



CITTA' DI TORINO

L'Assessora all'Istruzione e all'Edilizia Scolastica

Nel corso dei primi mesi del 2018 è stata condotta un'analisi sui modelli gestionali di alcune tra le principali città italiane. A seguito di questo importante e necessario lavoro sono stati elaborati dei documenti per definire delle linee di indirizzo alla luce del contesto attuale. Il primo documento è del giugno 2018 e ne segue un secondo del novembre 2018.

Linee di indirizzo per la revisione organizzativa e pedagogica del Sistema Infanzia della Città di Torino

I Servizi educativi della Città di Torino hanno una storia importante, una storia che è stata il cardine intorno al quale la città ha costruito la sua crescita a partire dalla metà degli anni settanta, in un'epoca di complessità socio-culturale data dalla massiccia immigrazione dal Sud, in cui si è scelto di offrire strumenti di emancipazione e un'offerta culturale per i cittadini e le cittadine che non ha pari in Italia. È opportuno in tal senso ricordare che la nostra Divisione, oltre ai servizi essenziali, incardina una serie di progetti strutturati riguardo all'orientamento, all'inclusione scolastica, all'integrazione linguistica, tutte azioni che fanno di quest'assessorato ancora oggi un *unicum* in Italia.

Non dobbiamo peraltro dimenticare sia la progettazione pedagogica che condusse il Dott. Ferrarotti, che permane ancora oggi come punto di riflessione e di lettura dei processi educativi e gestionali dei servizi, sia lo sforzo organizzativo ad essa sotteso, che vide già nel 1997 l'approvazione di un primo, strutturato corpo di regolamenti che, seppur riadattati nel tempo, conservano intatto un preciso indirizzo operativo.

È tuttavia necessario prendere atto di come l'attuale contesto normativo e organizzativo, oltre che finanziario, non permetta di intravedere nei prossimi anni, in mancanza di innovazioni nel sistema, sufficienti possibilità di crescita e sviluppo, e talvolta anche solo di sostenibilità, di Servizi educativi di qualità.

È quindi necessario ripensare a quali strumenti mettere in campo affinché l'ente locale svolga il ruolo che gli è proprio in un contesto complesso, variegato e frammentato sotto il profilo economico-sociale-culturale.

IL RUOLO DELL'ENTE LOCALE

L'Ente Locale, come tutti i soggetti pubblici, in quanto mosso da un unico interesse riassumibile nella tutela, nel benessere e nell'assistenza di tutti i cittadini e cittadine, ha il compito di ridefinire il ruolo di indirizzo e di governo delle politiche educative in quanto soggetto in grado di poter analizzare e interpretare i processi, i dati, i bisogni, le criticità e le potenzialità di un territorio attraverso una lettura integrata del contesto in cui opera. Con la riforma del titolo V, e la sua conferma referendaria, il ruolo dell'ente locale come soggetto attivo delle politiche territoriali è ampiamente riconfermato: ma sarebbe comunque irrealistico e anacronistico pensare che oggi la gestione "pubblica e diretta", da sola, possa soddisfare pienamente le esigenze di tutta la comunità. Non a caso il principio di sussidiarietà acquista oggi una valenza operativa e di significati la cui importanza rispetto alle politiche di welfare non può essere sottaciuta.

Riteniamo in sostanza affermare e confermare che la gestione pubblica non può certo ritrarsi da una conduzione diretta di alcuni servizi, pena il venir meno di un reale confronto con le tematiche e le problematiche insite nei percorsi educativi: in sostanza, deve poter gestire per padroneggiare efficaci strumenti di verifica. Il che, tuttavia, non coincide con una gestione totale dei servizi stessi, né tantomeno esclude una riorganizzazione degli stessi in funzione dell'andamento della domanda espressa sul territorio, da valutare sia nella sua dimensione quantitativa, sia nella composizione socio-economica.

A partire da questa consapevolezza diventa quindi fondamentale ridisegnare relazioni e processi sia organizzativi che progettuali, e impiegare gli strumenti corretti affinché l'ente pubblico possa continuare ad esercitare il ruolo di progettazione e di indirizzo, coordinamento e verifica, nell'ottica di offrire pari opportunità educative a tutti i bambini e bambine della città.

IL CONTESTO INTERNO ALL'ENTE

Le motivazioni che per cui l'ente pubblico non riesce più a gestire direttamente una serie di servizi non sono legate solo a questioni economiche-finanziarie, ma anche a cambiamenti nelle politiche pubbliche messe in atto dallo Stato: alla crisi strutturale con conseguente riduzione delle risorse per gli Enti Locali si aggiungono rigidità normative e condizioni legislative vigenti che portano all'impossibilità di avere ricambio generazionale, più che mai necessario in un servizio educativo.

A questa rigidità del sistema, si aggiungono altri aspetti dati dall'invecchiamento del personale in servizio, verificandosi in tal senso un sempre più marcato incremento del personale educativo non più idoneo a svolgere il lavoro in sezione. Processo, questo, che impone per altro delle scelte circa una riconfigurazione professionale sostenibile per il lavoratore e sostenibile per l'Ente Locale.

L'invecchiamento nei servizi educativi è stato oggetto di una ricerca e sperimentazione, unica in Italia, che mette in evidenza l'urgenza di affrontare il tema in termini di sostenibilità e qualità del servizio. Oggi sappiamo con certezza che non avremo la possibilità di sostituire la gran parte del personale in uscita e contemporaneamente ci troveremo di fronte a distacchi e inidoneità sempre maggiori.

