



2. I SERVIZI PER BAMBINI IN ETÀ 0-6 ANNI: SERVIZI EDUCATIVI PER L'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)

⁷ Ibidem.

⁸ Per un'analisi del problema vedi il XIX rapporto dell'Osservatorio civico sulla sicurezza a scuola di Cittadinanzattiva.

⁹ Per i quali il DPR 81/09 consente di avere fino a 30 alunni per classe, in contrasto peraltro con la normativa antincendio.

¹⁰ Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, Diritti, priorità d'azione e pandemia. Le opinioni delle bambine e dei bambini e delle ragazze e dei ragazzi. Rapporto di sintesi, 2021.

¹¹ Vite a colori, Esperienze, percezioni e opinioni di bambine e ragazze sulla pandemia di Covid-19 in Italia, Centro di Ricerca UNICEF Innocenti, Firenze, 2021. Il progetto ha coinvolto 114 partecipanti tra i 10 e i 19 anni, frequentanti le scuole superiori del primo e del secondo ciclo di 16 regioni italiane.

¹² Gruppo emergenza Covid-19.

¹³ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, La scuola che vorrei. Risultati della consultazione pubblica promossa dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Roma, Febbraio 2022.



Il **D.lgs. 65/2017**, ex Legge 107/2015, art. 181, lettera e), ha 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 nei primi anni di vita. Il decreto illustra la complessa governance del Sistema, che vede l'interazione tra le competenze di programmazione, regolamentazione e gestione di Stato, Regioni e Comuni, e precisa gli obiettivi per l'estensione dell'offerta educativa e per la sua qualificazione.

Per quanto riguarda **l'offerta di servizi educativi per l'infanzia** (nidi/micronidi, sezioni Primavera e servizi integrativi, quali Spazio gioco, Centri per bambini e famiglie, servizi in contesto domiciliare) il decreto definisce l'obiettivo fissato da tempo a livello Europeo di raggiungere il 33% di copertura e di superare le differenze territoriali presenti lungo l'asse Nord-Sud e anche all'interno di uno stesso territorio regionale. Nell'anno educativo 2019-2020 l'offerta complessiva dà risposta solo al 26,9% dei bambini sotto i tre anni (21,2% nei nidi e micronidi, 3,4% nelle Sezioni Primavera, 2,3% nei servizi integrativi)¹⁴ e nelle regioni meridionali si ritrova meno di un quinto del totale dei 361.318 posti offerti, nonostante in quest'area risieda più di 1/3 dei bambini sotto i tre anni. La scarsità e il costo dell'offerta incrementano anche la presenza di servizi variamente denominati (baby-parking, ludoteche per piccoli, tate) che anche se corrispondono per caratteristiche funzionali e strutturali alle tipologie di servizio normate dal D.lgs. 65/2017 non sono adeguatamente regolamentati e supervisionati come tali.

La scuola dell'infanzia ha un'ampia diffusione in tutto il paese e nell'anno 2020-21 ha accolto l'88,7% dei bambini tra i 3 e i 5 anni e un numero importante di bambini di due anni soprattutto nel Sud e nelle Isole (21,67% e 16,9%)¹⁵ dove la carenza di servizi educativi porta all'ingresso anticipato di molti bambini di due anni e qualche mese nella scuola dell'infanzia, che non offrono situazioni educative, sociali e materiali adeguate per quest'età.

La maggior parte delle scuole dell'infanzia sono gesti-

te dallo Stato (63%) affiancate da scuole gestite dai Comuni e altre amministrazioni pubbliche (10%) e da scuole paritarie private (28%). Nelle regioni meridionali, dove la scuola dell'infanzia è 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, senza condividere né un pasto quotidiano completo né tempi educativi più distesi per una maggiore articolazione delle attività di gioco e di apprendimento. È questo il caso della Sicilia e della Puglia dove sono rispettivamente il 43,41% e il 21,84% contro la media nazionale del 10,53%¹⁶.

