



educAzioni

INVESTIRE NELL'INFANZIA: PRENDERSI CURA DEL FUTURO A PARTIRE DAL PRESENTE.

Ragioni e proposte per l'ampliamento e il rafforzamento
dei servizi educativi e scolastici per i bambini tra 0 e 6 anni
e degli interventi a sostegno della genitorialità

#educAzioni

Alleanza per l'infanzia

Dicembre 2020

RETI APPARTENENTI A #EDUCAZIONI



PER UN NUOVO WELFARE



RETI E ORGANIZZAZIONI APPARTENENTI AD ALLEANZA PER L'INFANZIA



Sintesi

In questo documento **Alleanza per l'Infanzia** in collaborazione con la rete **#educAzioni**, formula una dettagliata proposta di **ampliamento, rafforzamento e integrazione della copertura dell'offerta di servizi educativi e scolastici per i bambini tra 0 e 6 anni e degli interventi a sostegno della genitorialità**, cui dedicare una quota significativa del fondo Next Generation EU.

Perché investire in servizi educativi per la prima infanzia

La Commissione Europea, all'interno del Quadro Strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione per il 2020, riconosce alla filiera dell'istruzione un ruolo centrale nella promozione di programmi educativi specifici per dotare i bambini, sin dai primissimi anni di vita, delle competenze necessarie per affrontare e superare gli ostacoli nel loro percorso di vita, sottolineando la necessità di fornire un maggior supporto ai bambini più vulnerabili. Anche il Fondo Next Generation EU mette, sin dal nome, al centro le nuove generazioni e pone tra gli obiettivi il rafforzamento dell'Istruzione e la parità di genere.

Gli investimenti nei servizi educativi per la prima infanzia, nelle scuole dell'infanzia e nel sostegno alle competenze dei genitori vanno considerati a pieno titolo come investimenti nell'istruzione, perché **sono la base solida su cui bambine e bambini trovano garantita l'opportunità di sviluppare appieno le proprie capacità, contrastando le disuguaglianze e la povertà educativa**. Per questo sono strategici sia dal punto di vista sociale che economico.

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

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

La situazione italiana

La situazione italiana è particolarmente carente per quanto riguarda i servizi educativi per i bambini sotto i tre anni, stante che il livello di copertura, tra nidi pubblici, convenzionati e totalmente privati raggiunge solo il 25% (di cui solo poco più della metà a titolarità pubblica). Vi sono inoltre forti disomogeneità territoriali, con le regioni meridionali (ove più alti sono i tassi di povertà minorile e quelli di elusione scolastica) che presentano tassi di copertura molto più bassi. Accanto alle disuguaglianze territoriali vi sono quelle legate al reddito e all'istruzione dei genitori: a non frequentare il nido sono soprattutto i figli/e

di genitori a basso reddito e a bassa istruzione, in famiglie in cui vi è un solo lavoratore. Sono di fatto esclusi, quindi, i bambini che più trarrebbero giovamento, come mostrano le ricerche internazionali, da esperienze educative extrafamiliari di qualità.

L'analisi presentata in questo rapporto mostra che non sempre la mancata frequenza è determinata dall'opinione che non sia opportuno far frequentare un nido ad un bambino piccolo. Piuttosto conta la carenza di posti nei servizi pubblici, o finanziati dal pubblico, dove i costi di iscrizione tengono conto del reddito familiare e perciò sarebbero accessibili anche a famiglie in condizioni modeste, oltre che l'elevato costo dei nidi privati. Ciò spiega anche il fenomeno dei bambini "anticipatari", che vengono iscritti alla scuola dell'infanzia prima di compiere i tre anni, un fenomeno diffuso soprattutto nel mezzogiorno.

Migliore è la situazione per quanto riguarda la scuola per l'infanzia, che presenta tassi di copertura e frequenza molto alti, anche se in diminuzione negli ultimi anni. Qui i problemi che emergono dall'analisi sono due. Il primo riguarda la diffusione di scuole dell'infanzia a tempo parziale (e senza mensa) al Sud e, quindi, di nuovo, una offerta educativa più ridotta in queste regioni. Il secondo riguarda la mancata frequenza da parte di una quota rilevante di bambini stranieri.

La proposta

A partire dalla necessità che vengano definiti **Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) anche nel campo dell'educazione per i bambini in età 0-6 anni**, in modo tale da fissare e garantire l'esigibilità del diritto di ogni bambina e bambino a beneficiare di percorsi educativi e di istruzione da zero a sei anni, al di là di dove si nasce e si cresce, si propone di arrivare nell'arco di un triennio a:

- a) **una copertura pubblica di almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni in ciascuna regione, tramite servizi educativi, gestiti da Pubbliche Amministrazioni o da altri Enti autorizzati al funzionamento e finanziati unicamente dalla fiscalità generale, assicurando la gratuità nell'accesso, da raggiungere entro tre anni, con l'obiettivo di assicurare a tutti i bambini il diritto soggettivo all'accesso al nido entro 10 anni;**
- b) **una copertura della scuola dell'infanzia del 95% in tutte le regioni per i bambini in età 3-5 anni, assicurando il tempo pieno e la parziale gratuità nell'accesso anche per quello che riguarda i costi delle mense scolastiche, così come suggerito anche dall'Autorità Garante per l'Infanzia, e favorendo l'integrazione dei bambini di cittadinanza non italiana;**
- c) **mantenimento, e in alcuni contesti innalzamento, delle professionalità richieste a chi lavora in questo campo e di condizioni di lavoro adeguate (a partire dai salari e contratti di lavoro e dall'organizzazione dello stesso);**
- d) **piena attuazione dei Poli per l'infanzia, previsti dal Dlg. 65/2017 come ambiti di coordinamento di tutti i servizi educativi per la fascia 0-6, collocando al loro interno anche i Centri per bambini e famiglie.**

Costi stimati

- **Per arrivare ad una copertura pubblica del 33% a livello di ciascuna regione**, aggiungendo altri 298.848 posti ai 159.849 oggi disponibili, si può stimare - sulla base dei costi medi effettivi sostenuti dalle amministrazioni per la creazione di un posto nido (16.000 euro) - un costo aggiuntivo di **circa 4,8 miliardi di euro in conto capitale**, una cifra largamente superiore a quella per ora apparsa nelle proposte sull'uso del Fondo Next generation EU. I costi infrastrutturali potrebbero essere minori nel caso si ristrutturino e riutilizzino gli spazi e i servizi delle scuole dell'infanzia, che hanno visto una riduzione sostanziale sia della popolazione frequentante (-16% fra il 2010 e il 2019) che del numero di scuole (-6% nello stesso periodo), facilitando così anche il principio del sistema integrato 0-6, a partire dal coordinamento pedagogico.
- A questi costi va aggiunta **una cifra stimata in circa 2,7 miliardi di spesa corrente annua** (stante che la spesa media per posto è di 9,195 euro).
- **Per arrivare, poi, ad una effettiva gratuità del servizio**, come avviene per la scuola per l'infanzia pubblica, paritaria o convenzionata, occorre aggiungere circa **1 miliardo e 325 milioni di euro l'anno** equivalenti alla spesa attuale complessiva per utente oggi a carico delle famiglie e dei Comuni.
- Il costo stimato **per arrivare ad una piena generalizzazione del tempo pieno** nella scuola per l'infanzia è di circa **120 milioni di euro l'anno**. Questa cifra andrà, inoltre, incrementata per garantire la parziale gratuità della mensa.

Si tratta indubbiamente di una spesa di grande rilevanza. Va tuttavia considerata un vero e proprio investimento, oltre che per la valenza indiscutibile in termini di sviluppo e crescita di un Paese che decide di garantire percorsi educativi e di istruzione fin dai primi anni di vita, anche per le ricadute positive che avrebbe in termini di creazione di posti di lavoro qualificati nel settore dell'educazione e dell'istruzione.

Il rapporto, infatti, stima che **l'aumento dei posti nido avrebbe un impatto diretto, in termini di nuovi posti di lavoro per educatori, di circa 42.600 lavoratori a tempo pieno. Tale cifra potrebbe ulteriormente aumentare a 60.000, se si considerasse non un rapporto educatore/bambino di 1 a 7, ma 1 a 5, preferibile in termini di qualità dell'interazione.**

L'impatto occupazionale dell'estensione del tempo pieno sarebbe più limitato, perché coinvolge un numero più ridotto di bambini. Viene stimato in un incremento equivalente a **4751 insegnanti a tempo pieno.**

Per quanto riguarda il finanziamento, i **Fondi del Next Generation UE** offrono l'opportunità unica di poter sostenere le spese degli investimenti infrastrutturali, quantificati - per l'obiettivo minimo di breve periodo del 33% di copertura di posti disponibili in nidi pubblici o a finanziamento pubblico in ogni regione -, in 4,8 miliardi, lasciando alla fiscalità generale l'onere della spesa corrente.

Anche i Fondi strutturali per le politiche di coesione 2021-2027, in una logica aggiuntiva e integrativa rispetto alle risorse ordinarie, possono contribuire al finanziamento del Sistema integrato 0-6, anche considerando che una quota del FSE+ di circa il 5% sarà dedicata alla *Child Guarantee* prevista in sede europea. In particolare occorre che l'eventuale nuovo Programma nazionale sui temi dell'istruzione e della formazione, a gestione del Ministero dell'Istruzione e finanziato con i fondi FSE e FESR, preveda un investimento dedicato al Sistema.

INVESTING IN CHILDREN: CARING FOR THE FUTURE, STARTING NOW.

Reasons and proposals for extending the access and improving the quality of early child care and education for children 0 to 6 and of interventions to support responsive parenting.

Alleanza per l'Infanzia (Alliance for children)¹, in collaboration with the network *#EducAzioni* (EducActions)², has developed a detailed proposal for using a significant proportion of Next Generation EU funds to extend the access and improve the quality of early child care and education for children 0 to 6 and of interventions to support responsive parenting. A summary is reported below.

Why investing in early education and parental support

The European Commission, within the Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training (ET 2020 Framework), acknowledges the crucial role of early education to provide all children, since their early infancy, with the skills needed to successfully address the challenges they will encounter during their entire life course, with priority to be given to the most vulnerable. The Next Generation EU Fund focuses, starting with its own name, on today's and tomorrow's children and includes education and equal opportunities for all among its priority objectives.

Investments in early education, preschool services and interventions to promote responsive parenting must be considered as investments in education as they provide children with the foundations for fully achieving their potential, thus preventing inequalities and educational poverty.

For all the above reasons, these investments are strategic from both a social and an economic perspective. A vast and increasing body of research shows that access to quality early education and parental support services produces sustained benefits on:

- 1. children's wellbeing and skills, with positive effects extending for their whole life course;**
- 2. families' wellbeing, by work-family conciliation for parents of young children, particularly mothers, thus supporting parental employment and consequently reducing child poverty, and by promoting fertility;**
- 3. social cohesion and economic development of local communities and the whole society.**

The situation in Italy

Access to early education (0 to 3) services is unacceptably low in Italy: overall, access barely reaches 25%, including both services publicly provided - slightly over 12% - and those provided by the private, profit and non-profit, sector. Moreover, geographical and social disparities are dramatic: in the southern regions, where rates of child poverty and educational failure are higher, coverage is almost everywhere below 10%; children from poorer and lower educated parents are much less likely to attend ECEC services, thus excluding those who would get the greatest benefits.

Surveys show that an insufficient offer of publicly subsidized services which can be affordable by low-income families is a strong constraint, which adds to a scarce awareness of the benefits of an early education. The situation is far better for preschool (3 to 5) services, where coverage is almost 95%, and fees absent or very limited. However, enrolment is lower among children of migrant families, who therefore will encounter difficulties when entering the elementary school. Furthermore, although there

are no differences in coverage, differences remain in the availability of fulltime schools, which are not always present in the Southern regions.

The proposal

The document underlines the need to guarantee the **enforceable right to early education for all children**. Informed by these principles, it proposes to ensure, within 3 years (2021-23 period):

- a) a public provision of early (0 to 3) child care and education, funded by the general taxation, of at least 33% in each Region³, with services provided for free either directly from the public or by fully accredited and publicly funded entities. The long-term 10-year objective is to ensure universal right to early education services for this age bracket;
- b) a 95% coverage of free and full-time preschool education in all Regions for children 3 to 5 years old, with access to meals subsidized for needy families as recommended by the *Autorità Garante per l'Infanzia* (Guarantor for Children) and encouraging full inclusion of children of non-Italian citizenship.
- c) fully ensured and possibly further strengthened professional requisites of educators⁴ and teachers, with adequate salaries and fair contractual terms and work conditions;
- d) thorough implementation of the *Poli per l'infanzia*⁵, as provided for Dlg. 65/2017 as coordination entities of all 0 to 6 educational services, including the *Centri per Bambini e Famiglie* (Centres for Children and Families⁶), which should be widely promoted.

Estimated costs

In order to achieve a coverage of publicly provided early education services of at least 33% in all regions – which will mean adding further 298.848 childcare places to the 159.849 now available – it will be necessary a **capital cost investment of 4,8 billion euros**, a far larger sum of what is foreseen by the Government for the use of the Next generation EU Funds.

Infrastructural costs could be reduced by adapting and renovating buildings currently used by the *Scuole dell'infanzia*, which have seen a 16% reduction in the number of attending children due to decreased birth rate. By doing this, pedagogical coordination across whole 0 to 6 education system will also be facilitated.

Recurrent costs will sum up, for the same amount of added childcare places, **to 2,7 billion yearly** (the average recurrent cost is 9,195 euros/child/day). In order to cover the costs incurred annually by families and local municipalities, it will be necessary to spend further 1.325 billion/year.

The estimated cost of achieving universal access to full time preschool is 120 million euro, to which some further expense will be needed to partially reduce the cost of meals for families.

Indeed, it is a very significant investment. However, the returns are substantial not only for the benefits to children, their families and the whole society, but also because **it will create full-time equivalent jobs for 42.600 people**, which could be even more if a more favourable educator-to-child ratio than the current 1 to 7 will be pursued. The job creation achieved by extending full-time pre-school services to all children will be more limited (4751 teachers) as it will regard a much lower number of children.

The Next Generation EU Funds offer a unique opportunity to cover the infrastructural costs which are needed to achieve the 33% minimum coverage in all Italian Regions, while the recurrent costs will be covered by the ordinary tax revenues. The EU Structural Funds for cohesion policies 2021-2027 can play an adjunctive role with respect to ordinary financial resources and contribute to the funding of the 0 to 6 integrated education system, also considering that 5% of the European Social Fund (ESF) will have to be allocated to the foreseen Child Guarantee.

Premessa

Tra i progetti finanziabili con il **fondo NEXT Generation EU** deve essere presente un forte investimento sui diritti della prima infanzia, al fine di rafforzare le competenze e le conoscenze delle giovani generazioni, ridurre le disuguaglianze e contrastare la povertà educativa, favorire la conciliazione famiglia lavoro per i genitori di bambini piccoli, in particolare le madri, e rilanciare la natalità.

Le proposte presentate in questo documento sono il frutto del lavoro svolto da **#educAzioni**, una rete che raccoglie al proprio interno 10 reti, a loro volta composte da un insieme molto ampio di associazioni di terzo settore, del civismo attivo, sindacati e studiosi che da anni si occupano dei diritti dell'infanzia, degli adolescenti e delle loro famiglie. La stesura di questo documento è stata coordinata dalla rete **Alleanza per l'infanzia** attraverso la discussione e l'ascolto dei punti di vista molteplici, articolati e ponderati che ciascuno ha portato, di cui le premesse e le proposte che seguono costituiscono la sintesi.

Il nostro obiettivo comune è quello di rafforzare la "voce" e le ragioni dei molti soggetti che ritengono fondamentale trovare risposte alle criticità inerenti i diritti dell'infanzia, degli adolescenti e delle loro famiglie (indispensabile per dare nel presente basi solide al futuro del Paese), sia facendo pressione sulla politica, perché operi le riforme e le iniziative necessarie, sia sollecitando e sostenendo le comunità locali, perché costruiscano ambienti più favorevoli ai bambini, ai ragazzi e ai loro genitori.

In particolare, l'**Alleanza per l'Infanzia** è nata come una rete interdisciplinare, inclusiva e aperta ad altri che condividono gli stessi obiettivi, in cui il potenziamento dei servizi educativi all'infanzia, a partire dai nidi, è fra i principali obiettivi. Le associazioni che ne fanno parte attualmente⁷ rappresentano competenze e ottiche diverse, nella consapevolezza che, per sostenere la natalità e promuovere il diritto al benessere dei bambini, è necessario fare interagire l'interesse per i bisogni e i diritti dei genitori lavoratori con quello per le risorse e gli strumenti necessari per lo sviluppo dei bambini, la preoccupazione per chi si trova in condizione di maggior svantaggio con quella per il benessere e la crescita dei bambini in generale.

#educAzioni rappresenta un ulteriore passo nella costruzione di una comunità di intenti in quanto è una rete di reti. In particolare, essa è attualmente composta da dieci reti tra le più attive nella promozione dell'equità sociale: l'Alleanza per l'Infanzia, Appello della Società Civile per la ricostruzione di un welfare a misura di tutte le persone e dei territori, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA), Forum Disuguaglianze e Diversità (ForumDD), Forum Education, #GiustItalia Patto per la Ripartenza, Gruppo CRC, Tavolo Saltamuri, Scuola senza zaino. Riunendosi nella sovra-rete **#educAzioni**, hanno sottoscritto un documento che fa appello all'impegno di tutti "per contrastare ogni forma di discriminazione, affinché nessuno venga lasciato indietro e tutti abbiano la possibilità di sviluppare le proprie capacità." Tale rete chiede, tra l'altro, che al settore educazione, dal nido all'Università, venga complessivamente destinato il 15% del fondo Next Generation EU, per arrivare a regime ad un investimento del 4%-5% del PIL.

La proposta qui presentata parte dalla constatazione che complessivamente, fino ad oggi, l'Italia non è stata capace di sviluppare politiche pubbliche adeguate a promuovere, come avvenuto invece in molti altri paesi occidentali, l'educazione e lo sviluppo umano a partire dalla primissima

infanzia in coerenza sia con il benessere relazionale ed economico delle famiglie, sia con la prospettiva di una crescita solida e di qualità del Paese.

Il documento è articolato in cinque capitoli. Il primo capitolo riporta le buone ragioni e gli effetti positivi che i rapporti delle principali istituzioni (nazionali ed internazionali) e la letteratura scientifica sull'argomento segnalano a sostegno del ruolo dei servizi educativi nella prima infanzia e di quelli di supporto alle famiglie. Le ricadute positive sono a tre livelli: quello del benessere e delle capacità dei bambini stessi; quello delle loro famiglie; quello delle comunità in cui famiglie e bambini sono inseriti e dell'intero paese.

Il secondo capitolo offre una mappa dell'attuale sistema (poco) integrato dei servizi 0-6 in Italia, mettendone in luce i punti di forza, ma anche le numerose debolezze su cui riteniamo fondamentale lo stato e la collettività debbano intervenire.

Il terzo capitolo propone una serie di obiettivi raggiungibili, certamente ambiziosi ma ancor più indispensabili, se si vuole dotare il nostro paese di una infrastruttura formativa adeguata alle sfide che i paesi occidentali debbono affrontare. Una società della conoscenza, che vuole anche promuovere molti altri valori e diritti (legati alla realizzazione di scelte consapevoli e responsabili che promuovono il benessere collettivo in un contesto di fiducia) non può che partire dai diritti dei bambini e dai loro genitori. È importante, da questo punto di vista, che le risorse del "Next Generation EU Fund" vengano utilizzate al meglio. A nostro parere non c'è investimento migliore di quello per i diritti delle prossime generazioni (dei nostri figli, nipoti e delle loro famiglie).

