

SENATO DELLA REPUBBLICA - DISEGNO DI LEGGE N. 1260

d'iniziativa dei senatori PUGLISI, FEDELI, MARCUCCI, DI GIORGI, MATTESINI, AMATI, ASTORRE, BERTUZZI, BROGLIA, CARDINALI, CASSON, CHITI, CIRINNÀ, CUCCA, CUOMO, D'ADDA, FABBRI, FAVERO, Elena FERRARA, GATTI, Rita GHEDINI, GUERRIERI, IDEM, LEPRI, LO GIUDICE, LO MORO, LUCHERINI, MANASSERO, MARGIOTTA, MARTINI, MATURANI, ORRÚ, PADUA, PAGLIARI, PARENTE, PEZZOPANE, PUPPATO, RICCHIUTI, Gianluca ROSSI, RUTA, SAGGESE, SANGALLI, SANTINI, SCALIA, SOLLO e SPILABOTTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 GENNAIO 2014

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

Relazione di presentazione

ONOREVOLI SENATORI. -- Per assicurare l'effettiva attuazione dei diritti di ogni cittadino fin dalla nascita, la promozione delle pari opportunità e dell'inclusione sociale, l'educazione prescolare deve ricevere un'attenzione particolare e l'investimento per un'offerta di servizi educativi prescolari di qualità deve essere riconosciuto come interesse generale di tutta la comunità nazionale. L'importanza dei primi anni nella vita delle persone, delle condizioni materiali e relazionali in cui lì si vive e delle esperienze che si fanno, è stata ormai accertata dalle scienze pedagogiche, psicologiche, sociologiche, e dalle neuroscienze. Anche gli economisti oggi pongono l'accento sulla necessità che, in una società globalizzata, s'investa nel capitale umano garantendo a tutti un'educazione prescolare di qualità. Il cambiamento del mercato del lavoro, introdotto dall'ingresso delle donne, e il cambiamento dell'economia con l'avvento della società della conoscenza, fa dei servizi educativi all'infanzia una leva decisiva della crescita del Paese. L'intervento sul capitale umano dei bambini costituisce sia una moderna lotta alle disuguaglianze che un moderno sostegno alle donne e ai genitori.

La scelta dell'ottica «zero-sei», che ridisegna il sistema dei servizi integrati dell'infanzia e la scelta del nido quale servizio educativo, non più a domanda individuale, rappresenta sia l'assunzione piena di quei diritti da parte delle politiche pubbliche, sia le risposte a quei mutamenti.

Oggi, a fronte della crisi economica e delle modifiche della Costituzione, che hanno implicazioni molto importanti per il settore dell'educazione prescolare, è necessario avviare politiche di grande respiro costruendo percorsi sostenibili di intervento che le realizzino, nella consapevolezza che si andrà a toccare punti nevralgici dell'assetto istituzionale e politico del nostro paese.

Il testo del presente disegno di legge sul sistema integrato di educazione e istruzione zero-sei anni, riprende il lavoro fatto nelle precedenti legislature dalla Senatrice Anna Serafini, che si fece promotrice di una legge di iniziativa popolare, e lo sviluppa dopo un'approfondita riflessione su ciò che sta avvenendo nei Paesi europei, a partire dall'obiettivo posto dall'Unione europea di raggiungere il 33 per cento di posti nido entro il 2010; sulle leggi precedenti, a partire dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044; sulle ultime sentenze della Corte costituzionale in materia di asili nido, che hanno finalmente riconosciuto la natura educativa del nido come servizio di interesse pubblico; sulla riforma del titolo V della Costituzione; sull'eccellenza maturata nei nidi e nelle scuole dell'infanzia in Italia; sulle concrete esperienze di coordinamento delle autonomie locali, nonché su quelle maturate nelle gestioni pubbliche e private.

Già nel 2002 il Consiglio delle Comunità europee ha riconosciuto l'importanza dell'estensione dei servizi prescolari per lo sviluppo economico dei Paesi fissando al 33 per cento per i bambini sotto i tre anni e al 90 per cento per quelli dai tre ai sei anni gli obiettivi di copertura dell'utenza da raggiungere entro il 2010. Obiettivo non raggiunto dal nostro Paese e dunque rinviato al 2020.

L'importante rassegna *Starting Strong* dei sistemi educativi prescolari in 20 Paesi condotta nei primi anni del nuovo secolo dall'OCSE (2006), ha sottolineato la necessità di provvedere servizi educativi di buona qualità e ha indicato alcune priorità che assumono un rilievo particolare nella situazione italiana:

- un impegno importante della cosa pubblica nel settore;
- l'inserimento della progettazione dei servizi educativi prescolari nel quadro di politiche generali a favore dei bambini e delle loro famiglie volte a combattere la povertà e l'esclusione sociale;
- l'unificazione del settore dell'educazione della prima infanzia, assicurando complementarietà delle azioni di cura e di quelle formative e continuità degli interventi rivolti ai bambini per tutto il periodo prescolare;
- la scelta di un approccio universalistico, che miri a garantire a tutti i bambini l'accesso a servizi educativi di qualità piuttosto che a rispondere ai bisogni di determinate categorie di genitori o bambini.

