

XVII legislatura

Dossier del Servizio Studi

**"Chi ben comincia...:
il sistema educativo
dalla nascita ai sei anni"**

aprile 2014
n. 122



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Emanuela Catalucci _2581

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Maria Paola Mascia _3369

Anna Henrici _3696

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

Dossier del Servizio Studi

**"Chi ben comincia...:
il sistema educativo
dalla nascita ai sei anni"**

aprile 2014
n. 122

a cura di: A. Sanso'
hanno collaborato: L. Formosa, S. Bonanni

INDICE

1.	L'ATTO SENATO N. 1260	7
2.	UNO SGUARDO D'INSIEME	9
3.	GLI ASILI NIDO E I SERVIZI PER L'INFANZIA	10
3.1.	Normativa di riferimento.....	12
3.2.	Documentazione di riferimento.....	14
3.2.1.	<i>Documentazione italiana.....</i>	<i>14</i>
3.2.2.	<i>Documentazione europea e internazionale</i>	<i>15</i>
4.	LA SCUOLA DELL'INFANZIA	16
4.1.	Normativa di riferimento.....	23
4.2.	Documentazione di riferimento.....	24
4.2.1.	<i>Documentazione italiana.....</i>	<i>24</i>
4.2.2.	<i>Documentazione europea e internazionale</i>	<i>24</i>
5.	QUADRO DI RIFERIMENTO GENERALE SUI TEMI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA	26
5.1.	Normativa di riferimento.....	28
6.	FONDI E RISORSE	29

1. L'ATTO SENATO N. 1260

Il disegno di legge [A.S. n. 1260](#), d'iniziativa della sen. Puglisi ed altri, reca "Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento". E' stato assegnato in sede referente alla 7^a Commissione permanente il 11 febbraio 2014, previ pareri delle Commissioni 1^a (Aff. costituzionali), 5^a (Bilancio), 6^a (Finanze), 11^a (Lavoro), 12^a (Sanità), 14^a (Unione europea) e delle Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il provvedimento in esame affronta una pluralità di aspetti relativi all'educazione dell'infanzia dalla nascita fino ai sei anni; le linee portanti del disegno di legge possono essere riassunte nei seguenti aspetti:

- valorizzazione dell'esperienza educativa dei bambini nei primi sei anni di vita e sua continuità;
- definizione per tutti i servizi per l'infanzia e per le scuole dell'infanzia delle età di accesso dei bambini e delle principali caratteristiche funzionali;
- riconoscimento degli asili nido come servizi di interesse generale;
- riconoscimento dei seguenti principi fondamentali che assicurano la qualità dell'offerta ai bambini e alle famiglie: partecipazione delle famiglie, unicità della dimensione di cura e di educazione negli interventi rivolti ai bambini, adeguati rapporti numerici tra personale educativo e bambini accolti nelle diverse fasce di età, qualificazione a livello universitario e formazione continua di tutto il personale educativo, collegialità del lavoro educativo e coordinamento pedagogico;
- indicazione dei livelli essenziali di prestazione che devono essere raggiunti dai servizi prescolari stabilendo il progressivo riequilibrio tra aree territoriali;
- identificazione delle competenze dei diversi livelli istituzionali nel regolamentare, programmare, gestire e monitorare l'offerta educativa per i bambini da zero a sei anni;
- orientamento verso la costruzione di sistemi territoriali integrati di tutti i servizi educativi prescolari.

Il disegno di legge è suddiviso in due titoli:

- Titolo I, Disposizioni generali (artt. 1- 5);
- Titolo II, Livelli essenziali e funzioni del sistema integrato dell'infanzia (artt. 6-14).

L'**articolo 1** reca oggetto e finalità del provvedimento, ossia il pieno sviluppo delle potenzialità delle bambine e dei bambini dalla nascita ai sei anni, attraverso la realizzazione di un sistema integrato di servizi educativi e di istruzione, qualificati come servizi di interesse generale che afferiscono al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

L'**articolo 2** definisce le caratteristiche del sistema integrato per l'infanzia e ne definisce i principi fondamentali, tra i quali la continuità educativa, il sostegno

alla funzione educativa delle famiglie, la partecipazione delle famiglie attraverso l'istituzione di organismi rappresentativi, l'accoglienza e la valorizzazione delle differenze linguistiche, culturali, religiose, etniche, la prevenzione di conseguenze determinate da disabilità o svantaggi di origine culturale e sociale, la promozione della qualità dell'offerta educativa attraverso il coordinamento pedagogico dei servizi, la qualificazione universitaria del personale. Infine, si escludono i servizi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale e dal patto di stabilità.

L'**articolo 3** definisce i diversi servizi educativi per l'infanzia, distinguendoli in:

- a) nido, micronido e sezione per bambine e bambini in età compresa tra i ventiquattro e i trentasei mesi;
- b) servizi integrativi: spazio gioco per bambine e bambini, centri per bambine e bambini e famiglie; servizi in contesto domiciliare,

e ne delinea le principali caratteristiche.

L'**articolo 4** definisce la scuola dell'infanzia come primo livello del sistema di istruzione, nella sua autonomia, unitarietà e specificità pedagogica e didattica.

L'**articolo 5** traccia la continuità del percorso educativo e scolastico del sistema integrato attraverso attività di progettazione e di formazione comuni e la promozione da parte dei comuni di poli per l'infanzia, che accolgono in un'unica struttura o in edifici contigui più servizi educativi e scolastici per bambine e bambini in età da tre mesi fino a sei anni, per condividere i servizi generali e gli spazi collettivi, offrire ai bambini di diversa età esperienze progettate nel quadro di uno stesso percorso.

L'**articolo 6** identifica i livelli essenziali delle prestazioni del sistema integrato, riassumibili nel raggiungimento del 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni in tutti i territori e la presenza del servizio in almeno il 75 per cento dei territori comunali entro il 2020; la generalizzazione quantitativa e qualitativa della scuola dell'infanzia; la possibilità di raggiungere in tempi ragionevoli a piedi o con mezzi pubblici la distanza tra casa e servizio; la qualificazione universitaria del personale educativo.

All'**articolo 7** sono definiti le funzioni e i compiti dello Stato in materia, tra cui la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento della progressiva ed equilibrata estensione del sistema integrato per l'infanzia su tutto il territorio nazionale, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni educative, la determinazione e l'assegnazione delle risorse a carico del bilancio dello Stato, la determinazione dei criteri di valutazione dell'offerta educativa e delle prestazioni del sistema integrato per l'infanzia, l'attivazione di un sistema informativo.