Mentre nella scuola dell'infanzia pubblica non è previsto un **contributo economico da parte delle famiglie** al di fuori di quello per il pasto, la frequenza ai servizi educativi per l'infanzia richiede un importante contributo, che varia secondo i parametri ISEE e da territorio a territorio. Nel 2019 il contributo è stato pari al 18,7% della spesa impegnata dai Comuni (pari a 1,2 miliardi di euro) per la gestione diretta e indiretta dei servizi e per rette e contributi erogati a utenti di servizi privati. Il Piano d'azione nazionale per la Garanzia Infanzia, appena inviato dall'Italia alla Commissione Europea in attuazione della Raccomandazione sulla Garanzia Infanzia¹⁷, individua sia nell'estensione dei servizi educativi per l'infanzia e del tempo pieno e mense scolastiche sia nella loro progressiva gratuità importanti strumenti di contrasto alla povertà ed esclusione sociale nell'infanzia¹⁸.

Sono ancora poco diffusi i **Poli per l'infanzia** (D.lgs. 65/2017, art. 3) che aggregano nello stesso edificio o in strutture limitrofe servizi educativi per l'infanzia di diversa tipologia assieme a sezioni di scuola dell'infanzia per promuovere una programmazione più agevole dell'offerta educativa in relazione agli andamenti demografici, sostenere la continuità educativa durante il percorso zero-sei, favorire la partecipazione delle famiglie e attivare iniziative rivolte all'insieme della comunità per l'emersione di domande e bisogni specifici.

Le scuole dell'infanzia statali nell'anno 2021-2022 hanno accolto **18.269 alunni con disabilità**, circa il 2,1% del totale¹⁹. La Legge 104/1992, artt. 12 e 13, ha da tempo garantito ai bambini e alle bambine con

¹⁴ ISTAT. Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2019/2020. Statistiche Report, 4 novembre 2021, www.istat.it

¹⁵ Elaborazione su dati forniti dal Ministero dell'Istruzione.

¹⁶ Gruppo CRC. I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione. Novembre 2021.

¹⁷ Vedi retro Capitolo I – Misure generali di attuazione della CRC in Italia, Piano Nazionale Infanzia e altri strumenti nazionali di programmazione.

¹⁸ European Child Guarantee - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu).

¹⁹ Il dato si mostra in progressiva diminuzione rispetto ai due anni scolastici precedenti (a.s. 2019-2020: 2,4%; a.s. 2020-21: 2,2%).



disabilità l'inserimento nei nidi per cui i Comuni e le aziende sanitarie sono tenuti a adeguare l'organizzazione e il funzionamento dei servizi alle esigenze di questi bambini, sulla base delle relative norme regionali²⁰, mentre il D.lgs. 66/2017, art. 3, ha ulteriormente specificato le norme per la promozione dell'inclusione scolastica a partire dalla scuola dell'infanzia²¹.

Il superamento dello **squilibrio territoriale** nell'offerta di servizi educativi per l'infanzia negli anni è stato oggetto di diversi interventi da parte dello Stato²² contribuendo ad aumentare la disponibilità di posti nelle regioni meridionali (+ 6,2% tra 2018-2019 e 2019-2020). Anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) Missione 4-1, che destina 2.400 e 600 milioni di euro per interventi di costruzione e riqualificazione rispettivamente di nidi e di scuole dell'infanzia, riserva il 55,29% e il 40% degli stanziamenti a strutture del Mezzogiorno. Analogamente, la Legge 234/2021, art. 1 comma 172, destina risorse pari a 2 miliardi e 275 milioni di euro dall'anno 2022 all'anno 2027 per raggiungere il 33% in ogni bacino territoriale, permettendo ai Comuni di utilizzarle anche per "procedere all'assunzione del personale necessario alla diretta gestione dei servizi educativi per l'infanzia". In nessuno dei due casi, tuttavia, lo stanziamento finanziario è stato accompagnato da interventi di sostegno alla programmazione degli interventi da parte di Comuni e Regioni.

