra, la scuola dell'infanzia che risulta sostanzialmente generalizzata, con un impianto culturale e pedagogico che vincola l'intero sistema delle scuole statali e paritarie. Sono due sistemi che presentano prospettive di sviluppo diverse. Con gli investimenti del PNRR si prospetta la creazione di oltre 250 mila nuovi posti nei nidi d'infanzia, soprattutto al Sud, cui destinare ogni anno 900 milioni di euro per sostenerne la gestione ordinaria. Mentre la scuola dell'infanzia sta andando incontro da anni a una progressiva diminuzione delle iscrizioni, soprattutto nel settore paritario, in conseguenza del pesante calo delle nascite, con chiusure di scuole e perdite di sezioni che si annunciano ancora più rilevanti nell'immediato futuro. Se sul versante dei nidi si assiste a un aumento dei finanziamenti per l'espansione dei servizi, in quello delle scuole dell'infanzia pubbliche si prevedono economie di spesa sul cui reimpiego nulla è stato ancora detto.

Integrare due sistemi divisi richiede agli attori pubblici una *governance* competente in grado di promuovere e regolare processi d'integrazione che garantiscano la coerenza educativa del percorso rivolto ai bambini e alle bambine nei loro primi sei anni di vita. Il termine *governance*, che non ha una precisa traduzione in italiano, viene da tempo utilizzato per designare una prassi di governo delle politiche pubbliche allargata e dialogante, che ha nell'integrazione il suo punto di forza. Un'integrazione che si basa soprattutto sulla capacità di regia del soggetto pub-

blico nel promuovere, regolare e mettere a sistema gli apporti dei diversi soggetti pubblici e privati per conseguire obiettivi di interesse collettivo. La *governance* ha nell'integrazione anche il suo punto di debolezza, in particolar modo quando i diversi attori di una politica sono autonomi e perseguono interessi e strategie divergenti che possono portare a decisioni deboli e a risultati insoddisfacenti.

Il requisito dell'integrazione fra più attori e livelli decisionali non è un dato di partenza della *governance*, ma semmai un obiettivo da conseguire attraverso i suoi processi, la cui efficacia dipende in parte dalle scelte strategiche e dall'entità delle risorse che l'attore pubblico può investire nella realizzazione dell'obiettivo, ma pure dal livello di legittimazione e di autorevolezza politica e tecnica che è in grado di esprimere nel rapporto con gli altri attori. Un'autorevolezza, che nel caso della *governance* dei servizi educativi e scolastici a livello locale, deriva anche dalla esperienza consolidata dei comuni nella gestione di proprie scuole dell'infanzia, accompagnata da una interlocuzione fattiva con le scuole di stato e dalla compartecipazione del privato nell'implementazione del sistema dei nidi d'infanzia. Inoltre, incide positivamente sulla *governance* comunale l'appartenenza a sistemi di welfare regionali che valorizzano le politiche educative per l'infanzia e assumono logiche di *governance* coordinate con la programmazione e la gestione dei servizi a livello locale. Pertanto non mancano esperienze di lungo corso realizzate a livello regionale e locale che possono offrire utili indicazioni per una *governance* efficace del sistema integrato 0-6. Dopo tutto è a livello locale, laddove le *Linee pedagogiche* trovano la loro traduzione in servizi di prossimità, che si misurano il valore e la coerenza delle scelte operate

lungo l'intera filiera della *governance*, a partire dalla Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali.

Le *Linee pedagogiche* non si limitano a illustrare il modello di *governance*, ma mettono pure in evidenza alcune problematiche che derivano dalla separazione storica dei due sistemi e incidono sui processi e gli esiti di una *governance* che intenda realizzare al meglio le finalità e gli obiettivi assegnati dal decreto 65/2017. Il documento fa riferimento alla mancata esclusione dei nidi dal novero dei servizi a domanda individuale, che ne limita l'accesso; mette di fatto in evidenza come la progressiva riduzione degli ingressi anticipati alla scuola dell'infanzia non sia stata ancora attuata; sottolinea l'esigenza di disporre di una normativa uniforme a livello nazionale sui requisiti strutturali e organizzativi per le autorizzazioni e sui criteri per gli accreditamenti dei servizi educativi; propone una più precisa definizione del ruolo e della funzione dei coordinamenti pedagogici e della figura del coordinatore. Nell'agenda delle questioni da affrontare è necessario aggiungere il superamento della distinzione dei titoli di accesso alla professione in un sistema che si vuole integrato e la richiesta di una programmazione universitaria che consenta di rispondere al fabbisogno di educatori e insegnanti, la cui mancanza costringe i servizi ad adottare soluzioni rabberciate e penalizzanti, che da provvisorie stanno diventando strutturali. C'è ancora molta strada da fare, e certamente l'approvazione delle *Linee pedagogiche* ha dato quell'impulso, che ci aspettavamo da tempo, ai lavori di costruzione del sistema integrato, attivando tutte le componenti istituzionali interessate e mobilitando attenzioni e propositi tra quanti operano a vario titolo nei servizi educativi, nelle scuole dell'infanzia, nella formazione delle nuove generazioni.