

ITALIA – Un sistema in fase di revisione

In Italia l'offerta educativa rivolta ai bambini da 0 a 6 anni è composta da due segmenti definiti sulla base all'età dei bambini: lo 0-3 (che fino a pochi anni fa ricadeva sotto la responsabilità del Ministero del Welfare) e il 3-6 (sotto la responsabilità del Ministero dell'Istruzione). Nel 2015 una legge nazionale (L. 107/2015) ha stabilito il superamento del cosiddetto "sistema diviso" (*split system*) sancendo l'istituzione del "*sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni*", sotto la responsabilità del Ministero dell'Istruzione, per garantire pari opportunità educative, di istruzione, di relazione e gioco a tutti i bambini fin dalla nascita. Il successivo Decreto Legge (D.lgs. 65/2017) ha delineato una complessa governance del sistema in un quadro articolato di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali e ha individuato i principali obiettivi e azioni per estendere, consolidare e qualificare il sistema.

Poiché ancora oggi questi due segmenti differiscono per governance, accessibilità, approcci pedagogici e qualifiche del personale, il Decreto Legge ha delineato alcuni elementi cardine per favorire una maggior continuità educativa e ha elaborato una specifica roadmap per l'implementazione del *sistema integrato 0-6* su scala nazionale.

L'offerta educativa rivolta ai bambini da 0 a 3 anni

Nel 2019, il 26,9% dei bambini sotto i tre anni frequenta un *servizio educativo per l'infanzia*. La maggior parte di loro (24,6%) frequenta un *nido*, mentre i *centri per bambini e famiglie*, gli *spazi gioco* e i *servizi in contesto domiciliare* si rivolgono a un numero ridotto di bambini. I primi *nidi* sono nati all'inizio degli anni Settanta e il loro numero è lentamente aumentato nel corso degli anni. Tuttavia, la diffusione dei servizi educativi rivolti ai bambini da 0-3 sul territorio nazionale risulta fortemente diseguale e le percentuali di offerta sono drammaticamente diverse tra le aree del Nord e del

Centro, dove nella maggior parte delle regioni l'offerta è superiore al 33%, e quelle del Sud, dove è inferiore al 15%.

Le percentuali di bambini che frequentano un servizio aumentano in base all'età, passando da un valore piuttosto basso per i bambini di età inferiore a 1 anno (dopo un congedo di maternità di almeno 3 mesi dalla nascita) al 22% dei bambini di 12-24 mesi e al 46,8% dei bambini di età superiore a 24 mesi.

La carenza di *servizi educativi per l'infanzia* nelle regioni meridionali favorisce l'*accesso anticipato* del 25% dei bambini di 2 anni alla *scuola dell'infanzia*, dove vengono accolti insieme a bambini più grandi e in condizioni non adeguate alla loro età. Per contrastare il fenomeno degli anticipi, nel 2007 sono state create *le sezioni primavera* che accolgono i bambini da 24 a 36 mesi. Questi servizi, pur essendo aperti all'interno delle *scuole dell'infanzia*, sono regolati dalle stesse norme del *nido* e vi operano *educatrici/educatori*. In realtà, solo una piccola percentuale di bambini di 2 anni frequenta questi servizi, la maggior parte dei quali sono stati aperti all'interno di *scuole dell'infanzia* paritarie sovvenzionate dallo Stato.

Regolamentazione e risorse finanziarie. Più della metà dei posti nei *servizi educativi per l'infanzia* sono forniti direttamente dagli Enti Locali, con un piccolo sostegno finanziario da parte delle Regioni e, solo dal 2017, da parte dello Stato. La maggior parte dell'offerta di posti-bambino nei servizi educativi privati è sovvenzionata dagli Enti Locali sulla base di accordi specifici, che includono anche requisiti di qualità. Tuttavia, un certo numero di posti (stimato tra il 4% e il 6%) è fornito da soggetti gestori completamente privati senza alcun sostegno da parte di enti pubblici ed è plausibile che in alcune aree del Paese esista un'offerta sommersa e pertanto non regolamentata.