Questa prospettiva è stata assunta recentemente anche dalla Commissione europea che ha ribadito l'importanza di garantire l'accesso universale a servizi di educazione e di cura per la prima infanzia inclusivi e di buona qualità, perché solo così essi potranno essere efficaci nel combattere le disuguaglianze sociali e tradursi in un risparmio successivo per la società.

L'esperienza realizzata in Italia nell'ultimo mezzo secolo in applicazione delle leggi n. 1044 del 1971 e 18 marzo 1968, n. 444, ottenute dalle lotte delle donne e dei movimenti sindacali, ha mostrato come i servizi educativi prescolari, nidi e scuole per l'infanzia, costituiscano un'importante fonte di occupazione diretta e indiretta e di sviluppo economico, garantiscano il benessere attuale dei bambini e il loro futuro successo scolastico, fornisca un sostegno fondamentale per i loro genitori nell'impegno educativo e nella conciliazione dei tempi di vita e lavoro. La crescente domanda di servizi da parte delle famiglie testimonia la diffusa percezione sociale di queste loro funzioni. Vediamo, inoltre, ogni giorno come, anche a fronte della crescente presenza di famiglie con bambini piccoli provenienti da molti altri Paesi e portatori di culture diverse, i servizi prescolari possano svolgere una funzione fondamentale a sostegno della coesione sociale e nella lotta contro l'esclusione, diventando luoghi importanti nelle città, luoghi di incontro e confronto, di partecipazione e integrazione. Anche per questo oggi le politiche per l'infanzia sono considerate in molti Paesi europei un pezzo fondamentale del *welfare* locale. Ridisegnare queste politiche all'interno di un pensiero articolato sull'organizzazione delle nostre città è una questione complessa e cruciale per la vita democratica del nostro Paese.

Oggi noi abbiamo un sistema di educazione prescolare diviso in due segmenti separati secondo l'età dei bambini e delle bambine: quello dei servizi per l'infanzia per i bambini e le bambine sotto i tre anni e quello delle scuole dell'infanzia per i bambini e le bambine fino all'obbligo scolastico. I due segmenti differiscono per la rispettiva collocazione nel settore del sociale o dell'educazione ai diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale), le conseguenti competenze istituzionali regionale o nazionale, le normative distinte, le competenze professionali e le condizioni lavorative degli operatori, la riflessione pedagogica. Entrambi i segmenti sono attualmente attraversati da tensioni e spinte regressive che, dimostrando scarsa attenzione ai diritti dei più piccoli cittadini, vogliono rispondere alla domanda sociale con servizi per l'infanzia senza condizioni minime di qualità e la continua riproposizione di anticipazioni dell'accesso alla scuola dell'infanzia e primaria. I nuovi assetti istituzionali introdotti dalla modifica del titolo V della Costituzione rischiano di allargare ulteriormente il divario tra i due segmenti, ma possono anche costituire una grande occasione per potenziare e riqualificare entrambi a livello nazionale e locale in una prospettiva unitaria.

Questo disegno di legge ha come obiettivo l'estensione dell'educazione prescolare su tutto il territorio nazionale. I nidi, che si rivolgono ai bambini e alle bambine sotto i tre anni, fanno tuttora riferimento alla legge n. 1044 del 1971 istitutiva del nido, che ne affidava la programmazione e regolamentazione alle regioni e la loro costruzione e gestione alle amministrazioni comunali. Ciò ha prodotto, com'è noto, sia una diversificazione crescente delle normative, sia una diffusione ineguale dei nidi e degli altri servizi per l'infanzia sul territorio nazionale secondo la diversa capacità degli enti locali di rispondere alla domanda delle famiglie.

La legge 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale ha riconosciuto i nidi come servizi fondamentali e quindi oggetto di finanziamento da parte della fiscalità generale, ma ancor oggi i servizi per l'infanzia gravano quasi interamente sui bilanci dei comuni che li gestiscono direttamente

o attraverso accordi con iniziative del terzo settore o di privati. Negli ultimi anni, a fronte delle crescenti difficoltà economiche e dei vincoli derivanti dal patto di stabilità e dalle norme sull'impiego di personale, alcune amministrazioni locali hanno rivisitato gli *standard* organizzativi previsti, abbassando la qualità dei servizi gestiti direttamente o proponendo a soggetti terzi condizioni economiche non tali da garantire né i diritti dei lavoratori né un'adeguata qualità dell'offerta educativa ai bambini e alle bambine. In altri casi, si è assistito a un aumento importante delle rette richieste alle famiglie con effetti regressivi nelle percentuali di frequenza e loro conseguenze nell'economia dei territori.

