



1. 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 minorenni a livello nazionale e regionale. Sulla base dei risultati di tale analisi, l'Italia dovrà assicurare stanziamenti di bilancio equi per le persone di età minore 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 le persone di età minore siano protetti dai tagli.

19. Il Comitato ribadisce la sua raccomandazione di istituire un sistema di formazione regolare, obbligatorio e continuo sui diritti delle persone di età minore, per tutte le figure professionali che lavorano con le persone di età minore, in particolare funzionari di polizia, carabinieri, giudici e personale penitenziario. *CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 15 e 19*

Nell'offerta educativa per i bambini, dalla nascita fino alla scolarità dell'obbligo, perdurano molti degli elementi negativi già rilevati nel quinquennio precedente, anche se vi sono da registrare alcune recenti novità. Purtroppo il Rapporto Governativo rivolge una scarsa attenzione a questo

settore, nonostante il tema dell'estensione dei servizi rivolti ai bambini sotto i tre anni sia stato oggetto di una specifica Osservazione nel precedente Rapporto del Comitato ONU. L'offerta educativa è tuttora organizzata in due segmenti disgiunti (*split system*) – per i bambini sotto e sopra i tre anni – e per entrambi i segmenti persistono forti differenze tra le aree settentrionali e centrali e quelle meridionali del Paese.

Per quanto riguarda i Servizi educativi per l'infanzia che accolgono i più piccoli, la rilevazione ISTAT⁹ più recente, comprensiva per la prima volta anche dei servizi a titolarità privata senza finanziamenti pubblici, segnala nel 2013-14 la disponibilità di 360.314 unità, equivalenti al 22,5% di copertura dell'utenza potenziale, scomponibile in: nidi e micronidi (18%), Sezioni Primavera che accolgono solo i bambini dai 24 ai 36 mesi (2,4%), servizi integrativi, cioè spazi bambini, centri per bambini e famiglie, servizi in contesto domiciliare (2%). Esiste un forte squilibrio territoriale dell'offerta tra le aree centro-settentrionali, dove si sfiora l'obiettivo strategico 2020 fissato dall'Unione Europea al 33% (Nord-Ovest: 27,4%; Nord-Est: 28,4%; Centro: 29,2%) e il Meridione (Sud: 10,1%; Isole: 14,5%).

Nel 2013-2014 il 12,9% della popolazione sotto i tre anni è stato accolto in un servizio gestito direttamente o indirettamente dai Comuni o ha beneficiato di contributi pubblici, mentre il 9,6% ha fatto uso unicamente di risorse private. Per quanto riguarda la sola offerta pubblica è possibile un confronto dettagliato con la situazione rilevata per l'anno 2010-2011¹⁰: il numero di bambini che ne hanno beneficiato è diminuito (-5.296) e la copertura della popolazione, che era aumentata costantemente nel quinquennio

⁹ ISTAT (2016), "Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: il censimento delle unità di offerta e la spesa dei comuni. Anno scolastico 2013/14", in Statistiche Report, 4 novembre 2016.

¹⁰ ISTAT (2012), "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2010/11", in Statistiche Report, 2 giugno 2012.



precedente, è nuovamente scesa dal 14% al 12,9%. Tuttavia, si sottolinea che l'aumento precedente era dovuto a un'offerta di nidi, micronidi e Sezioni Primavera, che rimane sostanzialmente costante (-0,1%), registrando anzi un lieve aumento in tutte le aree, ad eccezione delle isole. L'attuale diminuzione è quasi interamente attribuibile ai servizi integrativi. Anche se l'effettivo impatto dell'offerta sulla popolazione va valutato in relazione al costante calo demografico in tutte le aree, la diffusione territoriale dei nidi testimonia la richiesta crescente di servizi – giacché il numero di Comuni coperti passa dal 47,4% del 2010-2011 al 53,7% del 2013-14 – confermando la tendenza in atto nel nuovo millennio.