È dunque urgente immaginare modelli organizzativi e gestionali che tengano conto della possibilità di impiegare il personale inidoneo in modo da valorizzarne le competenze, ma soprattutto utili a relazionarsi con personale giovane all'interno del sistema, superando l'idea di avere plessi in cui si concentra tutto il personale comunale, ormai *agé*, mentre la gran parte di quello più giovane rimane appannaggio delle strutture gestite da altri soggetti. Il nostro servizio deve avere nuova linfa e deve attuare quello scambio intergenerazionale così prezioso per la crescita di un sistema educativo. È indubbio che per attuare un sistema misto di tal genere è necessario costruire le basi di un passaggio culturale impegnativo, per il nostro territorio e per i servizi.

LA VISIONE

Il contesto attuale è indubbiamente complesso e articolato, ma per costruire una visione che dia un futuro di qualità ai nidi, alle scuole dell'infanzia e ai servizi integrativi è necessario uno slancio generativo. un cambio di paradigma. Occorre innanzitutto mantenere una forte apertura al territorio continuando a valorizzare il potenziale generativo della dimensione relazionale.

Una città che vuole offrire pari opportunità di emancipazione ed educazione per tutti i bambini e le bambine deve assumere una visione sistemica sui servizi e sui soggetti che li erogano.

In una società estremamente frammentata nei bisogni e nelle aspettative, lo sguardo ampio diviene un obbligo, per riuscire a dare risposte adeguate a una società spesso divisa e disomogenea. Il sistema educativo per sua natura è il primo luogo di aggregazione, comunità, cittadinanza; è un segmento fondamentale per l'inclusione, il contrasto alle povertà educative e le pari opportunità formative di bambine e bambini in un rapporto di confronto e dialogo paritario tra famiglia e adulti che educano, è quel sistema "che tiene insieme" un quadro sempre più composito di necessità in un'ottica di *empowerment*, ed è lo specchio e termometro della società nella sua composizione, natura e specificità.

Dobbiamo quindi in questo contesto valorizzare quel ruolo di prossimità che in quanto tale deve sapersi connotare nella sua dimensione di accessibilità e di democrazia positiva, in quanto accessibile a tutte e tutti ed esigibile nei diritti dichiarati.

L'apertura verso altri soggetti interessati ai e dai servizi educativi diventa necessaria per progettare e ridisegnare un'idea di comunità educante condivisa. E diventa dirimente l'approccio con il quale costruire le relazioni con gli altri soggetti che concorrono all'offerta educativa per la città, in un'ottica di Sistema educativo integrato.

Un ragionamento che non deve essere relegato ai soli servizi essenziali 0-3 anni, ma, alla luce delle recenti normative nazionali e del panorama europeo (nel quale si individuano in maniera unitaria i servizi da 0 a 6 anni come ECEC "Early childhood education and care" services), deve coinvolgere anche le scuole dell'infanzia e i servizi educativi integrativi, altro segmento fondamentale per la costruzione di una progettualità rinnovata e armonica.

È peraltro proprio dai lavori della Commissione Europea che appare sempre più con chiarezza che l'apprendimento e l'educazione cominciano sin dalla nascita e che i primi anni sono quelli più formativi per i bambini e le bambine. I servizi educativi e di cura per l'infanzia costituiscono in tal senso una base fondamentale per il buon esito dell'apprendimento permanente, per l'integrazione sociale, per lo sviluppo personale. La Commissione europea ha evidenziato come "l'accesso ai servizi educativi e di cura per l'infanzia disponibili su base universalistica, di qualità elevata e inclusivi rappresenti un vantaggio per tutta la popolazione. Ciò non solo può aiutare i bambini ad esprimere le proprie potenzialità, ma può anche contribuire a coinvolgere i genitori ed altri membri della famiglia in iniziative volte a migliorare l'occupazione, la formazione professionale, il sostegno alla genitorialità e le attività per il tempo libero".

Si pone in questo contesto lo sforzo per recuperare chi ai servizi educativi non accede per propria scelta: ancora quasi il 50% sia a livello nazionale che locale, non ritiene pertinente o utile usufruire dell'offerta educativa nella fascia 03 anni. Viste le stesse considerazioni europee, trattasi di un patrimonio umano, culturale e "del futuro" su cui vale la pena intervenire.

È evidente che l'ottica di fondo più costruttiva ed efficace, che deve orientare anche culturalmente l'ente ed il sistema, è un'ottica di inclusione e co-progettazione, che veda un ampliamento della visione del servizio, per co-costruire, aggiornare e condividere delle Linee guida pedagogiche e organizzative cittadine, trovando modalità di incontro con i diversi soggetti coinvolti e/o co-interessati nei processi educativi e delle diverse figure professionali, per evitare il rischio dell'auto-referenzialità.

Tutto il ragionamento fin qui svolto è la premessa ma anche lo sfondo politico e culturale per poter attuare un ripensamento del modello pedagogico e organizzativo dei servizi educativi, per il quale individuiamo tre concrete priorità di indirizzo e sviluppo:

- Riprogettazione dei Servizi educativi 06 anni
- Riconfigurazione del ruolo del Comune, non solo come gestore diretto di servizi educativi, ma come regista e attore principale degli indirizzi e della *governance* di un servizio educativo integrato cittadino
- Attuazione di modelli gestionali sostenibili su un periodo medio di 10/15 anni, oltre i quali diventa difficile immaginare in quale contesto economico e normativo ci si potrà muovere.

FARE SISTEMA EDUCATIVO 06 ANNI

Assumere una visione di sistema è un atto culturale con rilevanti implicazioni educative. Tale approccio valorizza identità e differenze, permette relazioni dialogiche, contaminazioni e nuovi apprendimenti sostenendo in tale modo propositive azioni verso i cambiamenti. Occorre agire una cultura dell'inclusione e della continuità educativa ed evolutiva che ha come protagonisti i bambini, gli adulti e i contesti. Tale concetto ha già solide basi all'interno dei Documenti di studio del Coordinamento pedagogico, delle azioni formative congiunte, ed ha ispirato alcune scelte organizzative quali il passaggio di educatori nelle scuole dell'infanzia.

