Capitolo VII
EDUCAZIONE, GIOCO E ATTIVITÀ CULTURALI

1. IL SISTEMA INTEGRATO DI EDUCAZIONE E ISTRUZIONE DALLA NASCITA AI SEI ANNI

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)

Con il D.lgs. 65/2017 è stato istituito il **Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni**, che comprende i servizi educativi per l'infanzia per i bambini fino a tre anni e le scuole per l'infanzia per i bambini dai tre ai sei anni riconoscendo il carattere unitario del percorso educativo in questi anni[1].

Il D.lgs. 65/2017 illustra la complessa governance del sistema, che vede l'interazione tra le competenze di programmazione, regolamentazione e gestione di Stato, Regioni e Comuni, precisa gli obiettivi per l'estensione e la qualificazione dell'offerta educativa mentre due ulteriori documenti elaborati dalla Commissione nazionale per il Sistema integrato, le *Linee pedagogiche per il sistema integrato zerosei*[2] e gli *Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia*[3], ne hanno definito l'indirizzo culturale e pedagogico.

Permangono, tuttavia, forti differenze tra i due settori. Ancora nell'anno educativo 2020-2021, ultimo dato disponibile, **l'offerta di servizi educativi per l'infanzia** non raggiunge l'obiettivo previsto del 33% di copertura sulla popolazione sotto i tre anni[4] né tantomeno quello del 45% auspicato dalle più recenti indicazioni Europee[5]. L'offerta, che si attesta sul 27,2% con un lieve incremento rispetto all'anno precedente[6] e si distribuisce tra nidi e micronidi (21,7%), sezioni Primavera (3,4%) e servizi integrativi (2,0%)[7], registra forti differenze lungo l'asse Nord-Sud (Nord-ovest 30,8%, Nord-est 35%, Centro 36,1%, Sud 15,2% e Isole 15,9%) e anche all'interno di uno stesso territorio regionale. Non sono disponibili dati relativi ai bambini di origine straniera o con disabilità nei servizi educativi per l'infanzia. Nell'anno educativo 2021-22 **la scuola dell'infanzia ha accolto** 1.315.345 bambini, di cui l'11,8% di origine straniera, con un'ampia diffusione in tutto il Paese. Il 2,5% dei bambini accolti risultano segnalati come bambini con disabilità[8]. Purtroppo, nonostante l'indicazione contraria della normativa[9], ancora molte scuole dell'infanzia, nei territori dove l'offerta di servizi educativi per l'infanzia è più carente, accolgono una percentuale importante di bambini nel terzo anno

[1] D.lgs. 65/2017, ex lege Legge 107/2015, art. 181, lettera e).

[2] D.M. DM 22 novembre 2021, n. 334, https://www.miur.gov.it/documents/20182/5385739/Decreto+ministeriale+n.+334+del+22+novembre+2021.pdf/e2b021b5-4bb5-90fd-e17a-6b3af7fc3b6f?version=1.0&t=1640603375461

[3] D.M. 24 febbraio 2022, n. 43, https://www.miur.gov.it/documents/20182/6735034/Decreto+Ministeriale+n.+43+del+24+febbraio+2021.pdf/33a0ba6d-6f99-b116-6ef7-f6a417e0dabe?t=1648550954343

[4] D.lgs. 65/2017, art.4.

[5] Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione in materia di educazione e cura della prima infanzia: obiettivi di Barcellona per il 2030. RACC. 14785/22, 29 novembre 2022.

[6] La percentuale era del 26,9% nell'anno educativo 2019/2020, si veda 12° Rapporto CRC pag. 127, https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2022/07/CRC-2022-12rapporto.pdf

[7] ISTAT, Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2020/2021. Statistiche Report, 22 ottobre 2022, www.istat.it

[8] Elaborazioni Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia su dati forniti dal Ministero dell'Istruzione.

[9] D.lgs. 65/2017 art.14.

di vita (nel Sud 19,0% e nelle Isole 18,4%) pur non offrendo loro situazioni educative, sociali e materiali adeguate all'età. Se si considerano solo gli iscritti di età compresa tra i 3 e i 5 anni, si vede che la scuola dell'infanzia accoglie solo il 90% dei bambini in età, dato che segna un leggero aumento rispetto al 88,7% dell'anno educativo 2020/21, ma non raggiunge ancora l'obiettivo europeo del 96%. Inoltre, una minoranza di bambini (10,9%) frequenta la scuola solo per 25 ore settimanali o meno, anche in questo caso in misura che varia nelle diverse aree del Paese (Nord: 1,6%, Centro: 10,1%, Sud e Isole: 15,1%).

