## EDUCAZIONE, GIOCO ATTIVITÀ CULTURALI



100

diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

## 2. I SERVIZI PER BAMBINI IN ETÀ 0-6 ANNI: SERVIZI EDUCATIVI E DI CURA PER LA PRIMA INFANZIA E LE SCUOLE DELL'INFANZIA

15. Il Comitato ribadisce la sua precedente raccomandazione (CRC/C/15/add.198, par.9) al fine di effettuare un'analisi completa sull'allocazione delle risorse per le politiche a favore dei minori a livello nazionale e regionale. Sulla base dei risultati di tale analisi, l'Italia dovrà assicurare stanziamenti di bilancio equi per i minori in tutte le 20 regioni, con particolare attenzione alla prima infanzia, ai servizi sociali, all'istruzione ed ai programmi di integrazione per i figli dei migranti e delle altre comunità straniere. Il Comitato raccomanda che l'Italia affronti con efficacia il problema della corruzione e garantisca che, pur nell'attuale situazione finanziaria, tutti i servizi per i minori siano protetti dai tagli.

19. Il Comitato ribadisce la sua raccomandazione di istituire un sistema di formazione regolare, obbligatorio e continuo sui diritti dei minori per tutte le figure professionali che lavorano con i minori, in particolare funzionari di polizia, carabinieri, giudici e personale penitenziario.

CRC/C/ITA/CO/3-4,punto15 e 19

Nella prospettiva dell'attuazione del diritto all'educazione, il tema dell'accesso universale a quella prescolare deve ricevere grande attenzione. La Commissione europea ha recentemente sottolineato l'importanza di garantire a tutti i bambini, nella prima infanzia, l'accesso a servizi di educazione e di cura inclusivi e di alta qualità, affinché le differenze nello status socioeconomico delle famiglie non si riflettano nelle esperienze dei bambini nei primi fondamentali anni di vita5. Si tratta, quindi, di rivalutare l'esperienza educativa offerta ai bambini nei servizi e nelle scuole dell'infanzia come opportunità

<sup>5</sup> Commissione europea, "Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori", COM (2011) 66 def. del 17/02/2011.



di prevenzione dell'esclusione sociale. La non obbligatorietà della frequenza ai servizi educativi prescolari non riduce la responsabilità pubblica nel garantirne l'accesso universale, pur nel rispetto della libera scelta delle famiglie.

Alla luce di queste considerazioni, assume particolare rilievo il rinnovato richiamo, rivolto al Governo italiano dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, perché inverta la tendenza a ridurre gli aiuti pubblici nel settore dell'istruzione, procedendo ad un'equa distribuzione di risorse tra le Regioni italiane e assicuri la formazione sistematica sui diritti dei minori a tutti coloro che operano per l'infanzia. L'offerta educativa per i primi anni è necessariamente connotata da un più stretto rapporto tra operatori e famiglie, dall'integrazione di aspetti di cura ed educativi, dalla priorità data ai percorsi di socializzazione e agli apprendimenti non formali. Purtroppo, la continuità dei percorsi educativi trova raramente riscontro in una progettazione concordata tra i diversi servizi che accolgono i bambini nelle diverse età. Il settore dell'educazione prescolare in Italia è caratterizzato dal cosiddetto sistema diviso (split system), che vede i servizi che accolgono i bambini sotto i tre anni e quelli dedicati ai bambini dai tre ai sei anni progettati e governati da diversi livelli istituzionali e definiti da diversi ordinamenti. In entrambi i segmenti si individuano alamanti di criticità...

In assenza di una legge nazionale organica, che definisca le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per i servizi, i requisiti strutturali e organizzativi, i titoli di studio del personale educativo e le procedure di autorizzazione, accreditamento e valutazione della loro qualità, variano a seconda delle diverse normative regionali. Negli ultimi anni, in questo quadro normativo riemergono proposte e sperimentazioni di servizi variamente denominati (flessibili, conciliativi, ecc.), che non tengono presente la dimensione educativa inerente l'azione di cura dei bambini e propongono iniziative di tipo assistenziale e non adeguatamente regolate.