Tuttavia, la crisi economica e finanziaria degli Enti Locali grava sul settore: decresce la spesa per i Servizi educativi per l'infanzia sostenuta dai Comuni, con un progressivo spostamento dalla gestione diretta alla gestione indiretta dei servizi (nel 2013-14 il 72,5% della spesa è destinato alla gestione diretta, il 16,6% a quella indiretta e l'8,3% all'acquisto di posti in servizi privati) e aumenta la percentuale di compartecipazione dei genitori dal 18% al 20% della spesa complessiva. Nel 2017 l'impegno dello Stato nei servizi ai bambini sotto i tre anni è stato di soli 9.907.000 euro per la gestione delle Sezioni Primavera, mentre non sono state ancora definite dalle Regioni le quote del Fondo Sociale Nazionale da destinarsi a questi servizi. Nella Legge di Bilancio 2017 vengono prorogati per il 2017 e 2018¹¹ i voucher asilo nido o babysitter riservati alle madri lavoratrici, in sostituzione del congedo parentale facoltativo, e viene istituito un buono annuo di massimo 1.000 euro per il pagamento delle rette

d'iscrizione al nido a favore dei nuovi nati o per i servizi di assistenza familiare a favore dei bambini affetti da patologie gravi¹².

A causa della progressiva diminuzione delle nascite, non sufficientemente compensata dall'ingresso di bambini nati in altri Paesi, dal 2010-11 il numero degli alunni della scuola dell'infanzia è diminuito di 88.063 unità (-5,2%); l'Italia, con il 90,4% dei bambini di tre anni e il 93,2% dei bambini di 4 anni frequentanti una scuola dell'infanzia¹³, resta ai primi posti tra i Paesi europei e sfiora l'obiettivo strategico europeo (ET 2020) di inserire almeno il 95% dei bambini in un contesto educativo a partire dai quattro anni di età¹⁴. Nell'ultimo quinquennio il perdurare della crisi economica e finanziaria ha visto un ulteriore decremento nel numero di alunni iscritti alle scuole dell'infanzia comunali (dal 10,6% all'8,5%) e alle scuole paritarie private (dal 30,1% al 28,2%), con un conseguente aumento delle iscrizioni alle scuole statali (dal 59,3% al 61,4%).

A testimoniare del bisogno di servizi educativi anche per i bambini sotto i tre anni, si registra che nel 2015-2016 il 4,9% degli alunni della scuola dell'infanzia è stato inserito anticipatamente¹⁵, cioè avendo solo due anni e quattro mesi al momento dell'iscrizione a settembre (e a volte anche meno). Non si può ignorare che questa soluzione, che attrae le famiglie anche per la sua gratuità, investe diversamente la popolazione infantile secondo il territorio di residenza. Nel Meridione, dove vi è maggiore carenza di nidi e altri servizi per l'infanzia, ben un quarto o un quinto della popolazione residente di due anni (Sud: 25,1%; Isole: 22,3%) risulta *anticipatario* nella scuola predisposta per i bambini più grandi,

¹¹ Rispettivamente con il limite di spesa di 40 e 10 milioni di euro.

¹² Legge 232/2016 n. 232, art. 1, commi 355, 356 e 357. La spesa complessiva limite prevista è di 144 milioni di euro per il 2017, 250 per il 2018, 300 per il 2019 e 330 a partire dal 2020.

¹³ Solo l'86,7% dei bambini di 5 anni è nella scuola dell'infanzia, perché l'8% è già inserito nella scuola primaria [Nostra elaborazione su dati forniti dal MIUR – Servizio Statistico].

¹⁴ <http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework>.

¹⁵ DPR 89/2009, art. 2, comma 2.



mentre ciò avviene solamente per un bambino su dieci residente al Nord. Anche l'offerta educativa della scuola dell'infanzia non è la stessa nelle diverse aree: al Sud il 22,1% dei bambini frequenta una scuola dell'infanzia per sole 25 ore o in sezione soltanto antimeridiana, mentre ciò accade al 12,6% e al 3,5% dei bambini residenti rispettivamente al Centro e al Nord. Nel Meridione, dunque, non solo lo Stato offre meno tempo-scuola, ma è minore anche l'impegno delle Amministrazioni Comunali che verosimilmente non garantiscono il servizio mensa.

Per affrontare il disequilibrio territoriale, nel corso del 2011 è stato predisposto un Piano di Azione e Coesione (PAC) al fine di estendere l'offerta di servizi per l'infanzia alle Regioni comprese nell'Obiettivo europeo "Convergenza" (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia). Negli anni 2013 e 2014 sono stati destinati 341.850.000 euro, ma si attende ancora la rendicontazione dei fondi assegnati in primo riparto e la loro eventuale riassegnazione, se non utilizzati.