Il quarto capitolo si occupa di come promuovere un modello di governo e di organizzazione dei servizi e della scuola dell'infanzia, che al tempo stesso aiuti i territori a trovare le soluzioni più adatte ai bisogni locali, ma offra anche un quadro unitario di diritti e abbia una regia comune e condivisa.

L'ultimo capitolo propone sia stime dell'ammontare di risorse necessarie per realizzare gli obiettivi indicati nelle pagine precedenti del documento, sia fonti di finanziamento a cui attingere.

Infine, è doverosa una riflessione di fondo e di inquadramento del presente documento.

Le proposte che si formulano in queste pagine, relative al potenziamento dei servizi educativi e di istruzione a vantaggio della prima infanzia e delle famiglie con figli, vanno collocate dentro un approccio di politiche pubbliche più ampio, che miri ad un sistema complessivo di intervento e che lega i servizi (qui discussi), i congedi e i trasferimenti monetari.

Il rischio che si corre in questo momento in Italia è quello di concentrarsi su un unico aspetto (ad esempio, i trasferimenti piuttosto che i servizi), finendo con il limitare l'efficacia con cui la nostra società e politica sostengono le famiglie con figli e la crescita educativa di questi ultimi.

Pertanto, le proposte qui formulate nel campo dei servizi educativi, di supporto alle famiglie con figli e della scuola dell'infanzia saranno tanto più efficaci quanto più avverranno non solo in parallelo, ma in modo sistemico e integrato, all'interno di una rivisitazione ed un potenziamento degli strumenti adottati nel campo dei congedi e dei trasferimenti monetari alle famiglie.

Occorre, pertanto, rafforzare il sistema dei congedi di maternità, rendendolo effettivamente fruibile a tutte le fattispecie di lavoratrici a prescindere dalla storia contributiva, comprese quelle autonome che hanno forti difficoltà di accesso. Inoltre, occorre sostenere la partecipazione dei padri alla cura dei figli, tramite il rafforzamento del congedo di paternità

e la sua estensione a tutte le fattispecie di lavoratori, e, soprattutto, ampliare e retribuire meglio i congedi parentali per renderli effettivamente più fruibili.

Stante l'importanza dei primi mille giorni di vita per lo sviluppo cognitivo ed emozionale dei bambini, sarebbe importante anche rafforzare e ampliare la presenza dei Centri bambini e famiglie, che fanno parte dei servizi integrativi per la prima infanzia ex lege 65/2017, in modo che i genitori possano trovare sostegno nelle loro responsabilità genitoriali nel primo anno di vita dei loro figli, a prescindere dalla frequenza di un nido.

Sotto il profilo dei trasferimenti monetari, l'attuale discussione in Parlamento e nel Governo sull'Assegno unico universale va salutata come un importante passo avanti, di cui si auspica una veloce e quanto mai opportuna implementazione, nella direzione della razionalizzazione delle misure fino ad ora presenti e del rafforzamento del sostegno alle famiglie con figli.

Emmanuele Pavolini

Alessandro Rosina

Chiara Saraceno

Capitolo 1.

INVESTIRE NEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA E NELLE SCUOLE DELL'INFANZIA. PER LA CRESCITA DEI BAMBINI, PER IL BENESSERE DELLE FAMIGLIE E PER LO SVILUPPO DEL PAESE

Gli investimenti nei servizi educativi per la prima infanzia, nelle scuole dell'infanzia e nel supporto alle competenze delle famiglie sono strategici sia dal punto di vista sociale che economico.

L'accesso ai servizi educativi, di istruzione e di supporto alle famiglie comporta infatti ricadute positive su tre dimensioni:

1. il benessere e le competenze dei bambini;
2. il benessere e le condizioni delle loro famiglie;
3. la coesione sociale e lo sviluppo economico delle comunità e dell'intera società.

Le ragioni per questi investimenti si trovano innanzitutto in principi affermati dalla Costituzione Italiana e dalla Convenzione per i Diritti dell'Infanzia e sono richiamate dagli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile (*vedi box*).

La Costituzione Italiana afferma che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana” (art.3) e che “è dovere e diritto dei genitori mantenere istruire ed educare i figli...” (art.30).

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata dall'Italia nel 1991 con la legge n.176, impegna gli Stati a garantire il pieno sviluppo psicofisico dei bambini e delle bambine e riconoscere loro il diritto all'istruzione⁷. Nel *general comment* n. 7 (2005) si afferma inoltre che “Gli Stati devono garantire un supporto appropriato a genitori, affidatari e famiglie per consentire loro di svolgere adeguatamente le loro funzioni genitoriali (artt. 18.2 e 18.3).

La Commissione Europea afferma che “Combattere lo svantaggio socio-culturale nei primi anni di vita è una misura fondamentale per ridurre la povertà e l'esclusione sociale. La prevenzione dello svantaggio si realizza nel modo più efficace attraverso strategie integrate che supportano i neogenitori nell'accesso al mercato del lavoro, danno sostegno al reddito e facilitano l'accesso a servizi essenziali per la salute e lo sviluppo dei bambini, quali nidi e scuole per l'infanzia, servizi sanitari e sociali, abitazione e ambiente” (Commissione Europea, “Investire nei bambini per rompere il circolo vizioso dello svantaggio”, 2013).

Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile concordati nel 2015 a livello internazionale, pongono un'attenzione specifica al fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutte e tutti a partire dalla prima infanzia (Obiettivo di sviluppo n.4)⁸.

Le ragioni per un robusto investimento nell'infanzia sono inoltre sostenute da una crescente e coerente mole di evidenze scientifiche, provenienti da una molteplicità di saperi disciplinari (dalle neuroscienze alla psicologia e alla pedagogia, dalla sociologia alla demografia e all'economia), che vengono sinteticamente descritte nelle sezioni che seguono.

1. Il benessere dei bambini e il pieno sviluppo del loro potenziale

Gli interventi educativi per la fascia 0-6 hanno ricadute importanti su salute, benessere e sviluppo dei bambini e di conseguenza degli adulti di oggi (genitori) e di domani. Lo stato di salute, il benessere e le competenze di bambine e bambini, ragazze e ragazzi sono tra i più validi indicatori del livello di sviluppo di una società. Le azioni per garantirli costituiscono interventi perequativi molto efficaci, consentendo già dai primi anni di vita di sviluppare sensibilità, ricevere un impulso formativo, sperimentare qualità individuali in una fase estremamente ricettiva della costruzione identitaria. Le società moderne si sono impegnate in passato per la lotta all'analfabetismo (leggere, scrivere e far di conto). Le società contemporanee non possono limitarsi a garantire le competenze di base, ma devono mettere ciascuno nelle condizioni di sviluppare appieno le proprie capacità, sul piano della salute fisica e mentale e sul piano dello sviluppo cognitivo, emotivo e socio-relazionale. Tali basi sono poste nei primi anni di vita ed in particolare nella fascia di età 0-6 anni, per quattro fondamentali motivi.

1.1 Il periodo che intercorre dal concepimento ai primi due-tre anni di vita rappresenta una fase di particolare sensibilità in cui è massimale la possibilità di supportare l'acquisizione delle competenze fondamentali⁹

Lo sviluppo delle reti neurali che costituiscono l'architettura cerebrale e le basi delle competenze è un processo fortemente influenzato dalle esperienze e dall'ambiente¹⁰. Durante i primi anni di vita, questo sviluppo avviene a una velocità elevatissima, che non si riprodurrà mai più nel corso della vita. Tale processo è consentito da buone condizioni di salute, da una nutrizione adeguata, da cure genitoriali responsive, da opportunità educative precoci e da politiche e interventi di protezione sociale¹¹.

Esistono nell'infanzia periodi particolarmente significativi, tappe che incidono nella formazione e nella vita della persona anche da adulta. Già Maria Montessori parlava molti anni fa di "periodi sensibili", in cui il bambino è particolarmente ricettivo e può acquisire nuove abilità. La letteratura scientifica ha messo in evidenza il ruolo e le caratteristiche di questi periodi sensibili, in particolare per l'acquisizione del linguaggio (nella fascia di età 0-3 anni), per l'acquisizione di seconde lingue come lingue madri (0-6 anni), per lo sviluppo dell'empatia (0-2 anni), per l'acquisizione della teoria della mente (0-4 anni) e per lo sviluppo morale ed etico (3-8 anni).

Le relazioni, in ambito familiare e sociale che caratterizzano i primi anni di vita assumono, quindi, un ruolo fondamentale nel plasmare le strutture di base che ci permettono di avere una visione coerente del mondo. Le esperienze interpersonali influenzano direttamente le modalità con cui si costruisce la percezione della realtà, e di sé stessi in rapporto anche agli altri.

Quando le tappe fondamentali dello sviluppo cognitivo, emotivo e sociale non vengono superate con successo, i bambini possono sperimentare difficoltà sia a breve che a lungo termine¹². I problemi comportamentali in questa tenera età tendono a consolidarsi, mantenersi e addirittura aumentare in seguito¹³. La ricerca mostra che il nido prima, le scuole

dell'infanzia poi, sono servizi particolarmente funzionali per aiutare i bambini a sviluppare gli apprendimenti di tipo socio-emotivo, che vanno sotto il nome di *Socio-Emotional Learning* (SEL). Tali abilità influenzano non solo il successo nell'adattamento precoce alla scuola primaria, ma anche l'acquisizione di competenze emotive e sociali adeguate allo sviluppo¹⁴. Studi sull'efficacia dei programmi SEL nel percorso educativo prima della scuola primaria hanno mostrato che questi programmi hanno migliorato significativamente il successivo rendimento scolastico, creato atteggiamenti sociali positivi e ridotto sia problemi comportamentali che lo stress emotivo degli studenti. Le capacità socio-cognitive (come auto-controllo, autostima, motivazione) hanno ricadute positive sui risultati scolastici e nel mercato del lavoro, oltre che su altri aspetti della vita, come salute e rischio di attività criminali. Questo è dovuto all'effetto "mediatore" delle abilità non cognitive¹⁵ che si acquisiscono sia nell'ambiente familiare che nei servizi educativi per l'infanzia: un'analisi su dati italiani ha dimostrato che la frequenza dei nidi stimola capacità socio-emotive dei bambini, soprattutto maschi provenienti da famiglie svantaggiate¹⁶.

1.2 La qualità delle cure e dell'educazione hanno un forte significato preventivo, perché consentono al sistema neuro-psicologico dei bambini di strutturarsi al meglio, in termini cognitivi ma anche socio-emotivi e relazionali, sviluppando le capacità di resilienza

Quanto detto nel punto precedente va a sostegno dell'importanza di sviluppare interventi educativi con programmi psico-pedagogici specifici, mirati allo sviluppo delle capacità¹⁷ ma anche a sostenere il processo di resilienza¹⁸. Con il concetto di resilienza ci si riferisce a un processo di adattamento di successo di fronte alle avversità¹⁹. Buoni livelli di resilienza sono fondamentali per lo sviluppo sociale ed emotivo dei bambini, per il loro stato di salute fisica e mentale, per il loro sviluppo etico, per sostenerne la motivazione e quindi l'apprendimento²⁰⁻²¹. La Commissione Europea, all'interno del Quadro Strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione per il 2020, riconosce alla filiera dell'istruzione un ruolo centrale nella promozione di programmi educativi specifici per dotare i bambini, sin dai primissimi anni di vita, delle competenze necessarie per affrontare e superare gli ostacoli nel loro percorso di vita, sottolineando la necessità di fornire un maggior supporto ai bambini più vulnerabili²².

I fattori protettivi che possono essere sostenuti affinché il costrutto della resilienza si sviluppi in tutte le sue potenzialità operano su tre livelli: individuale, familiare e sociale, e vanno messi in interazione tra loro all'interno dell'unicità della storia individuale²³. Tra i fattori protettivi capaci di favorire il processo di resilienza riveste importanza cruciale la possibilità di trovare nell'infanzia un adulto a cui poter fare sempre riferimento²⁴: una soggettività pienamente auto-cosciente è frutto dello sviluppo della mente all'interno delle relazioni di cura²⁵. Adulti competenti costituiscono modelli di adattamento cognitivo e sociale per i bambini. Grazie a pratiche genitoriali efficaci è possibile migliorare alcune delle conseguenze negative dello stress. Al contrario, i bambini per i quali i modelli adulti sono inefficaci o disfunzionali non riescono ad acquisire strategie di *coping* ed essere protetti dalle conseguenze dello stress negativo²⁶. Pertanto, è fondamentale in primo luogo sostenere i genitori fin dalla nascita dei loro bambini, con servizi che ne sostengano la capacità di offrire cure responsive, e in secondo luogo offrire ai bambini fin dai primissimi anni di vita un contesto educativo strutturato e organizzato, dove possano interagire con adulti professionisti in maniera continuativa²⁷.

1.3 Gli interventi educativi nella fascia 0-3 anni sono efficaci e benefici a patto che siano di qualità

Esiste un'ampia letteratura scientifica sugli effetti positivi della frequenza, nella prima infanzia, di contesti educativi di gruppo, rispetto alle sole cure familiari²⁸. Questa letteratura, oltre a dimostrare che il nido non “fa male”²⁹, ha messo in luce che è la qualità della cura e dell'istruzione offerta che favorisce lo sviluppo del bambino. Una delle funzioni che il nido, così come successivamente la scuola dell'infanzia, ha è anche quella di intervenire là dove le situazioni di partenza sono di svantaggio (ad esempio, famiglie in condizioni di fragilità economica e psicosociale, svantaggio culturale, esclusione, ecc.). Gli studi dimostrano come il nido sia tanto più utile quanto più i bambini provengono da contesti svantaggiati. Nelle ultime Osservazioni conclusive rivolte all'Italia nel 2019, sulla base dei dati forniti dallo stesso Governo e dalla rete italiana per il monitoraggio della CRC, il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha espresso preoccupazione per il basso tasso di copertura dei servizi educativi per la prima infanzia nelle Regioni del meridione. Ha raccomandato di creare un organismo di coordinamento presso il Ministero dell'Istruzione per la collaborazione con le Regioni e le amministrazioni locali e di introdurre standard strutturali, organizzativi e qualitativi uniformi relativi ai servizi di assistenza ed educazione per la prima infanzia, formulando anche una specifica raccomandazione rispetto alla situazione di maggiore vulnerabilità dei bambini con disabilità³⁰.

1.4 Investire in educazione nella fascia di età 0-6, a partire dai nidi rappresenta una leva importante per trasformare il futuro della società italiana

Secondo l'OCSE, i quindicenni che hanno frequentato più di un anno di educazione prescolare (che comprende tutti i generi di formazione e cura per la prima infanzia offerti all'interno di appositi centri) ottengono risultati sostanzialmente migliori rispetto a quelli privi di educazione prescolare, anche tenendo conto delle condizioni economiche e sociali di provenienza dei ragazzi³¹.

Gli studi di James Heckman e dei suoi collaboratori hanno dimostrato come sia cruciale per lo sviluppo cognitivo individuale l'investimento (da parte delle famiglie e del sistema educativo) nei primissimi anni di vita. L'investimento fatto in questo periodo della vita ha infatti sia rendimenti più elevati rispetto a un investimento fatto più tardi che costi minori, in quanto non si devono rimediare “danni” già avvenuti negli anni precedenti (episodi di abbandono scolastico, disoccupazione)³².

Gli studi che seguono gli stessi bambini per un tempo più lungo indicano anche una serie di benefici a lungo termine: i bambini che frequentano la scuola dell'infanzia hanno maggiori probabilità di completare successivi cicli di istruzione e di conseguire un titolo universitario e, nel complesso, tendono ad avere un percorso educativo più lungo³³. A trarne il maggiore vantaggio sono i bambini le cui madri non hanno frequentato a lungo la scuola e quelli provenienti dalle famiglie più povere³⁴. Anche il rapporto dell'UNICEF *Early Moments Matter*³⁵ ed altri studi svolti in paesi a reddito basso o medio³⁶, indicano che i bambini appartenenti a famiglie povere, che hanno la possibilità di frequentare servizi educativi nella prima infanzia, ottengono migliori risultati nel proseguo della loro vita, sia durante gli studi che nel mercato del lavoro, guadagnando in media il 25% in più da adulti rispetto a coloro non esposti agli stessi stimoli. Non proteggere e non occuparsi dei bambini più svantaggiati non solo lede diritti fondamentali, ma contribuisce ad accrescere le disuguaglianze e compromette la crescita delle società e delle loro economie.

2. Le ricadute positive sulle famiglie e sulle loro scelte

Offrire servizi di qualità ai bambini e alle loro famiglie nell'infanzia ha effetti positivi e duraturi sull'occupazione dei genitori ed in particolare delle madri; sul benessere socio-psicologico e la resilienza delle famiglie; e sulla natalità.

2.1 Servizi alla prima infanzia e occupazione dei genitori

Alcuni dati sono utili per inquadrare il tema qui affrontato. Nel 2019 l'81% delle donne nell'Unione Europea con un'età compresa fra i 25 e i 49 anni è risultata attiva sul mercato del lavoro in quanto occupata o in cerca di occupazione. In Italia il tasso di attività femminile in questa fascia di età è molto più basso, pari al 68%: il dato peggiore in tutta l'Unione Europea. Inoltre, sono le donne a bassa istruzione ad avere una più bassa partecipazione relativa al mercato del lavoro in tutta Europa: se fra le laureate l'89% è stata attiva nel 2019, fra quelle con al massimo un diploma di scuola media inferiore la percentuale scende al 60%. Da questo punto di vista la situazione italiana appare abbastanza simile rispetto alla media europea per le donne laureate (l'83% è attivo), mentre appare drammatica per le donne a bassa istruzione, di cui solo la metà è attiva nel mercato del lavoro. Tale percentuale scende attorno al 34% nel Sud Italia, la macro-regione dell'intera Unione Europea con il più basso tasso di attività delle donne, indipendentemente dal tasso d'istruzione. Si tenga presente che in Italia sono numericamente molte di più le donne a bassa istruzione rispetto a molti altri paesi europei, anche quando si prende la sola fascia 25-49 anni: esse rappresentano infatti il 25% del totale delle donne in questa fascia di età a fronte del 15% dell'Unione Europea.

Nell'ultimo decennio si è consolidata una letteratura scientifica che mostra come l'offerta di servizi pubblici alla prima infanzia aiuti le madri a rimanere nel mercato del lavoro. In uno studio recente che prende in considerazione oltre 40 ricerche condotte sul tema emerge come aumentare l'offerta di posti in tali servizi, riducendone anche i costi a carico delle famiglie, ha un impatto positivo sulla partecipazione delle madri al mercato del lavoro³⁷. Questa conclusione è confermata da due recenti studi sull'Italia³⁸, che mostrano come la disponibilità di nidi sia correlata positivamente con gli esiti cognitivi dei bambini negli anni seguenti e con la probabilità che le madri lavorino. Risultati analoghi provengono altri studi che approfondiscono analisi simili su altri paesi, quali, ad esempio, la Germania, il Belgio, la Danimarca, gli Stati Uniti³⁹.

Se, quindi, vi è una convergenza di molti studi nell'affermare che un aumento dell'offerta pubblica, accompagnato da un contenimento dei costi delle rette, aiuta effettivamente le donne a restare sul mercato del lavoro una volta che diventano madri, vi è più dibattito scientifico se tutte le madri siano aiutate nella stessa maniera o vi siano alcuni profili di madri più aiutate di altri. In un recente studio che analizza i principali paesi dell'Unione Europea nel corso degli ultimi due decenni si mostra come siano in maniera più marcata le donne a bassa istruzione a beneficiare dei servizi pubblici. Ciò avviene fondamentalmente perché le donne con livelli di istruzione più alti hanno spesso la possibilità di trovare altre soluzioni nel caso vi siano liste di attesa lunghe nei servizi pubblici. Quindi, promuovere i servizi all'infanzia ha un effetto anche di sostegno all'integrazione sociale e lotta alle disuguaglianze per i bambini e per le loro famiglie⁴⁰.