Il piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, varato dalla legge 27 dicembre 2006, (legge finanziaria 2007), ha costituito l'occasione più importante dal 1971 per rilanciare politiche statali di promozione e sostegno dei servizi per i bambini e le bambine sotto i tre anni. L'attuazione del piano, che è stato rifinanziato solo nel 2008 e 2009, ha permesso di far salire la quota di utenti che si avvale di un servizio socio-educativo pubblico (in gestione diretta o indiretta degli enti locali) dal 9,5 per cento al 14 per cento. Tuttavia, le differenze territoriali sono tuttora molto ampie, tali da configurare una vera e propria questione meridionale anche in questo settore.

Per ciò che attiene la scuola dell'infanzia, l'intervento progressivo dello Stato dal 1968, aggiungendosi all'impegno degli enti locali e di soggetti privati, ha permesso di coprire tutto il territorio nazionale arrivando ad accogliere complessivamente circa il 94 per cento dei bambini tra i tre e i sei anni. Tuttavia, l'obiettivo della generalizzazione dell'accesso per tutti i bambini e le bambine in età non è stato ancora raggiunto, soprattutto a fronte della ripresa demografica in atto in alcune regioni. Anche in questo caso, permangono importanti differenze tra le diverse aree del Paese, nella diffusione delle scuole e nell'assetto organizzativo.

Le scuole gestite direttamente dallo Stato danno risposta circa al 60 per cento e quelle paritarie pubbliche, cioè gestite dai comuni, circa al 12 per cento dei bambini in età. È ancora fondamentale il contributo delle associazioni e dei privati che dà risposta a più di un quarto dell'utenza. Ma queste percentuali variano fortemente da un territorio regionale all'altro e secondo la dimensione urbana: nelle regioni meridionali la scuola dell'infanzia è assicurata soprattutto dallo Stato, mentre le scuole comunali sono molto numerose nelle grandi città sia del Nord e Centro che del Sud e soffrono anch'esse dei vincoli alla spesa pubblica e dello stato dei bilanci comunali. La necessaria razionalizzazione delle risorse pubbliche e la regionalizzazione delle competenze scolastiche apre nuove prospettive relativamente al raccordo tra i diversi livelli di governo e tra i diversi gestori per progettare interventi coerenti sul territorio, in materia di opportunità di accesso e di qualità dell'offerta.

Per entrambi i segmenti zero-tre e tre-sei è, quindi, urgente:

- escludere dal patto di stabilità gli interventi pubblici relativi al loro funzionamento;
- approntare un nuovo piano straordinario per l'estensione dell'offerta e il progressivo riequilibrio territoriale fino a dar risposta ad almeno il 33 per cento dei bambini sotto i tre anni e alla totalità dei bambini tra i tre e i sei anni, prevedendo un sostegno finanziario non solo per l'istituzione di nuovi servizi e scuole ma anche per la loro successiva gestione, ridisegnare meccanismi di finanziamento pubblico che vedano un'equilibrata compartecipazione dei diversi livelli di governo alla spesa per i servizi per l'infanzia e per le scuole dell'infanzia, superare le disparità nelle condizioni di lavoro e nel trattamento economico degli operatori;
- ridisegnare meccanismi di finanziamento pubblico che vedano un'equilibrata compartecipazione dei diversi livelli di governo alla spesa per i servizi per l'infanzia e per le scuole dell'infanzia, superare le disparità nelle condizioni di lavoro e nel trattamento economico degli operatori;
- superare le disparità nelle condizioni di lavoro e nel trattamento economico degli operatori.

Come richiesto da anni da ben due leggi d'iniziativa popolare e numerose sottoscrizioni, è un'esigenza prioritaria l'abolizione della definizione del nido come servizio a domanda individuale, che ha contribuito a frenare l'estensione del servizio e ha scaricato sui soggetti gestori dei servizi e sulle famiglie costi crescenti di compartecipazione alla spesa del servizio. L'identità educativa e il carattere fondamentale del nido hanno già avuto riconoscimento in alcuni atti normativi, ma il nido attende ancora una legge che lo definisca servizio di interesse generale e per tutti i bambini. Inoltre, ai nidi oggi si affiancano in molte città altri tipi di servizi per i bambini sotto i tre anni, quali le sezioni primavera e i servizi integrativi, inclusi servizi organizzati in contesto domiciliare, che hanno trovato alcune definizioni a livello nazionale ma non in forma che precluda il proliferare di altri servizi di dubbia identità e qualità.

La disomogeneità della formazione tra educatori dei servizi per l'infanzia e insegnanti delle scuole per l'infanzia è di ostacolo alla costruzione di percorsi educativi che garantiscano la continuità dell'esperienza dei bambini.

