



## 2. L'EDUCAZIONE DEI BAMBINI SOTTO I SEI ANNI: SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA E 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 e 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, punti 15 e 19.*

L'offerta educativa per i bambini sotto i sei anni si presenta ancora come un sistema diviso in base all'età dei bambini, minore o maggiore dei tre anni. Questa divisione,

originata da una concezione assistenziale dei servizi per i più piccoli, accomuna il nostro Paese ad altri Paesi europei<sup>16</sup> ma è oggi ritenuta da superare, al fine di dare continuità all'esperienza educativa dei bambini nella prima infanzia e maggiore coerenza alla *governance* del sistema. La divisione tra i due settori è sottolineata dalla differenziazione delle regolamentazioni, delle percentuali di diffusione e delle modalità di offerta, e dal diverso investimento di risorse pubbliche nei due settori.

**I bambini sotto i tre anni** sono accolti nei servizi educativi per l'infanzia: nidi (compresi micro-nidi e sezioni cosiddette Primavera) e servizi integrativi (compresi i servizi domiciliari)<sup>17</sup>. Questi servizi a tutt'oggi sono considerati servizi a domanda individuale e regolamentati da normative regionali e comunali. Nel 2013-14 è stato accolto il **13,3%** dei bambini in età, di cui il 12,2% nei nidi e l'1,1% nei servizi integrativi<sup>18</sup>, con una lieve flessione rispetto all'anno precedente (-0,4%), effetto della congiuntura economica sull'occupazione femminile e sui bilanci familiari ulteriormente aggravati dall'aumento delle rette richieste da molti comuni.

Nello stesso anno, il **91,6% dei bambini dai tre ai sei anni** è stato accolto nelle scuole dell'infanzia: il 56,9% in scuole gestite dallo Stato; l'8,3% in scuole gestite dai Comuni; il 26,4% in scuole private in regime di parità<sup>19</sup>. Le percentuali di utenza variano secondo le fasce di età: è stato raggiunto l'obiettivo europeo<sup>20</sup> di inserire in un contesto educativo almeno il 95% dei bambini a partire dai 4 anni (95,6%), per

<sup>16</sup> EU Commission, "Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care", Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission, ottobre 2014: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf)

<sup>17</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali*, 29 ottobre 2009.

<sup>18</sup> Nostra elaborazione su dati provvisori ISTAT: *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia – Anno Scolastico 2013/2014*.

<sup>19</sup> Elaborazione su dati del MIUR – Servizio Statistico: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/rilevazioni>.

<sup>20</sup> EU Commission, *Education & Training 2020*: <http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework>.



combattere l'esclusione sociale, ma ritroviamo poi soltanto l'88,4% dei bambini di cinque anni, poiché l'8,4% di essi è già inserito anticipatamente nella scuola primaria<sup>21</sup>. Va anche sottolineato che sono più di 80mila i bambini *anticipatari* inseriti all'età di due anni e mezzo, perché nati entro il 30 aprile<sup>22</sup>, senza che siano state predisposte specifiche condizioni organizzative o pedagogiche<sup>23</sup>.

**Permangono forti differenze nell'offerta educativa tra le aree meridionali e quelle settentrionali e centrali.** Nell'area meridionale, dove si ritrovano le maggiori percentuali di povertà infantile e di abbandono scolastico, sono drammaticamente inferiori le percentuali di bambini sotto i tre anni inseriti in un servizio educativo per l'infanzia (Sud 4,7%; Isole 6,7%), rispetto a quelle delle aree centro-settentrionali (Nord-Ovest 16,4%, Nord-Est 18,5%, Centro 18,2%). Inoltre una maggiore percentuale di bambini di due anni è inserita anticipatamente nella scuola dell'infanzia<sup>24</sup>, e prima dei sei anni nella scuola primaria, esponendoli così a un maggiore rischio di insuccesso scolastico. Nelle stesse aree viene anche segnalato il diffuso ricorso a servizi privati non regolamentati<sup>25</sup>.

**Le spese dei servizi per l'infanzia a gestione comunale** diretta e indiretta, che nel 2013 sono ammontate a euro 1.409.488.462, sono in massima parte sostenute dai Comuni con contributi variabili da parte delle Regioni e per il 20,4% dalle famiglie utenti, secondo l'ISEE o il reddito. I finanziamenti dello

Stato a favore dei servizi per l'infanzia sono frammentati. Il sostegno a questi servizi costituisce solo una delle aree di intervento all'interno di un fondo ripartito tra le Regioni per le politiche sociali<sup>26</sup>, che riserva a ciascuna Regione la scelta di destinazione specifica: non sono disponibili dati ufficiali sulle quote del fondo nazionale destinate ai servizi educativi da parte delle singole Regioni.

**Lo Stato** è anche intervenuto<sup>27</sup> con un **finanziamento di 100 milioni di euro**, ripartito tra le Regioni e le Province Autonome "per il rilancio del Piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" (Legge 190/2014, art. 1, comma 131), ma sussiste la preoccupazione che le Regioni trattengano tali risorse considerandole a risarcimento di fondi eventualmente già erogati ai servizi.