L'**articolo 8** definisce le funzioni e i compiti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano che determinano, tra l'altro, i requisiti strutturali e organizzativi di ogni tipologia di servizio e le procedure per l'autorizzazione al funzionamento, per la denuncia di inizio attività e l'accreditamento, nonché la ripartizione agli enti locali delle risorse pubbliche.

Tra le funzioni di competenza dei comuni (**articolo 9**), si ricordano la programmazione e l'attuazione dello sviluppo, nel territorio di loro competenza,

del sistema integrato per l'infanzia, l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza dei soggetti privati relativamente all'istituzione e alla gestione dei servizi del sistema integrato, per quanto di competenza.

All'**articolo 10** viene definita la partecipazione economica delle famiglie che non può essere superiore al 20 per cento del relativo costo medio, sono garantite forme di agevolazione o di esenzione totale secondo parametri indicati dall'ISEE; vengono inoltre previste forme di *welfare* aziendale (*ticket nido*).

L'**articolo 11** prevede la predisposizione di un Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato per l'infanzia che, sulla base di indicatori di evoluzione demografica e di riequilibrio territoriale, moduli la destinazione alle regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie destinate allo scopo.

L'**articolo 12** reca le necessarie abrogazioni di norme precedenti¹.

L'**articolo 13** prevede la presentazione al Parlamento, da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di una relazione biennale sullo stato di attuazione della legge, avvalendosi allo scopo del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Infine l'**articolo 14** prevede le necessarie coperture finanziarie e l'istituzione di una quota capitaria per il raggiungimento dei livelli essenziali del sistema integrato di istruzione zero-sei anni. Lo Stato, per il raggiungimento dei livelli essenziali, garantisce un cofinanziamento del 50 per cento dei costi di gestione o con trasferimenti diretti o con la gestione diretta delle scuole dell'infanzia; il restante 50 per cento rimane a carico di regioni ed enti locali al netto delle entrate da compartecipazione delle famiglie utenti del servizio. All'onere derivante dal provvedimento, quantificato in euro 500 milioni per l'anno 2014, 700 milioni per l'anno 2015, 900 milioni per l'anno 2016, 1.200 milioni per l'anno 2017, 1.400 milioni per l'anno 2018 e 1.500 milioni a decorrere dall'anno 2019, si provvede mediante utilizzo delle risorse derivanti dalle disposizioni di cui ai commi da 3 a 8. E' inoltre prevista l'abrogazione di alcune norme vigenti².

2. UNO SGUARDO D'INSIEME³

L'Italia spende circa 1,4% del PIL per le famiglie con bambini, mentre nell'Ocse in media si spende il 2,2%. Circa il 29% dei bambini al di sotto dei 3 anni usufruiscono dei servizi all'infanzia, una cifra di molto inferiore alla percentuale dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia (il 98% dei bambini tra i 3 e i 5 anni)⁴.

¹ Chiarimenti sarebbero opportuni in merito all'abrogazione dell'art. 14, comma 1, della legge n. 383 del 2001, riguardante le disposizioni concernenti esenzioni, agevolazioni, franchigie e determinazione della base imponibile, già vigenti in materia di imposta sulle successioni e donazioni.

² Si valuti l'opportunità all'articolo 14, comma 7, di unificare le lettere a), b) e c), riguardanti il DPR n. 916 del 1986.

³ Per la redazione dei capitoli da 2 a 6 si sono utilizzate le seguenti fonti: Eurypedia, [Educazione e cura della prima infanzia](#); Camera dei deputati, Temi dell'attività parlamentare: Diritti dell'infanzia, Asili nido e servizi socio-educativi per la prima infanzia, Il riordino della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, Fondi per le politiche sociali.

⁴ Dati tratti da Cittadinanzattiva, [Asili nido comunali in Italia: tra caro rette e liste di attesa](#) (2012).

L'educazione e la cura della prima infanzia sono organizzate in modo diverso, in base all'età dei bambini.

L'offerta per i bambini nella fascia 0-3 anni di età, che si svolge negli asili nido e nei servizi per l'infanzia, è organizzata a livello locale dai comuni e da soggetti privati. L'istituzione degli asili nido comunali, nella loro funzione di servizi educativi e non solo di aiuto alle famiglie, è stata prevista dalla legge n. 1044 del 1971; i comuni gestiscono direttamente il servizio nell'ambito dei criteri generali stabiliti a livello regionale.

L'offerta per bambini di età superiore a 3 anni è organizzata presso le scuole dell'infanzia, che fanno parte del sistema educativo. Gli istituti che offrono l'educazione pre-primaria sono gestiti principalmente dallo Stato, ma anche dai comuni e da soggetti privati. L'educazione pre-primaria non è obbligatoria e dura 3 anni (da 3 a 6 anni di età).

3. GLI ASILI NIDO E I SERVIZI PER L'INFANZIA

I servizi all'infanzia, che comprendono anche gli asili nido destinati a bambini fino a 3 anni di età, sono principalmente organizzati a livello locale dai Comuni e da soggetti privati, sulla base delle normative emanate dalle singole Regioni⁵. Alcuni Comuni prevedono la possibilità di accreditare gli asili gestiti da privati, qualora siano rispettati e garantiti i requisiti di organizzazione e accoglienza previsti dai relativi regolamenti comunali per la gestione dei servizi all'infanzia; esistono inoltre asili nido meramente privati. Recentemente, data la carenza di posti disponibili negli asili nido pubblici e per agevolare l'organizzazione familiare, è aumentata l'istituzione di asili nido aziendali. Inoltre, spesso più famiglie si organizzano in forme di asilo privato familiare, in cui una mamma si occupa di più bambini oltre al proprio.

La richiesta di servizi per l'infanzia è andata fortemente aumentando negli ultimi anni. Gli asili nido hanno costi di gestione elevati e, di conseguenza, alle famiglie vengono richiesti contributi a volte anche ingenti, in quanto si tratta di un servizio non gratuito. L'offerta è distribuita in modo disomogeneo sul territorio nazionale, in conseguenza della varietà delle politiche degli enti locali, delle aziende che promuovono interventi per facilitare la conciliazione tra esigenze familiari e impegni lavorativi dei dipendenti, o dell'iniziativa privata o privato-sociale.

⁵ Per un quadro della normativa regionale in materia si rimanda a "[Normativa sui servizi per la prima infanzia, 0-3 anni, nelle Regioni e Province autonome](#)". Relativamente alle competenze statali, la Corte costituzionale, "con varie decisioni (sentenze n. 320 del 2004, n. 370 del 2003), ha negato che la disciplina degli asili-nido possa essere ricondotta alle materie di competenza residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., ma ha ritenuto - sulla base di una ricostruzione dell'evoluzione normativa del settore - che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina ricada nell'ambito della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli «trasversali» di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione" (sentenza della Corte costituzionale [n. 114 del 2009](#)).

