

Incontro di audizione sul documento base degli  
**Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia**

21 dicembre 2021 ore 15

**Contributo Bottega Infanzia DIESSE**

Il documento base per i primi ***Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia***, approvato dalla Commissione nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione nella seduta del 10 novembre 2021, è molto ricco, forse troppo. Entra molto in un dettaglio descrittivo, con la preoccupazione apprezzabile di non lasciare troppo spazio all'approssimazione e allo spontaneismo, ma rischiando di travalicare il significato e lo scopo che è corretto riconoscergli al fine di sostenere e orientare l'attività gestori, équipe educative, genitori.

Il documento che vuole avere lo scopo di garantire, e rendere verificabile, una diffusa qualità dei servizi educativi per la fascia zero-tre anni e una loro generalizzazione in termini di fruizione sull'intero territorio nazionale, dovrebbe indicare degli obiettivi generali o standard di qualità, lasciando ai gestori e alle équipe educative, in rapporto con i genitori, il compito di tradurli in termini operativi. Allo Stato, e alle sue articolazioni locali, il compito di verificare il rispetto di questi obiettivi o standard di qualità, senza entrare nel merito delle diverse forme che tali obiettivi possono assumere in relazione alle scelte pedagogiche e antropologiche di riferimento.

La qualità non la si ottiene dettando dall'alto a tutti una medesima modalità di comportamento, ma chiedendo a ciascuno di declinare la propria responsabilità educativa in termini concreti e valutando l'efficacia e l'efficienza di questa ricchezza di forme attuative plurali che vengono ad assumere gli standard di qualità condivisi e, per quanto possibile, costruiti insieme.

Sul piano contenutistico sono apprezzabili le molte sottolineature a favore di uno sguardo sul bambino come persona, competente, cioè capace di vivere e costruire legami che fanno crescere, di esprimere e comunicare valori e apprezzamenti della realtà incontrata, di ricercare e scoprire cose nuove e di approfondire quelle conosciute, portatore di potenzialità che chiedono di potersi manifestare in modo compiuto attraverso condizioni di tempo e spazio adeguati e di qualità, portatore altresì di una diversità che è una ricchezza e non un vincolo.

Apprezzabile altresì la sottolineatura della necessità che i servizi debbano opportunamente "calibrare" organizzazione, pratiche e interventi educativi proporzionandola a questa diversità antropologica per accompagnare ciascun bambino a realizzare se stesso insieme agli altri.

Ci sono però affermazioni che risultano profondamente errate e, per certi versi, inaccettabili perché non corrispondenti per un verso al bambino nella sua effettiva condizione e per un altro ad alcune puntuali indicazioni presenti nel nostro ordinamento.

A livello istituzionale gli aspetti inaccettabili più rilevanti riguardano:

- il mancato rispetto dell'art. 118 della Costituzione, quarto comma, nel quale si afferma che: *"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*;
- l'eliminazione di qualunque riferimento al dovere, costituzionalmente imposto ai genitori dall'art. 30 della Costituzione, di educare ed istruire i figli; dovere che la Repubblica, nelle sue

Incontro di audizione sul documento base degli  
**Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia**

21 dicembre 2021 ore 15

diverse articolazioni, si impegna ad agevolare riconoscendo però ai genitori la piena titolarità e responsabilità giuridica;

- l'attribuzione allo stato di compiti in ambito educativo quando l'art. 33 assegna alla Repubblica (che, come è noto, comprende accanto allo Stato tutte le modalità rilevanti con cui la società si organizza istituzionalmente) il compito di dettare le norme generali solo sull'istruzione individuando nella scuola lo strumento privilegiato per attuarla.

A livello metodologico, invece, i rilievi riguardo tre elementi:

