

Ar2

Angelo Mari

**Il sistema integrato di educazione
e di istruzione dell'infanzia**

Un ordinamento ad assetto variabile





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0544-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: luglio 2017

Indice

- 9 *Introduzione*
- 15 **Capitolo I**
L'educazione dei piccoli tra famiglia, asilo nido e scuola dell'infanzia
- 1.1. L'infanzia come periodo iniziale della vita su cui investire, 15 – 1.1.1. *Le difficoltà di esatta definizione del concetto di infanzia*, 16 – 1.1.2. *L'assetto istituzionale dei percorsi educativi dell'infanzia*, 19 – 1.2. Oltre la conciliazione tra i tempi di vita e i tempi di lavoro, 21 – 1.3. Le istanze pedagogiche, 23 – 1.4. I servizi per l'infanzia come servizi alla persona, 24 – 1.5. La scuola dell'infanzia e la continuità educativa, 25 – 1.6. Il doppio divario geografico e quantitativo, 28.
- 33 **Capitolo II**
Nascita ed evoluzione dell'intervento pubblico
- 2.1. Il primo periodo: gli anni venti del secolo scorso, 33 – 2.2. Dagli anni sessanta al terzo decentramento, 34 – 2.3. La riforma costituzionale ed il nuovo assetto delle competenze normative tra Stato, regioni e comuni, 42 – 2.4. La "buona scuola", 50.
- 55 **Capitolo III**
I riferimenti sovranazionali
- 3.1. Le convenzioni in ambito Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), 55 – 3.2. Gli orientamenti dell'Unione europea, 62 – 3.2.1. *Dall'Agenda di Lisbona a Europa 2020*, 62 – 3.2.2. *Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e di formazione*, 66 – 3.2.3. *L'uguaglianza e le parità delle donne e degli uomini*, 67 – 3.2.4. *La lotta contro l'abbandono scolastico*, 68 – 3.2.5. *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, 69 – 3.2.6. *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, 72 – 3.2.7. *Sintesi delle indicazioni europee*, 73.

75 Capitolo IV

Le funzioni di regolazione e di intervento

4.1. Le finalità, 75 – 4.2. I destinatari, 76 – 4.3. La tipologia dei compiti, 77 – 4.4. L'articolazione delle competenze amministrative, 78 – 4.4.1. *Le amministrazioni centrali*, 78 – 4.4.2. *Le amministrazioni regionali*, 80 – 4.4.3. *Le amministrazioni comunali*, 81.

85 Capitolo V

I disegni organizzativi tra pubblico e privato

5.1. I modelli prevalenti, 85 – 5.2. L'offerta pubblica, 86 – 5.3. L'offerta pubblica esternalizzata, 89 – 5.4. L'offerta privata, 93 – 5.5. I nidi aziendali, 94 – 5.6. I servizi educativi domiciliari, 97.

101 Capitolo VI

Le procedure

6.1. Dalla parte delle persone, 101 – 6.1.1. *La partecipazione delle famiglie alla progettazione e gestione del servizio*, 101 – 6.1.2. *L'accesso al servizio*, 103 – 6.2. Dalla parte dei privati erogatori del servizio, 105 – 6.2.1. *L'autorizzazione*, 106 – 6.2.2. *L'accreditamento*, 108 – 6.2.3. *L'accordo*, 111 – 6.3. La programmazione condivisa, 112.

115 Capitolo VII

Il personale

7.1. Il management, 115 – 7.2. Gli insegnanti e gli educatori, 116 – 7.3. Il coordinamento pedagogico, 122 – 7.4. La normativa generale e settoriale, 124 – 7.5. I contratti collettivi, 125.

129 Capitolo VIII

Gli aspetti economici e finanziari

8.1. I costi di gestione, 129 – 8.2. Le tariffe a carico dell'utenza e i contributi di iscrizione, 132 – 8.3. Il finanziamento pubblico ordinario, 136 – 8.4. I finanziamenti straordinari, 138 – 8.5. Le agevolazioni, 140 – 8.5.1. *I voucher*, 140 – 8.5.2. *Le agevolazioni fiscali*, 142.

143 Capitolo IX

I processi reticolari

9.1. Le partnership sociali e le alleanze educative, 143 – 9.2. Le associazioni, 144 – 9.3. Le reti organizzative e professionali, 144.