In genere, gli asili nido accolgono bambini da 3 a 36 mesi di età, ma alcuni Comuni organizzano anche servizi per l'infanzia per bambini di età inferiore a 3 mesi, in genere con la presenza anche di uno dei genitori.

Nel 2007, sono state avviate, in via sperimentale, nelle scuole dell'infanzia le "sezioni primavera" (*si veda il cap. 3*) che accolgono bambini dai 24 ai 36 mesi di età. Questo nuovo servizio è nato per rispondere al bisogno di servizi per l'infanzia, in particolare delle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. Le sezioni sono costituite presso le scuole dell'infanzia, sia statali che paritarie, come una sezione specifica con un proprio progetto educativo, propri spazi e personale dedicato. Le attività relative alla sperimentazione di questo nuovo servizio sono svolte sulla base di appositi accordi con le Regioni.

All'interno degli asili, i bambini possono essere organizzati in gruppi omogenei per fasce di età oppure in gruppi misti. Il rapporto bambini/educatori, così come i livelli minimi e massimi della grandezza dei gruppi, sono definiti dalla normativa regionale.

Generalmente gli asili nido garantiscono un servizio che sia il più possibile idoneo a rispondere alle esigenze delle famiglie, sia per quanto riguarda l'apertura annuale sia in relazione all'orario settimanale e giornaliero.

Il Comune redige un progetto educativo generale, che viene poi realizzato a livello di singolo asilo attraverso la propria programmazione educativa che definisce nel dettaglio i tempi e i modi in cui si svolge l'attività. Normalmente, le attività si svolgono secondo una 'routine' che prevede il gioco, il riposo, i pasti e la cura dell'igiene del bambino. Inoltre, sono previste attività anche all'esterno dell'asilo e con il coinvolgimento delle famiglie o soggetti esterni.

Gli asili nido costituiscono servizi all'infanzia che hanno il duplice scopo di agevolare il lavoro di entrambi i genitori e di fornire un servizio educativo complementare alla famiglia. In questo senso, le attività che vengono svolte hanno lo scopo di aiutare la socializzazione e permettere lo sviluppo delle capacità cognitive del bambino attraverso il gioco, sia individuale che in piccoli gruppi. I bambini sono osservati nel loro processo di sviluppo, con il coinvolgimento delle famiglie.

Secondo dati ISTAT, nell'anno 2011/2012 sono 155.404 i bambini di età tra zero e due anni compiuti, iscritti agli asili nido comunali; altri 46.161 hanno usufruito di asili nido convenzionati o sovvenzionati dai Comuni. In totale ammontavano a 201.565 gli utenti dell'offerta pubblica complessiva.

All'offerta tradizionale di asili nido si affiancano i servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia, che comprendono i "nidi famiglia", ovvero servizi organizzati in contesto familiare, con il contributo dei Comuni e degli enti sovracomunali. Nel 2011/2012, ha usufruito di tale servizio - in diminuzione rispetto all'anno precedente (2,2%) - l'1,6% dei bambini tra zero e due anni.

Secondo il report ISTAT *L'offerta comunale di asili nido ed altri servizi socio-educativi per la prima infanzia (a.s. 2011-2012)*, gli asili nido e gli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia rappresentano circa il 18% delle risorse dedicate dai Comuni al *welfare* locale e il 45% della spesa rivolta all'area di

utenza “famiglia e minori”. Nel 2011, la spesa complessiva per i servizi socio-educativi, al netto delle quote pagate dalle famiglie, è stata pari a 1 miliardo e 296 milioni di euro: il 96% per i servizi di asilo nido e il rimanente 4% per i servizi integrativi⁶.

Indicatori dei servizi socio-educativi per la prima infanzia Anni scolastici 2003/2004 - 2011/2012

TIPO DI SERVIZIO / INDICATORE	2003/04	2004/05	2005/06	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Asili nido								
Percentuale di comuni coperti dal servizio (a)	32,8	35,2	36,7	38,3	40,9	48,3	47,4	48,1
Indice di copertura territoriale del servizio (b) (per 100 residenti 0-2 anni)	67,0	69,5	70,6	72,3	73,4	77,0	76,8	77,7
Indicatore di presa in carico degli utenti (c) (per 100 residenti 0-2 anni)	9,0	9,1	9,6	9,9	10,4	11,3	11,8	11,8
Servizi integrativi								
Percentuale di comuni coperti dal servizio (a)	11,9	14,0	15,1	23,0	23,7	23,8	21,4	17,1
Indice di copertura territoriale del servizio (b) (per 100 residenti 0-2 anni)	25,9	31,2	32,8	39,4	40,8	41,4	36,4	38,2
Indicatore di presa in carico degli utenti (c) (per 100 residenti 0-2 anni)	2,4	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	1,6
Totale servizi per l'infanzia								
Percentuale di comuni coperti dal servizio (a)	38,4	42,0	43,2	48,6	51,0	56,2	55,2	55,1
Indice di copertura territoriale del servizio (b) (per 100 residenti 0-2 anni)	70,1	71,9	73,1	77,7	78,2	80,2	80,5	81,3
Indicatore di presa in carico degli utenti (c) (per 100 residenti 0-2 anni)	11,4	11,2	11,7	12,0	12,7	13,6	14,0	13,5

(a) Percentuale di comuni in cui è presente il servizio. L'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano, dove non è disponibile l'informazione per comune.

(b) Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in comuni in cui è presente il servizio. L'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano.

(c) Utenti per 100 bambini residenti tra 0 e 2 anni.

Fonte: ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido ed altri servizi socio educativi per la prima infanzia* ([a.s. 2011-2012](#))

3.1. Normativa di riferimento⁷

[Legge 6 dicembre 1971, n. 1044](#), *Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*.

[Legge 29 novembre 1977, n. 891](#), *Norme per il finanziamento del piano degli asili nido e modifica della legge istitutiva n. 1044/1971*⁸.

⁶ I dati raccolti con l'indagine sono riferiti ai soli utenti delle strutture comunali o delle strutture private convenzionate o sovvenzionate dal settore pubblico, mentre sono esclusi dalla rilevazione gli utenti del privato *tout-court*.

⁷ Il seguente elenco non ha carattere esaustivo.

⁸ Ha istituito un "Fondo integrativo per gli asili nido" a favore delle regioni, poi soppresso (*si veda infra*).

[Decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55](#), *Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983*⁹, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131.

[Legge 5 febbraio 1992, n. 104](#), *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*¹⁰.

[Legge 28 agosto 1997, n. 285](#), *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*¹¹.

[Legge 8 novembre 2000, n. 328](#), *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

[Legge 28 dicembre 2001, n. 448](#), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*¹².