- innanzitutto, si contravviene a quanto disposto dal DPR 675/1999 e in particolare l'art. 3, comma 1 che afferma: *“Ogni istituzione scolastica predispose, con la partecipazione di tutte le sue componenti, il Piano dell'offerta formativa. Il Piano è il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia”*. Il documento, in questo modo, restringe di fatto gli spazi di autonomia dei diversi gestori e dell'équipe educativa veri titolari, a diversi livelli, del progetto educativo e del compito di tradurlo in coerenti scelte metodologiche e organizzative da proporre e condividere con i genitori;
- il documento, poi, propone una visione del bambino, continuamente richiamata come riferimento fondamentale del documento, che ignora le dinamiche di costruzione dell'identità, che sostengono la crescita e la maturazione della persona e che hanno nella famiglia un radicamento sorgivo dal quale non si può prescindere, soprattutto nelle modalità con cui si manifestano nei “mille giorni decisivi” per il futuro. Il bambino non è un soggetto decontestualizzato: l'ambiente nel quale è stato generato e da cui proviene, la famiglia, rimane il riferimento fondamentale che è necessario innanzitutto riconoscere. Il documento descrive, invece, un bambino che emerge allo sguardo dell'educatore come comprensibile nel suo valore di persona e di soggetto di un fecondo dialogo educativo solo in funzione del suo essere cittadino con diritti propri ed esigibili e solo in quanto frequentatore di un servizio pubblico gestito dall'amministrazione pubblica, in modo diretto o indiretto;
- infine, nell'ambito della continuità orizzontale tra la famiglia e i servizi educativi, nel documento emerge una visione della famiglia come istituzione educativa subordinata ai servizi educativi e prevalgono preoccupazioni orientate a suggerire possibili interventi correttivi delle abitudini in ambito educativo, caratterizzanti il contesto familiare di provenienza. Questa prospettiva mette in crisi la logica dell'alleanza educativa di cui si parla, ripetutamente e anche con una certa enfasi nel documento. È un'alleanza, infatti, che si declina, fundamentalmente (vedi per esempio paragrafo 6 del capitolo 3), come partecipazione della famiglia al progetto del servizio educativo e non come accoglienza da parte del servizio della diversità della famiglia, portatrice di un proprio progetto che il servizio assume criticamente, ma con apertura e intelligenza per sostenere le radici dell'identità del bambino. Unica eccezione che si avverte e che va in questa direzione riguarda i bambini figli di immigrati; ma in quanto eccezione rende particolarmente incomprensibile la dimenticanza nei confronti della famiglia in quanto tale.

Incontro di audizione sul documento base degli  
**Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia**

21 dicembre 2021 ore 15

Al termine della riflessione sul documento rimangono aperti cinque problemi che chiedono ulteriori interventi o a livello legislativo o a livello attuativo (possibile apertura di dialogo con la Regione):

1. la **subordinazione della famiglia** al progetto educativo dei servizi (e di conseguenza dello Stato che delinea il profilo qualitativo del servizio stesso non in termini di “standard”, ma di modelli di azione e gestione delle attività);
2. l'**oscuramento dell'identità originaria** del bambino che nascendo strutturalmente nel rapporto in e con la famiglia richiederebbe un suo riconoscimento fondamentale anche da parte del servizio medesimo (al quale invece il testo assegna spesso un ruolo “ripartivo” delle lacune educative dell'ambito familiare). Il bambino emerge come soggetto (solo di diritti non come persona strutturalmente formata a prescindere dal servizio pubblico) solo al suo ingresso nel servizio educativo/sociale come iscritto e frequentante;
3. l'assunzione da parte dello **Stato** di un ruolo **“interventista”** a livello gestionale (guidato certamente da un comprensibile principio di prudenza, di precauzione, ma che alla fine lascia trasparire una sfiducia nella persona e nella sua libera iniziativa) con, conseguente, abbandono della funzione di regolatore a livello prassico;
4. il **caos dei titoli di studio** e delle frammentazioni delle azioni delle Università a tal proposito che non rendono attrattiva la professione, ma, al contrario, rendono precaria la ricerca di personale qualificato, fino alla compromissione della stessa sussistenza dei servizi;
5. infine, *last but not least*, i **servizi educativi zerotre anni rimangono, giuridicamente, “servizi a domanda individuale”<sup>i</sup>** (come ha sottolineato l'assessore all'welfare della Regione Lazio nel corso della presentazione degli Orientamenti educativi; e il motivo è semplice: la legge di riferimento, DM 31 dicembre 1983, che introduce l'asilo nido nell'elenco non è stata abolita) e quindi riconducibile all'area sociale (e non educativa) e quindi soggetti alla copertura dei costi e quindi non universali e non gratuiti (come sono invece tutti i servizi di istruzione ed educazione che la legge definisce tali).

Queste lacune pesano sull'attuazione equilibrata ed efficace di un sistema integrato zerosei che, per le potenzialità contenute, meriterebbe una migliore collocazione giuridica e un'attuazione più lineare.

---

<sup>i</sup> Nell'evoluzione storica dei servizi erogati ai comuni, spiccano attività che hanno vissuto una fase di espansione economicamente rilevante fino a impegnare risorse di bilancio di cospicua entità volte a finanziare la voce dei cosiddetti *servizi a domanda individuale*. I volumi economici legati ad un accrescimento di questi servizi, chiama in causa il tema della riscossione dei contributi dovuti dagli utenti che hanno usufruito di queste prestazioni. Da qui l'importanza di ricostruire il fondamento giuridico e la natura degli stessi.