La qualifica delle/degli educatrici/educatori dei *servizi educativi per l'infanzia* è stata recentemente definita dal Decreto Legge 65/2017, che stabilisce come requisito di accesso alla professione una *Laurea triennale in Scienze dell'Educazione con un percorso specifico incentrato sull'educazione della prima infanzia* (Laurea in classe L-19 ad indirizzo specifico). I requisiti strutturali per il funzionamento e gli standard di qualità dei servizi, invece, continuano ad essere stabiliti dalle leggi regionali, così come le modalità di monitoraggio e valutazione. Le amministrazioni locali hanno la responsabilità di controllare i servizi privati e promuovere la qualità di tutta l'offerta educativa 0-3 a livello territoriale, sia pubblica che privata.

Accessibilità. I *servizi educativi per l'infanzia* sono *servizi a domanda individuale*. I criteri che ne regolano l'accesso sono definiti sulla base dello status familiare e dell'occupazione dei genitori (nella maggior parte dei casi l'occupazione della madre è considerata un elemento importante) e le tariffe variano in base al reddito dei genitori. I bambini con disabilità hanno la priorità di accesso, così come i bambini provenienti da famiglie con uno status socio-economico particolarmente svantaggiato. Tuttavia, studi recenti hanno dimostrato che i genitori con un titolo di studio medio-alto continuano ad essere sovra-rappresentati tra gli utenti del *nido*; ciò è in parte dovuto all'effetto rilevante dell'istruzione della madre sulla sua occupazione e, di conseguenza, sull'accesso del figlio al servizio. Nel 2019, le rette dei genitori hanno coperto il 18,7% dei costi come media nazionale. Recentemente, una diffusa pressione politica ha richiesto di ridurre o eliminare le rette per le



famiglie e molte Regioni hanno scelto di destinare parte del finanziamento annuale ricevuto dal Ministero dell'Istruzione a questo scopo.

Personale. Nei *servizi educativi per l'infanzia* operano:

- **educatrici/educatori** che si occupano dell'educazione e della cura dei bambini; il rapporto bambini/educatore nei *nidi* è regolato dalle leggi regionali e varia a seconda dell'età dei bambini (da 1 a 4 per i bambini sotto l'anno a 1 a 7/10 per i bambini di età compresa tra 12 e 36 mesi). Di solito, ogni gruppo di bambini è seguito da 2 o 3 educatrici/educatori (a seconda dell'età e del numero di bambini);
- **personale ausiliario** che svolge funzioni legate alla pulizia degli ambienti, degli arredi, ecc. e assiste la cuoca nella preparazione dei pasti, ma **non ha responsabilità nella cura e nell'educazione dei bambini.**

Tutti gli operatori di un servizio educativo – educatrici/educatori e spesso anche il personale ausiliario - costituiscono un'*équipe educativa*, condividono le decisioni sull'organizzazione del servizio, le pratiche educative e partecipano a iniziative collegiali di formazione in servizio.

Ogni servizio è affidato ad un **coordinatore pedagogico** che sostiene la riflessione delle/degli educatrici/educatori sulle pratiche educative, promuove e sostiene le loro relazioni con i genitori dei bambini, costruisce e cura la rete con altri servizi educativi e *scuole dell'infanzia* presenti sul territorio. Il titolo di studio richiesto può essere una laurea magistrale (MA) in Scienze Pedagogiche (LM-50, LM-57, LM-85, LM-93), oppure in Psicologia o altre Scienze Umane.

Quadro di riferimento pedagogico. Nel corso degli anni, nei *servizi educativi per l'infanzia* è emersa una cultura pedagogica originale che ha consentito la sperimentazione, diffusione e consolidamento di pratiche educative di alta qualità. Fino ad oggi, tale cultura è stata fortemente legata al contesto locale ed è stata espressa in documenti emanati principalmente dalle amministrazioni locali. A partire da febbraio 2022, i suoi principi cardine sono stati formalizzati negli [*Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia*](#) elaborati dalla *Commissione nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione*, istituita sotto l'egida del Ministero dell'Istruzione (cfr. sezione III del presente documento).

L'Offerta educativa rivolta ai bambini da 3 a 6 anni

Nel 2019 la *scuola dell'infanzia* ha accolto il 90% dei bambini di 3 anni, il 94% dei bambini di 4 anni e l'86% dei bambini di 5 anni (una percentuale consistente di questi ultimi accede alla scuola primaria prima dei 6 anni).

