



AUDIZIONE VII COMMISSIONE

Senato della Repubblica

**DISEGNO DI LEGGE N. 1260 “Sistema integrato di educazione e
istruzione 0-6 anni”**

Roma, 8 aprile 2014

Signor Presidente, onorevoli componenti della VII Commissione, vorrei innanzitutto esprimere a nome dell'ANCI e mio personale un sentito ringraziamento per l'opportunità che ci viene data di poter rappresentare le nostre osservazioni e considerazioni sul disegno di legge relativo al sistema integrato dei servizi educativi e di istruzione.

Un provvedimento che l'ANCI condivide nei principi e nelle finalità e che considera molto importante, soprattutto in riferimento al contesto economico-sociale in cui si trova il nostro Paese, che sta mettendo in seria difficoltà anche il mantenimento di servizi fondamentali come quelli che si rivolgono alla prima infanzia.

Su questo importante tema accogliamo con favore le recenti dichiarazioni, nell'ambito della presentazione delle linee programmatiche, del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, Prof.ssa Stefania Giannini, che nel ricordare che tutti gli studi dimostrano che la dispersione si combatte a partire dai nidi d'infanzia, pone l'accento "sulla necessità di prevedere adeguate risorse sui più piccoli, ampliando l'offerta formativa che vede oggi disparità inaccettabili tra le diverse aree del Paese. Da servizio a domanda individuale questo segmento deve essere trasformato in diritto educativo delle bambine e dei bambini. A tal fine i Comuni non devono essere lasciati soli e deve essere applicato appieno il principio di sussidiarietà".

L'esigibilità del diritto delle bambine e dei bambini all'educazione è minacciata dalla crisi economica, che si ripercuote sia sulle risorse delle famiglie, che riducono la domanda di servizi educativi, che sulla capacità dei soggetti gestori, pubblici e privati di garantire un'offerta educativa di qualità.

La recessione, che ha colpito quasi tutti i paesi avanzati a partire dal 2008-09, è stata, infatti, nel nostro Paese più profonda che altrove. L'Italia ha subito, più delle altri grandi economie europee, l'impatto negativo della crisi economica.

Proprio in un contesto così delicato è necessario uno sforzo straordinario, che riconosca le politiche educative centrali non solo in una prospettiva di crescita, ma anche come potente strumento di lotta contro le disuguaglianze e di promozione delle pari opportunità e di inclusione sociale.

La Commissione europea ha recentemente sottolineato l'importanza di garantire a tutti i bambini, fin dalla prima infanzia, l'accesso a servizi educativi inclusivi e di alta qualità, affinché le differenze nello status socio-economico delle

famiglie non si riflettano nelle esperienze dei bambini nei primi fondamentali anni di vita.

La situazione nel nostro Paese per quanto riguarda i servizi educativi rivolti all'infanzia è, però, molto critica.

Vi è un fortissimo squilibrio tra i territori in ordine alla quantità e alla qualità dei servizi educativi che si rivolgono ai bambini da zero a tre anni, la cui programmazione e regolamentazione è affidata alle Regioni e le cui spese ricadono quasi interamente sui bilanci dei Comuni, su cui oggi gravano gli effetti delle manovre finanziarie e i numerosi vincoli sulla spesa di personale.

Ma vi sono anche forti differenze tra le diverse aree del Paese nella diffusione della scuola d'infanzia e nell'assetto organizzativo: mentre a livello nazionale lo Stato garantisce il 60% dell'offerta, vi sono realtà del centro nord del Paese in cui l'impegno dello Stato è marginale e la scuola d'infanzia è in prevalenza garantita dagli enti locali e dai privati.

La grande variabilità che la quota di scuole statali presenta nel Paese assume oggi un carattere particolare per lo stato di vera e propria emergenza che le scuole d'infanzia del comparto non statale stanno vivendo.

Complessivamente le scuole d'infanzia paritarie, comunali e private, soffrono una condizione strutturale di perdurante incertezza relativa all'entità e alle modalità di erogazione annuale dei contributi ministeriali previsti dalla legge di parità.