[Legge 27 dicembre 2002, n. 289](#), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*¹³.

[Legge 27 dicembre 2006, n. 296](#), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*¹⁴.

⁹ Art. 6 - servizi pubblici a domanda individuale.

¹⁰ L'articolo 12 dispone che al bambino da 0 a 3 anni handicappato è garantito l'inserimento negli asili nido e il successivo articolo 13 stabilisce che gli enti locali e le unità sanitarie locali possano altresì prevedere l'adeguamento dell'organizzazione e del funzionamento degli asili nido alle esigenze dei bambini con handicap, al fine di avviarne precocemente il recupero, la socializzazione e l'integrazione, nonché l'assegnazione di personale docente specializzato e di operatori ed assistenti specializzati.

¹¹ Ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. In particolare, l'articolo 3 ammette al finanziamento del Fondo anche i progetti riguardanti l'innovazione e la sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia; il successivo articolo 5 prevede che le finalità dei citati progetti possano essere perseguite attraverso:

a) servizi con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, che prevedano la presenza di genitori, familiari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura, organizzati secondo criteri di flessibilità;

b) servizi con caratteristiche educative e ludiche per l'assistenza a bambini da diciotto mesi a tre anni per un tempo giornaliero non superiore alle cinque ore, privi di servizi di mensa e di riposo pomeridiano; e specifica che i summenzionati servizi non sono sostitutivi degli asili nido previsti dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e possono essere anche autorganizzati dalle famiglie, dalle associazioni e dai gruppi.

¹² L'articolo 70 (*Disposizioni in materia di asili nido*) aveva istituito il Fondo per gli asili nido. La Corte costituzionale con la sent. n. 370 del 2003 ha dichiarato la illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 119 Cost, di parte dell'articolo 70 perché "dal momento che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali, è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce". Il Fondo è stato pertanto soppresso nel 2004 con la legge finanziaria (legge n. 311/2004, articolo 1, comma 59).

¹³ L'articolo 91 ha istituito un Fondo di rotazione per il finanziamento delle iniziative dei datori di lavoro che realizzino servizi di asili nido e micro-nidi. Anche tale Fondo è stato dichiarato incostituzionale, con la sentenza n. 320/2004.

[Legge 24 dicembre 2007, n. 244](#), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*¹⁵.

[Legge 5 maggio 2009, n. 42](#), *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*¹⁶.

3.2. Documentazione di riferimento

3.2.1. Documentazione italiana

- Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per le politiche della famiglia) - Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, [Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio - educativi per la prima infanzia](#) (dic. 2012)
- ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido ed altri servizi socio educativi per la prima infanzia* ([a.s. 2011-2012](#))
- ISTAT, *La scuola e le attività educative* ([anno 2011](#))
- ISTAT, *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati* ([anno 2010](#)) (sezione D.4 Gli asili nido e i servizi integrativi e innovativi per la prima infanzia: Tavole da 24 a 24.5)
- CNEL, [Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo a partire dall'analisi dei costi](#) (maggio 2010)
- Dipartimento per le politiche della famiglia in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Seminario "Nidi e servizi per l'infanzia. Conoscere per governare"*, Roma, 13 novembre 2013¹⁷
- [Autonomie locali e servizi sociali n. 2/2012](#)¹⁸

¹⁴ L'articolo 1, comma 630, ha istituito il [piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia](#). Lo [stato di attuazione](#) del Piano, i finanziamenti erogati, le intese ed altre iniziative pubbliche sono consultabili sul [sito internet del Dipartimento per le politiche della famiglia](#).

¹⁵ Art. 2, commi 458, 459 e 460.

¹⁶ Articolo 21.

¹⁷ All'URL <http://www.astrid-online.it/Amministrazione/Studi-e-ri/Nidi-e-Ser/index.htm> sono reperibili le seguenti relazioni:

Roberta Ceccaroni, *I servizi per la prima infanzia: il punto sulle intese e il Piano d'azione e coesione (Pac)*, Angelo Mari, *Verso una nuova legge statale per la prima infanzia: limiti costituzionali e possibili contenuti*, Sara Mele, *Il ruolo della regione Toscana nella governance del sistema*, Giulia Milan, *Nidi e servizi integrativi in Italia: l'indagine sulla spesa sociale sui Comuni*.

¹⁸ La rivista contiene i seguenti saggi: Marisa Anconelli, *Servizi educativi per la prima infanzia: un dibattito tutt'altro che esaurito*, Sandra Benedetti, *Pedagogia e politica: un binomio quasi perfetto al servizio di una comunità educante*, Anna Del Mugnaio, Maria Cristina Volta, *La sfida della sostenibilità dei servizi 0-3 anni: il caso della Provincia di Bologna*, Gino Passarini, *I servizi educativi per l'infanzia e la sfida della sostenibilità: la proposta della Regione Emilia-Romagna*.

3.2.2. Documentazione europea e internazionale

- RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE dell'Unione europea del 20 febbraio 2013, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* ([2013/112/UE](#))
- EACEA - Eurydice, [Educazione e cura della prima infanzia in Europa: ridurre le diseguaglianze sociali e culturali](#) (2009)
- OECD, [Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#) (2012)
- Vernor Muñoz¹⁹, [Rights from the start. Early childhood care and education](#) (2012)

¹⁹ Former United Nations Special Rapporteur on the Right to Education.

4. LA SCUOLA DELL'INFANZIA

Negli ultimi anni è andata fortemente aumentando la richiesta di servizi educativi per l'infanzia.

La scuola dell'infanzia non è obbligatoria e ha una durata triennale. Questo primo segmento del percorso di istruzione concorre all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale dei bambini promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, e ad assicurare un'effettiva eguaglianza delle opportunità educative. Nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori, la scuola dell'infanzia contribuisce alla formazione integrale dei bambini e, nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, realizza la continuità educativa con la scuola primaria.

Sedi scolastiche per regione - A.S. 2013/2014

Regione	Scuola dell'infanzia
Piemonte	1.069
Lombardia	1.310
Veneto	595
Friuli	301
Liguria	313
Emilia Romagna	725
Toscana	907
Umbria	314
Marche	489
Lazio	1.055
Abruzzo	491
Molise	123
Campania	1.595
Puglia	994
Basilicata	226
Calabria	900
Sicilia	1.573
Sardegna	505
Italia	13.485

Fonte: MIUR - Servizio statistico, Focus "Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale A.S. 2013/2014".

