



## Direzione Servizi Educativi – un percorso partecipato sui servizi per l'infanzia

### Interviste in profondità agli stakeholder condotte da Avventura Urbana Srl - restituzione sintetica dei risultati

settembre 2013

#### Premessa

Il presente documento restituisce i risultati emersi dal ciclo d'interviste condotte da Avventura Urbana a stakeholder di interesse diffuso, quali: i capigruppo del Consiglio Comunale di Torino, i rappresentanti delle principali organizzazioni sindacali confederali e di alcune organizzazioni sindacali autonome, due rappresentanti di coordinamenti genitori.

Le opinioni e le osservazioni avanzate dagli intervistati vengono riassunte per temi e senza attribuzioni, di modo che il documento possa essere utilizzato agevolmente per completare, con indicazioni/raccomandazioni, il quadro informativo che verrà presentato alla cittadinanza durante gli incontri sul territorio.

#### Gli attori intervistati

Capigruppo: Presidente V Commissione (Luca Cassiani), Presidente del Consiglio Comunale (Giovanni Maria Ferraris), PD (Michele Paolino), SEL (Michele Curto), M5S (Vittorio Bertola), Al centro con Scanderebech (Federica Scanderebech), PDL (Andrea Tronzano), Alleanza per la città (Dario Troiano)<sup>1</sup>.

Organizzazioni sindacali: CGIL (Claudia Piola), CISL (Cristiano Farina e Michela Roberto), UIL (Aldo Ferrero), RDB (Giampiero Riva Vercellotti), CSA (Rosario Damian).

Coordinamenti genitori: CGD (Elisa Trovò), Co.gen. (Federica Patti).

Collettivo Civico delle Donne per il Comune di Torino

---

<sup>1</sup> Si precisa che **non è stato possibile intervistare** entro i tempi utili alla redazione del presente documento, a causa di criticità incontrate nel contattare le segreterie e fissare date utili all'incontro o per mancata disponibilità dei soggetti, i seguenti capigruppo: IDV (Giuseppe Sbriglio), Diritti e Libertà (Giovanni Porcino), Fratelli d'Italia, (Maurizio Marrone), LEGA NORD, (Fabrizio Ricca), Progett'Azione (Angelo D'Amico), Moderati (Gabriele Moretti), Torino Libera (Ferdinando Berthier).



## Esiti delle interviste

### La domanda dei servizi educativi

Viene precisato da alcuni intervistati, di tutte le categorie di interesse, che **la domanda** dei servizi educativi è **cambiata** in rapporto ai mutamenti sociodemografici e a quelli registrabili nel mondo del lavoro e nell'economia delle famiglie, frammentandosi.

Le richieste di massima flessibilità in merito agli orari, secondo il parere di questi intervistati, sono in crescita, data la condizione precaria di un gran numero di genitori lavoratori. Un intervistato in particolare, in rappresentanza dei genitori, riporta le segnalazioni di diversi genitori precari che sono costretti ad orari di lavoro diversi dallo standard del lavoro d'ufficio (ad es. sabato e domenica o orario serale) e pertanto non vedono nella finestra di orario esistente (7.30-17.30) soddisfatte le loro esigenze di affidamento del bambino. Anche se, secondo il parere dell'intervistato, tale criticità è compensata in parte dall'alto tasso di cassaintegrati e di parenti che possono accudire i bambini in orari diversi da quelli del servizio al posto dei genitori. L'impatto resta comunque forte e porta a chiedersi quanto la crisi economica che il nostro paese sta vivendo possa incidere sulla domanda di servizi educativi.

Per alcuni rappresentanti sindacali tali richieste **non dovrebbero essere assolte dalla pubblica amministrazione** che, a tutela del bambino accolto, dovrebbe valutarne il peso e **promuovere forme di integrazione sociale** e mutuo aiuto affinché richieste minime di custodia del bambino non rientrino nel campo dei servizi educativi. Altri, in rappresentanza dei genitori, affermano che proprio in situazioni economiche critiche come quella attuale, il servizio educativo possa invece rappresentare un valido sostegno per il bambino per la qualità dell'alimentazione fornita o l'attenzione alla crescita didattica.

