



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



31. Il Comitato ONU apprezza l'impegno dell'Italia nel garantire che tutte le ragazze e i ragazzi completino un ciclo di istruzione primaria e secondaria gratuito, equo e di qualità che conduca a risultati di apprendimento pertinenti ed efficaci. Il Comitato è, tuttavia, preoccupato per:
- (d) il basso tasso di cura ed educazione della prima infanzia nelle zone meridionali dello Stato parte.
32. Tenuto conto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 4.a e in riferimento alle proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 61), il Comitato raccomanda allo Stato parte di:
- (d) creare un organismo di coordinamento presso il Ministero dell'Istruzione per la collaborazione con le Regioni e le amministrazioni locali e introdurre standard strutturali, organizzativi e qualitativi uniformi relativi ai servizi di assistenza ed educazione per la prima infanzia basati su una politica complessiva e olistica di assistenza e sviluppo per la prima infanzia in tutte le Regioni.

CRC/C/ITA/5-6, punto 31(d)-32(d)

Negli scorsi anni i Rapporti CRC hanno costantemente testimoniato della mobilitazione degli operatori e amministratori del settore, dell'associazionismo e di organizzazioni politiche, per ottenere una riforma dell'educazione della prima infanzia. La Legge 107/2015, art. 181, comma e) e il successivo **D.lgs. 65/2017** hanno riconosciuto **la natura educativa anche dei servizi per i più piccoli e il carattere unitario del percorso educativo dalla nascita ai sei anni**, istituendo il sistema integrato di educazione e istruzione, composto dai servizi educativi per l'infanzia – per bambini sotto i tre



anni – e dalle scuole per l’infanzia per bambini da tre a sei anni. La nuova normativa, pur non dichiarando esplicitamente il diritto delle bambine e dei bambini all’educazione e non escludendo i servizi per i bambini più piccoli dal novero di quelli a domanda individuale, ha sancito l’impegno dello Stato a garantire pari opportunità di educazione e di istruzione, cura, relazione e gioco dalla nascita ai sei anni contro ogni discriminazione. Prendendo atto del radicamento comunitario e territoriale delle istituzioni educative per i bambini di queste età, il legislatore ha indicato come vada garantito anche all’interno di un quadro nazionale coerente, intrecciando l’iniziativa dello Stato con l’impegno delle Regioni e degli Enti Locali nel programmare, monitorare e gestire in modo articolato sul territorio l’offerta educativa, per aumentarne l’estensione e la diffusione e garantirne la qualità. In consonanza con le posizioni ripetutamente espresse dai documenti europei, che hanno messo in relazione la buona qualità dell’offerta educativa nei primi sei anni di vita con il contrasto alle disuguaglianze sociali⁴, sono stati sottolineati **gli aspetti di qualità** da garantire, come la qualificazione universitaria anche per gli educatori di tutti i servizi per l’infanzia, la formazione continua in servizio per tutto il personale educativo e insegnante del sistema integrato e l’attivazione di coordinamenti pedagogici territoriali, che orientino e sostengano la progettazione educativa all’interno di un quadro coerente sui territori. Per il sostegno all’estensione, mantenimento e qualificazione del sistema integrato, è stato istituito un Fondo nazionale finanziato con la compartecipazione delle Regioni, erogato annualmente ai Comuni sulla base della programmazione regionale. L’attuazione di quanto previsto dalla nuova normativa si confronta con una situazione complessa perché i due settori, che rispettivamente accolgono i bambini da zero a tre anni e da tre a sei anni, hanno avuto percorsi di sviluppo separati e ora presentano problematiche parzialmente

diverse. **La scuola dell’infanzia** ha un’ampia diffusione in tutto il paese, sfiorando l’obiettivo fissato dal quadro strategico europeo (ET2020) con il **94.4% di bambini** di 4 anni accolti. In questo ambito è maggioritaria la gestione diretta da parte dello Stato, incardinata nell’amministrazione scolastica nazionale, che nel 2017-’18 ha accolto il 63% degli alunni fra tre e sei anni, e affiancata dalle scuole gestite dai Comuni (9%) e dalle scuole paritarie private (28%). È dotata di propri ordinamenti, di una regolamentazione dei rapporti tra iniziativa statale e iniziativa privata e di specifiche “indicazioni nazionali per il curricolo”⁵. Inoltre, non prevede contributi da parte delle famiglie, oltre a quelli relativi alla fruizione dei pasti laddove prevista dall’orario a tempo pieno o prolungato. **Nelle Regioni meridionali**, benché la scuola dell’infanzia sia ampiamente diffusa, un numero particolarmente alto di bambini ne fruisce solo a tempo parziale, in sezioni antimeridiane o per non più di 25 ore settimanali. Ciò vuol dire che molti bambini non condividono né un pasto quotidiano completo, né lo spazio e il tempo necessari a una socialità distesa e continuativa; non sono inoltre previsti turni di presenza di due docenti ed è pertanto difficile proporre una maggiore articolazione delle attività di gioco e apprendimento.