L'intendimento vuol essere la costruzione di un sistema coerente e fluido che vada oltre la frammentazione tra i due attuali segmenti. Serve quindi superare l'idea di continuità come "semplice" accompagnamento da un tratto a un altro del servizio educativo, elaborando un percorso unitario che implica molti livelli di riflessione e cambiamento: criteri di accesso, spazi, progetto educativo, avvicinamento delle figure professionali di educatori, educatrici e insegnanti (che oggi hanno profili contrattuali differenti, in termini anche di monte ore, formazione, qualità), base necessaria per condividere percorsi formativi e di progettazione congiunti.

Elemento strutturante e di garanzia della qualità dell'offerta formativa è l'introduzione di una valutazione educativa armonizzata sullo 06.

È necessario un ripensamento dei documenti pedagogici di riferimento, oggi separati tra nido e scuola, per arrivare a un documento unico che contenga le linee di indirizzo di un percorso 06 anni in termini pedagogici e organizzativi.

Un curriculum 06 anni che dovrà inoltre immaginare di declinarsi rispetto alle molteplici situazioni esistenti (nido comunale- scuola comunale; nido comunale-scuola statale; nido comunale-scuola convenzionata / nido privato - scuola comunale, e così via....).

L'AMPLIAMENTO DELL'OFFERTA EDUCATIVA IN UN SERVIZIO 06 ANNI

Alla luce di alcuni dati demografici e della diminuzione della domanda, non solo in relazione alla denatalità, occorre ripensare anche ai servizi di Iter, e a servizi integrativi utili ed efficaci, flessibili e aperti, in particolare nell'età 03 anni.

L'idea da sempre esplicitata è che Iter e il Servizio Educativo ritornino ad avere una visione educativo-pedagogica condivisa. Questo pensiero riguarda in modo particolare le ludoteche, che devono riconnettersi in termini progettuali ai servizi 06. È stata condotta una prima analisi in Iter che potrebbe offrire valide suggestioni per la strutturazione di nuove offerte formative all'interno dei circoli.

Alla luce di una crisi economica importante, che vede un calo della domanda (superiore a quello atteso per denatalità), occorre studiare un'offerta educativa non sostitutiva di nido e scuola, ma come supporto al servizio tradizionale e ad esso legata dalla stessa visione pedagogica.

LA CO-PROGETTAZIONE

Nel definire le linee del modello di Servizio educativo 06 anni che la città intende costruire, occorre avviare un percorso in una prospettiva relazionale con altri soggetti per la realizzazione di un servizio educativo come "bene comune". Occorre uscire dalla logica per cui altri soggetti si sostituiscono a noi, là dove non si riesce a sostenere il servizio, e immaginare la costruzione di un soggetto plurale all'interno del quale sviluppare alleanze basate sulla progettazione e visione strategica dei servizi educativi della città, con un ruolo dell'Ente Locale volto a sviluppare reti interorganizzative e processi decisionali inclusivi, a far sistema operando in modo condiviso, a garantire la crescita, la qualità e la cultura comune dei servizi educativi della città.

Rileva in tal senso un concetto di complementarità dell'azione educativa, probabilmente più idoneo nella sua declinazione rispetto a quello di sussidiarietà. Non si tratta, infatti, di spazi da coprire da parte di soggetti altri a quello pubblico, laddove questo non abbia le risorse ed i pensieri per occupare gli spazi necessari dell'offerta, ma di trovare "insieme" e partendo dalle reciproche specificità le politiche più idonee per allargare l'offerta stessa in una sua declinazione di qualità condivisa. In questo contesto, ad esempio, le stesse famiglie non possono essere pensate come strumento sostitutivo o palliativo di carenze del sistema, ma come soggetto attivo nella proposizione concertata e negoziata di politiche attive nell'ambito di una alleanza necessaria tra servizi e genitorialità.

È quindi anche indispensabile comprendere quale strumento amministrativo sia il più corretto per superare la visione della concessione o appalto così come fino ad oggi è stato declinato.

Occorre inoltre rinvigorire e sviluppare il ragionamento già intrapreso dagli uffici negli scorsi anni, che ha portato l'assessorato a non avere esclusivamente un ruolo di "mero" controllo verso gli altri gestori, ma di condivisione di un progetto e di un percorso.

Passi importanti sono già stati compiuti con l'approvazione del "Regolamento per il coordinamento, la vigilanza ed il convenzionamento dei servizi socio-educativi privati per la prima infanzia" (340) e con tutto il lavoro fatto con i soggetti del terzo settore nell'ambito della "Grammatica della Qualità". Ma a fronte di questo lavoro, oggi bisogna capire con quale strumento attuare modelli di gestione del rapporto pubblico/privato, sapendo che si dovranno declinare modelli plurali, che tengano conto dei diversi tipi di rapporti, quelli più interni al perimetro dei servizi comunali e quelli invece più esterni, riguardanti i servizi privati, le autorizzazioni al funzionamento, le possibilità di convenzione e/o accreditamento, ma anche le scuole d'infanzia statali e paritarie.

Un approccio che in tal senso potrebbe rivelarsi utile alla costruzione di un modello gestionale che tenga conto dei ragionamenti sopra esposti può essere la co-progettazione con il terzo settore che trae origine dalla Legge quadro 328 del 2000.

