



Audizione Alleanza per l'infanzia

Settima Commissione, Senato della Repubblica

Indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica

Roma, 26 marzo 2025

L'**Alleanza per l'Infanzia** è una rete nazionale di organizzazioni e associazioni impegnate a diverso titolo, nell'ambito del proprio mandato, nella promozione e tutela dei diritti dei bambini e ragazzi e dei loro genitori, e che condividono la responsabilità e l'urgenza sia di sensibilizzare e fare pressione sulla politica, perché operi le riforme e le iniziative necessarie, sia di sollecitare e sostenere le imprese e le comunità locali, perché costruiscano ambienti più favorevoli ai bambini/e, ai ragazzi/e e ai loro genitori.

Ne sono portavoce Emmanuele Pavolini, Alessandro Rosina e Chiara Saraceno.

Persegue in particolare i seguenti **obiettivi specifici**:

1. Favorire, attraverso attività di analisi e ricerca – ad esempio condivisione di dati e informazioni e iniziative congiunte di ricerca – l'adozione di politiche nazionali che consentano di trovare soluzioni efficaci e durevoli per garantire il pieno sviluppo dei bambini e adolescenti indipendentemente dalla loro origine di nascita, favorire le scelte di fecondità e promuovere l'uguaglianza tra padri e madri.
2. Attuare azioni di advocacy nei confronti di governo, parlamento, opinione pubblica, perché queste politiche vengano approntate, monitorandone l'attuazione.
3. Realizzare iniziative pubbliche comuni – seminari, convegni, comunicati e conferenze stampa, etc. – e darne diffusione attraverso i propri canali di comunicazione.

L'Alleanza considera prioritarie in questo momento **tre grandi aree di intervento**:

- A. **SOSTEGNO ECONOMICO:** Oltre al rafforzamento dell'assegno unico, da Alleanza fortemente sostenuto, migliorare il sostegno economico alle famiglie con minorenni in condizione di povertà, migliorando il coefficiente assegnato ai minorenni nell'ADI e riconsiderando l'esclusione dei componenti adulti dal conteggio dei membri della famiglia.
- B. **SISTEMA SOCIO-EDUCATIVO:** ampliare l'offerta di servizi socio-educativi di qualità per la primissima infanzia e il sostegno alla genitorialità, rendendoli davvero universali nell'ottica dei livelli essenziali, tramite l'aumento quantitativo dell'offerta di servizi pubblici e privati convenzionati/accreditati, il riconoscimento e la tutela delle condizioni occupazionali di chi lavora ed è impegnato in questo settore; sviluppare iniziative di sostegno e accompagnamento alle competenze genitoriali, soprattutto nel primo anno di vita del bambino/a.
- C. **SISTEMA DEI CONGEDI:** rafforzare il sistema dei congedi di maternità, paternità e parentali, rendendoli effettivamente accessibili a tutte le fattispecie di lavoratrici e lavoratori a prescindere dalla storia contributiva e dal tipo di contratto di lavoro, con indennità e durata adeguate e favorendo la partecipazione dei padri al congedo parentale.

L'Alleanza condivide le indicazioni della [Convenzione dei diritti dell'infanzia](#), dell'OMS e dell'Unicef sulla "[Nurturing care per lo sviluppo infantile precoce](#)", del [Pilastro sociale Europeo 2017](#) (in particolare i punti 9 e 11), della [Direttiva UE 2019/1158](#) relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e della [proposta di raccomandazione UE per l'attuazione di un sistema di cura ed educazione precoce di alta qualità](#). Queste indicazioni sono particolarmente importanti anche per il contrasto alla povertà educativa.

la povertà educativa a livello di esiti - dispersione, abbandono scolastico precoce, Neet, analfabetismo funzionale - ha tra le sue cause principali, oltre che la scarsità di risorse economiche e culturali familiari, la scarsità e la diseguale distribuzione di risorse educative pubbliche fin dalla prima infanzia e la loro frequente inadeguatezza, quando ci sono, a sostenere e valorizzare chi ha più difficoltà ed è più vulnerabile

Consapevole dell'importanza per lo sviluppo delle capacità e il benessere dei bambini dei primi anni di vita, Alleanza per l'Infanzia sostiene la necessità di offrire a tutti i bambini occasioni educative extra-familiari strutturate fin dalla prima infanzia. A questo fine ha anche rivolto un appello a tutte le forze politiche nel Parlamento italiano e nel nuovo Parlamento

