



CITTÀ DI TORINO

MOZIONE N. 30

Approvata dal Consiglio Comunale in data 8 luglio 2019

OGGETTO: LINEE DI INDIRIZZO PER UN NUOVO SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI CITTADINI PER L'INFANZIA.

Il Consiglio Comunale di Torino,

PREMESSO CHE

- il Decreto Legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 "Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni" ha introdotto nel panorama organizzativo dei servizi per l'infanzia alcune significative novità.
In primo luogo vi è da leggere un'idea più compiuta e ampia di politiche pubbliche e una definizione fortemente inclusiva di "spazio pubblico" in cui le politiche si concretizzano, in sintonia con i consolidati principi di "sussidiarietà verticale e orizzontale".
Si assegnano infatti agli Enti Locali le competenze dei Coordinamenti pedagogici territoriali in collaborazione con le altre istituzioni scolastiche ed i gestori privati ed il coordinamento della programmazione dell'offerta formativa, includendo le risorse, le capacità e competenze dei soggetti privati, e concretamente condividendo obiettivi, qualità, governo del sistema. Ciò riconosce e richiede al Comune una pregnante funzione in termini di regia delle politiche pubbliche, non solo compiti di vigilanza, che garantisca così una reale continuità orizzontale tra i diversi soggetti erogatori di servizi.
In secondo luogo la norma prefigura un "Sistema Infanzia" per le bambine ed i bambini fino ai sei anni di età, per il quale dichiara necessaria l'individuazione di progetti di servizio ispirati da medesimi principi pedagogici ed obiettivi educativi e formativi, configurando nei "Poli 0-6" un auspicabile modello di servizio integrato.
Questo inquadramento fornisce l'occasione di consolidare per il Comune una funzione centrale di regolatore di una nuova Governance che includa le diverse gestioni nella costruzione delle politiche educative pubbliche, permettendo, tra l'altro, una maggior garanzia di qualità del servizio per tutte le bambine ed i bambini, non solo per quelli frequentanti i servizi a gestione pubblica;
- per quanto attiene al complesso dell'offerta cittadina ed alla posizione dei diversi soggetti che vi operano, nei servizi 0-3 anni siamo infatti oggi strutturati a "Government", cioè con un modello d'azione nella conduzione delle policy caratterizzato dalla prevalenza del

ruolo degli attori pubblici in una logica top-down.

Nei fatti, il luogo delle decisioni, delle risorse, dello studio e della ricerca, nonché dello sviluppo, è occupato dalla Città o 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 nei servizi non più gestibili direttamente, di complemento nell'offerta attraverso convenzioni oppure di mero destinatario di atti autorizzativi (pur nel quadro del Regolamento Comunale n. 340 "per il coordinamento, la vigilanza ed il convenzionamento dei servizi socio-educativi privati per la prima infanzia" 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. Il sistema, nel suo complesso è oggi in grado di offrire, nelle diverse tipologie, un servizio a circa il 40% della popolazione residente nella fascia d'età.

Le scuole comunali dell'infanzia oggi rappresentano il 34,5 % del totale dei posti offerti a livello cittadino, lo Stato il 35,0 %, i privati paritari convenzionati il 25,0 %. La restante parte è offerta da altri privati paritari o meno;

- un dato assai rilevante è il calo della popolazione infantile: siamo in presenza infatti da un triennio di una costante curva demografica discendente, della quale al momento non si conoscono gli sviluppi, ma che non presenta segnali di inversione. A dicembre 2018 erano residenti in città circa 1.000 bimbi in meno rispetto a dicembre 2017 nella fascia 0-2 anni.

Per quanto riguarda lo scenario 3-6 (scuola dell'infanzia), già oggi il sistema (Comune - Stato - Scuole paritarie private convenzionate) ha circa 900 posti offerti in eccesso in confronto alla domanda (concentrati però nelle strutture F.I.S.M. e Stato). Il prossimo anno si prevede un calo ancora di oltre 500 unità e fino al 2021 di altre 1.100. Nel 2021 l'attuale insieme dei servizi scolastici per l'infanzia avrà un esubero probabile di 2.500 posti rispetto alle necessità.

