



Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente schema di decreto legislativo intende dare attuazione all'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107, recante "*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*", che delega il Governo ad istituire il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni di età composto dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia.

La creazione del Sistema integrato avviene, tra l'altro, attraverso:

- a) l'indicazione di obiettivi strategici del Sistema ossia il progressivo consolidamento, l'ampliamento nonché l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia; la generalizzazione progressiva della scuola dell'infanzia; l'inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini; la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia; la formazione continua e in servizio di tutto il personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione;
- b) l'esplicitazione delle funzioni e dei compiti delle Regioni e degli Enti locali;
- c) l'approvazione e il finanziamento di un piano di azione nazionale per la promozione del Sistema integrato;
- d) il sostegno per la costituzione dei Poli per l'infanzia;
- e) l'istituzione di una Commissione con compiti consultivi e propositivi.

Lo schema di decreto nasce dall'esigenza primaria di garantire, sin dalla nascita, pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco a tutte le bambine e a tutti i bambini, concorrendo ad eliminare disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali attraverso il superamento della dicotomia tra servizi educativi per la prima infanzia e la scuola dell'infanzia, costruendo un percorso educativo e formativo unitario, pur nel rispetto delle specificità di ciascun segmento.

Attualmente, nel nostro ordinamento, infatti, assistiamo ad una frammentazione della disciplina sui servizi per la prima infanzia, ad oggi demandati alla regolamentazione regionale. Lo Stato, infatti, storicamente non si è occupato sistematicamente dei servizi educativi per l'infanzia, ma solo della scuole dell'infanzia, in quanto ricadenti nel Sistema nazionale di istruzione. I servizi



per l'infanzia sono stati considerati per lungo tempo afferenti al sistema dei servizi sociali e, pertanto, ricompresi nella sfera della legislazione esclusiva delle regioni. Tuttavia, come asseverato dalla stessa Corte costituzionale, tali servizi hanno evidentemente perso la natura prettamente assistenziale, venendo in rilievo, invece, chiari profili educativi e ciò al seguito dell'evolversi della natura del servizio.

Difatti, l'importanza dei primi anni nella vita delle persone, delle condizioni materiali e relazionali in cui li si vive e delle esperienze che si fanno, è stata ormai accertata dalle scienze pedagogiche, psicologiche, sociologiche e dalle neuroscienze. Anche gli economisti, oggi, pongono l'accento sulla necessità che, in una società globalizzata, s'investa nel capitale umano garantendo a tutti un'educazione prescolare di qualità. Il cambiamento del mercato del lavoro, introdotto dall'ingresso delle donne, e il cambiamento dell'economia con l'avvento della società della conoscenza, fa dei servizi educativi all'infanzia una leva decisiva della crescita del Paese. Alla luce di ciò, l'intervento sul capitale umano rappresentato dalle bambine e dai bambini può costituire sia una moderna lotta alle disuguaglianze che un moderno sostegno alle donne e ai genitori. La scelta operata prima dal legislatore delegante, e quindi dal presente decreto nell'istituire il Sistema integrato di educazione e di istruzione, è la risposta delle politiche pubbliche a questi importanti mutamenti della società, nonché all'evoluzione degli stessi servizi educativi per la prima infanzia.

La riforma è in linea, altresì, con le politiche europee in materia di prima infanzia, a partire dall'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, sino alle conclusioni della Presidenza in occasione del Consiglio europeo di Barcellona del 2002, di soddisfare almeno il 33 per cento di domanda potenziale di posti nido.

Difatti, la rassegna *Starting Strong* sui sistemi educativi prescolari di 20 Paesi, condotta nel 2006 dall'OCSE, ha evidenziato la necessità di approntare servizi educativi di buona qualità e ha indicato alcune priorità che assumono un particolare rilievo se riferite alla situazione italiana:

- un impegno importante della cosa pubblica nel settore;
- l'inserimento della progettazione dei servizi educativi prescolari nel quadro di politiche generali a favore dei bambini e delle loro famiglie volte a combattere la povertà e l'esclusione sociale;
- l'unificazione del settore dell'educazione della prima infanzia, assicurando complementarietà delle azioni di cura e di quelle formative e continuità degli interventi rivolti ai bambini per tutto il periodo prescolare;
- la scelta di un approccio universalistico, che miri a garantire a tutti i bambini l'accesso a servizi educativi di qualità piuttosto che a rispondere ai bisogni di determinate categorie di genitori o bambini.

Questa prospettiva ribadisce l'importanza di promuovere l'accesso universale a servizi di educazione e di cura per la prima infanzia inclusivi e di buona qualità, perché solo così essi potranno essere efficaci nel combattere le disuguaglianze sociali e tradursi in un risparmio successivo per la società.



In Italia il sistema di educazione prescolare è diviso in due segmenti separati secondo l'età dei bambini e delle bambine: quello dei servizi per l'infanzia per le bambine e i bambini sotto i tre anni d'età e quello delle scuole dell'infanzia per le bambine e i bambini fino all'obbligo scolastico. I due segmenti differiscono per la rispettiva collocazione nel settore del sociale o dell'educazione ai diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale), le conseguenti competenze istituzionali regionali o nazionali, le normative distinte, le esperienze professionali e le condizioni lavorative degli operatori, il progetto pedagogico.

Questo schema di decreto ha come obiettivo fondamentale di implementare, progressivamente e gradualmente, l'educazione prescolare su tutto il territorio nazionale. I nidi, che si rivolgono alle bambine e ai bambini sotto i tre anni, fanno tuttora riferimento alla legge n. 1044 del 1971 istitutiva del nido, che ne affida la programmazione e regolamentazione alle Regioni e la loro costruzione e gestione alle amministrazioni comunali. Ciò ha prodotto, come già accennato, sia una diversificazione crescente delle normative, sia una diffusione ineguale dei nidi e degli altri servizi per l'infanzia sul territorio nazionale secondo la diversa capacità degli Enti locali di rispondere alla domanda delle famiglie.

La legge 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale ha riconosciuto i nidi come servizi fondamentali e quindi oggetto di finanziamento da parte della fiscalità generale, ma ancor oggi i servizi per l'infanzia gravano quasi interamente sui bilanci dei Comuni che li gestiscono direttamente o attraverso accordi con iniziative del terzo settore o di privati.

Negli ultimi anni, a fronte delle crescenti difficoltà economiche e dei vincoli normativi, alcune amministrazioni locali hanno rivisitato gli *standard* organizzativi previsti, riducendo la qualità dei servizi gestiti direttamente o proponendo a soggetti terzi condizioni economiche non tali da garantire pienamente i diritti dei lavoratori ed un'adeguata qualità dell'offerta educativa alle bambine e ai bambini. In altri casi, si è assistito ad un aumento importante delle rette richieste alle famiglie con effetti regressivi nelle percentuali di frequenza.

Il piano straordinario di interventi per lo sviluppo del Sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, varato dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), ha costituito l'occasione più importante, dal 1971, per rilanciare politiche statali di promozione e sostegno dei servizi per le bambine e i bambini sotto i tre anni. L'attuazione del piano, che è stato rifinanziato solo nel 2008 e 2009, ha permesso di far salire la quota di utenti che si avvale di un servizio socio-educativo pubblico (in gestione diretta o indiretta degli Enti locali). Tuttavia, le differenze territoriali sono tuttora molto ampie, tali da configurare una vera e propria questione meridionale anche in questo settore.

Per ciò che attiene alla scuola dell'infanzia, l'intervento progressivo dello Stato dal 1968, aggiungendosi all'impegno degli enti locali e di soggetti privati, ha permesso di coprire tutto il territorio nazionale arrivando ad accogliere complessivamente circa il 94 per cento dei bambini tra i tre e i sei anni d'età. Eppure, l'obiettivo della generalizzazione dell'accesso per tutte le bambine e i bambini di età non è stato ancora raggiunto, soprattutto a fronte della ripresa demografica in atto in alcune Regioni. Anche in questo caso, permangono importanti differenze tra le diverse aree del Paese, nella diffusione delle scuole e nell'assetto organizzativo. Le scuole gestite direttamente dallo Stato danno risposta circa il 63 per cento e quelle paritarie pubbliche, cioè gestite dai Comuni, a



circa il 9 per cento dei bambini in età. È ancora fondamentale il contributo delle associazioni e dei privati che dà risposta a circa il ventotto per cento dell'utenza. Ma queste percentuali variano fortemente da un territorio regionale all'altro e secondo la dimensione urbana: nelle Regioni meridionali la scuola dell'infanzia è assicurata soprattutto dallo Stato, mentre le scuole comunali sono molto numerose nelle grandi città sia del Nord che del Centro che del Sud e soffrono anch'esse dei vincoli alla spesa pubblica e dello stato dei bilanci comunali.