Un approccio peraltro già *in nuce* nella Divisione, dal momento che esistono tutti gli elementi per condurre (e concludere) questo tipo di ragionamento, già avviato attraverso diversi percorsi di confronto e condivisione ampi e trasversali sui servizi educativi della città.

Si intende pertanto consolidare un percorso formativo interno alla Divisione e al Coordinamento pedagogico, anche supportato da esperti in materia e individuando una collaborazione di ricerca anche con l'Università, per elaborare (con necessarie modalità di confronto con il personale) possibili nuovi modelli di organizzazione ed erogazione dei servizi educativi.

SOSTENIBILITÀ GESTIONALE DEL SERVIZIO

La sostenibilità del servizio investe dimensioni pedagogico-organizzative che abbracciano vari ambiti e che implicano la riprogettazione di processi e relazioni interne all'ente, alla luce dei nuovi modelli che si andranno ad individuare.

A questo si aggiungono già a breve termine l'analisi e la possibile riorganizzazione di alcuni segmenti del servizio, quali l'accesso attraverso la domanda on-line su base cittadina, che comporteranno una riorganizzazione di compiti e responsabilità del personale amministrativo sia di nidi e scuole che degli uffici centrali.

La sostenibilità va declinata anche dal punto di vista dell'organizzazione del personale per molti aspetti importanti, che richiedono nuovi progetti organizzativi relativi a: le modalità di trasferimento e richiesta sede di lavoro, l'impiego e la valorizzazione di educatori, educatrici e insegnanti idonei, la partecipazione del personale a processi di elaborazione progettuale e formativi di sistema, il mantenimento e lo sviluppo del ruolo del Responsabile e del Coordinamento pedagogico.

Abbiamo già avviato una revisione sostanziale del percorso sulla qualità dei servizi, a partire dallo 0-3 ed in via di estensione al 3-6, nell'ottica già richiamata di un contesto 0-6 oggi ineludibile.

Ma, ancora in assenza almeno al momento di una legislazione regionale coerente con i nuovi dettami normativi, possiamo intravedere nei compiti proponibili la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, come dichiarato e condiviso livello di strutturazione dei diritti esigibili da chi frequenta il servizio pubblico. Percorso, peraltro, che il già accennato processo di definizione dei livelli di qualità non può che comportare come risultato concreto dell'azione in corso. E, attraverso un sistema di convenzione/accreditamento con il sistema privato, definirsi come strumento di valutazione e di interazione per un livello complessivo di qualità condivisa a livello complessivo del territorio urbano.

Potranno aiutare in questo percorso azioni sinergiche, a partire da un programma di formazione congiunta con i soggetti gestori dei servizi 06 oggi operativi in città, al fine di un utile e adeguato scambio di esperienze e di confronto tra i contesti operativi esistenti. Così come appare sempre più necessario pensare ad un coordinamento pedagogico territoriale integrato, come strumento di reale interconnessione nell'ambito del pensiero pedagogico "allargato".

Sarà opportuno anche valutare la sostenibilità del servizio in relazione alle strutture edilizie, in relazione alla loro capienza, ubicazione sul territorio e alla presenza/vicinanza di altri nidi o scuole comunali.

Così come proseguire nella linea già intrapresa di attiva partecipazione a bandi nazionali ed europei, sia se specificatamente rivolti all'infanzia e all'adolescenza, sia nell'eventuale interazione con altre strutture comunali, al fine di poter al meglio sfruttare le risorse potenzialmente esistenti in materia. Si tratterà a tal fine anche di rileggere l'attuale assetto organizzativo degli uffici con competenze amministrative, anch'essi nell'ultimo periodo purtroppo interessati da processi di riduzione organica che rendono sempre più problematico il mantenimento di uno standard operativo adeguato.

UNA FORMAZIONE PER NUOVI PARADIGMI PEDAGOGICO-CULTURALI

L'ottica di una co-progettazione si configura dunque di due livelli: quello orizzontale che apre ad altri soggetti, al territorio e alle famiglie, e quello verticale che include in un unico percorso personale educativo, insegnanti, assistenti educativi, personale amministrativo, servizi 0-3 e servizi 3-6.

Individuare nuovi paradigmi per il nuovo orizzonte qui prospettato, implica un'operazione culturale che va progettata, accompagnata e sostenuta nel tempo, con tutti i soggetti coinvolti e i diversi *stakeholder*.

È in questa situazione dirimente, al fine di costruire l'idea di un percorso educativo 06, costruire alleanze con altri soggetti del territorio, ed è più che mai necessario progettare processi e relazioni per trovare gli strumenti corretti ad attuare una reale co-progettazione con altri soggetti di servizi attenti all'inclusione di tutti, ad una progettazione flessibile e aperta alle differenti abilità di bambine e bambini.

Un supporto significativo per la costruzione di un curriculum 06 anni potrebbe essere ambito di ricerca per creare un legame più stretto e collaborativo con l'Università di Torino e il Dipartimento di Filosofia e Scienze della Formazione, che nel nostro territorio forma la gran parte di educatori, educatrici e insegnanti che lavorano nei servizi educativi della città.

L'idea è quella di permettere a entrambi gli enti di condividere esperienze e competenze nella prospettiva di un reciproco arricchimento e miglioramento, sia sotto gli aspetti del servizio sia sotto il profilo della ricerca accademica.

Senza peraltro dimenticare l'esigenza di un piano coordinato di azione con le principali Fondazioni operanti sul territorio (già in parte attivo su progettazioni condivise) al fine di ottimizzare al meglio i progetti e le risorse disponibili in materia.

