



## Capitolo VI

### EDUCAZIONE, GIOCO E ATTIVITÀ CULTURALI

#### 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

La Commissione Europea ha confermato l'interesse per l'estensione e la qualificazione dei servizi di cura ed educazione per la prima infanzia<sup>1</sup>. In accordo con autorevoli economisti<sup>2</sup>, la Commissione ravvisa in questi servizi un grande potenziale per la lotta

<sup>1</sup> Raccomandazione (2013/112/UE), *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*.

<sup>2</sup> Cameiro, P.D. & Heckman, J.J., "Human Capital Policy", IZA Discussion Paper, no. 821, July 2003

all'esclusione sociale e per lo sviluppo, e sottolinea la necessità di garantire **servizi di qualità e inclusivi** con particolare attenzione all'accesso dei bambini in situazione di disagio socio-economico. Dal Rapporto della Commissione sul raggiungimento degli obiettivi di Barcellona, relativi all'estensione dei servizi di cura ed educazione per l'infanzia<sup>3</sup>, risulta che l'Italia, che ha oltrepassato l'obiettivo del 90% per i bambini più grandi, non ha ancora raggiunto l'obiettivo fissato al 33% per i bambini sotto i tre anni. Nel 2011 il nostro Paese si colloca al 3° posto tra gli Stati europei – assieme alla Francia e dopo il Belgio e la Danimarca – con il 95% dei bambini tra i 3 e i 6 anni accolti in una scuola dell'infanzia. Si colloca invece al 12° posto con il 26% di bambini sotto i tre anni accolti in un servizio educativo<sup>4</sup>, mentre in Danimarca ne sono accolti il 74%, in Svezia il 51% e in Francia il 44%. L'incremento degli ultimi anni, sia del numero di bambini sotto i tre anni che fruiscono di un nido o di un servizio integrativo<sup>5</sup> comunale o comunque sovvenzionato dal comune (+37,9% tra il 2004 e il 2011), sia del numero di Comuni che offrono tali servizi (dal 32,8% nel 2003-2004, al 48,1% nel 2011-2012)<sup>6</sup>, è dovuto soprattutto all'attuazione del piano straordinario triennale varato dal governo

<sup>3</sup> *Barcelona objectives. The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth*. Rapporto realizzato da Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea, Comitato economico e sociale europeo, Comitato delle Regioni (2013).

<sup>4</sup> In questo dato sono aggregati sia i bambini inseriti in servizi per l'infanzia pubblici e privati, sia quelli inseriti in una scuola dell'infanzia prima del compimento del terzo anno

<sup>5</sup> Per servizi integrativi si intendono gli Spazio Gioco, i Centri per bambini e genitori e i servizi in contesto domiciliare, come definiti dal *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali*, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 29 ottobre 2009

<sup>6</sup> ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia – Anno scolastico 2011-2012*, Statistiche Report, 25 luglio 2013 (<http://www.istat.it/it/archivio/96663>).



Prodi nel 2007 e successivamente rifinanziato parzialmente<sup>7</sup> e, in misura minore, all'attivazione delle Sezioni Primavera, presso le scuole dell'infanzia e i nidi, per accogliere i bambini dai due ai tre anni.

Nel 2012, il 13,5% dei bambini sotto i tre anni ha usufruito dell'offerta comunale di servizi per l'infanzia (nidi 11,8%, servizi integrativi 1,6%). Si stima che a questa percentuale vada aggiunto un ulteriore 4% di bambini accolti in servizi privati non sovvenzionati da fondi pubblici<sup>8</sup>. Rispetto all'anno precedente vi è stata una lieve flessione (-0,5%) attribuibile soprattutto alla diminuzione dei servizi integrativi per l'infanzia, mentre risulta immutata la percentuale nazionale dei bambini accolti nel nido. Non sono ancora disponibili dati aggiornati all'anno educativo in corso<sup>9</sup>, ma riportiamo con preoccupazione che in molti Comuni si assiste a un alto numero di rinunce alla frequenza del nido, da parte di famiglie non più in grado di pagare le rette<sup>10</sup> o escluse per il venir meno dell'occupazione della madre<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Nel triennio 2007-2009 sono stati trasferiti alle Regioni e Province autonome 446.462.000 Euro di risorse statali finalizzate al sostegno del Piano; nel 2010 sono stati destinati 100 milioni per le politiche della famiglia da spendere per i servizi educativi, ma anche per altri interventi a favore delle famiglie; nel 2012 sono stati previsti complessivamente 70 milioni sia per il sostegno ai servizi per la primissima infanzia, sia per l'assistenza domiciliare integrata e a favore dell'invecchiamento attivo. Vd. anche capitolo I, paragrafo "Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza".

<sup>8</sup> Fortunati, A., *Dati, riflessioni e orientamenti dal monitoraggio annuale 2012*, Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Istituto degli Innocenti, 31 dicembre 2012 ([http://www.minori.it/sites/default/files/2\\_fortunati.def\\_.pdf](http://www.minori.it/sites/default/files/2_fortunati.def_.pdf)).

