



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Nota di sintesi

AUDIZIONE 2 APRILE 2014

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

7^a Commissione permanente

Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport

Disegno di Legge n. 1260

**Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni
e del diritto delle bambine e dei bambini alle opportunità di apprendimento**

I diritti dei bambini si tutelano anche assicurando la loro partecipazione ai servizi educativi in età prescolare. Infatti, come accertato in diversi studi di livello sia nazionale¹ che internazionale² e ribadito con forza dalla Commissione Europea³, l'accesso a servizi per l'infanzia di alta qualità non solo favorisce migliori risultati nella vita scolastica e professionale successiva, ma ha un ruolo importante nel contribuire a invertire le condizioni di svantaggio.

In un'ottica quindi di inclusione sociale e di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà, l'Autorità vede nello sviluppo dei servizi per l'infanzia una strategia vincente per creare occasioni di crescita e di apprendimento con effetti duraturi per tutti i bambini e ancora di più per coloro che provengono da famiglie svantaggiate, incluse quelle immigrate.

In particolare, in una situazione di scarsa mobilità sociale come quella che caratterizza il contesto italiano, investire sulla prima infanzia permette di incidere positivamente su condizioni iniziali sfavorevoli in modo anche da interrompere il circolo vizioso della povertà. Investire maggiormente nella prima infanzia ha effetti successivi importanti anche in termini di riduzione dei costi per la società dal punto di vista sociale, sanitario e giudiziario. Soprattutto, è dimostrato da più parti che l'acquisizione di solide basi nei primi anni di vita determineranno percorsi di apprendimento più efficaci e permanenti, riducendo notevolmente il rischio di abbandono scolastico.

Per fare in modo che i servizi per l'infanzia possano assolvere a questo importante compito, è necessario agire sul loro rafforzamento sia rispetto alla dimensione quantitativa che a quella qualitativa del servizio. Più specificamente

¹ Daniela Del Boca e Silvia Pasqua, "Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia", *Working Paper*, n. 36 (12/2010), Fondazione Giovanni Agnelli

² Si vedano i contributi di S. W. Barnett, e J. Bennett citati in Commissione europea, *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, Comunicazione n. 66, Bruxelles, 17.02.2011

³ Commissione europea, *op. cit.* e Commissione europea, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, Raccomandazione n. 112, Bruxelles, 20.02.2013



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

si deve fare in modo, da un lato, che aumenti l'accesso a tali servizi nella fascia tra zero e sei anni, dall'altro, che l'offerta raggiunga livelli elevati di qualità su tutto il territorio nazionale.

In Italia, come è noto, l'offerta di servizi per la primissima infanzia (0-3 anni) non solo risulta insufficiente, ma non presenta una distribuzione omogenea. In particolare, l'ultimo monitoraggio Istat mette in evidenza, ancora una volta, le forti disparità territoriali che posizionano il nostro Paese lontano dagli obiettivi posti dalla Commissione Europea con la Strategia di Lisbona.

Però, se si vuole che i servizi per l'infanzia arrivino realmente a rappresentare un investimento per il futuro delle attuali generazioni e non solo uno strumento di conciliazione tra famiglia e lavoro, non è sufficiente recuperare terreno solo sul fronte dell'ampliamento dell'offerta, ma risulta determinante innalzare la qualità del servizio. Per questo motivo diviene essenziale mettere al centro della riflessione anche formazione, competenze, profili professionali di chi lavora nel settore della prima infanzia.

E' in quest'ottica che l'Autorità che presiedo ha posto tra le sue priorità di azione il tema dei servizi educativi della prima infanzia, focalizzandosi soprattutto su due aspetti. Da un lato, una riflessione sui Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, dall'altro, un approfondimento sulla formazione di base e in servizio degli operatori dello zero sei anni e le problematiche contrattuali.

In particolare, sul fronte dei LEP, l'Autorità attraverso, da un lato, il coordinamento di un percorso di lavoro avviato con un gruppo di associazioni riunite sotto il cartello *Batti il Cinque!*⁴, dall'altro, il coinvolgimento di esperti nella materia, sta concentrando i propri sforzi alla elaborazione di un documento che possa costituire la base da cui partire per riavviare il confronto e la discussione con i diversi soggetti istituzionali chiamati a occuparsi di questo tema.

Proprio per le considerazioni fin qui sviluppate, la riflessione sui livelli essenziali relativamente ai servizi educativi per la prima infanzia si è articolata focalizzando la propria attenzione su due filoni principali individuando per ognuno le azioni e gli indicatori di processo e di risultato utili alla determinazione del livello.