Il 62% dei bambini è accolto in scuole gestite dallo Stato, mentre quasi un terzo è accolto in *scuole dell'infanzia* paritarie che includono sia *scuole dell'infanzia* private (per lo più gestite da FISM, un'associazione di scuole dell'infanzia cattoliche) sia *scuole dell'infanzia* comunali (che costituiscono circa il 9-10% dell'offerta a livello nazionale). Le *scuole dell'infanzia* comunali sono una realtà particolarmente affermata nelle città capoluogo delle Regioni del Nord e del Centro (come Roma,



Milano, Torino, Bologna), ma anche in città più piccole quali Reggio Emilia, Pistoia, Parma, dove un continuo investimento delle amministrazioni locali ha creato pratiche pedagogiche avanzate.

La maggior parte delle *scuole dell'infanzia* sono a tempo pieno con orari di apertura che vanno dalle 8-8.30 fino alle 16-16.30 e i bambini consumano il pasto a scuola insieme alle/ai loro insegnanti. Questo costituisce un elemento importante e risulta da un approccio pedagogico che considera la scuola come contesto sociale e valorizza l'impatto positivo dell'organizzazione della vita quotidiana al suo interno sul benessere e sulla socialità dei bambini. Inoltre, il momento pasto ha la funzione sociale di fornire un'alimentazione adeguata a tutti i bambini. Tuttavia, si riscontrano notevoli differenze tra le regioni italiane per quanto riguarda l'orario scolastico: nell'area meridionale molte scuole (dal 43,41% al 21,84%) sono aperte solo al mattino e molti bambini non ricevono il pasto a scuola.

Normativa e risorse finanziarie. Le *scuole dell'infanzia* statali sono finanziate dal governo nazionale per quanto concerne il personale, ma gli edifici, la mensa e i trasporti sono forniti dagli Enti locali. Le *scuole dell'infanzia* non statali (*paritarie*) che rispettano gli standard di qualità stabiliti dal Ministero dell'Istruzione ricevono un sostegno finanziario da parte dello Stato. La regolamentazione, il monitoraggio e la valutazione sono di competenza dello Stato. Nelle *scuole dell'infanzia* statali e comunali non è richiesto alcun contributo finanziario alle famiglie, se non per i pasti.

Personale. Due (o tre) **insegnanti** condividono la responsabilità di 20-29 bambini durante l'attività educativa attraverso la turnazione nel corso della giornata. La loro compresenza durante le attività di gioco e di esplorazione dei bambini è considerata molto importante per garantire un'azione educativa coerente ma, purtroppo, è raramente realizzata nelle *scuole dell'infanzia* statali. Gli insegnanti condividono la pausa pranzo e i pasti con i bambini, ma non forniscono alcuna assistenza sul piano della cura che è affidata al personale ausiliario (senza qualifica).

Il titolo di studio previsto per l'accesso alla professione di *insegnante di scuola dell'infanzia* è la Laurea Magistrale a Ciclo Unico in *Scienze della Formazione Primaria* (LM-85bis) che conferisce l'abilitazione all'insegnamento sia nella *scuola dell'infanzia* che nella scuola primaria.

Le *scuole dell'infanzia* gestite dai Comuni o da associazioni private qualificate si avvalgono di un **coordinatore pedagogico**, spesso lo stesso che coordina anche i *servizi educativi per l'infanzia* che insistono in una stessa area territoriale. La maggior parte delle *scuole dell'infanzia* statali sono invece inserite all'interno di *istituti comprensivi* - che comprendono *scuole dell'infanzia*, primarie e secondarie di primo grado - gestiti da **Dirigenti scolastici**, i quali non hanno una competenza pedagogica specifica sull'infanzia. È attualmente in corso un dibattito rispetto all'istituzione di un "profilo di coordinamento" anche negli istituti comprensivi statali (cfr. sezione III del presente documento).

Quadro di riferimento pedagogico. I documenti emanati dal Ministero dell'Istruzione e aggiornati periodicamente presentano le linee guida pedagogiche per la *scuola dell'infanzia* ([*Indicazioni nazionali per il curricolo e nuovi scenari, 2018*](#)) all'interno di un quadro curricolare che comprende l'istruzione pre-primaria, primaria e secondaria di primo grado (3-14 anni).