Per entrambi i segmenti zero-tre e tre-sei è, quindi, urgente:

- approntare un nuovo piano per l'estensione dell'offerta e il progressivo riequilibrio territoriale fino a dar risposta ad almeno il 33 per cento dei bambini sotto i tre anni e alla totalità dei bambini tra i tre e i sei anni;

- ridisegnare meccanismi di finanziamento pubblico che vedano un'equilibrata compartecipazione dei diversi livelli di governo alla spesa per i servizi per l'infanzia e per le scuole dell'infanzia;

E' un'esigenza sentita anche l'abolizione dei servizi educativi per l'infanzia quali servizi a domanda individuale, che ha contribuito a frenare l'estensione dei servizi e ha scaricato sui soggetti gestori degli stessi e sulle famiglie costi crescenti di compartecipazione alla spesa. Anche a questo bisogno si tenta di rispondere con questo decreto, sempre in maniera graduale e progressiva.

Inoltre, la disomogeneità della formazione tra educatori dei servizi per l'infanzia e insegnanti delle scuole per l'infanzia è di ostacolo alla costruzione di percorsi educativi che garantiscano la continuità dell'esperienza dei bambini. La qualificazione omogenea e di livello universitario degli educatori dei servizi per l'infanzia trova riscontro nella maggior parte delle normative regionali recenti e in percorsi universitari specifici, ma deve essere perseguita come elemento strutturale e obbligatorio per garantire la qualità dell'esperienza dei bambini nei servizi per l'infanzia ovunque collocati e comunque denominati.

Le iniziative di formazione continua devono essere assicurate a tutto il personale dei servizi per l'infanzia comunque denominati. La scuola dell'infanzia gode di una legislazione nazionale e di norme regionali e provinciali per il diritto allo studio, è pienamente inserita nel quadro scolastico e formativo e la qualificazione universitaria prevista per il personale docente è comune a quella richiesta per gli insegnanti della scuola primaria. Tuttavia, sono troppo rare o episodiche le iniziative di formazione continua in servizio che coinvolgano gli operatori dei due segmenti. Una nuova riflessione a livello nazionale e locale per progettare percorsi formativi universitari e in servizio che vedano la qualificazione degli educatori dei servizi per l'infanzia in continuità con quella degli insegnanti della scuola dell'infanzia può contribuire all'arricchimento della cultura pedagogica di entrambi i profili. Il potenziamento dei sistemi territoriali integrati di servizi e scuole dell'infanzia, attraverso percorsi di formazione continua degli educatori e insegnanti e l'esercizio della funzione di coordinamento pedagogico che già caratterizzano molte esperienze nel nostro Paese sono indiscussi fattori di qualità dell'offerta educativa e come tali devono essere riconosciuti.

Passando quindi all'articolato, lo schema di decreto è costituito da 14 articoli.

L'articolo 1, ai commi 1 e 2, definisce principi e finalità dell'intervento normativo e stabilisce che a tutte le bambine e a tutti i bambini sono garantite pari opportunità di educazione e di



istruzione, di cura, di relazione e di gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali. Ciò viene realizzato attraverso la **progressiva istituzione** del *“Sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e i bambini dalla nascita ai tre anni d'età”*.

Il **comma 3** stabilisce che il Sistema integrato: promuove la continuità del percorso educativo e scolastico, con particolare riferimento al primo ciclo di istruzione; concorre a ridurre gli svantaggi culturali, sociali e relazionali favorendo l'inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini attraverso interventi personalizzati e un'adeguata organizzazione degli spazi e delle attività; accoglie e rispetta le diversità, sostiene la primaria funzione educativa delle famiglie e la loro partecipazione alla comunità educativa e scolastica; favorisce la conciliazione tra i tempi e le tipologie di lavoro dei genitori e la cura delle bambine e dei bambini, promuove la qualità dell'offerta educativa avvalendosi di personale educativo e docente con qualificazione universitaria e attraverso la formazione continua in servizio, la dimensione collegiale del lavoro e il coordinamento pedagogico territoriale.

Il **comma 4** stabilisce che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nel rispetto delle competenze degli enti territoriali, indirizza, coordina e promuove il Sistema integrato.

L'**articolo 2** definisce l'organizzazione del Sistema integrato strutturandone l'articolazione in servizi educativi per l'infanzia e in scuole per l'infanzia. Il **comma 1**, in particolare, nel rimarcare la specificità e l'autonomia dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, precisa che esse costituiscono, ciascuno in base alle proprie caratteristiche funzionali, la sede primaria dei processi di cura, educazione ed istruzione per la completa attuazione delle finalità previste dal presente decreto.

Il **comma 2**, definisce l'organizzazione del Sistema integrato di educazione e di istruzione recependo in parte servizi già esistenti sul territorio nazionale. Il Sistema si articola in servizi educativi per l'infanzia, ovverosia nido e micro-nido, servizi integrativi, sezioni primavera e scuole dell'infanzia statali e paritarie.

I **commi da 3 a 5**, pertanto, definiscono e classificano i diversi servizi educativi per l'infanzia (nidi e micro-nidi, servizi integrativi, sezioni primavera) fornendo una precisa descrizione degli stessi per garantirne una uniformità su tutto il territorio nazionale. In particolare, viene specificato che, in conformità con quanto già previsto dall'accordo stipulato il 29 ottobre 2009 in sede di Conferenza unificata, le sezioni primavera possono essere aggregate di norma alle scuole dell'infanzia statali o paritarie o inserite nei Poli per l'infanzia.

Il **comma 6** individua i soggetti che gestiscono i servizi educativi per l'infanzia.

Il **comma 7** rimarca che la scuola dell'infanzia, nell'ambito dell'assetto ordinamentale vigente, nel rispetto della sua autonomia, unitarietà e specificità pedagogica e didattica, tenuto conto delle Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, accoglie bambine e bambini di età compresa tra tre e sei anni. Essa assume una funzione strategica nel Sistema integrato di educazione e di istruzione operando in continuità con i servizi educativi per l'infanzia e con il primo ciclo di istruzione.

L'**articolo 3, comma 1**, prevede la possibilità di programmare la costituzione, attraverso le Regioni, d'intesa con gli Uffici scolastici regionali, di Poli per l'infanzia per potenziare la ricettività



dei servizi e sostenere la continuità del percorso educativo e scolastico delle bambine e dei bambini di età compresa tra tre mesi e sei anni di età.

Il **comma 2** definisce i Poli per l'infanzia. I Poli accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambine e bambini fino a sei anni di età, per offrire esperienze progettate nel quadro di uno stesso percorso educativo, in considerazione dell'età e nel rispetto dei tempi e degli stili di apprendimento di ciascuno.

Il **comma 3** specifica che i Poli per l'infanzia possono essere costituiti anche presso direzioni didattiche o istituti comprensivi.

Il **comma 4** dispone, nell'ambito degli investimenti immobiliari previsti dal piano di impiego dei fondi disponibili di cui all'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, l'erogazione di 150 milioni di euro nel triennio 2017-2019 per la costruzione di Poli per l'infanzia innovativi (sul modello delle scuole innovative previste dalla legge n. 107 del 2015). L'investimento è carico di INAIL.

Il **comma 5** stabilisce la copertura finanziaria degli oneri di cui al comma precedente.

I **commi 6, 7 e 8** specificano che con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza Unificata, sono ripartite tra le Regioni le risorse finanziarie destinate alla costituzione dei Poli per l'infanzia e fissati i criteri per l'acquisizione da parte delle stesse delle manifestazioni di interesse degli Enti locali proprietari delle aree di intervento. Si stabilisce, altresì, che le Regioni, previa intesa con i competenti Enti locali, provvedono a selezionare almeno uno e fino a tre interventi sul proprio territorio e ne danno comunicazione al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ai fini dell'ammissione al relativo finanziamento. Tramite specifico concorso, con procedura aperta, saranno quindi valutate da una commissione di esperti le proposte progettuali – almeno una per Regione - individuate dalle stesse.

Il **comma 9** prevede l'apertura della programmazione triennale nazionale a partire dal 2018 per l'inserimento nelle graduatorie di interventi di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico, riqualificazione di immobili di proprietà pubblica da destinare a Poli per l'infanzia.

L'**articolo 4, al comma 1**, definisce gli obiettivi strategici del Sistema integrato declinandoli in: progressivo consolidamento, ampliamento, nonché l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia, con l'obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età, a livello nazionale; graduale diffusione della presenza dei servizi educativi per l'infanzia con l'obiettivo tendenziale di giungere al 75 per cento dei Comuni, singoli o in forma associata; generalizzazione progressiva sotto il profilo quantitativo e qualitativo, della scuola dell'infanzia per tutte le bambine e i bambini dai tre ai sei anni d'età; inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini; qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia, prevedendo il conseguimento della laurea triennale in Scienze dell'educazione nella classe L19 ad indirizzo specifico per educatori dei servizi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria; formazione continua e in servizio di tutto il personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione; coordinamento pedagogico



territoriale. Al comma 2 è previsto che gli obiettivi strategici di cui al comma 1 sono perseguiti nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili.