L’offerta educativa per i bambini sotto i tre anni si è sviluppata più lentamente e ancor oggi non ha raggiunto l’obiettivo europeo del 33%⁶. Nonostante la crescente domanda delle famiglie e la creazione di nuove tipologie di offerta – spazio gioco e i centri per bambini e famiglie – ancora nel 2008 veniva accolto meno del 10% dei bambini in età. Il Piano straordinario varato dal governo Prodi per il triennio 2007-2009, che ha segnato l’investimento di 457 milioni da parte dello Stato e di 282 milioni dalle Regioni e, in misura molto più ridotta, l’istituzione delle sezioni primavera riservate ai bambini dai 24 ai 36 mesi⁷, ha portato negli anni

4 Comunicazione della 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); Raccomandazione della Commissione Europea, “Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale” (2013/112/UE); Raccomandazione del Consiglio d’Europa relativa ai “Sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità” (2019/C 189/02).

5 Legge 53/2003; DPR 89/2009; Legge 62/2000 sulla parità scolastica; MIUR (2012), “Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione”; MIUR (2018), “Indicazioni nazionali e nuovi scenari”.

6 Nell’ambito della Strategia di Lisbona, il Consiglio dell’Unione Europea, riunito a Barcellona nel 2002, fissava come obiettivo da raggiungere entro il 2010 il 33% di copertura per l’offerta rivolta ai bambini di tre anni.

7 Legge 296/2006, art. 1, co. 630.



successivi a un aumento consistente di più di un terzo dell'offerta e a una sua maggiore diffusione sul territorio. Negli stessi anni, il patto di stabilità che imponeva importanti vincoli finanziari alla spesa e all'impiego di nuovo personale da parte degli Enti Locali, ai quali faceva capo la maggior parte della gestione dei servizi, hanno favorito una presenza progressivamente maggiore dell'impresa privata, perlopiù della cooperazione sociale, per conto dell'Ente Locale o in convenzione con esso. Complessivamente, nel 2017-'18⁸, i **posti disponibili per i bambini** sotto i tre anni sono stati il 24.7%, con un incremento dell'0.7% rispetto all'anno precedente; incremento dovuto all'aumento dei posti disponibili (+853), oltre che al calo delle nascite. Si tratta soprattutto di posti nido (20%), mentre l'offerta degli altri tipi di servizio è molto più ridotta: sezioni primavera 2.4%; spazi gioco 2.3%; centri bambini e famiglie 2%; *tagesmutter* e altri servizi in contesto domiciliare 1%). Il numero di posti offerti dall'iniziativa pubblica è stimato leggermente superiore a quello dell'iniziativa privata, anche se l'intreccio della collaborazione tra settore pubblico e privato rende difficile valutare in maniera certa i relativi contributi⁹. Permangono **grandi differenze nella diffusione dei servizi nelle diverse aree del Paese**: tutte le Regioni del Centro-Nord sono sopra la media nazionale e diverse hanno superato l'obiettivo europeo del 33%, con particolari addensamenti nelle aree metropolitane; mentre tutte le Regioni del Sud, esclusa la Sardegna, sono sotto la media nazionale. In particolare, in Calabria, Sicilia e Campania, l'offerta educativa è disponibile al massimo per il 10% dei bambini sotto i tre anni.