APPUNTI PER UN PROGRAMMA OPERATIVO

Appare per quanto sopra detto necessario individuare alcune linee operative e di indirizzo su cui articolare il lavoro della Direzione, degli uffici e in particolare del Coordinamento Pedagogico per attivare i processi e gli atti attuativi necessari al conseguimento degli obiettivi delineati. In particolare:

- Definizione dei criteri di accesso che coinvolgono le strutture, con l'obiettivo di garantire la continuità nella fruizione del servizio, attraverso un'unica domanda, per i bambini che iniziano il percorso e lo continuano da 0 a 6 anni;
- Costruzione del curriculum 06, anche attraverso l'organizzazione congiunta dei gruppi di lavoro tra educatrici e insegnanti;
- Definizione di servizi educativi integrativi che possano trovare accoglienza nelle ludoteche;
- Ampliamento del Sistema qualità non solo per nidi ma anche per le scuole dell'infanzia;
- Individuazione di strumenti di monitoraggio che sostengano la valutazione per il miglioramento della qualità in un'ottica 06 (integrazione con Rav) e di sistema integrato (condivisa e comune a tutti i servizi e diversi gestori) con attenzione alla qualità dell'inclusione;
- Avvio della graduatoria unica cittadina e conseguente riconfigurazione del ruolo e delle funzioni del personale amministrativo coinvolto nelle procedure relative;

- Verifica della sostenibilità del servizio di anticipo e posticipo e Bimbi Estate attraverso modelli organizzativi adeguati alla domanda espressa e alla organizzazione anche normativa del servizio;
- Promozione della progettazione di ambienti inclusivi e della ricerca sulle didattiche inclusive in collaborazione con università, centri di ricerca, associazioni;
- Attenzione ai processi di accesso e di inclusione, anche attraverso una rilettura dell'organizzazione del sostegno alla disabilità, attraverso un approfondimento di una pedagogia inclusiva che veda nella sezione il centro del progetto;
- Definizione della struttura dell'offerta educativa sulla base della domanda espressa, anche in relazione alla configurazione territoriale dell'offerta pubblica e privata esistente e adozione dall'anno scolastico 2019/2020 delle nuove dimensioni della stessa. In questo ambito risulta opportuno valutare la sostenibilità di quelle strutture che risulteranno non pienamente utilizzate, anche nella direzione di un loro riutilizzo per altre tipologie di offerta educativa;
- Adozione di un nuovo strumento di rapporto con i gestori dei nidi d'infanzia attualmente in appalto di servizio che sappia coniugare le linee di indirizzo espresse con la migliore efficienza ed efficacia del servizio reso.

COORDINAMENTO PEDAGOGICO TERRITORIALE E STRUTTURA DEL SERVIZIO

- Piena assunzione del ruolo e della funzione del Coordinamento pedagogico come soggetto di elaborazione e di attuazione delle linee pedagogiche nell'ambito 06 e adozione di un coordinamento territoriale integrato per la co-progettazione e la condivisione dei modelli adottati;
- Circolarità delle buone pratiche: rotazione dei Responsabili Pedagogici ogni 6 anni e introduzione di forme di mobilità del personale secondo le indicazioni, le necessità e le valutazioni di Coordinamento pedagogico e dirigenti;
- Conferma della continuità didattica con l'obbligo di permanenza nei Circoli per almeno 3 anni del personale che ha usufruito della mobilità volontaria;
- Studio di modelli gestionali di impiego del personale inidoneo che valorizzino le competenze acquisite, in modo da utilizzare al meglio le professionalità espresse in relazione ai modelli gestionali adottati;

Giugno 2018

Programma di lavoro per la progettazione di un “Sistema Infanzia” nella Città di Torino

Premesse

Il sistema attuale comunale dei Servizi educativi è insostenibile. Occorre prendere atto che l'attuale contesto organizzativo e normativo dei servizi, oltre che finanziario, non permette di perseguire nei prossimi anni, in mancanza di profonde innovazioni di sistema, non solo prospettive di crescita e sviluppo ma anche di semplice sostenibilità.

Si rinvia al documento del giugno 2018 “Linee di indirizzo per la revisione organizzativa e pedagogica del Sistema Infanzia della Città di Torino” per una visione approfondita delle ragioni che sostengono questa necessità e delle direttrici su cui occorre operare.

In sintesi, **le principali criticità**, le questioni cruciali da affrontare e le prospettive di lavoro sono le seguenti.

L'attuale struttura dei servizi educativi della Città non consente di far convergere sull'obiettivo di un largo e sostenibile sistema di servizi per l'infanzia le risorse, le esperienze e le capacità degli altri soggetti che operano nel campo.

La struttura del sistema, per lo scenario 0 – 3, è tipicamente un *Government*, cioè il luogo delle decisioni, delle risorse, dello studio e della ricerca, nonché dello sviluppo, è occupato quasi interamente dalla Città e dalla struttura amministrativa e politica che gestisce direttamente i servizi. Ai privati è riservato meramente un compito di attuatore di scelte e direttive adottate dall'attore pubblico e di sostituzione, pur di qualità, nei servizi non più gestibili direttamente, di complemento nell'offerta attraverso convenzioni oppure di mero destinatario di atti autorizzativi (pur nel quadro regolamentare che valorizza la relazione tra Città e privato). Ciò impedisce di rendere disponibili all'innovazione e alla gestione le risorse “private” del territorio, le quali forniscono una importante quota di servizi, tra imprese appaltatrici di nidi a titolarità comunale e altri (in Città sono funzionanti 72 nidi privati per oltre 2.400 posti), i cui servizi vengono scelti da numerose famiglie (per comodità logistica, flessibilità, continuità del servizio, qualità particolari...). I servizi educativi gestiti direttamente con personale comunale sono 44,7 % del totale.