All'articolo 5 sono esplicitate le funzioni ed i compiti dello Stato nell'ambito del Sistema integrato di educazione e di istruzione (ad esempio indirizzo, programmazione e coordinamento del Sistema integrato; la determinazione e l'assegnazione delle risorse statali; la promozione di azioni per la formazione del personale; la determinazione dei criteri di monitoraggio e valutazione dell'offerta educativa e didattica; l'attivazione di un sistema informativo nazionale coordinato con gli Enti territoriali; la definizione di orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia).

All'articolo 6 sono esplicitate le funzioni ed i compiti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (quali, tra gli altri, la programmazione e sviluppo del Sistema integrato sulla base delle indicazioni del Piano di azione nazionale, secondo specifiche esigenze di carattere territoriale; la definizione delle linee d'intervento per il supporto professionale al personale del Sistema integrato; la promozione dei coordinamenti pedagogico territoriali; lo sviluppo del sistema informativo regionale in coerenza con quello nazionale di cui al precedente articolo 5; la partecipazione al monitoraggio e alla valutazione del Sistema integrato).

All'articolo 7 sono richiamate le funzioni ed i compiti degli Enti locali per l'attuazione e lo sviluppo del Sistema integrato nel territorio di propria competenza (ad esempio la gestione diretta e indiretta di propri servizi educativi per l'infanzia e di proprie scuole per l'infanzia, l'autorizzazione e l'accreditamento dei soggetti privati per l'istituzione e la gestione dei servizi educativi per l'infanzia, nel rispetto delle norme sull'inclusione delle bambine e dei bambini con disabilità, la realizzazione delle attività di monitoraggio e verifica del funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia; la valorizzazione delle risorse professionali del Sistema per attivare il coordinamento pedagogico dei servizi sul proprio territorio; il coordinamento della programmazione dell'offerta formativa; la promozione di iniziative di formazione in servizio per tutto il personale del Sistema integrato, in raccordo con il Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015; la definizione delle modalità di partecipazione delle famiglie; la promozione di iniziative ed esperienze di continuità del Sistema integrato con il primo ciclo di istruzione).

L'articolo 8 prevede che il Governo predisponga un Piano di azione nazionale pluriennale al fine di programmare l'estensione progressiva e graduale del Sistema integrato su tutto il territorio nazionale. Tale obiettivo è perseguito anche mediante il superamento della fase sperimentale e il progressivo potenziamento delle sezioni primavera e l'esclusione, sempre progressiva e graduale, dei servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale (ex articolo 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 aprile 1983, n. 131). Tutto ciò avverrà in relazione alle risorse del Fondo di cui all'articolo 12 e a eventuali ulteriori risorse messe a disposizione dagli altri enti interessati.

Il comma 2 prevede che il Piano di azione nazionale pluriennale definisca la destinazione delle risorse finanziarie sulla base di specifici indicatori (demografici e di riequilibrio territoriale) e comunque tenendo conto degli obiettivi strategici di cui all'articolo 4.

Il comma 3 definisce le modalità di adozione del Piano di azione nazionale pluriennale.



Il **comma 4** prevede che gli interventi previsti dal Piano di azione sono attuati, in riferimento a ciascuno degli enti destinatari, in base all'effettivo concorso, da parte degli enti, al finanziamento del fabbisogno mediante la previsione delle risorse necessarie, nell'ambito della propria competenza.

L'articolo 9, al **comma 1**, prevede che la soglia massima di partecipazione economica delle famiglie ai servizi educativi per l'infanzia sia definita in sede di Conferenza Unificata, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il **comma 2** stabilisce che gli Enti locali possano prevedere forme di agevolazione tariffaria secondo l'ISEE e l'esenzione totale per le famiglie in situazione di particolare disagio economico e sociale.

Il **comma 3** prevede, nell'ambito del *welfare* aziendale, l'erogazione da parte di aziende pubbliche o private, alle lavoratrici e ai lavoratori che hanno figli in età compresa tra tre mesi e tre anni, di *buoni* spendibili nel sistema dei nidi accreditati o a gestione comunale. Tale *buono* non prevede oneri fiscali o previdenziali a carico del datore di lavoro né del lavoratore, fino a un valore di 150 euro per singolo *buono*.

L'articolo 10 prevede, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, l'istituzione della Commissione del Sistema integrato di educazione e di istruzione. Essa svolge compiti consultivi e propositivi ed è composta da esperti in materia di educazione e di istruzione delle bambine e dei bambini da zero a sei anni di età. I componenti, che durano in carica tre anni, sono designati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dalle Regioni e dagli Enti locali. La Commissione propone al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca le Linee guida per il Sistema integrato di educazione e di istruzione.

L'articolo 11, al fine di verificare lo stato di attuazione del Piano di azione nazionale pluriennale, prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca presenti al Parlamento una specifica relazione biennale, avvalendosi dei rapporti annuali che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano devono trasmettere al Ministero.

L'articolo 12, al **comma 1**, istituisce il Fondo Nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione.

Il **comma 2** definisce gli interventi finanziati dal Fondo di cui al comma 1.

Il **comma 3** stabilisce che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, promuova un'intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, avente ad oggetto la compartecipazione al finanziamento del Sistema integrato di educazione e di istruzione di Stato, Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano e Enti locali e il riparto del Fondo di cui al comma 1.

I **commi 4 e 5** stabiliscono che sia il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sulla base del numero di iscritti, della popolazione in età e di eventuali esigenze di riequilibri territoriali, nonché dei bisogni effettivi dei territori e della loro capacità massima fiscale, a provvedere all'erogazione delle risorse del Fondo di cui al comma 1, esclusivamente come



cofinanziamento della programmazione regionale dei servizi educativi e scolastici per l'infanzia, operando la ripartizione delle risorse regione per regione. Le risorse sono erogate direttamente ai Comuni, con priorità per quelli privi o carenti di scuole dell'infanzia.

Il **comma 6** prevede che l'obiettivo della progressiva generalizzazione dell'offerta sia realizzato tramite la gestione diretta delle scuole statali e il sistema delle scuole paritarie.

Il **comma 7** prevede la graduale assegnazione alla scuola dell'infanzia statale di una quota parte delle risorse relative ai posti del potenziamento di cui alla Tabella 1 allegata alla legge n. 107 del 2015.

L'**articolo 13, commi 1 e 2**, stabilisce la dotazione del Fondo Nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione e il **comma 4** individua la copertura finanziaria.

L'**articolo 14** nel dettare le norme transitorie prevede, ai **commi 1 e 2**, il graduale superamento del sistema dei cosiddetti anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia statale e paritaria sulla base del progressivo e graduale ampliamento del Sistema integrato di educazione e di istruzione. Difatti, il d.P.R. n. 89 del 2009 all'articolo 2, comma 2 prevede che *"Su richiesta delle famiglie sono iscritti alla scuola dell'infanzia, le bambine e i bambini che compiono tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento."* Ciò può avvenire nella misura in cui ci siano delle risorse umane e finanziarie disponibili, considerato che la scuola dell'infanzia non rientra nell'obbligo di istruzione.

Il **comma 3** identifica il periodo di validità dei titoli previgenti al presente decreto per l'accesso ai posti di educatore dei servizi per l'infanzia e l'anno scolastico dal quale l'accesso a tali posti sarà consentito esclusivamente con i titoli di studio universitari specificamente indicati dal presente decreto..





Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Relazione Tecnica

PREMESSA

Il presente provvedimento propone un nuovo quadro normativo finalizzato alla valorizzazione dell'esperienza educativa dalla nascita a sei anni e si propone di dare adeguata collocazione a tale esperienza all'interno dell'intero percorso di formazione della persona.

Il presente decreto legislativo, tenuto anche conto dell'orientamento europeo varie volte espresso in documenti ufficiali – si cita l'ultimo in ordine di tempo: Quality framework for Early childhood Education and Care (Ottobre 2014 Commissione europea), vuole eliminare la cesura tra i due periodi della prima infanzia, fornendo indicazioni e linee guida per servizi educativi e di istruzione di qualità. In questo modo lo Stato valorizza quanto di positivo è già presente nei servizi educativi e di istruzione, quali la continuità educativa e il coinvolgimento delle famiglie (cfr. DM 254/2012), il rispetto delle diversità (cfr. Linee guida per l'accoglienza degli alunni stranieri e per gli alunni con disabilità, emanate dal MIUR nel 2006 e nel 2009), la conciliazione tra tempi di lavoro e cura (cfr. Art. 1, legge n. 1044/1971), la formazione continua in servizio (già prevista per i servizi 0-3 dai CCNL degli enti locali e dei gestori privati e, per la scuola statale, dalla legge n. 107/2015).

Articolo 1 (principi e finalità)

Attualmente i servizi educativi e di istruzione per bambini e bambine da 0 a sei anni non sono ricompresi in un unico sistema di *governance*, infatti, spetta alle Regioni e alle Province autonome, la gestione dei servizi 0-3 anni, definendone modalità organizzative e gestionali per la realizzazione e la fruizione dei servizi stessi, mentre spetta allo Stato la gestione dei servizi di istruzione 3-6 anni (DPR 89/2009).