N.B.: si segnala che in questa tabella non sono presenti i dati relativi alle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

*Scuole paritarie per regione
A.S. 2012/2013*

Regione	Scuola dell'infanzia
Piemonte	581
Valle d'Aosta	8
Lombardia	1.779
Trentino A.A.	163
Veneto	1.174
Friuli V.G.	182
Liguria	257
Emilia Romagna	823
Toscana	452
Umbria	95
Marche	118
Lazio	779
Abruzzo	126
Molise	34
Campania	1.207
Puglia	549
Basilicata	50
Calabria	420
Sicilia	878
Sardegna	265
Italia	9.940

*Alunni delle scuole paritarie per
regione A.S. 2012/2013*

Regione	Scuola dell'infanzia
Piemonte	41.827
Valle d'Aosta	507
Lombardia	158.734
Trentino A.A.	10.363
Veneto	91.713
Friuli V.G.	13.394
Liguria	15.645
Emilia Romagna	61.578
Toscana	26.471
Umbria	4.671
Marche	6.775
Lazio	61.351
Abruzzo	6.257
Molise	1.319
Campania	54.732
Puglia	25.100
Basilicata	2.356
Calabria	14.892
Sicilia	31.892
Sardegna	12.463
Italia	642.040

Fonte: MIUR - Servizio statistico, Focus "Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale A.S. 2013/2014".

In generale, possono essere iscritti alla scuola dell'infanzia le bambine e i bambini che compiono fra i 3 e i 5 anni, entro il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento.

A richiesta delle famiglie, possono essere iscritti anticipatamente anche i bambini che compiono i 3 anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento (cosiddetti "anticipi"). L'iscrizione anticipata è possibile in presenza delle seguenti condizioni: la disponibilità di posti e di locali idonei all'accoglienza di bambini di età inferiore ai 3 anni, l'esaurimento delle liste d'attesa e una valutazione sui tempi e i modi dell'inserimento svolta dal collegio dei docenti.

Tasso di scolarizzazione dei bambini iscritti in anticipo (A.S. 2012/2013)

Aree	nati 2010 (Istat)	Statali		Paritarie		Totale anticipi	%
		Anticipi	%	anticipi	%		
Nord Ovest	143.103	5.720	4,0%	8.482	5,9%	14.202	9,9%
Nord Est	97.160	2.905	3,0%	5.948	6,1%	8.853	9,1%
Centro	104.639	7.164	6,8%	4.304	4,1%	11.468	11,0%
Sud	128.777	25.120	19,5%	10.567	8,2%	35.687	27,7%
Isole	59.186	10.493	17,7%	4.567	7,7%	15.060	25,4%
Italia	532.865	51.402	9,6%	33.868	6,4%	85.270	16,0%

Fonte: Govi S., Sezioni primavera e anticipi nella scuola dell'infanzia: dati, analisi critica e prospettive.

Nel 2007, sono state avviate, in via sperimentale, le cosiddette "sezioni primavera" che accolgono bambini dai 24 ai 36 mesi di età; le sezioni sono costituite presso le scuole dell'infanzia, sia statali che paritarie, come una sezione specifica con un proprio progetto educativo, propri spazi e personale dedicato. Le attività relative alla sperimentazione di questo nuovo servizio sono svolte sulla base di appositi accordi con le Regioni²⁰.

Normalmente le scuole dell'infanzia statali sono organizzate in gruppi-classe denominati 'sezioni' che corrispondono all'età dei bambini, ma le sezioni possono essere composte anche da bambini di età diversa, in base all'autonomia delle istituzioni scolastiche che hanno libertà di scelta organizzativa anche per la formazione dei gruppi di alunni. In genere, c'è la tendenza ad alternare le attività di sezione con quelle di intersezione, creando così gruppi eterogenei per età, al fine di creare rapporti più stimolanti fra gli insegnanti e i bambini, per accrescere le interazioni tra i bambini e consentire una più articolata fruizione degli spazi, degli ambienti e dei materiali. Le sezioni sono costituite, di norma, da un minimo di 18 a un massimo di 26 bambini; questi parametri possono subire deroghe in relazione a molteplici fattori, quali la presenza o meno di alunni disabili, le caratteristiche geomorfologiche del territorio, le condizioni economiche e di disagio sociale, le disponibilità di organico²¹.

²⁰ Si veda lo "[Schema di accordo](#) quadro per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni, volta a migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia e a concorrere allo sviluppo territoriale dei servizi socio educativi 0-6 anni", ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata del 1° agosto 2013.

²¹ In tema di programmazione scolastica, dimensionamento scolastico e iniziative per ridurre il disagio degli utenti delle zone svantaggiate, è intervenuta la Corte Costituzionale con [sentenza n. 92/2011](#).

Sezioni, alunni, alunni con disabilità per regione - A.S. 2013/2014

Regione	Scuola dell'infanzia		
	Sezioni	Alunni	Alunni con disabilità
Abruzzo	1.276	30.316	541
Basilicata	571	12.178	144
Calabria	2.051	43.876	412
Campania	6.064	135.064	1.475
Emilia R.	2.235	56.730	792
Friuli	789	18.233	240
Lazio	3.797	95.007	1.663
Liguria	873	21.682	311
Lombardia	4.786	122.125	1.948
Marche	1.436	36.591	620
Molise	296	6.138	95
Piemonte	3.030	74.461	906
Puglia	3.936	93.234	1.226
Sardegna	1.336	29.553	364
Sicilia	5.270	117.126	1.466
Toscana	2.740	69.914	924
Umbria	789	19.942	231
Veneto	1.958	48.194	874
Italia	43.233	1.030.364	14.232

Fonte: MIUR - Servizio statistico, Focus "Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale A.S. 2013/2014".

N.B.: si segnala che in questa tabella non sono presenti i dati relativi alle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

Alunni con cittadinanza non italiana per regione - A.S. 2013/2014 (valore atteso)

Regione	Scuola dell'infanzia
Piemonte	12.432
Lombardia	25.844
Veneto	10.861
Friuli	3.030
Liguria	3.205
Emilia Romagna	12.506
Toscana	11.427
Umbria	3.492
Marche	5.413
Lazio	9.787
Abruzzo	2.926
Molise	268
Campania	3.052
Puglia	3.141
Basilicata	491
Calabria	1.813
Sicilia	3.890
Sardegna	741
Italia	114.319

Fonte: MIUR - Servizio statistico, Focus "Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale A.S. 2013/2014".

N.B.: si segnala che in questa tabella non sono presenti i dati relativi alle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

Le attività didattiche si svolgono, secondo il calendario stabilito da ciascuna Regione, nel periodo compreso tra il 1° settembre e il 30 giugno, per un totale di 35 settimane.