Europeo a dare seguito alla Dichiarazione de ‘La Hulpe’¹ adottata il 16 Aprile 2024 dai ministri del Lavoro e degli Affari Sociali dell’Unione Europea, la Commissione, il Parlamento Europeo e le parti sociali, ‘sul Futuro dell’Europa Sociale’. La dichiarazione impegna i firmatari a rafforzare l’agenda sociale Europea nella prossima legislatura (2024- 2029) e, in particolare, il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. A questo fine, la Dichiarazione riconosce i servizi educativi per la prima infanzia come fondamentali, grazie al loro significativo impatto sociale ed economico. Questi servizi, infatti, migliorano le competenze di tutte le bambine e i bambini, aiutando in modo particolare quelli più svantaggiati, aumentano l’occupazione, soprattutto femminile, promuovono la crescita economica. I benefici sono importanti anche dal punto di vista finanziario, perché il ritorno economico dell’investimento nella prima infanzia è significativo. La dichiarazione sottolinea l’importanza di 1) investire per garantire a tutti i bambini e le bambine come diritto individuale servizi educativi per la prima infanzia accessibili e di qualità; 2) migliorare le capacità del sistema (a livello del governo centrale ma anche delle amministrazioni locali) di pianificare, anche attraverso l’utilizzo di dati più accurati, politiche che promuovono equità e qualità e 3) riconoscere l’importanza del lavoro svolto da educatrici ed educatori e da tutto il personale nei servizi educativi per la prima infanzia, sostenendo la loro professionalizzazione e garantendo condizioni di lavoro e salariali adeguate.

La Dichiarazione de La Hulpe è in continuità con altre iniziative intraprese a livello europeo, in particolare con la Raccomandazione del Consiglio Europeo dell’8 dicembre 2022, che fissa i nuovi ‘obiettivi di Barcellona’, ovvero l’estensione dell’offerta educativa per la prima infanzia al 45% per i bambini/e sotto i tre anni e al 96% per quelli da 3 anni all’inizio della scuola primaria, e la Garanzia europea per l’infanzia (2021), che stabilisce il principio che ogni bambino/a a rischio di povertà ed esclusione sociale abbia accesso a servizi di cura e educazione di alta qualità, e richiede agli Stati Membri di sviluppare piani adeguati per raggiungere la piena equità di accesso.

La situazione italiana

Nel nostro Paese l’obiettivo del 96% per l’inserimento nella scuola dell’infanzia di bambini/e tra i 3 e i 6 anni è stato raggiunto da tempo, almeno per i bambini/e di 4 anni, anche se permangono diseguaglianze territoriali, in particolare per quanto riguarda la disponibilità del tempo pieno e del servizio mensa, non sempre presenti in tutte le aree del Mezzogiorno. Viceversa, l’obiettivo del 45% per la frequenza a un servizio educativo per i bambini/e sotto i 3 anni è ancora lungi dall’essere raggiunto.

Nel 2022-23 i posti disponibili (di cui meno della metà a titolarità pubblica), incluse le sezioni primavera e i servizi integrativi, coprono solo il 30% dei bambini/e 0-3 anni a livello nazionale; un livello, quindi, al di sotto del precedente obiettivo di Barcellona, che prevedeva di raggiungere il 33% entro il 2010. Vi è, inoltre, una grande disomogeneità territoriale e infra-

¹ [GARANTIRE SERVIZI PER L’INFANZIA ACCESSIBILI PER TUTTI I BAMBINI E TUTTE LE BAMBINE SULL’INTERO TERRITORIO NAZIONALE – Alleanza per l’Infanzia](#)

territoriale a vantaggio del Centro-Nord nella loro distribuzione e forti differenze socio-economiche nell'utilizzo dei servizi, a vantaggio dei ceti più istruiti e in migliori condizioni economiche, perché tra questi è più frequente che entrambi i genitori siano occupati. Stante la scarsità di posti, infatti, l'occupazione di entrambi i genitori, o dell'unico presente, è utilizzata spesso come criterio principale di definizione delle graduatorie di accesso, svantaggiando proprio i bambini in condizioni economiche modeste o povere.

