



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
**14/051/CR09a/C8-C9**

**Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome da rappresentare in sede di audizione presso la Commissione Istruzione del Senato della Repubblica sul Disegno di legge recante: “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”**

### **1. Premessa**

Oggi, in tutta l’Europa, si è ormai riconosciuta, la necessità di avere servizi diffusi dedicati alla prima infanzia e alle loro famiglie.

In Europa - come in Italia - i servizi per la prima infanzia sono stati considerati fino a pochi anni fa soprattutto come strumenti per favorire la conciliazione e quindi l’occupazione femminile, secondo un quadro interpretativo che si è recentemente evoluto: nell’agenda di Lisbona del 2000 il tema della occupazione femminile era prevalente, ma recentemente anche a livello europeo è ormai condiviso che i servizi per la prima infanzia abbiano finalità più ampie.

La Comunicazione della Commissione Europea n.66 del 17 febbraio 2011, dal titolo “Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori”, afferma che l’educazione e la cura della prima infanzia costituiscono la base essenziale per il buon esito dell’apprendimento permanente, dell’integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. Oltre al riconoscimento del beneficio indiretto sulla conciliazione e occupazione femminile, si evidenziano così altri benefici sociali, economici ed educativi diretti alle bambine ed ai bambini che frequentano questi servizi, a condizione che siano di alta qualità.

L’attenzione all’inclusione e l’investimento sul capitale umano dei bambini dei servizi per la prima infanzia costituiscono inoltre una valida lotta alle disuguaglianze, come è stato recentemente ribadito dalla Commissione Europea, che con la Raccomandazione n. 112 del 20 febbraio 2013 dal titolo “Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”, raccomanda di “adottare tutte le misure possibili per favorire tale partecipazione, in particolare per i genitori distanti dal mercato del lavoro o particolarmente a rischio di povertà”.

I servizi alla prima infanzia producono effetti positivi su aspetti decisivi per il futuro dell'Italia: la capacità di apprendimento delle nuove generazioni, l'occupazione femminile, le opportunità per chi proviene da contesti svantaggiati.

Nell'ultimo decennio l'offerta è stata ampliata senza porre le basi per il suo mantenimento nel tempo. Negli ultimi 10 anni i posti nei nidi a finanziamento pubblico sono cresciuti in modo significativo. L'estensione della ricettività non è stata accompagnata, però, dall'introduzione di modalità di finanziamento adeguate a sostenere i costi della gestione ordinaria.

Analogamente è successo con le scuole dell'infanzia, dove l'intervento statale è risultato differenziato per i territori, lasciando in molti casi l'onere del servizio in gran parte sui bilanci comunali o alla libera iniziativa delle scuole dell'infanzia paritarie non comunali.

Le Regioni condividono in linea generale l'intento del presente disegno di legge di promuovere il raccordo di due sistemi per ampliare l'offerta educativa per i bambini da 0 a 3 anni e quella di istruzione per i bambini da 3 a 6 anni, con l'obiettivo di colmare vuoti presenti nel territorio nazionale, in coerenza con le raccomandazioni che il Consiglio d'Europa ha proposto ai paesi membri.

La legge parla di 0-6 ed è certamente molto positivo farlo riunendo l'intero arco dei sei anni sotto un unico sistema integrato, tuttavia questo non deve condurre a ignorare le specificità dei primi tre anni di vita, anni in cui cura e educazione sono complementari, mentre dovrebbe semmai rendere meno "scolasticistico" l'approccio delle scuole dell'infanzia, spesso naturalmente inclinate verso la scuola primaria.

L'idea che ci siano "poli" per la fascia di età 0-6 anni va bene perché ottimizza le risorse di sistema, condividendo spazi, servizi generali, etc., ma ciò non deve significare adattare le scuole dell'infanzia a prendere qualche bambino più piccolo (come purtroppo accade nel caso degli anticipi senza nessuna attenzione ai bisogni della prima età); la costituzione di poli 0-6 anni non può voler dire, quindi, abbassare l'età di accesso alla scuola dell'infanzia, ma al contrario integrare i servizi 0-3 e quelli 3-6 in una progettazione unitaria orientata dalla continuità e dalla coerenza.

### **Osservazioni relative all'Istruzione**

Tuttavia tale complessivo obiettivo deve avvenire secondo principi di chiarezza istituzionale, in particolare tenendo conto del significato primario di Livello Essenziale della Prestazioni che viene introdotto dal disegno di legge.