L'orario di funzionamento della scuola dell'infanzia è definito su base settimanale ed è stabilito in 40 ore settimanali (pari a 1400 ore l'anno), con possibilità di estensione fino a 50 ore (pari a 1750 ore l'anno). Tuttavia le famiglie possono chiedere un tempo scuola ridotto, limitato alla sola fascia del mattino, per complessive 25 ore settimanali (pari a 875 ore l'anno). Gli orari sono comprensivi della quota riservata all'insegnamento della religione cattolica.

Le istituzioni scolastiche, nell'ambito della loro autonomia organizzativa e didattica, hanno il compito di definire, sulla base del Piano dell'offerta formativa (POF) e nel rispetto dei limiti stabiliti dalla normativa, i quadri orari settimanali e

giornalieri compatibili con le risorse di organico assegnate e con le prevalenti richieste delle famiglie.

Nella scuola dell'infanzia il curricolo è definito sulla base delle Indicazioni nazionali per il curricolo che assegnano alla scuola la finalità generale dello sviluppo armonico e integrale della persona, in coerenza con i principi della Costituzione italiana e della tradizione culturale europea, nella promozione della conoscenza e nel rispetto e nella valorizzazione delle diversità individuali, con il coinvolgimento attivo degli studenti e delle famiglie²². Assumono come orizzonte di riferimento verso cui tendere il quadro delle competenze-chiave per l'apprendimento permanente definite dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea con la raccomandazione del 18 dicembre 2006.

Gli insegnanti sono liberi nella scelta dei metodi didattici; tuttavia, le indicazioni nazionali per il curricolo indicano alcuni criteri generali per l'organizzazione dell'ambiente di apprendimento²³.

²² Sono previsti cinque campi di esperienza, ciascuno dei quali offre un insieme di oggetti, situazioni, immagini e linguaggi, riferiti ai sistemi simbolici della nostra cultura, capaci di evocare, stimolare e accompagnare apprendimenti progressivamente più sicuri: il sé e l'altro; il corpo e il movimento; immagini, suoni, colori; i discorsi e le parole; la conoscenza del mondo. Per ogni campo di esperienza vengono fissati i traguardi per lo sviluppo delle competenze, che rappresentano dei riferimenti ineludibili per gli insegnanti, indicano piste culturali e didattiche da percorrere e aiutano a finalizzare l'azione educativa allo sviluppo integrale dell'allievo. Per quanto riguarda l'insegnamento della religione cattolica, gli obiettivi di apprendimento sono definiti d'intesa con la Conferenza Episcopale Italiana (CEI).

²³ Tra i criteri per l'organizzazione dell'apprendimento si ricordano:

- una equilibrata integrazione di momenti di cura, di relazione, di apprendimento, dove le stesse routine (l'ingresso, il pasto, la cura del corpo, il riposo, ecc.) svolgono una funzione di regolazione dei ritmi della giornata e si offrono come "base sicura" per nuove esperienze e nuove sollecitazioni;
- una promozione dell'apprendimento attraverso l'azione, l'esplorazione, il contatto con gli oggetti, la natura, l'arte, il territorio, in una dimensione ludica, da intendersi come forma tipica di relazione e di conoscenza;
- la predisposizione di spazi accoglienti, caldi, ben curati, orientati dal gusto estetico;
- una gestione distesa del tempo, in modo da consentire al bambino di vivere con serenità la propria giornata, di giocare, esplorare, parlare, capire, sentirsi padrone di sé e delle attività che sperimenta;
- uno stile educativo dei docenti ispirato a criteri di ascolto, accompagnamento, interazione partecipata, mediazione comunicativa, con una continua capacità di osservazione del bambino, di presa in carico del suo "mondo", di lettura delle sue scoperte, di sostegno e incoraggiamento all'evoluzione dei suoi apprendimenti.

**Personale docente - Posti comuni e di sostegno per regione -
Scuola statale - A.S. 2013/2014**

Regione	Scuola dell'infanzia Posti comuni	Scuola dell'infanzia Posti di sostegno
Piemonte	6.603	585
Lombardia	10.574	1.050
Veneto	4.400	493
Friuli	1.715	141
Liguria	1.896	175
Emilia Romagna	4.861	443
Toscana	5.827	450
Umbria	1.663	118
Marche	3.073	299
Lazio	7.924	1.225
Abruzzo	2.749	276
Molise	646	87
Campania	12.968	1.191
Puglia	7.896	801
Basilicata	1.224	86
Calabria	4.305	356
Sicilia	9.622	983
Sardegna	2.943	297
Italia	90.889	9.056

Fonte: MIUR - Servizio statistico, Focus "Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale A.S. 2013/2014".

N.B.: si segnala che in questa tabella non sono presenti i dati relativi alle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

Nella scuola dell'infanzia, la valutazione assume il carattere della interpretazione più che della misurazione e del giudizio classificatorio per livelli di apprendimento²⁴. Lo strumento principale è quello dell'osservazione occasionale e sistematica dei bambini al fine di cogliere e valutare le loro esigenze e di riequilibrare via via le proposte educative da condividere con le famiglie.

²⁴ La valutazione dei livelli di sviluppo prevede:

- un momento iniziale, volto a delineare un quadro delle capacità con cui si accede alla scuola materna;
- dei momenti interni alle varie sequenze didattiche, che consentono di aggiustare ed individualizzare le proposte educative ed i percorsi di apprendimento;
- dei bilanci finali per la verifica degli esiti formativi, della qualità dell'attività educativa e didattica e del significato globale dell'esperienza scolastica.

4.1. Normativa di riferimento²⁵

[Legge 18 marzo 1968, n. 444](#), *Ordinamento della scuola materna statale.*

[DPR 24 giugno 1986, n. 539](#), *Approvazione delle specifiche ed autonome attività educative in ordine all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche materne.*

[DM 3 giugno 1991](#), *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali.*

[D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297](#), *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado.*

[D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112](#), *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

[DPR 8 marzo 1999, n. 275](#), *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

[Legge 28 marzo 2003, n. 53](#), *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale²⁶.*

[D.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59](#), *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.*

[Decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137](#), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, *Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università²⁷.*

[DPR 20 marzo 2009, n. 81](#), *Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

[DPR 20 marzo 2009, n. 89](#), *Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

[DPR 11 febbraio 2010](#), *Approvazione dei traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi di apprendimento della religione cattolica per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione.*

[DPR 20 agosto 2012, n. 175](#), *Esecuzione dell'intesa tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Presidente della Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, firmata il 28 giugno 2012.*

²⁵ Il seguente elenco non ha carattere esaustivo.

²⁶ Articolo 2, comma 1, lettere d) ed e).

²⁷ Conoscenze e competenze relative a "Cittadinanza e Costituzione".