La qualificazione omogenea e di livello universitario degli educatori dei servizi per l'infanzia trova riscontro nelle normative regionali recenti e in percorsi universitari specifici, ma deve essere perseguita come elemento necessario per garantire la qualità dell'esperienza dei bambini nei servizi per l'infanzia ovunque collocati e comunque denominati. Le iniziative di formazione continua devono essere assicurate a tutto il personale dei servizi per l'infanzia comunque denominati.

La scuola dell'infanzia gode di una legislazione nazionale e di norme regionali e provinciali per il diritto allo studio, è pienamente inserita nel quadro scolastico e formativo e la qualificazione universitaria prevista per il personale docente è comune a quella richiesta per gli insegnanti della scuola primaria. Tuttavia, sono troppo rare o episodiche le iniziative di formazione continua in servizio.

Una nuova riflessione a livello nazionale e locale per progettare percorsi formativi universitari e in servizio che vedano la qualificazione degli educatori dei servizi per l'infanzia in continuità con quella degli insegnanti della scuola dell'infanzia può contribuire all'arricchimento della cultura pedagogica di entrambi i profili.

Il potenziamento dei sistemi territoriali integrati di servizi e scuole dell'infanzia, attraverso percorsi di formazione continua degli educatori e insegnanti e l'esercizio della funzione di coordinamento pedagogico che già caratterizzano molte esperienze nel nostro Paese sono indiscussi fattori di qualità dell'offerta educativa e come tali devono essere riconosciuti.

Questo nuovo testo propone dunque un nuovo quadro normativo che:

- sappia valorizzare l'esperienza educativa dei bambini nei primi sei anni di vita e la sua continuità ricollocandola adeguatamente nell'intero percorso di formazione nell'arco della vita;

- definisca per tutti i servizi per l'infanzia, ivi compresi i servizi in contesto domiciliare, e per le scuole dell'infanzia le età di accesso dei bambini e le principali caratteristiche funzionali;

- cancelli la definizione dei nidi come servizi a domanda individuale e li riconosca come servizi di interesse generale con funzione fondamentale e per tutti i bambini;

- riconosca come principi fondamentali che assicurano la qualità dell'offerta ai bambini e alle famiglie: la partecipazione delle famiglie, l'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, la qualificazione a livello universitario e la formazione continua di tutto il personale educativo, la collegialità del lavoro educativo e il coordinamento pedagogico;

- indichi i livelli essenziali di prestazione che devono essere raggiunti dai servizi prescolari stabilendo il progressivo riequilibrio tra aree territoriali;

- identifichi le competenze dei diversi livelli istituzionali nel regolamentare, programmare, gestire e monitorare l'offerta educativa per i bambini da zero a sei anni;

- orienti verso la costruzione di sistemi territoriali integrati di tutti i servizi educativi prescolari.

L'articolo 1 definisce oggetto e finalità e afferma che tutti i bambini e le bambine hanno diritto ad avere pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali. Questi diritti sono resi esigibili attraverso il sistema integrato dei servizi educativi e di istruzione per le bambine e i bambini in età compresa tra i tre mesi e i tre anni.

I servizi educativi e scolastici del sistema integrato 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. Al comma 3 è affermata l'esclusione dei servizi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale (decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 aprile 1983, n. 131) e la conseguente esclusione dal patto di stabilità.

L'articolo 3 definisce e classifica i diversi servizi educativi per l'infanzia e li distingue dai servizi integrativi che offrono ulteriori risposte flessibili e diversificate sotto il profilo strutturale e organizzativo.

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 attraverso i comuni di poli per l'infanzia.

Il titolo II traccia i livelli essenziali e le funzioni del sistema integrato per l'infanzia.

All'articolo 6, infatti, viene posto come livello essenziale il 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.

In un successivo regolamento saranno poi definiti livelli essenziali relativi a rapporti numerici appropriati tra personale educativo e ausiliario e i bambini accolti in funzione della loro età; i requisiti professionali del personale per l'accesso, compresi i titoli universitari; la formazione continua in servizio di tutto il personale; i tempi di compresenza tra il personale educativo, tali da garantire ai bambini significative esperienze di socializzazione e apprendimento; gli *standard* strutturali e organizzativi dei servizi, con riferimento ai requisiti di sicurezza e benessere dei bambini, agli spazi interni ed esterni e alla ricettività, in funzione dell'età dei bambini e della tipologia e dell'orario di apertura del servizio.

È in sede di Conferenza unificata che vengono concordate le risorse di personale e finanziarie a carico dei diversi livelli istituzionali, necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

I livelli essenziali stabiliti dalla presente costituiscono requisiti per l'accreditamento dei servizi per l'infanzia e per il riconoscimento della parità alle scuole dell'infanzia non statali.

All'articolo 7 sono definiti le funzioni e i compiti dello Stato 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, in coerenza con le linee contenute nel Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato per l'infanzia, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni educative di cui all'articolo 6, comma 2; 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 e l'istituzione di un sistema di promozione e di garanzia della qualità e della quantità degli interventi; l'attivazione di un sistema informativo.