Una crescita dell'occupazione delle donne con figli genera circoli virtuosi in quanto aumenta la domanda di servizi e conseguentemente l'occupazione in questi settori, il consumo, e dunque produce significativi vantaggi per l'economia nel suo complesso e per le sue dinamiche di sviluppo⁴¹.

2.2 Benessere socio-psicologico, competenze e resilienza delle famiglie

La prospettiva della resilienza rappresenta un punto di vista privilegiato per focalizzare l'attenzione su una serie di fattori protettivi importanti per il benessere socio-psicologico di ogni individuo: bambino, adolescente, adulto. In quest'ottica diventa fondamentale considerare oltre alle componenti anche i singoli contesti di sviluppo della resilienza. Tra questi c'è naturalmente anche la famiglia (prima della scuola, delle condizioni socio-economiche o di altre possibili esperienze di gruppo o comunità).

Il nucleo familiare può essere uno dei principali fattori protettivi nei confronti delle avversità che si possono vivere durante lo sviluppo⁴². Il sostegno dei genitori, l'amore, il coinvolgimento nelle attività e la loro capacità di accompagnare il bambino durante la crescita rappresentano senza dubbio elementi fondamentali per lo sviluppo di una sana relazione genitore-figlio e per una crescita sana di quest'ultimo.

Per aumentare la resilienza familiare, è importante che i genitori possano essere accompagnati in questo percorso, se lo ritengono opportuno, soprattutto nel caso di fasi di passaggio fondamentali, come accade ad esempio quando si diventa genitori per la prima volta, nasce un secondo o terzo figlio, i figli iniziano una nuova esperienza scolastica o i genitori si trovano a cambiare lavoro o a cambiare città.

Le evidenze prodotte dalla ricerca in diversi campi disciplinari indicano che il "peso" dell'ambiente familiare sullo sviluppo, cognitivo e socio-relazionale dei bambini e sui loro corsi di vita, e quindi anche sull'insorgere delle disegualianze, è molto rilevante, soprattutto nei primi anni di vita, e che sono necessari servizi di sostegno alle funzioni genitoriali per migliorare significativamente l'ambiente familiare e di conseguenza il benessere, lo sviluppo e i percorsi di vita dei bambini.

L'importanza di forme specifiche di accompagnamento dei genitori, ad integrazione dei servizi di nido e di scuola dell'infanzia, nel compito dell'educazione dei loro figli, usualmente denominato *parenting support*, è stata riconosciuta anche dal Consiglio d'Europa. Questo, in forte continuità con la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di New York (ONU, 1989), nel 2006 ha emesso una raccomandazione (Racc [2006]19) che incoraggia gli Stati a riconoscere l'importanza delle responsabilità genitoriali e la necessità di fornire ai genitori un sostegno appropriato per aiutarli a far crescere i loro figli. Ha lanciato l'espressione 'genitorialità positiva' e definito il *parenting support* come un vasto insieme di interventi che hanno in comune il focus sulla genitorialità, sia nell'ottica della prevenzione primaria e quindi universalistica, sia nell'ottica mirata che guarda ai genitori che si trovano ad affrontare bisogni specifici. Si è quindi schierato a favore di una cultura che intende sostenere le famiglie, e nello specifico le funzioni genitoriali, a partire dalla promozione delle risorse piuttosto che dalle patologie e dal malfunzionamento familiare.

Le trasformazioni sociali in atto inducono un aumentato bisogno di spazi sociali inclusivi, dove i genitori siano accompagnati ad esplicitare le teorie implicite e gli automatismi che spesso governano l'agire genitoriale. Con percorso di accompagnamento si intende, dunque, un processo di intervento integrato e partecipato, che coinvolge risorse professionali e informali, che si basa sul riconoscimento, la valorizzazione e l'attivazione delle risorse (personali, familiari, di contesto) che consentono alle figure genitoriali di rispondere in maniera positiva ai bisogni di crescita dei bambini. Questi servizi possono non solo svolgere un'importante funzione di sostegno alla genitorialità nei singoli nuclei familiari che

vi accedono, ma anche costituire un punto di aggregazione sociale sul territorio attorno alle problematiche dell'educazione nei primi anni di vita.

In questo quadro, un'attenzione molto maggiore va posta a riconoscere, promuovere e sostenere il ruolo dei padri, la cui funzione è fondamentale rispetto sia alla crescita e allo sviluppo del bambino sia al sostegno alle madri in un momento tipicamente critico nelle relazioni come quello della nascita di un figlio. Le evidenze indicano da una parte quanto un ruolo paterno di cura sia cruciale ai fini dello sviluppo armonico del bambino⁴³, dall'altra come programmi e interventi di sostegno a tale ruolo (a partire dai percorsi di preparazione alla nascita, di partecipazione alla stessa e al processo di cura e di educazione, compresi naturalmente quelli forniti dai servizi educativi) siano in grado di promuovere benessere e qualità dell'intero nucleo familiare, con ricadute positive sulla salute mentale sia delle madri che dei padri, sullo sviluppo del bambino, inclusi la prevenzione della violenza domestica, la protezione e la cura dei bambini affetti da disabilità, gli esiti scolastici e lavorativi a lungo termine⁴⁴. Ricerche epidemiologiche prospettiche hanno dimostrato che l'investimento sulle cure paterne protegge in età adolescenziale e giovanile dai comportamenti antisociali e dalle dipendenze⁴⁵.

2.3 La realizzazione di progetti di vita desiderati

Vari studi comparativi europei sottolineano come le politiche, che rafforzano l'offerta di servizi per l'infanzia, a partire dai nidi, e che sono di aiuto ai genitori per conciliare l'attività lavorativa con gli impegni familiari, hanno un effetto positivo sulla realizzazione del desiderio di avere un figlio. Tuttavia, questo effetto si ha se vengono soddisfatte due condizioni. Gli interventi tramite servizi educativi e scuole dell'infanzia devono essere affiancati da un mix di politiche (come congedi parentali e trasferimenti monetari). Inoltre, questi debbono essere interventi prolungati e sostenuti nel tempo sui quali i genitori (o i futuri genitori) possano fare ragionevole affidamento⁴⁶.

Complessivamente, fattori importanti dell'efficacia delle misure, che possono aumentare le nascite e garantire il benessere delle famiglie, sono la coerenza tra le varie politiche, il loro grado di stabilità, la prevedibilità e flessibilità, rispetto alla crescente diversificazione delle forme familiari e alle crescenti ineguaglianze economiche. In sintesi, le decisioni riproduttive sono poco sensibili ad interventi una tantum, o limitati nel tempo, ma reagiscono nel senso voluto quando gli interventi, migliorando i servizi, "liberano" le energie dei genitori permettendo loro di impegnarsi nel mercato del lavoro e di attenuare le costrizioni economiche.

3. Le ricadute positive sulle comunità e sull'intero paese

L'Italia è un paese che non riesce più a crescere economicamente a ritmi adeguati e paragonabili ad altre economie occidentali ormai da un ventennio. Inoltre, sempre osservando i dati messi a disposizione da istituti internazionali come OCSE o Eurostat, in termini comparativi il nostro paese presenta alti tassi di povertà, marcate diseguaglianze sotto il profilo economico e sociale, tassi di natalità molto bassi ed un mercato del lavoro in cui si creano lavori qualificati e professionalizzanti meno che in molti altri contesti occidentali. Infine, la parità di genere stenta ad affermarsi in misura adeguata e su tale tema siamo indietro rispetto al Centro-Nord Europa, ma anche a paesi Sud europei come la Spagna.

Naturalmente non esiste una panacea per affrontare tutti questi problemi che affliggono il nostro paese. Occorre una paziente strategia integrata che agisca tramite una molteplicità di leve e coinvolga in maniera concertata una pluralità di attori. All'interno di questa strategia integrata, riteniamo che un ruolo cardine possa essere giocato proprio dal rilancio e dal potenziamento dei servizi alla prima infanzia.

Le motivazioni sono state già in buona parte indicate. Quello che fa bene a bambini e famiglie con figli fa bene all'intero paese. In queste pagine si uniscono i vari fili di riflessione fin qui sviluppati.

3.1 Più crescita economica

In teoria economica è assodato che la crescita economica di lungo periodo di un paese sia assicurata da quattro fattori strutturali: la qualità della sua pubblica amministrazione e dell'azione di governo, il tasso di risparmio, la capacità di innovazione e, appunto, la qualità del proprio sistema educativo, con quest'ultima che incide sulle capacità dei lavoratori e sul loro essere in grado di innovare e recepire/adattare innovazioni⁴⁷. Investire nei servizi educativi e nella scuola nella fascia 0-6 anni, partendo dai nidi e dai servizi in età 0-3 anni, va letto non solo come una forma di supporto alla crescita del singolo, ma anche come meccanismo (un "investimento" anche in senso tecnico), che contribuisce ad assicurare una adeguata crescita economica al nostro paese, assicurando futuri lavoratori più motivati e più preparati.

Inoltre, frequentare prima i nidi e poi le scuole dell'infanzia ha un impatto anche rispetto alle successive chance occupazionali e ai redditi da lavoro futuri. Ad esempio, Dumas e Christelle e Lefranc 2010 per la Francia e Bennet 2003 ed Elango 2015 per gli Stati Uniti mostrano come aver usufruito di servizi educativi per la prima infanzia ha un impatto di lungo periodo su occupazione e salari, grazie all'acquisizione in tenera età di competenze non cognitive che vengono remunerate nel mercato del lavoro⁴⁸.

3.2 Più coesione sociale e meno povertà

Investire oggi sulla fascia 0-6 in maniera sistematica, iniziando dai nidi e dai servizi educativi nella fascia 0-3, significa lavorare per coltivare un'ampia serie di fattori di protezione utili allo sviluppo sano e armonico dei singoli e della società. Significa lavorare sulla prevenzione per porsi obiettivi alti (e fondamentali) che solo così possono diventare raggiungibili. Significa dunque lavorare in un'ottica di efficacia e di efficienza ovvero con costi e risorse significativamente minori rispetto a quelli tipicamente associati alla mera gestione a posteriori di emergenze e problemi che coinvolgono tutta la società. Nel calcolo delle ricadute positive e dei vantaggi economici occorre comprendere anche la possibilità di ridurre i costi collegati a macro-fenomeni quali, a titolo di esempio, l'abbandono o l'insuccesso scolastico, i comportamenti antisociali e i reati, le dipendenze in tutte le loro forme⁴⁹. Inoltre, l'Istat ci ricorda che fra le famiglie più esposte al rischio povertà ed esclusione sociale in Italia vi sono quelle monogenitoriali e quelle composte da coppie con figli ed un solo reddito da lavoro, soprattutto se vi sono due o più figli⁵⁰. In particolare, la povertà assoluta coinvolge di più le famiglie numerose e con figli minori: un quinto delle famiglie con tre figli è in condizione di povertà assoluta in Italia. Per contenere la povertà ed il rischio di esclusione sociale è, quindi, fondamentale sostenere l'occupazione di entrambi i genitori, dove presenti, e ciò nel caso italiano significa sostenere soprattutto l'occupazione delle madri, accanto a quella dei padri. Come illustrato nelle pagine precedenti, un potenziamento dei servizi pubblici alla prima infanzia aiuta tutti i genitori (e tutte le madri in

particolare) ad armonizzare tempi di vita e di lavoro, sostenendo in maniera particolare quelle a bassa istruzione, che sono proprio le figure a più alto rischio di cadere in povertà nel caso non riescano a lavorare e la cui offerta di lavoro è più “elastica” a variazioni della domanda e delle condizioni del mercato⁵¹. La carenza di adeguati servizi di conciliazione porta in Italia, infatti, più che altrove, le donne che lavorano a rinunciare ad avere figli e le donne con figli a rinunciare al lavoro. Di conseguenza il nostro paese si trova ad essere quello in Europa con peggior combinazione tra bassa fecondità, bassa occupazione femminile e alta povertà infantile (di conseguenza anche alta povertà educativa). Una spirale negativa che può essere spezzata aumentando le opportunità di alzare congiuntamente verso l’alto, a partire dai contesti sociali più svantaggiati, la scelta (libera) di avere figli e quella di un impiego lavorativo (potendo inserire i figli in un percorso educativo di qualità fin dall’infanzia).

3.3. Minori disuguaglianze

Le politiche educative sono spesso viste come lo strumento per eccellenza per accrescere le opportunità educative e ridurre le disuguaglianze intra-generazionali nel breve e nel medio-lungo periodo. Le disuguaglianze nello sviluppo dei bambini sono già evidenti nei primissimi anni di vita e sono associate al livello socioeconomico, allo status occupazionale e al livello di istruzione dei genitori⁵², nonché al luogo in cui crescono. Anche per questo, tra gli strumenti di policy che mirano a ridurre le disuguaglianze, negli ultimi anni la letteratura socio-economica ha dedicato grande attenzione ai programmi per la prima infanzia⁵³.

Innanzitutto, l’impatto sulle disuguaglianze è legato al fatto che, come mostrato in molti studi, i servizi alla prima infanzia di qualità, a partire dai nidi, hanno un effetto positivo che è maggiore per i bambini e le bambine più svantaggiate, vale a dire quei bambini e quelle bambine che vivono in famiglie povere o a basso reddito, o i cui genitori hanno livelli di istruzione più bassi o, ancora, quelli/e con background migratorio⁵⁴. Frequentare prima i nidi e poi le scuole dell’infanzia ha effetti positivi sull’acquisizione di competenze cognitive e non cognitive e sui livelli di salute per tutti i bambini⁵⁵. Questi vantaggi sono maggiori per quelli svantaggiati⁵⁶. Su questo risultato concordano studi di vari paesi tra cui la Norvegia, l’Italia e la Gran Bretagna, che mostrano come l’effetto maggiore dell’istruzione nella prima infanzia abbia un impatto particolarmente benefico per lo sviluppo cognitivo e socio-emozionale dei bambini provenienti dalle classi sociali più svantaggiate (in quanto vi ricevono maggiori stimoli rispetto a quanti ne riceverebbero in famiglia). Da questo emerge una potenziale ruolo dei servizi educativi per l’infanzia, a partire dai nidi, di riequilibrio delle disuguaglianze⁵⁷. Inoltre, gli impatti educativi di questi interventi anche nel medio-lungo periodo sono maggiori per bambini che provengono da un background familiare e socio-economico più svantaggiato, aiutando così a ridurre le disuguaglianze future.

Infine, occorre tenere presente come l’attivazione e la promozione di servizi educativi nella prima infanzia, come i nidi, ha importanti ricadute positive nel processo di integrazione degli alunni con background migratorio perché mette l’accento sullo sviluppo del linguaggio, contribuendo sensibilmente a far acquisire agli alunni provenienti da famiglie immigrate le competenze necessarie per la loro successiva carriera scolastica, come sostenuto anche dalla Commissione Europea⁵⁸.

3.4. Più occupazione di qualità

I servizi educativi nella fascia 0-3 e le scuole dell’infanzia vanno visti anche come bacino di posti di lavoro qualificati. In un paese come il nostro in cui il passaggio ad una economia

post-industriale appare incerto nei suoi effetti e in cui è in atto una polarizzazione nelle occupazioni offerte dal mercato del lavoro (crescono soprattutto o le occupazioni manuali poco qualificate o quelle intellettuali molto qualificate), appare assolutamente prioritario che il settore pubblico incentivi la creazione di occupazioni qualificate, che richiedono capacità e *skill* professionali elevati (a partire dal titolo di laurea). Una parte della crescita economica virtuosa in Centro-Nord Europa sta passando in questi anni proprio per una strategia integrata nel mercato del lavoro del terziario, che affianca al sostegno al cosiddetto “terziario avanzato” (servizi di innovazione e sviluppo, comunicazione, finanza, etc.), quello rivolto al terziario dei servizi alla persona (dalla sanità all’istruzione, includendo gli interventi a favore della prima infanzia).

3.5 Minori squilibri demografici

L’Italia degli ultimi 50 anni ha visto drammaticamente diminuire, in termini assoluti e relativi, il numero di bambini ed adolescenti presenti. Un processo di “degiovanimento” che ha portato ad un indebolimento della presenza delle nuove generazioni con conseguenze sociali ed economiche inedite⁵⁹.

Si è passati da circa 13,3 milioni di minori di 15 anni del 1971 (pari a circa un quarto della popolazione italiana) agli 8 milioni alle soglie dell’attuale decennio (circa il 13% della popolazione italiana). Complessivamente dal 1971 al 2019 i minori di 15 anni in Italia sono diminuiti di quasi il 40%: si è “perso” mediamente un milione di bambini ed adolescenti in ogni decennio. Si tratta della seconda più forte riduzione relativa nell’Europa occidentale dopo quella del Portogallo (-43%) e simile a quella della Germania (-38%), ma molto più marcata rispetto a qualsiasi altro paese, in cui la media è stata -18%⁶⁰.

Il motivo di questo calo assoluto e relativo di bambini e di giovani è la bassa fecondità italiana (con un tasso di fecondità nel 2019 di 1,29 figli per donna e solo 420 mila nati). Il numero dei nati è in continuo calo dal 2008 ed è lontanissimo dal milione all’anno della metà degli anni Sessanta del secolo scorso. Dal 2015 ogni nuovo anno ha battuto al ribasso il record negativo di sempre (dall’Unità d’Italia in poi) dell’anno precedente. Dal 1977 l’Italia è persistentemente scesa sotto il livello di sostituzione generazionale (ogni nuova generazione di figli si restringe rispetto a quella dei genitori). La persistente bassa natalità sta fortemente alterando la struttura per età della popolazione, tanto che a metà degli anni Novanta l’Italia è diventato il primo paese al mondo in cui gli under 15 vengono superati dagli over 65 (e nei prossimi anni è previsto il raddoppio). L’Italia è di conseguenza anche una delle economie avanzate con peggior rapporto tra popolazione anziana (in aumento come conseguenza della longevità) e popolazione attiva (erosa continuamente dalla denatalità)⁶¹. Un rapporto destinato a peggiorare tanto più quando saranno deboli nei prossimi anni le entrate (per nascita e immigrazione), con ricadute, a parità di altri fattori, nel complesso negative sia sulle possibilità di crescita economica che di sostenibilità del sistema di welfare pubblico (in un paese gravato anche da un enorme debito pubblico).

Si tenga presente un fenomeno fondamentale: le poche nascite di oggi sono il frutto anche dell’effetto della denatalità passata sul numero degli attuali nuovi potenziali genitori. Dato che il numero assoluto di donne al centro dell’età fertile è diminuito, a parità di propensione ad avere figli diminuisce il numero totale di nascite. Si tratta di una “trappola demografica”⁶² che continua e continuerà (a meno di un aumento consistente della fecondità) a far avvitare verso il basso il numero di nati e ad alimentare gli squilibri demografici del paese⁶³. Esistono consistenti evidenze che i paesi che più negli ultimi decenni hanno rafforzato le politiche di conciliazione, avendo come asse portante i servizi alla prima infanzia, sono quelli

che maggiormente sono riusciti a mantenere alti i tassi di fecondità, mentre i paesi come l'Italia, in cui tali servizi hanno stentato e tuttora stentano a diffondersi, presentano una combinazione di bassa fecondità e bassa occupazione femminile⁶⁴. A livello aggregato (di paese), si è infatti consolidata nel tempo una associazione positiva tra tasso di fecondità e tasso di occupazione femminile. Il risultato del legame positivo tra partecipazione lavorativa e fecondità è verificato nella maggior parte dei paesi europei (più forte in quelli con la fecondità relativamente più alta), ma è stato riscontrato di recente anche nel caso italiano (con il Sud Italia che si trova oggi con una delle peggiori combinazioni in Europa di bassa occupazione femminile e bassa fecondità)⁶⁵.