Va poi segnalato che non tutte le Regioni e i Comuni hanno ancora definito procedure di vigilanza e monitoraggio dei servizi per l'infanzia, comunque denominati, tali da garantire una qualità adeguata anche quando le famiglie ricorrano all'offerta privata.

Nonostante il forte incremento dovuto al Piano straordinario triennale di sviluppo dei servizi socio-educativi varato dal Governo nel 2007 e parzialmente rifinanziato nel 2010<sup>9</sup>, al 31/12/2011 la percentuale (14%) di presa in carico complessiva della popolazione sotto i tre anni da parte dei servizi a titolarità pubblica (comunali, privati convenzionati o sovvenzionati dal settore pubblico)<sup>10</sup> risulta largamente inferiore al 22% auspicato dalla autorità euro-

ii nom	<u> </u>
TCanza.	consiste in questipologie di servizi : gli asili ma
aftrez-	inclisi nidi e-micronidii nubblici e-sziendsii e-
piona-	Sezioni Primavera) e i servizi integrativi per la-
privati	<i>prima=inf<u>anzia=(</u>inclusi gli S</i> pazi gioco, i Centri
1075 <del></del>	per-bambini e_famiglie_e_i_servizi in-contesta_
eri ser	domiciliare)Nella-legislazione-nazionale, i di-
do=as	<u>versi servizi trovano≡riconoscimento≡in provve-</u>
istenza	dimenti disparati e perlopiù obsoleti, ma la loro
ionale:	natura_educativa, _socialmente e diffusamente
la co-	apprezzata, è stata riconosciuta dalla Corte Co-
	stituzionale e in varie leggi nazionali <sup>8</sup> .
vizi socio-	

Rapporto CRC, pag. 83.

sono dispenibili dati certi, anche per ma dineservaleri regionali adegualamente

ria S A Estima dre l'offerta di servizi possa offrire un'ulteriore copertura del vizi per l'infanzia sono distribuiti in mo sai diverso sul territorio; si registra l'esi di una vera e propria questione meridi mentre nel Centro-Nord solo in Veneto

9 Rapporti sul Monitoraggio del piano di sviluppo dei ser educativi per la prima infanzia, redatti per il Centro nazion

ale di doituto degli socio-edu-Statistiche

<sup>6</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, "Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali", 29 ottobre 2009. 7 Legge 1044/1971 "Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato"; Legge 285/1997, art. 5.

8 Legge 42/2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Cfr. anche 5º

cumentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza dall'Ist Innocenti, 2008, 2009, 2010, 2011, www.minori.it. 10 ISTAT, "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi :

<sup>10</sup> ISIAI, "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi : cativi per la prima infanzia – Anno scolastico 2010/2011", !
Report, 25 giugno 2012, www.istat.it.

<sup>11</sup> Consiglio delle Comunità europee, Barcellona, 2002.

<sup>12</sup> ISTAT, "Aspetti della vita quotidiana", 2011, www.istat.it



pertura è inferiore alla media nazionale, tutte le Regioni del Sud e la Sicilia registrano percentuali molto inferiori. Inoltre, mentre il 93,2% dei bambini sotto i tre anni nel Nord-Ovest, l'87,1% nel Nord-Est e l'84,9% del Centro risiede in un Comune che provvede loro un asilo nido, solo al 49,5% dei coetanei residenti nel Sud si offre questa opportunità.

L'analisi del trend evolutivo dei servizi nel periodo 1993-2011<sup>13</sup> evidenzia la minore dinamicità delle Regioni meridionali (che registrano nel periodo un incremento del 3,1% contro il 12,7%, il 14,4% e il 12% rispettivamente registrati nel Nord-Ovest, Nord-Est e Centro). Appare, quindi, opportuno il Piano di azione previsto dal Ministro per la Coesione Territoriale, che destina 400 milioni di euro dei fondi comunitari per lo sviluppo del Sud al riequilibrio dei servizi per l'infanzia nelle Regioni Calabria, Campania, Sicilia e Puglia.