All'articolo 8 sono definite le funzioni e i compiti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano che, nel rispetto delle norme generali e dei principi fondamentali e dei livelli essenziali, determinano 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. Le funzioni sono anche di indirizzo, programmazione e sviluppo del sistema integrato per l'infanzia, sulla base delle indicazioni del Piano di azione nazionale, la determinazione degli *standard* qualitativi, la ripartizione agli enti locali delle risorse pubbliche in coerenza con quanto previsto dal Piano di azione; la definizione dei requisiti qualitativi per l'accreditamento dei nidi, dei servizi integrativi e dei servizi innovativi sperimentali e per l'autorizzazione al loro funzionamento; l'indicazione degli indirizzi per l'attuazione di iniziative di formazione permanente delle diverse figure professionali del sistema integrato per l'infanzia, per quanto di competenza; il sistema di valutazione dell'offerta educativa e delle prestazioni del sistema integrato per l'infanzia.

All'articolo 9 sono definiti le funzioni e i compiti degli enti locali per 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 l'infanzia, per quanto di competenza, eccetera.

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. Al comma 3 viene prevista quale forma di *welfare* aziendale, per sostenere l'esigibilità del diritto di andare al nido dei bambini e delle bambine, l'erogazione da parte di aziende pubbliche o private, per le lavoratrici e i lavoratori che hanno figli in età tre mesi -- tre anni un *voucher* spendibile nel sistema dei nidi accreditati o a gestione diretta comunale. Tale *voucher* non prevede oneri fiscali o previdenziali a carico del datore di lavoro né del lavoratore, fino a un valore di 200 euro per singolo buono. Inoltre il costo del servizio è deducibile e l'IVA è detraibile integralmente.

L'articolo 11 prevede il 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, modula la destinazione alle regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie destinate allo scopo.

L'articolo 12 traccia le necessarie abrogazioni di leggi precedenti.

L'articolo 13 prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca svolga una propria relazione biennale sullo stato di attuazione della legge al Parlamento, avvalendosi della struttura del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

L'articolo 14 prevede le necessarie coperture finanziarie. Al comma 1 il costo è definito sulla base 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 di cui all'articolo 6, 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.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

(Oggetto e finalità)

1. Le bambine e i bambini, dalla nascita ai sei anni, devono poter sviluppare pienamente le loro potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, in un adeguato contesto cognitivo, ludico e affettivo. A tal fine è garantito loro il diritto ad avere pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali.

2. La presente legge garantisce la realizzazione dei diritti di cui al comma 1 attraverso il sistema integrato dei servizi educativi e di istruzione per le bambine e i bambini in età compresa tra tre mesi e sei anni, di seguito denominato «sistema integrato». A tale scopo detta le norme generali e stabilisce i principi fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *n*), e terzo comma, della Costituzione. La presente legge si conforma ai principi della Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, nonché alle previsioni del diritto europeo e alle strategie adottate in tale materia dall'Unione europea.

3. Gli interventi di cui alla presente legge sono realizzati sulla base dei principi di libertà e dignità personale, autonomia individuale, solidarietà, eguaglianza delle opportunità, valorizzazione della differenza di genere, rispetto e integrazione delle diverse culture e delle diverse abilità.

4. I servizi educativi e scolastici del sistema integrato per l'infanzia sono aperti senza alcuna discriminazione a tutte le bambine e i bambini dalla nascita ai sei anni; sono servizi di interesse generale con funzione fondamentale e accesso universale.

5. I servizi del sistema integrato per l'infanzia afferiscono al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Art. 2.

(Caratteristiche del sistema integrato per l'infanzia)

1. Il sistema integrato è costituito dai servizi per l'infanzia e dalla scuola dell'infanzia, in base alle età di accesso delle bambine e dei bambini e alle principali caratteristiche funzionali. Nella loro autonomia e specificità i servizi del sistema integrato costituiscono la sede primaria dei processi di educazione e istruzione per la completa attuazione dei diritti previsti all'articolo 1.

2. Il sistema integrato:

a) favorisce la conciliazione fra i tempi e le tipologie di lavoro dei genitori e la cura delle bambine e dei bambini e promuove azioni di sostegno alla funzione educativa delle famiglie;

b) garantisce la sinergia, la coerenza e la continuità educativa tra i diversi servizi educativi e scolastici che lo costituiscono e tra questi e la scuola primaria;

c) prevede la partecipazione delle famiglie alla definizione degli obiettivi educativi e alla verifica del loro raggiungimento attraverso l'istituzione di specifici organismi rappresentativi assicurando modalità flessibili di incontro e collaborazione con le famiglie e apertura al territorio;

d) valorizza l'accoglienza e il sostegno delle diversità linguistiche, culturali, religiose ed etniche e concorre, grazie a interventi personalizzati e a una mirata organizzazione degli spazi e delle attività, a prevenire o limitare le conseguenze determinate da disabilità e da svantaggi culturali o sociali;

e) promuove la qualità dell'offerta educativa avvalendosi di personale educativo con qualificazione universitaria e garantendo la qualificazione continua di tutto il personale, la dimensione collegiale del lavoro e il coordinamento pedagogico dei servizi a livello territoriale.

