



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

## ***La formazione degli operatori per l'infanzia in un'ottica di tutela dei diritti delle persone di minore età***

### **1. Una premessa di contesto**

L'Autorità da poco costituita, ha avuto subito tra i temi sotto attenzione i servizi per l'infanzia. Nonostante le difficoltà iniziali dovute al ritardo nell'approvazione del Regolamento di organizzazione (avvenuta solo a metà ottobre 2012), l'Ufficio dell'Autorità ha avviato approfondimenti, contatti e consultazioni proprio in questo settore a partire già dall'inizio della sua attività e ancor prima che venisse approvato il Regolamento stesso.

Il tema infatti risulta centrale in quanto strettamente legato a quello della tutela dei diritti delle persone di minore età. Come accertato in diversi studi di livello sia nazionale<sup>1</sup> che internazionale<sup>2</sup> e ribadito con forza dalla Commissione Europea<sup>3</sup>, l'accesso a servizi per l'infanzia di alta qualità non solo favorisce migliori risultati nella vita scolastica e professionale successiva, ma ha un ruolo importante nel contribuire a invertire le condizioni di svantaggio, in particolare se i servizi per l'infanzia vanno "di pari passo con iniziative in altri settori nell'ottica di una strategia globale (occupazione, edilizia, sanità, ecc)"<sup>4</sup>. In un'ottica quindi di inclusione sociale e di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà, l'Autorità vede nello sviluppo dei servizi per l'infanzia una strategia vincente per creare occasioni di crescita e di apprendimento con effetti duraturi per tutti i bambini e ancora di più per coloro che provengono da famiglie svantaggiate, incluse quelle immigrate.

In particolare, in una situazione di scarsa mobilità sociale come quella che caratterizza il contesto italiano, investire sulla prima infanzia permette di incidere positivamente su condizioni iniziali sfavorevoli in modo anche da interrompere il circolo vizioso della povertà.

In questo senso, risulta sempre più chiaro che investire maggiormente nella prima infanzia ha effetti successivi importanti anche in termini di riduzione dei costi per la società dal punto di vista sociale, sanitario e giudiziario. Soprattutto, è dimostrato da più parti che l'acquisizione di solide basi nei primi anni di vita determineranno percorsi di apprendimento più efficaci e permanenti, riducendo notevolmente il rischio di abbandono scolastico.

Risulta evidente poi che per fare in modo che i servizi per l'infanzia possano assolvere a questo importante compito nei termini sopra descritti, è necessario agire sul loro rafforzamento sia rispetto alla dimensione quantitativa che a quella qualitativa del servizio. Più specificamente si deve fare in

<sup>1</sup> Daniela Del Boca e Silvia Pasqua, "Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia", *Working Paper*, n. 36 (12/2010), Fondazione Giovanni Agnelli

<sup>2</sup> Si vedano i contributi di S. W. Barnett, e J. Bennett citati in Commissione europea, *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, Comunicazione n. 66, Bruxelles, 17.02.2011

<sup>3</sup> Commissione europea, *op. cit.* e Commissione europea, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, Raccomandazione n. 112, Bruxelles, 20.02.2013

<sup>4</sup> Commissione europea, Comunicazione n. 66, *op. cit.* pag. 7.



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

modo, da un lato, che aumenti l'accesso a tali servizi nella fascia tra zero e sei anni, dall'altro, che l'offerta raggiunga livelli elevati di qualità su tutto il territorio nazionale.

In Italia, come è noto, l'offerta di servizi per la primissima infanzia (0-3 anni) non solo risulta insufficiente, ma non presenta una distribuzione omogenea. In particolare, l'ultimo monitoraggio Istat<sup>5</sup> mette in evidenza, ancora un volta, le forti disparità territoriali che posizionano il nostro Paese lontano dagli obiettivi posti dalla Commissione Europea con la Strategia di Lisbona.

Come già detto, però, se si vuole che i servizi per l'infanzia arrivino realmente a rappresentare un investimento per il futuro delle attuali generazioni e non solo uno strumento di conciliazione tra famiglia e lavoro, non è sufficiente recuperare terreno solo sul fronte dell'ampliamento dell'offerta, ma risulta determinante innalzare la qualità del servizio. Per questo motivo diviene essenziale mettere al centro della riflessione formazione, competenze, profili professionali di chi lavora nel settore della prima infanzia, aspetto questo sottolineato con forza anche dal Presidente Giorgio Napolitano<sup>6</sup>.

## **2. Le priorità di azione**

Alla luce di quanto precedentemente evidenziato, per il 2013 l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza si sta impegnando su due fronti di azione prioritari:

- a) i Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età (compito affidato anche dalla legge che istituisce la stessa Autorità: lettera l, comma 1, art. 3, legge 112/2011);
- b) la formazione di base e in servizio degli operatori del settore prima infanzia (da zero a sei anni) e problematiche contrattuali.

In altri termini, l'Autorità, da un lato, intende collegare i servizi per la prima infanzia alla discussione più generale sui Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), dall'altro, in concomitanza con questo e come specifico approfondimento, ritiene necessario esaminare il tema della formazione degli operatori dei servizi educativi per l'infanzia.

In merito al primo punto, l'Autorità vuole porre i servizi per la prima infanzia all'interno del rilancio della discussione sui Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), in un'ottica di risposta sia all'esigenza di aumentare la copertura del servizio e renderlo più uniforme sul territorio nazionale, sia rispetto alla necessità di elevarne la qualità.