Costituiscono ulteriore elemento di diseguaglianza i criteri di accesso ai servizi a titolarità pubblica, che, pur variando da Comune a Comune, sono sempre riferiti all'organizzazione familiare (soprattutto al reddito) più che ai diritti del bambino all'accesso. Inoltre, i criteri di determinazione del reddito familiare rischiano di proiettare comportamenti fiscali non corretti sul diritto dei bambini all'educazione.

A fronte della crisi economica e finanziaria per la riduzione dei trasferimenti finanziari a Regioni ed Enti Locali e i vincoli sui bilanci comunali indotti dal patto di stabilità, diverse amministrazioni comunali hanno trasferito parte dei servizi alla gestione di privati o cooperative, contando sulla riduzione dei costi del personale, che questi operano applicando contratti di lavoro di minor favore<sup>14</sup>. In assenza di adeguate procedure di sostegno alla qualità dei servizi, ciò contribuisce ad ampliare le diseguaglianze dell'offerta educativa per i bambini.

I diritti dei bambini sono ulteriormente minacciati in molti Comuni dalla **richiesta alle fami-** glie di una maggiore compartecipazione alla spesa del servizio, che, a fronte delle attuali difficoltà economiche, causa una diminuzione delle iscrizioni.

Va, inoltre, segnalato che, se complessivamente le famiglie contribuiscono al 18,3% del costo dei servizi a titolarità pubblica<sup>15</sup> e più del doppio nei nidi privati<sup>16</sup>, si rilevano grandi differenze da Comune a Comune per quanto riguarda l'importo delle rette, il ventaglio delle classi di importo e il reddito annuale ISEE di esenzione dal pagamento della retta<sup>17</sup>. Si evidenzia, pertanto, la necessità di meccanismi di finanziamento nazionale tesi non solo ad ampliare e consolidare l'offerta di servizi, ma anche a tutela della possibilità di accesso da parte delle famiglie.

Un discorso specifico meritano le Sezioni primavera, attivate presso scuole dell'infanzia statali, comunali o paritarie private o nidi per intervento del MIUR, così da ampliare l'offerta educativa per i bambini dai due ai tre anni<sup>18</sup>. Purtroppo, in un quarto di casi non risultano rispettati i requisiti organizzativi (soprattutto il rapporto numerico adulto-bambini 1 a 10), l'età dei bambini (il 7% ha meno di due anni) e non esistono criteri contrattuali uniformi per il personale educativo<sup>19</sup>. Si evidenzia l'importanza di riprogettare la sperimentazione, ricollocandola in un quadro normativo unitario assieme al resto dell'offerta educativa per i bambini sotto i tre anni.

Il diritto all'educazione dei bambini da tre a sei anni trova risposta in una normativa nazionale, che la riconosce come parte del sistema dell'istruzione e ne definisce le norme generali e i livelli essenziali<sup>20</sup>, così come il titolo di studio

<sup>13</sup> ISTAT "La scuola e le attività educative", Statistiche Report, 2 ottobre 2012, www.istat.it.

<sup>14</sup> CNEL "Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia: orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi", maggio 2010; Fortunati, A., Moretti, E., Zelano, M., "Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi d'infanzia. Monitoraggio del piano di Sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia", 31 dicembre 2011. www.minori.it.

<sup>15</sup> ISTAT "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia – Anno scolastico 2010/2011", Statistiche Report, 25 giugno 2012, www.istat.it.

<sup>16</sup> Cfr. Fortunati, Moretti, Zelano, op. cit.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ai finanziamenti erogati dallo Stato (vedi accordi in Conferenza Unificata, 2007: 34.783.656,00; 2008: 29.800.000,00; 2010: 23.500.000,00; 2011: 11.751.007,00; 2012: 0) sono stati aggiunti contributi da alcune Regioni e Enti Locali.

<sup>19</sup> Coordinamento Gruppo Paritetico Nazionale Sezioni Primavera "Monitoraggio Sezioni Primavera, a.s. 2010-2011", Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, aprile 2012.