Secondo altri, consiglieri, la scarsa flessibilità della struttura dei servizi, così come si presenta oggi, può generare **malcontento** da parte di quei genitori che percepiscono il servizio, in particolare nella fascia 0-3, come un supporto logistico organizzativo alle loro giornate lavorative, e da chi, invece, **guarda al costo** e desidererebbe pagare solo le ore di cui effettivamente necessita.

Viene inoltre precisato da un intervistato che le nuove disposizioni per il servizio di pre e post scuola ad oggi vedono accettate solo quelle richieste corredate da **certificazioni del datore di lavoro** che attesta l'effettivo orario lavorativo dei genitori, impossibilitati ad accudire il figlio perché impegnati sul lavoro. L'intervistato fa presente che un gran numero di genitori non ha contratti di lavoro regolari e di conseguenza non può produrre queste documentazioni fondamentali per accedere al servizio. A suo parere inoltre l'applicazione di queste disposizioni varia da circolo a circolo a discrezione dell'economista incaricata.

Un altro intervistato inoltre sottolinea l'esistenza di una grossa percentuale di **"esclusi"**, una comunità poco visibile perché non integrata in alcuna rete, cui il servizio del nido



dovrebbe rivolgere maggiore attenzione attraverso un ampliamento dell'offerta, anche a fronte di un peggioramento della qualità garantita.

### *L'accesso ai servizi*

Le **graduatorie** d'accesso ai servizi sono un tema sentito da alcuni consiglieri intervistati che avanzano osservazioni sui criteri utilizzati e sulla gestione degli stessi. È opinione comune tra questi che sia necessaria **maggior chiarezza e trasparenza** sulle modalità di valutazione degli accessi. Secondo alcuni oltre ai criteri dichiarati nelle schede informative alle famiglie, esiste un margine di **discrezionalità** per i casi in cui più bambini conseguono lo stesso punteggio, margine che andrebbe dichiarato se non eliminato. Secondo altri, i criteri utilizzati fanno sì che la percentuale di domanda rappresentata dalle **famiglie straniere** trovi maggior soddisfazione rispetto ai nuclei italiani e tale evidenza risulta demotivante per le famiglie italiane oltre a generare diffidenza nei confronti di un sistema considerato "ingiusto".

### **Il modello di servizio e la qualità offerta**

Tutti gli intervistati concordano nel sostenere che il modello offerto dai servizi educativi del Comune di Torino sia sempre stato un pregio dell'amministrazione.

### *Valutare il servizio*

Alcuni intervistati, sia dei sindacati che consiglieri, tengono a precisare che i modelli del **nido** e della **scuola dell'infanzia** sono da **valutare distintamente**, essendo differenti gli obiettivi cui si tende nelle due fasce d'età che questi accolgono, la loro natura istituzionale (il nido è un servizio alla persona, la scuola dell'infanzia un servizio statale), la loro storia.

Secondo un consigliere intervistato, essendo il **nido** inquadrato come "servizio a domanda individuale", l'**utenza** è costituita dai bambini impossibilitati ad esprimere un parere e quindi "è **come fosse invisibile**". Ne consegue che il grado di soddisfazione manifestato dalle famiglie che ne usufruiscono è per la maggior parte alto essendo loro la necessità la custodia e il benessere del bambino (il riferimento è anche alla ricerca della Fondazione Agnelli).