La transizione da un sistema diviso a un sistema integrato: principali strategie di intervento e questione aperte

La riorganizzazione del Ministero dell'Istruzione. Nel quadro delineato dalla Legge 107/2015, il Ministero dell'Istruzione ha assunto nuove responsabilità relativamente all'offerta educativa per i bambini da 0 a 3 anni e al consolidamento del *sistema integrato 0-6* nel suo complesso. In particolare, il Decreto Legislativo 65/2017 ha istituito, sotto l'egida del Ministero dell'Istruzione, una Commissione di esperti a livello nazionale ([*Commissione nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione*](#)) con compiti propositivi e di consulenza rispetto alla realizzazione del sistema integrato. La Commissione è composta da esperti del settore (ricercatori e accademici) e da rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali.

La Commissione ha recentemente pubblicato due documenti:

- le [*Linee guida pedagogiche per il sistema integrato zero-sei*](#) (emanate nel 2021), che definiscono la cornice culturale e pedagogica del sistema integrato, proponendo un approccio unitario e olistico all'educazione dei bambini dalla nascita ai sei anni, delineano il quadro istituzionale e organizzativo del sistema, e suggeriscono le principali strategie per consolidarlo e qualificarlo;
- gli [*Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia*](#) (emanati nel 2022) che rappresentano, invece, il primo quadro pedagogico nazionale per l'offerta di servizi educativi rivolti ai bambini da 0 a 3 anni. Questo documento si ispira alle principali conquiste culturali già realizzate nelle esperienze locali nel corso degli anni e ne discute le relazioni con il curriculum della *scuola dell'infanzia*.

Entrambi i documenti sono stati sottoposti ad una [*consultazione nazionale*](#) che ha visto la partecipazione di stakeholders e professionisti educativi in tutto il Paese.

L'istituzione e la diffusione di un "sistema di coordinamento pedagogico territoriale" in tutto il Paese. Oggi è necessario che, sotto l'impulso delle amministrazioni regionali e locali (Decreto Legge 65/2017), in ogni territorio sia creata un'*équipe di coordinamento pedagogico territoriale*. Questa *équipe* dovrà coinvolgere tutti i coordinatori pedagogici dei *servizi educativi per l'infanzia* (sia pubblici che privati) e delle *scuole dell'infanzia* (sia pubbliche che private) che operano nella stessa area. Promuoverà la conoscenza reciproca e la collaborazione tra servizi educativi e scuole, pianificherà iniziative condivise di formazione continua del personale e delinea una visione integrata dei bisogni educativi dei bambini nel territorio.

Attualmente, queste *équipe* esistono già nelle aree del Paese in cui i *servizi educativi per l'infanzia* sono più diffusi (ad esempio, nell'Italia centro-settentrionale), ma di solito includono solo i coordinatori dei servizi educativi e delle *scuole dell'infanzia* gestite dagli Enti locali o da associazioni private.



Nelle *scuole dell'infanzia* statali il ruolo professionale del coordinatore pedagogico non è ancora definito. Le attuali sperimentazioni in questa prospettiva sono condotte soprattutto a livello locale e regionale, e si concentrano su: 1) sostenere le funzioni di coordinamento pedagogico all'interno delle *scuole dell'infanzia* statali attraverso iniziative di formazione continua gestite dalle Direzioni Regionali del Ministero dell'Istruzione in cui è stata istituita un'Unità 0-6 (ad esempio l'esperienza realizzata dall'*Ufficio Scolastico Regionale Veneto*); 2) l'attribuzione di un ruolo di coordinamento a insegnanti esperti di *scuole dell'infanzia* statali, che diventano quindi responsabili dell'accompagnamento pedagogico all'interno delle reti locali di *scuole dell'infanzia* statali in un determinato territorio (ad esempio, l'esperienza realizzata dall'*Ufficio Scolastico Provinciale Modena*); 3) l'assegnazione di un certo numero di ore ai coordinatori pedagogici comunali per fornire consulenza pedagogica e supporto alle *scuole dell'infanzia* statali (ad esempio, l'esperienza realizzata dal *Comune di Bologna*).

Iniziative condivise di formazione continua per il personale delle strutture 0-3 e 3-6. La condivisione di iniziative di formazione continua rappresenta un'importante leva di integrazione in quanto offre agli educatori 0-3 e agli insegnanti 3-6 l'opportunità di scambiare riflessioni e pratiche e di elaborare nuove strategie per garantire la continuità dell'esperienza dei bambini nel passaggio alla *scuola dell'infanzia* a 3 anni. Negli ultimi anni, molte iniziative di formazione continua sono state condivise tra i professionisti dei due settori educativi in alcuni territori.