- 147 **Capitolo X**
La valutazione
- 10.1. Che cosa valutare, 147 – 10.2. Come strutturare il sistema, 149 – 10.3. Gli indicatori, 151 – 10.4. Gli strumenti e le procedure, 156 – 10.5. Gli effetti, 158.
- 161 **Capitolo XI**
La realizzazione e la manutenzione delle strutture
- 11.1. Le infrastrutture educative e scolastiche, 161 – 11.2. I profili urbanistici, 164 – 11.3. L'articolazione degli spazi, 166 – 11.4. La sicurezza dei luoghi, 169 – 11.5. Il procedimento di autorizzazione alla realizzazione delle strutture, 171 – 11.6. Le concessioni di lavori e il project financing, 172 – 11.6.1. *Le procedure ottimali per la scelta del concessionario*, 176 – 11.6.2. *I contenuti essenziali delle concessioni*, 179 – 11.6.3. *La partecipazione dei genitori nella programmazione e nella gestione*, 181 – 11.6.4. *Le criticità e le possibili soluzioni*, 182 – 11.7. Ulteriori modelli contrattuali di partenariato pubblico privato, 184 – 11.7.1. *Il leasing in costruendo*, 184 – 11.7.2. *Il contratto di disponibilità*, 185.
- 189 **Capitolo XII**
Verso il sistema integrato di educazione e di istruzione zero sei anni
- 12.1. L'approccio unitario zero sei anni, 189 – 12.2. I livelli essenziali o i fabbisogni standard?, 192 – 12.3. I principi fondamentali, 201 – 12.4. Le sperimentazioni: anticipi e sezioni primavera, 204 – 12.5. La "buona scuola" nel decreto legislativo delegato, 209 – 12.6. Verso il sistema integrato, 211 – 12.6.1. *Il piano di azione nazionale*, 211 – 12.6.2. *Gli accordi per la continuità educativa*, 213 – 12.6.3. *I poli per l'infanzia*, 218 – 12.6.4. *La formazione continua del personale*, 219 – 12.6.5. *I sistemi informativi educativi*, 222 – 12.6.6. *Governare un ordinamento ad assetto variabile*, 223.
- 227 **Bibliografia**

Introduzione

È ormai consolidata l'opinione che considera superata l'articolazione dei servizi per l'educazione dell'infanzia in due segmenti — dai tre mesi ai tre anni e da tre a sei anni — innanzi tutto dal punto di vista delle scienze pedagogiche e psicologiche, poi sotto il profilo sociale ed economico, e, di conseguenza, in riferimento agli aspetti giuridici ed istituzionali. Si è affermata pian piano l'idea che si debba superare il cosiddetto *split system*, strutturando un unico percorso educativo che accompagni i bambini nella crescita sana, autonoma, equilibrata ed armoniosa verso l'ingresso nella scuola primaria, nel pieno rispetto del ruolo dei genitori e della famiglia.

Il tema non è sfuggito alla cosiddetta legge sulla “buona scuola” del luglio 2015¹ che ha introdotto nell'ordinamento italiano numerose disposizioni innovative con lo scopo di avviare un processo di rinnovamento dell'intero sistema scolastico nazionale. Tra queste disposizioni è da annoverare infatti la delega per 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 (art. 1, comma 181, lett. e)). Il fine è di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cure, relazione e gioco, superando diseguaglianze 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.

Dopo queste apprezzabili dichiarazioni di principio di carattere generale, che legificano le richiamate istanze di innovazione, il testo indica i principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi per l'adozione dei decreti legislativi delegati entro i primi mesi del 2017 e degli eventuali decreti correttivi, da adottarsi entro i primi mesi del

1. Legge 13 luglio 2015, n. 107 di *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*.

2019. Pertanto, il nuovo sistema integrato, dal punto di vista normativo, verrà costruito progressivamente e, di conseguenza, pian piano ad esso dovranno seguire sia il necessario adeguamento degli assetti istituzionali e amministrativi sia la revisione degli assetti organizzativi privati. L'impostazione della normazione richiamata vede la prevalenza di disposizione programmatiche, per cui il sistema sarà costruito attraverso l'emanazione di ulteriori atti sia normativi sia amministrativi.