Queste considerazioni e dati sostengono l'improrogabilità dell'assunzione di quella nuova Governance dell'intero sistema sopra descritta.

Questo nuovo paradigma organizzativo consentirà anche di affrontare con maggiori prospettive un periodo particolarmente critico del servizio educativo comunale, che fatica da tempo a trovare un assetto stabile e sostenibile e che richiede il contributo di tutti gli attori interessati per assicurare nel futuro la disponibilità ad un numero crescente di utilizzatori di servizi essenziali, come sono quelli per l'infanzia, caratterizzati da un

comune progetto qualitativo, tutele e prospettive per i lavoratori anche in ragione dell'età e dell'anzianità di servizio, economicità per le famiglie;

- per quanto riguarda le attuali criticità del servizio educativo comunale, si rileva innanzitutto l'eccessiva quantità di posti vacanti nei ruoli educativi, con conseguenti assegnazioni di incarichi precari, i quali rendono poco stabile la compagine educativa e difficoltoso l'investimento formativo sul complesso del personale. La rilevante spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato, infatti, 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, tensioni e aspettative spesso deluse per personale che lodevolmente contribuisce al funzionamento, avendo anche acquisito nel tempo significative competenze professionali.

La numerosità dei collocamenti a riposo, già avvenuti e programmati, porta a prevedere a settembre 2019, per far fronte alle necessità dell'attuale offerta di servizio, una carenza di personale di ruolo nei profili di educatore e insegnante di oltre 100 unità. Queste si aggiungono alle normali "supplenze" assegnate per assenze temporanee, mediamente nel numero di circa 90 unità, per un totale di circa 200 "precarie" presenti nei servizi, su poco meno di 1.100 unità di personale, alle quali si aggiungeranno nel corso dei prossimi anni numerose altre collocazioni a riposo.

Inoltre, il 16% di educatrici e insegnanti ha più di sessant'anni, ma a settembre 2021 il 69% delle insegnanti di scuola dell'infanzia avrà più di 55 anni. Tale situazione, che riversa nel servizio esperienza consolidata, riduce però la dinamica innovativa e rende faticosa la conduzione delle attività, a causa di assenze più frequenti;

- a fronte di questa situazione, dati i vincoli di finanza pubblica, pur non potendo pensare ad una massiccia campagna di assunzioni che copra interamente il turn over, non si deve assumere la scorciatoia delle esternalizzazioni tout court, ma va assunta l'ipotesi che questa nuova infrastruttura di governance attragga oltre alle Istituzioni quei soggetti che sono in relazione amministrativa con la Città, coinvolgendoli nei processi di programmazione, progettazione pedagogica, innovazione, formazione permanente, dove la Città eserciti il ruolo di tutore delle politiche pubbliche, oltre che di gestore in proprio di servizi;
- il quadro cui si deve tendere deve essere quello di un nuovo sistema integrato cittadino per l'infanzia, che non disperda il patrimonio culturale, progettuale e pedagogico specifico dei servizi educativi comunali, competenti nell'intero segmento 0-6 anni, ma sappia far convergere e valorizzare le risorse, le esperienze e le capacità di tutti i soggetti operanti nel campo in una comune prospettiva di sostenibilità, qualità ed innovazione, che garantisca per il futuro una dimensione quantitativa e qualitativa adeguate.

In questo quadro, occorrerà definire il servizio pubblico erogato direttamente dalla Città, attraverso una attenta analisi dei flussi del personale e delle tendenze demografiche, della capacità di risposta degli altri attori, in compatibilità con la programmazione finanziaria ed i piani di assunzione dell'Ente. La gestione diretta dovrà essere garantita attraverso l'assunzione di personale a tempo indeterminato, così come già esplicitato per il corrente esercizio finanziario dal Consiglio Comunale con la mozione n. 21 del 6 maggio 2019 di accompagnamento all'approvazione del bilancio 2019-21, e tale capacità deve rappresentare il limite minimo quali-quantitativo della gestione diretta comunale, non essendo più accettabile la copertura dei posti attraverso contratti precari, se non per le necessarie sostituzioni temporanee.