In merito ai servizi fondamentali infatti, di cui correttamente lo Stato si fa garante del raggiungimento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, questi devono essere posti in carico alla fiscalità generale.

Appare quindi estremamente discutibile il mantenimento di una distribuzione degli oneri sui diversi livelli istituzionali con l'introduzione di Livelli Essenziali delle Prestazioni.

Ciò è inoltre aggravato dall'attuale livello di partecipazione statale all'erogazione di tali servizi, estremamente differenziato sui territori regionali.

Operare quindi un'estensione del servizio per la prima infanzia, sulla base di livelli qualitativi definiti - obiettivi condivisibili del presente disegno di legge - deve partire da un'analisi della situazione esistente anche in termini di impatto finanziario.

## **2. Gli asili nido**

I servizi per l'infanzia comprendono anche i nidi destinati a bambini fino a 3 anni di età. Esistono servizi di nidi pubblici, direttamente gestiti dai Comuni, altri interamente privati, altri aziendali. Inoltre, esistono forme di nidi privati familiari, in cui una mamma si occupa di più bambini oltre al proprio.

### **2.1 La copertura del servizio dei nidi comunali**

Secondo i dati ISTAT, nell'anno 2011/2012:

- sono **155.404** i bambini di età tra zero e due anni compiuti, iscritti **agli asili nido comunali**.

Solo l'11,8% dei potenziali utenti è effettivamente in carico, nonostante vi sia stato un aumento di quasi tre punti percentuali rispetto al dato del 9% del 2002-2003.

- sono **46.161** i bambini di età tra zero e due anni compiuti iscritti ai **“nidi famiglia”**, ovvero servizi organizzati in contesto familiare, con il contributo dei Comuni e degli enti sovracomunali. Rappresentano l'1,6% della popolazione tra zero e due anni.

Sommando gli utenti dei nidi e dei servizi integrativi, risulta pari al **13,5%** la quota di bambini che si avvale di un servizio socio educativo pubblico o finanziato dai Comuni, per un totale di **201.565** di utenti.

La legge si pone l'obiettivo di arrivare alla copertura del 33%: bisogna ricordare che la Commissione Europea, nei suoi obiettivi 2010, parlava di 33% per i servizi a tempo pieno e dunque aver chiaro che la copertura definita come livello essenziale dovrebbe essere collegata alla diffusione dei nidi, non dei servizi integrativi, che pur costituiscono elemento supplementare nel sistema integrato dell'offerta.

Questo è un punto chiave perché altrimenti la copertura rischia di ottenersi con servizi leggeri, per loro natura fragili e instabili.

### **2.2 Il costo del servizio**

Sempre secondo dati ISTAT la spesa pubblica complessiva annuale per i nidi comunali è pari a **1.245 milioni di euro** a cui si somma una spesa di compartecipazione degli utenti di **289 milioni di euro**.

Fra il 2004 e il 2011 la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, ha mostrato un incremento complessivo del 46,4%. Nello stesso periodo è aumentato del 37,9% il numero dei bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai comuni.

Nell'ultimo anno, tuttavia, si registra una sostanziale stabilizzazione della spesa (+1,5% nel 2011 rispetto al 2010) e del numero di bambini beneficiari dell'offerta (-0,04%).

### 2.3 Il costo utente

Con riferimento ai dati sopra riportati, il costo pubblico medio per bambino per gli asili nido comunali è di 7.325 euro, la partecipazione degli utenti ammonta ad euro 1.709, sommando le cifre si ottiene un costo totale di 9.035 euro a bambino.

### 2.4 Il piano straordinario

Nel 2007 con apposita Intesa in Conferenza Unificata il Dipartimento per le politiche della famiglia ha avviato un Piano straordinario triennale per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia, attuato dalle Regioni e Province autonome, alle quali sono state trasferite con successive intese fino al 2012 risorse complessive pari ad oltre 616 milioni di euro, per potenziare l'offerta dei servizi per la prima infanzia.

Le Regioni del Sud si sono impegnate a cofinanziare in maniera molto importante, utilizzando anche le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate – FAS (oggi Fondo per lo sviluppo e coesione), mentre le rimanenti regioni si impegnarono a contribuire con un ulteriore 30%.

Le Regioni hanno contribuito cofinanziando con oltre 300 milioni. Considerando anche le altre iniziative statali, come la sperimentazione delle sezioni primavera e i nidi aziendali nella PA, complessivamente sono stati messi a disposizione dei territori oltre 1.000 milioni di euro negli ultimi sei anni a favore dei servizi per la prima infanzia, oltre che ad altri servizi per le famiglie.