Nello stesso senso unificante si muove il *IV Piano nazionale di azione e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* recentemente approvato, che contiene un'apposita sezione sui servizi socio educativi per la prima infanzia e la qualità del sistema scolastico volta, tra l'altro, ad attuare le funzioni di regolazione, promozione, misura e controllo della qualità nel sistema territoriale integrato dei servizi educativi zero sei anni².

Tutto chiaro? Apparentemente sì, ma non certo semplice. Infatti, anche se dal punto di vista pedagogico il segmento zero sei anni costituisce ormai pacificamente un unico percorso educativo — ma il primo segmento, tre quattro mesi, deve essere necessariamente espressione della competenza e potestà genitoriale — i servizi per l'infanzia e la scuola dell'infanzia sono stati considerati dall'ordinamento giuridico italiano due mondi diversi, distinti e separati sotto differenti profili: per l'assetto delle competenze istituzionali (comuni, regioni e stato), per le finalità (cura o educazione), per le situazioni giuridiche sottostanti (servizi a domanda individuale o servizio universale), per il finanziamento (pubblico con tariffe o pubblico, gratuito o con minime tasse di iscrizione), per la qualificazione degli operatori (educatori o insegnanti, diplomati o laureati), per la diffusione territoriale (debole e differenziata nello zero tre, forte e omogenea nel tre sei). Entrambi i segmenti sono caratterizzati poi dalla libertà di scelta delle famiglie, le quali — trovandoci al di fuori e prima dell'obbligo scolastico — possono decidere se far frequentare o meno ai figli nidi e scuole dell'infanzia, senza particolari vincoli e controlli; anzi, tale libertà è garantita dalla stessa Costituzione, laddove dispone che “è dovere e diritto dei genitori, mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio” (art. 30).

2. D.P.R. 31 agosto 2016 pubblicato sul *Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale del 15 novembre 2016*. Si vedano in particolare il paragrafo 5.2. e l'azione A.4.

La situazione qui sommariamente evocata lascia presagire, in modo intuitivo, che il rischio di fallimento dell'integrazione del sistema educativo e di istruzione zero sei anni previsto dalla legge delega è molto alto e, se andrà bene, si potrà verificare al massimo una sorta di "fusione fredda" tra asili nido e scuole dell'infanzia. A ciò si aggiunga che la stessa legge dispone che «dall'attuazione delle deleghe non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», aprendo così un ulteriore fronte di criticità, tant'è che il decreto legislativo di attuazione³ precisa che il sistema «viene progressivamente istituito in relazione alla effettiva disponibilità di risorse finanziarie, umane e strumentali» e che comunque ogni ulteriore passo istituzionale verso l'integrazione dovrà preventivamente verificare l'effettiva disponibilità delle risorse finanziarie necessarie a darne attuazione.

Volendo però essere ottimisti, le ricordate indicazioni legislative possono costituire un importante momento di studio e di riflessione intorno a temi che hanno proceduto finora su binari separati, per lo meno sotto il profilo dell'analisi giuridica e amministrativa. In effetti, questi aspetti sono stati più sviluppati nel campo scolastico — del quale la scuola dell'infanzia fa parte — meno nel settore dei servizi socio educativi per la prima infanzia, dove sono stati privilegiati studi di carattere pedagogico, statistico, economico e sociale e ancor meno nel campo familiare, la cui valenza di interesse generale è molto trascurata⁴.

Pertanto, lo scopo principale di questo libro è di mettere a fuoco i diversi temi che interessano la costruzione di un sistema integrato di educazione e di istruzione dai tre mesi ai sei anni, proprio dal punto di vista giuridico e amministrativo, secondo un'ottica globale, tendente ad indagare i molteplici profili della concreta dimensione istituzionale. Ciò significa che si cercherà di rispondere alle seguenti domande: qual è la situazione giuridica soggettiva dei bambini e delle famiglie? Quali sono gli obblighi e le libertà sottostanti? Come è organizzato e strutturato il sistema dell'offerta di servizi e delle scuole dell'infanzia? Come

3. D.lgs. 13 aprile 2017, n. 65, *Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107*. (GU n.112 del 16-5-2017 – Suppl. Ordinario n. 23).