Per le sezioni Primavera, lo stanziamento da parte del MIUR per l'esercizio finanziario 2016 ammonta a 9.907.187. Anche lo scorso anno è stata destinata ai servizi integrativi (Centri per bambini e famiglie e Spazi gioco per bambini) una quota del fondo speciale per le Città riservatarie. Inoltre, è stato stanziato un fondo di 20 milioni di euro per i contributi economici sostitutivi del congedo parentale per le madri lavoratrici, da impiegare nei servizi per l'infanzia o di baby-sitting.

L'attuazione del **Piano di Azione Coesione (PAC)** – per estendere l'offerta di servizi per l'infanzia nelle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia comprese nell'obiettivo europeo

<sup>21</sup> DPR 89/2009, art. 4, comma 2.

<sup>22</sup> *Ibidem*, art. 2, comma 2.

<sup>23</sup> Per un'analisi esaustiva, cfr. Govi, S. (2014), *Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia: dati, analisi critica e prospettive*, Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2014 ([http://www.minori.it/sites/default/files/9\\_govi.pdf](http://www.minori.it/sites/default/files/9_govi.pdf)).

<sup>24</sup> Nelle Regioni della Convergenza, nel 2014-15 sono stati inseriti come anticipatari nelle scuole dell'infanzia tra il 68,2% e

il 94,8% (in Calabria) dei bambini nati entro il 30 aprile 2012. Cfr. Govi, S. (2014), *op. cit.*

<sup>25</sup> Si veda: [www.cost-is1102-cohesion.unirc.it](http://www.cost-is1102-cohesion.unirc.it)

<sup>26</sup> Si veda DL Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del 4 maggio 2015.

<sup>27</sup> DPCM del 7 agosto 2015, *Riparto di una quota del Fondo di cui all'art. 1, comma 131, della legge 190/2014, per il rilancio del Piano per lo Sviluppo del Sistema Territoriale dei Servizi socio-educativi per la prima infanzia.*



“Convergenza” – è stata affidata al Ministero dell’Interno. Il mancato coinvolgimento iniziale delle amministrazioni regionali, il sovrapporsi di unità territoriali (ambiti o distretti) non inserite negli usuali processi di *governance* dei servizi, e l’incertezza nella futura continuità del sostegno statale, unitamente alle difficoltà amministrative degli Enti Locali in quelle Regioni, hanno creato diverse difficoltà.

Nell’ambito del primo riparto sono stati approvati 196 piani per l’infanzia, per un impegno di euro 111.834.000. Il secondo atto di riparto, a seguito della riduzione operata dalla Legge di Stabilità 2015, ha permesso finora di approvare 188 piani, impegnando euro 187.223.000 sui 219 milioni disponibili. Gli interventi hanno interessato sia i nidi (I: 57% e II: 80%), sia i servizi integrativi (I: 43% e II: 20%), con una maggioranza di servizi a titolarità pubblica (nidi 75% e 82%, servizi integrativi 25% e 16%).

Per quanto riguarda l’offerta educativa ai bambini dai tre ai sei anni, le amministrazioni comunali sostengono un importante onere finanziario: per la manutenzione delle strutture, per l’erogazione dei pasti e per la gestione diretta o indiretta di proprie scuole dell’infanzia. Nell’area meridionale, spesso per l’impossibilità finanziaria delle amministrazioni locali a provvedere al servizio mensa, si ritrova il maggiore numero di sezioni con orario solo antimeridiano, privando così i bambini di un’integrazione alimentare a volte necessaria in situazioni di povertà assoluta delle famiglie.

In molte città la gestione diretta delle scuole dell’infanzia da parte del Comune è sostanziale: nell’ultimo anno, sono stati accolti nelle scuole comunali il 57% dei

bambini tra tre e sei anni a Bologna, il 68% a Milano, il 42% a Roma e il 38,6% a Torino<sup>28</sup>. A causa dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno, alcune amministrazioni comunali hanno aumentato l’offerta mediante convenzioni con scuole dell’infanzia paritarie private. Più imponente l’investimento dello Stato per i bambini dai tre ai sei anni: oltre all’ingente spesa per il personale delle scuole dell’infanzia statali, eroga contributi alle scuole paritarie pubbliche e private<sup>29</sup>. Raro invece il sostegno alla gestione delle scuole dell’infanzia da parte delle Regioni<sup>30</sup>.

La **Legge 107/2015** ha dato anche delega al Governo di istituire – con decreto legislativo entro gennaio 2017 – il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a seianni (**art. 1, comma 181, lettera e**). La legge, che affida al MIUR la responsabilità della *governance* nazionale del nuovo sistema, **finalmente riconosce l’identità educativa dei servizi per i bambini sotto i tre anni e indica i criteri secondo cui redigere il decreto**, che dovrà sanare alcune delle criticità fin qui descritte: escludere i servizi per l’infanzia dai servizi a domanda individuale, procedere all’universalizzazione della scuola dell’infanzia, determinare i livelli essenziali di tutto il sistema integrato, ivi compresa la formazione universitaria anche per l’educatore dei servizi per l’infanzia. Saranno inoltre previste l’estensione dei servizi educativi a tutte le aree del Paese e la riqualificazione di tutti i segmenti del percorso educativo e di istruzione fino ai sei anni, tra i quali: l’obbligo alla formazione in servizio, sia degli educatori dei servizi per l’infanzia, sia dei docenti delle scuole dell’infanzia; la determinazione di precisi standard organizzativi, strutturali e qualitativi per

<sup>28</sup> Dati ricevuti dalle rispettive Amministrazioni.