3. I servizi per l'infanzia non rientrano tra i servizi pubblici a domanda individuale di cui al decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131 e sono esenti dal patto di stabilità.

Art. 3.

(Servizi educativi per l'infanzia)

1. I servizi educativi per l'infanzia sono costituiti da:

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.

2. I nidi e micronidi che accolgono le bambine e i bambini tra tre e trentasei mesi e le sezioni per bambine e bambini dai ventiquattro ai trentasei mesi, concorrono con le famiglie alla cura, all'educazione e alla socializzazione delle bambine e dei bambini, ne rispettano la personalità, i ritmi di vita e di crescita e ne promuovono il benessere e l'armonico sviluppo dell'identità, dell'autonomia e delle competenze. Essi operano in continuità con la scuola dell'infanzia, presentano modalità organizzative e di funzionamento diversificate in relazione ai tempi di apertura del servizio e alla loro capacità ricettiva e assicurano il pasto e il riposo a tutti i frequentanti.

3. I servizi integrativi offrono risposte flessibili e diversificate sotto il profilo strutturale e organizzativo ai diritti delle bambine e dei bambini e ai bisogni delle famiglie. Essi comprendono:

a) gli spazi gioco per bambini, che accolgono bambini da dodici a trentasei mesi in un ambiente organizzato con finalità educative, di cura e di socializzazione, non prevedono il servizio di mensa e consentono una frequenza flessibile fino ad un massimo di cinque ore giornaliere per bambino;

b) i centri per bambini e famiglie, che accolgono bambini dai primi mesi di vita insieme ad un adulto accompagnatore, hanno caratteristiche di aggregazione sociale e ludica per i bambini e di comunicazione e incontro tra gli adulti sui temi dell'educazione e della genitorialità;

c) i servizi in contesto domiciliare o in altro spazio a ciò destinato, comunque denominati e gestiti, sono caratterizzati dal numero ridotto di bambini affidati a uno o più adulti in modo continuativo.

Art. 4.

(Scuola dell'infanzia)

1. La scuola dell'infanzia, di durata triennale, cui hanno diritto tutte le bambine e i bambini di età compresa tra i tre e i sei anni, costituisce il primo livello del sistema di istruzione; essa opera in continuità con i servizi educativi per l'infanzia e con la scuola primaria.

2. La scuola dell'infanzia, nella sua autonomia, unitarietà e specificità pedagogica e didattica, concorre all'educazione e all'istruzione, allo sviluppo dell'identità, dell'autonomia e delle competenze delle bambine e dei bambini, nel rispetto della loro personalità, assicura l'effettiva eguaglianza delle opportunità e tiene conto dell'orientamento educativo dei genitori.

Art. 5.

(Continuità del percorso educativo e poli per l'infanzia)

1. La continuità del percorso educativo e scolastico del sistema integrato intende favorire il processo evolutivo delle bambine e dei bambini, a svilupparne identità ed autonomia in un contesto unitario in cui le diverse articolazioni del sistema integrato per l'infanzia collaborano anche attraverso attività di progettazione e formazione comuni.

2. Al fine di potenziare la ricettività dei servizi e sostenere la continuità degli interventi educativi i comuni promuovono la costituzione 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. Il polo per l'infanzia può essere aggregato anche a una scuola primaria o a un istituto comprensivo.

TITOLO II

LIVELLI ESSENZIALI E FUNZIONI DEL SISTEMA INTEGRATO PER L'INFANZIA

Art. 6.

(I livelli essenziali delle prestazioni del sistema integrato per l'infanzia)

1. Lo Stato garantisce il raggiungimento dei seguenti livelli essenziali delle prestazioni relative a:

a) l'offerta di qualificati servizi educativi per l'infanzia fino a raggiungere almeno il 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 l'anno 2020;

b) la generalizzazione qualitativa e quantitativa della scuola dell'infanzia, garantendone la frequenza a tutte le bambine e a tutti i bambini dai tre ai sei anni;

c) la qualificazione universitaria del personale educativo di tutti servizi del sistema integrato per l'infanzia;

d) la possibilità per tutte le bambine e tutti i bambini di coprire la distanza tra casa e servizio o scuola in tempi ragionevoli a piedi o con i mezzi pubblici ovvero con trasporto appositamente predisposto.

2. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono definiti i livelli essenziali relativi a:

a) i rapporti numerici appropriati tra il personale educativo, il personale ausiliario e i bambini accolti in funzione dell'età dei bambini, della tipologia e dell'orario di apertura del servizio;

b) gli *standard* qualitativi delle prestazioni di tutti i servizi del sistema integrato: requisiti professionali del personale per l'accesso, compresi i titoli universitari; formazione continua in servizio di tutto il personale; tempi di compresenza tra il personale educativo, tali da garantire ai bambini significative esperienze di socializzazione e apprendimento;

c) gli *standard* strutturali e organizzativi dei servizi, in riferimento ai requisiti di sicurezza e benessere delle bambine e dei bambini, agli spazi interni ed esterni e alla ricettività, in funzione dell'età dei bambini e della tipologia e dell'orario di apertura del servizio.

3. Sullo schema di regolamento di cui al comma 2 è acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

4. In sede di Conferenza unificata sono concordate le risorse di personale e finanziarie a carico dei diversi livelli istituzionali, necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

5. I livelli essenziali di cui alla presente legge costituiscono requisiti per l'accreditamento dei servizi per l'infanzia e per il riconoscimento della parità alle scuole dell'infanzia non statali.

Art. 7.

(Funzioni e compiti dello Stato)

1. Al fine dell'attuazione della presente legge, competono allo Stato le funzioni concernenti:

a) la programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento della progressiva ed equilibrata estensione del sistema integrato su tutto il territorio nazionale, in coerenza con le linee contenute nel Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato per l'infanzia di cui al comma 2;

b) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni educative di cui all'articolo 6, comma 2;

c) la determinazione e l'assegnazione delle risorse a carico del bilancio dello Stato;

d) la determinazione dei criteri di valutazione dell'offerta educativa e delle prestazioni del sistema integrato e l'istituzione di un sistema di promozione e di garanzia della qualità e della quantità degli interventi;

e) l'attivazione di un sistema informativo.

2. Lo Stato assicura l'incremento dei nidi d'infanzia e la loro diffusione in tutto il territorio nazionale, con particolare riguardo al Mezzogiorno in attuazione del Piano di azione nazionale.

Art. 8.

(Funzioni e compiti delle regioni)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 5 e dei livelli essenziali di cui all'articolo 6, determinano 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 per l'accreditamento.

2. Al fine dell'attuazione della presente legge, competono alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano le funzioni concernenti:

a) l'indirizzo, la programmazione e lo sviluppo del sistema integrato, sulla base delle indicazioni del Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato per l'infanzia di cui all'articolo 7, secondo specifiche esigenze di carattere unitario regionale e nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 6;

b) la determinazione degli *standard* relativi alle modalità organizzative di funzionamento dei nidi e dei servizi integrativi;

c) la definizione, per quanto di competenza, degli *standard* di qualità dei servizi e delle prestazioni del sistema integrato per l'infanzia;

d) la ripartizione agli enti locali delle risorse pubbliche in coerenza con quanto previsto dal Piano di azione di cui all'articolo 7;

e) la definizione dei requisiti qualitativi per l'accreditamento dei nidi, dei servizi integrativi e dei servizi innovativi sperimentali e per l'autorizzazione al loro funzionamento;

f) l'indicazione degli indirizzi per l'attuazione di iniziative di formazione permanente delle diverse figure professionali del sistema integrato per l'infanzia, per quanto di competenza;

g) il sistema di valutazione dell'offerta educativa e delle prestazioni del sistema integrato per l'infanzia, in coerenza con i criteri definiti ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera d);

h) lo sviluppo del sistema informativo regionale concernente la materia disciplinata dalla presente legge.

Art. 9.

(Funzioni e compiti degli enti locali)

1. Al fine dell'attuazione della presente legge, salvo diversa determinazione delle leggi regionali, competono ai comuni, singoli o associati, le funzioni concernenti:

a) la programmazione e l'attuazione dello sviluppo, nel territorio di loro competenza, del sistema integrato, in coerenza con le funzioni delineate dagli articoli 7 e 8;

b) 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;

c) la promozione di iniziative di formazione in servizio per il personale dei servizi e di iniziative di coordinamento pedagogico e scambio nell'ambito del sistema integrato;

d) la definizione delle modalità organizzative e del coordinamento e di tutti i servizi del sistema integrato a gestione comunale diretta o indiretta;

e) la promozione di iniziative ed esperienze di continuità del sistema integrato con la scuola primaria.

Art. 10.

(Partecipazione economica delle famiglie)

1. Nei nidi d'infanzia, nei servizi integrativi e nei servizi innovativi e sperimentali, di cui agli articoli 3 e 5, pubblici o privati accreditati, la partecipazione economica delle famiglie utenti alle spese di funzionamento dei servizi non può essere superiore al 20 per cento per cento del rispettivo costo medio rilevato a livello regionale, escluse le spese per i costi di ammortamento dei mutui per la realizzazione delle strutture.

2. I comuni garantiscono forme di agevolazione tariffaria subordinate all'accertamento del reddito effettuato secondo l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, nonché forme di esenzione completa dal pagamento nei casi di particolare disagio economico e sociale rilevati dai servizi territoriali.

