



## MEMORIA PER AUDIZIONE

### Disegno di legge n. 1260

#### ***Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento***

#### **Premessa**

La FLC CGIL **sottolinea l'importanza di un intervento legislativo** sui servizi educativi all'infanzia e sulla scuola dell'infanzia. Le ragioni della nostra **valutazione positiva** sono da ricercarsi sulla **rilevanza che la frequenza dei servizi educativi e ancor più delle scuole dell'infanzia assume ai fini della prevenzione della dispersione e degli abbandoni scolastici**. Tale tema fu messo in evidenza dalla Commissione nel documento "Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione" affermando che *"L'istruzione preelementare presenta il rendimento più elevato in termini di risultati e di adattamento sociale dei bambini. Gli Stati membri dovrebbero aumentare i propri investimenti nell'istruzione preelementare, quale mezzo efficace per creare le basi di ulteriore apprendimento, prevenendo l'abbandono scolastico, rendendo più equi i risultati ed elaborando i livelli complessivi di capacità."*

La FLC Cgil ha dal 2011 avviato una vertenza nazionale sui temi dell'infanzia, indicando quale obiettivo dell'**obbligatorietà della scuola dell'infanzia**. Tale obiettivo si inserisce nella più generale richiesta di innalzamento dei livelli di istruzione che a parere della FLC e della Cgil (cfr Piano del lavoro CGIL, gennaio 2013) deve condurre **all'obbligatorietà del percorso scolastico sino al termine della scuola secondaria di secondo grado**.

La frequenza alla scuola dell'infanzia nel nostro paese è altissima: il 93% dei bambini di tre anni, il 96,6 % dei bambini di 4 anni, l'89% ( causa anticipi scuola primaria) dei bambini di cinque anni frequenta la scuola dell'infanzia. (dati MIUR riferiti all'anno scolastico 2009/2010). La prospettiva del 100% di frequenza dei bambini alla scuola dell'infanzia è a portata di mano. La FLC Cgil ritiene che il numero di sezioni mancanti per raggiungere questo risultato possa essere implementato prevedendo l'apertura di **500 sezioni statali all'anno per cinque anni**. Questo intervento statale, che deve essere a nostro parere **esplicitato nel testo di legge, consentirebbe anche di correggere le variazioni territoriali in termini di offerta formativa**.

Per queste ragioni riteniamo importante una iniziativa legislativa che si muove nella direzione di dare risposte a quella che abbiamo chiamato **"emergenza"**

**infanzia**”e sottolineiamo come molto significativi i seguenti aspetti contenuti nel disegno di legge:

- **il riconoscimento dei servizi 0-3 come diritto di tutti e non più come servizi a domanda individuale;**
- **lo svincolo dal patto di stabilità;**
- **l’obiettivo della copertura del 33% dei servizi educativi per la fascia 0-3 entro il 2020;**
- **l’obiettivo della generalizzazione quantitativa e qualitativa della scuola dell’infanzia;**
- **il superamento degli anticipi nella scuola dell’infanzia;**
- **la copertura finanziaria con risorse ex novo.**

La FLC CGIL intende segnalare alcuni punti che riteniamo sostanziali per una valutazione complessiva del disegno di legge n. 1260. In sintesi:

- il sistema integrato per quanto riguarda il segmento 3-6 nel nostro paese è costituito da (dati 2012):
  - o scuole dell’infanzia statali che assorbono il 60% degli iscritti
  - o scuole dell’infanzia paritarie comunali che assorbono il 10% degli iscritti
  - o scuole dell’infanzia paritarie private che assorbono il 30% degli iscritti.

Alle *tre gambe* del sistema corrispondono ordinamenti, modalità di definizione delle dotazioni organiche, modelli organizzativi, contratti nazionali molto diversi tra loro che, a nostro parere, costituiscono **peculiarità che devono essere ben identificate nel disegno di legge**. L’offerta formativa territoriale e conseguentemente le caratteristiche dei gestori sono inoltre estremamente disomogenee tra le regioni (vedi dossier allegato) e questo costituisce un altro elemento importante, nell’ottica della generalizzazione e del riequilibrio degli scompensi, per individuare un modello flessibile di sistema integrato che abbia a riferimento il contesto reale. Inoltre il sistema integrato 3-6 prevede **competenze e prerogative istituzionali già definite a livello normativo che devono essere tenute in debita considerazione nel testo di legge**.