Il Piano pluriennale, che definisce gli interventi per la realizzazione, consolidamento e qualificazione del Sistema integrato zerosei per il quinquennio 2021-2025, prevede che almeno il 20% del relativo Fondo nazionale sia assegnato, sotto forma di quota perequativa, alle Regioni meridionali (con l'eccezione della Sardegna) e alla Provincia autonoma di Bolzano nelle quali la disponibilità percentuale di posti nei servizi educativi per l'infanzia è inferiore alla media nazionale. Il Piano stabilisce, inoltre, che ciascuna Regione e Provincia autonoma stanzia un cofinanziamento non inferiore al 25% delle risorse assegnate, di cui nei territori svantaggia-

ti almeno il 5% sia destinato all'istituzione di sezioni Primavera e di Poli per l'infanzia. Le risorse del Fondo possono essere utilizzate anche per sostenere le spese di gestione dei servizi educativi per l'infanzia favorendo la riduzione dei contributi delle famiglie e nel biennio 2020-21 l'impegno delle Regioni e Province Autonome si è prevalentemente concentrato su questo capitolo anche per far fronte ai problemi sollevati dalla pandemia. Inoltre, il Fondo deve essere utilizzato per una quota non inferiore al 5% a iniziative di formazione in servizio (anche con azioni rivolte congiuntamente a educatori e insegnanti) e all'istituzione dei coordinamenti pedagogici territoriali, entrambi strumenti essenziali per qualificare il Sistema integrato. Il Piano prevede che l'erogazione dei finanziamenti statali siano condizionati alla realizzazione da parte delle Regioni di una più puntuale programmazione degli interventi e che sia costituita una cabina di regia presso il Ministero con funzioni di supporto, monitoraggio e valutazione dell'attuazione e dell'efficacia degli interventi previsti dal Piano²⁵.

È importante segnalare che presso il Ministero dell'Istruzione è in corso di **attivazione il previsto Sistema informativo nazionale dei servizi educativi per l'infanzia** che assieme all'Anagrafe dei bambini delle scuole dell'infanzia statali e paritarie andrà a comporre l'Anagrafe nazionale per il Sistema integrato zerosei. Negli ultimi anni la **Commissione nazionale per la realizzazione del Sistema integrato** istituita presso il Ministero dell'Istruzione (D.lgs. 65/2017, art. 10) ha elaborato due importanti documenti di indirizzo, che assieme alle Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione del 2012²⁶, aggiornate con i Nuovi scenari del 2018²⁷, completano il quadro dei documenti del Sistema integrato zerosei. Le **Linee pedagogiche per il sistema integrato zerosei**²⁸ definiscono il quadro istituzionale e organizzativo del Sistema integrato delineando funzioni, competenze e ruoli dei diversi attori implicati (Stato, Regioni, Enti

²⁰ Al riguardo molte Regioni si sono già espresse prevedendo sia l'introduzione di educatori di sostegno sia la diminuzione del numero di bambini nel gruppo che accoglie il bambino con disabilità.

²¹ Al momento della stesura del presente Rapporto si è in attesa della definizione dei profili professionali del personale specializzato.

²² Gruppo CRC. Le risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza in Italia. Maggio 2021, pp. 49-96.

²³ 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.

²⁴ Sono stati stanziati 307 milioni e 500mila euro per il 2021 e 309 milioni rispettivamente per l'anno 2022 e 2023. Le risorse vengono erogate direttamente ai Comuni dopo che il riparto tra le Regioni sia stato approvato in Conferenza Unificata.

²⁵ 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).

²⁶ <http://www.indicazioninazionali.it/2018/08/26/indicazioni-2012/>

²⁷ <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Indicazioni+nazionali+e+nuovi+scenari/>

²⁸ DM 22 novembre 2021, n. 334 <https://www.istruzione.it/sistema-integrato-06/linee-pedagogiche.html>



Locali, gestori pubblici e privati) e offrono una cornice di riferimento culturale e pedagogica per superare la tradizionale separazione tra il segmento 0-3 e 3-6. Gli **Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia**²⁹ è il primo documento nazionale di indirizzo per il segmento 0-3, in cui a partire dall'elaborazione culturale e dal patrimonio di esperienze educative di qualità realizzate in Italia si sollecita la riflessione di educatori, coordinatori pedagogici, amministratori, famiglie, e la comunità tutta attorno alla cura e all'educazione dei bambini nei primi tre anni per realizzare contesti educativi di qualità.

Entrambi i documenti sono stati oggetto di un'ampia consultazione, tramite audizioni e questionari online, che ha coinvolto amministratori, parti sociali, gestori e operatori dei servizi educativi e associazioni professionali e accademiche di settore e il Ministero dell'Istruzione³⁰ ha suggerito che gli Uffici scolastici regionali prevedano percorsi di formazione in servizio congiunta tra il personale dei servizi educativi per l'infanzia e gli insegnanti delle scuole dell'infanzia sulle tematiche che vi sono affrontate.