---

<sup>5</sup> Istat, "La scuola e le attività educative. Anno 2011", *Report*, 3 ottobre 2012.

<sup>6</sup> "Spetta agli insegnanti della prima infanzia un compito formativo che non va sottovalutato. Infatti proprio nei primi anni di vita, come hanno dimostrato importanti ricerche empiriche, si costruiscono le fondamenta delle capacità logiche e linguistiche dei bambini, dei futuri adulti. Affiancare i genitori in questo compito, farlo fin dall'inizio, cioè quando più serve, costituisce il cardine di una società equa, in un paese che si proponga di offrire a tutti i bambini la base prima per realizzare le proprie capacità, diventare adulti maturi e competenti". Intervento del Presidente Napolitano in occasione della celebrazione della Giornata internazionale della Donna, Palazzo del Quirinale, 08/03/2012.



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

In particolare, l'Autorità attraverso, da un lato, il coordinamento di un percorso di lavoro avviato con un gruppo di associazioni riunite sotto il cartello *Batti il Cinque!*<sup>7</sup>, dall'altro, il coinvolgimento di esperti nella materia, sta concentrando i propri sforzi alla elaborazione di un documento che possa costituire la base da cui partire per riavviare il confronto e la discussione con i diversi soggetti istituzionali chiamati a occuparsi di questo tema.

Agendo come punto di riferimento istituzionale e in un'ottica di ricomposizione delle diverse competenze, l'Autorità vuole affrontare questo aspetto con l'obiettivo di costruire un metodo di lavoro volto a superare le barriere che finora non hanno permesso di arrivare alla individuazione dei LEP.

In questa prospettiva si vuole (ri)partire da quanto finora prodotto ed elaborato sui livelli essenziali anche in termini di definizioni e nomenclatura dei servizi, riportando la discussione su binari condivisi in modo da creare le premesse per un lavoro che riesca a dare piena attuazione a quanto previsto dalla legge 328/2000 (lettera *b*), comma 1, art. 9), come poi modificato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Attraverso contatti con i diversi soggetti coinvolti sia di livello istituzionale (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica, Ministero di Grazia e Giustizia, Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso sia il Dipartimento per le politiche della Famiglia che il Dipartimento per la coesione territoriale, Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata, Enti Locali) che del terzo settore che delle parti sociali, si vuole avviare un nuovo tavolo tecnico a cui affidare un obiettivo specifico e delimitato alla individuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età.

Nel caso della seconda priorità individuata, si deve sottolineare che, se in termini di diffusione del servizio è necessario recuperare terreno soprattutto rispetto a quelli dedicati alla fascia 0-3 anni, in quanto per la scuola dell'infanzia la diffusione sul territorio è più capillare e meno disomogenea, nel caso della formazione degli operatori bisogna fare riferimento all'intera fascia pre-scolastica (da 0 a 6 anni).

Come auspicato dalla stessa Commissione Europea, per garantire dei servizi per l'infanzia di qualità risulta determinante ripensare l'intero quadro pedagogico. In particolare, si devono definire sia i requisiti per il personale in termini di competenze, sia gli orientamenti pedagogici, che i livelli di qualità del servizio, che il quadro normativo.

A questo proposito si deve sottolineare che la situazione italiana vede forti disomogeneità territoriali rispetto sia ai titoli di accesso che ai contratti di lavoro applicati e questo accade nel caso dei servizi per la fascia 0-3 anni (asili nido, servizi integrativi per la prima infanzia, sezioni primavera), come anche per quella successiva 3-6 anni per quanto riguarda gli aspetti contrattuali (scuole dell'infanzia statali, paritarie comunali e paritarie private). Sono questi aspetti nodali che devono essere affrontati sia in termini di livelli essenziali delle prestazioni, sia in considerazione di una revisione normativa. Più specificamente la riflessione deve riguardare sicuramente la formazione iniziale degli operatori, questione legata ai titoli di accesso, ma anche la formazione in servizio, aspetto più strettamente connesso ai contratti di lavoro.

---

<sup>7</sup> Le associazioni che hanno aderito al gruppo *Batti il Cinque!* sono le seguenti: Agesci, Arciragazzi, Cnca, Cnoas, Cgil, Save the Children, UNICEF.



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Il Garante si vuole fare promotore di una valutazione comune sul doppio fronte della formazione iniziale e di quella in servizio, che attraverso il confronto tra i diversi soggetti coinvolti possa arrivare a sciogliere i nodi principali. A questo scopo l'Autorità vuole creare occasioni di confronto e discussione finalizzati alla elaborazione di un documento di intenti che definisca un impegno da sottoporre al nuovo Parlamento e al nuovo Governo attraverso il coinvolgimento da un lato dei soggetti istituzionali (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica, Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata, Enti locali, anche tramite l'ANCI), dall'altro dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro che operano in questo settore.

A questo scopo, l'Autorità sta organizzando un primo incontro di accostamento al tema che si svolgerà nel mese di giugno 2013. La giornata di riflessione focalizzerà la propria attenzione, attraverso l'intervento di esperti e con la discussione aperta ai partecipanti, su due filoni principali:

*Sessione I* - Formazione di base e in servizio delle educatrici dei servizi per bambini in età 0-3 anni e delle insegnanti di scuola dell'infanzia per i bambini 3-6 anni

*Sessione II* – Criticità della contrattualistica attuale per educatrici e insegnanti