Alcuni recenti analisi mostrano come la probabilità di avere il primo figlio e poi di averne di successivi siano più elevate in Italia per le donne che lavorano rispetto alle donne che non lavorano⁶⁶. Il fatto che questa inversione della relazione si sia verificata anche in Italia e che la crescita della partecipazione femminile al lavoro sia correlata a tassi di fecondità relativamente più elevati suggerisce che nel nostro Paese nascite e lavoro possono crescere se si favoriscono gli strumenti che consentono alle donne di realizzare, in pieno e in combinazione tra di loro, le loro scelte e i loro obiettivi di vita⁶⁷. Il lavoro delle donne, invece che un ostacolo, può favorire la maternità, quando è accompagnato da adeguati strumenti di conciliazione, cioè da un contesto favorevole dei servizi. Il miglioramento dei servizi di welfare pubblico e della loro qualità aiuta anche ad alimentare un circuito virtuoso di fiducia verso le istituzioni che favorisce una revisione al rialzo di domanda e offerta dei nidi⁶⁸. Per l'Italia uno studio recente mostra differenze territoriali nel legame negativo tra incertezza economica e fecondità, dove il livello di fiducia negli altri e nelle istituzioni indebolisce questo legame che diventa debole proprio dove c'è maggiore offerta di servizi pubblici di cura dei bambini, suggerendo che la scarsa fiducia dei cittadini può essere controbilanciata dalle politiche pubbliche, e gli effetti negativi sulla fecondità proprio dall'offerta di servizi⁶⁹.

Complessivamente, quindi, non esiste una relazione negativa fra offerta di servizi educativi all'infanzia (a partire dai nidi), partecipazione femminile al mercato del lavoro e tassi di natalità: al contrario, esiste un complesso legame positivo per cui le donne che partecipano al mercato del lavoro tendono oggi più facilmente (o meno difficilmente) a fare figli e, come già spiegato sopra, la probabilità per le donne di partecipare/rimanere nel mercato del lavoro aumenta con l'offerta di servizi pubblici per la prima infanzia⁷⁰.

La ragione alla base del legame positivo appena indicato è legata al fatto che l'offerta di servizi alla prima infanzia si configura come un supporto effettivo alla genitorialità, dato che per molte coppie la scelta del lavoro femminile è, appunto, spesso una scelta valoriale (e di valorizzazione del capitale umano femminile⁷¹), ma in molti casi è anche una necessità economica.

Se guardiamo alle esperienze di altri paesi, i casi più interessanti vicini all'Italia sono la Francia e la Germania. La Francia ha una lunga tradizione, fin dal secondo dopoguerra, di un mix di misure che da una parte riducono sia i costi diretti che indiretti dei figli, con un grosso investimento di risorse, dall'altra di offerta di servizi di cura e di congedi che facilitano la conciliazione tra vita lavorativa e familiare, messe in atto con continuità da tutti i governi che si sono succeduti e che hanno avuto come risultato un livello di fecondità quasi costante⁷². I francesi, dopo un minimo di 1,7 figli in media negli anni '90, hanno sempre avuto quasi due figli a testa, corrispondenti ancora oggi a poco meno di 800mila nascite annuali (quasi quanto quelle degli anni del baby boom), che rimpiazzano quasi completamente le generazioni dei genitori.

La Germania, che fino a qualche anno fa aveva una bassa fecondità simile a quella italiana e una normativa di supporto ai diritti educativi nella prima infanzia molto limitata e in linea

con la tradizione italiana, ha investito moltissimo negli ultimi anni sui servizi e sui congedi parentali con l'obiettivo proprio di sostenere la fecondità⁷³, che infatti è apparsa in sostanziale aumento nell'ultimo decennio. Dal 2007 è stato introdotto un diritto all'accesso ai servizi educativi a partire dal primo anno di vita del bambino e gli studi sul caso tedesco⁷⁴ mostrano non solo ricadute positive sulla partecipazione delle madri al mercato del lavoro ma anche in termini di sostegno alla natalità.

3.6 Maggiore parità di genere

Gli interventi educativi nella prima infanzia, a partire dai nidi, non possono da soli risolvere questioni complesse come una maggiore parità di genere nei compiti e nei ruoli dentro le coppie con figli. Tuttavia, questi interventi, tanto più se affiancati da servizi dedicati esplicitamente ai genitori, e da un'attenzione agli aspetti relativi alla paternità, possono aiutare le coppie ad adottare modelli e ruoli più rispettosi e attenti alla parità di genere.

In conclusione, ragionando pragmaticamente anche in termini di indicatori strategici per lo sviluppo del Paese, un potenziamento (nell'ottica presentata in questo documento) dei servizi di qualità per l'infanzia costituisce elemento centrale di un percorso di qualità della crescita che porta a una riduzione della povertà infantile (materiale ed educativa), delle disuguaglianze di opportunità tra bambini e del gender gap (in termini di equilibrio dei ruoli all'interno della coppia). Favorisce anche un aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, della natalità (contenendo quindi la crescita del carico di anziani sulla popolazione attiva), dello sviluppo educativo delle nuove generazioni, dei livelli di benessere economico delle famiglie e dei livelli di fiducia. Difficile trovare un altro tipo di investimento con ritorno sociale e economico così ampio, sia di breve periodo (maggiore occupazione femminile e maggior benessere delle famiglie), che verso il futuro prossimo (rafforzamento delle conoscenze e delle competenze delle nuove generazioni all'interno dei processi di sviluppo del paese, minor costi sociali dovuti a fragilità e disuguaglianze di partenza, minori squilibri demografici).

Capitolo 2.

I SERVIZI EDUCATIVI E DI ISTRUZIONE PER L'INFANZIA IN ITALIA: PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

1. Introduzione

Il sistema integrato 0-6 previsto dalla normativa del 2017 è stato tradizionalmente composto da due pilastri: i nidi di infanzia e le scuole d'infanzia. Questi due pilastri hanno storicamente seguito un percorso molto differente. Mentre per le scuole di infanzia lo Stato si è assunto da tempo la responsabilità sotto il profilo del finanziamento, ciò non è avvenuto per i nidi, definiti già nella normativa originaria degli anni '70 "servizi sociali di interesse pubblico", per i quali pertanto non si prevede né un diritto soggettivo all'accesso, né un meccanismo chiaro e certo di finanziamento⁷⁵.

In queste pagine, si analizzano le caratteristiche di questi due interventi, ampliando lo sguardo anche ad un emergente tipo di servizi, cioè quelli rivolti ai genitori con figli. Pertanto nelle prossime pagine si tratterà prima il tema dei servizi per i bambini nella fascia 0-3 anni (fino a 2 anni compiuti), poi di quelli per i bambini nella fascia 3-6 anni (fino a 5 anni compiuti) e, infine, di quelli per i genitori nell'intera fascia 0-6 anni. L'ottica è mettere in luce i punti di forza e le criticità dell'attuale sistema 0-6 per offrire nelle conclusioni di queste pagine una serie di punti su cui prestare attenzione ed investire.

2. I servizi educativi 0-3

2.1 Tipo di servizi offerti e loro diffusione

Per comprendere ed apprezzare le caratteristiche dei servizi educativi offerti nella fascia 0-3 anni, occorre tenere presente due aspetti: il tipo di servizi offerti e il finanziamento pubblico o privato degli stessi.

Per quanto riguarda i servizi offerti, il sistema italiano prevede come forma di intervento principale il nido d'infanzia, definito come *servizio che accoglie le bambine e i bambini tra tre e trentasei mesi di età e concorre con le famiglie alla loro cura, educazione e socializzazione, promuovendone il benessere e lo sviluppo dell'identità, dell'autonomia e delle competenze. Presenta modalità organizzative e di funzionamento diversificate in relazione ai tempi di apertura del servizio e alla sua capacità ricettiva, assicurando il pasto e il riposo e opera in continuità con la scuola dell'infanzia.*

Accanto ai nidi, vi sono:

- i micronidi, definiti come *nidi di dimensioni ridotte e dalla maggiore flessibilità, dimensionati secondo le singole disposizioni normative regionali;*
- le sezioni primavera, definite come *servizi educativi disciplinati dall'art. 1 comma 630 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che accolgono bambine e bambini tra ventiquattro e trentasei mesi di età e favoriscono la continuità del percorso educativo da zero a sei anni di età. Esse rispondono a specifiche funzioni di cura, educazione e istruzione con modalità adeguate ai tempi e agli stili di sviluppo e di apprendimento delle bambine e dei bambini nella fascia di età considerata. Di norma sono aggregate alle scuole per l'infanzia statali o paritarie o inserite nei Poli per l'infanzia;*

- *vari tipi di servizi integrativi per la prima infanzia.* In questa categoria rientrano: gli “spazi gioco”, che sono servizi che accolgono bambine e bambini da dodici a trentasei mesi di età affidati a uno o più educatori in modo continuativo in un ambiente organizzato con finalità educative, di cura e di socializzazione, non prevedono il servizio di mensa e consentono una frequenza flessibile, per un massimo di cinque ore giornaliere; i servizi educativi in contesto domiciliare, che sono servizi che accolgono bambine e bambini da tre a trentasei mesi e concorrono con le famiglie alla loro educazione e cura, caratterizzati dal numero ridotto di bambini, affidati a uno o più educatori in modo continuativo; i centri per bambini e famiglie, cioè i servizi che accolgono bambine e bambini dai primi mesi di vita insieme a un adulto accompagnatore, e che offrono un contesto qualificato per esperienze di socializzazione, apprendimento e gioco e momenti di comunicazione e incontro per gli adulti sui temi dell'educazione e della genitorialità, non prevedono il servizio di mensa e consentono una frequenza flessibile. Alcuni di questi interventi rientrano nell'alveo dei servizi per genitori con figli nella fascia 0-6 anni, di cui si discuterà in maniera più puntuale nei prossimi paragrafi.

Un secondo aspetto importante è rappresentato dal principale soggetto finanziatore di tali servizi. Accanto a servizi a prevalente finanziamento comunale (sia gestiti direttamente dai Comuni, sia dati in convenzione ad organizzazioni private non profit o a fine di lucro, sia privati ma convenzionati con i Comuni), esiste in Italia un'offerta privata, prevalentemente finanziata con le rette pagate dalle famiglie, e in taluni casi dalle aziende (pubbliche o private). La distinzione fra i servizi per tipo di finanziatore è importante perché, chiaramente, il reddito e la condizione occupazionale delle famiglie diventano elementi discriminanti rispetto alla possibilità di accedere ai servizi educativi alla prima infanzia.

Nell'anno educativo 2018/2019 la dotazione di servizi educativi per la prima infanzia sul territorio nazionale consisteva complessivamente in 13.335 unità di offerta, per un totale di 355.829 posti autorizzati al funzionamento.

L'offerta è composta per la maggior parte da nidi e micronidi, in cui si trova l'81% dei posti (compresi 6.270 posti nei nidi aziendali); i restanti sono all'interno delle sezioni primavera (10%) e nei servizi integrativi per la prima infanzia (9%). Tra questi ultimi i più numerosi sono gli spazi gioco: poco meno di mille servizi (959) con circa 19.000 posti, pari al 5,5% dell'offerta complessiva; i servizi educativi in contesto domiciliare sono quasi altrettanto numerosi in termini di unità di offerta (889), ma hanno, per loro natura, una capacità ricettiva molto contenuta e comprendono complessivamente 5.114 posti (l'1,5% del totale); infine, i centri per bambini e famiglie sono circa 280 su tutto il territorio nazionale e hanno una capienza totale di circa 8.300 posti (poco più del 2% dell'offerta a livello nazionale).

Dal punto di vista della natura giuridica, il 51,6% dei posti sono nel settore pubblico, ovvero all'interno di strutture a titolarità dei Comuni. Una parte minoritaria dei posti rimanenti, pur essendo a titolarità privata, rientra nell'offerta comunale complessiva in base ai rapporti di convenzionamento.

Rispetto all'anno educativo 2013/2014, in cui l'Istat rilevò per la prima volta i servizi presenti su tutto il territorio nazionale (22,5%) la copertura è aumentata di circa 3 punti percentuali nell'arco di 5 anni.

Complessivamente la copertura dei posti rispetto ai bambini residenti fino a 2 anni compiuti si attesta, quindi, attorno al 25%. Tale parametro, comprensivo dell'offerta interamente privata, è ancora ben al di sotto della quota minima del 33% stabilita dall'Unione Europea come percentuale di bambini a cui andrebbe garantita l'accessibilità ai servizi educativi per la prima infanzia.

Inoltre, i parametri rilevati a livello nazionale racchiudono in sé importanti divari territoriali, che contrappongono il Centro-Nord da un lato e il Mezzogiorno dall'altro, ma anche i Comuni più grandi e più sviluppati economicamente ai piccoli centri e alle aree più povere.

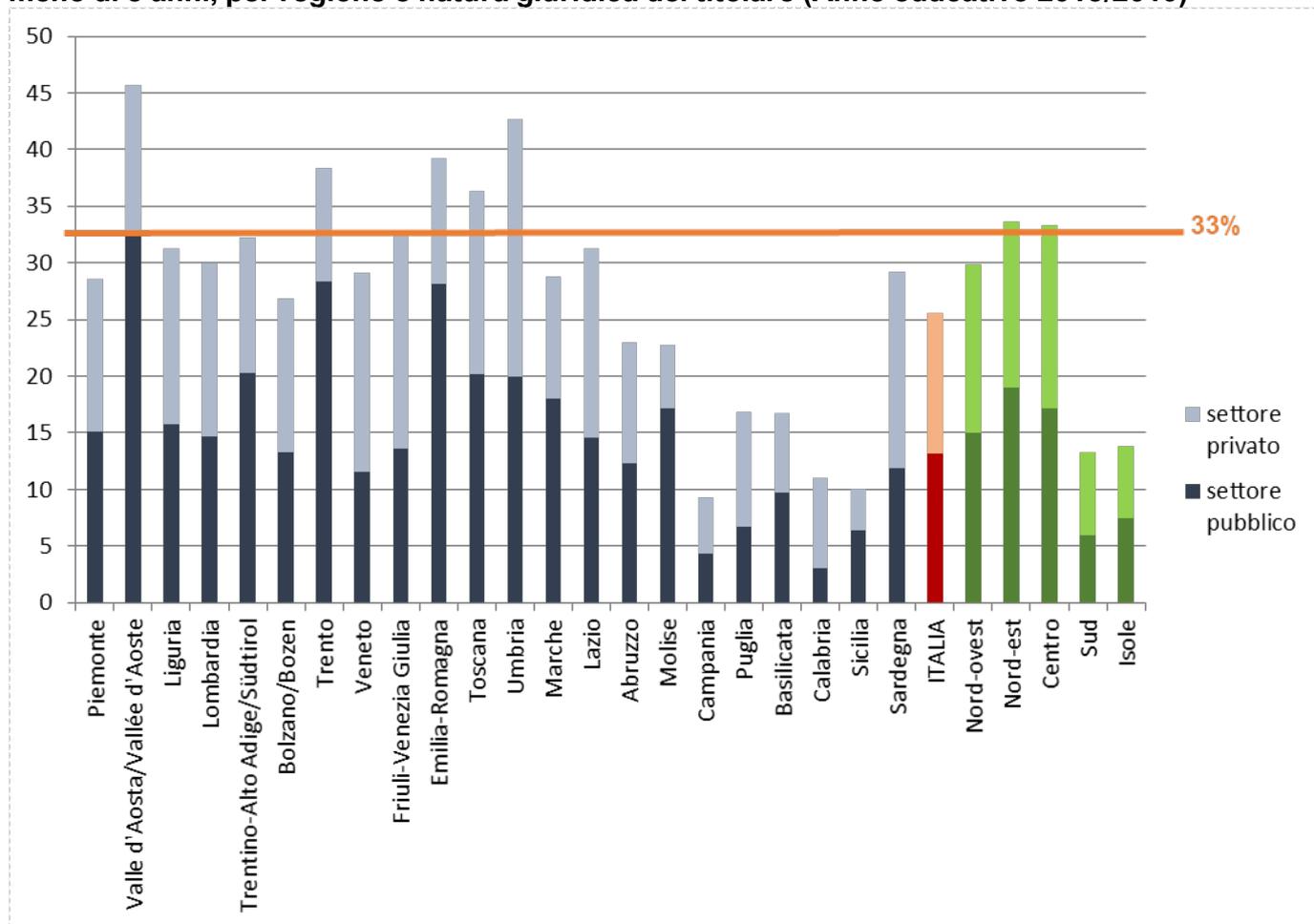
Ad esempio, i comuni capoluogo di provincia, nel loro complesso, hanno una dotazione media di posti nei servizi per la prima infanzia di 33 per 100 bambini con meno di 3 anni, valore nettamente superiore (oltre 11 punti percentuali) rispetto all'insieme dei comuni dell'hinterland (22,4%).

Si rileva inoltre una notevole correlazione positiva fra la copertura dei posti nei servizi educativi pubblici e privati e la ricchezza prodotta nei territori, misurata dal valore aggiunto pro-capite delle province⁷⁶. Anche la spesa pro-capite dei Comuni per i servizi educativi per la prima infanzia risulta correlata positivamente con il valore aggiunto pro-capite delle province⁷⁷.

Nell'anno educativo 2018/2019 sia il Nord-Est sia il Centro Italia si attestano appena al di sopra del target europeo, con il 33,6% e il 33,3% rispettivamente, il Nord-ovest è ancora al di sotto ma non lontano dall'obiettivo (29,9%), mentre il Sud (13,3%) e le Isole (13,8%) se ne distaccano decisamente, con la sola eccezione della Sardegna (29,3%) (figura 1).

A livello regionale i livelli di copertura più alti si registrano in Valle D'Aosta (45,7%), Umbria (42,7%), Emilia Romagna (39,2%), Toscana (36,3%), Provincia Autonoma di Trento (38,4%), mentre i valori minimi sono quelli della Campania (9,4%), Sicilia (10%) e Calabria (11%).

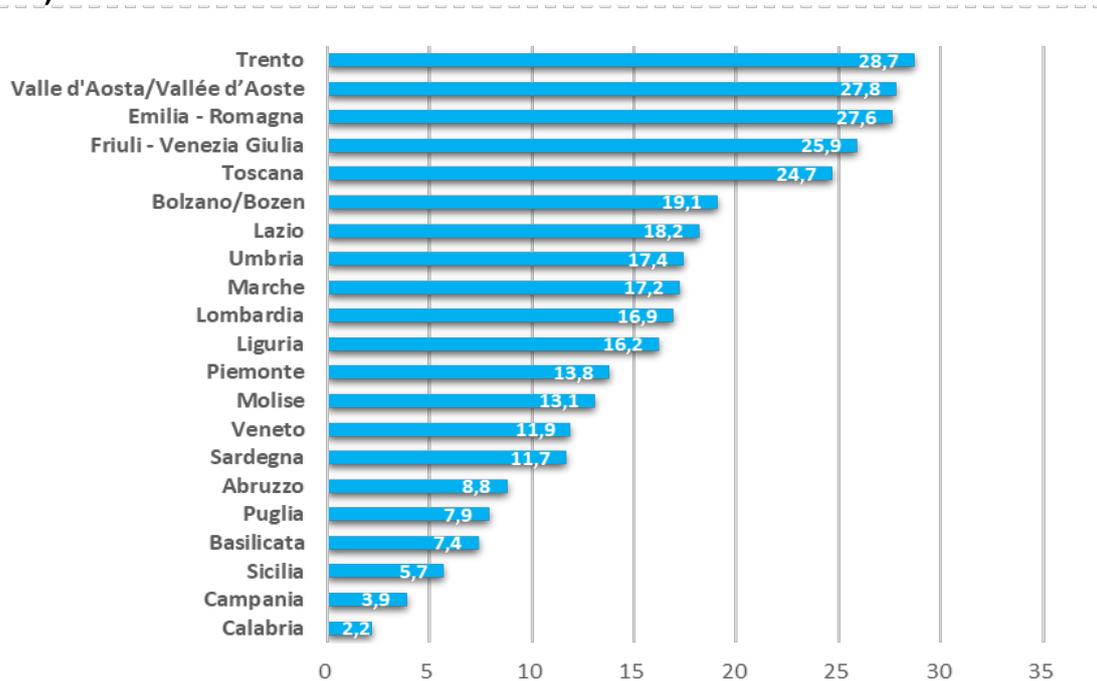
Figura 1 – Posti autorizzati al funzionamento nei servizi, ogni 100 bambini residenti con meno di 3 anni, per regione e natura giuridica del titolare (Anno educativo 2018/2019)



Fonte: Istat – Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno 2018.