Anche nello scenario “scuole dell'infanzia” non è presente ancora una condivisa politica comune tra scuole paritarie pubbliche (Comune), paritarie private (particolarmente FISM) e scuole dello Stato. La scuola pubblica dell'infanzia è offerta per il 34,5 % dal Comune, per il 35,0 % dallo Stato, per il 25,0 % da privati paritari. La restante parte è offerta da altri privati, anche con significativi progetti di servizio innovativi.

Le recenti norme regolatrici (D. Lgs 65/2017) di questi servizi hanno introdotto il concetto di “Sistema 0 – 6” assegnando ai Comuni importanti compiti di coordinamento pedagogico territoriale nel quadro organizzativo che dovrà essere disciplinato dalle Regioni. A maggior ragione occorre orientarsi verso un nuovo paradigma di gestione di sistema dei servizi, sia verticale (introducendo una forte connessione e integrazione tra nidi e scuole dell'infanzia) sia orizzontale (un governo maggiormente condiviso tra gestori di nidi pubblici e privati e del sistema delle scuole dell'infanzia – comunali, statali, paritarie private).

Il servizio è affaticato da alcune circostanze:

1. L'eccessiva presenza di posti vacanti e di conseguenti assegnazioni precarie al servizio, che rendono poco stabile la compagine educativa, impossibile un investimento formativo sul complesso del personale, in qualche caso debole il progetto di offerta formativa per i bambini con giustificate proteste da parte delle famiglie. La rilevante spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato non costituisce un lodevole investimento, in quanto non "stabilizza" il servizio né lo indirizza ad una dimensione sostenibile, incrementando, altresì, le condizioni precarie del lavoro con avvicendamenti dovuti anche ai vincoli normativi e tensioni e aspettative spesso deluse.
2. L'età del personale, che è certa condizione che riversa nel servizio esperienza, ma che riduce la dinamica innovativa, rende faticosa la conduzione delle attività a causa di assenze più frequenti.
3. La distanza e la separatezza, che spesso produce incomprensione e ostilità, tra personale educativo ed i servizi centrali di supporto e programmazione.
4. La rigidità organizzativa dovuta alla definizione di istituti contrattuali non più adeguati.
5. La crisi del contingente degli "assistenti educativi" ormai purtroppo in condizioni di età e di salute che non ne consentono una applicazione ai compiti adeguata alle necessità.

C'è, quindi, un "ripiegamento" del servizio molto concentrato ad assicurare "quantitativamente" l'offerta e poco stimolato - salvo lodevolissime ma specifiche eccezioni - a sviluppare innovazione, riflessività, flessibilità in ordine alle necessità del servizio.

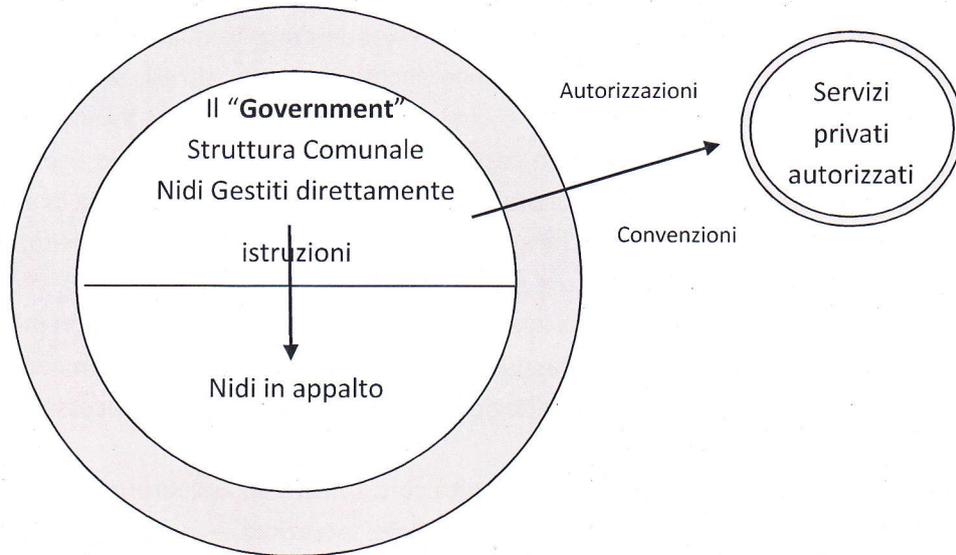
Inoltre, **dal punto di vista finanziario**, la capacità di spesa della Città non potrà sostenere i costi dei servizi così come sono configurati, né consentirci di provvedere alla copertura integrale del turn over del personale.