Tuttavia, un ostacolo importante è rappresentato dal fatto che il contratto di lavoro degli insegnanti statali prevede un numero di ore e condizioni di partecipazione a iniziative di formazione continua particolarmente sfavorevoli rispetto al contratto di lavoro degli insegnanti delle *scuole dell'infanzia* comunali e private. Nonostante tali difficoltà sono attualmente in corso di sperimentazione - [all'interno del progetto europeo INTRANS](#) - alcuni percorsi di formazione in servizio che prevedono il coinvolgimento congiunto di coordinatori pedagogici del settore comunale/privato e insegnanti con funzioni di coordinamento che operano all'interno delle *scuole dell'infanzia* statali (ad es. funzioni strumentali continuità, collaboratrici/ori dei Dirigenti Scolastici), con l'obiettivo di sostenere l'attivazione dal basso di nuove forme di dialogo e cooperazione intersettoriale tra le istituzioni 0-3 e 3-6 (e il loro personale) a livello locale.

L'istituzione dei Poli per l'infanzia. Il Decreto Legislativo 65/2017 prevede l'istituzione di *poli per l'infanzia*, in cui uno o più *servizi educativi per l'infanzia* (per esempio un *nido* o una *sezione primavera* e un *centro bambini e genitori*) e una *scuola dell'infanzia* possono costituire un unico polo educativo all'interno dello stesso edificio o di edifici adiacenti. Questi poli, da un lato consentirebbero di condividere le risorse organizzative e promuovere la continuità educativa nell'accesso ai servizi, nelle relazioni con i genitori e nell'esperienza dei bambini, dall'altro potrebbero costituire una sorta di punto d'incontro e di riferimento per bambini e famiglie nel territorio. Soprattutto nelle aree in cui non esiste ancora un servizio educativo per i bambini al di sotto dei 3 anni, l'apertura di una *sezione primavera* e/o di un *centro per bambini e genitori* vicino a una *scuola dell'infanzia* potrebbe aiutare a costruire relazioni con la comunità locale. Attualmente, in alcune aree esistono già progetti simili, denominati servizi 0-6. Il loro funzionamento può prevedere sezioni miste in cui sono presenti bambini di età eterogenea (per es. 1-6), gruppi di età distinte (per es. 0-3 e 3-6) o anche omogenee che però condividono l'uso comune di laboratori, delle aree gioco e/o di altre strutture. In



questi servizi educatori e insegnanti condividono iniziative di formazione continua e realizzano incontri collegiali in modo congiunto.

Superare il divario tra le qualifiche del personale 0-3 e 3-6. Una sfida importante per il consolidamento del *sistema integrato 0-6* riguarda i percorsi di formazione iniziale di educatrici/educatori e insegnanti di *scuola dell'infanzia*. Attualmente, il corso di laurea triennale in Scienze dell'Educazione ad indirizzo specifico richiesto per gli educatori che operano nei *servizi educativi per l'infanzia* non è posto in continuità con la laurea magistrale a ciclo unico in Scienze della Formazione Primaria richiesto per gli insegnanti di *scuola dell'infanzia*. Ciò rappresenta una potenziale minaccia per la promozione di una cultura pedagogica condivisa sull'educazione dell'infanzia su cui i servizi italiani hanno costruito la loro forza negli ultimi quarant'anni. Inoltre, l'allineamento dei percorsi di formazione iniziale per gli insegnanti della *scuola dell'infanzia* e della scuola primaria - che enfatizza un approccio all'insegnamento prevalentemente incentrato sulle didattiche disciplinari piuttosto che su un approccio pedagogico di più ampio respiro incentrato sui processi e sulle strategie di apprendimento tipiche dell'età infantile - sta potenzialmente portando a una formalizzazione precoce dei processi di insegnamento/apprendimento anche nella *scuola dell'infanzia (schoolification)*, con il rischio di relegare il ruolo del *nido* a mera assistenza e quello della *scuola dell'infanzia* alla mera preparazione dei bambini alla scuola dell'obbligo. È quindi necessario introdurre un approccio più unitario e una strategia coerente per l'educazione iniziale di educatori e insegnanti che promuova una maggior continuità tra *servizi educativi per l'infanzia* e *scuola dell'infanzia*.