4. Per un'ampia rassegna in chiave storico comparata della letteratura in materia, si veda E. CATARSI, *Il nido e il sistema integrato dei servizi per l'infanzia in Italia*, in "Rassegna bibliografica", n. 1/2008, p. 7 e ss.

funziona in concreto? Quali sono le potenzialità che lo stesso sistema offre? Con quali prospettive? Per rispondere si seguirà il metodo di ricerca empirica. Si partirà dalla realtà di riferimento, rappresentata dalle regole, legislative e regolamentari; dagli atti di organizzazione delle strutture, pubbliche e private; dalle procedure adottate viste sia nell'ottica della domanda sia dal punto di vista dell'offerta, per poi cercare di metterne in evidenza le caratteristiche principali, i punti di forza e di debolezza, i pregi e le criticità.

II

È evidente che l'indagine che ci apprestiamo a condurre non trascura — e non può trascurare — la dimensione umana del tema. In fondo, i bambini, i genitori, le famiglie come gli operatori delle amministrazioni, dei privati e delle istituzioni, sono innanzi tutto persone. Ciò non va mai perso di vista anche quando — come nel nostro caso — l'ottica prevalente di indagine è quella delle scienze sociali. Pertanto, il peculiare punto di vista giuridico e amministrativo rappresenta una delle possibili chiavi di lettura della realtà indagata e di questo si ha piena consapevolezza. Anzi si auspica che anche le azioni normative, di programmazione e di gestione legate all'implementazione del sistema integrato di educazione e di istruzione siano ispirate proprio dalla dimensione umana dei temi e dei problemi da affrontare, rischiando altrimenti di costruire aridi percorsi decisionali senza che attori e destinatari siano messi in condizione di percepire appieno il senso e i significati delle soluzioni adottate. Ovviamente, anche se in questo testo si fa riferimento all'organizzazione e al funzionamento dei servizi da tre mesi a sei anni, non si trascura il fatto che la prospettiva da seguire pone al centro del sistema il bambino, il quale è al tempo stesso destinatario principale e riferimento programmatico del sistema integrato in costruzione.

Questa constatazione pone un ulteriore interrogativo generale al quale si cercherà di rispondere nello sviluppo del presente lavoro: gli attori pubblici e privati chiamati a costruire ed implementare il sistema integrato di educazione e di istruzione saranno in grado di creare nuovi paradigmi e sviluppare nuovi comportamenti virtuosi utili allo scopo oppure rimarranno ancorati e prigionieri delle logiche e degli

schemi istituzionali, amministrativi e relazionali preesistenti? La risposta a questa domanda pone una sorta di sfida culturale fondamentale, che, intuitivamente, porta a orientare decisori politici, dirigenti, insegnanti ed educatori, università, genitori e famiglie, privati profit e non profit verso un unico obiettivo da condividere nelle linee essenziali e perseguire tramite meccanismi di azione efficaci. In questo senso, può essere utile avere alcuni punti di analisi e di riferimento sviluppati nelle pagine che seguono proprio con l'intento di dare un contributo fattivo alla realizzazione del sistema integrato.

III

Prima di procedere oltre sia consentita una piccola divagazione biografica e motivazionale. L'autore di questo libro è nato e cresciuto in un piccolo paese di montagna, Riofreddo, in provincia di Roma (circa 700 abitanti, posto a 700 metri di altitudine), luogo dedito prevalentemente alla pastorizia, all'agricoltura e all'artigianato. Lì, all'inizio degli anni sessanta esistevano per fortuna almeno due servizi scolastici: la scuola materna, gestita dalle suore e la scuola elementare statale. Già arrivare al traguardo della licenza era per i bambini un'impresa e non sempre si riusciva a finire nell'età prevista, ossia a undici anni. Dopo di che il tutto era lasciato al caso, visti: la scarsissima influenza della famiglia, il basso livello culturale medio (si consideri che molte bambine intelligenti e meritevoli erano costrette a fermarsi lì, alla quinta elementare, per poi rimanere a casa o andare a lavorare); le pochissime possibilità economiche per recarsi — con la corriera, in treno, spesso a piedi — ogni mattina alle scuole medie del paese vicino, almeno a sei sette chilometri di distanza; l'incapacità, forse l'impossibilità di fare scelte scolastiche oculate. Insomma, la scuola veniva percepita allora, nelle nostre zone, dai genitori, dalle famiglie e dagli stessi bambini, non un diritto, un obbligo e un'opportunità, quanto piuttosto un vero e proprio peso da togliersi di dosso il prima possibile e con meno effetti traumatici potenziali. La scuola era concepita un po' come il servizio militare: un male necessario, espressione di autorità pubblica, utile nella vita, ma a piccolissime dosi (quanto bastava allora, cioè la licenza elementare o al massimo la terza media). E ciò nonostante il comune sentire avesse chiara la funzione fondamentale del saper

leggere scrivere e far di conto nella vita quotidiana, nei rapporti di potere sociale ed economico e, soprattutto, nell'ampliamento delle prospettive di occupazione e di lavoro.