[DM 16 novembre 2012, n. 254](#), *Regolamento recante indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione, a norma dell'articolo 1, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89.*

4.2. Documentazione di riferimento

4.2.1. Documentazione italiana

MIUR, *Focus “[Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale A.S. 2013/2014](#)”* (con vari dati di sintesi relativi alla scuola dell'infanzia)

S. Govi, *[Sezioni primavera e anticipi nella scuola dell'infanzia. Dati, analisi critica e prospettive](#)* (2013)

4.2.2. Documentazione europea e internazionale

Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Obiettivi di Barcellona - Lo sviluppo dei servizi di cura della prima infanzia in Europa per una crescita sostenibile e inclusiva* [COM\(2013\) 322 final](#)

Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea *sull'educazione e la cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori* ([2011/C 175/03](#))

[Comunicazione della Commissione del 17 febbraio 2011](#), *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori* [COM\(2011\) 66 def.](#)

[Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dell'8 settembre 2006](#), *Efficienza ed equità dei sistemi europei di istruzione e di formazione* [COM\(2006\) 481 def.](#)

Eurydice, *[The structure of the European education systems 2013/2014: schematic diagrams](#)*

Eurydice-Eurostat, *[Le cifre chiave dell'istruzione in Europa 2012](#)*

ChildONEurope: European Network of National Observatories on Childhood, *[Early childhood education and care \(ECEC\) Issues](#)*

OECD, [*Education at a glance 2013*](#) (in particolare l'indicatore C2 relativo all'educazione prescolare)

OECD, [*How Do Early Childhood Education and Care \(ECEC\) Policies, Systems and Quality Vary Across OECD Countries?*](#), 2013

5. QUADRO DI RIFERIMENTO GENERALE SUI TEMI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

La legge n. 451 del 1997 ha istituito, oltre alla Commissione parlamentare per l'infanzia, l' [Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza](#), attualmente regolato dal [DPR 14 maggio 2007, n. 103](#), che ne affida la presidenza congiunta al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro con delega per le [politiche della famiglia](#). I componenti dell'Osservatorio sono rappresentanti di pubbliche amministrazioni nazionali e locali, enti e associazioni, organizzazioni del volontariato e del terzo settore, esperti in materia di infanzia e adolescenza. L'Osservatorio ha il compito di predisporre documenti ufficiali relativi all'infanzia e all'adolescenza:

- il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (*si veda infra*), elaborato ogni due anni con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Il Piano nazionale, acquisito il parere obbligatorio della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, è approvato dal Consiglio dei ministri, adottato con decreto del Presidente della Repubblica e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*;
- la [Relazione biennale sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti](#);
- lo schema del [Rapporto del Governo all'ONU sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989](#), alle scadenze indicate all'art. 44 della [Convenzione](#).

Ai sensi del DPR n. 103/2007, per lo svolgimento delle sue attività l'Osservatorio nazionale si avvale del [Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza](#).

Il [Terzo Piano](#) biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva è stato approvato con D.P.R. 21 gennaio 2011. Il Piano, valido per il biennio 2010-2011, prevede quattro direttrici di azione: consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale; rafforzare la tutela dei diritti; favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale; promuovere l'interculturalità. Particolare attenzione è dedicata alle modalità con cui i servizi rivolti ai minori devono essere erogati: si sottolinea che la loro struttura deve essere permanente e il metodo di lavoro integrato, riducendo le disparità di accesso tra gli utenti e le differenze di qualità sul territorio nazionale. Per quanto riguarda la tutela dei diritti, le indicazioni generali rilevano l'importanza che la normativa sull'infanzia e l'adolescenza si collochi all'interno della cornice internazionale del diritto, con una armonizzazione tra i sistemi di protezione elaborati sul piano delle politiche sociali, sanitarie e dell'istruzione.

Nel [Rapporto sugli esiti di monitoraggio del Piano](#), l'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza ha sottolineato quale elemento di forte criticità la progressiva riduzione delle risorse statali e regionali disponibili per il sistema del *welfare*, sottolineando che la stesura del prossimo Piano dovrebbe essere accompagnata dall'individuazione delle azioni con l'avvio di un'analisi sistematica a ragionata delle risorse attivabili per la loro realizzazione.

La legge finanziaria per il 2007 ha istituito il [Piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi](#) (poi approvato in sede di Conferenza unificata), prevedendo un piano di finanziamenti per conseguire entro il 2010 l'obiettivo comune europeo della copertura territoriale del 33 per cento per la fornitura di servizi per l'infanzia (bambini al di sotto dei tre anni), come fissato dall'Agenda di Lisbona. L'attuazione del Piano è sottoposta a un [monitoraggio semestrale](#) a cura del Dipartimento per le politiche della famiglia e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che, attraverso il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza e l'ISTAT predispongono rapporti e statistiche in materia.

Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

Con la [legge n. 112/2009](#) la Commissione parlamentare per l'infanzia²⁸ ha assunto la nuova denominazione di [Commissione parlamentare per l'infanzia e per l'adolescenza](#), vengono stabilite limitate modifiche sulle modalità di espressione del parere sul piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva ed ampliati i poteri di consultazione della Commissione con gli organismi operanti in materia di diritti dei minori, in Italia e all'estero.

Il garante per l'infanzia e l'adolescenza

La [legge n. 112/2011](#) ha istituito l'[Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza](#). L'istituzione dell'Autorità ha dato attuazione alla Costituzione e ad una serie di convenzioni e atti internazionali, quali la Convenzione sui diritti del fanciullo (fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla [legge 27 maggio 1991, n. 176](#)), e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla [legge 20 marzo 2003, n. 77](#)), nonché al diritto comunitario e a norme legislative vigenti.

Al garante sono attribuiti una serie di compiti, funzioni e poteri, tra i quali si ricordano la facoltà di proporre l'adozione di iniziative per assicurare la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute, la competenza ad esprimere un parere sul piano nazionale di azione prima della sua trasmissione alla Commissione parlamentare per l'infanzia, la competenza ad esprimere osservazioni circa l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni

²⁸ Istituita con la legge n. 451 del 1997.

concernenti i diritti civili e sociali relativi all'infanzia e all'adolescenza, e a vigilare in merito al rispetto degli stessi, la collaborazione con gli altri organismi nazionali e internazionali aventi competenze sull'infanzia e con i garanti regionali già istituiti, la facoltà di esprimere pareri sui disegni di legge, sugli atti normativi del Governo e sui progetti di legge all'esame del Parlamento in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Significativa appare la competenza dell'Autorità garante a determinare, fatte salve le funzioni dei servizi territoriali, le procedure e le modalità con cui ogni singolo soggetto può segnalare ad essa i casi di violazione ovvero situazioni di rischio di violazione dei diritti dei minori. E' inoltre istituito l'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, composto da dipendenti del comparto Ministeri o appartenenti ad altre amministrazioni pubbliche, in posizione di comando obbligatorio, nel numero massimo di dieci unità. La sede e i locali destinati all'Ufficio sono messi a disposizione della Presidenza del Consiglio senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

5.1. Normativa di riferimento²⁹

[Legge 23 aprile 1997, n. 451](#), *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia.*

[DPR 14 maggio 2007, n. 103](#), *Regolamento recante riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.*

[Legge 3 agosto 2009, n. 112](#), *Modifica della denominazione e delle competenze della Commissione parlamentare per l'infanzia di cui all'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 451.*

[Legge 12 luglio 2011, n. 112](#), *Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.*

²⁹ Il seguente elenco non ha carattere esaustivo.