Complessivamente, la gestione delle scuole dell'infanzia è affidata allo Stato e a soggetti pubblici (enti locali) e privati che possono attivare scuole dell'infanzia paritarie (l. 62/2000 e successive modificazioni). Il presente articolo definisce i principi e le finalità del provvedimento, i quali sono perseguiti attraverso un sistema integrato di educazione e di istruzione. In particolare:

- la continuità del percorso educativo e scolastico;
- le pari opportunità;
- il rispetto delle diversità;
- la conciliazione tra tempi di lavoro e cura;
- il coinvolgimento delle famiglie.
- l'utilizzo di personale educativo e docente con qualificazione universitaria, formazione continua e coordinamento pedagogico tra i servizi di educazione ed istruzione.



Ai fini della copertura finanziaria, le finalità indicate dalla presente disposizioni sono perseguite secondo le modalità e i tempi del Piano di azione nazionale di cui all'articolo 8 e nei limiti della dotazione finanziaria del Fondo di cui all'articolo 12 ed in relazione all'effettiva disponibilità di risorse finanziarie, umane e strumentali, atteso che per quanto concerne gli oneri derivanti dalla formazione del personale, gli stessi sono già previsti. Infatti, la formazione continua in servizio è già obbligatoria ai sensi della legge n. 107 del 2015, per il personale dello Stato ed anche per il personale educativo e docente in forza agli Enti locali e ai gestori privati in virtù dei contratti collettivi di lavoro. In relazione alla proposta di supportare il coordinamento pedagogico tra i servizi di educazione e istruzione, occorre tener conto delle risorse disponibili di cui all'art. 12. Tale figura di coordinamento assicura la dimensione collegiale del lavoro degli educatori e dei docenti, pertanto in questa prospettiva il lavoro collegiale non si identifica con attività di compresenza.

Viene assegnato, inoltre, al MIUR, il compito di promuovere e indirizzare le azioni per la costituzione del Servizio integrato di educazione e istruzione in tutto il Paese, coordinando, altresì, le risorse economiche che, a vario titolo, vengono erogate per il funzionamento dei servizi, ciò al fine di consentire un più razionale utilizzo dei fondi, anche attraverso un continuo costante monitoraggio sull'impiego delle medesime.

Articolo 2 (Servizi educativi per l'infanzia e scuola dell'infanzia)

La disposizione non innova l'attuale disciplina ordinamentale delle attribuzioni delle competenze, ma mira a integrarla con quella regionale del segmento 0-3.

L'articolo in esame definisce i servizi educativi per l'infanzia. L'identificazione puntuale delle tipologie di servizi evita che si possano attivare strutture educative che non rispettano i criteri di cui ai successivi commi, così garantendo la qualità di servizi educativi per la prima infanzia che, abbandonata la loro funzione assistenzialistica, si configurano, ormai sempre più, come luogo di educazione e cura dei bambini.

Servizi educativi: a normativa vigente sono identificati nel Nomenclatore Unico dei servizi interregionali (29 ottobre 2009 e successivi aggiornamenti), ma risultano fortemente difformi sul territorio nazionale a causa della frammentazione della legislazione regionale in materia, sono nidi e micronidi e servizi integrativi e le Sezioni primavera sono previste dall'articolo 1, comma 630, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dal DPR 89/2009, dall'Accordo in Conferenza unificata del luglio 2015 biennale.

- a) Legislazione regionale: alcune leggi regionali (es. Emilia Romagna e Lazio) hanno già individuato le sezioni primavera o ponte come servizi educativi e di istruzione per bambini 24-36 mesi.
- b) Finanziamenti, con apposito stanziamento a valere sul cap. 1466 del bilancio MIUR, sono previsti specifici fondi per erogare finanziamenti quale contributo al funzionamento delle sezioni primavera (esistono circa 181 sezioni primavera attivate in scuole dell'infanzia statali), al cui finanziamento concorrono anche le famiglie. I fondi stanziati dal MIUR quale contributo al funzionamento delle sezioni primavera - anno scolastico 2014/2015 - EF 2015 (capitolo 1466) - sono pari ad euro 9.956.522. Le sezioni finanziate nell'a.s. 2014/2015 sono circa 1277.

Per quanto attiene ai fondi ministeriali per la gestione delle sezioni primavera si precisa che sul capitolo 1466 sono stanziati circa 9,8 milioni di euro, quale contributo annuale al funzionamento di sezioni primavera attivate presso scuole statali, paritarie e nidi di infanzia.



Anno scolastico 2014/2015

| Regione | Sez. finanziate | di cui in scuole statali |
|-----------------------|-----------------|--------------------------|
| Abruzzo | 51 | 9 |
| Basilicata | 53 | 7 |
| Calabria | 39 | 2 |
| Campania | 156 | 13 |
| Emilia Romagna | 81 | 1 |
| Friuli Venezia Giulia | 53 | 8 |
| Lazio | 117 | 36 |
| Liguria | 85 | 10 |
| Lombardia | n.p. | n.p. |
| Marche | 28 | 9 |
| Molise | 15 | 0 |
| Piemonte | 104 | 10 |
| Puglia | 107 | 39 |
| Sardegna | 52 | 8 |
| Sicilia | 150 | 20 |
| Toscana | 48 | 2 |
| Umbria | 27 | 5 |
| Veneto | 111 | 2 |
| TOTALE | 1277 | 181 |

Scuole dell'infanzia: già disciplinate dal DPR n. 89/2009 e la L. 53/2003, D.Lgs. 59/2004.

Articolo 3 (poli per l'infanzia)

L'articolo 3, comma 1, prevede che le Regioni, d'intesa con gli Uffici scolastici regionali, tenuto conto delle proposte formulate dagli Enti locali e ferme restando le loro competenze e la loro autonomia, programmino la costituzione di Poli per l'infanzia, al fine di potenziare la ricettività dei servizi e sostenere la continuità del percorso educativo e scolastico delle bambine e dei bambini di età compresa tra tre mesi e sei anni di età.

L'articolo 3, comma 4 prevede che al fine di favorire la costruzione di poli per l'infanzia innovativi, l'INAIL, nell'ambito degli investimenti immobiliari previsti dal piano di impiego dei fondi disponibili di cui all'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, **nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, si destini fino ad un massimo di 150 milioni di euro per il triennio 2017-2019 (50 milioni all'anno), comprensivi delle risorse per l'acquisizione delle aree (30 milioni), rispetto ai quali i canoni di locazione da corrispondere all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) sono posti a carico dello Stato nella misura di euro 4,5 milioni annui a decorrere dall'anno 2019.** L'investimento dell'INAIL poiché deve essere remunerativo, parimenti a quanto previsto dall'art. 1, commi 153 e seguenti, della legge 13 luglio 2015, n. 107, è stato considerato a carico dello Stato ed in particolare a carico del bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, una quota per il pagamento dei canoni di locazione pari a circa il 3% dell'investimento complessivo. Tuttavia i canoni saranno corrisposti all'INAIL una volta che le nuove strutture adibite ad uso scolastico saranno state realizzate e messe a disposizione della comunità scolastica.



Ai maggiori oneri che scaturiscono dal presente articolo, costituito dai canoni di locazione da corrispondere all'Inail, proprietario degli edifici, si provvede mediante riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 202 della legge n. 107/2015. Inoltre, sono definite le modalità di ripartizione delle suddette risorse (commi 6 e 7).

Il successivo comma 8, prevede l'indizione di specifico concorso con procedura aperta, anche mediante procedure telematiche, avente ad oggetto proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle regioni. Gli oneri scaturenti dall'espletamento della suddetta procedura si fa fronte nell'ambito delle risorse assegnate di cui al comma 4 e comunque tali proposte progettuali dovranno essere nel numero di almeno uno per Regione. I progetti saranno valutati da una commissione di esperti ai quali non spettano alcun compenso né indennità, né gettoni di presenza o altri emolumenti compresi rimborsi spese.

Il comma 9 prevede che, a decorrere dall'aggiornamento dell'anno 2018, siano ammessi anche gli interventi di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico, riqualificazione di immobili di proprietà pubblica da destinare a Poli per l'infanzia nella programmazione unica triennale nazionale di cui all'articolo 10 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128.

La norma non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica atteso che vi si potrà provvedere nel limite delle risorse già autorizzate dalla citata legge n. 128/2013. Si precisa altresì che la programmazione triennale nazionale è soddisfatta per annualità e sulla base delle risorse annualmente disponibili, non determina di fatto un aumento della spesa e un aggravio per la finanza pubblica, in quanto sono le Regioni nell'ambito del loro potere programmatico che definiscono, nei limiti del budget loro assegnato, la tipologia e il numero di interventi da ammettere a finanziamento.