- a) Garantire accesso universale ai servizi educativi per la fascia 0 – 6 anni che si realizzi da un lato attraverso l'aumento dell'offerta di questi servizi per la fascia 0 – 3 anni in tutte le regioni e le province autonome, dall'altro, l'elaborazione di una legge 0 – 6 anni con il superamento dei servizi a domanda individuale.
- b) Garantire un'offerta qualificata di servizi educativi per la prima infanzia 0 – 6 anni, attraverso azioni specifiche che riguardano i titoli di accesso alla professione educativa, la formazione in servizio permanente, l'auto ed eterovalutazione dei servizi, la definizione del profilo professionale del coordinatore pedagogico, il rapporto numerico educatore-insegnante per bambino

Sull'altro aspetto, legato alla formazione di coloro che operano nei servizi educativi zero sei anni, l'Autorità ha organizzato un primo incontro di accostamento al tema. La giornata di riflessione che si è svolta lo scorso 20 giugno, ha focalizzato la propria attenzione, attraverso l'intervento di esperti e con la discussione aperta ai

⁴ Le associazioni che hanno aderito al gruppo *Batti il Cinque!* sono le seguenti: Agesci, Arciragazzi, Cnca, Cnoas, Cgil, Save the Children, UNICEF.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

partecipanti, su due filoni principali: Formazione di base e in servizio delle educatrici dei servizi per bambini in età 0-3 anni e delle insegnanti di scuola dell'infanzia per i bambini 3-6 anni; Criticità della contrattualistica attuale per educatrici e insegnanti.

In considerazione di quanto sottolineato, vedo con grande interesse a questo DDL che ha diversi meriti tra cui quello di rimettere al centro i diritti dei bambini, e in particolare quelli dei più piccoli, in una prospettiva nazionale che guarda alla necessità di garantire gli stessi servizi e dello stesso livello qualitativo su tutto il territorio.

In sintesi, con questo di DDL si vuole garantire, partendo dai diritti dei bambini, dalla nascita a sei anni, attraverso un "sistema integrato" dei servizi educativi e di istruzione in una cornice nazionale, legata alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, e in un meccanismo a cascata, che dal livello nazionale, passando per quello regionale arrivi agli enti locali, che venga estesa l'offerta e il progressivo riequilibrio territoriale, ridisegnando i meccanismi di finanziamento pubblico tramite un'equilibrata compartecipazione dei diversi livelli di governo alla spesa per i servizi per l'infanzia e per le scuole dell'infanzia, e mirando a superare disparità nelle condizioni di lavoro e nel trattamento economico degli operatori.

Mi preme sottolineare due **elementi di criticità** che mi auguro possano essere presi in considerazione esclusivamente come segnalazioni per migliorare ulteriormente l'importante lavoro svolto finora.

1. *Prevedere una cabina di regia per una effettiva applicazione e gestione di quanto previsto dalla legge*
Per garantire che la legge sia applicata su tutto il territorio nazionale e raggiunga gli obiettivi che si prefigge, sarebbe necessario prevedere una struttura organizzativa presso il MIUR dedicata allo zero-sei (un dipartimento, una direzione generale, una struttura di missione) che veda rappresentati al suo interno anche le Regioni e gli Enti Locali. Questa soluzione garantirebbe non solo che non venga disperso il patrimonio di esperienza che gli enti locali hanno accumulato in più di 40 anni di gestione di questi servizi (sia asili nido che scuole dell'infanzia), ma anche che la gestione a cascata prevista dalla stessa legge in un'ottica di suddivisione delle responsabilità trovi piena applicazione.
2. *Non è chiara la periodicità, né il raccordo con il Piano nazionale infanzia e adolescenza (Legge n. 451 del 1997) del Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato per l'infanzia previsto nel DDL*
Assolutamente condivisibile la preoccupazione di prevedere uno strumento di programmazione. Nel testo di legge si specifica che entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge venga predisposto dal Governo il Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato per l'infanzia. Inoltre si sottolinea che il Piano di azione, sulla base di indicatori di evoluzione demografica e di riequilibrio territoriale, modula la destinazione alle regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie destinate allo scopo. Resta non definita sia la periodicità con cui verrà elaborato il Piano di azione, sia quali sono le modalità di raccordo con il Piano nazionale infanzia e adolescenza.

Roma, 2 aprile 2014

Vincenzo Spadafora