La frequenza dei servizi educativi per l'infanzia prevede un importante contributo da parte delle famiglie, che varia da territorio a territorio e secondo i parametri ISEE. Nel 2017-'18 il contributo è stato pari al 19.6% della spesa complessiva impegnata dai Comuni, pari a 1 miliardo e 461 milioni di euro. Questa situazione, unitamente ai criteri per l'accesso ai servizi pubblici

che, pur riservando quasi sempre priorità ai bambini portatori di disabilità o provenienti da famiglie particolarmente disagiate, perlopiù premiano le famiglie a doppio reddito, hanno determinato fra gli utenti dei servizi una maggiore presenza di madri con qualificazione media e superiore, più facilmente occupate e in lavori meglio retribuiti¹⁰. Così, paradossalmente, a causa della scarsità dell'offerta e dei suoi costi, la funzione virtuosa di sostegno all'occupazione femminile, svolta tradizionalmente dai servizi per l'infanzia, rischia di innescare un processo di selezione sociale¹¹. Le stesse cause, scarsità e costo dei servizi, unitamente all'assenza di una programmazione urbanistica che sappia tener conto delle variazioni demografiche e abitative interne a ciascun territorio metropolitano, incrementano anche la presenza di servizi non regolamentati, denominati variamente (baby-parking, ludoteche per piccoli, tate), che di fatto corrispondono per caratteristiche funzionali e strutturali alle tipologie di servizio normate dal D.lgs. 65/2017. A fronte di una scarsa attenzione dell'amministrazione locale e sulla base della diversa denominazione, accade che questi luoghi vengano autorizzati all'accoglienza di bambini piccoli con procedure simili a quelle previste per gli esercizi commerciali.

I percorsi separati dei due segmenti dell'offerta educativa zero-tre e tre-sei trovano un drammatico punto di incontro nelle Regioni meridionali dove, di fronte alla carenza di servizi educativi, la crescente domanda delle famiglie trova sfogo nell'**ingresso anticipato di molti bambini di due anni e qualche mese nella scuola dell'infanzia**; i gruppi inoltre sono molto più numerosi che nel nido o nelle sezioni primavera; la richiesta di autonomia rivolta ai bambini è più stringente; il percorso educativo spesso più formale. Si configurano quindi situazioni materiali e sociali non adeguate a sostenere i bambini nel delicato passaggio evolutivo del terzo anno di vita¹². L'ingresso anticipato alla scuola

¹⁰ *Ibidem*, cap. 4.

¹¹ Save the Children Italia (2020), "Le equilibriste. La maternità in Italia nel 2020": <https://www.savethechildren.it>.

¹² L'istituto dell'anticipo, introdotto dalla Legge 53/2003 e riconfermato dal DPR 89/2009, prevede che possano accedere alla scuola dell'infanzia i bambini che compiranno tre anni entro il 30 aprile dell'anno successivo, e alla scuola primaria quelli che compiranno sei anni entro la stessa data.

⁸ ISTAT (19/12/2019), "Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2017/2018. Statistiche Report": www.istat.it.

⁹ Si veda il rapporto ISTAT - Università Ca' Foscari (2020), "Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte e criticità del sistema integrato 0-6", cap. 3.



la dell'infanzia interessa soltanto il 10% dei bambini di due anni nel Centro-Nord, mentre l'incidenza è di un bambino su quattro nel Sud e uno su cinque nelle Isole, dove peraltro il fenomeno sembra riverberarsi anche nel maggior numero di ingressi anticipati nella scuola primaria, con possibili ripercussioni sul successivo percorso scolastico¹³.

Il quadro disegnato dalla nuova normativa sul sistema integrato zero-sei vuole affrontare in maniera coerente l'insieme di queste problematiche. In risposta alla Raccomandazione 31-b del Comitato ONU, **il D.lgs. 65/2017 prevede che l'estensione dell'offerta di servizi educativi debba essere accompagnata dal superamento del disequilibrio territoriale e del fenomeno degli anticipi**. Si insiste anche sul potenziamento della proposta delle **sezioni primavera** come possibile risposta alla domanda dei bambini di due anni; domanda che nel 2017-'18 è stata coperta solo per meno del 5%¹⁴. La proposta di istituire, nello stesso edificio o in strutture limitrofe, **poli per l'infanzia** che aggregino tra loro – o assieme a sezioni di scuola dell'infanzia – i servizi educativi per l'infanzia di diversa tipologia è intesa a sostenere percorsi di continuità educativa verticale e orizzontale e punti di riferimento culturali e di socializzazione sul territorio, oltre che a razionalizzare le risorse materiali e organizzative e promuovere una programmazione più agevole dell'offerta educativa in relazione ai cambiamenti demografici e urbanistici.

Il D.lgs. 65/2017 ha individuato nel **Ministero dell'Istruzione** l'organismo che deve indirizzare, coordinare e programmare il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni, ricongiungendo in un'unica amministrazione il governo di questi servizi con quello delle scuole dell'infanzia, per una più coerente e complessiva programmazione.