Il riequilibrio dell'offerta educativa sul territorio nazionale e l'integrazione dei due segmenti dell'offerta in un sistema di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni sono il tema del Decreto legislativo n. 65, del 13 aprile 2017¹⁶. Nel testo si garantiscono pari opportunità educative a tutti i bambini dalla nascita (artt. 1 e 2) e si afferma l'identità educativa dei servizi per i bambini sotto i tre anni, benché la loro esclusione dal novero dei servizi a domanda individuale venga demandata a un Piano d'azione (art. 8), da varare previa intesa con la Conferenza Unificata. Si richiede anche un primo livello di qualificazione universitaria (laurea triennale in Scienze dell'educazione a indirizzo specifico) per il personale dei

servizi per l'infanzia e la formulazione di orientamenti educativi nazionali. Sono individuati come obiettivi strategici non solo l'estensione dell'offerta educativa per i bambini sotto i tre anni (fino al 33% di copertura dell'utenza potenziale e fino alla copertura territoriale del 75% dei Comuni) e la generalizzazione della scuola dell'infanzia, ma anche la qualificazione di tutto il sistema educativo 0-6, mediante la formazione continua in servizio di tutto il personale, l'istituzione di coordinamenti pedagogici territoriali e la formulazione di linee pedagogiche per tutto il sistema integrato dalla nascita ai sei anni. Il Decreto delinea le diverse funzioni di Stato, Regioni ed Enti Locali (artt. 5, 6, e 7) nel garantire la programmazione, gestione e qualificazione di tutti i segmenti del sistema, che prevede anche più attente procedure di verifica e controllo su tutta l'offerta educativa pubblica e privata, da parte di Regioni e Comuni. Per l'attuazione degli obiettivi del Decreto sono stati stanziati 209 e 224 milioni di euro da erogare negli anni 2017 e 2018, e 239 milioni a partire dal 2019 (art. 13). Questi fondi sono destinati al consolidamento, ampliamento e qualificazione dei servizi e sono aggiuntivi ai fondi statali già stanziati per la gestione delle scuole dell'infanzia statali e delle Sezioni Primavera. Saranno integrati da cofinanziamenti regionali ed erogati direttamente ai Comuni sulla base della programmazione regionale. Riconoscendo il diritto a pari opportunità educative per tutti i bambini sul territorio nazionale, il Decreto prevede il superamento dell'accesso anticipato dei bambini di due anni alla scuola dell'infanzia, entro l'anno scolastico 2018-2019, seppure subordinandolo alla presenza sui territori di Servizi educativi per l'infanzia (art. 14).

¹⁶ In attuazione della delega data dalla Legge 107/2015, art. 1, comma 181, lettera e.



Poiché il Decreto affida al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) il compito di indirizzare, coordinare e promuovere il sistema integrato su tutto il territorio nazionale, per la sua attuazione si rende necessaria l'istituzione presso il MIUR di una struttura tecnica, che riunisca e integri le necessarie e articolate competenze legislative, pedagogiche e amministrative, finora esercitate a livello nazionale separatamente per i due segmenti 0-3 e 3-6, e dialoghi con le Regioni e gli Enti Locali per un efficiente raccordo tra le diverse competenze istituzionali.

Fra le novità positive degli ultimi anni si registra anche la creazione di due sistemi di rilevazione dei dati, rispettivamente relativi agli iscritti alla scuola dell'infanzia, inseriti nell'Anagrafe Nazionale degli Studenti (ANS), e ai Servizi educativi per l'infanzia (SINSE), sistema di rilevazione che fa tuttora riferimento al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Anche questi due sistemi saranno da mettere in connessione per l'individuazione dei processi sociali e demografici sui territori.

Pertanto il **Gruppo CRC** raccomanda:

- 1. Al Governo** di istituire tempestivamente presso il MIUR una cabina di regia competente e di attivare nuove procedure di collaborazione con le Regioni e gli Enti Locali per la costruzione di un qualificato sistema integrato per l'infanzia in tutti i territori;
- 2. Alle Regioni e Province Autonome** di adeguare con sollecitudine le proprie normative alla nuova legislazione nazionale e definire standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei Servizi educativi per l'infanzia omogenei sul territorio nazionale; di costruire il sistema integrato a livello regionale e territoriale, predisponendo investimenti specifici a sostegno dell'istituzione di coordinamenti pedagogici territoriali;

3. Alle Università di predisporre al più presto i corsi richiesti per l'attività di educatore nei Servizi educativi per l'infanzia (laurea triennale L19 a indirizzo specifico e corsi integrativi di specializzazione per chi già in possesso di laurea in Scienze della formazione primaria).