3. Le aziende pubbliche e private, quale forma di *welfare* aziendale, possono erogare alle lavoratrici e ai lavoratori che hanno figli in età compresa fra i tre mesi e i tre anni un buono denominato «Ticket nido» spendibile nel sistema dei nidi accreditati o a gestione diretta comunale. Tale «Ticket nido» non prevede oneri fiscali o previdenziali a carico del datore di lavoro né del lavoratore, fino a un valore di 150 euro per ogni singolo buono. Il costo del servizio è deducibile e l'IVA è detraibile integralmente.

Art. 11.

(Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato per l'infanzia)

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo predispose il Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato, piano pluriennale di interventi, di seguito denominato «Piano di azione».

2. 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.

3. Il Piano di azione contiene il piano di investimenti, comprendendo anche la ristrutturazione di immobili di proprietà del demanio, delle regioni e degli enti locali e la loro destinazione al sistema integrato per l'infanzia.

4. Il Piano di azione, previo parere favorevole della Conferenza unificata, è adottato con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri interessati. Sullo schema del Piano di azione è acquisita l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

Art. 12.

(Abrogazioni)

1. Sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) legge 6 dicembre 1971, n. 1044;

b) articolo 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448;

c) articolo 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

d) articolo 2, comma 1, lettera e), della legge 28 marzo 2003, n. 53;

e) articoli 1, 3 e 12 del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, e successive modificazioni;

f) articolo 14, comma 1, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 e successive modificazioni.

g) articolo 3, comma 1, lettera b) e articolo 5, comma 1, lettere a) e b), della legge 28 agosto 1997, n. 285.

Art. 13.

(Relazione periodica sullo stato di attuazione della legge)

1. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avvalendosi della struttura del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza di cui all'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, presenta al Parlamento una relazione biennale sullo stato di attuazione della presente legge, tenuto conto dei rapporti presentati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 14.

(Copertura finanziaria)

1. Il Piano di azione prevede 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 di cui all'articolo 6, 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.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in euro 500 milioni per l'anno 2014, in euro 700 milioni per l'anno 2015, in euro 900 milioni per l'anno 2016, in euro 1.200 milioni di euro per l'anno 2017, in euro 1.400 milioni di euro per l'anno 2018 e in euro 1.500 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, si provvede mediante utilizzo delle risorse derivanti dalle disposizioni di cui ai commi da 3 a 8.

3. Al comma 6 dell'articolo 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le parole: «20 per cento» sono sostituite dal seguente: «21 per cento per gli anni 2014 e 2015 e 22 per cento a decorrere dall'anno 2016».

4. Al comma 2-ter, dell'articolo 13 della tariffa, parte prima, annessa al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, le parole: «2 per mille a decorrere dall'anno 2014» sono sostituite dalle seguenti: «2,1 per mille a decorrere dall'anno 2014».

5. Il Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con propri decreti dirigenziali in materia di giochi pubblici, da adottare entro il 28 febbraio 2015, provvede a modificare la misura del prelievo erariale unico, la percentuale dell'ammontare complessivo delle giocate destinate a montepremi, nonché la percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per quella dei punti vendita, al fine di assicurare maggiori entrate in misura non inferiore a 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

6. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le misure dell'imposta fissa di bollo attualmente stabilite in euro 2 e in euro 16, ovunque ricorrano, sono rideterminate, rispettivamente, in euro 2,10 e in euro 17.

7. A decorrere dal 1° gennaio 2016, sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) articolo 10, comma 1, lettere a) e h), del testo unico delle imposte sui redditi di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986;

b) articolo 17, comma 1, lettere d), e), g), g-bis), h) e l) del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986;

c) articolo 26-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni;

d) articolo 1, comma 47, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

e) articolo 176, comma 2-ter, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986;

f) articolo 1, comma 137, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

8. Al fine di consentire alle amministrazioni centrali di pervenire ad una ulteriore riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, le spese di funzionamento relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero, le dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero, previste dalla legge di bilancio, relative alla categoria interventi, e le dotazioni finanziarie per le missioni di spesa per ciascun Ministero previste dalla legge di bilancio, relative agli oneri comuni di parte capitale e agli oneri comuni di parte corrente, sono ridotte in via permanente a decorrere dall'anno 2018, in misura tale da garantire risparmi di spesa per un ammontare complessivo non inferiore a 200 milioni di euro per l'anno 2018 e a 300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019. I Ministri competenti predispongono, entro il 30 giugno 2018 e successivamente entro il 30 marzo di ciascun

anno a decorrere dall'anno 2019, gli ulteriori interventi correttivi necessari per assicurare, in aggiunta a quanto previsto dalla legislazione vigente, i maggiori risparmi di spesa di cui al presente comma. Il Governo, al fine di conseguire gli obiettivi di cui al presente comma, propone a decorrere dall'anno 2018, nella manovra di finanza pubblica, tutte le modificazioni legislative che ritenga indispensabili per l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di risparmio di cui al presente comma.