- Il sistema 0-3 prevede competenze e prerogative istituzionali diverse dal segmento 3-6: tali differenze devono essere evidenziate nel testo di legge non essendo possibile assimilare i due segmenti. Inoltre si precisa che le norme di riferimento sono quelle relative alla legge 1044/71 e dalle rispettive leggi regionali.
- Per quanto riguarda la scuola dell’infanzia paritaria, gestita da privati o dagli enti locali, le norme di riferimento sono poste in capo alla legge 62/2000 e dai decreti applicativi successivi, che attribuiscono al MIUR il riconoscimento e il mantenimento della parità scolastica.
- Per quanto riguarda la scuola dell’infanzia statale poi segnaliamo alcuni aspetti che occorre tenere presenti ai fini di una corretta correlazione del disegno di legge con le norme vigenti:

- La **rilevanza costituzionale dell'autonomia scolastica ( art. 117 C.)** che si estrinseca nell'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca sperimentazione e sviluppo mal si concilia con alcuni articoli contenuti nel disegno di legge.
- Il **modello organizzativo del primo ciclo di istruzione** che si basa sugli istituti comprensivi (scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado): nell'anno scolastico 2013/2014 **l'84,41%** (4881 su 5782) delle istituzioni scolastiche autonome nel primo ciclo sono **istituti comprensivi**. Questo elemento non è solo ed esclusivamente organizzativo ma diviene sostanziale per quanto attiene agli aspetti relativi alla continuità, alla definizione dei curricula etc...
- Le **competenze relative alla definizione delle dotazioni organiche** del personale che sono in capo al Ministero dell'istruzione di concerto con il MEF.
- La **gratuità per la frequenza della scuola dell'infanzia statale** (eccetto mensa scolastica e trasporti) *Art. 1 L. 444/1968 Art. 1 - La scuola materna statale, che accoglie i bambini nell'età prescolastica da tre a sei anni, è disciplinata dalle norme della presente legge. Detta scuola si propone fini di educazione, di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e di preparazione alla frequenza della scuola dell'obbligo, integrando l'opera della famiglia. L'iscrizione è facoltativa; la frequenza gratuita.*

In breve sui singoli articoli:

- **In generale chiediamo che sia specificato in tutto il testo per quanto attiene al segmento 3-6 la dicitura scuole dell'infanzia e non servizi scolastici. Tale specifica deriva da quanto sopra esplicitato vale a dire la considerazione che le scuole dell'infanzia, paritarie e statali, fanno parte del sistema di istruzione. Coerentemente chiediamo che si identifichino gli operatori quali docenti e non quale personale educativo, in relazione alla corretta definizione prevista nei CCNL di riferimento sia per la scuola statale che per la scuola paritaria.**

**All'art. 2 lettera c):** sulle forme di partecipazione delle famiglie segnaliamo la necessità del riferimento agli organi collegiali presenti nelle scuole dell'infanzia statali. DPR n° 416 del 31 maggio 1974 e DPR n° 233 del 30 giugno 1999.

**Art. 4: E' in questo articolo che a nostro avviso occorre riconoscere e valorizzare la realtà della scuola dell'infanzia. Quindi chiediamo che venga riformulato.**

La scuola dell'infanzia, istituita come scuola materna nel 1968 con la L 444, ha visto precisarsi la sua identità e funzione attraverso gli Orientamenti del 69, i Nuovi Orientamenti del 1991, le Indicazioni nazionali e per il curricolo, rispettivamente del 2004, 2007, 2012.

Inoltre la scuola dell'infanzia è definita e normata da tutta la legislazione scolastica. Si confrontino: il DPR 275/89, Regolamento autonomia delle

istituzioni scolastiche; la legge 28 marzo 2003, n.53: norme generali sull'istruzione e definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale in particolare il punto d e il punto e dell' art 2; il decreto legislativo 10 febbraio 2004, n.59, in particolare gli artt 1, 2, 3 e 12; il DPR 81 del 2009 'Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, il dpr 81 del 2009 sulla riorganizzazione della rete scolastica, in particolare l'art 2 comma 1, l'art 3 comma 1, l'art 5 comma 2 e comma 3, l'art 9.