Le direttrici di lavoro, le prospettive

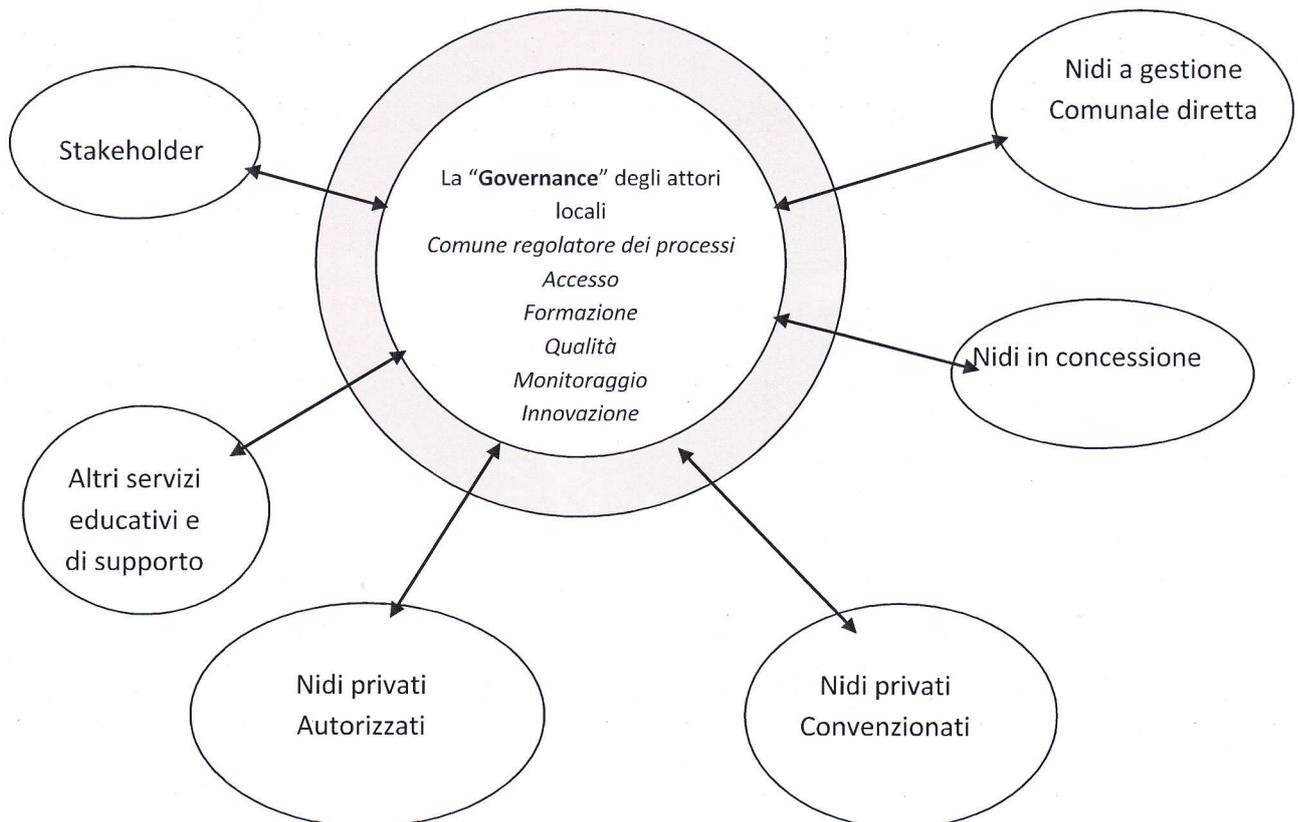
1. La Governance del "Sistema Infanzia". Dal **Government** alla **Governance**
2. L'investimento sul personale e sull'organizzazione
Valorizzazione e carriere orizzontali
Interventi organizzativi di efficientamento
3. Nuovi modelli per la gestione dei servizi
La tendenza demografica
Prospettive per la gestione dei Servizi e loro "dimensionamento"
 - A. Scuole dell'Infanzia
 - B. Nidi d'Infanzia

1. La Governance del "Sistema Infanzia"

Il cambio di paradigma si appoggia intanto su una intenzione nuova di governo del sistema infanzia, partendo dallo "scenario 0- 3 anni".



Passare, cioè, dall'attuale **Government** ad una **Governance** allargata per attrarre nello "spazio pubblico" dei servizi gli altri attori, proponendo la partecipazione al "Coordinamento pedagogico – organizzativo", alla programmazione, ricerca, formazione, innovazione, condividendo anche (in parte) il rischio economico – finanziario, con una forte integrazione territoriale, assumendo la responsabilità congiunta di offrire al maggior numero di bambini un servizio di qualità, a prescindere dal soggetto gestore.



Le funzioni di "sistema" vengono regolate e fornite da e per tutti gli attori

2. L'investimento sul personale e sull'organizzazione

Valorizzazione e carriere orizzontali

- Valorizzazione delle professionalità:
Compiti di "sistema" centrali e territoriali (qualità, formazione, monitoraggio, ricerca e sviluppo...), con incarichi anche temporanei o a "scavalco"
Incarichi organizzativi nei circoli
Comunità professionali
- Formazione complessa ai diversi aspetti del servizio (anche attraverso moduli e stage esterni) ed alle plurime competenze "comunali" anche per un efficace accompagnamento ad un eventuale cambio di profilo
- Stabilizzazione degli "organici" con assegnazione del personale necessario a tempo indeterminato
- Recupero dell'appartenenza e della condivisione degli obiettivi del servizio quali – quantitativi (ottica "aziendale", partecipazione, comunicazione...)

Interventi organizzativi di efficientamento

- Nuova definizione dell'orario in funzione degli obiettivi di efficientamento e adozione degli opportuni incentivi
- Ridefinizione degli istituti contrattuali
- Innovazioni di prodotto (post scuola, progetti di scuola e non solo di sezione, poli 0 – 6 anni, nuove proposte di servizio...)

3. Nuovi modelli per la gestione dei servizi

Premessa sulla tendenza demografica.

Siamo in presenza di una costante e preoccupante curva demografica in calo, della quale al momento non si conoscono gli sviluppi, ma che non presenta elementi di inversione.

Per quanto riguarda lo scenario 3 – 6 (scuola dell'infanzia), già oggi il sistema (Comune – Stato – FISM) ha circa 900 posti offerti in eccesso rispetto alla domanda (più concentrati nelle strutture FISM e Stato). Il prossimo anno si prevede un calo ancora di altre 500 unità e fino al 2021 altri 1.100 circa minori posti richiesti. Nel 2021 l'attuale insieme dei servizi scolastici per l'infanzia avrà un esubero di probabili 2.500 posti.