In sintesi: 5 buoni motivi per investire in servizi educativi per la prima infanzia

Ci sono almeno cinque buoni motivi² per investire maggiormente in servizi educativi per la prima infanzia. Questi servizi, infatti, hanno un effetto positivo rispetto al:

- a) Rafforzare i diritti educativi dei bambini, prevenendo e contrastando la povertà educativa
- b) Favorire la conciliazione dei genitori fra lavoro e compiti di cura, riducendo anche il rischio di povertà particolarmente alto nelle famiglie mono-reddito modesto
- c) Sostenere la scelta di avere figli
- d) Accompagnare e rafforzare le capacità genitoriali
- e) Creare occupazione di qualità

Un'ampia letteratura internazionale mostra, infatti, che l'accesso ai servizi educativi e di istruzione di qualità fin dai primi anni di vita e di sostegni ai genitori comporta ricadute positive su tre dimensioni:

1. il benessere e le competenze dei bambini, con effetti di lungo periodo su tutto il percorso di crescita personale;
2. il benessere delle loro famiglie, favorendo sia le scelte di fecondità per chi lavora, sia la partecipazione lavorativa per chi ha figli (attualmente bassa soprattutto per le donne), con ricadute positive di contenimento della povertà infantile;
3. la coesione sociale e lo sviluppo economico delle comunità e dell'intera società, rafforzando le conoscenze e le competenze delle nuove generazioni, con conseguente riduzione di vulnerabilità (con associati costi sociali) e rafforzamento delle prospettive di occupazione (ovvero di contributo positivo alla crescita del Paese).

E' quindi necessario **che vengano definiti Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) anche nel campo dell'educazione per i bambini in età 0-6 anni**, a livello comunale o di ambito

² [Microsoft Word - Documento Alleanza Convegno Gennaio 2024 f](#)

territoriale, in modo tale da fissare e garantire l'esigibilità del diritto di ogni bambina e bambino a beneficiare di percorsi educativi e di istruzione da zero a sei anni³.

La legge di stabilità del 2022 aveva fissato il LEP per gli asili nido, 33% di copertura in ogni comune/ambito territoriale entro il 2027. Obiettivo che poi è stato ridimensionato nel Piano Strutturale e di Bilancio di Medio Termine 2025-2029 (si veda la tavola A VI.4 allegata al piano) ove l'obiettivo del 33% viene ricondotto a livello nazionale, mentre quello a livello regionale viene ridotto al 15% e non si menzionano i livelli comunali e di ambito territoriale. Sono stati anche ridotti i fondi previsti per sostenere i costi di gestione. Tale rimodulazione degli obiettivi non solo comprometterebbe le possibilità di raggiungere il nuovo obiettivo europeo, ma accentuerebbe le attuali disuguaglianze territoriali, penalizzando bambine e bambini del Mezzogiorno e delle aree interne, che già dispongono di una dotazione di servizi più limitata⁴.

Le proposte dell'Alleanza per l'infanzia⁵:

- Mantenere almeno l'obiettivo di incremento dei posti nido previsto originariamente dal PNRR, anche in vista del nuovo obiettivo del 45% di copertura a livello locale entro il 2030, con particolare attenzione per le aree territoriali più sguarnite.
- Avviare un piano assunzionale che garantisca personale in numero adeguato al funzionamento dei servizi, con particolare riferimento alla creazione di nuovi posti nido.
- Sollecitare le Università, in coordinamento con i governi locali, perché si organizzino, anche promuovendo percorsi formativi integrati, per preparare educatori e docenti dei servizi educativi 0-6 in numero adeguato.
- Avviare, con i sindacati e le associazioni professionali, una riflessione su qualifiche, percorsi formativi e di aggiornamento, inquadramento professionale e remunerazione di educatrici/educatori e docenti dei servizi educativi. Condizione per il rafforzamento del sistema unico integrato 0 - 6 di educazione e di istruzione è anche la previsione – in prospettiva - di una disciplina unitaria dei titoli abilitanti richiesti e dei criteri di accesso.
- Progressivamente espandere il tempo pieno in tutte le scuole dell'infanzia e, allo stesso, tempo pensare a una strategia mirata per includere i minorenni di origine straniera che non vi partecipano.
- Dare pieno compimento a quanto elaborato e proposto nel Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI) per quanto riguarda le politiche intersettoriali a sostegno delle famiglie con figli a partire dai primi 1000 giorni.

³ INVESTIRE NELL'INFANZIA: PRENDERSI CURA DEL FUTURO A PARTIRE DAL PRESENTE. Ragioni e proposte per l'ampliamento e il rafforzamento dei servizi educativi e scolastici per i bambini tra 0 e 6 anni e degli interventi a sostegno della genitorialità

⁴ <https://www.alleanzainfanzia.it/infanzia-rete-educazioni-il-governo-dimezza-la-percentuale-di-copertura-degli-asili-nido-su-base-regionale-ci-allonttiamo-dalleuropa>

⁵ [Microsoft Word - Documento Alleanza Convegno Gennaio 2024 f](#)

Ai Comuni e agli ATS:

- Utilizzare appieno i fondi del PNRR per aumentare il livello di copertura nei propri territori.
- Contestualmente all'incremento dei posti nido, adeguare nei territori i criteri di accesso in modo da agevolare l'inclusione i bambini in condizione economica più svantaggiata e/o con mamma casalinga.
- Evitare, nel caso di servizi in convenzione, il ricorso ad appalti al massimo ribasso, utilizzando invece quanto disposto dal "Codice dei contratti pubblici" (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.).
- Promuovere la costituzione dei Poli dell'infanzia presso le Regioni, formulando proposte affinché queste ne accelerino programmazione e costituzione.
- Istituire tavoli, iniziative e piani intersettoriali dedicati alle famiglie con bambini nei loro primi anni di vita, con il coinvolgimento del Terzo settore e delle realtà aziendali presenti sul territorio.
- Organizzare spazi per genitori e bambini sul modello dei Centri Bambini e Famiglie istituiti in alcune Regioni e dei Villaggi per Crescere nati sul fondo per il contrasto alla povertà educativa, che operino quando possibile nell'ambito dei Poli Educativi del sistema integrato 0-6, e/o in collaborazione con i Consultori Familiari, i Centri Famiglia, garantendone la continuità anche con strumenti di co-programmazione tra Enti Pubblici e Terzo Settore.

Diseguaglianze anche nella formazione primaria

Diseguaglianze nell'offerta educativa pubblica esistono anche nella scuola dell'obbligo, sia in termini della qualità delle infrastrutture materiali – qualità e sicurezza degli edifici, disponibilità di palestre, spazi mensa, laboratori – sia in termini di disponibilità di tempo pieno. Come ha documentato un recente Rapporto del CRC (Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'Adolescenza),⁶ si tratta di diseguaglianze sia infra che inter-territoriali, che vedono sistematicamente svantaggiate le aree, e i bambini, più poveri.

Oltre a rafforzare e riequilibrare la disponibilità di risorse educative pubbliche, e a sostenere la capacità educativa dei genitori, occorre costruire intorno e con le scuole alle scuole, specie là dove più diffuso è il disagio economico ed il rischio di dispersione scolastica, contesti che

⁶ CRC, *Rapporto CRC sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione*, dicembre 2024, <https://gruppocrc.net/rapporti-regionali/>

offrano opportunità di crescita, tramite Patti educativi di comunità⁷ e la creazione di comunità educanti, attraverso un approccio partecipativo e la valorizzazione delle esperienze e delle risorse già presenti sul territorio.

I Patti educativi di comunità hanno diverse finalità riassumibili come segue:

- Rafforzare l'offerta educativa attraverso l'integrazione del pubblico e del privato grazie al coinvolgimento di stakeholder diversi (scuole, CPIA, enti locali, università, centri per la formazione professionale, enti culturali, Terzo settore, mondo imprenditoriale e del lavoro, impresa sociale).
- Arricchire il curriculum scolastico standard attraverso un numero maggiore di occasioni di apprendimento non formale e informale che consentano lo sviluppo di competenze chiave per l'apprendimento permanente e competenze trasversali.
- Utilizzare e sviluppare spazi 'comuni' progettando attività più adeguate ai bisogni dei cittadini, grandi e piccoli, di un determinato territorio.
- Promuovere la partecipazione informata e consapevole della comunità, in primis dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze;
- Agire in un'ottica di empowerment di comunità e secondo un approccio community based, che sappia riconoscere e valorizzare le risorse e la capacità educativa di una comunità/territorio.

Per realizzarli occorre:

1. Un **sistema di governance integrata** che favorisca e metta a sistema la collaborazione tra i soggetti della comunità educante, primi fra tutti scuole, comuni e terzo settore, e che includa i ragazzi e le ragazze come protagonisti attivi nella definizione delle politiche che li riguardano. Il sistema di governance potrebbe articolarsi in un Tavolo di Coordinamento nazionale con funzioni di ricognizione, monitoraggio, diffusione e implementazione delle esperienze più significative allo scopo di orientarne lo sviluppo composto da dirigenti ministeriali, rappresentanti degli organi consultivi e degli attori dei Patti, esperti tematici ed enti di ricerca, dispositivi di ascolto e partecipazione dei minorenni; in particolare gli enti pubblici di ricerca avranno la responsabilità di produrre indagini esplorative, qualitative e quantitative, orientate all'elaborazione di indicatori funzionali al monitoraggio e alla valutazione delle azioni educative co-progettate e realizzate tramite i Patti educativi. Una cabina di regia comunale, con il compito di promuovere e accompagnare la costruzione dei Patti Educativi e di declinare, attraverso gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione, l'uso delle risorse a livello locale, e cabine di regia a livello di Patto educativo. Ad ogni livello, va garantita la creazione e manutenzione di dispositivi di