**La realtà della scuola dell'infanzia, in una legge che si proponga un intervento di sistema, va debitamente riconosciuta, considerata e valorizzata, nella sua specificità e complessità.**

Nel testo si afferma che la scuola dell'infanzia costituisce il primo livello del sistema di istruzione, ma tale affermazione appare sconnessa dal disegno generale. La sensazione è che non si tenga in alcun conto che essa già fa parte del sistema dell'istruzione da un punto di vista ordinamentale oltre che della definizione degli organici, della attribuzione di risorse finanziarie, della gestione collegiale etc...

Le nuove Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo ( che si applicano a tutte le scuole statali e paritarie), recitano *"La scuola dell'infanzia statale e paritaria si rivolge a tutte le bambine e i bambini dai tre ai sei anni di età ed è la risposta al loro diritto all'educazione e alla cura"*. Pertanto il necessario raccordo con i servizi 0-3, ovvero con il segmento prescolastico, va pensato, organizzato e agito in un'ottica di continuità. Quella continuità che la scuola dell'infanzia deve altresì coltivare in uscita verso la scuola primaria.

E' un sistema che già vede la compresenza di tre macro soggetti: lo stato, i privati, gli enti locali. L'integrazione presuppone una **governance sulla base di una precisa individuazione delle competenze, dei ruoli, delle funzioni tra i vari soggetti chiamati a governare il sistema.**

Nel testo del disegno di legge colpisce che non vi sia cenno alle nuove **Indicazioni nazionali per il curricolo**, né ai documenti che le hanno precedute, né alle grandi sperimentazioni Alice, Ascanio, Orme che hanno alimentato la grande qualità della scuola dell'infanzia, le buone pratiche e i modelli pedagogici e organizzativi. Il curricolo è il cardine dell'esser/fare scuola e, come accennato sopra, la scuola dell'infanzia è chiamata a dare un contributo sostanziale al curricolo verticale sia nella declinazione della sua specificità (l'intreccio tra educazione, cura, insegnamento/apprendimento; i campi d'esperienza; l'approccio ludico e la fondamentale funzione del gioco simbolico) sia nella valorizzazione di alcuni elementi trasversali di cruciale importanza: la cultura dell'accoglienza; l'organizzazione degli spazi come ambienti di apprendimento; la cura della documentazione dei percorsi e delle esperienze...

Da un lato l'art 4 e gli altri riferimenti, singolarmente intesi ed anche nel loro complesso, contenuti nel testo del disegno di legge tesi a definire finalità e caratteristiche della scuola dell'infanzia, appaiono del tutto insufficienti a restituirne lo spessore, la specificità e la ricchezza disegnati invece dalle

norme; dall'altro lato la mancanza di riferimento alcuno a testi normativi di fondamentale importanza e fanno paventare una *diminutio* non solo del ruolo della scuola dell'infanzia ma del suo stesso statuto e identità.

**ART. 6 comma 2 e seguenti:** Nella definizione dei livelli essenziali rileviamo la necessità di fare chiarezza sulle competenze e sulle funzioni. Il **DPR 275/99** sull'autonomia delle istituzioni scolastiche attribuisce ad esse gli aspetti progettuali sia legati ai curricoli che gli aspetti organizzativi (*Le istituzioni scolastiche adottano, anche per quanto riguarda l'impiego dei docenti, ogni modalità organizzativa che sia espressione di libertà progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, curando la promozione e il sostegno dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa.*). Il **DPR 89/2009** stabilisce l'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia statale. I CCNL i criteri della formazione in servizio del personale. L'attribuzione delle risorse di personale per quanto attiene la scuola dell'infanzia statale è definita dal MIUR di concerto con il MEF, riteniamo improbabile che tale competenza possa essere definita in sede di Conferenza unificata ( comma 4). Sulle paritarie insiste la legge **62/2000** che definisce i finanziamenti a carico dello Stato, mentre i CCNL definiscono salari, organizzazione del lavoro e orari del personale docente, analogamente a quanto avviene per il personale delle scuole statali.

**Artt 7, 8, 9:** Crediamo che vadano specificate le competenze e le prerogative in relazioni alle peculiarità del sistema integrato 3-6. In breve di nuovo segnaliamo: L.62/2000 sulla parità scolastica che stabilisce i criteri per l'attribuzione della parità e dei relativi finanziamenti, DPR 275/99 sull'autonomia delle istituzioni scolastiche che attribuisce alle scuole la definizione delle modalità organizzative in coerenza con il piano dell'offerta formativa, i CCNL di riferimento che attribuiscono alla contrattazione la definizione dei criteri sulla formazione del personale, il DPR 81/2013 che istituisce il Sistema nazionale di valutazione relativo al tutto il sistema di istruzione e formazione. (*art. 1. Ai fini del miglioramento della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti, l'S.N.V. valuta l'efficienza e l'efficacia del sistema educativo di istruzione e formazione*).