Variazioni significative si registrano anche all'interno delle regioni (cfr il paragrafo 1.4). *Le varie fonti dati disponibili convergono nell'indicare che sono circa un quarto del totale i bambini sotto i 3 anni che frequentano una qualsiasi struttura educativa, pubblica o privata. Se consideriamo solamente l'offerta pubblica di servizi educativi per la prima infanzia, ossia i servizi comunali o convenzionati con i comuni, nell'anno educativo 2018/2019⁷⁸, la quota di bambini che frequentano questo tipo di servizi è pari al 14,1%, molto più bassa di quella complessiva. A livello regionale tale percentuale registra una variazione fortissima: da un minimo del 2,2% della Calabria a un massimo di 27,8% della Valle d'Aosta (figura 2).*

Figura 2 – Iscritti nei servizi educativi per la prima infanzia, comunali o convenzionati con i comuni, ogni 100 bambini residenti con meno di 3 anni, per regione (Anno educativo 2018/2019)



Fonte: Istat – Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno 2018.

2.2 Diffusione e frequenza per fasce di età: quello che sappiamo sui comportamenti e sulle preferenze delle famiglie

La frequenza del nido aumenta rapidamente al crescere dell'età: frequenta tali strutture il 6,2% dei bambini con età compresa fra 3 e 12 mesi, mentre la quota sale al 25,7% per i bambini fra 12 e 24 mesi e raggiunge il 46% fra quelli con 24-36 mesi⁷⁹.

Dati di indagine raccolti dall'Istat permettono di comprendere meglio le motivazioni alla base dei comportamenti delle famiglie riguardo l'utilizzo dei servizi educativi per l'infanzia. Una parte delle famiglie sceglie di non iscrivere i figli al nido perché considera il proprio figlio troppo piccolo o si preoccupa per le conseguenze che tale frequenza può avere sulle sue condizioni di salute. *Tali motivazioni tendono a diminuire nel tempo e prevalgono ormai unicamente per i bambini al di sotto dei 12 mesi, per i quali sono previste anche maggiori possibilità di fruire dei congedi parentali. Dopo l'anno di età del figlio, il peso delle motivazioni legate a condizioni oggettive e non dipendenti dalle scelte delle famiglie tende ad aumentare, riguardando più spesso il costo eccessivo del servizio, la carenza di offerta di nidi, la lontananza da casa delle strutture o gli orari troppo scomodi.* Si tratta di motivi che

evidenziano una domanda potenziale, ossia una domanda non soddisfatta dal sistema di offerta, che riguarda tutti i bambini al di sotto dei 3 anni e raggiunge valori intorno al 20% per i bambini di 1 e 2 anni compiuti. La causa più frequente della rinuncia al nido è il costo del servizio, e quindi la spesa che andrebbe a gravare sulla famiglia, un fattore non trascurabile e di peso crescente.

La scarsa disponibilità di servizi educativi specifici per la prima infanzia, unitamente ai costi delle rette e alla limitatezza dei posti nelle strutture comunali (dove invece sono previste agevolazioni tariffarie sulla base del reddito), possono indurre le famiglie a iscrivere i bambini di 2 anni alla scuola d'infanzia come anticipatari, ovvero in strutture concepite per la fascia di età successiva, ma senza i necessari adattamenti del servizio previsti ad esempio per le sezioni primavera. *I bambini che frequentano le scuole d'infanzia come anticipatari nell'anno educativo 2018/2019 risultano oltre 71.000, pari al 14,8% dei bambini residenti di 2 anni compiuti. Il fenomeno degli anticipatari alla scuola d'infanzia, che in alcuni casi riguarda iscrizioni irregolari, ovvero bambini che compiono 3 anni oltre il 30 aprile dell'anno educativo, è molto più frequente nelle regioni del Sud, in concomitanza con la minore disponibilità di posti nei servizi specifici per i bambini con meno di 3 anni e con la minore presenza dell'offerta comunale.* Questo ultimo dato è molto importante perché indica che la domanda inesausta di servizi all'infanzia, soprattutto al Sud, prende la forma di un accesso, talvolta improprio, alle scuole dell'infanzia. *I bassi tassi di copertura dei nidi al Sud nascondono, quindi, anche una modalità inappropriata per affrontare il problema dell'accesso al sistema di istruzione: il ricorso anticipato alle scuole d'infanzia.*

2.3 Differenze di accesso a seconda del background familiare

Le famiglie che si avvalgono dei servizi educativi per la prima infanzia tendono a differenziarsi sotto il profilo socio-economico rispetto ai nuclei familiari che non li utilizzano (pur avendo figli di età compresa fra 0 e 2 anni).

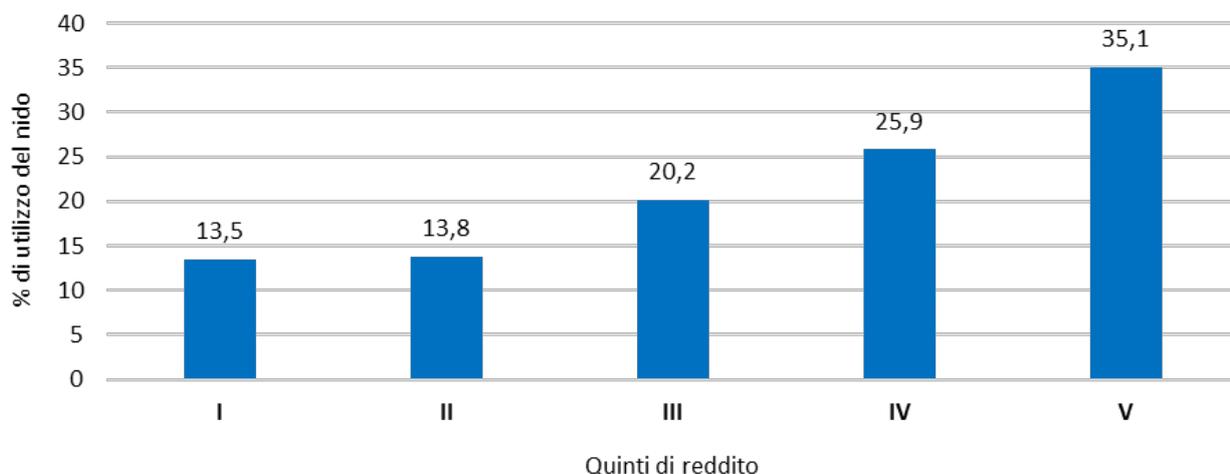
Un primo fattore che tende a discriminare i bambini per la frequenza dei servizi è la condizione lavorativa dei genitori. Il 70% dei bambini che frequentano il nido ha entrambi i genitori (o l'unico genitore) che lavorano, il rimanente 30% ha almeno un genitore (o l'unico genitore) che non lavora, solitamente la madre⁸⁰.

Il tradizionale ruolo del nido come servizio di conciliazione degli impegni lavorativi e di cura influisce sia sulla domanda, che tende ad aumentare per i genitori che lavorano, sia sull'offerta, attraverso i criteri di selezione delle domande da parte dei comuni. Si tratta di criteri, spesso orientati alla funzione di conciliazione, che favoriscono le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano, finendo per "discriminare" le famiglie con un solo reddito da lavoro anche se indirettamente e non necessariamente in maniera voluta (Istat, 2020; Pavolini et al., 2016).

Dal punto di vista delle condizioni economiche i bambini che frequentano il nido risultano avvantaggiati rispetto agli altri loro coetanei, con un reddito netto familiare equivalente di 37.699 euro in media nel 2019, contro i 31.563 euro delle famiglie che non ne usufruiscono. Le diverse condizioni lavorative dei genitori, unitamente ai costi del servizio, possono spiegare almeno in parte i differenziali di reddito.

Per i bambini che appartengono alle fasce più povere (I e II quintile della distribuzione dei redditi) la frequenza del nido si mantiene appena al di sotto del 14%, mentre nella terza e quarta classe di reddito si passa, rispettivamente, al 20% e al 26%, raggiungendo il 35% di frequenza nell'ultimo quinto (figura 3).

Figura 3 - Famiglie con bambini con meno di 3 anni che utilizzano il nido per quintile di reddito - Anno educativo 2018/2019 (Valori percentuali)

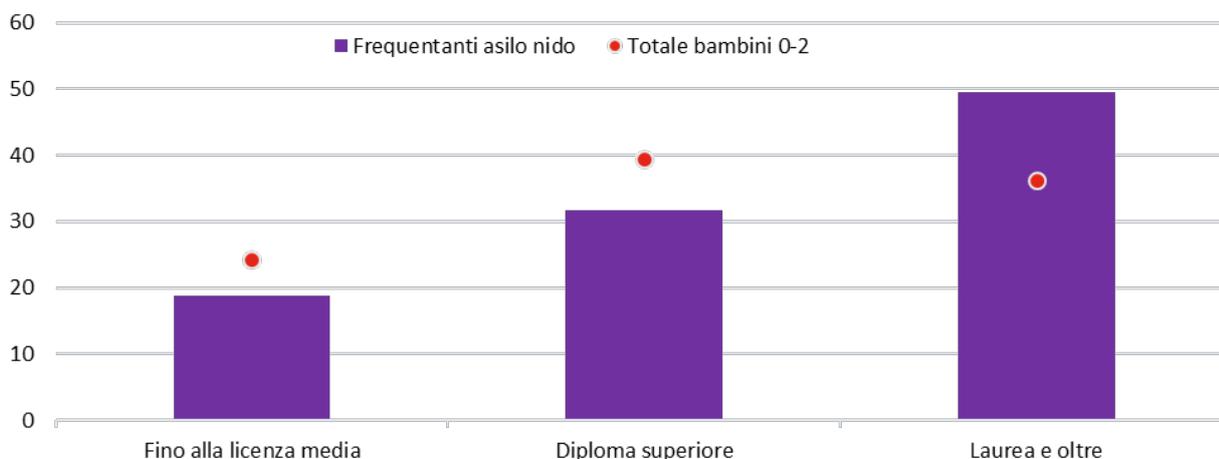


Fonte: Indagine Europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie, anno 2018.

Gli indicatori di disagio economico confermano minori opportunità di accesso al nido per i bambini che vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale (13,9%), a rischio di povertà (13,3%) e con bassa intensità di lavoro (15,6%), a fronte di frequenza media del 25,7% a livello nazionale.

Anche il grado d'istruzione dei genitori sembra avere un effetto sulle opportunità educative. Infatti, con riferimento al titolo di studio più alto conseguito in famiglia, nel collettivo dei bambini che frequentano il nido sono sovra rappresentati la laurea o i titoli superiori, posseduti da quasi la metà dei genitori (49,5%), mentre la quota analoga per il totale delle famiglie con bambini fra 0 e 2 anni è pari al 36,3%. Il diploma superiore e la licenza media sono invece sotto rappresentati fra le famiglie che utilizzano il nido (il 31,8% e il 18,7% rispettivamente, contro il 39,5% e 24,2% del totale delle famiglie).

Figura 4 - Famiglie con bambini con meno di 3 anni che utilizzano il nido per titolo di studio più alto conseguito in famiglia - Anno educativo 2018/2019 (Valori percentuali)



Fonte: Indagine Europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie, anno 2018

I fattori associati a una minore frequenza del nido, quali la presenza di almeno un genitore che non lavora, un basso reddito e un basso titolo di studio, sono anche associati a una maggiore domanda insoddisfatta, evidenziando un'esclusione non volontaria dai servizi educativi. Infatti, la domanda inevasa diminuisce all'aumentare del più alto titolo di studio conseguito in famiglia: dal 22,8% per la licenza media o inferiore si passa al 15% per il diploma superiore e al 10,3% per la laurea o titolo superiore. Risultati analoghi si hanno con riferimento all'occupazione dei genitori (dal 21,6% per i genitori che non lavorano si passa al 17,2 per i nuclei familiari in cui lavora un solo genitore e al 10,9% per i genitori che lavorano entrambi).

Complessivamente, l'attuale sistema italiano dei servizi educativi nella fascia 0-3 anni appare affetto, quindi, da un doppio problema. Oltre a tassi di copertura limitati, sono evidenti pesanti effetti, definiti nella letteratura scientifica, "San Matteo" a causa dei quali la probabilità di poter usufruire dei nidi è fortemente correlata ad alcune caratteristiche della famiglia del bambino: la collocazione geografica (in capoluoghi di provincia piuttosto che in aree interne; al Centro-Nord piuttosto che al Sud), la collocazione nel mercato del lavoro, il livello di benessere socio-economico e il livello di istruzione dei genitori.

Nella prospettiva di potenziare anche le funzioni educative, di inclusione sociale e di riequilibrio delle distanze socio-economiche, si pone un forte problema di equità del sistema dal punto di vista dell'accessibilità di tutti i bambini, indipendentemente dal luogo di residenza e dalle condizioni socio-economiche dei nuclei familiari.

2.4 Le differenze intra-regionali

L'analisi svolta fin qui ha messo in luce le differenze, spesso molto accentuate, fra regioni nell'accesso ai servizi alla prima infanzia. Tuttavia, come mostrano la tabella 1 e la figura 5, una parte consistente di regioni italiane presenta al proprio interno una distribuzione non omogenea di tali servizi. In particolare a livello italiano le chance di trovare un posto nei servizi socio-educativi per la prima infanzia sono in genere minori se si vive in un piccolo paese fino a 10 mila abitanti, crescono se si risiede in un comune di dimensioni medie (fra 10mila e 50mila abitanti) e sono anche più alte se si vive in un comune medio-grande o grande (oltre i 50mila abitanti).

Questo quadro è articolato in maniera differente nelle varie aree del paese. *In gran parte del Centro-Nord il vero discrimine nella diffusione di posti nei servizi socio-educativi è fra comuni sopra o sotto i 10 mila abitanti. È nei comuni più piccoli che tali servizi sono relativamente meno diffusi, mentre sopra tale soglia la diffusione è relativamente più omogenea (salvo in Lombardia dove i comuni con almeno 50 mila abitanti hanno una dotazione nettamente più alta di posti rispetto a quelli medi).*

Al Sud, invece, tranne che nelle Isole e in Basilicata, la (scarsa) diffusione territoriale è relativamente omogenea a prescindere dalle dimensioni comunali.

Tabella 1 - Posti disponibili nei servizi socio-educativi per la prima infanzia per regione e classe di ampiezza demografica dei comuni - anno educativo 2018/2019

REGIONI	Numero di posti per 100 bambini con meno di 3 anni			
	Fino a 10.000 abitanti	Fra 10.001 e 50.000 abitanti	Oltre 50.000 abitanti	Totale
Piemonte	21,9	32,9	35,4	28,6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	49,6	34,4	-	45,7
Liguria	25,8	32,7	36,9	31,3
Lombardia	14,8	44,5	68,1	30,0
Bolzano/Bozen	34,3	44,7	48,8	26,8
Trento	25,8	30,9	39,3	38,4
Veneto	29,4	35,0	38,7	29,1
Friuli-Venezia Giulia	25,8	33,4	34,9	32,6
Emilia-Romagna	33,8	40,8	42,6	39,2
Toscana	30,9	37,6	41,6	36,3
Umbria	37,2	44,3	47,2	42,7
Marche	28,2	29,0	34,9	28,7
Lazio	18,1	33,2	39,0	31,4
Abruzzo	23,2	22,8	23,3	23,0
Molise	23,4	22,0	-	22,8
Campania	9,9	9,2	11,8	9,4
Puglia	15,9	17,0	16,7	16,8
Basilicata	12,2	21,8	31,2	16,7
Calabria	9,4	12,5	10,8	11,0
Sicilia	15,6	8,8	6,9	10,0
Sardegna	23,0	34,7	37,4	29,3
ITALIA	22,7	26,6	29,9	25,5

Fonte: Istat – Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno 2018.

Complessivamente, se si tengono presenti sia i tassi di copertura medi a livello regionale che il grado di omogeneità all'interno di ciascuna regione, dalla differenza fra i tassi di copertura nei comuni "piccoli" (con massimo 10 mila abitanti) e in quelli "grandi" (con oltre 50 mila abitanti), emergono tre cluster di regioni e tre regioni outlier (fig. 5).

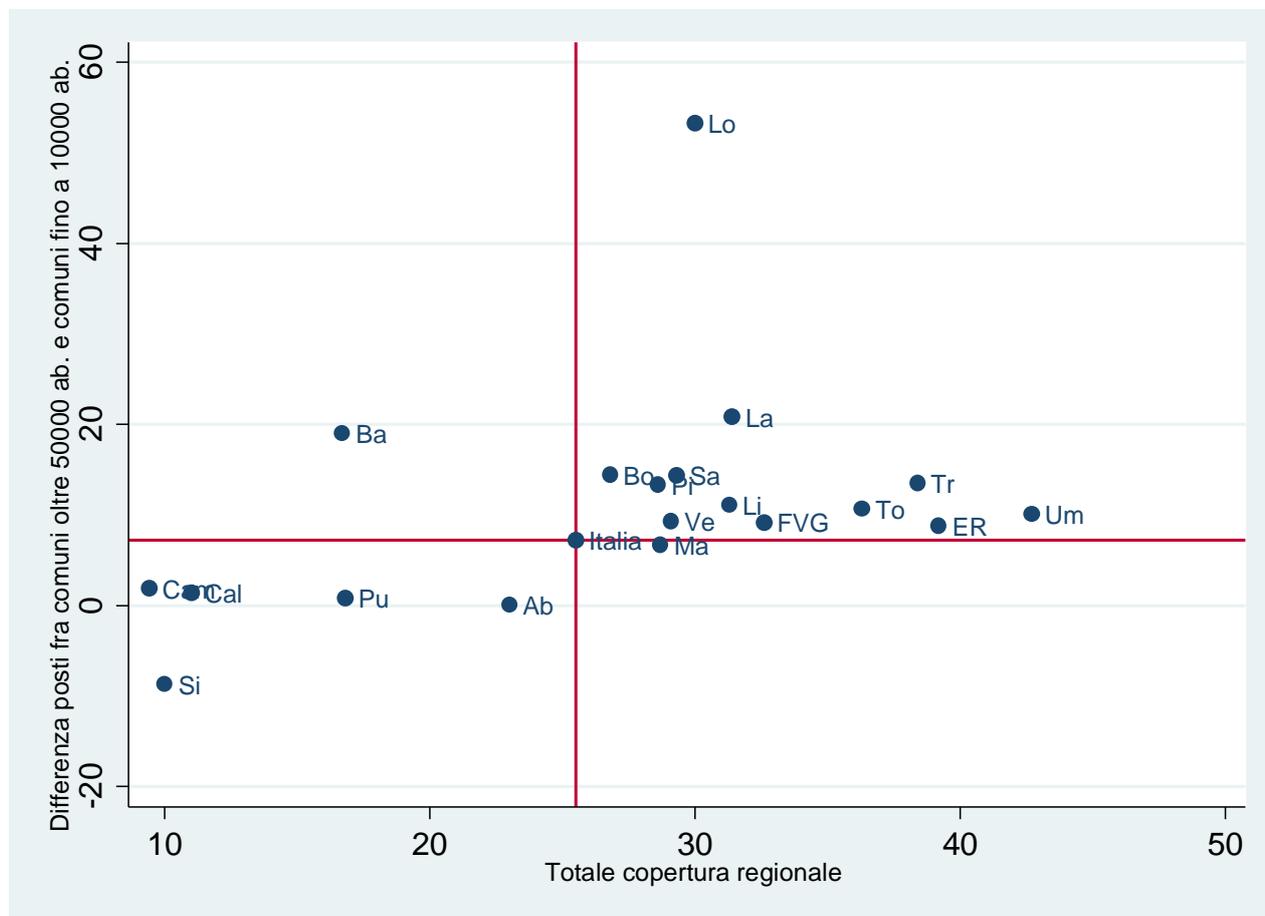
Un primo gruppo di regioni, tutte del Sud (tranne Sardegna e la Basilicata), si caratterizza per tassi di copertura relativamente bassi ma omogenei a livello intra-regionale (non vi sono marcate differenze fra aree più o meno urbanizzate).