⁷ Fonte: [il Vademecum sui patti educativi di comunità](#) elaborato da **educAzioni**, di cui Alleanza per l'Infanzia fa parte.

ascolto e partecipazione dei minorenni. Sarà indispensabile nella gestione dei patti territoriali prevedere e assolvere alle funzioni di coordinamento di co-programmazione e co-progettazione dell'offerta formativa (che è auspicabile non si riduca alla proposta di attività extracurricolari ma offra risorse di innovazione per l'intero curricolo scolastico), il monitoraggio costante e l'aggiornamento del Patto quando necessario, salvaguardando la collegialità della gestione e della responsabilità.

2. Un **cambio di paradigma nelle procedure e negli strumenti di erogazione delle risorse finanziarie** (dal bando competitivo ai percorsi di co-programmazione e co-progettazione) con soggetti co-gestori, sia pubblici che del terzo settore, attraverso piattaforme stabili di collaborazione che rendano aperta ma non precaria ed occasionale la collaborazione tra istituzione scolastica e capitale sociale territoriale. In un'ottica che caratterizzi i patti educativi di territorio come ambito di rafforzamento della scuola pubblica e al contempo eviti ogni tentazione di delega di responsabilità della scuola stessa nei confronti del terzo settore o consideri gli stessi come meri erogatori di servizi, ma al contrario come soggetti protagonisti nella definizione di percorsi che consentano di trasformare in ordinario quello che oggi è straordinario, anche in direzione della valorizzazione delle esperienze già realizzate. Queste piattaforme accompagnano percorsi organizzativi ed amministrativi nuovi capaci di trasformare in ordinario quello che oggi è straordinario; inoltre avranno lo scopo di valorizzare le esperienze già realizzate, anche con interventi individualizzati per accompagnare ragazze e ragazzi e le loro famiglie nel tempo extra-scolastico, con la consapevolezza che le difficoltà di apprendimento sono un problema della scuola da non trasformare in patologie personali da curare fuori dal contesto scolastico. I Patti potrebbero diventare strumento perequativo per l'offerta di attività sportive, artistiche e culturali laddove esse non siano universalmente accessibili e gratuiti ai minori.

3. Un **rafforzamento delle risorse a disposizione dei Patti Educativi attraverso la costituzione di un fondo nazionale ordinario per i Patti educativi di comunità** che agisca in sinergia con il Fondo Nazionale di Contrasto della povertà educativa. Potenziare e rendere stabile il Fondo Nazionale di Contrasto della povertà educativa, di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e gestito dall'Impresa Sociale "Con i bambini". Tale Fondo potrebbe supportare la fase di avvio e sperimentale dei Patti educativi di comunità, prima della fase di accreditamento. I finanziamenti destinati ai Patti educativi non devono assorbire risorse già dedicate alla scuola, ma dovrebbero ampliarle e renderle ordinarie. L'ordinarietà delle risorse è finalizzata anche a garantire condizioni di lavoro dignitose per docenti, educatori ed educatrici. L'investimento su scuola ed educazione deve tornare infatti ad essere una delle priorità delle politiche nazionali e locali, presupposto dello sviluppo del nostro Paese e non un suo esito.

4. Il superamento della logica di finanziamenti disomogenei e legati a progetti declinati su un arco temporale annuale a favore di **finanziamenti pluriennali, armonizzati con i piani triennali dell'offerta formativa.**

5. La realizzazione e il sostegno ad esperienze collettive e cooperative di cura diffusa, investendo e responsabilizzando **i servizi sociali territoriali, che devono essere parte integrante dei Patti Educativi.**

6. Il riconoscimento dei Patti educativi come espressione dell'autonomia scolastica e come sua più compiuta realizzazione: attraverso i Patti Educativi si potrebbe superare la frammentazione dei singoli partenariati e delle tante progettualità che attraversano le scuole restituendogli centralità attraverso una proposta educativa in grado di connettere risorse professionali, economiche, spazi e opportunità della scuola e del territorio di riferimento e capace di far assumere ai CPIA la funzione "soggetto pubblico di riferimento" delle Reti territoriali per l'apprendimento permanente così come delineato nell'Accordo del 2014 raggiunto in Conferenza Unificata Stato Regioni.

7. Inserire nei Patti Educativi un richiamo al ruolo delle agenzie artistiche, culturali, sportive, ecc. presenti sul territorio, citando anche Musei, Biblioteche, ecc., realizzando ex ante una mappatura di tutti i soggetti presenti sul territorio che si potrebbero attivare