Secondo un altro intervistato dei sindacati la **storia dei due servizi** ha profondamente influenzato la loro struttura, la percezione che di questi si ha e la qualità formativa che offrono. Il personale delle scuole dell'infanzia conta su colleghi docenti che hanno subito pochi mutamenti nel corso degli anni, e anche i precari presenti vantano quasi tutti almeno dieci anni di servizio. Se questa organicità può, da un lato, significare affiatamento e una comune linea di condotta col tempo sedimentata, dall'altro, non ha giovato in termini di rinnovamento e apertura mentale (elementi tipici di un organico docente più giovane) conducendo nel tempo ad una scarsa flessibilità mentale e capacità di adattamento nei confronti di ciò che di nuovo offre la società. Il nido, al contrario, è sempre stato



caratterizzato dalla nascita di nuove strutture con personale giovane, con un livello di scolarizzazione più alto rispetto alle insegnanti delle materne (il corso richiedeva infatti la maturità magistrale) e con un buon turnover.

Secondo un consigliere intervistato il Comune dovrebbe riflettere se obiettivo primario del **servizio nido** è la socializzazione o il sostegno alle famiglie. Nel caso in cui si vogliano sostenere per prime le famiglie le fasce di costo andrebbero scontate per i nuclei con due genitori occupati che ad oggi si posizionano invece in terza o quarta fascia. Secondo questo intervistato sono infatti questi genitori a portare avanti oggi l'economia e vanno supportati.

### *La qualità del modello offerto*

Gli intervistati riconducono la qualità del servizio offerto a diversi fattori quali:

- **gli orari dei servizi offerti**, che devono andare maggiormente incontro alle esigenze dei genitori, senza tuttavia ripercuotersi sul benessere del bambino (due consiglieri, un rappresentante genitori)
- **l'età media delle insegnanti**, che se avanzata incide negativamente sulla qualità del servizio, in modo più incisivo della natura contrattuale del personale (pubblico privato) che “vede come unico impattato il personale educativo” (un rappresentante dei genitori e un consigliere);
- **la compresenza di due o più insegnanti** che consenta di svolgere attività laboratoriali, di ricerca e sperimentazione (un consigliere e due rappresentanti dei sindacati);
- **personale qualificato e motivato**, soggetto a turnover, con un età adeguata alle funzioni da svolgere, costantemente aggiornato nonché capace di collaborare con professionalità diverse, come ad esempio i neuropsichiatri. (due consiglieri e tre rappresentanti dei sindacati)
- un adeguato numero di **assistenti educativi**, ausilio fondamentale per le insegnanti, per il mantenimento di un rapporto numerico compatibile con quanto dichiarato dalla legge e perché le condizioni igienico sanitarie delle strutture siano garantite (un consigliere e due rappresentanti dei sindacati);
- la **definizione chiara e coerente di un progetto educativo** e formativo condiviso e moderno (un consigliere e due rappresentanti dei sindacati);
- il **servizio mensa** (due consiglieri e un rappresentante genitori), elemento fondamentale in quanto momento decisivo di formazione, socializzazione e cura del bambino.
- la **flessibilità degli orari** (due consiglieri e il collettivo civico) qualora si concordi che il servizio alle famiglie sia il principale obiettivo dei servizi in questa fascia d'età;
- **strutture e infrastrutture efficienti** (due consiglieri e un rappresentante dei sindacati)



- **apertura dei circoli al territorio** (due consiglieri e un rappresentante dei sindacati) perché i bambini possano esplorare la dimensione cittadina in modo guidato e protetto, creando una rete di relazioni con persone diverse che possono condividere la loro esperienza e background e giovarne di conseguenza. Secondo un consigliere intervistato (l'educazione civica è infatti un aspetto su cui il progetto educativo della fascia 0-6 dovrebbe concentrarsi).
- la garanzia del **rapporto numerico insegnanti/bambini** indicato dalla legge regionale perché le ore di compresenza delle insegnanti siano sufficienti a poter svolgere attività che non prevedano la sola custodia dei bambini ma che consentano loro di crescere e imparare attivamente oltre che a garantirne la sicurezza (un rappresentante dei genitori).

**Nessuno degli intervistati ha posto l'accento sulla gestione, pubblica o privata, dei servizi educativi come elemento di qualità del servizio.**

### **La sostenibilità economica del servizio**

È opinione comune tra gli intervistati che la **sostenibilità** del servizio educativo pubblico sia un argomento importante da porre all'attenzione della cittadinanza.