I percorsi scolastici, di vita e di carriera dei pochi di noi che nonostante tutto sono andati avanti — e in qualche modo sono riusciti ad esprimersi, in diversi campi e in diverse professioni — sono dipesi da fattori del tutto casuali: l'incontro con qualche persona giusta, che ci ha sostenuti, incoraggiati e fatto scoprire quel minimo di talento presente in noi, a cominciare da taluni professori; trovarsi nel momento opportuno nel luogo giusto per poter cogliere a volte importanti opportunità di studio e di lavoro professionale; l'aver scelto compagne e compagni di vita che hanno saputo apprezzarci ed aiutarci ad andare avanti con fierezza e orgoglio.

Questa sorta di mozione degli affetti iniziale — di cui un po' mi scuso con i lettori — serve proprio per far capire quanto io tenga, più per esperienza che per scienza, al fatto che a tutte le bambine e a tutti i bambini di oggi vengano date effettive opportunità di educazione e di crescita di qualità, anche se ovviamente le odierne situazioni economiche, sociali e familiari siano completamente diverse da quelle raccontate all'inizio, nelle stesse zone di riferimento; ma come sappiamo non mancano nuove criticità (vecchie e nuove povertà, emarginazioni, immigrazioni, disabilità, ecc.) che rischiano di compromettere il buon esito di ogni intervento educativo e di istruzione. Ma andiamo a cominciare.

L'educazione dei piccoli tra famiglia asilo nido e scuola dell'infanzia

1.1. L'infanzia come periodo iniziale della vita su cui investire

Il tema dell'infanzia — declinato in termini di diritti e di servizi ad essa dedicati — è da tempo al centro della riflessione sia nel dibattito scientifico e politico italiano sia in ambito sovranazionale, soprattutto dopo l'adozione, il 20 novembre 1989 a New York, della specifica convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui diritti dei minori, ratificata poi da 193 paesi, in pratica da quasi tutti gli stati del mondo¹. Anche di recente molti organismi internazionali si sono occupati della materia: organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), Banca Mondiale, Unione Europea, organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD–OCSE); tutti hanno riconosciuto la rilevanza strategica dell'infanzia nelle politiche di sviluppo economico e sociale, locale e globale, promuovendo studi e sollecitando azioni specificamente rivolte a migliorarne la condizione a livello mondiale².

In tale ambito vanno segnalate le ricerche che mostrano, attraverso rilevazioni empiriche, come gli investimenti in servizi per la prima infanzia e programmi prescolastici sono quelli che rendono di più nello sviluppo nel tempo del capitale umano sia in termini di efficienza eco-

1. In Italia la Convenzione è stata ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo*.

2. Si vedano in proposito i seguenti documenti; Millennium Development Goals, UNESCO, <http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>; World Bank Education Strategy 2020, 2012, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,contentMDK:22474207~menuPK:282402~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282386,00.html>; European 2020 Strategy, http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm; OECD Starting Strong III, <http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiii-aqualitytoolboxforearlychildhoodeducationandcare.htm>.

nomica sia nella riduzione delle diseguaglianze, cosiddetta “equazione di Heckman”³. È chiaro che si tratta di investimenti in servizi che non trascurano il ruolo fondamentale svolto dai genitori nella crescita e nel sano sviluppo psico-fisico dei bambini, anzi lo ottimizzano, creando meccanismi di equilibrio tra dimensione familiare e strutture educative: in sostanza, no separazione o contrapposizione, ma integrazione e collaborazione⁴. Di conseguenza, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi socio educativi e di istruzione — cioè, degli asili nido e della scuola dell'infanzia — assumono una valenza fondamentale per tutti i bambini, le famiglie e, in definitiva, per l'intera società.