**Art. 12, lett. e):** la cancellazione degli artt 1 e 3 non è comprensibile. Infatti crediamo che tali articoli vadano corretti ma non abrogati tout court, con riferimento in modo particolare all'art. 3 che definisce l'orario annuale delle attività educative per la scuola dell'infanzia.

**Art. 14: Crediamo che sia necessario distinguere gli ambiti dell'intervento economico dello Stato** proprio per le peculiarità dei segmenti 0-3 e 3-6. Nel segmento 3-6 il sistema della quota capitaria è allo stato impraticabile sia perché impatta con le modalità di attribuzione delle dotazioni organiche delle scuole statali che, per quanto riguarda le paritarie, con quanto previsto dalla legge 62/2000. Segnaliamo tra l'altro che questa è materia delicatissima anche sotto il profilo costituzionale. Inoltre permane nell'articolo il riferimento alla partecipazione economica delle famiglie che per

quanto attiene alla scuola dell'infanzia statale è illegittima come citato in premessa ( Art. 1 L. 444/1968).

**La FLC Cgil rappresenta quanto sopra con lo spirito costruttivo e con l'obiettivo di una qualificazione del sistema di istruzione e dei servizi per l'infanzia.**

**Rimaniamo a disposizione per qualunque chiarimento.**

Roma, 20 marzo 2014



**VERTENZA INFANZIA**

**DOSSIER**

**A cura della FLC CGIL**

La FLC Cgil dal 2011 ha lanciato forti segnali di attenzione sulla scuola dell'infanzia.

I passi di questo percorso li possiamo riassumere così:

- Il convegno sull'infanzia di giugno 2011 <http://www.flcgil.it/files/pdf/20110616/le-10-idee-della-flc-per-la-scuola-dell-infanzia-giugno-2011.pdf>
- Iniziativa sulle Nuove Indicazioni per il curricolo <http://www.flcgil.it/scuola/nuove-indicazioni-nazionali-se-ne-discute-il-30-ottobre-a-firenze.flc>
- Lettera al Presidente del Consiglio su emergenza infanzia <http://www.flcgil.it/scuola/docenti/infanzia/scuola-dell-infanzia-occorre-uscire-dall-emergenza.flc>.

Questa attenzione si è riverberata anche sul versante confederale a partire dal **Piano del Lavoro CGIL del gennaio 2013**.

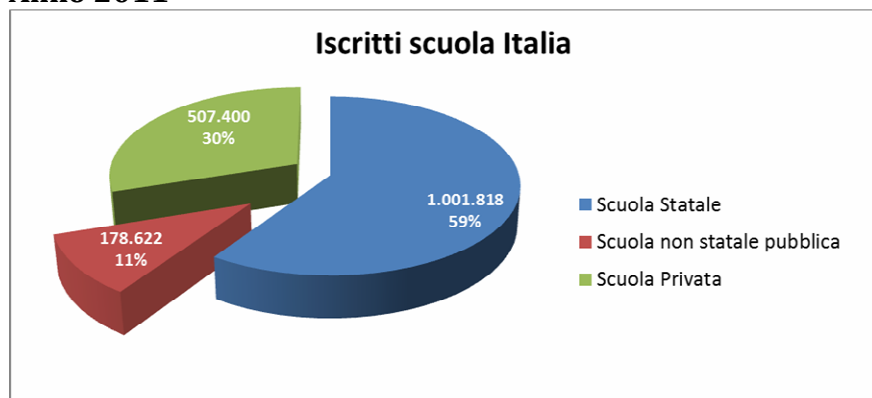
In primo luogo abbiamo elaborato una serie di dati per avere il quadro quanto più aggiornato e preciso.

Si riferiscono i seguenti dati alla tipologia di gestione riferiti all'anno 2011:

- Numero di bambini iscritti alla scuola dell'infanzia statale
- “ “ scuola dell'infanzia non statale pubblica
- Scuola paritaria-privata

e ciò consente di apprezzare in modo piuttosto preciso il peso delle diverse tipologie di gestione.