Secondo un rappresentante dei genitori intervistato **non è chiaro tra genitori e operatori ciò che succederebbe se non ci fosse un cambiamento** e la necessità di ripensare il sistema, ed è per questo che tenta con grande sforzo e risultati discutibili di mantenere lo status quo. Un altro intervistato, consigliere, a proposito ritiene fondamentale spiegare con trasparenza la gestione del **bilancio** e fare chiarezza sulle risorse a disposizione e sui tagli operati a causa della crisi in cui verte il Comune di Torino.

Se la maggior parte degli intervistati crede che allo stato attuale sia fondamentale **riconoscere la condizione effettiva** delle risorse a disposizione del pubblico, carenti non solo dal punto di vista economico ma anche strutturale ed umano, e accettare a tal proposito un cambiamento futuro. Per alcuni due rappresentanti dei sindacati risulta molto **difficilissimo pensare ad una rivisitazione del modello pubblico** conseguente ai tagli operati nel settore, perché questi vengono ritenuti eccessivi in un ambito in cui i destinatari del servizio sono bambini.

Oltre alla mancanza di risorse del pubblico, un intervistato (collettivo civico) sottolinea la mancanza di risorse economiche delle famiglie. A questo proposito, ritiene che una criticità, specie per quel che riguarda il nido, sia da individuare nei **costi elevati del servizio**. A suo dire, infatti, questi ultimi possono influire sulla scelta di non presentare nemmeno la domanda di accesso, esponendo ad una maggiore fragilità economica alcune fasce della popolazione meno abbiente.

Un consigliere intervistato pone l'attenzione sul **contributo** che le **risorse interne** al servizio, che godono di un posto di lavoro assicurato, possono offrire in un momento critico come quello attuale, invitando quindi alla **valorizzazione dell'esistente** soprattutto per quanto riguarda le sostituzioni del personale alle quali il Comune non può assolvere.





Secondo altri rappresentanti dei sindacati invece **l'aumento dei turni orari** delle risorse presenti nel servizio è fonte di diverse **criticità** quali:

- l'eccessivo **affaticamento** delle risorse che si traduce in servizio di minor qualità offerto al bambino;
- la riduzione **della dimensione formativa** del percorso didattico in favore del gioco libero e della "guardiania";
- l'accelerazione della sindrome "**burn out**" per le risorse in fascia d'età più alta;
- la **demotivazione** del personale operante;
- **l'interruzione dei progetti formativi** delle insegnanti di **sostegno** con ripercussioni sui bambini disabili cui viene sottratta l'attenzione richiesta. Essendo poi frequenti casi di sostegno che non durano per l'intera giornata, i genitori del bambino in difficoltà sono costretti a prenderlo prima da scuola altrimenti l'insegnante che resta deve occuparsi oltre che della sua classe anche del bambino privo di sostegno individuale;
- il **mancato aggiornamento del personale** costretto a diminuire le ore che dovrebbero essere destinate alla formazione;
- alta tensione morale nei confronti dei **disabili** per l'integrazione di attività a basso costo e alto rendimento come l'ippoterapia.
- la rimodulazione delle fasce per la **definizione dei costi** perché siano effettivamente conformi al reddito delle famiglie.

Un intervistato in particolare, dei sindacati, crede che l'aumento dell'orario del personale in carica altro non sia che un segnale dell'intenzione di arrivare **all'insegnante unico**, ed è quindi percepito come una minaccia e non come un fattore qualitativo, sebbene le ore di presenza vengano aumentate.