La copertura del 33% dei servizi educativi per la prima infanzia è l'obiettivo del ***Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia*** che si lega alla Missione 4 del PNRR, con una dotazione finanziaria di 2,4 miliardi di euro destinati all'incremento dei servizi educativi 0/3 anni e 600 milioni di euro per le scuole dell'infanzia per bambini 3/6 anni. La modalità di presentazione dei progetti, richiesta direttamente ai Comuni con la consueta procedura del bando per l'edilizia scolastica e bypassando gli organi di programmazione regionale per i servizi educativi, nonché per la frequenza dei servizi educativi per l'infanzia pubblici o privati convenzionati l'aumentato costo dei lavori dovuto alla crisi energetica e all'inflazione, hanno contribuito in molti territori a creare ritardi nella decisione di ricorrere al PNRR, di progettare e aggiudicare i lavori che hanno reso necessarie proroghe alla tempistica prevista. Agli inizi di luglio 2023 risulta aggiudicato il 91% dei progetti presentati. Anche la Legge 234/2021 (Legge di Bilancio 2022) destina risorse per raggiungere la copertura del 33% in ogni bacino territoriale[10].

Il Piano pluriennale per la realizzazione, consolidamento e qualificazione del Sistema integrato zerosei per il quinquennio 2021-2025[11] ha definito gli interventi finanziari dello Stato e compartecipati dalle Regioni, indicandone le principali destinazioni di spesa, tra cui la riduzione del contributo richiesto alle famiglie dai Comuni per la frequenza dei servizi educativi per l'infanzia pubblici o privati convenzionati. Tale contributo varia sensibilmente da Comune a Comune anche in relazione al reddito familiare. Nell'anno 2022-23 **le Regioni**, in alcuni casi utilizzando anche risorse derivanti dai fondi europei FSE e FSC, **hanno adottato politiche diverse per l'abbattimento delle rette.** Nella gran parte dei casi, il sostegno del finanziamento regionale è andato a integrare il Bonus INPS, mentre in altre Regioni la fruizione del Bonus INPS è stata considerata alternativa al sostegno regionale. L'indicazione di sostenere le famiglie è stata recepita in modo diverso nelle politiche regionali, abbassando tutte le rette dovute dalle famiglie oppure destinando il finanziamento a sostenere le famiglie in condizioni di svantaggio socio-economico, con misure che assicurano la gratuità per le famiglie a basso reddito: così ad esempio con la misura "Nidi Gratis" la Regione Lombardia rimborsa la quota di retta eccedente il Bonus INPS alle famiglie con ISEE fino a 20.000; con il programma "Al nido con la Regione" la Regione Emilia-Romagna sconta la quota dovuta dalle famiglie con ISEE fino a 26.000; con il programma "Nidi gratis" la Regione Toscana integra la quota della retta eccedente il Bonus INPS per le famiglie con ISEE inferiore a 35.000. La Regione Puglia intende assicurare la gratuità non più sulla base di macro-aree di reddito ISEE, ma sulla base del costo standard al netto del Bonus INPS. La Regione Veneto ha, invece, previsto un contributo una tantum di 800 euro per i redditi inferiori a ISEE 15.000. Va anche ricordato che nel Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI)[12], che è stato sottoposto dal Governo italiano alla Commissione Europea nel marzo 2022, sono state specificate le tappe per realizzare la progressiva gratuità dell'accesso ai nidi e agli altri servizi educativi per l'infanzia su tutto il territorio nazionale, a partire dai bambini che vivono in condizioni sociali ed economiche più svantaggiate, e l'estensione del tempo pieno nelle scuole dell'infanzia in tutti i territori.

Il Piano pluriennale ha stabilito anche che le Regioni utilizzino una quota non inferiore al 5% del finanziamento per iniziative di **formazione in servizio** di educatori e insegnanti e per istituire i **coordinamenti pedagogici territoriali**, entrambi strumenti essenziali per

[10] Per un approfondimento sulle risorse si veda retro Capitolo I, paragrafo "Le risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza in Italia".

[11] DCM del 21 marzo 2022 n. 706. Piano pluriennale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni per il quinquennio 2021-2025. Si veda anche retro Capitolo I, paragrafo "Piano Nazionale Infanzia e altri strumenti nazionali di programmazione".

[12] Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI), https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/Documents/PANGI.pdf Si veda retro Capitolo I, paragrafo "Piano Nazionale Infanzia e altri strumenti nazionali di programmazione".

qualificare il Sistema integrato zerosei. A tale scopo è stata sollecitata la collaborazione tra Uffici Scolastici Regionali, Regioni e rappresentanze degli Enti locali. Nel corso degli ultimi due anni in quasi tutti i territori, ad eccezione di alcune Regioni del Sud, sono state siglate intese per l'istituzione di tavoli interistituzionali, a volte includenti anche organismi del terzo settore, associazioni sindacali e/o culturali particolarmente attivi nel territorio regionale. In Puglia, ad esempio, il tavolo interistituzionale attivato per la promozione del Sistema integrato zerosei tra Regione, USR, Enti locali e rappresentanti sindacali ha proposto un format per orientare gli interventi di formazione congiunta per educatori e insegnanti[13]. Le intese interistituzionali si rivelano essenziali soprattutto per promuovere i Coordinamenti Pedagogici Territoriali (CPT), che in molte realtà cittadine e regionali già da molti anni raccolgono i coordinatori pedagogici operanti nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia comunali. La nuova normativa[14], riconoscendoli come essenziali organi di governance e di qualificazione del sistema integrato, indica che i CPT devono riunire i coordinatori pedagogici operanti nei servizi educativi per l'infanzia pubblici e privati e nelle scuole dell'infanzia statali, comunali e paritarie. Tuttavia, l'incerta attribuzione del ruolo di coordinatore pedagogico nelle scuole statali ostacola la loro presenza nei CPT. Una ricognizione dei relativi atti regionali mostra che i CPT sono stati già costituiti in molte regioni in corrispondenza degli ambiti sociali o dei distretti sanitari e sociosanitari (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana, Veneto, Umbria), mentre in altre non sono ancora presenti in tutto il territorio (Abruzzo, Lazio, Piemonte, Sardegna, Sicilia) o sono in via di costituzione (Calabria, Friuli-Venezia Giulia). In alcune regioni, i CPT distrettuali sono a loro volta riuniti in coordinamenti di area più vasta, provinciale e regionale (Emilia-Romagna, Umbria) o affiancati da specifici organismi di indirizzo e consulenza o di confronto con USR e ANCI (Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Toscana).