Articolo 4 (obiettivi del Piano di azione nazionale)

L'articolo 4 individua gli obiettivi strategici da perseguire anche in considerazione degli obiettivi di Lisbona 2020:

- **con l'obiettivo tendenziale del 33 per cento di bambini 0-3 anni frequentanti servizi educativi, ad oggi la copertura si attesta circa intorno al 20%, in maniera non uniforme sul territorio nazionale;**
- **la graduale diffusione dei servizi educativi per l'infanzia con l'obiettivo tendenziale di giungere al 75 per cento nei Comuni, singoli o in forma associata.**

In particolare al comma 1, lo Stato promuove e sostiene la qualificazione dell'offerta dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, mediante il Piano di azione nazionale pluriennale per il raggiungimento di obiettivi strategici quali: il progressivo consolidamento, ampliamento nonché l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia, fino a raggiungere gli obiettivi di Lisbona (almeno il 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età, a livello nazionale), la generalizzazione progressiva, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, della scuola dell'infanzia per tutte le bambine e i bambini dai tre ai sei anni d'età (l'Italia ha già raggiunto l'obiettivo del 95% di bambini scolarizzati), l'inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini, la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia, prevedendo il conseguimento della laurea triennale in Scienze dell'educazione nella classe L19 ad indirizzo specifico per educatori dei servizi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria, la formazione continua e in servizio di tutto il personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione e il coordinamento pedagogico territoriale.

Si rappresenta nella successiva tabella la platea dei soggetti beneficiari.



Scuole e bambini per regione e gestione della scuola_Scuola dell'infanzia_A.S. 2015/2016

| regione | Scuole statali | | Scuole paritarie | | Totale | |
|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|---------------|------------------|
| | scuole | bambini | scuole | bambini | scuole | bambini |
| Piemonte | 1.080 | 71.473 | 560 | 38.151 | 1.655 | 110.035 |
| Valle d'Aosta | | | 8 | 524 | 90 | 3.431 |
| Lombardia | 1.320 | 117.000 | 1.764 | 147.854 | 3.088 | 264.986 |
| Trentino A.A. | | | 162 | 10.004 | 619 | 32.561 |
| Veneto | 605 | 46.088 | 1.134 | 84.685 | 1.752 | 131.257 |
| Friuli V.G. | 303 | 17.118 | 180 | 12.654 | 483 | 29.772 |
| Liguria | 311 | 20.453 | 245 | 13.898 | 560 | 34.509 |
| Emilia Romagna | 728 | 54.689 | 820 | 57.277 | 1.548 | 111.966 |
| Toscana | 919 | 68.036 | 435 | 24.314 | 1.357 | 92.467 |
| Umbria | 312 | 18.896 | 88 | 3.975 | 400 | 22.871 |
| Marche | 487 | 34.542 | 105 | 5.578 | 592 | 40.120 |
| Lazio | 1.048 | 88.663 | 761 | 57.570 | 1.828 | 147.231 |
| Abruzzo | 476 | 29.564 | 123 | 5.409 | 601 | 35.010 |
| Molise | 123 | 5.965 | 31 | 1.179 | 155 | 7.156 |
| Campania | 1.570 | 127.343 | 1.107 | 48.541 | 2.706 | 176.767 |
| Puglia | 984 | 88.780 | 497 | 21.171 | 1.490 | 110.423 |
| Basilicata | 222 | 11.685 | 50 | 2.077 | 273 | 13.774 |
| Calabria | 879 | 43.229 | 378 | 13.066 | 1.265 | 56.538 |
| Sicilia | 1.545 | 111.782 | 808 | 27.025 | 2.363 | 139.107 |
| Sardegna | 499 | 28.306 | 252 | 11.490 | 751 | 39.796 |
| Italia | 13.411 | 983.612 | 9.508 | 586.442 | 23.576 | 1.599.777 |

Si evidenzia che oltre il 95% dei bambini in età 3/6 anni già frequenta la scuola dell'infanzia ancorché non obbligatoria.

Gli oneri per la qualificazione universitaria del personale educativo e docente sono a carico dei diretti interessati e non a carico della finanza pubblica.

La formazione continua in servizio è già obbligatoria ai sensi della legge n. 107 del 2015, per il personale dello Stato ed anche per il personale educativo e docente in forza agli Enti locali e ai gestori privati (es. FISM) in virtù dei contratti collettivi di lavoro.

L'inclusione di tutte le bambine e i bambini con disabilità è già garantita dalla legge n. 104 del 1992 sin dalla nascita.

Gli obiettivi strategici di cui al comma 1 sono perseguiti nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili

Articolo 5 (Funzioni e compiti dello Stato)

Lo Stato assume funzioni di indirizzo e programmazione, non solo per la fascia di età dai 3 ai 6 anni, ma anche per il segmento 0/3, al fine di estendere, in modo equo e progressivo e tenuto conto delle risorse allo scopo disponibili, il Sistema integrato di educazione ed istruzione, soprattutto nelle zone dove i servizi educativi e scolastici risultano maggiormente deficitari, sia nel numero che nella



qualità, garantendo la continuità del percorso educativo, assegnando le risorse a proprio carico nei limiti del fondo di cui all'articolo 12, comma 1.

A legislazione vigente, lo Stato già eroga risorse per il funzionamento delle scuole dell'infanzia statali e contributi per le scuole dell'infanzia paritarie (legge 62/2001), promuove la formazione in servizio dei docenti (legge 107/2015), già monitora e valuta il servizio delle scuole (RAV sperimentale per le scuole dell'infanzia - nota Miur gennaio 2016). Lo Stato assegna anche contributi annuali per il funzionamento delle sezioni primavera (art. 1, comma 630, della legge 27 dicembre 2006, n. 296). Inoltre, in merito alla previsione del sistema informativo coordinato con le Regioni e gli enti locali di cui alla lettera e) si precisa che lo stesso è già attivo per la parte del Miur per i bambini frequentanti le scuole dell'infanzia statali e paritarie. Si propone di prevederlo –in questa prima fase – solo per le scuole dell'infanzia, considerato che in tale prospettiva è stato emanato il prescritto parere del garante per la protezione dei dati personali.

Articolo 6 (funzioni e compiti delle Regioni)

Alle regioni compete l'organizzazione dei servizi 0-3 anni e per le scuole dell'infanzia, partecipano alla programmazione dell'offerta formativa sul territorio. Con la presente previsione, la competenza delle Regioni sull'organizzazione dei servizi 0/3 e sulle scuole dell'infanzia viene mantenuta, ma la finalità relativa alla programmazione e lo sviluppo riguarda l'intero Sistema integrato (0/3 e 3/6). **Tali compiti saranno svolti nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nei propri bilanci**

Articolo 7 (Funzioni e compiti degli enti locali)

Gli enti locali, sulla base delle leggi regionali e della legge n. 62/2000, organizzano propri servizi educativi, gestiscono scuole dell'infanzia paritarie, accreditano soggetti privati per l'attivazione di servizi educativi, promuovono la formazione continua del personale e definiscono l'entità delle rette a carico delle famiglie e le eventuali agevolazioni.

La presente previsione non interviene, nè potrebbe intervenire, sulle competenze degli enti locali, ma razionalizza gli interventi di essi in modo che si raggiunga, in via graduale e progressiva e tenuto conto delle risorse allo scopo disponibili, la qualificazione dei servizi educativi e scolastici su tutto il territorio nazionale, in un'ottica di condivisione dei diversi livelli istituzionali coinvolti.

Tali compiti saranno svolti nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nei propri bilanci

Articolo 8 (Piano di azione nazionale per la promozione dei servizi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia).

L'articolo 8 prevede la predisposizione da parte del Governo di un piano di azione nazionale pluriennale che, **in relazione alle risorse del Fondo di cui all'articolo 12 e a eventuali ulteriori risorse messe a disposizione dagli altri enti interessati**, progressivamente e gradualmente, estenda il Sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale, anche attraverso il superamento della fase sperimentale delle sezioni primavera di cui all'articolo 1, comma 630 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, mediante la loro graduale stabilizzazione e il loro progressivo potenziamento, **con l'obiettivo di escludere** i servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale di cui all'articolo 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131.

Il Piano definisce la destinazione delle risorse finanziarie **disponibili** per l'ampliamento del Sistema integrato di educazione e istruzione sulla base di indicatori di evoluzione demografica e di riequilibrio territoriale di cui al comma 4 dell'articolo 12, tenuto conto degli obiettivi strategici di cui all'articolo 4, e delle competenze di tutti i soggetti istituzionali coinvolti.



Gli interventi previsti dal Piano di azione sono attuati , in riferimento a ciascuno degli enti destinatari, in base all'effettivo concorso, da parte dell'ente medesimo, al finanziamento del fabbisogno mediante la previsione delle risorse necessarie, per quanto di rispettiva competenza.

Articolo 9 (Partecipazione economica delle famiglie ai servizi educativi per l'infanzia)

L'articolo 9 disciplina la partecipazione economica delle famiglie ai servizi educativi per l'infanzia.