Dovranno anche essere precisate le diverse forme gestionali integrate nel sistema:

- per i servizi educativi, gestioni dirette, gestioni indirette tramite appalti, concessioni di servizio in immobili di proprietà della Città, gestioni convenzionate, accreditate, autorizzate;
- per la scuola dell'infanzia si dovrà integrare l'offerta pubblica, contribuendo, Stato e Comune, a fornire un'offerta di servizio conforme alla domanda con l'ottimizzazione dell'utilizzo delle strutture, prevedendo la progressiva riduzione della presenza di scuole comunali laddove l'offerta statale si presenti sufficiente a garantire territorialmente un'offerta adeguata alla domanda.

In questo sistema dovrà infine essere attentamente considerata la presenza della Scuola Ebraica e delle scuole aderenti alla F.I.S.M., in un'ottica che coniughi la libertà di scelta tra progetti educativi con il principio di laicità della pubblica istruzione.

Queste finalità dovranno necessariamente essere perseguite attraverso percorsi di consultazione e progettazione partecipata con tutte le componenti sociali portatrici di interesse verso un Sistema Cittadino per l'Infanzia;

IMPEGNA

La Sindaca e la Giunta:

- 1) a proporre al Consiglio Comunale una proposta di deliberazione per l'approvazione delle linee di indirizzo per un nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia della Città di Torino, che, nel perseguire l'obiettivo di consolidare, migliorare e sviluppare un sistema pubblico di offerta di servizi per l'infanzia e assicurando un comune progetto tra i diversi gestori, garantisca la qualità dei servizi offerti e la tutela dei lavoratori, l'economicità per le famiglie, la sostenibilità finanziaria:
 - a) presenti un progetto di infrastruttura di un nuovo sistema per i servizi per l'infanzia integrato verticalmente nell'età sino ai sei anni, con sperimentazione di "Poli 0-6 anni", e orizzontalmente tra i diversi soggetti pubblici e privati, sostenuto da un

- nuovo paradigma di Governance delle politiche pubbliche, dove la Città eserciti il ruolo di regista e attore principale, tutore della qualità dei servizi erogati dalla pluralità dei gestori, nonché di gestore in proprio di servizi e, in quanto tale, autorevole promotore non solo di progetti pedagogici condivisi ma anche di una cultura dell'infanzia comune, significativa e visibile;
- b) sia sostenuto da una analisi quali-quantitativa delle tendenze demografiche e della potenzialità di offerta complessiva del sistema;
 - c) esponga un piano pluriennale riferito alle possibilità di gestione diretta di servizi da parte della Città;
 - d) definisca le forme gestionali di servizi educativi pubblici esercitabili nel sistema;
 - e) definisca i criteri di programmazione per l'armonizzazione di domanda e offerta del servizio di scuola dell'infanzia con gli altri soggetti del sistema nazionale di istruzione;
 - f) prospetti la realizzazione del Coordinamento Pedagogico Territoriale come strumento di cooperazione tra i soggetti nella prospettiva di costruzione di riferimenti pedagogici e di qualità comuni e condivisi;
 - g) valorizzi l'esperienza del personale comunale in ruoli di sostegno al nuovo sistema;
 - h) si garantisca una formazione continua e di qualità per tutti i soggetti che opereranno, all'interno del nuovo sistema di Governance, a stretto contatto con i bambini e le bambine della città;
- 2) ad adottare un metodo di progettazione partecipata con tutte le realtà pubbliche e private presenti nel territorio cittadino ed il coinvolgimento del personale comunale, per contribuire attivamente alla definizione delle linee di indirizzo da proporre al Consiglio Comunale.
-