La preoccupazione è consistente, per la situazione di impoverimento generazionale che il calo demografico rappresenta nella comunità cittadina, la cui questione supera gli obiettivi di questo documento.

Alla luce dei dati attuali, comunque, si rende evidente la necessità di razionalizzare l'offerta complessiva con una armonizzazione tra Comune, Stato (il quale, per altro, a fronte della minor pressione della domanda, ha a disposizione personale sufficiente) e privati paritari.

Per i nidi e gli altri servizi educativi per l'infanzia il fenomeno demografico è altrettanto preoccupante, ma la pressione della domanda è da ascrivere anche ad altri fattori, come il rapporto costi – benefici a fronte di situazioni lavorative fortemente connotate da precariato e minori disponibilità finanziarie familiari, a fronte di tariffe che inducono a ricercare soluzioni alternative. Osserviamo comunque il crollo delle liste di attesa e, da alcuni esercizi, un numero di posti disponibili non utilizzati.

Prospettive per la gestione dei Servizi e loro "dimensionamento"

L'obiettivo è di giungere ad una struttura dell'offerta plurale e integrata fornita da diversi soggetti, nell'ottica descritta di nuova *Governance*, che sia adeguata alla dimensione della domanda, qualitativamente omogenea, variegata nelle proposte, capace di innovazione.

All'interno di questo sistema, per quanto riguarda i servizi a gestione diretta occorrerà perseguire la prospettiva di limitare l'offerta ai servizi per i quali saremo in grado di assegnare nel tempo personale con contratto a tempo indeterminato, con una immissione di nuove persone compatibile con le risorse finanziarie ed i vincoli normativi, ma in numero significativo anche per contrastare l'aumento dell'età media e garantire un sufficiente ricambio generazionale, oltre che continuare a fornire opportunità lavorative pubbliche.

Per l'altra parte i servizi saranno offerti da una pluralità di soggetti, in partenariato tra loro e la Città, come più avanti sarà illustrato.

A. Scuole dell'Infanzia

La Città gestisce direttamente 67 scuole, per un totale di 307 sezioni e circa 7.600 posti disponibili. A settembre 2019 mancheranno oltre 70 insegnanti. Agli incaricati su posto vacante si aggiungeranno circa 45 supplenti su assenze temporanee. Non si può pensare di condurre il servizio con 110 – 120 precarie, cioè, per media, con una sezione su tre con insegnanti non di ruolo. Oltretutto, in realtà ci sono situazioni in cui quasi metà del corpo docente è precario, spesso non fisso per l'anno, con immaginabili conseguenze per la qualità della proposta formativa. Per l'anno scolastico 2019/20 non è possibile introdurre variazioni consistenti, in quanto al 15 dicembre occorrerà essere pronti con la circolare delle iscrizioni e presentare alle famiglie il quadro dei servizi, contestualmente alle scuole statali e paritarie private.

L'intervento per ora potrà riguardare una miglior razionalizzazione dell'offerta e efficientamento delle spese.

Si chiuderanno 6 sezioni (tre scuole) dove c'è insufficiente domanda e/o possibilità da parte dello Stato di accogliere bambini su posti attualmente vuoti, procedere ad un significativo numero di assunzioni, trasferire dai nidi un numero di educatrici in relazione a quante insegnanti potremo assumere.

Si dovrà inoltre puntare ad un recupero di efficienza con una migliore organizzazione del lavoro.

Nel corso dell'anno procederemo inoltre alla progettazione della sperimentazione dei "Poli 0 – 6 anni".

Per il futuro, è necessario costruire un sistema fortemente integrato tra le tre tipologie di soggetti gestori, coinvolgendo privati di qualità nell'ambito "comunale".

B. Nidi d'Infanzia

A settembre 2019 mancheranno 60 educatori (oltre a quelli che trasferiremo nelle scuole). Anche per i nidi (probabili 80 - 90 posti vacanti, oltre a più di 50 supplenti su assenze temporanee) non è possibile proseguire con questo modello gestionale. Per questi servizi c'è però ancora la possibilità di procedere a revisioni organizzative, in quanto le iscrizioni normalmente non si aprono prima di marzo.

Occorrerà preliminarmente valutare il programma delle possibili assunzioni, al fine sia di assicurare l'immissione di nuove figure, sia per completare l'organico dei servizi che gestiremo direttamente.

Definiti il numero delle assunzioni e la percentuale di copertura del prossimo turn over, si potrà, in conseguenza, precisare il numero dei servizi che saranno gestiti, come contributo che la Città fornirà al sistema nel suo complesso. La restante parte di offerta sarà composta da servizi erogati da privati in strutture comunali con la formula della concessione e da privati in strutture proprie con la formula della convenzione.

I diversi soggetti si troveranno nel sistema in una relazione di “cooperazione competitiva”, nel senso che saranno le famiglie ad indirizzarsi verso le diverse gestioni secondo le loro preferenze. Il sistema adotterà standard qualitativi minimi comuni e le famiglie vi accederanno alle stesse condizioni.

L’accesso ai servizi avverrà con una unica modalità ed una unica graduatoria per il numero dei posti che sarà definito per ogni esercizio dalla quantità di risorse disponibili per le gestioni dirette, per le indirette, per le private.

Attraverso questo unitario sistema di accesso le famiglie potranno scegliere, tra i posti resi disponibili nel sistema, le strutture ed i gestori di maggior gradimento.

Già dal primo esercizio 2019/20, che avrà un parziale influsso sull’anno finanziario 2019, si dovranno osservare miglioramenti sui costi complessivi e per posto offerto, condizione che troverà un significativo riscontro nell’anno finanziario 2020.

Novembre 2018

Assessora all’Istruzione e all’Edilizia Scolastica

Federica Patti