<sup>9</sup> Per il 2013 il Sistema informativo servizi prima infanzia della Regione Emilia-Romagna riporta una flessione del 2,3% dei bambini accolti nei nidi pubblici e privati della Regione e un calo maggiore sia nei posti disponibili che nell'utenza effettiva dei servizi integrativi. La diminuzione dell'utenza è peraltro compensata da un corrispondente calo nella popolazione residente, mantenendo così pressoché invariata al 29,3% la quota dei bambini sotto i tre anni accolti in un servizio per l'infanzia.

<sup>10</sup> L'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva, in *Asili nido comunitari in Italia: tra caro-rette e liste di attesa* (novembre

Permane, anche nel 2012, un forte squilibrio nelle opportunità educative offerte ai bambini nei diversi territori: le percentuali di Comuni in cui vi è un servizio per l'infanzia e quelle dei bambini accolti sono inferiori alla media nazionale in tutte le regioni del Sud e nelle Isole. Il Piano di Azione Coesione (PAC) ha destinato 400 milioni di Euro di fondi comunitari all'estensione dei servizi per l'infanzia in Sicilia (41% di comuni con servizi per l'infanzia e 5,3% di bambini sotto i tre anni accolti nei nidi), Puglia (38,8% e 4,5%), Campania (45,6% e 2,8%) e Calabria (13,2 e 2,5%), dove la situazione è particolarmente drammatica.

Anche nel 2012-2013 la scuola dell'infanzia ha accolto più del 94,4% dei bambini in età dai tre ai sei anni. Tra gli utenti delle scuole dell'infanzia ritroviamo anche un numero importante di bambini sotto i tre anni (pari al 5,1% degli alunni e al 15,7% della popolazione in età<sup>12</sup>), mentre ben l'8,9% dei bambini di 5 anni è già inserito nella scuola primaria. La presenza di questi bambini anticipatori, accolti quindi in contesti non appropriati all'età, è particolarmente rilevante nelle regioni meridionali e nelle Isole (7,6% di bambini sotto i tre anni nella scuola dell'infanzia e 17,3% di bambini di cinque

2012), stima che nel 2012 la retta di un nido comunale ammontasse al 12% della spesa mensile di una famiglia composta da due genitori e un bambino, con un reddito lordo annuo di 44.200 Euro

<sup>11</sup> I criteri di priorità per l'accesso ai servizi possono generare nuovi percorsi di esclusione sociale. Cfr. Del Boca, D. & Monfardini, C., "Comunicazione" al XIX Convegno nazionale dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia, Reggio Emilia, 21-23 febbraio 2014

<sup>12</sup> Elaborazione su dati MIUR - Servizio Statistiche. Va considerato che in questi numeri sono compresi anche i bambini sotto i tre anni regolarmente inseriti nella scuola dell'infanzia. Cfr. Fortunati, A., *op. cit.*, e Govi, S., *Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia: dati, analisi critica e prospettive*, Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Istituto degli Innocenti, 31 dicembre 2012 ([http://www.minori.it/sites/default/files/9\\_govi.pdf](http://www.minori.it/sites/default/files/9_govi.pdf)).



anni nella scuola primaria), dove evidentemente la scarsità di nidi e altri servizi per l'infanzia orienta le famiglie verso un inserimento precoce nell'unico percorso educativo disponibile, con conseguenze che si riverberano su tutto il percorso dell'istruzione. Sempre nelle regioni meridionali sono più numerose le sezioni di scuola dell'infanzia attive solo in orario antimeridiano, soprattutto in Sicilia (38,5%) e in Puglia (20,9%). **L'attuale sofferenza economica delle famiglie** si riflette nella rinuncia alla frequenza anche nelle scuole dell'infanzia pubbliche, in cui le famiglie pagano solo i contributi per la mensa e i trasporti. Complessivamente, questi dati mettono in grande evidenza come il settore dei servizi per i bambini sotto i tre anni e quello delle scuole dell'infanzia, nonostante siano attualmente progettati e governati da diversi livelli istituzionali e secondo diversi ordinamenti, siano interdipendenti e condizionati da processi macrosociali, giacché la condizione economica delle famiglie interagisce con il diritto all'educazione dei bambini. Appare dunque sempre più necessario governare questi processi in maniera coerente e con un uso più efficiente delle risorse finanziarie<sup>13</sup>, costruendo un sistema educativo integrato dalla nascita a sei anni.