Partendo da tali presupposti prende avvio il lavoro che segue. È evidente che l'approccio allo studio di siffatto settore può essere svolto nella prospettiva di diverse discipline. Per cui esiste una vasta letteratura in materia: da quella pedagogica, a quella economica, da quella psicologica a quella di politica sociale⁵. Qui, però, si cerca di indagare quegli aspetti finora poco studiati e approfonditi in modo sistematico, ossia quelli legati alla dimensione giuridica e amministrativa, pur nella consapevolezza che il tema non si presta ad uno stretto e astratto approccio disciplinare specifico, per cui la chiave di lettura qui prospettata costituisce una sorta di prevalenza disciplinare, che non trascura gli altri ambiti, anzi cerca di trarne un vantaggio metodologico.

1.1.1. *Le difficoltà di esatta definizione del concetto di infanzia*

Fatta questa premessa, occorre innanzi tutto constatare che l'infanzia indica un periodo iniziale della vita dai confini incerti, soprattutto quando si vuole legare tale periodo ai significati ed ai metodi di educazione⁶. Si consideri che in epoca moderna l'importanza dei primi

3. J.J. HECKMAN, *Achieving a High Return on Early Childhood Investment*, in *Big Ideas for children. Investing in Our Nation's Future*, First Focus, Washington, D.C., 2009, p. 49 e ss. in <http://www.firstfocus.net/>. Si veda anche il sito <http://www.heckmanequation.org/>.

4. M. MESSORI, *Gli imperfetti genitori*, Rizzoli, Milano, 2002.

5. Per la ricostruzione della vasta letteratura in materia si veda, AA.VV. *Proposal for key principles of Quality Framework for Early Childhood Education and Care*, Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission, October 2014, in http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

6. Per l'evoluzione delle vicende in materia, si veda M.A. MANACORDA, *Storia dell'educazione dall'antichità a oggi*, ERI, Roma, 1983.

mesi di vita ai fini dello sviluppo armonico del bambino — ed alle implicazioni legate al tema dell'educazione e degli educatori — è già presente nell'opera *Emilio o dell'educazione*, pubblicata da Jean-Jacques Rousseau nel 1762. I primi fondamenti pedagogici e organizzativi sono poi condensati in un importante manuale pubblicato nel 1823 che costituì una sorta di modello di riferimento e di base teorica⁷. Di lì a poco si ebbe l'apertura in Italia a Cremona, nel 1827/1828, della prima “scuola infantile” da parte dell'abate Ferrante Aporti. Dal punto di vista legislativo, è con il Regio Decreto 30 settembre 1880, n. 5666 promosso dal Ministro all'istruzione Francesco Paolo Perez che si tenta per la prima volta di stabilire regole per i “giardini d'infanzia” che, rivolti ai bambini piccoli in età pre scolare, piano piano si stavano diffondendo senza indicazioni precise né dal punto di vista organizzativo né dal punto di vista pedagogico⁸. Bisogna aspettare il 1892 perché le sorelle Rosa e Carolina Agazzi inizino ad elaborare un metodo specifico per la primissima infanzia per poi sperimentarlo nella loro scuola di Mompiano (oggi quartiere periferico di Brescia) e il 1895 perché l'italiano Giuseppe Sacchi pubblichi l'opera *Il primo ammaestramento dell'infanzia e della puerizia, giusta i metodi della scuola sperimentale italiana*, nella quale distingueva il modo di educare il bambino prima e dopo i tre anni di età ed introduceva il concetto di “nuovo nido educativo” per indicare l'importanza dell'educazione “scolastica” nei primi anni di vita⁹.

Spostando per un momento lo sguardo sulla psicologia classica dell'età evolutiva, va rilevato come secondo l'orientamento prevalente l'infanzia termina tra i sei e i sette anni, quando i bambini iniziano ad usare la logica e a manifestare sentimenti morali e sociali di cooperazione¹⁰. Per la verità, tale impostazione è già presente nei

7. S. WILDERSPIN, *Infant education or remarks on the importance of educating the infant poor the age eighteen months to seven years*, Simpkin, London, 1823.

8. N. D'AMICO, *Storia e storie della scuola italiana*, Zanichelli, Bologna, 2010, p. 117. Sullo sfondo vi è sempre la diversità di impostazione delle strutture gestite con un approccio laico (ispirate dal pedagogista Friedrich Fröbel) e quelle ispirate dalla Chiesa cattolica, con approccio religioso.

9. D. CAROLI, *Per una storia dell'asilo nido in Europa tra otto e novecento*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 251.