Un secondo gruppo di regioni del Centro-Nord (Piemonte, Liguria, Veneto, Friuli Venezia-Giulia e Marche), a cui si aggiungono la Sardegna e la provincia di Bolzano, presentano tassi di copertura sopra la media nazionale e un grado medio-alto di eterogeneità intra-regionale a svantaggio dei piccoli comuni.

Il terzo gruppo di regioni, composto da Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e dalla Provincia di Trento, si differenzia dal precedente solo in relazione al ben più alto tasso di copertura dei servizi alla prima infanzia.

I tre casi regionali a sé stanti sono, da un lato, la Basilicata, che presenta sia relativamente bassi tassi di copertura che una alta eterogeneità interna, dall'altro, il Lazio e, soprattutto, la Lombardia in cui a tassi di copertura regionali medi si accompagna un alto grado di eterogeneità intra-regionale. In queste ultime due regioni, le rispettive aree metropolitane di Roma e, soprattutto, Milano si caratterizzano per una diffusione dei servizi alla prima infanzia di gran lunga più alto che nel resto del territorio.

Figura 5 - Posti nei servizi alla prima infanzia per bambini con meno di 3 anni nelle regioni (2018-19)



Fonte: Istat – Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno 2018.

2.5 La spesa a carico delle famiglie e il ricorso al Bonus asilo nido

In Italia, il sistema dei servizi alla prima infanzia nella fascia 0-3 anni, oltre che per la limitata copertura, si caratterizza per il fatto che una parte dei costi del servizio sono a carico delle famiglie sotto forma di retta. La normativa italiana lascia ampia libertà agli enti locali di fissare l'importo e le modalità di calcolo di tali rette. In riferimento all'anno educativo 2018/2019, la tabella 2 illustra come mediamente, in Italia, le famiglie pagano per ciascuno dei propri figli iscritti al nido 1.581 euro all'anno (indagine Istat "Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia"). Tale cifra, che è pari a un quinto della spesa sostenuta per erogare questi servizi, varia fortemente nelle diverse aree del paese: è più alta al Centro-Nord, dove si aggira attorno a 1.600-1.700 euro, con un picco di quasi 1.900 euro nel Nord-Est, mentre scende attorno a 600-700 euro nel Mezzogiorno. L'importo medio pagato dalle famiglie per un bambino iscritto al nido risulta anche più rilevante se si considerano i nidi comunali a gestione diretta, poiché in questo caso la quota pagata dalle famiglie viene acquisita interamente dai Comuni, mentre negli altri tipi di gestione del servizio una parte confluisce ai gestori privati e, pertanto, non rientra nella rilevazione dell'Istat. La quota a carico delle famiglie passa da 1.581 euro per tutti i tipi di gestione del servizio a 2.033 euro per un bambino iscritto nei nidi comunali a gestione diretta, mentre la spesa media sostenuta dalle famiglie che utilizzano i nidi pubblici o privati è pari a 2.208 euro nel 2019. Dalle fonti

disponibili non è possibile scorporare la spesa delle famiglie che ricorrono ai servizi interamente privati, ma la quota sarà in ogni caso superiore a 2.208 euro l'anno⁸¹.

Non si tratta di cifre trascurabili per i bilanci familiari come è confermato anche dall'indagine Istat "Aspetti della vita quotidiana": il 12,8% delle famiglie che non utilizzano il nido riferiscono di aver fatto questa scelta perché condizionate dalla spesa che andrebbe a gravare sulla famiglia. Si tratta della causa più frequente della rinuncia al nido con un netto aumento nel corso del tempo: era pari all'8% nel 2008 ed è arrivata all'12,8% nel 2019. La maggiore concentrazione della domanda insoddisfatta, che comprende il rifiuto della domanda, dunque la limitatezza dei posti disponibili, si ha nei comuni in periferia delle città metropolitane, nei comuni sotto i 10mila abitanti e in quelli sopra i 50mila. Inoltre, come era facile aspettarsi, le carenze dell'offerta rappresentano un ostacolo maggiore per le famiglie con almeno un genitore non occupato e con più basso titolo di studio, condizioni associate tendenzialmente a condizioni socio economiche più disagiate. I nuclei familiari monoreddito e a bassa intensità lavorativa tendono quindi ad essere esclusi sia dai nidi comunali, che potrebbero offrire loro tariffe agevolate, perché i posti disponibili sono limitati e i criteri di accesso sono orientati spesso a favore delle famiglie in cui lavorano entrambi i genitori, sia dai nidi privati a causa dei costi elevati delle rette.

Tabella 2 – Nidi, micronidi e sezioni primavera: percentuale di spesa pagata dagli utenti, spesa media per utente pagata dai comuni e dagli utenti per ripartizione geografica - Anno 2018 (Valori percentuali e in euro)

	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
		Quota pagata dai comuni	Quota pagata dagli utenti
Nord-ovest	23,0	5.655	1.687
Nord-est	22,9	6.381	1.892
Centro	17,8	7.546	1.636
Sud	10,7	5.374	643
Isole	10,7	6.180	739
ITALIA	19,8	6.393	1.581

Fonte: Istat – Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2018/2019

La normativa italiana a livello nazionale prevede due tipi di strumenti di supporto alle famiglie: le detrazioni del 19% per le spese di frequenza dei nidi di infanzia e il "Bonus Asilo Nido".

Le detrazioni del 19% per le spese di frequenza dei nidi dell'infanzia, per un importo attualmente non superiore a 632 euro annui per ogni figlio, sono state introdotte dalla Legge n. 266/05. Complessivamente, nel 2019, è stato utilizzato a vantaggio di circa 302 mila bambini frequentanti il nido un ammontare di risorse pubbliche (dato che si tratta di agevolazioni fiscali) pari a 32,4 milioni, circa 107 euro all'anno a livello pro-capite⁸² e pari a circa 8,0% dei bimbi con meno di tre anni.

Il "Bonus Asilo Nido" è stato introdotto con la legge n. 232/2016. La normativa prevede l'erogazione, a partire dal 2017, di un buono annuo di 1.000 euro a rimborso delle spese sostenute per nidi pubblici e privati o per l'acquisto di servizi di assistenza domiciliare per bambini affetti da gravi patologie croniche. Il contributo è stato portato a 1.500 euro nel 2019 e nel 2020 è stato elevato fino a un massimo di 3.000 euro in base all'ISEE. Dopo un impiego limitato nel suo primo anno di erogazione, il bonus è stato maggiormente utilizzato nel 2018, con una spesa totale di circa 76 milioni di euro, di cui ha beneficiato l'8,8% dei bambini sotto i 3 anni (121.500 beneficiari). Nel 2019, la fruizione del contributo si è ampliata in misura significativa, con un importo complessivo di quasi 241 milioni di euro, erogato a 289.496

utenti, pari al 21,5% dei bimbi tra 0 e 2 anni, una percentuale molto vicina a quella dei frequentanti. Sotto il profilo dell'entità del contributo, si tenga presente come l'importo medio annuo percepito sia passato da 625 euro del 2018 a 833 euro del 2019, in linea con l'incremento del bonus erogabile previsto dalla normativa⁸³.

Considerato che sono circa un quarto i bambini sotto i tre anni che frequentano servizi alla prima infanzia, si può affermare che in Italia buona parte di questi bambini riceve un aiuto tramite una tariffa agevolata, le detrazioni e/o il Bonus. In pochi anni, soprattutto quest'ultimo strumento si è rivelato in grado di intercettare una domanda di sostegno diffusa presso le famiglie. Nel Centro-nord, il numero di fruitori del bonus si mantiene sotto il totale dei posti disponibili nei nidi pubblici e privati, mentre nel Mezzogiorno tale margine si annulla completamente e i beneficiari del Bonus nel 2019 si collocano poco sopra i posti censiti al 31 dicembre 2018 (questa eccedenza si rileva per effetto della possibile rotazione, nell'anno educativo, dei bambini percettori del contributo, e dello sfasamento temporale fra anno educativo e anno di riferimento del Bonus).

Tenendo presente che, mediamente, le famiglie spendono per il nido (pubblico o privato) 2.208 euro all'anno, ciò significa che il 38% di tale spesa è coperta dal Bonus (in tutti quei frequenti casi in cui è effettivamente utilizzato) ed un altro 5% dalle detrazioni (in questo caso, però, meno famiglie vi ricorrono, probabilmente per i noti problemi relativi al poter usufruire di tali benefici in caso di incapacità del genitore). Va ricordato che tali strumenti riguardano il supporto alle famiglie per coprire i costi dei servizi sia pubblici, inclusi quelli in convenzione, che privati.

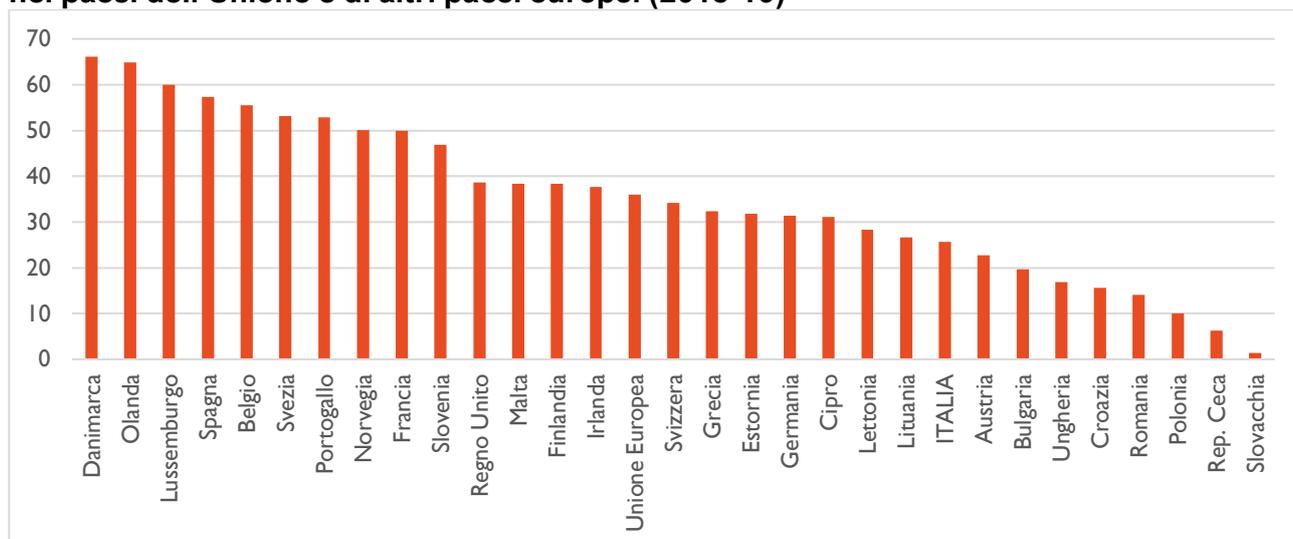
Lo Stato italiano viene, quindi, incontro all'esigenza di ridurre i costi sostenuti dalle famiglie che mandano i propri figli al nido. Tuttavia, *considerato anche il dato rilevato dall'Istat relativo al 12,8% di famiglie che rinuncia al nido a causa del suo costo, una strategia di rafforzamento del servizio di nido che passi solamente tramite il sostegno della domanda delle famiglie, grazie a Bonus e detrazioni, rischia di avere il respiro corto. Come si argomenterà nei prossimi capitoli, è fondamentale attivare anche una politica di sostegno dell'offerta, basata su investimenti pubblici per costruire o rendere disponibili posti nuovi nei nidi. Come sottolineato dall'Istat (2020), le potenzialità delle misure di sostegno economico a sostegno della domanda di nidi sono condizionate dallo sviluppo dell'offerta dei servizi sul territorio. In assenza di un ampliamento della dotazione dei posti disponibili nelle aree più svantaggiate del Paese (e non solo lì), tali misure non si potranno tradurre in un impulso alla domanda di servizi e sarà difficile riscontrare un incremento della fruizione.*

2.6 L'Italia in ottica comparata

Sulla base dell'indagine campionaria Europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie (Eu-silc), in Italia, nel 2018, i bambini sotto i 3 anni che frequentano una qualsiasi struttura educativa, pubblica o privata, sono il 25,7%, inclusi gli iscritti alla scuola d'infanzia come anticipatori (il 5,1%⁸⁴). In questo stesso anno, la media europea è pari al 35,1% e in altri paesi del Mediterraneo, come la Spagna e la Francia, si registrano tassi di frequenza ben al di sopra di quelli italiani (50,5% e 50% rispettivamente).

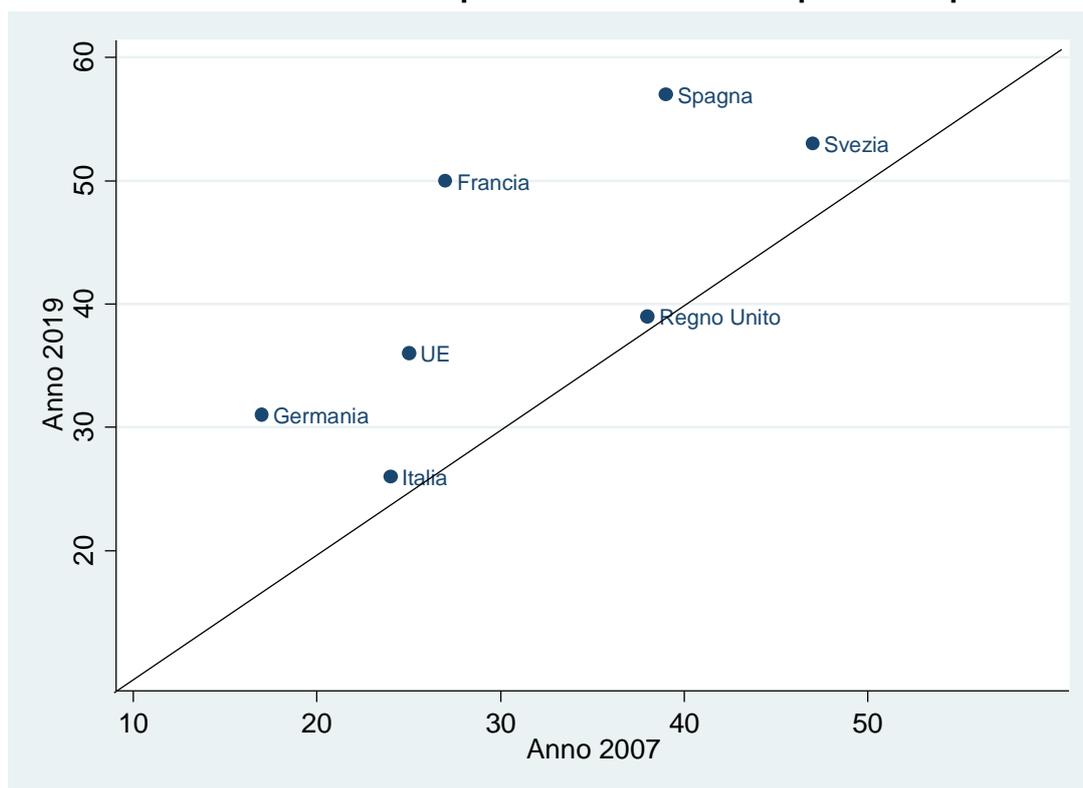
In ottica comparata, quindi, *l'Italia appare in netto ritardo rispetto alla media europea e, in particolare assieme all'Austria, è il fanalino di coda in Europa occidentale* (fig. 6).

Figura 6 - Tassi di frequenza dei servizi alla prima infanzia per bambini con meno di 3 anni nei paesi dell'Unione e di altri paesi europei (2018-19)



Fonte: elaborazione dati EU-Silc

Figura 7 - Tassi di frequenza dei servizi alla prima infanzia per bambini con meno di 3 anni: Confronto tra i tassi del 2007 e quelli del 2019 in alcuni paesi europei



Fonte: elaborazione dati EU-Silc

Inoltre, rispetto agli altri grandi paesi dell'Unione Europea, è rimasta praticamente immobile nel corso degli ultimi anni. La figura 7, che compara il tasso di frequenza nel 2007 con quello più recente disponibile del 2018-19, illustra chiaramente che *solo Italia e Regno Unito presentano oggi tassi di frequenza alla prima infanzia simili a quelli del periodo pre-crisi, mentre tutti gli altri paesi hanno marcatamente aumentato il proprio tasso di frequenza e con l'importante differenza che il Regno Unito partiva già negli anni 2000 da tassi ben più alti di quelli italiani.*

3. La scuola dell'infanzia

3.1 La diffusione delle scuole dell'infanzia

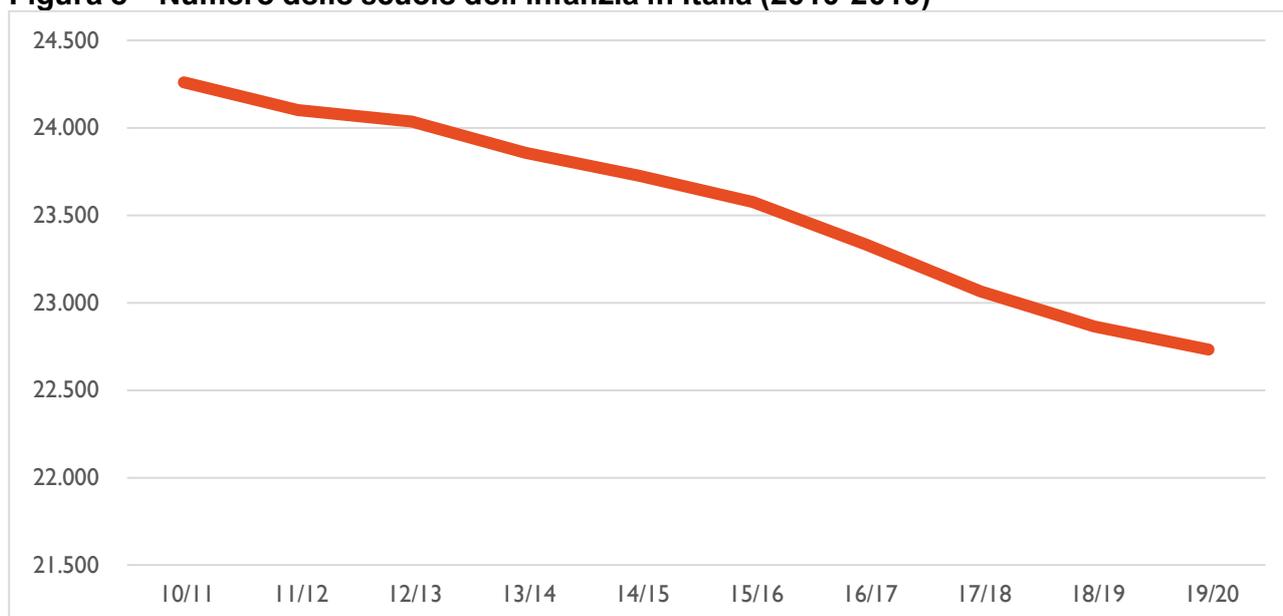
Le scuole d'infanzia a gestione pubblica comprendono le scuole statali, le scuole pubbliche non statali e le scuole paritarie della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Ad esse vanno aggiunte le scuole d'infanzia paritarie.