Molte delle competenze attribuite allo Stato devono essere esercitate in stretta collaborazione con le amministrazioni regionali e locali, come la programmazione dell'estensione dell'offerta, la gestione di un flusso stabile e continuo di informazioni, anche sui

servizi educativi per l'infanzia¹⁵, il monitoraggio e la valutazione, la formazione in servizio di tutto il personale educativo e docente, l'istituzione di coordinamenti pedagogici territoriali. Per realizzare una **governance** di tale complessità è necessaria una reale collaborazione tra le istituzioni di diverso livello, con normative e regolamenti da modificare in coerenza, ma anche e soprattutto con l'attivazione di uffici dedicati e competenti nel dialogare reciprocamente. Nei tre anni intercorsi dalla promulgazione del D.lgs. 65/2017, il dialogo inter-istituzionale è stato avviato nei territori dove Regioni e Comuni hanno sviluppato nel tempo una cultura anche amministrativa specifica e/o dove l'Ufficio Scolastico Regionale si è dimostrato più sensibile nel cogliere il cambiamento in atto¹⁶. In altri territori, invece, l'avvio del processo di collaborazione sembra necessitare di un ruolo più attivo da parte dell'organizzazione ministeriale. Sottolineiamo che, appunto, la creazione di un organismo di coordinamento presso il Ministero dell'Istruzione per la collaborazione con le Regioni e le amministrazioni locali è stata oggetto di una specifica Raccomandazione da parte del Comitato ONU (RACC. 32-d).

Il principale strumento di raccordo attualmente operante tra iniziativa statale, regionale e locale è il **Piano d'Azione pluriennale**, secondo cui viene erogato il finanziamento statale che le Regioni sono tenute a integrare con una quota percentuale e che è ripartito tra le Regioni secondo criteri stabiliti in Conferenza unificata Stato-Regioni ed Enti Locali. Nei primi tre anni di attuazione del D.lgs. 65/2017 non è stato indicato alcun orientamento a livello nazionale per la ripartizione tra le voci di spesa previste: interventi strutturali di costruzione e riqualificazione per l'estensione dell'offerta, gestione e interventi di qualificazione (for-

13 Rapporto ISTAT – Università Ca' Foscari, *op. cit.*, cap. 7.

14 Nostra elaborazione su base dati ISTAT (19 dicembre 2019), *op.cit.*

15 Dal 2016 i dati relativi agli alunni frequentanti le scuole dell'infanzia sono inclusi nell'Anagrafe Nazionale degli Studenti, mentre non è stato ancora attivato presso il Ministero dell'Istruzione il previsto sistema informativo relativo ai servizi educativi per l'infanzia (D.lgs. 65/2017, art. 5, co. 1, lett. e).

16 Nel febbraio 2018 il Ministero dell'Istruzione ha indirizzato agli Uffici Scolastici Regionali e alle autorità scolastiche delle Regioni e Province Autonome una nota contenente alcuni primi orientamenti operativi per la realizzazione del sistema educativo integrato zero-sei e l'avvio di nuove forme di collaborazione con le amministrazioni regionali (Circolare n. 404 del 19/02/2018).



mazione professionale, coordinamento pedagogico territoriale e azioni innovative). La lettura degli atti di indirizzo regionali mostra che la maggior parte delle Regioni hanno orientato la destinazione dei finanziamenti al consolidamento e gestione, con una forte indicazione ai Comuni di utilizzarli per l'abbattimento delle rette di contribuzione delle famiglie, mentre solo alcune Regioni hanno riservato alle spese di qualificazione una quota percentuale del finanziamento statale. È peraltro complicato ricostruire la globalità degli investimenti regionali comprensivi di quelli coperti dal bilancio regionale. Il riparto tra le Regioni del finanziamento nazionale ha visto destinare una quota sia per il 2019 (30 milioni), sia per il 2020 (15 milioni) da distribuire alle Regioni meridionali più carenti di servizi educativi per l'infanzia, in proporzione al numero di posti necessari per raggiungere la media nazionale di copertura¹⁷, nella prospettiva di orientare maggiormente l'utilizzazione del Fondo nazionale.

Nel corso del 2018 è stata finalmente convocata **la Commissione per il sistema integrato zero-sei prevista dal Decreto 65/2017, art. 10**, che è formata da esperti del settore e ha compiti consultivi e propositivi per l'attuazione del sistema e il suo orientamento culturale. Dalla Commissione si attende nei prossimi mesi la redazione di linee guida pedagogiche per il sistema integrato e di orientamenti educativi per i servizi per l'infanzia.