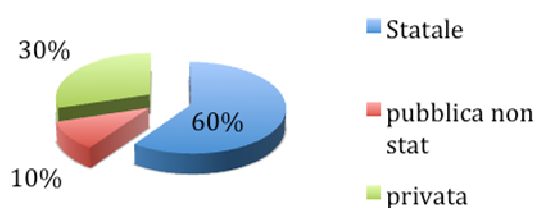
## Anno 2011



Come è possibile vedere il 59% dei bambini frequentanti le scuole dell'infanzia frequentano la scuola statale, solo l'11% le scuole comunali e il 30% le scuole paritarie-private. Da un confronto con gli ultimi dati ISTAT pubblicati negli ultimi giorni il confronto ci conferma un aumento delle frequenze alle scuole statali.



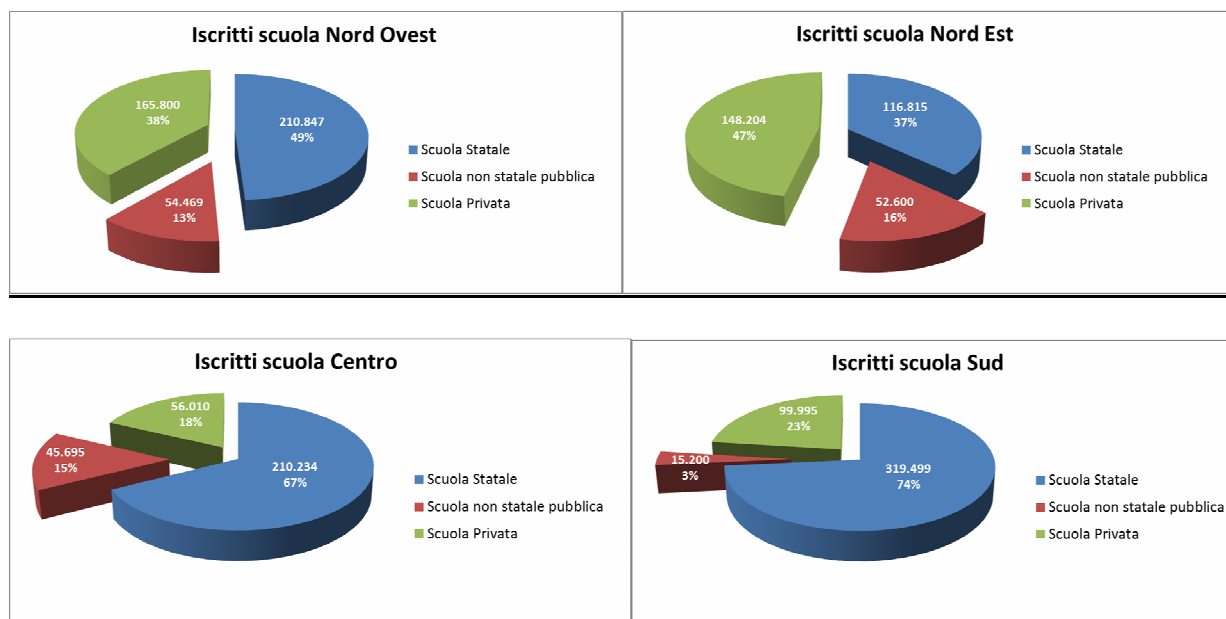
## iscritti 2012

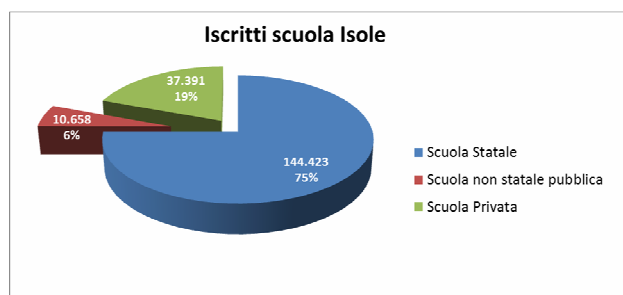


	2012	2011	Differenza
Statale	1013118	1001818	11300
pubblica non stat	176576	178622	-2046
Privata-paritaria	505218	507400	-2182

Si conferma ciò che empiricamente avevamo già potuto comprendere: a causa di una serie di fattori, in primis la crisi economica che colpisce le famiglie e le difficoltà degli enti locali a mantenere inalterata l'offerta di scuola dell'infanzia, abbiamo una riduzione delle frequenze nelle scuole non statali e private e un apprezzabile aumento delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia statale.