Nell'anno scolastico 2019/20 si rilevano 22.732 scuole d'infanzia attive sul territorio nazionale, di cui circa due terzi a gestione pubblica (67,4%) e un terzo a gestione privata (32,6%). In totale i bambini iscritti alla scuola dell'infanzia sono 1.415.140, di cui circa il 72% frequenta scuole gestite dal settore pubblico e circa il 28% frequenta scuole private.

Nel corso dell'ultimo decennio si è registrata una diminuzione sia nel numero delle scuole (fig. 8) che degli iscritti (fig. 9). In particolare, dall'anno scolastico 2010/11 al 2019/20, il numero delle scuole d'infanzia si è ridotto del 6% circa, passando da 24.101 a 22.732. Tale riduzione ha riguardato di più le strutture private (diminuite dell'11%) rispetto a quelle pubbliche (-4%).

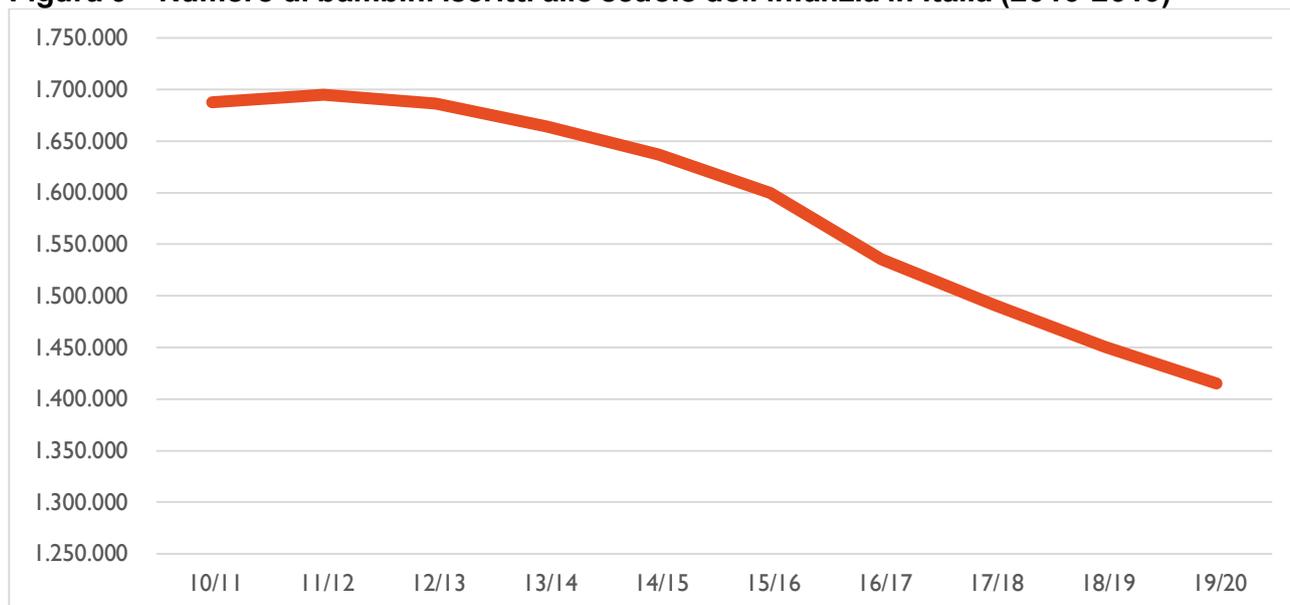
Gli alunni iscritti sono diminuiti nello stesso periodo in maniera anche più marcata: -16% (circa un alunno su sei). Anche in questo caso il calo degli iscritti è fortemente più accentuato nel settore privato (-23%, quasi un quarto dei bambini) che in quello pubblico (-13%).

Figura 8 – Numero delle scuole dell'infanzia in Italia (2010-2019)



Fonte: Ministero dell'Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica

Figura 9 – Numero di bambini iscritti alle scuole dell’infanzia in Italia (2010-2019)



Fonte: Ministero dell’Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica

Il dato sulla diminuzione delle scuole dell’infanzia è importante anche in un’ottica di potenziale rafforzamento dei servizi educativi nella fascia 0-3, a partire dai nidi. Infatti, come argomentato in varie parti di questo rapporto, per aumentare la copertura nella fascia 0-3 occorre prevedere non solo un aumento della spesa corrente pubblica ma anche un sensibile investimento in infrastrutture. Occorre attentamente valutare se una parte di queste infrastrutture non possa essere ricavata dalla ristrutturazione e adeguamento di scuole dell’infanzia dismesse. Nel solo settore pubblico (composto da scuole statali e non statali pubbliche) sono state chiuse 635 scuole per l’infanzia fra il 2010 ed il 2019, di cui 316 solo nell’ultimo quinquennio. Si potrebbe anche ulteriormente verificare quanta parte delle 893 scuole dell’infanzia private dismesse nell’ultimo decennio (di cui 528 nell’ultimo quinquennio) siano acquistabili o utilizzabili a tal fine. Complessivamente, occorre valutare quanta parte di questo patrimonio sia utilizzabile, con adeguati lavori di ristrutturazione, al fine di rafforzare in tempi non lunghi l’offerta di servizi per la fascia 0-3.

Solo in parte la diminuzione degli iscritti è imputabile al decremento della popolazione di riferimento. Se, infatti, si rapporta il numero di iscritti al totale dei bambini in età 3-5 anni nel 2019 emerge come tale percentuale si sia ridotta in maniera abbastanza significativa, passando da circa il 96% del 2010 a circa l’89% del 2019.

Dato che, rispetto ai nidi, in questo caso esiste un’offerta già pronta di scuole dell’infanzia (sia sotto il profilo degli insegnanti che delle strutture) per accogliere i bambini in età 3-5 anni, occorre chiedersi se sia in atto un processo di allontanamento strisciante e silenzioso o di posticipazione dell’entrata nelle scuole dell’infanzia (non a 3 anni, ma a 4 o 5 anni) da parte di gruppi di genitori verso la scuola dell’infanzia. È da vari anni che tale discesa è in atto. Una scomposizione per singolo anno di età della frequenza scolastica alla scuola dell’infanzia mostra che nell’anno scolastico 2019/2020 tale tasso è stato pari all’88,8% per i bambini di 3 anni, al 91,5% per i 4-enni e all’86,7% per i bambini di 5 anni. Il più basso tasso di copertura sui bambini più grandi nasconde un fenomeno dalle proporzioni consistenti in questa età: l’iscrizione in anticipo alla scuola primaria nell’anno scolastico di riferimento di circa 36 mila bambini di 5 anni (pari al 7% dei 5-enni). Ne consegue che circa il 94% dei bambini di 5 anni frequenta una struttura educativa (scuola d’infanzia o scuola primaria), ma

tra questi vi è una piccola, ma significativa, percentuale che frequenta una struttura non pensata per quell'età.

Inoltre, tale fenomeno è più diffuso nel Mezzogiorno: il 70% degli anticipatari risiede in questa ultima area del paese. In particolare, la quota di bambini di 5 anni che accedono in anticipo alla scuola primaria è vicina al 15% nelle regioni del Mezzogiorno, ben al di sopra della media nazionale (7%) e della quota riferita al Centro-Nord (3,2%). Dato che nel Mezzogiorno una parte rilevante della domanda delle famiglie di servizi educativi per i bambini, come i nidi, non trova adeguata corrispondenza nell'offerta sul territorio di servizi specifici per la fascia di età 0-3 anni, tale domanda si traduce almeno in parte in anticipi nella scuola dell'infanzia che, successivamente, si trasforma dopo il triennio nella scuola dell'infanzia in entrata anticipata nella scuola primaria: una forzatura delle tappe del percorso educativo che non necessariamente corrisponde ad effettive condizioni di precocità e che invece può sovraccaricare di impegni e attese inadeguate i bambini.

In ogni caso, se ragioniamo tenendo presente il tasso di frequenza scolastica complessivo dei bambini dai 3 ai 5 anni (comprensivo della scuola d'infanzia e della scuola primaria), risulta come il 91,4% della popolazione residente in questa fascia d'età frequentanti. Si tenga presente che questo è un tasso di circa due punti percentuali più basso di quello registrato dall'Istat (2020) su dati riferiti all'anno scolastico 2017-18.

3.2 Il contesto familiare dei bambini dai 3 ai 5 anni

Alla luce dei dati appena presentati, se da un lato, non sembra particolarmente presente un problema di tassi di frequenza scolastica nella scuola dell'infanzia, dato che oltre il 91% dei bambini ha accesso a queste strutture educative, dall'altro, il trend di diminuzione in atto nell'ultimo decennio rappresenta un campanello d'allarme. Come spiegare tale dato?

Un recente studio dell'Istat⁸⁵ mostra come il livello di benessere socio-economico della famiglia, il titolo di studio e la condizione lavorativa dei genitori, soprattutto delle madri, hanno un parziale impatto sulle scelte educative per i propri figli. In particolare, le famiglie con madri lavoratrici (indipendentemente dal tipo di lavoro fatto) e quelle con madri ad alta istruzione sono le più propense a mandare fin dai tre anni i figli alla scuola dell'infanzia. All'opposto, le famiglie con redditi bassi o a rischio di povertà o esclusione sociale presentano percentuali di bambini iscritti in strutture educative inferiori rispetto alle famiglie che non vivono le stesse difficoltà.

Possiamo, però, indagare più approfonditamente il fenomeno con dati amministrativi per cercare di comprendere meglio come le variabili appena riportate incidano sulla frequenza scolastica dei bambini fra 3 e 5 anni. I dati contenuti nella tabella 3 ci aiutano a comprendere meglio il fenomeno.

Una spiegazione in termini di tradizionale contrapposizione Nord-Sud in questo caso non regge, a differenza che per i nidi. I dati per il 2019-2020 indicano come il tasso di frequenza scolastica dei bambini dai 3 ai 5 anni (comprensivo della scuola d'infanzia e della scuola primaria, grazie agli anticipi) al Sud è pari al 94,8%, mentre nel Centro-Nord è pari al 90,2%. Se la variabile territoriale non offre particolari indicazioni, quella relativa alla cittadinanza del bambino è molto saliente: quasi il 94% dei bambini con cittadinanza italiana frequenta la scuola dell'infanzia o ha anticipato l'entrata alla scuola primaria, a fronte dell'80% circa dei bambini con cittadinanza straniera. La più alta incidenza dei bambini con cittadinanza non italiana al Centro-Italia rispetto al Sud spiega in buona parte anche la differenza trovata sopra fra queste due aree del Paese.

Tabella 3 – Tasso di frequenza scolastica dei bambini dai 3 ai 5 anni (comprensivo della scuola d’infanzia e della scuola primaria) per area geografica e per cittadinanza - Anno scolastico 2019/2020 (Valori percentuali)

	Tasso di frequenza
<i>Totale Italia</i>	91,4%
<i>Comune di residenza del bambino:</i>	
Centro-Nord	90,2%
Mezzogiorno	94,8%
<i>Cittadinanza del bambino:</i>	
Italiana	93,6%
Non italiana	80,2%

Fonte: elaborazioni a partire da Ministero dell’Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica

Data l’importanza della formazione prima della scuola primaria nel sistema educativo italiano e alla luce di quanto scritto nel capitolo 1 sull’importanza per il benessere dei bambini di frequentare i nidi e le scuole dell’infanzia, il fatto che un bambino di cittadinanza non italiana ogni cinque non acceda a tale scuola è un fatto gravissimo, che avrà ricadute negative sul proseguo del percorso scolastico e lavorativo dello stesso.

Come spiegare un fenomeno di così ampie proporzioni? G. Favaro dedica un intero documento ai “bambini assenti”⁸⁶ attribuendo le ragioni di tale assenza rispettivamente alla famiglia (una sottovalutazione dell’importanza di questa tappa educativa, le difficoltà organizzative e le distanze fisiche tra casa e scuola, soprattutto per i nuclei che abitano in situazioni isolate) ed al contesto di accoglienza (i costi del servizio mensa non sostenibili per tutti, le difficoltà di inserimento dei figli degli immigrati soprattutto laddove i posti disponibili sono limitati o dove, in maniera discriminatoria, si vuole disincentivare la frequenza dei bimbi stranieri).

3.3 La diffusione del tempo pieno ed i costi sostenuti dai genitori nelle scuole dell’infanzia

Complessivamente, quindi, il tasso di copertura nelle scuole dell’infanzia è relativamente alto. Tuttavia, il paragrafo precedente ha messo in luce una forte criticità rispetto alla frequenza per i bambini di cittadinanza straniera. In questo paragrafo si mettono in luce altre due criticità: da un lato, la diffusione del tempo pieno, che dovrebbe essere la modalità standard di organizzazione di tali scuole; dall’altro, i costi sostenuti dalle famiglie nella scuola dell’infanzia.

Per quanto riguarda il primo tema, un bambino su dieci fra quelli iscritti alla scuola dell’infanzia non beneficia del tempo pieno (tab. 4).

Tabella 4 – L’incidenza del tempo pieno e dell’orario ridotto nelle scuole dell’infanzia per regione (valori percentuali) (anno 2019/20)

	Orario ridotto (massimo 25 ore)	Tempo pieno (oltre 25 ore)	Totale
Piemonte	2,3%	97,7%	100,0
Valle d’Aosta	0,0%	100,0%	100,0
Lombardia	1,1%	98,9%	100,0
Trentino A.A.	0,0%	100,0%	100,0
Veneto	1,5%	98,5%	100,0
Friuli V.G.	0,9%	99,1%	100,0
Liguria	2,3%	97,7%	100,0
Emilia Romagna	3,1%	96,9%	100,0
Toscana	2,9%	97,1%	100,0
Umbria	5,7%	94,3%	100,0

Marche	3,6%	96,4%	100,0
Lazio	17,3%	82,7%	100,0
Abruzzo	3,7%	96,3%	100,0
Molise	9,1%	90,9%	100,0
Campania	12,3%	87,7%	100,0
Puglia	22,6%	77,4%	100,0
Basilicata	6,6%	93,4%	100,0
Calabria	13,7%	86,3%	100,0
Sicilia	41,8%	58,2%	100,0
Italia	10,0%	90,0%	100,0

Fonte: elaborazioni a partire da Ministero dell'Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica

In gran parte delle regioni italiane tale percentuale è molto contenuta e può rispondere a bisogni specifici di bambini e famiglie. In particolare, in tutte le regioni del Centro-Nord ed in Abruzzo si attesta attorno o al di sotto del 4% tranne che in Umbria (5,7%) e nel Lazio (17,3%). La mancanza del tempo pieno riguarda soprattutto le regioni del Sud: Campania e Calabria fanno registrare percentuali di bambini a tempo parziale pari al 12-14%, la Puglia raggiunge quasi il 23%. Il caso più differente da tutti gli altri è rappresentato dalla Sicilia, in cui oltre quattro bambini su dieci (41,8%) frequentano il tempo parziale.

Accanto al tema della mancata frequenza al tempo pieno, sostanzialmente legato ad alcune regioni del Sud e al Lazio, una questione importante è anche quella dei costi sostenuti dalle famiglie per la frequenza delle scuole dell'infanzia (tab. 5). Nel sistema di scuole private si paga una retta per iscrivere i propri figli, mentre in quelle pubbliche non vi sono rette da pagare. *Tuttavia, in queste ultime (come del resto nelle prime) le famiglie devono contribuire ai costi dei pasti, dato che gran parte dei bambini frequenta a tempo pieno. Si tratta di una spesa non irrilevante e, soprattutto, che può creare problemi nelle fasce della popolazione con redditi medio-bassi. Come ricostruito da Cittadinanzattiva nell'anno scolastico 2019/2020, la spesa media annuale pro-capite per la mensa scolastica nelle scuole dell'infanzia è stata pari a 735 euro, con importi pro-capite in genere superiori agli 800 euro in Nord Italia, anche se nelle scuole d'infanzia pubbliche, come nella scuola dell'obbligo, vi sono tariffe inferiori o nulle per i redditi modesti o bassi. Anche l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2019) offre stime sostanzialmente in linea con quelle di Cittadinanzattiva.*

Tabella 5 - Spesa media annuale pro-capite per mensa scolastica nelle scuole dell'infanzia (anno 2019/20)

Regioni	Spesa media annuale
Piemonte	€874
Valle d'Aosta	€720
Liguria	€865
Lombardia	€854
Veneto	€750
Trentino Alto Adige	n.d.
Friuli V.G.	€644
Emilia Romagna	€943
Toscana	€794
Umbria	€660
Marche	€599
Lazio	€650

Abruzzo	€644
Molise	€644
Campania	€632
Puglia	€586
Basilicata	€782
Calabria	€674
Sicilia	€622
Sardegna	€606
Italia	€735

Fonte: Cittadinanzattiva, IV Indagine Tariffe e Qualità delle Mense scolastiche, 2019

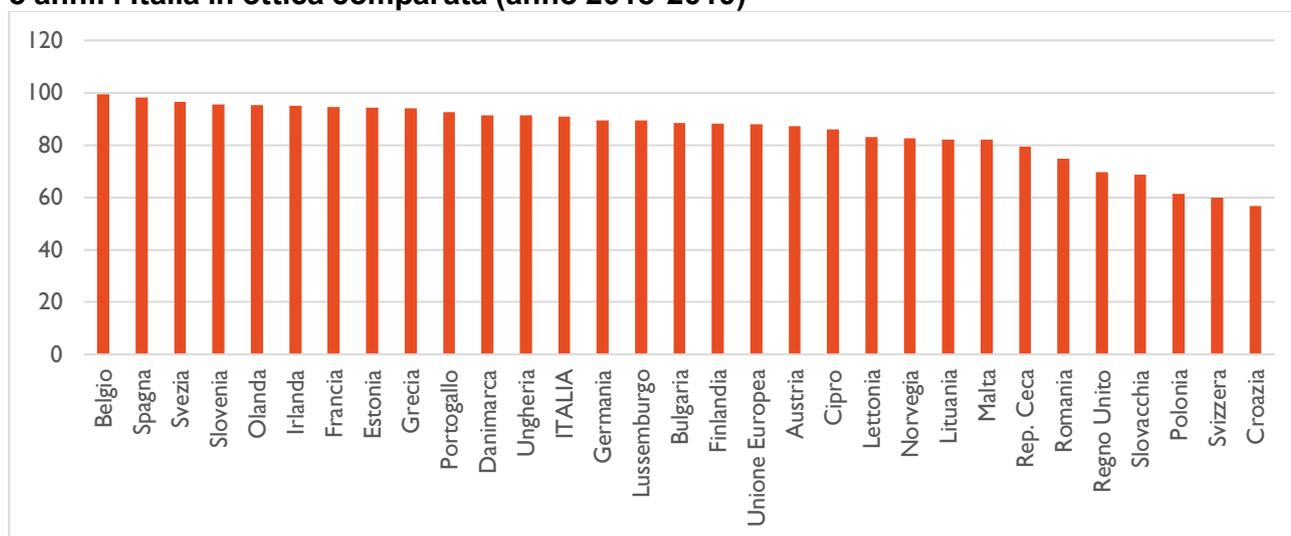
Inoltre il tema del tempo parziale e del servizio di mensa sono particolarmente legati fra loro soprattutto nelle regioni del Sud. A tal proposito, nell’XI Rapporto del Gruppo CRC, pubblicato il 20 novembre 2020⁸⁷, si evince come: “nelle Regioni meridionali, benché la scuola dell’infanzia sia ampiamente diffusa, un numero particolarmente alto di bambini ne fruisce solo a tempo parziale, in sezioni antimeridiane o per non più di 25 ore settimanali. Ciò vuol dire che molti bambini non condividono né un pasto quotidiano completo, né lo spazio e il tempo necessari a una socialità distesa e continuativa”.