Il comma 1, prevede che per la soglia **massima** di partecipazione economica delle famiglie alle spese di funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia, sia pubblici che privati accreditati, si deve tener conto delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Comma 2, si **possono prevedere** agevolazioni tariffarie sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, nonché l'esenzione totale per le famiglie con un particolare disagio economico o sociale rilevato dai servizi territoriali.

Comma 3, **le aziende pubbliche e private**, quale forma di welfare aziendale, possano erogare alle lavoratrici e ai lavoratori che hanno figli in età compresa fra i tre mesi e i tre anni un buono denominato «Buono nido», spendibile nel sistema dei nidi accreditati o a gestione comunale. Tale buono non prevede oneri fiscali o previdenziali a carico del datore di lavoro né del lavoratore, fino a un valore di 150 euro per ogni singolo buono. Tale disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri in quanto già prevista a legislazione vigente (articolo 1, comma 188 della legge 28/12/2015 n. 208 (legge di stabilità 2016).

Articolo 10 (Commissione nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione)

L'articolo 10, prevede l'istituzione della Commissione del Sistema integrato di educazione e di istruzione. La norma non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica atteso che ai componenti della commissione non spetta alcun compenso, né rimborso spese a qualsiasi titolo dovuto.

Articolo 11 (Relazione sullo stato di attuazione del Piano di azione nazionale)

L'articolo 11, prevede la predisposizione da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ogni due anni, di una Relazione sullo stato di attuazione del Piano di azione nazionale pluriennale di cui all'articolo 8, da presentare al Parlamento. La norma di carattere ordinamentale non ha riflessi sul bilancio dello Stato.

Articolo 12 Finalità e criteri di riparto del Fondo Nazionale per i servizi educativi per l'infanzia e la scuola dell'infanzia)

L'articolo 12, comma 1, prevede ai fini della **progressiva** attuazione del Piano nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione, l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Fondo Nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione, individuando i principali obiettivi di finanziamento e le modalità di ripartizione delle risorse.

Comma 3, si prevede una compartecipazione al finanziamento del Sistema integrato di educazione e di istruzione di Stato, Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano e Enti locali e il riparto del Fondo di cui al comma 1, attraverso la promozione di un'intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281

Comma 4, le risorse saranno erogate sulla base del numero delle iscrizioni scolastiche, della popolazione in età e di eventuali riequilibri territoriali, nonché dei bisogni effettivi dei territori e



della loro capacità massima fiscale. Si provvede all'erogazione delle risorse esclusivamente come cofinanziamento della programmazione regionale dei servizi educativi e scolastici per l'infanzia, operando la ripartizione delle risorse regione per regione, previa programmazione regionale, sulla base delle richieste degli enti locali. Le risorse sono erogate direttamente ai Comuni, con priorità per quelli privi o carenti di scuole dell'infanzia, al fine di garantire il soddisfacimento dei fabbisogni effettivi e di colmare le esigenze di eventuali carenze o inadeguatezze strutturali

Comma 5, In sede di Conferenza unificata **possono essere** concordate le risorse, anche con interventi graduali, a carico dei diversi soggetti istituzionali, al fine di raggiungere gli obiettivi strategici di cui all'articolo 4, fatte salve le risorse di personale, definite dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, nonché delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente per la scuola dell'infanzia statale.

Comma 7, per attuare gli obiettivi del Sistema integrato di educazione e di istruzione di cui al presente decreto viene progressivamente assegnata alla scuola dell'infanzia statale una quota parte delle risorse professionali definite dalla Tabella 1, allegata alla legge 13 luglio 2015 n. 107, relativa all'organico di potenziamento. La disposizione di cui al presente comma non deve determinare esuberi nell'ambito dei ruoli regionali.

Articolo 13 (Copertura finanziaria)

L'articolo 13, prevede che la dotazione del Fondo Nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione di cui al comma 1 dell'articolo 12, sia pari ad euro 209 milioni per l'anno 2017, 224 milioni di euro per l'anno 2018 e 239 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019. Ai fini della copertura si provvede nei limiti del fondo della buona scuola di cui all'art. 1, comma 202 della l. n. 107/2015.

Gli incrementi del livello di copertura dei servizi educativi per l'infanzia, delle sezioni primavera e delle scuole dell'infanzia, **potranno essere** determinati **annualmente** con apposita intesa in sede di Conferenza Unificata, **in relazione** alle risorse che si renderanno disponibili, anche in considerazione degli esiti della Relazione di cui all'articolo 11.

Articolo 14 (Norme transitorie)

L'articolo 14, comma 1 prevede che a seguito della progressiva estensione del Sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale attraverso l'attuazione del Piano di azione nazionale di cui all'articolo 8, a decorrere dall'a.s. 2018/2019, sono gradualmente superati gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia statale e paritaria di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89. La norma non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica atteso che vi si provvederà nel limite delle disponibilità finanziarie del Fondo Nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione, di cui all'articolo 12, comma 1.

Il comma 3, si riferisce alla identificazione di una formazione iniziale universitaria quale livello minimo di accesso alla professione di educatore. Dall'anno scolastico 2019/2020, l'accesso ai posti di educatore dei servizi per l'infanzia sarà consentito esclusivamente con i titoli di studio universitari specificamente indicati dal presente decreto, ossia laurea triennale in Scienze dell'educazione nella classe L19 a indirizzo specifico per educatori dei servizi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria. Tale disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica atteso che tale formazione è a carico dei soggetti che richiedono l'accesso ai posti indicati.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito



[Handwritten signature]

POSITIVO

NEGATIVO

Il Rugginiero Generale dello Stato

[Handwritten signature]

16 GEN. 2017



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Schema di decreto legislativo recante “*sistema di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni*”.

Referente: Ufficio legislativo del Miur

Analisi tecnico-normativa

PARTE I – ASPETTI TECNICO NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo - Coerenza con il programma di Governo

L'intervento si inserisce nel quadro normativo della legge della legge 13 luglio 2015, n. 107 recante “*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*”, dando attuazione alla delega conferita al Governo dalla norma di cui all'articolo 1, comma 181, lettera e), della predetta legge.

In particolare, tale norma di delega prevede “*l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie [..]*”.

In via generale, l'intervento in esame intende realizzare un sistema integrato di educazione (nidi d'infanzia e servizi integrati) e di istruzione (scuola dell'infanzia) rivolto alle bambine e ai bambini da zero a sei anni in modo da garantire loro, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali.

Lo schema di decreto nasce dall'esigenza primaria di garantire, sin dalla nascita, pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco a tutte le bambine e a tutti i bambini, concorrendo ad eliminare disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali attraverso il superamento della dicotomia tra servizi educativi per la prima infanzia e la scuola dell'infanzia, costruendo un percorso educativo e formativo unitario, pur nel rispetto delle specificità di ciascun segmento.

Attualmente nel nostro ordinamento, infatti, assistiamo ad una frammentazione della disciplina sui servizi per la prima infanzia, ad oggi demandati alla regolamentazione regionale. Lo Stato, infatti, storicamente non si è occupato sistematicamente dei servizi educativi per l'infanzia, ma solo della scuola dell'infanzia, in quanto ricadenti nel Sistema nazionale di istruzione.

In tale prospettiva di riaffermazione del diritto all'educazione di tali bambini, soprattutto avuto riguardo ai primi due anni di vita, si inserisce anche l'obiettivo della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie.





Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

In chiave socio-economica, obiettivo di medio e lungo periodo è quello di favorire la rinascita demografica e di rilanciare l'occupazione femminile.

In tale ottica, tra gli obiettivi specifici dell'intervento, indichiamo i seguenti:

- 1) estensione dei servizi educativi e generalizzazione della scuola dell'infanzia (si intende superare l'inquadramento attuale di tali servizi educativi per l'infanzia come servizi a domanda individuale in modo da qualificarli come servizi di interesse generale con funzione fondamentale per tutte le bambine e i bambini);
- 2) ridefinizione del profilo professionale dell'educatore in servizio nei nidi e nelle sezioni primavera per garantire la qualità dei servizi per l'infanzia ovunque collocati e comunque denominati;
- 3) formazione continua del personale dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia;
- 4) declinazione delle competenze dei diversi livelli istituzionali;
- 5) individuazione di meccanismi di finanziamento pubblico che vedano un'equilibrata compartecipazione dei diversi livelli di governo alla spesa per i servizi per l'infanzia e per le scuole dell'infanzia

2) Analisi del quadro normativo nazionale

L'intervento si colloca nel quadro normativo delineato dai seguenti provvedimenti:

- gli articoli 3, 30, 31, 33, 34, 76, 78 e 117 della Costituzione;
- la legge 6 dicembre 1971, n. 1044, recante "Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato";
- il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, recante "Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983";
- la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", e successive modificazioni, ed in particolare l'articolo 14;
- la Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176;
- la legge 5 febbraio 1992 n. 104, recante legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate;
- il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione", e successive modificazioni;
- la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" ed in particolare l'articolo 21 sull'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi;
- la legge 10 marzo 2000, n. 62, recante "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione";
- il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali";
- il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;





Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

- il decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, concernente la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione, e successive modificazioni;
- la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ed in particolare l'articolo 1, comma 630;
- il decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009 n. 81, recante "Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";
- il decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, recante "Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";
- la legge 8 ottobre 2010, n.170, recante "Norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico";
- il decreto ministeriale 16 novembre 2012, n. 254, recante "Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, a norma dell'articolo 1, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89";
- il decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80, che adotta il "Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione";
- la legge 13 luglio 2015 n. 107, recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", ed in particolare i commi 180, 181 lettera e), 182 e 184 e successive modificazioni.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Le disposizioni contenute nel presente provvedimento non incidono su leggi o regolamenti vigenti attraverso previsioni abrogative o modificative espresse.