Meno rintracciabile è l'utilizzazione nell'anno 2022-2023 del finanziamento nazionale per iniziative di formazione continua per educatori e insegnanti sia separatamente sia in forma congiunta come auspicato dal Ministro dell'Istruzione nell'anno precedente[15]. Va, tuttavia, sottolineato che l'attuazione di iniziative di formazione continua congiunta per tutto il personale che opera nel Sistema integrato richiede di rivedere contratti e organizzazione del lavoro di educatori e insegnanti che operano nei diversi segmenti del sistema e nei servizi educativi e scuole a diversa gestione per garantire a tutti condizioni di lavoro che assicurino la partecipazione.

Permangono irrisolte **le importanti criticità che riguardano la formazione universitaria** del personale educativo che opera nel Sistema integrato zerosei. La differenziazione, tra il requisito della *Laurea triennale in Scienze dell'Educazione a indirizzo specifico* per gli educatori dei servizi educativi e quello della *Laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria* per le insegnanti di scuola dell'infanzia e primaria, ostacola la costruzione di una cultura pedagogica condivisa tra educatori e insegnanti e la continuità del percorso educativo da zero a sei anni. Inoltre, l'assenza di una programmazione adeguata al fabbisogno di laureati in Scienze dell'Educazione, anche in vista dell'estensione dei servizi educativi prevista dalla Legge 234/2021 e dal PNRR, sta determinando carenze nelle dotazioni organiche dei servizi educativi, così come il numero chiuso per l'accesso ai corsi di Laurea in Scienze della Formazione primaria e la scelta preferenziale di molti laureati di lavorare nella scuola primaria stanno generando una carenza di insegnanti nelle scuole dell'infanzia soprattutto nelle Regioni del Centro-Nord. Purtroppo, per far fronte a questa criticità in alcuni contesti territoriali si ricorre a personale non adeguatamente qualificato.

Inoltre, i requisiti minimi di qualifica per i coordinatori pedagogici sono definiti dalla legislazione regionale e variano da una regione all'altra: per esempio, in Lombardia viene richiesta una laurea triennale o magistrale in Scienze dell'Educazione, Psicologia, Sociologia o Servizio sociale o in una laurea magistrale in Scienze della Formazione primaria, mentre in Emilia-Roma-

[13] DGR n. 1304 del 4 agosto 2021.

[14] D.lgs. 65/2017 artt.1, 6 e 7. e Linee pedagogiche per il sistema integrato zerosei.

[15] Nota del Ministero dell'Istruzione, Interventi strategici per la realizzazione del Sistema integrato zerosei. Indicazioni operative per la formazione del personale, 21 gennaio 2022.

gna e Lazio è richiesta una laurea magistrale in Scienze dell'Educazione. Alcune università organizzano un Master in Programmazione e Gestione dei Servizi Educativi (Laurea Magistrale in Programmazione e Gestione dei Servizi Educativi), mentre le Università di Firenze e Modena-Reggio Emilia offrono un Master di un anno (60 crediti ECTS) specificamente rivolto alla formazione di coordinatori pedagogici.

1. Al **Ministero dell'Istruzione e del Merito e al Ministero dell'Università e della Ricerca** di adoperarsi con urgenza per revisionare i curricula dei due percorsi universitari in Scienze dell'Educazione a indirizzo specifico e in Scienze della Formazione Primaria e istituire un nuovo percorso universitario per il personale dei due segmenti del Sistema Integrato Zerosei;
2. Al **Ministero dell'Istruzione e del Merito**, alle Regioni e agli Enti locali di agire di concerto per segnalare i fabbisogni del personale in ogni territorio al Ministero dell'Università e della Ricerca affinché gli Atenei si attivino per garantire un'offerta formativa congruente;
3. Agli **Uffici Scolastici Regionali**, alle **Regioni** e agli **Enti Locali** di coordinarsi e mettere in comune risorse, per consolidare i coordinamenti pedagogici territoriali in ogni territorio e portare a sistema iniziative di formazione continua rivolta congiuntamente a educatori e insegnanti, incentivando lo studio e la diffusione delle *Linee pedagogiche per il sistema integrato zerosei e degli Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia*.