Vediamo cosa accade a livello macroregionale:





Già questi dati si prestano a prime considerazioni significative:

\* c'è un evidente problema di bambini che non frequentano la scuola dell'infanzia. Se il criterio che abbiamo usato è attendibile, sono complessivamente ca 22.000 bambini: assorbibili in circa 7/800 sezioni.

\* in alcune regioni (Lombardia e soprattutto in Veneto) le private sono più delle pubbliche (statali e comunali insieme), ma complessivamente il peso delle statali è soverchiante.

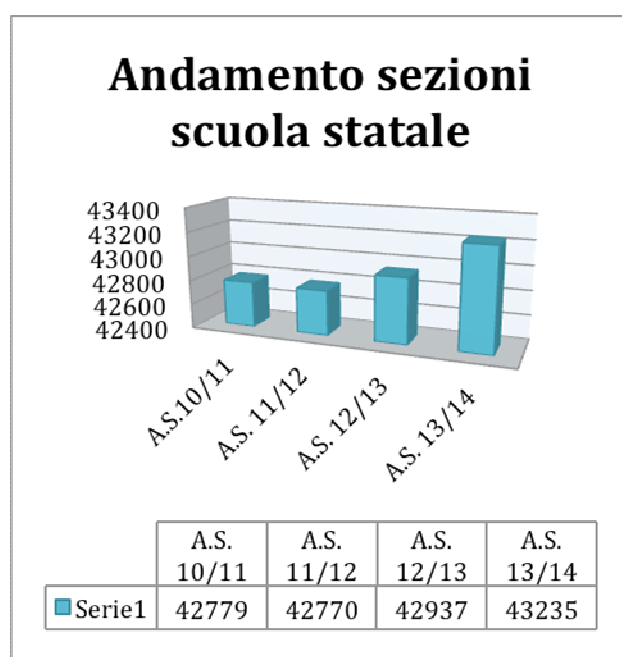
Facciamo un focus adesso sulle scuole statali, facendo riferimento ai dati 2010/2011 e 2013/2014.

**Gli iscritti.**

regione	Totale bambini 10/11	Totale bambini 13/14	Differenza
<b>Abruzzo</b>	29.475	30.335	860
<b>Basilicata</b>	12.584	12.178	-406
<b>Calabria</b>	44.281	43.876	-405
<b>Campania</b>	134.246	135.055	809
<b>Emilia Romagna</b>	54.176	56.746	2.570
<b>Friuli</b>	17.955	18.210	255
<b>Lazio</b>	90.676	95.075	4.399
<b>Liguria</b>	21.187	21.682	495
<b>Lombardia</b>	119.659	122.246	2.587
<b>Marche</b>	35.460	36.591	1.131
<b>Molise</b>	6.308	6.138	-170
<b>Piemonte</b>	72.003	74.472	2.469
<b>Puglia</b>	93.982	93.226	-756
<b>Sardegna</b>	28.993	29.553	560
<b>Sicilia</b>	116.195	117.238	1.043
<b>Toscana</b>	68.122	69.741	1.619
<b>Umbria</b>	19.704	19.811	107
<b>Veneto</b>	46.148	48.194	2.046
<b>Totale Nazionale</b>	<b>1.011.154</b>	<b>1.030.367</b>	19.213

Anche i dati più recenti confermano il trend relativo all'aumento delle scuole statali: **quasi 20.000 alunni in più in quattro anni.**

A ciò ha corrisposto un aumento delle sezioni e dei posti.