Si prevede un regime transitorio in tema di anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia statale e paritaria, disciplinato dall'articolo 2 del DPR n. 89 del 2009 sul quale si incide, quindi, in modo indiretto attraverso la norma transitoria contenuta nel comma 1 dell'articolo 14 del presente decreto.

Ulteriori previsioni recate dall'intervento che incidono su disposizioni normative vigenti, pur non attraverso abrogazioni o modificazioni espresse, sono contenute:

- 1) nell'articolo 3, comma 9, del decreto, il quale prevede che nella programmazione unica triennale nazionale di cui all'articolo 10 del decreto-legge n. 104 del 2013, rientrano, a decorrere dall'aggiornamento dell'anno 2017, anche gli interventi di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico, riqualificazione di immobili di proprietà pubblica da destinare a Poli per l'infanzia;
- 2) nell'articolo 8, comma 1, del decreto, il quale prevede il superamento della fase sperimentale delle sezioni primavera di cui all'articolo 1, comma 630 della legge n. 296 del 2006 ed esclude i servizi educativi per l'infanzia dai servizi a domanda individuale di cui all'articolo 6 del decreto-legge n. 55 del 1983.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali





Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

L'intervento regolatorio è compatibile con l'attuale assetto costituzionale sulla ripartizione delle competenze legislative e regolamentari tra Stato e Regioni. In particolare, risultano rispettate le norme di cui all'articolo 117, comma 2, lettere *m)* e *n)*, e comma 6, della Costituzione. Inoltre, appare in linea anche con i principi costituzionali contenuti negli articoli 3, 30, 31, 33 e 34, e con i principi di delega legislativa quali quelli sanciti dall'articolo 76.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie a statuto speciale, nonché degli enti locali

L'intervento appare coerente con le norme relative al trasferimento delle funzioni alle Regioni e agli Enti locali. L'intervento appare compatibile con l'attuale assetto costituzionale sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e coerente con la sentenza della Corte Costituzionale n. 284 del 22 novembre 2016.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Le norme in esame sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non attribuiscono ad amministrazioni statali compiti spettanti alle Regioni o agli Enti locali ma definiscono funzioni e compiti per l'attuazione del presente decreto, coerentemente con l'assetto costituzionale attuale.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Le materie oggetto dell'intervento non formano oggetto di provvedimenti di rilegificazione.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Risulta che sia stato sottoposto all'esame del Parlamento, in particolare del Senato, il progetto di legge n. 1260, presentato dalla Sen. Puglisi in data 27 gennaio 2014 e assegnato alla 7^a Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali) in sede referente l'11 febbraio 2014, inerente alle materie oggetto dell'intervento normativo.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Le disposizioni contenute nell'intervento sono coerenti con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza e non risulta che vi siano giudizi di costituzionalità pendenti sulle medesime o analoghe materie.

PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Le disposizioni dell'intervento non si pongono in contrasto con la normativa comunitaria. La riforma è in linea con le politiche europee in materia di prima infanzia, a partire dall'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, di soddisfare almeno il 33 per cento di domanda potenziale di posti nido entro il 2020.





Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

- 11) **Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.**
Non risulta che vi siano in atto procedure d'infrazione comunitarie nelle materie oggetto dell'intervento in esame.
- 12) **Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.**
La normativa recata dall'intervento è compatibile con gli obblighi internazionali.
- 13) **Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi dinnanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.**
Le norme contenute nell'intervento non violano i principi generali comunitari, in quanto fissano norme applicabili a tutti i bambini e le bambine comprese nella fascia di età 0-6 anni indistintamente, sia cittadini italiani che cittadini dell'Unione europea che studiano in Italia. Non risulta che vi siano pendenti davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea giudizi sul medesimo o analogo oggetto delle disposizioni del decreto.
- 14) **Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**
Non risulta che vi siano pendenti dinnanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo giudizi sulle medesime o analoghe materie.
- 15) **Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.**
Il carattere specifico degli interventi normativi previsti dal decreto non consente di fornire indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sulla medesima materia a livello comunitario.

PARTE III - ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) **Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**
L'intervento reca la nuova definizione normativa di "Sistema integrato di educazione e di istruzione" e di "Poli per l'infanzia".
- 2) **Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi**
E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel testo.
- 3) **Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti**
Nel testo non si fa ricorso alla tecnica della novellazione.
- 4) **Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo nel testo normativo**
Il testo non reca effetti abrogativi impliciti o espliciti.





Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di riviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Le disposizioni contenute nell'intervento non prevedono effetti retroattivi, non determinano la riviviscenza di norme precedentemente abrogate né effetti di interpretazione autentica o di deroga alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

Non vi sono nella materia oggetto delle disposizioni del decreto deleghe legislative da esercitare.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione

Sono previsti i seguenti atti successivi, di carattere amministrativo:

- decreto ministeriale di natura non regolamentare che individua i criteri per l'acquisizione da parte delle Regioni delle manifestazioni di interesse degli Enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di Poli per l'infanzia innovativi;
- decreto ministeriale di natura non regolamentare con il quale il MIUR indice specifico concorso con procedura aperta, anche mediante procedure telematiche, avente ad oggetto proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle Regioni;
- decreto ministeriale di natura non regolamentare con cui sono definiti gli orientamenti educativi nazionali per i servizi per l'infanzia e le Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione;
- predisposizione da parte del Governo di un Piano di azione nazionale pluriennale con il quale si estende il Sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale;
- decreto ministeriale di natura non regolamentare con il quale è istituita la Commissione per il Sistema integrato di educazione e di istruzione.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati o riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione del provvedimento in esame sono stati utilizzati i dati statistici già in possesso del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, quelli a disposizione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nonché quelli del Ministero dell'economia e delle finanze per gli aspetti attinenti le coperture finanziarie..





Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Schema di decreto legislativo recante "Sistema di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni".

Referente: Ufficio legislativo del Miur

Analisi di impatto della regolamentazione

SEZIONE 1 - CONTESTO E OBIETTIVI DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate

L'intervento si inserisce nel quadro normativo della legge della legge 13 luglio 2015, n. 107 recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", dando attuazione alla delega conferita al Governo dalla norma di cui all'articolo 1, comma 181, lettera e), della predetta legge.

In particolare, tale norma di delega prevede "l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie [...]". Lo schema di decreto nasce dall'esigenza primaria di garantire, sin dalla nascita, pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, a tutte le bambine e a tutti i bambini, per eliminare disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali anche attraverso il superamento della dicotomia tra servizi educativi per la prima infanzia e la scuola dell'infanzia, costruendo un percorso educativo e formativo unitario, pur nel rispetto delle specificità di ciascun segmento.

Assistiamo, infatti, nel nostro Paese, ad una fortissima sperequazione territoriale con riferimento alla presenza dei servizi educativi per l'infanzia (asse di età 0-3), che si concretizza in coperture dei servizi molto elevate in alcune regioni del Nord e praticamente quasi inesistenti in alcune regioni del Sud, con caratteristiche qualitative difformi rispetto a tutto il territorio nazionale.

Tale situazione di fatto genera disparità di trattamento in quanto solo a seguito della presenza, in un determinato contesto territoriale, di tali servizi è consentito alla famiglia di poter usufruire. Attese le indiscusse finalità educative degli stessi servizi, ciò incide negativamente sul diritto all'educazione di tutti i bambini e di tutte le bambine, nonché, al contempo, al supporto alla genitorialità.





Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

Con riferimento, invece, alla scuola dell'infanzia, attualmente, fra scuola statale e scuola paritaria (privata e comunale), si arriva al 90% di copertura della domanda. Pare opportuno, quindi, giungere alla totale soddisfazione della domanda sull'intero territorio nazionale.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina specifica dei servizi e della formazione del personale che può operarvi (i cosiddetti "educatori di nido") attualmente nel nostro ordinamento, assistiamo ad una frammentazione della disciplina, frammentazione dovuta, in larga misura, alle eterogenee e diverse discipline regionali a riguardo.

Infatti, con specifico riferimento alla formazione iniziale del personale dei servizi educativi per l'infanzia, assistiamo ad alcune regolazioni regionali che prevedono, già oggi, il possesso della laurea triennale e ad altre che, invece, regolano l'accesso a tale tipologia professionale attraverso, il conseguimento di percorsi formativi non accademici.