# Incontro di audizione sul documento base degli Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia

21 dicembre 2021 ore 15

---

I servizi a domanda individuale trovano classificazione nel DM 31 dicembre 1983, emanato in attuazione del dl 28 febbraio 1983 n. 55, come convertito dalla legge 26 aprile 1983 n. 131. Il decreto prevede che i Comuni sono tenuti a definire, non oltre la data della deliberazione del bilancio, la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale che saranno definiti con apposito decreto e che **Per i servizi pubblici a domanda individuale, le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane sono tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato.** Nelle premesse allo stesso decreto ministeriale, **si definiscono servizi pubblici a domanda individuale tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale e che non possono essere considerati servizi pubblici a domanda individuale quelli a carattere produttivo, per i quali il regime delle tariffe e dei prezzi esula dalla disciplina del menzionato art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55.**

Il decreto che elenca la tipologia dei servizi suddetti è il 31 dicembre 1983 "Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale", il quale, fra l'altro, esclude espressamente, dalla categoria dei servizi a domanda individuale, quelle attività che "siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale", provvedendo all'individuazione e, quindi, alla declaratoria specifica delle singole tipologie di attività qualificabili come servizi a domanda individuale. Tra questi troviamo: case di riposo e di ricovero; asili nido; case vacanza e ostelli; colonie e soggiorni; impianti sportivi (piscine, campi da tennis, di pattinaggio, impianti di risalita e simili); mattatoi, mense comprese quelle scolastiche; mercati e fiere; teatri e musei; trasporti funebri e illuminazioni votive. La posizione di primo piano che conserva l'ente locale nella determinazione del prezzo pubblico è stato analizzato dalla sentenza del TAR Piemonte n. 1365 del 31 luglio 2014, in un caso riguardante le mense scolastiche. La qualificazione del servizio quale servizio pubblico a domanda individuale sta a significare che l'ente locale non ha l'obbligo di istituirlo ed organizzarlo. Se però decide di farlo, è tenuto per legge, nel rispetto del principio di pareggio di bilancio ad individuare il costo complessivo del servizio e a stabilire la misura percentuale di tale costo finanziabile con risorse comunali, e quindi, correlativamente, a stabilire la residua misura percentuale finanziabile mediante tariffe e contribuzioni a carico diretto dell'utenza (art. 6 comma 1 D.L. 55/1983; art. 172 comma 1 lett. e) D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Nell'esercizio di tale potere-dovere, ed in particolare nella quantificazione del tasso di copertura tariffaria del costo di gestione del servizio, il Comune gode di amplissima discrezionalità, che non trova nella legge alcuna limitazione in ordine alla misura massima imputabile agli utenti. La misura della contribuzione è quindi il frutto di una scelta di ampia discrezionalità riservata per legge all'amministrazione comunale. **La tariffa pagata dall'utente all'Amministrazione a fronte della fruizione di un servizio pubblico a domanda individuale non costituisce il prezzo della singola prestazione**, e, in particolare, non è composta dalle sole voci di spesa sostenute dall'Amministrazione per erogare il singolo servizio **ma rappresenta la misura della contribuzione dell'utente al costo complessivo sostenuto dall'Amministrazione per l'erogazione del servizio**, determinato annualmente dall'Amministrazione, per obbligo di legge, tenendo conto non solo dei costi diretti, ma anche di quelli indiretti. Una volta determinato il costo complessivo del servizio (su base necessariamente previsionale) l'Amministrazione valuta, in relazione alle disponibilità di bilancio, la quota parte di esso finanziabile con risorse comunali e quella residua da porre direttamente a carico dell'utenza. La conclusione di rilievo che ne emerge è il permanere di una responsabilità in capo all'ente anche qualora venga completamente esternalizzata la gestione comprensiva della fase di riscossione con formula concessoria, in quanto il concessionario non è libero di determinare le tariffe per garantirsi l'equilibrio dei costi. L'analisi sopra delineata permette di inquadrare il contributo pagato per la mensa scolastica come *entrata patrimoniale di diritto pubblico*, in ragione del fatto che il versamento è destinato alla copertura di un servizio pubblico secondo le regole del dm del 93, che prevede oneri gravanti sul comune mediante la fiscalità generale e sul singolo mediante contributo del singolo utente, definito anche in relazione alla capacità economica del soggetto mediante l'ISEE.