Tre intervistati, due consiglieri e un rappresentante dei sindacati, affrontano il tema della sostenibilità e si spingono ad indicare quali **misure il Comune di Torino dovrebbe adottare** per fronteggiare l'attuale penuria di risorse. Secondo un consigliere, la struttura comunale dovrebbe **modificare alcune vie di somministrazione** del servizio senza temere di snaturarlo ideologicamente. Questo intervistato porta come esempio la mensa e la difficoltà attuale di garantire che ciascun bambino possa mangiare nei **piatti di porcellana**. Se la porcellana venisse sostituita con la plastica, sebbene come precisa l'intervistato tale azione non sarebbe adeguata all'educazione ambientale, il Comune potrebbe risparmiare risorse e reinvestirle per fornire maggiore qualità su altri aspetti. Per un altro consigliere bisognerebbe monitorare con maggiore **attenzione gli sprechi**. Il rappresentante dei sindacati vede invece l'unica possibilità di continuare a garantire un valido servizio in un **profondo ripensamento** della struttura e del modello offerto. A suo parere, bisognerebbe immaginare, per le scuole dell'infanzia nello specifico, **nuove fasce orarie** che vedano il mattino gestito dal corpo insegnante, che sarebbe quindi ricco di risorse, con funzione prettamente formativa, e il pomeriggio gestito da altre strutture, quali ad esempio Iter, opportunamente finanziate, nelle quali confluirebbe il personale più anziano e un numero più elevato di bambini.

## Il ruolo del pubblico e del privato

Affrontare il tema della sostenibilità del servizio porta gli intervistati ad esplorare la questione relativa **alla gestione dei servizi da parte di soggetti privati e cooperative sociali**.

Secondo la maggior parte degli intervistati, alla luce dell'attuale congiuntura economica e del bilancio del Comune, risulta **fondamentale** accettare l'idea di un sistema scuola che presenta **integrazione tra pubblico e privato**, allontanandosi da ideologie preconcepite e condizionamenti calcificati, senza timore di snaturare il servizio.

Questi intervistati credono che incentivare la collaborazione tra pubblico e privato sia l'unica via per garantire che la domanda venga assolta in senso universalistico. Secondo un consigliere intervistato la gestione dovrebbe essere totalmente affidata ai privati e il Comune, qualora avesse delle risorse eccedenti da investire, dovrebbe supportare le famiglie attraverso dei "buoni welfare". Altri rappresentanti dei sindacati, ritengono accettabile una gestione privata dei servizi solo **a patto che i lavoratori siano garantiti** da contratti di lavoro equiparabili a quelli del pubblico e siano quindi sereni e motivati tanto da poter offrire il meglio nelle loro relazioni con i bambini. Altri rappresentanti dei sindacati ritengono invece che **il sistema scuola debba restare pubblico** a tutti gli effetti.

Due intervistati in particolare dei sindacati sottolineano la necessità di riflettere sul ruolo del privato in modo separato per nidi e **scuole dell'infanzia**, affermando che quest'ultime sono destinate alla **statalizzazione**, così come confermerebbe a loro avviso il panorama italiano. Entrambi ritengono però che oltre alle strutture il Comune dovrebbe passare allo stato anche il personale. La privatizzazione delle scuole dell'infanzia appare molto critica ad entrambi: innanzitutto per la loro struttura, ormai consolidata e poco aperta ai cambiamenti, in secondo luogo perché le cooperative non le troverebbero appetibili dato che le famiglie pagano, a differenza del nido, esclusivamente il servizio mensa.

Alcuni consiglieri intervistati ritengono di aver raccolto **riscontri positivi** dalle esternalizzazioni operate nel 2011, fatto che, a loro avviso, prova che la maggior parte delle resistenze registrate derivasse da **false idee e scarsa conoscenza del mondo privato**. Secondo due intervistati in particolare, un consigliere e un rappresentante sindacale, **è necessario riconoscere la capacità di alcune cooperative** presenti sul territorio di offrire competenze e servizi migliori rispetto a quelli riscontrabili nel servizio pubblico: gli esempi menzionati riguardano **un'offerta formativa** più aggiornata e la possibilità di **sostituire gli insegnanti in malattia**.

Altri intervistati invece, dei sindacati, ammettono la presenza di risultati soddisfacenti ma sostengono, da un lato, che il **controllo del Comune** su queste strutture dovrebbe essere **più incisivo**, e dall'altro, che i genitori continuano a percepire le **cooperative** come enti **instabili** che costringono i lavoratori all'incertezza, temendo che questa possa ripercuotersi sulle relazioni che instaurano con i loro bambini.