10. J. PIAGET, *Six études de Psychologie*, 1964, tr. It. *Psicologia e sviluppo mentale del bambino*, Mondadori, Milano, 1986. Va segnalato che l'approccio psicologico non è l'unico possibile, ma è quello che qui interessa di più. Infatti, va tenuta presente anche la cosiddetta identifi-

lavori di Maria Montessori¹¹, la quale, riteneva possibile articolare il periodo di vita che va da zero a sette anni in tre segmenti (zero–due, tre–cinque, sei–sette) a seconda delle capacità di apprendimento del bambino; successivamente, però, la stessa autrice ha optato per un piano di sviluppo dell'infanzia suddiviso in due sottopiani di tre anni ciascuno. Il primo, dai tre mesi ai tre anni, caratterizzato da una fase psico-embriionale nella quale si realizza lo sviluppo inconscio di funzioni psichiche fondamentali. Il successivo periodo dai tre ai sei anni assume il carattere di una vera e propria rinascita. Cambia infatti la natura del lavoro infantile, ora teso a sviluppare le funzioni create nei tre anni precedenti, ma attraverso esperienze condotte esercitando la propria attività in modo cosciente sull'ambiente, così da raggiungere il “perfezionamento costruttivo” di conquiste già fatte¹².

Le teorie appena ricordate si occupano degli aspetti educativi cui si legano necessariamente gli aspetti relativi alla situazione di autonomia del bambino. In proposito appare evidente che i primi anni dell'esistenza umana sono caratterizzati da una condizione di debolezza fisica e relazionale che fa dipendere i piccoli dalle condizioni e dalle scelte dei genitori e delle altre persone chiamate ad occuparsene. Il sano sviluppo psico-fisico del nascituro dipende quindi dalle decisioni prese da chi è chiamato ad accudirlo; ed è per questo che uno dei filoni culturali in cui ci si è interrogati da tempo immemorabile sul significato di infanzia è quello sanitario. Si consideri che oggi, in Italia, la cura di un pediatra di base è obbligatoria fino ai sei anni di età del bambino, mentre successivamente è una libera scelta dei genitori o di chi ne fa le veci.

Anche per queste ragioni l'ordinamento giuridico pone particolare attenzione ai diritti dell'infanzia, ai diritti dei genitori ed ai servizi ad essi legati, tra cui, come appena detto rientrano quelli socio-educativi.

cazione medica, che in parte è incentrata sulla crescita fisica (es. divezzamento, dentizione primaria, ecc.). Ad esempio, in Italia la normativa prevede l'obbligo di scelta del pediatra di base per i bambini fino a sei anni di età.

11. M. MONTESSORI, *Dall'infanzia all'adolescenza*, FrancoAngeli, Milano, 2015, edizione curata da Clara Tornar (edizione originale, *De l'enfant à l'adolescent*, 1948).

12. M. MONTESSORI, *La mente del bambino*, Garzanti, Milano, 1999 (edizione originale, *The Absorbent Mind*, 1949). Dal punto di vista sociologico, di recente è stato proposto di articolare l'infanzia in almeno tre fasi: la prima va dalla nascita ai due anni; la seconda, dai tre ai cinque; la terza dai sei ai dieci, cfr. M. D'AMATO, *Ci siamo persi i bambini*, Laterza, Roma–Bari, 2014, p. 4.

Temi quest'ultimi di cui si inizia a discutere, sulla spinta delle ricordate istanze pedagogiche, in molti Paesi Europei, intorno alla fine dell'ottocento, con lo scopo di organizzare «luoghi di accoglienza per bambini», che da subito assumono due fondamentali caratteristiche: hanno una funzione sociale ed educativa e sono attivati sia da istituzioni pubbliche, soprattutto locali, sia da organizzazioni private¹³. Pertanto, tali servizi nascono come strutture organizzative create — sia dal pubblico sia dal privato — per tutelare i bambini, spesso per compensare carenze sociali ed economiche familiari.

A cominciare da allora, si è avuta una lenta evoluzione caratterizzata, come si ricorderà in questo testo, da alcune tappe significative che costituiscono le “pietre miliari” di un percorso che ha visto per lungo tempo la costruzione teorico empirica della doppia segmentazione dell'infanzia — prima e seconda infanzia — poi la tendenza attuale a riconsiderare tale approccio verso un'articolazione meno netta delle fasi di crescita dei bambini.