Uno dei maggiori cambiamenti introdotti dal D.lgs. 65/2017 riguarda il requisito del titolo di studio universitario - Laurea triennale in Scienze dell'Educazione a indirizzo specifico - **per gli educatori di tutti i servizi educativi per l'infanzia** a decorrere dall'anno 2019-20³¹, mentre per gli insegnanti di scuola dell'infanzia permane il requisito della Laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria, abilitante anche all'insegnamento della scuola primaria e sbilanciato su una formazione disciplinare che dovrebbe anche comprendere didattiche inclusive. La differenziazione dei percorsi formativi e dei relativi curricula ostacola la costruzione del Sistema integrato e di una cultura pedagogica 0-6 condivisa. Inoltre, il numero chiuso per l'accesso ai corsi di Laurea in Scienze della formazione primaria e la preferenza di molti laureati a lavorare nella scuola primaria determinano una carenza di insegnanti nelle scuole dell'infanzia in molte aree (soprattutto nelle Regioni del Centro-Nord).

Non tutte le Regioni hanno recepito le indicazioni del Decreto 65/2017 nella **normativa sui servizi educativi per l'infanzia** che rimane dunque ancora molto eterogenea. Solo in alcune Regioni sono stati istituiti

i previsti tavoli inter-istituzionali con gli Uffici scolastici regionali e rappresentanze degli Enti locali per promuovere i coordinamenti pedagogici territoriali³². Inoltre, la figura del coordinatore pedagogico, che svolge un ruolo fondamentale nel garantire e promuovere la qualità sia dei singoli servizi educativi e scuole dell'infanzia sia della rete territoriale, anche se prevista in molte normative regionali, vi è definita in modo molto disomogeneo; nelle scuole dell'infanzia statali non è stato ancora precisato chi svolgerà la funzione del coordinatore pedagogico e sulla base di quali criteri sarà individuato.

Pertanto, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero dell'Istruzione** di rafforzare al suo interno la struttura tecnica per la realizzazione del sistema integrato zero-sei, che possa orientare gli interventi per l'estensione e qualificazione del Sistema integrato zero-sei e offrire sostegno alle amministrazioni regionali e locali nell'istituzione del Sistema integrato a livello territoriale;
2. Al **Ministero dell'Università e della Ricerca** di procedere a una revisione dei curriculum di studio sia all'interno dei Corsi di Laurea in Scienze dell'Educazione sia nel Corso di Laurea in Scienze della Formazione Primaria per assicurare continuità e coerenza di formazione del personale educativo e docente del percorso zero-sei, anche implementando lo sviluppo di competenze rispetto al tema dell'inclusione e formazione sulla didattica inclusiva. In attesa di tale revisione, attivare percorsi formativi straordinari per ovviare all'attuale carenza di personale docente nelle scuole dell'infanzia;
3. Alle **Regioni** di promuovere l'istituzione dei coordinamenti pedagogici territoriali e stimare il fabbisogno di personale educativo e docente all'interno della programmazione del Sistema integrato sul proprio territorio nel breve, medio e lungo periodo e conseguentemente avviare intese con gli Atenei per garantire un'offerta formativa di personale educativo e docente in numero adeguato ai bisogni attuali e in vista dell'espansione del Sistema integrato zero-sei.

²⁹ DM 24 febbraio 2022, n. 43 <https://www.istruzione.it/sistema-integrato-06/orientamenti-nazionali.html>

³⁰ Ministero Istruzione, nota del 21 gennaio 2022 Interventi strategici per la realizzazione del Sistema integrato zero-sei. Indicazioni operative per la formazione del personale.

³¹ Nella fase transitoria il Ministero Istruzione (nota dell'8 agosto 2018) ha stabilito di considerare ancora validi i titoli riconosciuti dalle normative regionali e il titolo di Laurea triennale in Scienze dell'Educazione senza indirizzo specifico.

³² D.lgs. 65/2017, art. 6, comma 1, lettera c) e nota del MIUR n. 404 del 19/2/2018.