### *Ruolo del servizio pubblico*

La maggior parte degli intervistati ha precisato autonomamente nel corso dell'intervista quali **funzioni** dovrebbero restare in capo alla **pubblica amministrazione** in merito ai servizi educativi nella fascia 0-6.

Secondo quattro consiglieri intervistati il Comune dovrebbe continuare a:

- definire **linee programmatiche** e struttura;
- **monitorare** l'andamento ed esercitare il controllo anche verso le strutture che finanzia, come le Fism;
- **garantire canali di dialogo** tra gli attori coinvolti;
- garantire **l'assolvimento della domanda**.

Per tre di questi il percorso educativo dovrebbe essere inteso in senso politico – strategico. Un intervistato immagina la trasformazione della città stessa in un sistema di opportunità educative in cui il pubblico, rispetto all'integrazione con il privato, assume il ruolo di "**agenzia formativa per tutti**", ovvero individua dei percorsi e fornisce degli strumenti quali ad esempio corsi di formazione per docenti e operatori. Un altro crede che la politica educativa vada ripensata congiuntamente a quella del **lavoro** e del **welfare**. Un altro ancora sottolinea l'importanza dell'integrazione con le politiche **sociali** perché si creino linee d'azione sinergiche che diano un supporto significativo ai bambini oggi in difficoltà per garantire loro una futura integrazione nella società.

Per un intervistato (collettivo civico), il Comune dovrebbe soprattutto **garantire l'integrazione tra servizi differenti**, sviluppando una rete di servizi e progetti dedicati all'infanzia..

Due consiglieri intervistati in particolare si soffermano a riflettere su quali dovrebbero essere gli **obiettivi del servizio educativo che il Comune dovrebbe garantire**. Per il primo il servizio educativo dovrebbe essere considerato alla **stregua di un servizio culturale** del tutto indipendente dalle esigenze o dalla disponibilità dei genitori. In questo senso, l'intervistato ritiene che debba essere innanzitutto garantito un progetto formativo che coinvolga i bambini e guardi alle loro esigenze, più che alle richieste di natura logistica e organizzativa delle famiglie. Di fronte a dei possibili disagi economici da parte di queste ultime, ritiene che l'amministrazione debba essere in grado di garantire un "**welfare a domanda**" che ripartisca i costi a seconda delle disponibilità di ciascuno. Per il secondo, invece, i servizi educativi dovrebbero mettere al centro gli interessi sia dei bambini (formativi, aggregativi, relazionali) sia delle loro famiglie (buona custodia e formazione dei propri figli, supporto organizzativo) anche se ammette la difficoltà di soddisfarli entrambi. In sintesi dovrebbe dare **opportunità ai bambini e servizio alle famiglie**.

Viene inoltre precisato da due intervistati (un rappresentante genitori e uno dei sindacati) che il pubblico dovrebbe garantire **un'offerta laica**. Ad oggi infatti l'offerta privata è al 90% di matrice cattolica e non è corretto costringere una famiglia non credente a far frequentare al loro bambino scuole nelle quali si insegna la preghiera e un credo





## .Altre considerazioni

Secondo un consigliere intervistato e il collettivo civico, **Iter** può essere considerata alla stregua di una sovrastruttura comunale che andrebbe re-inglobata per una riduzione dei costi, anche se questi non sono eccessivi, e per una maggiore sinergia nella progettazione dei servizi che elargisce. Ogni circoscrizione, infatti, spende all'incirca 60/70.000 euro all'anno per laboratori che affrontano le stesse tematiche di Iter ma hanno una qualità più bassa, perché organizzati con associazioni e per una riduzione dei costi. Iter spende la stessa cifra per i propri laboratori sui quali c'è poca trasparenza nella scelta delle scuole destinatarie. A suo avviso la spesa potrebbe essere quindi ottimizzata.