Se si sommano i servizi comunali, quelli del piano straordinario nidi, i servizi privati e si tengono presente anche gli anticipi della scuola dell'infanzia, si raggiunge un tasso di copertura complessivo pari circa al 24,4% con le specifiche territoriali che risultano dalla tabella sotto riportata.

	% copertura Nidi d'infanzia	% copertura Servizi integrativi	% copertura 0-2 anni	Anticipi scuola infanzia	% copertura 0-2 anni considerando gli anticipi
Nord Ovest	20,6	1,8	22,4	3,3	25,7
Nord Est	23,3	3	26,3	3	29
Centro	20,8	2,8	23,6	3,7	27,2
Sud e isole	7,9	0,6	8,5	4,9	13,4
<b>Italia</b>	<b>17,8</b>	<b>2,2</b>	<b>20</b>	<b>4,4</b>	<b>24,4</b>

Percentuale di copertura del bisogno per la prima infanzia al 31 dicembre 2012 (n.posti/popolazione 0-2).

## **2.5 L'impatto economico degli obiettivi di copertura del servizio**

In base al disegno di legge, 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.

Per quanto riguarda quindi il primo segmento di asili nido, si dovrebbe raggiungere un obiettivo del 33% della popolazione sotto i tre anni, con una quota capitaria che non potrà discostarsi significativamente dal costo pubblico medio attuale, pari a 7.325 euro.

**Se consideriamo i dati al netto del piano straordinario - come ci sembra corretto fare - e quindi consideriamo l'11,8% di copertura del servizio di nidi comunali, che corrisponde a 155.404 utenti e consideriamo di arrivare ad una copertura del 33%, significherebbe portare gli utenti a 489.517.**

**Ciò significa un costo complessivo di circa 3,5 miliardi di euro, a fronte dell'attuale costo, attualmente a carico dei Comuni, di circa 1,245 miliardi di euro.**

### **2.5.1 LEP e compartecipazione dei costi**

Inoltre è da considerare che è nella natura stessa dei LEP che il loro raggiungimento sia garantito totalmente dallo Stato, come per altro prevede, correttamente, il disegno di legge in argomento all'articolo 6 comma 1.

Per altro, la stessa 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, quindi il presente disegno di legge non può immaginare di lasciare gravare sui bilanci comunali il carico non solo dell'attuale servizio, ma addirittura di un servizio quasi triplicato ancorché nella misura del 50% (cfr. art. 14, comma 1).

E' inoltre inopportuno demandare tale spinosa questione alla Conferenza unificata (cfr. art. 6, comma 4), poiché senza una chiara presa in carico della questione in sede normativa non si potrà immaginare che quella sia la sede dove si possano concordare la ripartizione delle risorse finanziarie a carico dei diversi livelli istituzionali.

## **3. Le scuole dell'infanzia**

Per le scuole dell'infanzia la situazione è sostanzialmente diversa rispetto a quella degli asili nido.

La copertura del servizio attualmente è vicina al 100% di copertura.

Gli alunni complessivi della scuola dell'infanzia sono infatti 1.661.534, il 98% della popolazione tra i 3 e i 5 anni.

### **3.1 Distribuzione territoriale delle scuole dell'infanzia statali**

L'attenzione in questo caso va posta alla forte disomogeneità territoriale nella ripartizione tra la presa in carico da parte delle scuole statali e delle scuole non statali.

Su una media nazionale del 62% di presa in carico da parte della scuola dell'infanzia statale sul totale alunni della scuola dell'infanzia, si registrano situazioni di percentuali

del 34% in Veneto, 43% in Lombardia, 48% in Emilia Romagna.

Regione	Alunni scuole paritarie	Alunni scuole statali	Totale	Alunni scuola statale sul totale alunni infanzia
Piemonte	41.827	74.461	116.288	64%
Lombardia	158.734	122.125	280.859	43%
Veneto	91.713	48.194	139.907	34%
Friuli	13.394	18.233	31.627	58%
Liguria	15.645	21.682	37.327	58%
Emilia R.	61.578	56.730	118.308	48%
Toscana	26.471	69.914	96.385	73%
Umbria	4.671	19.942	24.613	81%
Marche	6.775	36.591	43.366	84%
Lazio	61.351	95.007	156.358	61%
Abruzzo	6.257	30.316	36.573	83%
Molise	1.319	6.138	7.457	82%
Campania	54.732	135.064	189.796	71%
Puglia	25.100	93.234	118.334	79%
Basilicata	2.356	12.178	14.534	84%
Calabria	14.892	43.876	58.768	75%
Sicilia	31.892	117.126	149.018	79%
Sardegna	12.463	29.553	42.016	70%
<b>ITALIA</b>	<b>631.170</b>	<b>1.030.364</b>	<b>1.661.534</b>	<b>62%</b>

Tale squilibrio territoriale ha un impatto rilevante sul carico finanziario da un lato sul bilancio dei Comuni e dall'altro sulla difficile situazione delle scuole dell'infanzia paritarie non comunali, che sono sempre più in difficoltà nel mantenere il servizio, a causa dei contributi sempre più ridotti da parte dei Comuni e del contributo statale non solo limitato, ma anche incerto.

Infatti, mediamente, il peso economico dello studente dell'infanzia della scuola statale, gravante sul bilancio dello Stato, è pari a circa 5.200 euro mentre quello dello studente della scuola dell'infanzia paritaria è pari a meno di 600 euro.

Altri oneri per le scuole dell'infanzia paritarie sono in carico ai comuni: totalmente nel caso di scuole dell'infanzia paritarie comunali e con contributi estremamente variabili nel caso di scuole dell'infanzia paritarie non comunali.

A questi si sommano contributi delle Regioni, anche in questo caso estremamente variabili.

### **3.2 LEP e compartecipazione dei costi**

L'obiettivo finale dovrà considerare la copertura del 100% della popolazione 3-5 anni, pari a 1.688.545 bambini.

Attualmente lo Stato investe nella scuola dell'infanzia risorse pari a circa 5,3 miliardi per il milione di bambini frequentanti la scuola dell'infanzia statale e circa 370 milioni di contributi per i 631 mila bambini delle scuole dell'infanzia paritarie.

Anche in questo caso, come per i nidi, la definizione del servizio della scuola dell'infanzia come LEP dovrà prevedere un intervento sulla base di un corretto approccio sulla base della quota capitaria e quindi in riferimento ai costi standard.

La diversa modalità dell'offerta del servizio presente nel territorio dovrà essere oggetto di un approfondimento mirato anche al fine di una sua valutazione a carico dei costi standard del servizio.

## **Osservazioni relative alle Politiche Sociali**

Il DDL che propone un sistema educativo integrato per la fascia d'età 0-6 anni è certamente molto positivo nell'ottica della continuità formativa, in una fase dello sviluppo fondamentale per ogni bambino.

La valorizzazione degli aspetti educativi anche nei primissimi anni di vita, superando l'idea dell'accudimento e della cura, è un aspetto che ci trova in forte accordo.

Riteniamo però che tale approccio culturale non debba disperdere l'impostazione territoriale dei servizi e il radicamento, così come avviene nelle migliori prassi, del nido come servizio integrato nella rete di protezione familiare e sociale.

Non può rappresentare quindi solo una scolarizzazione precoce che vada a stemperare quelle caratteristiche della cultura sociale di territorio che definiscono oggi i nidi di qualità come esperienze formative di alto profilo.

Va detto, da dati offerti dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, che l'anticipo scolastico ha riguardato circa 100.000 bambini, con un dato medio nazionale di 5,2 che è pari a 3 nel centro-nord, ma giunge a 9 nel mezzogiorno. In sintesi, Poli 0-6 deve avere il significato di integrazione dei servizi 0-3 e 3-6 in una scelta di progettazione orientata alla continuità e alla coerenza educativa, rispettando però i diritti dei minori con una crescita accompagnata e non anticipata. I laboratori condotti da alcune regioni in questa materia, potranno essere utili per riflessioni da condurre nell'integrazione dei cicli.

L'approccio ad un sistema unitario e integrato deve mantenere, anche prevedendo modalità organizzative e di programmazione definite, il legame territoriale e la rete delle Politiche Sociali.

Sulla individuazione dei servizi per la prima infanzia come Livelli Essenziali si esprime una forte condivisione e ricordando gli Obiettivi UE di giungere ad una copertura dei nidi pari al 33% va sottolineato che si trattava di servizi a tempo pieno e quindi, si dovrà operare in tal senso, oltre che per i nidi anche per i servizi integrativi. Importante è che i servizi integrativi, che hanno in oggi la caratteristica di essere più leggeri, non siano più instabili e soprattutto, l'intero sistema di servizi per la prima infanzia possa rispondere anche all'altro obiettivo di Lisbona: l'incremento del tasso di occupazione femminile.

In termini di sostenibilità della spesa, il DDL prevede di coprire il 50% dei costi dei servizi compresi nel livello essenziale, rimandando il resto della copertura a regioni e comuni. Ciò può essere corretto sul piano della sussidiarietà verticale e della leale collaborazione tra livelli istituzionali, ma non è facile stabilire dei costi standard a livello nazionale, le Regioni ci stanno lavorando, ma esistono molte variabili: dalle forme di gestione (pubblica, esternalizzata, mista, etc.) ai tempi di apertura, alle tipologie di minori ospitati (lattanti, divezzi, bambini con disabilità, etc.), ai parametri del personale in termini quantitativi e di qualificazione, che mutano, non poco, il costo procapite. A questo proposito l'indagine nazionale condotta tra Ministero/Regioni e Istituto, del 2010 individuava un costo medio nazionale di 4,5 euro per ora bambino, con una oscillazione del valore per aree (nord, centro, sud) compreso fra 5,1 e 3,8. Questo significa che si dovranno individuare dei "range" per area geografica, prevedendo progressivi allineamenti che non riducano "al basso" le esperienze più qualificanti.

Lo stesso aspetto poco omogeneo tra territori, si registra anche nella compartecipazione alla spesa. Utile è quindi prevedere nella legge che il carico sulle famiglie non potrà essere superiore ad una percentuale fissata, ferma restando l'applicazione dell'ISEE sulla valutazione del reddito. Rispetto alla percentuale del 20% può essere utile un approfondimento a seguito della prossima definizione dei costi standard a cura del SOSE.

La ipotizzabile copertura dei costi, non quantificata, se non in percentuale a carico dei vari Enti, dal DDL, va prevista in circa 3,5 miliardi (con una stima di circa 10.000 euro a bambino, sempre mutuata dalle previsioni dell'Istituto degli Innocenti); per raggiungere lo standard del 33% , quindi, tenendo conto dell'articolazione della spesa operata nel DDL, possiamo osservare che l'impegno dello Stato, ci pare abbastanza adeguato, purché garantito nel tempo e ovviamente non si tratti solo di nuovi servizi, ma si tenga conto dell'esistente (circa il 50%) con gli ammodernamenti del caso.

Ed infine sul monitoraggio dei servizi realizzati, la legge prevede che ogni due anni ci sia una relazione sullo stato di attuazione effettuata con il supporto del Centro nazionale di documentazione sull'infanzia. Tutto ciò presuppone che ci sia una sistematica raccolta di dati, che peraltro si sta attivando, in collaborazione tra Regioni e Ministero (SINSE). Mentre l'altro aspetto sta nell'accompagnamento e nell'assistenza tecnica ai programmi regionali, affinché siano realizzati, anche dalle regioni che hanno maggiori difficoltà.

## 2. **Osservazioni specifiche alle norme e approfondimenti**

- In più articoli ( 8, 11) si prevede “ il parere” delle Regioni. Il parere è una forma superata nella leale collaborazione tra livelli istituzionali, vanno quindi previste **INTESE**, come da normativa dei rapporti tra Stato e Regioni;
- Sugli aspetti di programmazione (art.li 8,9 e 11) e realizzazione delle attività il ruolo di programmazione è esclusivo delle Regioni, che ovviamente predisporranno il Piano consultando gli Organismi locali previsti dalla programmazione regionale. Dovrà essere previsto anche un collegamento Regioni MIUR. Anche per la programmazione nazionale, per cui si propone intesa in Conferenza UNIFICATA (Regioni e Comuni) è bene che il Governo proceda con consultazioni preliminari ad una *governance* partecipata, per giungere ad un Piano condiviso e sostenibile anche dal punto di vista delle risorse. La copertura finanziaria (art. 14) in riferimento alle Regioni crea qualche preoccupazione non essendo oggi una voce di bilancio e di spesa prevista e/o - vincolante.
- Riteniamo inoltre vada approfondito il tema della formazione degli operatori (educatori dei servizi della prima infanzia e quelli della scuola dell'infanzia) nonché gli aspetti legati a forme contrattuali.
- Verifica di coerenza normativa in particolare con la legge 62 del 2000.

Roma, 8 maggio 2014