1.1.2. *L'assetto istituzionale dei percorsi educativi dell'infanzia*

Al di là delle ricordate difficoltà di precisa classificazione scientifica, di seguito si assume come parametro di riferimento il dato giuridico positivo, cioè la rappresentazione che dell'infanzia e dei servizi ad essa connessi danno la normazione, le regole prodotte da amministrazioni pubbliche, i contenuti “contrattuali” definiti dai privati e le interpretazioni della giurisprudenza sulla materia. Così, in riferimento alla dimensione socio educativa e stando alla normativa italiana attuale, l'infanzia va dalla nascita al compimento del sesto anno e si divide in due periodi: la prima infanzia, da zero a tre anni, e l'infanzia, per il tempo successivo che finisce con l'età di inizio dell'obbligo scolastico, rappresentato oggi dall'inizio della scuola primaria¹⁴. Di tale doppia dimensione sono espressioni infatti le leggi che disciplinano il sistema

13. J.N. LUC, *I primi asili infantili e l'invenzione del bambino*, in E. BECCHI e D. JULIA (a cura di) *Storia dell'infanzia dal settecento ad oggi*, Vol. II, Laterza, Roma Bari, 1996, p. 282 ss.

14. L'obbligo scolastico è disciplinato dalla normativa statale. Ad esempio, l'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), stabilisce che l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. Specificano il senso di questa disposizione il Decreto del Ministro dell'istruzione 22 agosto 2007, n. 139, *Regolamento recante norme di*

nazionale di istruzione che collocano alla base delle istituzioni proprio la scuola dell'infanzia ed i sistemi socio educativi regionali — gestiti a livello locale — che si occupano dei primi tre anni di vita dei bambini. È chiaro che si tratta di articolazioni convenzionali, che derivano da ciò che normalmente caratterizza l'età evolutiva e che scontano oggi una certa dinamicità umana e sociale, che determinano percorsi di crescita e di maturazione individuale differenziati, meritevoli di attenzione. Di questa dinamicità sono espressione sia gli ingressi scolastici anticipati sia l'attivazione delle sezioni primavera di cui successivamente si dirà (si veda il paragrafo 12.4.).

Dal punto di vista educativo e amministrativo, tale divisione dell'infanzia in due periodi è oggi in via di progressivo superamento, tant'è che, come già ricordato, la legge cosiddetta “buona scuola”, ha delegato il governo ad istituire il “sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni”, ferme restando le competenze istituzionali definite a livello costituzionale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, qui si approfondiscono innanzi tutto i servizi legati ai primi tre anni di vita, partendo dal presupposto che la loro classificazione giuridica si leghi ad un concetto sostanziale di “prima infanzia” ancora oggi in parte condiviso sia a livello nazionale sia a livello europeo sia a livello mondiale¹⁵; si fa riferimento poi alla scuola dell'infanzia, che interessa i bambini dai tre ai sei anni.

L'idea di fondo è che sul primo segmento di vita occorre investire di più sia in servizi sia in forme di agevolazione ai genitori e alle famiglie, essendo il nostro sistema ancora lontano da livelli quantitativi e qualitativi accettabili e degni di un paese culturalmente ed economicamente

adempimento dell'obbligo di istruzione, e la Circolare ministeriale n. 101 del 30 dicembre 2010. Qui si sottolinea che: l'obbligo di istruzione riguarda la fascia di età compresa tra i sei e i sedici anni; la responsabilità è condivisa tra i genitori, le istituzioni scolastiche e le amministrazioni statali, regionali e locali coinvolte; l'obbligo può essere assolto non solo nelle scuole statali e paritarie e nelle strutture regionali per la formazione professionale, ma anche attraverso l'istruzione familiare; in questo caso, a garanzia dell'assolvimento del dovere di istruzione, il minore è tenuto a sostenere, ogni anno, l'esame di idoneità. Si vedano per maggiori dettagli il sito istituzionale <http://www.istruzione.it/>; e il sito privato <http://www.educazioneparentale.org/>.

15. Per un'analisi comparata, si veda P. CALIDONI, *Costruire un servizio educativo a misura di bambino. Orientamenti*, in A. BOBBIO e T. GRANGE SERGI (a cura di), *Nidi e scuole dell'infanzia*, Editrice La Scuola, Brescia, 2011, p. 49 ss.