Occorre, in fine, dare seguito alle politiche europee in materia di prima infanzia, a partire dall'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, di soddisfare almeno il 33 per cento di domanda potenziale di posti nido entro il 2020.

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo

L'intervento in esame si prefigge l'obiettivo di lungo termine di garantire a tutti i bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie.

Gli obiettivi di breve e medio periodo sono rappresentati dal progressivo avvicinamento all'obiettivo di lungo periodo.

L'intervento, infatti, dovrà prevedere specifici strumenti volti a realizzare, in maniera progressiva e graduale:

- 1) l'ampliamento complessivo dei soggetti che possono usufruire del servizio, attraverso politiche di riequilibrio territoriale;
- 2) il miglioramento della qualità del servizio, attraverso la definizione di specifici percorsi formativi nonché la definizione di fabbisogni standard di qualità del sistema, nel rispetto comunque della competenza delle regioni;
- 3) il conseguente raggiungimento di determinati obiettivi strategici quali, ad esempio, il progressivo consolidamento, ampliamento nonché l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia, fino a raggiungere almeno il 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età, a livello nazionale, la graduale diffusione dei servizi educativi per l'infanzia in almeno il 75 per cento dei Comuni, singoli o in forma associata.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR

Gli indicatori per la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi strategici sono i seguenti:

- grado di consolidamento, ampliamento nonché l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia a livello nazionale;
- grado di diffusione territoriale dei servizi educativi per l'infanzia dei Comuni, singoli o in forma associata;





Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

- grado di generalizzazione, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, della scuola dell'infanzia per tutte le bambine e i bambini dai tre ai sei anni d'età;
- grado di inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini;
- percentuale del personale dei servizi educativi per l'infanzia, che ha conseguito la laurea triennale in Scienze dell'educazione nella classe L19 ad indirizzo specifico per educatori dei servizi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria;
- numero annuale dei corsi di formazione erogati inerenti la formazione continua e in servizio di tutto il personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione;
- percentuale di diffusione territoriale del coordinamento pedagogico.

Gli indicatori quantitativi e qualitativi utili per la misurazione di fabbisogni standard delle prestazioni relative ai servizi educativi per l'infanzia e alla scuola dell'infanzia sono espressi:

- dai rapporti numerici del personale educativo e ausiliario in funzione dell'età dei bambini, della tipologia e dell'orario del servizio educativo;
- dai tempi di compresenza tra educatori nei servizi educativi per l'infanzia e tra docenti nella scuola dell'infanzia;
- dai criteri e dalle modalità relative alla formazione continua e in servizio di tutto il personale;
- dalla percentuale di educatori dei servizi per l'infanzia in possesso di laurea specifica;
- dalla percentuale di coordinatori pedagogici in possesso di laurea specifica;
- grado di partecipazione delle famiglie;
- dalla percentuale dei requisiti di sicurezza e benessere delle bambine e dei bambini effettivamente rispettati;
- dalla misura degli spazi interni ed esterni e alla ricettività, in funzione dell'età, della tipologia e dell'orario del servizio;
- da misure attinenti alle caratteristiche strutturali, organizzative, pedagogiche e gestionali dei Poli per l'infanzia.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi dell'intervento normativo potrà essere valutato anche attraverso il raffronto, ove possibile, tra i dati statistici relativi a tempi, costi ed efficacia connessi allo stesso rispetto a quelli precedenti l'intervento stesso.

D) L'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio

Destinatari sono *in primis* le bambine e per i bambini in età compresa dalla nascita fino ai sei anni e le rispettive famiglie. Destinatari dell'intervento sono anche le Regioni e gli Enti locali per quanto di competenza. Nonché, direttamente, le scuole dell'infanzia, le scuole dell'infanzia paritarie, nonché i soggetti pubblici e privati che erogano i servizi educativi per l'infanzia.

SEZIONE 2 – PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Sono state effettuate consultazioni, nell'ambito di uno specifico gruppo di lavoro costituito presso il Miur che ha coordinato un Tavolo cui hanno preso parte rappresentanti delle Regioni, degli Enti locali (nelle forme associative dell'ANCI), Ministeri interessati, in particolare il MEF e il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Centro nazionale di documentazione e analisi per





Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

l'infanzia e l'adolescenza, esperti in materia provenienti dal mondo della scuola e da quello accademico.

SEZIONE 3 - VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE (OPZIONE ZERO)

L'adozione dell'opzione di non intervento è stata valutata ma non è stata ritenuta accoglibile in quanto avrebbe comportato la permanenza di difformità territoriali dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia e non avrebbe garantito un innalzamento della qualità dei servizi.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

L'Amministrazione ha proceduto alla comparazione di diverse alternative di intervento e la soluzione adottata è stata ritenuta l'unica percorribile per garantire il superamento dell'eterogeneità qualitativa dei servizi e delle sperequazioni territoriali attraverso un intervento regolatorio che consentisse una uniformità della cornice normativa su tutto il territorio nazionale, in luogo dell'attuale frammentarietà e disomogeneità.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione

Non si ravvisano svantaggi ovvero elementi di criticità legati all'adozione dell'intervento. Ne derivano, invece, vantaggi in quanto si incide sull'attuale eterogeneo assetto dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia.

In particolare, correlando alcuni vantaggi attesi ai principali obiettivi perseguiti con l'intervento regolatorio e ai destinatari dello stesso, si evidenzia che:

- a) l'istituzione del Sistema integrato di educazione e di istruzione permette di promuovere a favore delle bambine e dei bambini, dalla nascita fino ai sei anni, pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali;
- b) sono puntualmente definiti per la prima volta i Poli per l'infanzia;
- c) sono definiti gli obiettivi strategici che permettono di perseguire gli obiettivi di cui all'intervento regolatorio;
- d) sono chiaramente declinate le funzioni di Stato, Regioni e Enti locali;
- e) sono messe a sistema le risorse;
- d) si costruisce una visione educativa del percorso 0/6 rispetto alla precedente concezione assistenzialista del segmento 0/3. Ciò conduce ad un progetto educativo e pedagogico coerente e in continuità tra i due segmenti di età.

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese

L'intervento non produce effetti diretti sulle PMI.





Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

- C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione**
L'intervento non prevede nuovi oneri, né per cittadini né per le imprese, rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente.
- D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.)**
All'attuazione dell'intervento si provvede con le coperture finanziarie specificamente indicate.

SEZIONE 6 – INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE

L'intervento regolatorio incide sul grado di competitività del Paese. Anche gli economisti oggi pongono l'accento sulla necessità che, in una società globalizzata, s'investa nel capitale umano garantendo a tutti un'educazione prescolare di qualità. Il cambiamento del mercato del lavoro, introdotto dall'ingresso delle donne, e il cambiamento dell'economia con l'avvento della società della conoscenza, fa dei servizi educativi all'infanzia una leva decisiva della crescita del Paese. Alla luce di ciò, l'intervento sul capitale umano rappresentato dalle bambine e dai bambini può costituire sia una moderna lotta alle disuguaglianze che un moderno sostegno alle donne e ai genitori. La scelta operata prima dal legislatore delegante, e quindi dall'intervento regolatorio nell'istituire il Sistema integrato di educazione e di istruzione, è la risposta delle politiche pubbliche a questi importanti mutamenti della società, nonché all'evoluzione degli stessi servizi educativi per la prima infanzia.

SEZIONE 7 – MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

- A) I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio**
Soggetti attivi dell'attuazione dell'intervento normativo sono il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le Regioni, gli Enti locali, le scuole dell'infanzia, le scuole dell'infanzia paritarie, nonché tutti i soggetti pubblici e privati che gestiscono i servizi educativi per l'infanzia.
- B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previste dall'ordinamento)**
Il provvedimento sarà pubblicato anche nel sito *web* del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, accessibile a tutti gli interessati.
- C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio**





Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Il controllo ed il monitoraggio relativi all'intervento regolatorio avverranno attraverso la definizione e la successiva verifica dell'attuazione del Piano di azione nazionale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione. In particolare, Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca presenterà al Parlamento, ogni due anni, una Relazione sullo stato di attuazione del Piano di azione nazionale pluriennale previsto dall'intervento regolatori, sulla base dei rapporti che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dovranno annualmente trasmettere al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

La revisione dell'intervento regolatorio potrà avvenire sulla base degli scostamenti che eventualmente dovessero manifestarsi rispetto a quanto previsto nel Piano di azione nazionale indicati al punto precedente. Inoltre, la legge n. 107 del 2015 prevede, all'articolo 1, comma 184, un meccanismo di integrazione e correzione laddove stabilisce che *"Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 180, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con la procedura previsti dai commi 181 e 182 del presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi"*.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

Particolare importanza riveste il monitoraggio dei fabbisogni standard delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia.

SEZIONE AGGIUNTIVA PER INIZIATIVE NORMATIVE DI RECEPIMENTO DI DIRETTIVE EUROPEE

SEZIONE 8 – RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

Sezione non dovuta.