Vediamo ora il dettaglio regionale:

regione	Totale sezioni 10/11	Totale sezioni 13/14	differenza
<b>Abruzzo</b>	<b>1.264</b>	<b>1.277</b>	13
<b>Basilicata</b>	<b>587</b>	<b>571</b>	-16
<b>Calabria</b>	<b>2.085</b>	<b>2.051</b>	-34
<b>Campania</b>	<b>6.094</b>	<b>6.063</b>	-31
<b>Emilia Romagna</b>	<b>2.146</b>	<b>2.236</b>	90
<b>Friuli</b>	<b>772</b>	<b>787</b>	15
<b>Lazio</b>	<b>3.726</b>	<b>3.799</b>	73
<b>Liguria</b>	<b>860</b>	<b>873</b>	13
<b>Lombardia</b>	<b>4.728</b>	<b>4.789</b>	61
<b>Marche</b>	<b>1.393</b>	<b>1.436</b>	43
<b>Molise</b>	<b>294</b>	<b>296</b>	2
<b>Piemonte</b>	<b>2.929</b>	<b>3.028</b>	99
<b>Puglia</b>	<b>4.007</b>	<b>3.936</b>	-71
<b>Sardegna</b>	<b>1.327</b>	<b>1.336</b>	9
<b>Sicilia</b>	<b>5.221</b>	<b>5.266</b>	45
<b>Toscana</b>	<b>2.683</b>	<b>2.740</b>	57
<b>Umbria</b>	<b>773</b>	<b>793</b>	20
<b>Veneto</b>	<b>1.890</b>	<b>1.958</b>	68
<b>Totale Nazionale</b>	<b>42.779</b>	<b>43.235</b>	456

regione	Totale posti 10/11	Totale posti 13/14	Differenza
<b>Abruzzo</b>	<b>2.451</b>	<b>2.473</b>	22
<b>Basilicata</b>	<b>1.168</b>	<b>1.138</b>	-30
<b>Calabria</b>	<b>4.042</b>	<b>3.951</b>	-91
<b>Campania</b>	<b>11.863</b>	<b>11.776</b>	-87
<b>Emilia Romagna</b>	<b>4.197</b>	<b>4.422</b>	225
<b>Friuli</b>	<b>1.540</b>	<b>1.571</b>	31
<b>Lazio</b>	<b>6.588</b>	<b>6.701</b>	113
<b>Liguria</b>	<b>1.707</b>	<b>1.721</b>	14
<b>Lombardia</b>	<b>9.429</b>	<b>9.545</b>	116
<b>Marche</b>	<b>2.704</b>	<b>2.774</b>	70
<b>Molise</b>	<b>548</b>	<b>559</b>	11
<b>Piemonte</b>	<b>5.829</b>	<b>6.017</b>	188
<b>Puglia</b>	<b>7.268</b>	<b>7.095</b>	-173
<b>Sardegna</b>	<b>2.626</b>	<b>2.646</b>	20
<b>Sicilia</b>	<b>8.676</b>	<b>8.652</b>	-24
<b>Toscana</b>	<b>5.308</b>	<b>5.377</b>	69
<b>Umbria</b>	<b>1.508</b>	<b>1.549</b>	41
<b>Veneto</b>	<b>3.764</b>	<b>3.907</b>	143
<b>Totale Nazionale</b>	<b>81.216</b>	<b>81.874</b>	658

### Questione anticipi e sezioni primavera

La nostra contrarietà agli anticipi è nota: non ci sembra accettabile che bambini/e fra i due e i tre anni di età (delicatissima età peraltro) debbano esser costretti ad adattarsi ad una scuola dell'infanzia pensata per bambini più grandi e che già stenta, nelle condizioni attuali, ad esser adeguata ai loro bisogni. E' altrettanto notorio, tuttavia, che gli anticipi sono al centro di molte "irregolarità", spesso più che tollerate dall'Amministrazione. Il fenomeno degli ingressi anticipati nella scuola dell'infanzia avrebbe dovuto essere superato dalle sezioni primavera. Ma esse a loro volta vivono una vita di stenti e dopo la sigla dell'Intesa triennale, nell'estate scorsa, abbiamo bisogno di fare il punto su quanto sta accadendo nelle diverse Regioni.

### **Le richieste della FLC CGIL:**

Si confermano quindi le richieste della FLC di un piano quinquennale straordinario di 2500 nuove sezioni statali finalizzato a:

- Coprire la necessità di ampliare l'offerta formativa di scuola dell'infanzia per arrivare all'obiettivo di copertura del 100% della popolazione tra i 3 ai 6 anni.
- Coprire le liste di attesa (circa 700 sezioni)
- Coprire il trend di aumento delle iscrizioni (circa 600 sezioni)
- Coprire le richieste di statalizzazioni di scuole comunali. Per l'anno 2013/2014 da un parzialissimo monitoraggio calcolammo richieste per circa 200 sezioni, in realtà crediamo che siano molte di più.

Roma, marzo 2014