Il divario tra i due percorsi educativi, nonostante gli elementi comuni (interazione tra aspetti di cura e di educazione, attenzione alla socializzazione e agli apprendimenti non formali, stretto rapporto con le famiglie), rischia di essere ampliato dalla recente

riforma delle facoltà di Scienze della formazione primaria, che ha portato a cinque anni la formazione dell'insegnante di scuola dell'infanzia senza prevedere percorsi di raccordo con la formazione triennale, predisposta per l'educatore di servizi per l'infanzia nelle facoltà di Scienze dell'Educazione<sup>14</sup>. Ricordiamo che il profilo professionale del coordinatore pedagogico e i suoi requisiti formativi attendono ancora una definizione a livello nazionale. Risulta anche inadeguato il sostegno allo sviluppo **professionale del personale**<sup>15</sup>, durante il periodo di tirocinio come studenti, al momento del primo ingresso nel lavoro, e nel corso del lavoro: mentre nei servizi educativi comunali le educatrici e insegnanti hanno il diritto/dovere alla formazione continua, assicurata anche da ore di lavoro pagato, non sono offerti percorsi formativi regolari nelle scuole dell'infanzia statali, né nei servizi e nelle scuole gestiti da privati, se non quando espressamente previsto negli accordi con l'amministrazione locale. Tutto questo si somma disastrosamente, in molte realtà, alla **mancata definizione dei requisiti strutturali e organizzativi** necessari per garantire la natura educativa dei servizi e la loro qualità complessiva.

A livello nazionale, da molte parti, si richiede un nuovo quadro normativo che riconosca il diritto all'educazione dei bambini nei primi sei anni di vita, precisi gli elementi essenziali di qualificazione

<sup>13</sup> *Barcelona objectives. The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth, op. cit., p. 16*

<sup>14</sup> Mantovani S., *Formazione di base per lo zero-sei: comune o differenziata?*, intervento nel seminario "La formazione degli operatori per l'infanzia in un'ottica di tutela dei diritti delle persone di minore età", presso l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, il 20 giugno 2013.

<sup>15</sup> Come raccomandato anche dal Consiglio Europeo: *Comunicazione sul- lo sviluppo professionale continuo degli insegnanti*, 26 novembre 2009.



dei diversi contesti educativi e riordini gli interventi pubblici nei due settori dell'offerta formativa. Si segnala che è ora all'esame del Parlamento una proposta di legge in tal senso<sup>16</sup>. In particolare, per il settore dei bambini sotto i tre anni, la nuova normativa, che sostituirebbe la Legge n. 1044/1971 istitutiva del servizio di asilo nido comunale a livello nazionale, dovrebbe sottolineare la natura educativa di tutte le tipologie di contesti che accolgono i bambini sotto i tre anni, contrastando il preoccupante riaffacciarsi di forme di accoglienza in contesti non qualificati dal punto di vista educativo, che **ripropongono servizi di tipo custodialistico sotto nuove denominazioni, come i "servizi di conciliazione"**. Si avverte inoltre l'esigenza di garantire, a mezzo normativo, la qualificazione universitaria e il sostegno professionale continuo degli educatori.

Per entrambi i settori – quello dei servizi per i bambini sotto i tre anni e quello dei servizi per i bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni – è necessario che vengano definite nuove procedure di finanziamento. Com'è noto, a garantire l'offerta educativa per i bambini sotto i tre anni sono chiamati gli enti locali, che vi provvedono attraverso servizi gestiti direttamente o da privati in regime di convenzionamento o affidamento, oppure mediante erogazione di contributi alle famiglie. Compete anche all'Ente Locale il monitoraggio e la valutazione della qualità dell'offerta pubblica e privata sul proprio territorio. Le Regioni intervengono

con sostegni finanziari molto contenuti per la gestione o per specifici progetti di intervento, mentre lo Stato si impegna solo in occasioni particolari, come appunto il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi, il Piano di Azione Coesione e il finanziamento delle Sezioni Primavera.

La maggior parte dei bambini fra i tre e i sei anni sono accolti in scuole dell'infanzia statali (60,3%)<sup>17</sup>, mentre i Comuni accolgono un ulteriore 8,8% di bambini in scuole che ricevono solo un finanziamento statale in base alla normativa sulla parità scolastica<sup>18</sup>. Concorrono all'estensione dell'offerta educativa anche molti servizi a gestione privata, ma la maggior parte di essi è sostenuta da finanziamenti pubblici: nel settore 0-3 anni, il 30% dei bambini frequentanti un nido comunale è accolto in un nido gestito da soggetto terzo, ma sovvenzionato dal Comune; nel settore 3-6 anni, il 29,3% è accolto in scuole private, che ricevono un sostegno finanziario dallo Stato, in base alle norme sulla parità scolastica, e in alcune città anche dal Comune. Le difficoltà finanziarie dei Comuni li portano ancora troppo spesso a proporre gare di appalto per la gestione di servizi per l'infanzia al minor costo, che si traducono in condizioni di lavoro degli operatori non rispettose dei contratti di lavoro, né compatibili con un'offerta educativa di qualità<sup>19</sup>. La pluralità dei contratti di lavoro esistenti e l'assenza di una figura contrattuale unica di

<sup>17</sup> Elaborazione su dati forniti dal MIUR - Servizio Statistiche

<sup>18</sup> Legge n. 62/2000

<sup>19</sup> Il costo del lavoro costituisce circa l'80% del costo complessivo del servizio. Cfr. 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", in Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Istituto degli Innocenti, 31 dicembre 2011 (www.minori.it)

<sup>16</sup> Ddl. 1260, *Disposizione in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni*, depositato il 27/01/2014 presso la Commissione Istruzione del Senato