Tali contributi dal 2000 ad oggi risultano ancora sostanzialmente invariati, con una tendenza al ribasso più marcata negli ultimi anni, e non sono proporzionali all'andamento del numero delle scuole e delle sezioni riconosciute come paritarie, per cui se aumentano i destinatari diminuiscono i contributi unitari per scuola.

Inoltre, le scuole gestite dai Comuni, che sul piano ordinamentale sono equiparate a scuole paritarie private, anche rispetto ai contributi ministeriali, devono fare i conti con gli effetti delle manovre finanziarie sui bilanci dei Comuni e con i numerosi vincoli in materia di personale a cui sono sottoposte tutte le amministrazioni pubbliche.

Le ricadute di questi processi rischiano concretamente di determinare per le scuole paritarie private l'aumento generalizzato delle tariffe e in non pochi casi la chiusura del servizio; per le scuole comunali una riduzione dell'offerta o l'esternalizzazione verso soggetti privati.

In alcune parti del Paese la situazione è resa ancor più complessa da una domanda di scuola in aumento che, quindi, richiederebbe un aumento dell'offerta

talvolta proprio in quei territori in cui l'offerta di scuola d'infanzia statale è minoritaria.

Oggi i Comuni, anche quelli che tradizionalmente hanno investito nell'infanzia e nell'educazione, hanno forti difficoltà a garantire la quantità e la qualità dei servizi educativi per l'infanzia.

La riduzione delle risorse a disposizione dei Comuni, i vincoli del patto di stabilità interno e un complesso quadro normativo in materia di personale hanno messo seriamente in pericolo non solo lo sviluppo ma la tenuta stessa del sistema dei servizi all'infanzia, anche laddove si era già raggiunto l'obiettivo di generalizzazione della scuola d'infanzia e l'offerta di servizi per la prima infanzia aveva già raggiunto e in alcuni casi superato, gli obiettivi europei di dare risposta ad almeno un terzo dell'utenza potenziale.

Nonostante queste difficoltà molti Comuni, non solo continuano a sostenere le scuole paritarie private, destinando loro attraverso convenzioni risorse proprie per garantire un servizio educativo di qualità a tutti i bambini e bambine del territorio, ma come risulta anche dall'indagine effettuata dall'ANCI a luglio, destinano ulteriori risorse del proprio bilancio per qualificare e sostenere le scuole dell'infanzia statali provvedendo, a seconda delle situazioni, al completamento di sezioni antimeridiane, al prolungamento orario, all'integrazione dei progetti formativi, al coordinamento pedagogico, alla formazione del personale ad integrare il personale ausiliario.

Le oggettive difficoltà in cui si trovano a operare i Comuni comporteranno un arretramento rispetto ai traguardi europei sia in riferimento ai nidi che alle scuole d'infanzia e alla qualità dell'intero sistema. La possibile chiusura di scuole paritarie, gestite da enti locali o da altri enti, avrà comunque pesanti ripercussioni nel bilancio dello Stato, che sarà chiamato ad intervenire direttamente. Già oggi, del resto, in alcune aree del Paese le scuole statali e paritarie non riescono più complessivamente a rispondere alla domanda di scuola d'infanzia che resta così in parte inevasa e anche in territori in cui il servizio era oramai rivolto alla totalità dei bambini in età si sta verificando il fenomeno delle liste di attesa.

Va riconosciuto e sostenuto il valore dell'impegno dei Comuni nella gestione dei servizi educativi per la prima infanzia e delle scuole d'infanzia, ma anche il loro importante ruolo per la qualità dell'intero sistema integrato. I Comuni devono essere sostenuti nella funzione di governo del sistema integrato di educazione e istruzione da zero a sei anni e per questo servono risorse e un impegno forte e stabile da parte dello Stato.

Serve un riassetto dell'intero sistema che consenta di sostenere in termini

di qualità e quantità l'offerta di servizi per la prima infanzia e di scuola in tutto il territorio nazionale, che tenga conto e sostenga, però, le specificità dei diversi territori, che nel tempo hanno consolidato modelli differenti di integrazione tra scuola statale e paritaria e che riconosca il valore del modello integrato quale strumento per garantire il diritto a servizi educativi e scolastici di qualità.

E' in questa prospettiva che si muove il disegno di legge n. 1260.