6. FONDI E RISORSE

Fondo integrativo per gli asili nido

La [legge 29 novembre 1977, n. 891](#), al fine di assicurare il completamento del piano degli asili nido previsto dalla legge n. 1044 del 1971, ha istituito a favore delle regioni uno speciale «Fondo integrativo per gli asili nido»³⁰.

A seguito di successivi interventi normativi, le somme relative al Fondo (versate dagli enti previdenziali) confluiscono nelle forme di finanziamento ordinario delle regioni.

Fondo nazionale per le politiche sociali

Il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) è lo strumento con cui, a livello statale, vengono finanziati annualmente gran parte degli interventi dedicati alla sfera del sociale. Sul Fondo, istituito nel 1998 dall'[articolo 59, comma 44, della legge 449/1997](#), è in seguito - tra i vari provvedimenti normativi - intervenuta la [L. 328/2000](#), che ha ripartito annualmente le risorse tra le regioni, le province autonome, i comuni e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con decreto del Ministro della solidarietà sociale, sentiti i ministri interessati e d'intesa con la Conferenza unificata Stato regioni e autonomie locali³¹.

Gli interventi finanziati a valere sul FNPS sono stati ridotti da alcuni recenti provvedimenti normativi. In particolare, le risorse del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza inizialmente allocate nel Fondo nazionale delle politiche sociali, a decorrere dall'anno 2008 sono determinate dalla legge finanziaria limitatamente alle risorse destinate al finanziamento degli interventi nei 15 Comuni riservatari indicati dalla legge istitutiva. Le rimanenti risorse del Fondo nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza confluiscono indistintamente nel Fondo nazionale delle politiche sociali (*si veda infra*).

Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

La [legge 28 agosto 1997, n. 285](#) ha istituito il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza suddiviso tra le regioni (70%) e le 15 città riservatarie³² (30%). Successivamente, la legge finanziaria 2007 ([legge 296/2006](#)) ha disposto, all'articolo 1, comma 1258, che la dotazione del Fondo fosse limitata alle risorse

³⁰ L'art. 2 della legge n. 891 stabiliva che il fondo fosse alimentato - oltre che da fondi statali - dai contributi (di cui all'articolo 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044) relativi ai versamenti INPS o di altri enti previdenziali; successivamente l'art. 1 della legge 1° febbraio 1989, n. 40, ha previsto la confluenza delle somme del fondo per gli asili nido nel "fondo comune regionale" istituito dalla legge n. 281 del 1970. In seguito, ai sensi dell'articolo 18 del D.L. n. 415 del 1989 (*Norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni, nonché disposizioni varie*), a decorrere dall'anno 1990 cessa la corresponsione alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dei finanziamenti previsti per il Fondo integrativo asili nido.

³¹ La Conferenza delle regioni e delle province autonome ha approvato il 20 febbraio 2014 [un documento](#) riguardante l'Intesa sullo schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, concernente il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2014, che si è espressa nello stesso giorno in sede di [Conferenza unificata](#).

³² Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia.

destinate ai comuni riservatari, e venisse determinata annualmente dalla Tabella C della legge finanziaria. Il restante 70% per cento del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, destinato alle regioni, continua a confluire, indistintamente, nel Fondo nazionale per le politiche sociali. Oggi le 15 città riservatarie rappresentano un laboratorio di sperimentazione in materia di infanzia e adolescenza. Il trasferimento delle risorse avviene con vincolo di destinazione, quindi i finanziamenti della legge n. 285 sono collegati alla progettazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Fondo per le politiche della famiglia

Il Fondo istituito ai sensi dell'[art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 223/2006](#), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato ridisciplinato dalla finanziaria 2007 che ha fra l'altro istituito l'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

L'analisi complessiva del Fondo resa dalla Corte dei Conti nella [Relazione sul Fondo per le politiche della famiglia \(Deliberazione n. 2/2012/G\)](#) indica, per un contesto di particolare complessità e rilevanza quale quello delle politiche per la famiglia, la forte esigenza di privilegiare un'ottica strutturale e non più frammentata dei bisogni della persona.

Risorse per la scuola dell'infanzia

Le somme del bilancio statale relative alla scuola dell'infanzia sono allocate nello stato di previsione del MIUR, nella missione "Istruzione scolastica", programma "Istruzione prescolastica". Gli stanziamenti di competenza relativi al bilancio di assestamento 2013 erano pari a 6.152.454.907 euro, quelli relativi al bilancio 2014 sono pari a 5.187.354.714, le previsioni per l'anno 2015 sono di 5.185.027.179 euro e per il 2016 di 5.185.988.993 euro.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>110</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1322 "Disposizioni varie in materia di funzionalità di regioni ed enti locali, di lavoro, di trasporto pubblico locale, di interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali, di modalità di composizione di seggi elettorali, di impignorabilità delle somme dovute alle aziende sanitarie e di trasferimento di beni confiscati al patrimonio degli enti territoriali" - Ed. provvisoria
<u>111</u>	Dossier	Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale
<u>112</u>	Dossier	Sistema elettorale per l'elezione del Parlamento: 1993-2014
<u>113</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1324 "Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, di enti vigilati dal Ministero della salute, di sicurezza degli alimenti, di sicurezza veterinaria, nonché disposizioni di riordino delle professioni sanitarie, di tutela della salute umana e di benessere animale"
<u>114</u>	Dossier	Rappresentanza di genere e cariche elettive
<u>115</u>	Testo a fronte	Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 331, 635, 717, 789, 820, 906, 1085, 1204 e 1228 "Delega al Governo per separazione tra banche commerciali e di investimento"
<u>116</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 1326, 211, 558 e 1309 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo Sviluppo"
<u>117</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1345 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"
<u>118</u>	Dossier	Le Camere alte nei Paesi extraeuropei
<u>119</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1401 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi"
<u>120</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1328 "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"
<u>121</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212-A "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (<i>edizione provvisoria</i>)

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".