<sup>29</sup> Nel 2013 per un ammontare complessivo di euro 275.928.588.

<sup>30</sup> Fa eccezione il progetto Pegaso della Regione Toscana per supplire al blocco delle assunzioni di docenti nella scuola dell’infanzia (4 milioni di euro nel 2014-15), riconfermato per l’anno educativo in corso (Decreto Dirigenziale 4168/2015).



tutti i diversi contesti educativi, secondo l'età dei bambini accolti; l'istituzione di coordinamenti pedagogici territoriali per orientare, monitorare e coordinare l'attività dei servizi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, secondo progetti coerenti e significativi.

Tuttavia, in attesa dell'emanazione del decreto, **rimangono alcune preoccupazioni:** nella Legge 107/2015 non sono state indicate le risorse finanziarie necessarie per attuare l'universalizzazione della scuola dell'infanzia e l'estensione dei servizi per l'infanzia, né sono state determinate le risorse necessarie al loro sostegno finanziario continuativo; né è stata menzionata l'abrogazione dell'istituto dell'accesso anticipato dei bambini alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria. Inoltre, un disegno di legge (DDL 2656/2015) in discussione in Parlamento affida la formazione universitaria degli educatori dei servizi per l'infanzia a corsi di laurea non specificamente concernenti i temi dell'educazione della prima infanzia, e senza prevederne il raccordo culturale e ordinamentale con i corsi di laurea in Scienze della Formazione Primaria, che abilitano alla docenza nella scuola dell'infanzia, come sarebbe opportuno nella prospettiva del sistema integrato. Né si conosce ancora un piano articolato che metta in relazione la prevista assunzione del personale docente della scuola dell'infanzia con l'universalizzazione dell'offerta e con gli interventi di qualificazione: l'abbassamento del rapporto numerico bambini/docenti, il potenziamento dei tempi di compresenza dei docenti e l'estensione dell'orario di apertura.

La nuova normativa solleva delicate questioni di raccordo tra i diversi livelli di

governo del Paese (nazionale, regionale e locale), ma configura anche nuove interessanti opportunità di collaborazione tra le diverse istanze sul territorio, non ultimo in riferimento all'attivazione di coordinamenti pedagogici territoriali, come già prospettato da alcune amministrazioni regionali<sup>31</sup>.

Per una progettazione coerente del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, sarà anche necessario mettere in relazione i **dati** relativi agli iscritti alla scuola dell'infanzia – prossimamente inseriti nell'Anagrafe Nazionale degli Studenti (ANS)<sup>32</sup> – con il nuovo Sistema Informativo Nazionale dei Servizi socio-educativi per la prima infanzia, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia e l'ISTAT.

Il S.I.N.S.E. – che è già stato sperimentato in 17 Regioni<sup>33</sup> e inserito nel Piano Statistico Nazionale per l'anno 2016 – fornirà informazioni dettagliate sui singoli servizi, pubblici e privati, e sarà utilizzabile anche per il riparto delle risorse nazionali allo sviluppo, sostegno e qualificazione dei servizi.

<sup>31</sup> Vd. Regione Emilia-Romagna (delibere annuali sulla destinazione dei fondi per l'infanzia), Regione Liguria (DGR 222/2015), Regione Toscana (DGR 1019/2015) e Regione Umbria (DGR 1534/2015).

<sup>32</sup> Secondo il parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali, Prov. 522, 8 ottobre 2015.

<sup>33</sup> Le attività per le Regioni e le Province Autonome sono state coordinate dalla Regione Emilia-Romagna.



Pertanto **il Gruppo CRC**, reitera le stesse **raccomandazioni**:

**1. Al Governo** di licenziare tempestivamente il decreto legislativo di cui alla Legge 107/2015, art. 1, comma 181, lettera e), destinando le risorse finanziarie necessarie all'universalizzazione della scuola dell'infanzia, all'estensione, consolidamento e qualificazione dei servizi educativi per l'infanzia in tutte le aree territoriali e attivando – in collaborazione con le Regioni e gli Enti Locali – una cabina di regia competente per la costruzione di un qualificato sistema integrato per l'infanzia;

**2. Al Parlamento** di coordinare le iniziative legislative in corso in materia di educazione e istruzione dell'infanzia dalla nascita ai sei anni;

**3. Alle Regioni e Province Autonome** di rivedere le proprie normative per adeguarsi con sollecitudine alle nuove normative nazionali, costruendo il sistema integrato a livello regionale e territoriale e predisponendo investimenti specifici a sostegno dell'istituzione di coordinamenti pedagogici territoriali.