L'ANCI condivide la visione culturale che sottende al disegno: la natura educativa del nido e la scelta dell'ottica "zerosei" che, riconoscendo l'unitarietà del percorso educativo da zero a sei anni, ridisegna in questa prospettiva il sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia e ne affida le competenze del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, che andrà supportato a livello tecnico nella delicata fase di avvio della riforma contenuta nel ddl.

L'ANCI accoglie con favore la definizione di livelli delle prestazioni e di standard di qualità, che devono caratterizzare ovunque l'offerta educativa e formativa per i bambini da zero a sei anni.

L'ANCI, come ha sostenuto in più occasioni, ritiene necessario escludere dai vincoli del patto di stabilità della spesa corrente e d'investimento i servizi per l'infanzia, per poter assumere il personale necessario al funzionamento dei servizi a gestione diretta e per l'edilizia scolastica. Ritiene inoltre opportuno che la spesa di personale necessaria per la gestione diretta dei servizi educativi possa derogare dal complesso sistema di vincoli sulla spesa di personale a cui devono sottostare le pubbliche amministrazioni.

Occorre, a questo proposito, ricordare anche che diversi sono i Comuni che hanno scelto di gestire i servizi all'infanzia con Aziende speciali e Istituzioni. Con l'entrata in vigore della Legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità per il 2014), anche tali Aziende e Istituzioni, finora opportunamente escluse dai vincoli del patto di stabilità, sono state inserite tra gli Enti destinatari degli stessi. Ovviamente questo sta determinando grosse difficoltà a questi Comuni nell'erogazione dei servizi; trattandosi, infatti, di servizi e attività ad alto impiego di capitale umano, gli stringenti limiti sulle assunzioni e sulle spese di personale non consentono di assumere e/o sostituire il personale necessario a garantire gli standard minimi di qualità.

Nell'ambito del ddl sarebbe, inoltre, utile prevedere un'interazione con le azioni di sostegno all'ampliamento dei servizi per l'infanzia che oggi sono finanziati con i fondi destinati al PAC, che non siano interventi limitati nel tempo ma che abbiano la caratteristica della continuità.

L'ANCI ritiene assolutamente prioritario, non solo un piano straordinario per un progressivo riequilibrio territoriale dei servizi all'infanzia, ma che siano

ridisegnati i meccanismi di finanziamento pubblico che vedano una equilibrata compartecipazione dei diversi livelli di governo alla spesa per i servizi alla prima infanzia e per le scuole d'infanzia, nella forma prevista dalla L.n. 62/2000: scuola statale, paritaria comunale e paritaria privata. Il tema delle risorse è davvero cruciale per la tenuta stessa del sistema anche laddove i Comuni hanno fino ad ora investito risorse sull'infanzia e sull'educazione.

Per assicurare i livelli essenziali dei servizi per l'infanzia, l'ANCI ritiene fondamentale che lo Stato garantisca un cofinanziamento alle spese complessive del sistema con trasferimenti diretti ai Comuni o attraverso la gestione diretta di una quota delle scuole d'infanzia. Solo con tali rassicurazioni si potrà valutare l'eventualità di un tetto alla compartecipazione delle famiglie utenti del servizio.

La duplice modalità di impegno dello Stato nel comparto della scuola d'infanzia consente di riconoscere e valorizzare i diversi modelli territoriali di integrazione tra scuola statale, paritaria comunale e paritaria privata.

Naturalmente il testo, necessita, secondo l'ANCI di ulteriori approfondimenti e revisioni solo per citare alcuni esempi, andrà meglio chiarito che i livelli essenziali delle prestazioni non devono solo essere raggiunti ma assicurati da parte dello Stato; va prevista una rivisitazione delle voci da inserire nel successivo regolamento da emanare, così come delle funzioni da assegnare a Regioni ed enti locali o ancora della parte dove si prevede che i Comuni assicurino mezzi di trasporto appositamente predisposti per tutti i bambini, che in considerazione dell'età, dei relativi vincoli per i mezzi di trasporto e del personale necessario, porrebbe i Comuni di fronte ad uno sforzo economico e di gestione impossibile da sostenere.

L'ANCI si riserva pertanto di sottoporre nei prossimi giorni all'attenzione della relatrice al ddl e a tutta la VII Commissione emendamenti puntuali al testo presentato.