<sup>20</sup> Legge 53/2003 "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale"; Decreto 59/2004 "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione".



del personale insegnante<sup>21</sup>. Inoltre, per la scuola dell'infanzia sono stati più volte formulati orientamenti pedagogici a livello nazionale<sup>22</sup>. Tuttavia, emerge una spinta all'omologazione della scuola dell'infanzia alla primaria, sia negli ordinamenti, con la riduzione delle ore di compresenza degli insegnanti a scapito dell'organizzazione di momenti di laboratorio e di interventi educativi più adeguati alle età dei bambini, sia nell'approccio pedagogico, valorizzando forme precoci di apprendimento formale a scapito di approcci educativi più coerenti con il periodo di sviluppo dei bambini.

Si stima che la scuola dell'infanzia raggiunga circa il 94% dei bambini dai tre ai sei anni con percentuali simili nelle diverse aree geografiche<sup>23</sup>. Alla copertura dell'utenza contribuiscono tre forme gestionali diverse consolidate storicamente (lo Stato, gli Enti Locali e i gestori privati, in maggioranza di ispirazione religiosa cattolica) che si distribuiscono diversamente per aree geografiche: l'intervento statale è percentualmente più consistente nel Sud. Nella scuola dell'infanzia trova accoglienza anche un certo numero di bambini sotto i tre anni, anticipatari, soprattutto nel Sud e nelle Isole, dove è più carente l'offerta di servizi di infanzia, senza che siano messe in atto misure strutturali, organizzative e pedagogiche per accogliere bambini in così tenera età.

Quasi tutte le scuole ricevono finanziamenti pubblici<sup>24</sup>, ma di diversa consistenza: le scuole statali a copertura dell'intero costo al netto dei servizi accessori forniti dai Comuni, le comunali e le private paritarie per una quota del budget che varia annualmente. Queste differenze si ripercuotono sulla compartecipazione delle famiglie. Si lamenta, inoltre, la mancata integrazione delle procedure di accesso nelle scuole pubbliche e paritarie sul territorio e l'assenza

di sostegni formativi continuativi (coordinatori pedagogici, formazione in servizio sistematica e obbligatoria per gli insegnanti) nelle scuole statali e in molte paritarie.

## Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

- 1. Al Governo e al Parlamento di definire, nell'attuale cornice costituzionale, una normativa generale di riferimento per tutto il settore dell'educazione prescolare che ne delinei il carattere unitario prevedendo procedure di continuità, orizzontale tra i servizi offerti da diversi gestori e verticale tra i servizi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia e tra queste e la scuola primaria; stabilisca le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali quantitativi e qualitativi dei servizi per l'infanzia da garantire in tempi certi sull'intero territorio nazionale, con particolare attenzione alla qualificazione professionale degli operatori; identifichi meccanismi stabili di finanziamento per garantire in tempi previsti l'accesso di tutti i bambini a un'educazione prescolare di qualità, nelle more prevedendo nella legge finanziaria 2014 il rifinanziamento di un Piano di estensione dei servizi:
- 2. Alle Regioni e Province Autonome di prevedere norme che stabiliscano requisiti strutturali e organizzativi uguali per i servizi pubblici e privati e procedure di governance dell'intero sistema territoriale integrato dei servizi per l'infanzia, facendo riferimento al citato Nomenclatore Interregionale, e delle scuole per l'infanzia;
- 3. Ai Comuni di mettere in atto azioni di sostegno della qualità dei servizi pubblici e privati, con interventi formativi e con la presenza di figure di sistema, quali i coordinatori pedagogici, e di attivare procedure stabili di vigilanza del rispetto dei criteri e requisiti di funzionamento in tutti i servizi.

<sup>21</sup> D.M. 26.5.2004 "Criteri generali per la disciplina da parte delle università degli ordinamenti dei corsi di laurea in scienze della formazione primaria e delle scuole di specializzazione per l'insegnamento nella scuola secondaria".

<sup>22</sup> Il più recente: D.M. 254/2012 "Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione".

<sup>23</sup> Calcoli precisi sono resi difficili dal fatto che è possibile l'accesso di bambini che abbiano compiuto i tre anni entro il 30 aprile dell'anno di iscrizione o i due anni se in Comuni piccoli privi di servizi educativi per bambini in età 0-3 anni.

<sup>24</sup> Legge 62/2000 "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione".