



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

Quinta Commissione
“Istruzione, formazione, beni e attività culturali”

***Indagine conoscitiva “L’educazione nella fascia d’età
da zero a sei anni: esperienze e prospettive a confronto”***

Relazione conclusiva

16 aprile 2014

Indagine conoscitiva “L’educazione nella fascia d’età da zero a sei anni: esperienze e prospettive a confronto”

SOMMARIO

PREMESSA	pag. 2
CRONOLOGIA DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA COMMISSIONE	pag. 3
AMBITO DELL’INDAGINE: DATI NAZIONALI E REGIONALI	pag. 4
ESITI DELLA GIORNATA DI STUDI	pag. 23
CONCLUSIONI E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE	pag. 24
ALLEGATI: Atti della Giornata di studi “L’educazione da zero a sei anni: Regioni a confronto”	

PREMESSA

Già a partire dal mese di luglio del 2012 la Quinta Commissione aveva avviato una discussione sul tema relativo all'educazione nella fascia d'età da zero a sei anni ed in tali occasioni era emersa chiaramente l'esigenza di approfondire l'argomento, sia da un punto di vista normativo, che pedagogico-educativo e di gestione.

La Commissione, in considerazione della positiva esperienza avuta con lo svolgimento dell'indagine conoscitiva *sul ruolo delle agenzie formative accreditate e dei centri per l'impiego, l'integrazione tra apprendimento e lavoro e l'educazione degli adulti*, si è pertanto attivata per richiedere l'avvio di una nuova indagine conoscitiva, con la quale:

- fornire un quadro aggiornato dei servizi presenti in Toscana sia per la fascia d'età 0-3 che per quella 3-6, analizzando le caratteristiche dei diversi modelli di gestione ed evidenziandone i costi, i punti di forza e di debolezza;
- operare un raffronto con alcune Regioni italiane, sia da un punto di vista normativo che dei costi e dei modelli di gestione;
- focalizzare in particolare sulle modalità di risposta da parte delle altre Regioni ai tagli governativi sulla scuola dell'infanzia, che in Toscana hanno portato alla realizzazione delle cosiddette Classi Pegaso;
- analizzare le forme di sostegno regionali a favore delle scuole d'infanzia paritarie, sia pubbliche che private;
- dar vita ad una rete di relazioni con le Commissioni consiliari e con gli Assessorati di altre Regioni;
- avviare una riflessione sul progetto dei Centri Integrati Zero-Sei, per analizzarne il valore pedagogico-educativo e comprenderne la possibile realizzazione da un punto di vista metodologico- organizzativo.

Il Presidente del Consiglio ha assegnato alla Quinta Commissione, con deliberazione del 9 aprile 2013, lo svolgimento dell'indagine conoscitiva richiesta che si è ufficialmente aperta con la seduta di Commissione del 2 maggio 2013.

Nello svolgimento dell'indagine la Commissione ha ritenuto opportuno coinvolgere l'Istituto degli Innocenti di Firenze, che su queste tematiche ha una particolare competenza derivante da studi, analisi, raccolta dati e documentazione, non solo a livello toscano, ma anche a livello nazionale. In qualità di gestore del Centro regionale di documentazione, l'Istituto supporta l'Assessorato regionale per le attività di monitoraggio, ricerca e formazione degli operatori in

tutta la regione; gestisce anche il Centro nazionale di documentazione, che effettua il monitoraggio degli asili nido di tutte le regioni, sia in termini quantitativi che qualitativi.

Per poter avviare l'indagine la Commissione ha dovuto reperire, sia per i servizi alla prima infanzia, che per la scuola dell'infanzia, tutta una serie di dati, riferiti alle regioni italiane, in merito al numero degli utenti, alla copertura delle richieste da parte dei servizi, alle tipologie di gestione.

La Commissione ha predisposto anche un quadro riassuntivo della normativa regionale in materia, che ha evidenziato le varie politiche adottate dalle regioni italiane.

Una volta in possesso di tali dati, la Commissione ha avviato un lavoro di approfondimento, articolato in più campi di azione:

- a) individuazione di alcune Regioni, caratterizzate da un grado di copertura del servizio simile o superiore a quello toscano e con un ventaglio di casistiche vario in termini di offerta e soluzioni adottate;
- b) organizzazione di una giornata di studi con alcune Regioni presso il Consiglio regionale;
- c) per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, analisi dell'evoluzione delle spese e degli investimenti da parte del Ministero competente, anche grazie ad un apposito incontro avuto a Roma con la struttura ministeriale di riferimento;
- d) focus sugli aspetti pedagogico-educativi dei centri integrati 0-6, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, e sugli aspetti gestionali di strutture che dipenderebbero in parte dal ministero ed in parte dagli enti locali.

CRONOLOGIA DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA COMMISSIONE

- 2 maggio 2013, seduta di Commissione, audizione della dirigente del Settore Infanzia della Giunta regionale;
- 13 giugno 2013, incontro del Consigliere Segretario Parrini con il Dott. Govi e la D.ssa Silvestro presso il MIUR - D.G. Coordinamenti scolastici e autonomia scolastica;
- 19 giugno 2013, seduta di Commissione, relazione del Consigliere Segretario Parrini;
- 15 luglio 2013, seduta di Commissione, relazione del Vice Presidente Villa;
- 25 luglio 2013, seduta di Commissione, relazione della Consigliera Lastri;
- 18 settembre 2013, seduta di Commissione, organizzazione prosieguo dei lavori;

- 16 ottobre 2013, seduta di Commissione, audizione della Presidente dell’Istituto degli Innocenti Sandra Maggi e del Dirigente Area Educativa Aldo Fortunati;
- 22 novembre 2013, giornata di studi “L’educazione da zero a sei anni: Regioni a confronto”;
- 16 gennaio 2014, seduta di Commissione, organizzazione prosieguo lavori;
- 19 febbraio 2014, seduta di Commissione per esame prima bozza di relazione conclusiva;
- 18 marzo 2014, seduta di Commissione per esame seconda bozza di relazione conclusiva;
- 3 aprile 2014, seduta di Commissione per esame relazione conclusiva;
- 16 aprile 2014, seduta di Commissione per approvazione relazione conclusiva.

AMBITO DELL’INDAGINE.

DATI NAZIONALI E REGIONALI

La premessa che sta alla base del lavoro svolto dalla Quinta Commissione del Consiglio regionale della Toscana si riassume nella comune condivisione, da parte di tutte le forze politiche, della necessità di sviluppare il più possibile i servizi all’infanzia, obiettivo da perseguire con responsabilità. Alla base di questo lavoro vi è, dunque, la scelta politica di fondo del governo regionale e più in generale di tutto il Consiglio Regionale, rispetto ai servizi educativi all’infanzia: una presa di responsabilità collettiva, sia da parte della maggioranza che dell’opposizione, circa la necessità di sviluppare, potenziare e scommettere sui servizi all’infanzia

In Toscana i dati, che saranno presentati in questa relazione, ci confortano, ma questo non significa che si debba abbassare il livello di guardia: occorre, al contrario, consolidare l’attuale livello dei servizi presenti in Toscana e mantenerlo, perseguendo una sempre maggiore integrazione fra servizio pubblico e servizi del privato sociale e sollecitando il Ministero competente ad un maggiore impegno in questi settori di intervento.

Con questa indagine la Commissione si è posta l’obiettivo di conoscere per poi poter compiere azioni, nei confronti del governo regionale, tese a consolidare questi servizi, a valorizzarne la qualità e anche a modificarli, perché sappiamo bene che i bisogni dei nostri piccoli cittadini e delle famiglie cambiano con una rapidità incredibile. Conseguentemente occorre tenere conto dei cambiamenti dei bisogni dei bambini e delle loro famiglie, avendo la capacità di rendere flessibili i servizi e di rispondere con servizi sempre più innovativi.

Dal momento che l'indagine conoscitiva portata avanti dalla Quinta Commissione coinvolge un ambito di intervento particolarmente vasto, si rende necessario tener ben distinte le due tipologie di servizi analizzate, ovvero quelli alla prima infanzia, da zero a tre anni, e quelli alla seconda infanzia, da tre a sei anni, con un breve excursus sulla sperimentazione dei centri integrati 0-6 . L'illustrazione che segue sarà pertanto articolata in distinti paragrafi.

Da 0 a 3

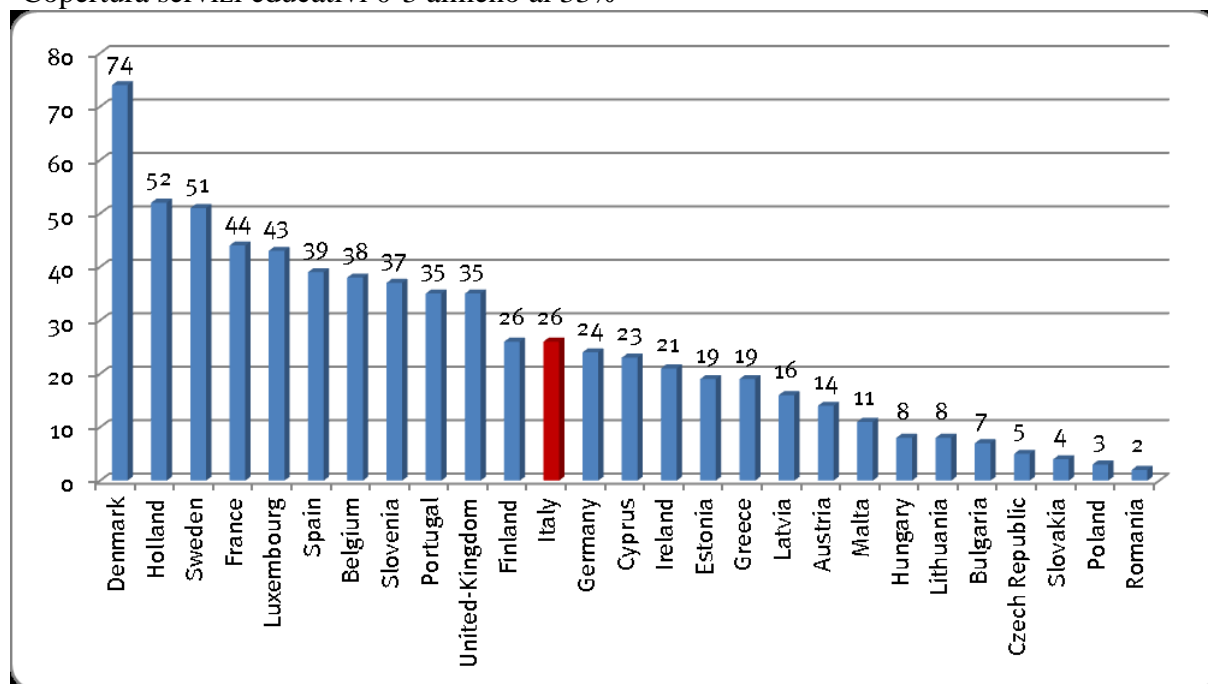
Il tema dell'educazione nei primi anni di vita trova tutti d'accordo nell'individuare questa fase come cruciale per la formazione della personalità individuale. Anche gli economisti hanno riflettuto sul rapporto che esiste fra investimenti sull'infanzia e sviluppo economico della società, arrivando a sostenere che l'investimento nei primi anni di vita produce un vantaggio economico ed è anche l'unico modo di inserire strumenti di mobilità sociale per rompere l'automatismo della riproduzione delle disuguaglianze sociali.

A tal proposito è opportuno richiamare la comunicazione della Commissione europea del 2011, che può a buon diritto essere ritenuta il *manifesto dell'infanzia*. Questa comunicazione, che è la sintesi di studi non solo di tipo pedagogico, ma soprattutto di tipo economico, afferma che l'investimento nell'Early Childhood Education and Care, ossia nell'educazione e nella cura della prima infanzia, “è la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità”. Gli effetti dunque non si esauriscono nella sfera individuale del bambino destinatario delle politiche, ma si ripercuotono sul sistema socioeconomico nel suo complesso: si afferma che, ovviamente accompagnato al ruolo fondamentale della famiglia, l'investimento nell'educazione e nella cura della prima infanzia ha un impatto profondo e duraturo che interventi successivi non riuscirebbero mai a recuperare. La portata di questi effetti positivi è di vasta scala: va dalla diminuzione del rischio dell'abbandono scolastico precoce ad una maggiore equità degli esiti nel campo dell'istruzione e tale investimento consentirebbe addirittura di ridurre i costi per la società, non solo in termini di spreco di talenti, ma addirittura in termini di risparmio di spesa pubblica con riferimento al comparto sociale, sanitario e persino giudiziario

Purtroppo però, relativamente agli investimenti sull'infanzia rispetto al PIL, l'Italia occupa a livello europeo il quartultimo posto con l'1,3%; inoltre, in merito alla copertura dei servizi educativi 0-3, gli indicatori del 2010 vedono l'Italia al 26% a fronte di un obiettivo del 33%, così come si evince dalla sottostante tabella.

...Come siamo messi in Italia? Indicatori 2010

•Copertura servizi educativi 0-3 almeno al 33%



Questo scarso risultato sui servizi per la prima infanzia è dovuto anche al disimpegno dello Stato: su questo settore gli investimenti statali si sono avuti agli inizi degli anni '70, ma si sono presto esauriti; le uniche ulteriori iniziative del Governo si sono realizzate oltre trent'anni dopo, a partire dal piano straordinario del 2007. È chiaro che con questo lasso di tempo fra il primo intervento ed il secondo non è stato possibile conseguire indicatori importanti e si sono prodotte disparità molto forti fra i territori.

Infatti, la diversa distribuzione territoriale dell'offerta di servizi nel Paese continua ad essere un tratto caratteristico e critico della situazione italiana; le differenze discriminano ancora fortemente le opportunità di accesso ai servizi da parte di bambini residenti in diverse aree territoriali sotto molteplici punti di vista: per un verso, nidi e servizi integrativi sono concentrati nel Centro-Nord (fra 19,2 e 22% i nidi e fra 1,7 e 3,1% i servizi integrativi) e molto meno nel Sud e nelle Isole (7,5% i nidi e 0,8% i servizi integrativi), per l'altro la percentuale più forte di accessi anticipati alla scuola dell'infanzia si realizza proprio nel Mezzogiorno, dove gli anticipatori rappresentano l'8,5%, e solo marginalmente nel Centro-Nord, dove oscillano fra il 3,1 ed il 3,3%. Quindi, il nido costituisce la parte prevalente del sistema delle opportunità nell'Italia del nord e del centro, mentre nel Mezzogiorno la maggioranza dei bambini al di sotto dei tre anni accolti in un servizio educativo frequenta, come anticipatorio, la scuola dell'infanzia; da questo si deduce che se i nidi sono significativamente diffusi non si utilizza che marginalmente l'opportunità di accesso

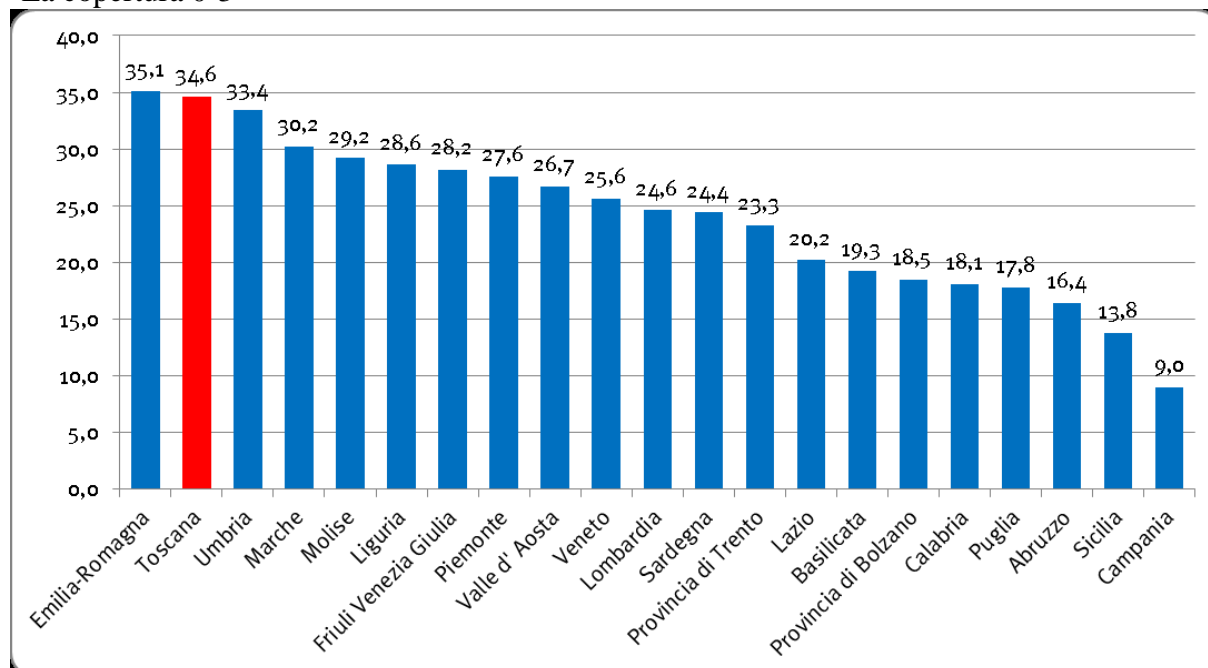
anticipato alla scuola dell'infanzia, che diventa invece opportunità prevalente proprio nei casi di carenza di sviluppo dell'offerta di nido.

Passando ad analizzare la Regione Toscana, le cose vanno decisamente meglio. La Toscana è una delle quattro regioni italiane che ha tagliato il traguardo del 33% per i servizi alla prima infanzia, attestandosi al 34,6% (27,3% nido d'infanzia, 4,3 servizi integrativi e 3% anticipi); esiste poi una percentuale dell'11,3% di bambini (non anticipatari) che entrano a settembre alla scuola dell'infanzia e che compiono tre anni entro la fine dell'anno solare (ovvero fra settembre e dicembre): considerando anche questi ultimi, il tasso di accoglienza ad inizio anno educativo nella fascia d'età 0-3 si attesta al 45,9%, percentuale che pone la Toscana in una condizione di indubbio primato. Se poi si depurasse l'indicatore dai bambini che hanno da zero a tre mesi l'indicatore crescerebbe ancora.

Non è un caso, del resto, che in Regione Toscana – e questo non è diffuso a livello nazionale – le politiche per la prima infanzia non siano collocate nell'Assessorato alle politiche sociali, come avviene nella maggioranza delle altre regioni, ma all'interno dell'Assessorato all'istruzione: la connotazione non è socio-assistenziale, ma da sempre è stata di tipo educativo, in quanto si è sempre pensato al segmento 0-3 come al primo percorso educativo dei bambini.

... Come va la Toscana rispetto al resto dell'Italia?

• La copertura 0-3



In Toscana, sulla base dei dati relativi all'anno educativo 2010/2011, il nido è il servizio più richiesto (tasso di copertura 25,2%), ma anche i servizi integrativi presentano un tasso del

4,9%, superiore a quello nazionale. Per i servizi integrativi, la recente evoluzione evidenzia una diminuzione della loro rilevanza e del numero di quelli che si mantengono attivi, perché le famiglie hanno bisogno di servizi più completi e la questione del pasto è dirimente.

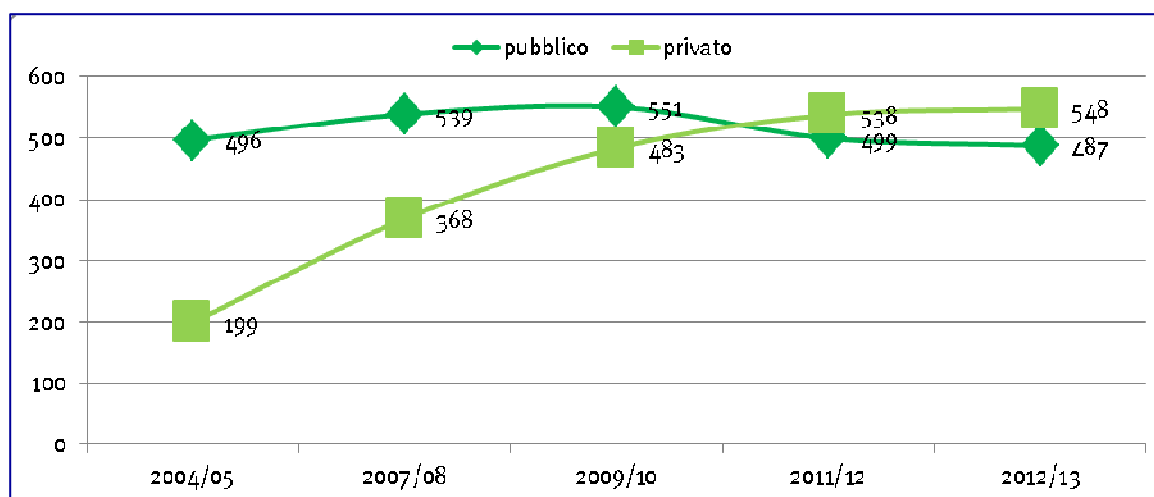
Esiste una buona percentuale di bambini, pari al 9,41%, che sono accolti, ma poi cessano di frequentare: questo fatto potrebbe derivare anche dalle difficoltà che le famiglie incontrano, in tempi di recessione economica generale, ad onorare il patto contrattuale assunto col servizio per il pagamento della retta. Per questo la Toscana, con il regolamento in materia di servizi educativi recentemente approvato (reg. 41/R del 30 luglio 2013), ha previsto l'overbooking (oggetto di una precedente sperimentazione), che può servire per ovviare a questo problema: in considerazione della non corrispondenza tra bambini iscritti e frequentanti, è possibile iscrivere un numero di bambini superiore alla ricettività della struttura fino ad un massimo del 20%.

Dati Toscana su bambini accolti sulla popolazione da 3 a 36 mesi

Anno educativo	Bambini accolti nei servizi educativi per l'infanzia	Bambini anticipatari accolti nelle scuole dell'infanzia	Totale bambini accolti	Bambini residenti 3-36 mesi	Indicatore di Lisbona
2004/2005	20.038	2.253	22.291	83.460	26,7
2007/2008	24.331	2.295	26.626	88.072	30,2
2009/2010	26.813	1.682	28.495	90.181	31,6
2011/2012	27.361	2.930	30.291	90.691,33	33,4
2012/2013	25.782	2.858	28.640	86.177,67	33,2

In Toscana si è verificato il sorpasso dei servizi a titolarità privata su quelli pubblici, come si evince dalla sottostante tabella. La parte pubblica del sistema si è evoluta nel tempo con il risultato che il servizio rimane pubblico, ma il gestore proviene dal privato sociale. Il dato tuttavia è rovesciato per quanto riguarda la capacità di accoglienza, perché mediamente i servizi privati hanno una ricettività più bassa e quindi, se il dato lo guardiamo dal punto di vista dei bambini accolti, i servizi pubblici comunali accolgono ancora un numero di bambini superiore a quelli privati.

Presenza di servizi a titolarità pubblica e privata in Toscana



La Commissione ha effettuato anche una comparazione della legislazione vigente in otto delle venti regioni Italiane, ovvero Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana e Veneto. Le regioni sono state scelte sia sulla base di un criterio geografico (in modo che fossero rappresentate sia regioni del Nord, che del Centro e del Sud), che demografico, ma anche politico (regioni dove non si è storicamente verificata alternanza al governo, come Lombardia, Emilia Romagna e Toscana, e regioni dove tale alternanza si è al contrario verificata).

Effettuare un confronto fra le normative regionali in materia di servizi alla prima infanzia non sempre risulta essere semplice, le complicazioni maggiori derivano dalle diverse tempistiche con cui le Regioni hanno normato la materia e dai diversi strumenti normativi adottati (leggi, regolamenti, delibere, decreti, circolari, direttive...).

Lombardia, Toscana ed Emilia Romagna risultano essere le regioni con l'offerta di servizi più ampia, che dagli asili nido arriva ai centri gioco, ai nidi aziendali, fino a quelli familiari. In tutte e tre le regioni citate esistono riferimenti normativi alla continuità verticale tra asilo nido e scuola dell'infanzia. Da segnalare la nuova normativa della Regione Calabria, che ha sostituito la precedente legge del 1973.

Sempre relativamente alle suddette otto regioni, la Commissione ha reperito tutta una serie di dati, riassunti nelle seguenti tabelle:

Regione	Numero complessivo bambini frequentanti	Numero complessivo servizi attivi	di cui a titolarità pubblica	di cui a titolarità privata	servizi a titolarità privata accreditati	servizi a titolarità privata non accreditati	sostegno pubblico per servizi a titolarità privata
Calabria	3.128	214	79	135	n.d	n.d	n.d
Emilia Romagna	40.831	1.237	749	488	n.d	n.d	n.d
Lazio	25.649	924	372	552	n.d	n.d	n.d
Lombardia	61.166	2.367	647	1720	n.d	n.d	n.d
Marche	10.769	393	177	216	n.d	n.d	n.d
Puglia	9.883	356	124	232	n.d	n.d	n.d
Toscana	29.192	1.035	487	548	382	166	n.d
Veneto	29.368	1.310	325	985	n.d	n.d	n.d

Fonte: Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia al 31.12.2012 – Istituto degli Innocenti

Numero dei bambini frequentanti disaggregato per tipologia di servizio					
Regione	Nidi d'infanzia	SERVIZI INTEGRATIVI			
		Asilo nido	Spazio gioco	Centro per bambini e famiglie	Servizi educativi domiciliari
Calabria	3.128	n.d	n.d	n.d	n.d.
Emilia Romagna	37.974	n.d	n.d	n.d	2.857
Lazio	23.206	n.d	n.d	n.d	2.443
Lombardia	58.458	n.d	n.d	n.d	2.708
Marche	9.935	n.d	n.d	n.d	834
Puglia	9.554	n.d	n.d	n.d	329
Toscana	22.288	1.865	520	316	2.701
Veneto	25.493	n.d	n.d	n.d	3.875

fonte: Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia al 31.12.2012 – Istituto degli Innocenti

(1) – i dati riportati sono disponibili solo in forma aggregata

servizi attivi, disaggregati per tipologia di servizio					
	Nidi d'infanzia	SERVIZI INTEGRATIVI			
Regione	Asilo nido	Spazio gioco	Centro per bambini e famiglie	Servizi educativi domiciliari	TOTALE (1) servizi integrativi
Calabria	214	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia Romagna	1.016	n.d.	n.d.	n.d.	221
Lazio	839	n.d.	n.d.	n.d.	85
Lombardia	2.019	n.d.	n.d.	n.d.	348
Marche	351	n.d.	n.d.	n.d.	42
Puglia	341	n.d.	n.d.	n.d.	15
Toscana	828	113	35	59	207
Veneto	908	n.d.	n.d.	n.d.	402

fonte: Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia al 31.12.2012 – Istituto degli Innocenti

(1) – i dati riportati sono disponibili solo in forma aggregata

Si seguito si fornisce una tabella riepilogativa degli aspetti principali della normativa delle suddette otto regioni.

Quadro sinottico della normativa regionale relativa ai servizi educativi per la prima infanzia (0-3)

	Calabria	Emilia Romagna	Lazio	Lombardia	Marche	Puglia	Toscana	Veneto
Tipologia dei servizi	artt. 4, 5, 6, 7 lr 15/2013 nido d'infanzia, centri per bambini e genitori, spazi gioco bambini, servizi domiciliari	artt. 2, 3 lr 1/2000 nido d'infanzia, centri per bambini e genitori, spazi gioco bambini, servizi domiciliari	art. 1 lr 5/1973 asili nido art. 1 lr 59/80 asili nido	art. 14 lr 57/1980 asili nido del. g.r 11 febbraio 2005, n. 7/20588 nido, micro nido, centro prima infanzia, nido famiglia	artt. 6, 7 lr 9/2003 nido d'infanzia, centri per l'infanzia, spazi per bambini, centri di aggregazione, servizi itineranti, servizi domiciliari	art. 53 reg.reg. 4/2007 asilo nido, micro nido, nido aziendale, nido di condominio	art. 4 lr 32/2002 nido d'infanzia, spazio gioco, centro per bambini e famiglie, (nido aziendale)servizio domiciliare	artt. 5, 6, 17 lr 32/1990 asilo nido, asilo nido minimo, nido integrato, nido famiglia, centro infanzia
Rapporto bambini/educatori	art. 10 lr 15/2013 rinvio al futuro reg.attuazione per definire <i>requisiti organizzativi e strutturali di tutti i servizi educativi</i>	art. 32 lr 1/2000 del.ass.leg. 85/2012- punto 2.8.b: il rapporto varia a seconda del tempo (di apertura e di lavoro dell'operatore) e dell'età dei bambini	art. 14 lr 5/1973 <i>1 educatore ogni sei lattanti, 1 educatore ogni dieci divezzi art.18 lr 59/80</i> <i>1 educatore ogni 7 bambini</i>	del. g.r 11 febbraio 2005, n. 7/20588 1 ogni 8 posti (nido), 1 fino a 10 posti (micronido), 2 fino a trenta posti per centro prima infanzia.	art.11 lr 9/2003 1 ogni sette posti	art. 53 reg.reg. 4/2007 in misura minima di 1 educatore ogni 5 bambini di età compresa tra i 3 e i 12 mesi; di 1 educatore ogni 8 bambini di età compresa tra i 13 e i 23 mesi, di 1 educatore ogni 10 bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi in strutture che accolgano esclusivamente bambini di questa classe di età	art. 27 reg reg 41/r 2913 non più di sei bambini per educatore, per i bambini di età inferiore ai dodici mesi; non più di sette bambini per educatore, per i bambini di età compresa tra dodici e ventitré mesi; non più di dieci bambini per educatore, per i bambini di età compresa tra ventiquattro e trentasei mesi	art. 15 lr 32/1990 un educatore ogni sei bambini di età inferiore ai 15 mesi e di un educatore ogni otto bambini di età superiore ai 15 mesi

	Calabria	Emilia Romagna	Lazio	Lombardia	Marche	Puglia	Toscana	Veneto
Rapporto bambini/mq spazi interni	art. 10 lr 15/2013 rinvio al futuro reg.attuazione per definire <i>requisiti organizzativi e strutturali di tutti i servizi educativi</i>	del.ass.leg. 85/2012- punto 2.4.a: 7 mq	art. 5 lr 59/1980 6 mq	del. g.r 11 febbraio 2005, n. 7/20588 6 mq	art. 3 reg.reg 13/2004 7 mq (nidi) artt.4, 5 reg.reg 13/2004 4 mq (centri infanzia), 5 mq (spazi bambini)	art. 53 reg.reg. 4/2007 7,5 mq. per posto bambino, 7 mq micro nido	art. 23 reg reg 41/r 2913 5 mq	art. 7 reg reg. 3/1973 8 mq
Rapporto bambini/mq spazi esterni	art. 10 lr 15/2013 rinvio al futuro reg.attuazione per definire <i>requisiti organizzativi e strutturali di tutti i servizi educativi</i>	del.ass.leg. 85/2012- punto 2.1.a: 10 mq	art. 5 lr 59/1980 15-10 mq		art. 3 reg.reg 13/2004 6 mq (nidi) artt.4, 5 reg.reg 13/2004 5 mq (centri infanzia e spazi bambini)	art. 53 reg.reg. 4/2007 10 mq		
Orari minimi e massimi di copertura del servizio	art. 10 lr 15/2013 rinvio al futuro reg.attuazione per definire <i>requisiti organizzativi e strutturali di tutti i servizi educativi</i>	art. 2 lr 1/2000 del.ass.leg. 85/2012- punto 2. tempo pieno, pari o superiore ad otto ore il giorno, e parziale, inferiore ad otto ore.	art. 14 lr 5/1973 orari stabiliti da regolamento comunale	del. g.r 11 febbraio 2005, n. 7/20588 9 / 8 ore continuative	art. 11 lr 9/2003 criteri flessibili per condizioni socio ambientali ed esigenze dell'utenza		art.26 reg reg 41/r 2913 minimo 6 ore, massimo 12 ore	art. 7 lr 32/1990 rinvio al regolamento comunale
Qualifiche degli educatori	art. 20 lr 15/2013 idoneo titolo di studio, laurea ad indirizzo psicopedagogico	art. 29 lr 1/2000 e del.ass.leg. 85/2012- punto 1.8 <i>titoli di studio (13) da diploma a</i>	art. 17 lr 59/1980 diplomi di maturità del settore assistenza all'infanzia	art. 26 lr 57/80 , diplomi di maturità del settore assistenza all'infanzia. del. g.r 11 febbraio	art. 14 reg.reg 13/2004 laurea in campo socio educativo e formativo, psicologico e sociale, oltre a		art. 13 reg reg 41/r 2913 laurea o laurea magistrale conseguita in corsi afferenti alle classi pedagogiche o	art. 15 lr 32/1990 diplomi di maturità del settore assistenza all'infanzia

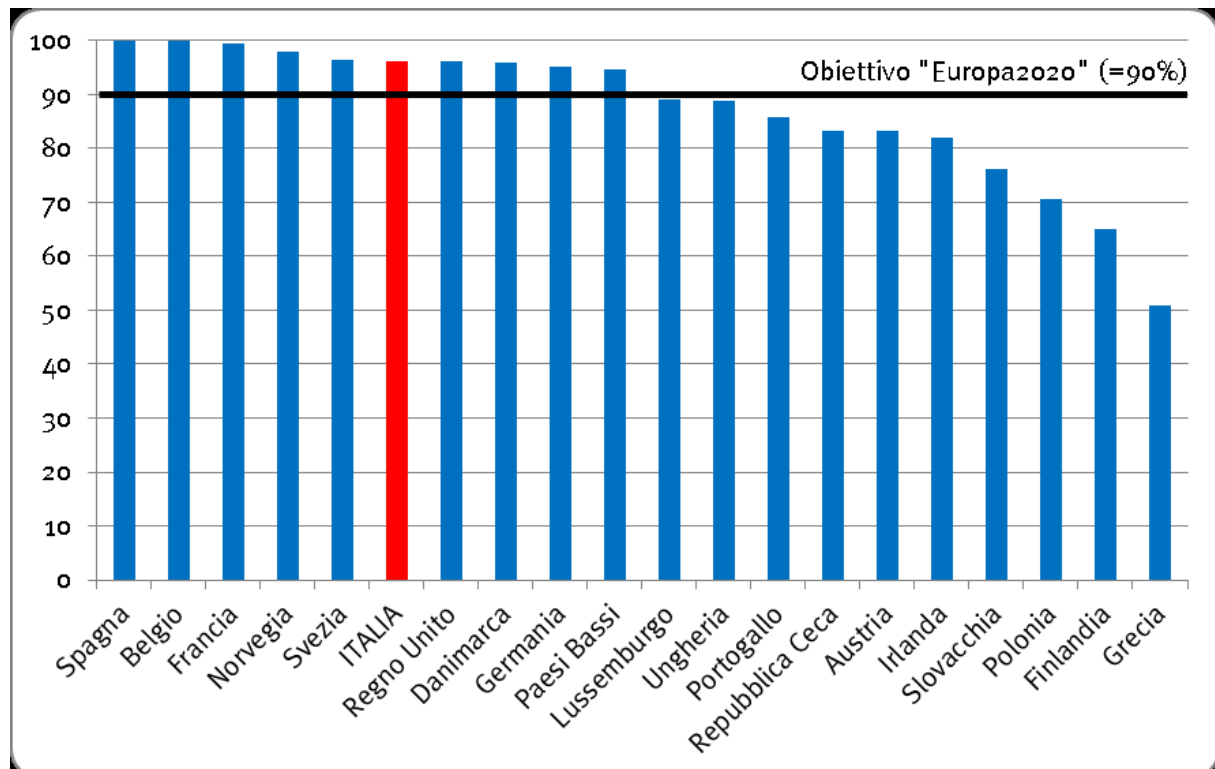
	Calabria	Emilia Romagna	Lazio	Lombardia	Marche	Puglia	Toscana	Veneto
		<i>laurea magistrale, tutti idonei ed omogenei per i servizi educativi per garantire fungibilità e mobilità</i>		2005, n. 7/20588 laurea in scienze dell'educazione o esperienza pluriennale di educatore	diplomi del settore		psicologiche; master di primo o secondo livello avente ad oggetto la prima infanzia per coloro che sono in possesso di laurea in discipline umanistiche o sociali e hanno sostenuto esami in materie psicologiche o pedagogiche; diploma di maturità rilasciato dal liceo socio-psico-pedagogico; diploma di liceo delle scienze umane ad indirizzo socio-psico-pedagogico; diploma di assistente comunità infantile; diploma di dirigente di comunità; titoli equipollenti riconosciuti dal M.	
Qualifiche degli operatori	art. 20 lr 15/2013 rinvio al futuro reg. attuazione per definire	artt. 29, 30 lr 1/2000 addetti ai servizi generali con qualifiche da	art. 16 lr 5/1973 servizi generali, <i>secondo le norme che</i>	del. g.r 11 febbraio 2005, n. 7/20588 , per gli operatori socio educativi	art. 16 reg.reg 13/2004 diploma della scuola dell'obbligo,		art. 14 reg reg 41/r 2913 obbligo scolastico, qualifica	art. 16 lr 32/1990 previsti corsi di formazione e aggiornamento

	Calabria	Emilia Romagna	Lazio	Lombardia	Marche	Puglia	Toscana	Veneto
	<i>titoli di accesso per il personale e rapporto numerico tra personale e bambini</i>	ccnl	<i>regolano la materia</i>	sono previsti corsi di formazione	qualifica professionale per gli operatori di cucina		professionale specifica per addetto cucina	professionale
Coordinamento pedagogico	art. 21 lr 15/2013 assicurato da comuni e soggetti gestori attraverso coordinatori pedagogici	artt. 33, 34 lr 1/2000 coordinamento pedagogico provinciale dei comuni, attraverso personale qualificato con laurea specifica	art. 19 bis lr 59/1980 gli enti gestori assicurano il coordinamento pedagogico con personale laureato	del. g.r 11 febbraio 2005, n. 7/20588 Laurea in scienza dell'educazione/ formazione nel settore assistenza all'infanzia	art. 15 reg.reg 13/2004 laurea magistrale in campo socio educativo e formativo, psicologico e sociale.	art. 53 reg.reg. 4/2007 un coordinatore pedagogico, in possesso dei titoli di studio e dei requisiti professionali previsti dalla normativa vigente	art. 15 reg reg 41/r 2913 laurea o laurea magistrale conseguita in corsi afferenti alle classi pedagogiche o psicologiche, o di titoli equipollenti riconosciuti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	art. 14 lr 32/1990 personale con funzioni di coordinamento

Da 3 a 6

A livello europeo, per il nostro Paese le cose vanno meglio relativamente alla copertura dei servizi educativi 3-5: gli indicatori del 2010 vedono l'Italia al sesto posto, con una percentuale intorno al 95% a fronte di un obiettivo del 90%, così come si evince dalla sottostante tabella.

...Come siamo messi in Italia? Indicatori 2010
•Copertura servizi educativi 3-5 almeno al 90%



Su quest'ultimo punto, a livello nazionale la differenza la fa lo Stato, infatti la generalizzazione della scuola dell'infanzia è il risultato di un'attività dello Stato, la cui presenza, inizialmente di tipo residuale, è risultata via via sempre più in espansione rispetto alle scuole comunali e religiose.

Ciononostante in alcune zone del Paese permangono situazioni veramente drammatiche, ben lontane da quel traguardo, e soltanto con una serie di interventi non solo di verifica, ma di sostegno dell'intero sistema integrato scuola pubblica e scuola paritaria, si può arrivare ad un servizio efficace.

L'Invalsi, in una recente rilevazione, metteva in evidenza che alcuni risultati ottenuti negli apprendimenti di italiano e matematica sembrano essere migliori laddove c'è una scolarizzazione di scuola dell'infanzia significativa e questo conferma l'utilità di un forte investimento sull'infanzia.

Durante l'incontro con i funzionari del MIUR sono state chiarite le modalità di intervento dello Stato sulla scuola dell'infanzia, che si articolano in due filoni:

1. risorse umane, ovvero insegnanti e personale;
2. risorse per spese correnti, ovvero di funzionamento, che vengono assegnate agli istituti comprensivi in rapporto alla popolazione scolastica complessiva (per cui non è possibile conoscere quanto di queste risorse è effettivamente destinato alla scuola dell'infanzia).

Emerge dai dati relativi all'anno scolastico 2011/2012 che la Toscana presenta proprie peculiarità rispetto alle regioni del centro-nord: infatti a livello nazionale la percentuale di scuole per l'infanzia statali è pari al 61% e in Toscana è al 71%, le paritarie pubbliche sono al 9% sia a livello nazionale che nella nostra regione, le paritarie private in Italia sono al 30%, ma in Toscana al 20%. Dati simili si riscontrano anche in alcune regioni meridionali, ma in quel caso la genesi della presenza di servizi pubblici è stata diversa: in quelle regioni, in assenza di servizi, è stato lo Stato a portarli, mentre in Toscana erano storicamente presenti servizi comunali e religiosi.

tabella scuole dell'infanzia a.s. 2011/2012 raffronto fra alcune regioni italiane

Regioni	Scuole statali	Scuole paritarie pubbliche	Scuole paritarie private
Campania	70%	4%	26%
Emilia Romagna	47%	18%	35%
Lazio	59%	22%	19%
Lombardia	42%	13%	45%
Piemonte	62%	8%	30%
Puglia	77%	3%	19%
Sicilia	77%	5%	17%
Toscana	71%	9%	20%
Veneto	33%	4%	63%
Dato medio italiano	61%	9%	30%

Fonte: elaborazione dati del MIUR consegnati in occasione dell'incontro del 13/06/2013

In realtà, analizzando le tabelle fornite dal Ministero (i cui dati non considerano le sezioni Pegaso, mentre sono comprensivi delle statalizzazioni delle scuole dell'infanzia comunali) parrebbe che l'impegno dello Stato nelle scuole statali non sia diminuito: siamo passati dai 52 mila bambini dell'anno scolastico 1998/1999, agli attuali 70 mila nell'anno scolastico 2012/2013. Le sezioni Pegaso intervengono in una situazione nella quale lo Stato, causa il blocco dell'organico dall'anno 2009/2010, non è in grado di far fronte ad una domanda aggiuntiva (e quindi alla conseguente attivazione di nuove sezioni): in assenza dell'intervento regionale, il risultato inevitabile sarebbe stato quello di scendere sotto le soglie consolidate di copertura del servizio pubblico (incremento delle liste d'attesa).

Per quanto riguarda gli anni a venire, la previsione è di una situazione immutata per i successivi due esercizi, sia per le scuole dell'infanzia statali che per il sostegno alle scuole paritarie, comunali e private. Durante l'incontro con il Ministero è stato consegnato anche un estratto dall'intervento fatto in audizione alle Camere dal Ministro Carrozza, dal quale si evince che per l'anno scolastico 2012/2013 la somma erogata alla Regione Toscana per le scuole paritarie, sia comunali che private, ammonta ad € 5.647.021,00. A livello statale, l'intero finanziamento verso le 13.657 scuole paritarie ammonta a 500 milioni di euro, pari all'1,2% della spesa relativa alle scuole statali, a fronte di una platea di 1.042.000 alunni, che rappresenta il 12% della popolazione scolastica.

Il Ministero ha successivamente fornito la seguente tabella, con i dati aggiornati all'anno scolastico 2012/2013.

Alunni per regione e gestione della scuola dell'infanzia_A.S.2012/13

Regioni	totale alunni	in scuola statale		in scuola paritaria		in scuole non paritarie		in scuola comunale	in scuola privata
Abruzzo	36.141	29.802	82,5%	6.257	17,3%	82	0,2%	487	5.852
Basilicata	14.867	12.491	84,0%	2.356	15,8%	20	0,1%	456	1.920
Calabria	59.218	43.960	74,2%	14.892	25,1%	366	0,6%	661	14.597
Campania	189.715	134.092	70,7%	54.732	28,8%	891	0,5%	7.757	47.940
Emilia R.	115.936	54.358	46,9%	61.578	53,1%	-	0,0%	20.074	41.504
Friuli V.G.	31.386	17.992	57,3%	13.394	42,7%	-	0,0%	2.700	10.694
Lazio	153.235	91.074	59,4%	61.351	40,0%	810	0,5%	34.379	27.652
Liguria	36.900	21.064	57,1%	15.645	42,4%	191	0,5%	5.530	10.286
Lombardia	278.330	119.453	42,9%	158.734	57,0%	143	0,1%	36.343	122.469
Marche	42.646	35.845	84,1%	6.775	15,9%	26	0,1%	2.079	4.722
Molise	7.494	6.160	82,2%	1.319	17,6%	15	0,2%	88	1.246
Piemonte	115.484	73.389	63,5%	41.827	36,2%	268	0,2%	9.666	32.429
Puglia	118.414	93.069	78,6%	25.100	21,2%	245	0,2%	3.974	21.336
Sardegna	41.860	29.362	70,1%	12.463	29,8%	35	0,1%	596	11.902
Sicilia	148.910	116.244	78,1%	31.892	21,4%	774	0,5%	4.298	24.581
Toscana	95.670	69.087	72,2%	26.471	27,7%	112	0,1%	8.090	18.493
Trentino A.A.	32.651	-		10.363	31,7%	22.288	68,3%	-	10.363
Umbria	24.351	19.680	80,8%	4.671	19,2%	-	0,0%	664	4.007
Valle d'Aosta	3.700	-		507	13,7%	3.193	86,3%	-	507
Veneto	139.187	47.020	33,8%	91.713	65,9%	454	0,3%	6.525	85.459
Italia	1.686.095	1.014.142	60,1%	642.040	38,1%	29.913	1,8%	144.367	497.959

Fonte:

Dati MIUR Rilevazione sulle scuole a.s. 2012/13

Di seguito le tabelle contenenti i dati relativi alle otto regioni che la Commissione ha esaminato più nel dettaglio:

Regione	Numero complessivo bambini frequentanti	Numero medio bambini per sezione	numero complessivo scuole infanzia	di cui statali	di cui paritarie pubbliche	Di cui paritarie private	servizi a titolarità privata non accreditati	totale scuole private	Sostegno statale alle scuole dell'infanzia paritarie(1)
Calabria	60.465	21,17	1.325	913	16	n.d.	n.d.	396	n.d.
Emilia Romagna	115.690	25,17	1.544	717	259	n.d.	n.d.	568	n.d.
Lazio	152.252	23,74	1.832	1.054	322	n.d.	n.d.	456	n.d.
Lombardia	279.048	25,10	3.076	1.293	345	n.d.	n.d.	1.438	n.d.
Marche	42.323	24,88	602	484	32	n.d.	n.d.	86	n.d.
Puglia	120.142	22,34	1.563	994	63	n.d.	n.d.	506	n.d.
Toscana	95.705	24,48	1.359	898	112	339	n.d.	349	n.d.
Veneto	140.191	23,79	1.762	572	86	n.d.	n.d.	1.104	n.d.

fonte: ISTAT dati al 31.12.2012

(1). con D.D. n. 3 del 12.03.2013 del MIUR sono stati ripartiti i contributi alle scuole paritarie da assegnare agli uffici scolastici regionali. la ripartizione fra le diverse tipologie di scuole è operata dai singoli uffici scolastici regionali

Regione	Numero bambini frequentanti disaggregato per tipologia di scuola			Numero medio bambini per sezione disaggregato per tipologia di scuola		
	Scuole statali	Scuole paritarie pubbliche	Scuole paritarie private (1)	Scuole statali	Scuole paritarie pubbliche	Scuole paritarie private
Calabria	45.310	615	14.540	22,18	20,50	18,57
Emilia Romagna	54.093	21.210	40.387	25,12	25,49	25,05
Lazio	90.155	34.564	27.533	24,14	22,68	23,82
Lombardia	119.352	36.290	123.406	25,16	25,10	25,05
Marche	35.366	2.093	4.864	25,35	22,75	22,73
Puglia	93.415	4.419	22.308	23,42	21,35	18,89
Toscana	68.354	8.429	18.922	24,92	23,68	23,36
Veneto	46.399	6.587	87.205	24,29	23,87	23,52

fonte: ISTAT dati al 31.12.2012

(1). i dati riportati sono comprensivi anche delle scuole private non paritarie

Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia in Toscana, il 68,5% dei bambini frequenta una scuola pubblica statale, l'8,7% una paritaria comunale ed il 19,2% una paritaria privata, arrivando così ad un tasso di copertura pari al 96,4% (tali dati non tengono conto degli anticipi).

La Regione Toscana ha dunque raggiunto l'obiettivo di potenziare e generalizzare la scuola dell'infanzia, per garantire ai bambini la partecipazione ad un'esperienza fondamentale per lo

sviluppo delle potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento e socializzazione. Tale finalità è prioritariamente perseguita attraverso azioni di stimolo all'integrazione fra interventi pubblici e privati, indispensabile al fine di colmare il gap tra offerta e domanda, e alla collaborazione tra tutti i soggetti del sistema toscano (scuole pubbliche, scuole paritarie, Comuni che si convenzionano con le scuole paritarie al fine di ampliare l'offerta di servizi) sia in termini di programmazione che di gestione degli interventi.

Date le finalità perseguite, in continuità con quanto già realizzato anche nelle annualità precedenti, la Giunta regionale ha portato avanti il "Progetto Pegaso", che prevede la destinazione di risorse regionali all'estensione dell'offerta scolastica e alla sua qualificazione, mediante un finanziamento regionale a favore degli insegnanti delle scuole dell'infanzia, finalizzato a soddisfare i fabbisogni non coperti dagli organici assegnati dal M.I.U.R. Come si è detto, è questa la risposta alla crescita della domanda che è venuta dalle famiglie.

Di seguito, i dati relativi al "Progetto Pegaso" dalla sua nascita ad oggi:

- a.s. 2009/2010: sono state finanziate 40 sezioni, per complessivi 80 insegnanti e circa 850 bambini accolti per risorse pari a € 2 milioni;
- a.s. 2010/2011: sono state finanziate 97 sezioni, per complessivi 194 insegnanti e circa 2500 bambini accolti per risorse pari a € 5,5 milioni;
- a.s. 2011/2012: sono state finanziate 98 sezioni, per complessivi 196 insegnanti e circa 2500 bambini accolti per risorse pari a € 5,6 milioni;
- a.s. 2012/2013: sono state finanziate 110,5 sezioni, per complessivi 221 insegnanti e circa 2900 bambini accolti per risorse pari a € 6 milioni;
- a.s. 2013/2014: sono state finanziate 150 sezioni, per complessivi 225 insegnanti e circa 3000 bambini accolti per risorse pari a € 6,5 milioni.

(le sezioni possono essere a 25 o a 40 ore, per tale motivo non c'è corrispondenza diretta tra numero di sezioni e insegnanti assegnati).

Complessivamente, dunque, la Regione Toscana ha investito in cinque anni educativi ben 25,6 milioni di euro nel Progetto Pegaso.

Nel panorama italiano questa scelta rappresenta una peculiarità della Regione Toscana, unica in Italia ad aver sopperito alla mancata copertura con organici statali delle nuove sezioni di scuola dell'infanzia. Lo sforzo fatto dalla Regione Toscana per non lasciare a casa i bambini non è stato, in un primo momento, segnalato nelle rilevazioni sulla scolarizzazione, cosicché le statistiche hanno "rivelato" ciò che non era la realtà e cioè una presunta caduta del tasso di scolarizzazione, ma era avvenuto l'esatto contrario. A questa situazione paradossale si è posto poi rimedio, anche grazie all'attività della Quinta Commissione consiliare attraverso il lavoro di approfondimento dell'indagine conoscitiva. Da contatti con il ministero si è appreso,

infatti, che uno studio sul tasso di scolarità dei quattro-cinquenni nella scuola dell'infanzia, condotto insieme all'Istat, vede il relativo indicatore per la Toscana diminuire negli anni in maniera più rilevante che in altre regioni. Dato che il tasso viene calcolato a partire dai dati delle rilevazioni sulle scuole che il MIUR effettua ogni anno presso tutte le scuole statali e non statali, al Ministero è sorto il dubbio che dal conteggio fossero escluse le sezioni finanziate dal Progetto Pegaso, portando così ad una sottostima dei bambini realmente a scuola. La dirigente del settore competente ha prontamente inviato i dati al ministero, in modo da fornire il quadro completo dei bambini frequentanti.

Altro fronte sul quale si è concentrato lo sforzo finanziario della Regione Toscana è quello delle Sezioni Primavera; di seguito il riepilogo del cofinanziamento regionale:

- a.s. 2007/2008 € 351.000,00;
- a.s. 2008/2009 € 307.000,00;
- a.s. 2009/2010 € 312.000,00;
- a.s. 2010/2011 € 320.000,00;
- a.s. 2011/2012 € 213.000,00.

per complessivi € 1.503.000,00 in cinque anni.

Da 0 a 6?

La questione della continuità educativa 0-6 è un tema ricorrente che viene da lontano: addirittura si pone già agli inizi degli anni Ottanta, quando viene collegata al tema dell'anticipo dell'obbligo scolastico al quinto anno della scuola dell'infanzia. Oggi ritorna all'attenzione del mondo degli specialisti, cioè coloro che si occupano di continuità 0-6 prevalentemente da un punto di vista psicopedagogico, per il significato complessivo che assume.

Il lavoro sulla continuità educativa, soprattutto sulla continuità verticale tra nido e scuola dell'infanzia, trova una propria giustificazione nelle profonde trasformazioni che, soprattutto negli ultimi cinquant'anni, hanno caratterizzato il modificarsi delle teorie e delle idee intorno all'identità del bambino ed alle problematiche legate all'educazione, soprattutto nei primi anni di vita. Nei primi tre anni di vita il bambino ha il maggiore e più alto sviluppo a livello neuronale e questo non deve essere un argomento da sottovalutare, anzi, è un aspetto di estrema importanza, perché ne consegue che i servizi educativi per la prima infanzia hanno un grosso potenziale e una grossa responsabilità.

Lavorando sulla continuità 0-6 è importante evitare qualsiasi impostazione tesa a stimoli e proposte indirizzate ad una formalizzazione precoce delle conoscenze. In altre parole, occorre evitare qualsiasi rischio legato a qualsiasi forma di anticipazionismo, soprattutto quando si

parla della transizione verticale nido/scuola dell'infanzia. Occorre altresì evitare, sempre dal punto di vista psicopedagogico, rischi inversi, ossia situazioni di scuole dell'infanzia in cui si crea un'eccessiva *nidizzazione* del contesto educativo.

Da un punto di vista più istituzionale, è chiaro che i profili dei due servizi sono assolutamente diversi. I servizi educativi 0-3 sono costruiti sostanzialmente intorno al protagonismo dei comuni, del terzo settore e del privato, sono servizi a domanda individuale più giovani e decisamente meno diffusi rispetto alle scuole dell'infanzia. Le scuole 3-6, al contrario, sono costruite intorno a un protagonismo prevalente dello Stato, hanno una storia sicuramente più lunga e sono ampiamente diffuse sul territorio nazionale e certamente più radicate. I nidi sono governati da 21 norme regionali, le scuole dell'infanzia da una legge nazionale. Non esistono livelli essenziali per i servizi educativi per la prima infanzia, mentre abbiamo una legge nazionale che li definisce per la scuola dell'infanzia e per gli altri ordini scolastici.

Tutte le difficoltà sopra elencate ci rendono chiaro come i Centri integrati 0-6 possono rappresentare una possibilità di sviluppo di alcune realtà, ma non una prospettiva istituzionale generalizzabile, in considerazione del fatto che ad oggi il comparto 0-3 è un comparto che vede un ruolo importante dei comuni e del privato sociale, mentre il comparto 3-6 non vede quasi affatto il comune, vede forte la presenza dello Stato e vede la presenza del privato sociale. Gli interlocutori istituzionali sono dunque molto diversi.

Se vogliamo veramente lavorare a questo obiettivo, da un punto di vista pedagogico occorre un forte impegno non solo da parte della Regione Toscana, ma anche dei comuni, volto sostanzialmente a promuovere interazioni sistematiche tra il personale delle diverse istituzioni. Ci deve essere un impegno a favorire, per esempio, una formazione congiunta tra gli operatori dei diversi ordini, favorendo riunioni sistematiche durante l'anno, scambi di esperienze, condivisioni di strumenti di lavoro e soprattutto un progetto educativo e didattico comune che, ovviamente, non vuol dire non riconoscere la discontinuità. Tutt'altro: lavorare nella continuità vuol dire riconoscere la peculiarità dei due ordini. Dal punto di vista istituzionale, che sostanzialmente è quello che ci interessa maggiormente, il lavoro principale, soprattutto per quanto riguarda l'ambito nazionale, è quello di definire in primis ed il prima possibile livelli essenziali per i servizi educativi 0-3, in modo che siano in linea con quelli 3-6. Occorre poi spingere affinché il comparto 0-3 diventi il primo segmento dell'educazione/istruzione in un'ottica 0-6. Il comparto 0-6 ha bisogno di acquisire livelli essenziali, perché questo permetterebbe di recuperare questo comparto che fino ad ora è rimasto fuori dal programma di educazione-istruzione nazionale.

ESITI DELLA GIORNATA DI STUDI

La decisione di effettuare l'indagine conoscitiva, scaturita in Commissione a seguito della prolungata discussione sul tema relativo all'educazione nella fascia d'età da zero a sei anni, nel corso della quale è emersa chiaramente l'esigenza di approfondire l'argomento, è andata di pari passo all'idea che fosse sempre più determinante approfondire queste tematiche per poter mettere in campo le politiche più adeguate e, a tal fine, è sembrato utile e costruttivo pensare ad un raffronto con alcune Regioni italiane.

La Quinta Commissione ha perciò pensato di organizzare una giornata di studi che mettesse al centro i diritti delle bambine e dei bambini in tema di educazione, durante la quale invitare i Presidenti delle Commissioni di altri Consigli regionali, affinché illustrassero come sono organizzati e quali servizi offrono gli asili nido e le scuole dell'infanzia delle loro regioni, focalizzando sulle diverse tipologie di servizi sia pubblici che privati, sul rapporto fra bambini ed educatori, sull'organizzazione degli spazi interni ed esterni a loro disposizione, sugli orari di copertura del servizio, sulle attività didattico-pedagogiche e formative.

Quella avrebbe dovuto rappresentare un'importante occasione per reperire informazioni e notizie, analizzare la normativa delle altre regioni e comprendere come diversi territori riescano a rispondere ai bisogni della prima infanzia e della seconda infanzia, ovvero di soggetti appartenenti ad una fascia d'età particolarmente delicata e determinante per lo sviluppo dell'individuo.

La giornata di studi, della quale sono pubblicati in appendice gli atti integrali, si è svolta il 22 novembre 2013, alla presenza di educatori, insegnanti, coordinatori educativi, didattici e pedagogici, privati cittadini, rappresentanti di varie istituzioni (Ministero, Comuni, Regioni), rappresentanti di cooperative e onlus, rappresentanti sindacali, pedagogisti.

Purtroppo con quella giornata la Commissione non è riuscita a centrare in pieno l'obiettivo: nella mattinata si sono susseguiti interessantissimi interventi, sia da parte dell'Istituto degli Innocenti, che del Ministero della pubblica istruzione e della Regione Toscana, ma la tavola rotonda prevista nel pomeriggio con l'intervento dei rappresentanti di sei regioni italiane non ha potuto aver corso, a causa di impegni istituzionali sopraggiunti che hanno impedito ai Presidenti delle Commissioni consiliari di Calabria, Lazio, Marche, Puglia e Veneto di essere presenti.

Di fatto il confronto si è limitato ad un *tête à tête* con la Regione Emilia Romagna: purtroppo, confrontare Toscana ed Emilia Romagna si traduce nel confronto tra due punti d'eccellenza, mentre sarebbe stato importante un confronto con situazioni regionali in cui si rilevano delle criticità o comunque che presentano sistemi molto diversi.

Come suggerito da alcuni relatori, probabilmente potrebbe valere la pena tentare di organizzare nuovamente un evento del genere, o comunque trovare qualche altra occasione per rilanciare l'attenzione su questa fascia di età, da zero a sei anni.

Pur in assenza della tavola rotonda, la giornata è stata estremamente utile ed ha consentito alla Commissione di aver maggiore chiarezza su tutta una serie di punti.

Gli aspetti principali emersi sono già riassunti nella presente relazione conclusiva, all'interno dei suoi paragrafi: si rimanda per il resto alla trascrizione integrale degli atti, in allegato.

CONCLUSIONI E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Da 0 a 3

Dai dati esaminati, relativi ai servizi 0-3, emergono alcune considerazioni: la prima è che c'è stato – e probabilmente ci sarà stato a maggior ragione nel 2013 – un certo decremento dei servizi per effetto della crisi, la quale, iniziata nel 2008, ha prodotto i suoi effetti anche sul versante dei servizi alla prima infanzia a partire dal 2012, per cui probabilmente i dati del 2013 ci mostreranno questo fenomeno del decremento dei servizi ancora più accentuato.

Dalle dichiarazioni della Vice Presidente Targetti, durante la giornata di studi del 22 novembre 2013, è emerso che la Toscana sta attraversando un momento di difficoltà, evidenziato dal fatto che si è registrato un calo complessivo delle iscrizioni ai servizi educativi, anche se la situazione non è univoca: esistono realtà, come per esempio quella di Firenze, dove permangono le liste d'attesa (rispetto al passato però molto inferiori), ma esistono altre realtà in cui purtroppo il calo è stato così significativo da comportare posti vuoti in convenzione e questa, ovviamente, è una situazione molto grave. Ovviamente il calo ha avuto un impatto differenziato a seconda della situazione, delle zone e delle città e spesso, come sempre, ha penalizzato le realtà che hanno investito di più, creando una maggiore offerta, le quali oggi si scoprono più vulnerabili.

La seconda considerazione è che si registra una leggera prevalenza dei servizi a titolarità privata rispetto a quelli a titolarità pubblica: è un dato che si sta consolidando. Il dato è tuttavia rovesciato per capacità di accoglienza.

La terza considerazione è che c'è una sostanziale diversificazione tra i nidi e i servizi integrativi, dal momento che siamo quasi all'80% dei nidi e solo al 20% dei servizi integrativi: la diversificazione delle varie tipologie ha raggiunto, quindi, buoni livelli, ma occorrerebbe verificare quanto questo corrisponda ad una domanda effettiva delle famiglie o derivi, invece, da una riduzione della spesa dell'ente locale.

La quarta considerazione è relativa alle risorse: per quanto riguarda il sistema 0-3, nel 2013 la Regione Toscana ha investito un po' più di 10 milioni di euro, di cui circa 7,3 milioni per la programmazione territoriale e 2,4 milioni per i buoni servizio per le famiglie che hanno bambini iscritti nei nidi privati accreditati. Nel 2013 è stata poi prevista una misura nuova, grazie alla quale la Regione Toscana ha investito circa 600.000,00 euro per i buoni servizio per i nidi comunali. In totale lo stanziamento ammonta ad € 10.350.000,00. Gli investimenti si sono dunque mantenuti in linea con quelli degli anni precedenti, durante i quali le disponibilità finanziarie erano maggiori, come nel 2011, in cui addirittura si arrivava intorno ai 12 milioni di euro: di conseguenza gli interventi sull'infanzia non sono mai diminuiti, nonostante le difficoltà finanziarie.

Un altro aspetto da sottolineare è l'approvazione del regolamento dei servizi alla prima infanzia, avvenuta a luglio 2013. Quest'ultimo era contenuto nel più generale regolamento di attuazione della legge regionale 32/2002, il testo unico che in Toscana tratta tutte le materie dell'educazione, dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro. Il governo regionale ha fatto la scelta, che il Consiglio regionale ha condiviso, di scorporare i servizi educativi alla prima infanzia, dotandosi di un regolamento molto ben fatto, che si pone principalmente l'obiettivo di innalzare il livello della qualità dei servizi, trattando anche il tema della sperimentazione dei centri 0-6 e rimettendo al centro dell'azione politica della Regione Toscana la programmazione territoriale.

Da 3 a 6

Rispetto alla media nazionale, la Toscana si caratterizza per avere un 10% in più di frequenza nelle scuole statali e un 10% in meno di frequenza nelle scuole paritarie private. Il numero delle sezioni nel 2012 è rimasto lo stesso rispetto al 2011 e si è raggiunto l'obiettivo della generalizzazione della scuola dell'infanzia.

In tema di risorse, per quanto riguarda la fascia di età 3-6, limitatamente alle scuole paritarie, l'investimento della Regione Toscana nel 2013 è stato di 5.700.000,00 euro, grazie anche ad una misura innovativa, che la Legge Finanziaria 2014 propone di replicare anche nei successivi tre anni scolastici, che è quella dei buoni scuola per le famiglie, con un reddito Isee inferiore a 30.000,00 euro, che hanno bambini iscritti nelle scuole dell'infanzia paritarie, sia comunali che private. Il provvedimento prevede una copertura finanziaria di 1 milione e mezzo di euro all'anno. Per effetto della nuova misura, evidentemente lo stanziamento complessivo risulta maggiore rispetto a quello degli anni precedenti, quando la media dell'investimento della Regione Toscana sulle scuole dell'infanzia paritarie comunali e private era intorno ai 4.200.000,00 euro.

Un'altra considerazione riguarda le peculiarità che caratterizzano la Regione Toscana, in primis quella del forte investimento, di natura politico/istituzionale, ma anche di natura finanziaria, sulle cosiddette sezioni Pegaso, relative al Progetto Pegaso per le nuove sezioni della scuola dell'infanzia che lo Stato non ha più finanziato a partire dall'anno scolastico 2009/2010. Nei cinque anni scolastici che vanno dal 2009 al 2013, la Regione Toscana, attraverso le sezioni Pegaso, ha di fatto contribuito all'istituzione di 495,5 nuove sezioni per 11.750 bambini, con un investimento complessivo di 25.600.000,00 euro. Questo rappresenta sicuramente l'aspetto politicamente più rilevante, che rende peculiare l'azione della Regione Toscana sul sistema 3-6.

Da 0 a 6

Un altro elemento che rende la Toscana peculiare è quello della scommessa sui centri di sperimentazione 0-6, proprio come elemento che sostanzia la continuità verticale. Questa sperimentazione è stata l'elemento centrale e il cardine di un bando sugli investimenti che ha utilizzato le risorse FAS, mettendo a disposizione circa 7.000.000,00 euro, la cui struttura è stata proprio concepita per privilegiare il più possibile la sperimentazione dei centri 0-6 non solo da un punto di vista strutturale, ma anche e soprattutto da un punto di vista pedagogico ed educativo. Con quel bando si è promossa la realizzazione di centri educativi pilota (Centri zerosei), come esperienze di sperimentazione utili per alimentare la prospettiva di un progetto educativo integrato da 0 a 6 anni, nonché la possibilità della continuità tra servizi educativi rivolti alla prima e alla seconda infanzia.

Una riflessione all'interno del tema dell'integrazione del processo educativo da 0 a 6 anni la meritano sicuramente le sezioni primavera: le sezioni primavera sono ad un bivio ed è bene chiedersi se oggi rappresentino un'opportunità di sviluppo e di sostegno per i servizi educativi per la prima infanzia, o al contrario se rappresentino invece un rischio, in alcuni casi. Molto dipende da come in concreto vengono realizzate: le sezioni primavera, se inserite all'interno degli asili nido, non hanno ragione di esistere; non ha molto senso sostenere una sezione primavera in un asilo nido, che si traduce semplicemente in una sezione di bambini grandi (2/3 anni), mentre sarebbe più opportuno sostenere le sezioni dei piccoli che, come sappiamo, sono molto poco presenti nel territorio non solo regionale, ma anche nazionale. Le sezioni primavera hanno ragione d'esistere solo laddove sono collocate all'interno delle scuole dell'infanzia, posto che rispetto a queste ci sia un preciso progetto pedagogico ed educativo rivolto ai bambini. Soprattutto in quei territori con una rarefazione dell'offerta per i servizi 0-3, le sezioni primavera senz'altro possono rappresentare un'occasione importante di accoglienza per i bambini, laddove possono sfruttare la presenza di scuole dell'infanzia, ma

con un progetto assolutamente dedicato a loro. Il Ministero ha avviato un importante lavoro di analisi e di ricognizione sul territorio delle sezioni primavera in questi anni di sperimentazione e quello che emerge è che talvolta quest'attenzione non c'è. In conclusione, se collocate all'interno delle scuole dell'infanzia per rispondere a un'esigenza di mancanza di offerta dei servizi 0-3, con ambienti dedicati e personale a queste commisurato, le sezioni primavera possono rappresentare sicuramente un'esperienza che va veramente nella logica dell'approccio educativo da zero a sei anni.

Strettamente connessa è anche la questione degli anticipi. Il fenomeno degli anticipi è del tutto comprensibile in un'ottica di scelta familiare, in considerazione dei costi dei servizi alla prima infanzia, ma non assecurabile in un'ottica di scelta istituzionale di governo del sistema, prima di tutto per i bambini. L'approccio educativo/pedagogico ci dice che una prospettiva 0-6 è una prospettiva che disegna sul bambino di 2-3 anni accolto in una sezione primavera un progetto che ruota attorno a lui, mentre tutto questo viene meno nell'anticipo. Il bambino di due anni accolto in una scuola dell'infanzia è semplicemente un bambino di due anni che segue il progetto educativo pensato per i bambini da tre a sei anni. E poi non dimentichiamo che, nel convincimento forte di continuare a sostenere il sistema 0-3, seppure in percentuale molto contenuta, il fenomeno degli anticipi rischia di creare un conflitto rispetto al sistema 0-3.

A livello nazionale, il Ministero, facendo delle analisi dei dati che le scuole annualmente inviano, ha riscontrato il problema "*dell'anticipo dell'anticipo*": il 6/7% dei bambini anticipatari è nato addirittura oltre il 30 aprile ed in alcuni territori come la Calabria questo fenomeno è ancora più diffuso, con percentuali a due cifre. Si tratta di una distorsione ancora maggiore dell'anticipo, che comporta la presenza a scuola di bambini che forse hanno appena compiuto 24 mesi, perché se già un bambino nato entro il 30 aprile – termine ultimo per l'iscrizione in qualità di anticipatario – a settembre ha soltanto due anni e cinque mesi, un bambino nato successivamente ha un'età ancora inferiore e sicuramente la sua presenza alla scuola dell'infanzia è da ritenersi oltremodo fuori luogo. Il Ministero sta procedendo con dei controlli e sono stati allertati gli uffici regionali affinché quest'abitudine impropria possa essere eliminata. Tra l'altro questo è un fenomeno che purtroppo è stato riscontrato anche nelle sezioni primavera: nel monitoraggio fatto due anni fa, nell'anno scolastico 2010/2011, i cui esiti sono pubblicati sul sito del Ministero dell'Istruzione, si è evidenziata una percentuale non irrilevante di bambini che compivano 24 mesi ben oltre il 31 dicembre dell'anno di riferimento.

Proposte

Sulla base delle questioni che sono emerse durante questo anno di svolgimento dell'indagine, la Commissione ha enucleato una serie di priorità, sulle quali la Regione Toscana dovrebbe porre la propria attenzione e che dovranno essere verificate alla luce della formulazione definitiva del disegno di legge costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione" del 31 marzo 2014:

- a. Considerato il livello quantitativo dei servizi alla prima infanzia, occorre ora dare una risposta ancora più forte dal punto di vista qualitativo: su questo va ad incidere l'ultimo regolamento approvato dalla Giunta regionale, in merito al quale la Quinta Commissione ha espresso il proprio parere, che va ad innalzare alcuni parametri importanti relativamente ad esempio agli spazi, alla formazione degli educatori etc.; sono state dunque poste le premesse, anche in un momento come questo, in cui realmente c'è preoccupazione da parte del pubblico di avere le risorse necessarie, per realizzare da qui a qualche anno un ulteriore innalzamento del livello qualitativo dei servizi 0-3 anni.
- b. Occorre attivarsi presso il Governo affinché metta in atto un nuovo intervento straordinario per i servizi alla prima infanzia, sull'esempio di quanto fatto con il piano straordinario del 2007, e definisca il prima possibile livelli essenziali per i servizi educativi 0-3, affinché il comparto 0-3 diventi il primo ramo dell'educazione/istruzione.
- c. Occorre riflettere, anche e soprattutto in base agli esiti della prospettata riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, su una nuova e diversa modalità di far fronte alle liste d'attesa per la scuola dell'infanzia. Le sezioni Pegaso sono risposte emergenziali, anche se necessarie per eliminare le liste d'attesa, ma occorre puntare su un sistema integrato che, riaffermando il ruolo del settore pubblico locale (Regioni e Comuni) coinvolga parimenti il settore paritario privato. Potrebbe essere pensato, a livello gestionale, un sistema che ottimizzi l'utilizzo delle risorse. Gli interventi dovranno proseguire ricercando il giusto equilibrio tra sistema pubblico e paritario privato, in modo da garantire risposte efficaci sulle liste d'attesa (garantire il diritto di tutti i bambini all'accesso alla scuola dell'infanzia, indipendentemente dalla forma di gestione), lavorando su una maggiore integrazione pubblico-privato, attraverso un

coinvolgimento del sistema paritario, comunale e privato, e assicurando la qualità del servizio.

- d. In realtà non si può veramente parlare di un sistema per il segmento 3-6 , perché effettivamente si tratta di una giustapposizione di esperienze molto diverse: scuola dell'infanzia statale, scuola dell'infanzia paritaria privata e scuola dell'infanzia paritaria comunale. Evidentemente manca un disegno di sistema e quindi risulta effettivamente difficile intervenire e lavorare, non avendo un'architettura d'insieme. Dovremmo recuperare quella che è l'esperienza dello 0-3 anche nel 3-6, ossia pensare ad un vero e proprio sistema integrato di scuole dell'infanzia statale, di scuole dell'infanzia comunali e di scuole dell'infanzia private.
- e. Per la scuola dell'infanzia, su scala nazionale, non ci sono ancora centri unici di iscrizione a livello dei comuni; si registrano solo alcune esperienze toscane ed altre emiliane, ma di fatto tutto si riassume in pochi casi. Questo significa che, sostanzialmente, le famiglie possono decidere di iscrivere il proprio bambino contemporaneamente in due istituzioni diverse. Occorre diffondere il centro unico di iscrizione, che può portare ad una più razionale gestione dei posti disponibili nelle scuole dell'infanzia, anche nell'ottica di una gestione integrata dei posti delle scuole dell'infanzia statali e paritarie, sulla scorta di quanto già sperimentato per i servizi alla prima infanzia.
- f. Relativamente all'esperienza consolidata delle sezioni primavera, anche in considerazione del recente accordo in Conferenza Stato/Regioni, è opportuno che la Regione Toscana prosegua nell'impegno del cofinanziamento delle sezioni 24-36 mesi, valorizzando quelle aggregate alle scuole dell'infanzia in situazioni di carenza o insufficienza di nidi d'infanzia.

Allegati: Atti della Giornata di studi *“L'educazione da zero a sei anni: Regioni a confronto”*

Tutto il materiale raccolto nel corso dell'indagine è reperibile presso la segreteria della Quinta Commissione.