La pandemia COVID-19, con le conseguenti misure di distanziamento sociale e chiusura delle strutture educative, ha avuto un impatto importante anche sulla quotidianità dei bambini sotto i sei anni e delle loro famiglie. I primi si sono dovuti confrontare con un'improvvisa e per molti di loro incomprensibile rottura di quell'universo sociale e relazionale che la frequenza della struttura educativa rappresentava, e che occupava una parte importante della loro esperienza di vita, senza peraltro la possibilità di svolgere l'abituale attività motoria. I loro genitori si sono trovati a sostenere un carico materiale, organizzativo e relazionale non previsto e, per molti, anche senza l'aiuto della famiglia allargata o il sostegno, a volte anche inconsapevole, dell'interazione con educatori/trici e insegnanti.

17 DM 1160 del 19 dicembre 2019; DM 53 del 30 giugno 2020.

Tuttavia, in molti luoghi e in molti modi, dopo l'iniziale sconcerto sono state presto attivate iniziative di comunicazione telefonica e anche di videocomunicazione, tramite le quali educatori/trici e insegnanti hanno cercato di preservare la continuità della relazione con i bambini e i loro genitori. Queste esperienze, che sono state anche valorizzate da un documento della Commissione per il sistema integrato zero-sei¹⁸, pur non sostituendo la vivacità dell'interazione in presenza, hanno richiamato l'attenzione sull'importanza dei rapporti tra educatori e genitori oltre che sulla **necessità di rinforzare i legami di comunità tra le famiglie** per contrastare possibili situazioni di isolamento ed emarginazione.

La chiusura delle strutture ha avuto un impatto particolarmente negativo specialmente su quelle gestite dai privati, che si sono trovati improvvisamente senza gli introiti delle rette delle famiglie e/o degli equivalenti contributi erogati dagli Enti Locali. Queste problematiche sono state poi affrontate e parzialmente sanate dagli interventi del Governo¹⁹. Nel mese di agosto il Governo, d'intesa con la Conferenza delle Regioni e l'ANCI, ha dato dettagliate **indicazioni per la riapertura dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole per l'infanzia**²⁰. A fronte delle difficoltà che possono gravare su queste strutture nel prossimo anno educativo e in assenza di una vigilanza attenta da parte delle autorità locali, si evidenzia anche il rischio di un incremento di soluzioni non regolamentate e di bassa qualità.

18 MIUR (2020), "Orientamenti pedagogici sui legami educativi a distanza": <https://www.miur.gov.it>.

19 DL 34 del 19 maggio 2020, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, che all'articolo 233 comma 3 ha previsto lo stanziamento straordinario per il 2020 di un fondo pari a 165 milioni per il sostegno economico ai soggetti che gestiscono in via continuativa i servizi educativi e alle scuole dell'infanzia paritarie.

20 DM 80 del 3 agosto 2020, "Documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia"; Protocollo d'Intesa per garantire la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia, nel rispetto delle regole di sicurezza per il contenimento della diffusione del COVID-19, sottoscritto da Governo, Conferenza delle Regioni, ANCI, INAIL e dalle principali sigle sindacali e associative del settore il 26 agosto 2020.



Pertanto, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero dell'Istruzione** di istituire al suo interno un Ufficio con competenze specifiche per la realizzazione del sistema integrato zero-sei, che possa orientare e coordinare gli interventi per l'estensione e la qualificazione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia statali e paritarie, in tutte le aree del Paese, e offrire sostegno formativo alle amministrazioni regionali e locali nell'istituzione del sistema integrato a livello territoriale; prevedere specifiche misure accompagnate da ulteriori finanziamenti per l'estensione del sistema integrato zero-sei nelle Regioni meridionali; attivare un sistema informativo coordinato con le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti Locali;
2. Alle **Regioni** di promuovere i coordinamenti pedagogici territoriali d'intesa con gli Uffici Scolastici Regionali e le rappresentanze degli Enti Locali e di sostenere lo sviluppo della professionalità di tutto il personale educativo del sistema integrato zero-sei;
3. Ai **Comuni** di attivare il coordinamento pedagogico dei servizi sul proprio territorio, in collaborazione con le istituzioni scolastiche e i gestori privati; di operare la massima vigilanza sui servizi educativi per l'infanzia presenti sul proprio territorio, comunque siano denominati.