Ugualmente, è ipotizzabile, come fa Favaro (2013), che sulla limitata partecipazione dei bambini di cittadinanza non italiana alle scuole dell’infanzia possa incidere anche il costo delle mense.

3.4 L’Italia in ottica comparata

Così come per i servizi educativi nella fascia di età 0-3, l’indagine Europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie (Eu-silc) fornisce informazioni anche per la fascia 3-6. Secondo questa fonte campionaria, nel 2018, in Italia il 91% dei bambini fra i 3 e i 5 anni frequentava una scuola dell’infanzia, pubblica o privata (fig. 10), al netto degli anticipatari alle scuole primarie. *L’Italia è al di sopra della media europea e si situa fra i paesi che più investono ed assicurano questo tipo di intervento educativo.*

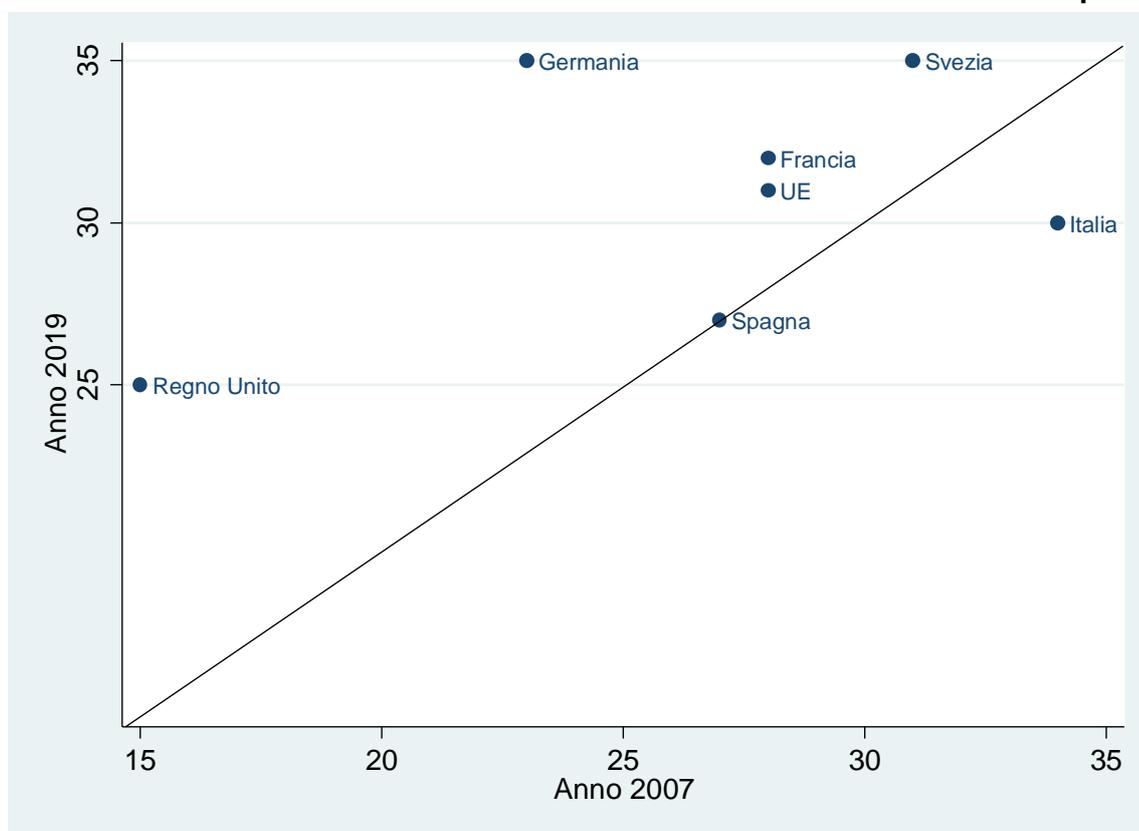
Figura 10 – Tassi di copertura dei servizi educativi alla prima infanzia per bambini in età 3-5 anni: l’Italia in ottica comparata (anno 2018-2019)



Fonte: elaborazione dati EU-Silc

Allo stesso tempo, tuttavia, l'Italia si colloca al di sotto della media dell'Unione Europea per quanto riguarda il numero di ore passate nelle scuole dell'infanzia (figura 11). In particolare, mediamente in Italia un bambino passa 30 ore alla settimana nelle scuole dell'infanzia (il dato è in buona parte influenzato dalla presenza di bambini frequentanti a tempo parziale) a fronte di una media europea leggermente superiore. La distanza con Francia e, soprattutto, Svezia e Germania (tempo medio di 35 ore) è ben più marcata, mentre il dato italiano risulta più alto di quello inglese o spagnolo. Allo stesso tempo, il confronto temporale fra il 2007 e l'anno più recente disponibile mostra come sia avvenuta in Italia una diminuzione del totale delle ore passate nelle scuole dell'infanzia (nel 2007 la media era pari a 35 ore), caso unico in Europa occidentale, dove invece nel corso del tempo il numero medio di ore è rimasto stabile o, più spesso, è aumentato.

Figura 11 – Numero di ore medie passate settimanalmente nei servizi educativi alla prima infanzia dai bambini in età 3-5 anni. Confronto tra il 2007 e il 2019 in alcuni paesi europei



Fonte: elaborazione dati EU-Silc

4. I servizi per genitori con figli nella fascia 0-6 anni

In Italia, l'attenzione alle relazioni con i genitori e alla loro partecipazione secondo modalità sia informali che formali è sempre stata presente nei servizi nido e nelle scuole dell'infanzia di qualità. Negli anni si è evidenziata una sempre maggiore richiesta da parte delle famiglie di essere sostenute nell'esercizio della funzione genitoriale. Sono state sperimentate ed attivate forme di *accompagnamento leggero* alla genitorialità (Genitori più, Nati per leggere, ecc.) e sono stati realizzati servizi strutturati che accolgono bambini nella prima infanzia e i loro genitori insieme. Questi servizi, che rispondono a denominazioni differenti nei diversi

territori (Tempo per le Famiglie, Spazio Insieme, Centri per bambini e genitori, ecc.), hanno trovato riconoscimento nazionale nel *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali* (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 2009) e specifiche indicazioni organizzative in molte legislazioni regionali relative ai servizi per l'infanzia⁸⁸.

Il D.lgs 65/2017 (art. 2, comma 3, lettera c, punto 1) ha denominato questa tipologia di servizi educativi *centri per bambini e famiglie* (CBF), e definito come loro funzione quella di accogliere insieme bambini e adulti familiari, offrendo ai bambini occasioni di socializzazione con coetanei, apprendimento e gioco e agli adulti accompagnatori momenti di comunicazione e incontro attorno ai temi dell'educazione e della genitorialità. In questo ambito, i CBF fanno parte della categoria dei *servizi integrativi*. I CBF condividono con tutti gli altri servizi educativi per l'infanzia definiti nel D.lgs 65/2017 alcuni principi e requisiti fondamentali, quali la qualificazione universitaria del personale educativo (Laurea triennale in Scienze dell'educazione, indirizzo specifico), l'essere collegati in rete con gli altri servizi educativi e scuole dell'infanzia nel coordinamento pedagogico territoriale e la formazione continua in servizio, mentre gli standard strutturali (spazio, servizi generali, ecc.) e di funzionamento (rapporto numerico educatore/bambini, orari e calendario) restano normati nelle Leggi regionali.

Le limitazioni alla spesa degli Enti locali hanno particolarmente indebolito la diffusione dei CBF, spesso sacrificati davanti all'esigenza pressante di servizi tradizionali, e allentato i rapporti con gli altri servizi educativi per l'infanzia presenti sul territorio. È anche diminuito l'investimento nella formazione che aveva interessato sia le/gli educatrici/tori destinate/i a operare in questi servizi, sia quelle/i rimaste/i nei nidi, attivando in tutto il settore nuove consapevolezze sulle tematiche della genitorialità e delle relazioni con le famiglie.

Recentemente, il Fondo per il contrasto alla povertà educativa gestito dall'IS CiB ha finanziato una serie di progetti, affidati a Enti del Terzo Settore, alcuni dei quali offrono servizi di accompagnamento ad accesso universale per genitori con i propri bambini con le caratteristiche sopra descritte, spesso in stretta collaborazione con servizi educativi, laddove esistenti e con altri servizi per l'infanzia⁸⁹.

Nel complesso, si può stimare, sulla base della documentazione esistente⁹⁰, che servizi per genitori e bambini, che rispondano a requisiti di qualità, condotti da educatori in possesso di adeguata formazione, compresenza di genitori e bambini, con inizio precoce nei primi mesi di vita e ad accesso universale, siano attualmente in tutta Italia tra 400 e 600. Considerando che la media di accesso è di alcune decine di famiglie per servizio all'anno fino a un massimo di 100-120, si stima che tra le 20 e le 40mila famiglie con bambini 0-3 all'anno (cioè il 2-4% delle famiglie con bambini 0-3), in gran parte residenti al centro-nord, fruisca attualmente di questi servizi, che vengono erogati da una varietà di enti sia pubblici che del terzo settore.

Diverso il caso dei servizi per genitori e famiglie attivati dai Comuni in alcune Regioni del Centro-Nord (Centri Famiglia). Questi centri offrono una varietà di servizi, quali sportelli informativi, spazi protetti, mediazione e consulenza familiare, ma non offrono quasi mai servizi a prevalente finalità educativa: le professionalità impegnate sono adeguate ad un lavoro psico-sociale, e infatti il target è quasi sempre costituito da un'utenza segnalata dai servizi o che accede spontaneamente alla ricerca di risposte a problematiche emergenti (ad es. separazione). Sempre di natura selettiva, attivati cioè su segnalazione dei servizi, sono i programmi quali PIPPI, finalizzati al sostegno a situazioni di fragilità e alla prevenzione dell'istituzionalizzazione.

Infine, in alcune Aziende Sanitarie, tramite i punti nascita o i consultori familiari, sono offerti contenuti riguardanti la genitorialità e lo sviluppo del bambino introdotti a integrazione delle

componenti più tradizionalmente medico-sanitarie dei percorsi nascita (prevalentemente pre- in alcuni casi post-parto). La tendenza a inserire contenuti di “preparazione alla nascita” è in aumento. Raramente questo avviene in collaborazione con servizi educativi nell’ambito di percorsi territoriali condivisi.

5. Punti di forza e di debolezza del sistema integrato 0-6

L’analisi svolta in questo capitolo ha delineato una chiara mappa dei servizi educativi e di istruzione in Italia e fatto emergere molte debolezze di tale sistema, accanto ad alcuni punti di forza.

Il principale punto di forza del sistema 0-6 in Italia è rappresentato dalle scuole dell’infanzia: la percentuale dei bambini iscritti a queste scuole è alta e l’Italia si colloca leggermente al di sopra media europea. Un secondo punto di forza è la crescita di una domanda da parte delle famiglie e di una offerta di servizi per sostenere queste ultime nelle loro funzioni genitoriali. Questo secondo fenomeno mostra come il sistema integrato 0-6 si stia arricchendo qualitativamente, anche se le dimensioni dell’offerta sono ancora contenute.

Le principali criticità da mettere in evidenza sono:

- La frequenza dei bambini/e ai servizi per la fascia 0-3 (nido e servizi integrativi), considerando sia i servizi pubblici che privati, non supera un quarto dei bambini (ben sotto quindi la soglia minima del 33% stabilita dalla EU). Inoltre si tratta di una media, che nasconde forti squilibri territoriali (Nord/Sud, ma anche grandi/piccoli comuni) e persistenti disuguaglianze sociali di accesso.
- La quota di bambini sotto i 3 anni che frequenta un servizio pubblico è molto bassa (solo il 14,1%) e in scarsa crescita negli ultimi anni. La bassa offerta pubblica ha evidenti ripercussioni nell’accesso ai servizi da parte di bambini appartenenti a famiglie con minori risorse economiche e culturali, così come di quelli con madri non attive sul mercato del lavoro; nei fatti, l’attuale sistema di funzionamento di questi servizi è pensato innanzitutto come una risposta ai bisogni di conciliazione famiglia-lavoro dei genitori, in particolare delle madri ed è, pertanto, meno in grado di rispondere ai bisogni (e ai diritti) educativi dei bambini in quanto tali, a prescindere dalla condizione lavorativa dei propri genitori.
- Esiste una domanda insoddisfatta di servizi all’infanzia sotto i 3 anni, come dimostrano le ragioni del non ricorso al nido da parte dei genitori, che dipendono molto spesso da condizionamenti economici e sociali e non da scelte familiari. Insieme alla scarsità dell’offerta pubblica, il costo della retta dei nidi privati sembra essere una barriera per le famiglie con meno risorse, con il risultato che frequentano meno il nido proprio quei bambini che più potrebbero trarne vantaggi educativi, come illustrato nel capitolo 1. Altro elemento che evidenzia la domanda insoddisfatta di nidi è il fenomeno degli “anticipatari”, e cioè di coloro che hanno accesso alle scuole dell’infanzia prima del compimento del terzo anno di vita, nonostante queste non siano organizzate per rispondere ai bisogni dei bambini sotto i tre anni.
- Nella scuola infanzia (quindi dai 3 ai 6 anni non compiuti) si osserva un trend significativo di diminuzione del numero di iscritti, anche tenuto conto che una parte numerosa di bambini entra come “anticipataria”. Tale diminuzione non appare del tutto riconducibile al calo demografico, dato che diminuisce la percentuale di iscritti sul totale dei bambini, ma appare fortemente legata ad un tasso di frequenza molto più basso dei bambini di cittadinanza non italiana, il cui numero è cresciuto nel corso

del tempo. Un bambino senza la cittadinanza italiana su cinque non frequenta tale scuola a fronte del quasi 95% dei bambini che hanno tale cittadinanza. Questo dato rappresenta un profondo vulnus nel funzionamento dell'intero sistema di istruzione italiano, sia in termini di integrazione sociale sia perché è foriero di ripercussioni negative rispetto al proseguo del percorso scolastico di questi bambini.

- In una parte del paese, soprattutto al Sud, vi è un problema, a volte molto marcato, di bambini che non frequentano la scuola dell'infanzia a tempo pieno.

In conclusione, la situazione attuale in Italia dei servizi educativi per l'infanzia mette in evidenza la necessità di due linee principali di intervento. Da un lato emerge l'esigenza di politiche a sostegno sia della domanda di servizi sia dell'attivazione dell'offerta, attraverso investimenti pubblici per rendere disponibili un maggior numero di posti nei nidi.

Dall'altro lato, nella prospettiva di potenziare le importanti e possibili funzioni educative, di inclusione sociale e di riequilibrio delle distanze socio-economiche che i servizi all'infanzia possono avere, si pone la sfida dell'equità del sistema, dal punto di vista dell'accessibilità di tutti i bambini, indipendentemente dal luogo di residenza e dalle condizioni socio-economiche dei nuclei familiari.

Capitolo 3.

GLI OBIETTIVI SPECIFICI DELLA PROPOSTA

1. Gli obiettivi nel campo dei diritti educativi e di istruzione dei bambini nella prima infanzia e di supporto alle famiglie con figli

Il presente documento individua **4 obiettivi di fondo da conseguire nel campo dei servizi all'infanzia e alle famiglie con figli nella fascia 0-6:**

- 1. Riconoscere in maniera più compiuta i diritti educativi e di istruzione dei bambini in età 0-6 anni, tramite un ampliamento del grado di copertura e di impegno degli interventi pubblici**
- 2. Promuovere la qualità del Sistema integrato di educazione e di istruzione per i bambini in età 0-6 anni**
- 3. Promuovere la effettiva e progressiva integrazione del sistema 0-6**
- 4. Promuovere gli interventi a supporto della genitorialità**

Qui di seguito si illustrano gli obiettivi in maniera più puntuale.

2. Copertura e diritti educativi e di istruzione

Il presente documento propone un sensibile ampliamento e rafforzamento della copertura dell'offerta per i bambini tra 0 e 6 anni. Tale proposta si inserisce appieno nel più ampio disegno di rilancio del settore dell'educazione e dell'istruzione in Italia, che vede tra le proprie priorità il potenziamento dello sviluppo delle competenze di base e socio-relazionali, in stretta connessione con il primo ciclo di istruzione, e la riduzione del rischio di fallimento formativo precoce.

La proposta muove dalla **necessità di definire Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) anche nel campo dell'istruzione per i bambini in età 0-6 anni**, in modo tale da fissare e garantire l'esigibilità del diritto di ogni bambina e bambino a beneficiare di percorsi educativi e di istruzione da zero a sei anni, al di là di dove si nasce e si cresce. *Questa necessità è avvalorata da quanto documentato nel capitolo 2 del documento in merito all'esistenza di forti diseguaglianze territoriali e sociali nell'accesso alle opportunità educative, specie nella primissima infanzia.*

In particolare, **il primo obiettivo di breve-medio periodo è arrivare nel prossimo triennio a:**

- a) una copertura pubblica di almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni in ciascuna regione, tramite servizi educativi, gestiti da Pubbliche Amministrazioni o da altri Enti autorizzati al funzionamento e finanziati unicamente dalla fiscalità generale, assicurando la gratuità nell'accesso, da raggiungere entro tre anni, con l'obiettivo di assicurare a tutti i bambini il diritto soggettivo all'accesso al nido entro 10 anni;**
- b) garantire il 95% di tempo pieno per le sezioni di scuola dell'infanzia attualmente funzionanti in tutte le regioni per i bambini in età 3-5 anni e la parziale gratuità per i costi delle mense scolastiche e favorendo l'integrazione dei bambini di cittadinanza non italiana.**

Tali livelli di copertura sono calcolati rispetto ai servizi educativi "tradizionali" (nidi d'infanzia) e alle scuole dell'infanzia, e assicurandone la fruizione a tempo pieno.

Va incentivata anche l'offerta di servizi integrativi, come aggiuntiva (tranne che eventualmente in aree con scarsa densità abitativa) rispetto, appunto, a nidi e scuole per l'infanzia. Questi non vanno, quindi, computati nel calcolo del tasso di copertura complessivo da raggiungere.

La fissazione di un tasso di copertura di almeno il 33% dei bambini fra 0 e 3 anni, assicurato tramite un finanziamento pubblico dello stato centrale, integrato da fondi regionali e comunali, e senza la compartecipazione delle famiglie dei beneficiari, è importante per tre ragioni:

- **Assicura uno zoccolo duro e solido di prestazioni e di riconoscimento di diritti educativi e di istruzione dei cittadini più piccoli**, a partire dal quale si innesta nel breve-medio periodo una ulteriore offerta da parte di Comuni, Regioni e privati, mentre l'obiettivo nel medio-lungo periodo (10 anni) è quello di assicurare il diritto soggettivo all'educazione a tutte le famiglie con figli in età 0-3 anni.
- **Assicura la certezza di una offerta adeguata di servizi.** In una situazione di forte carenza di offerta educativa per la fascia 0-3, legata anche all'assenza di edifici adeguati ad ospitare asili nido, una strategia che si muova solo dal lato del sostegno alla "domanda" delle famiglie, dando loro "doti", "voucher", o riconoscendo forti agevolazioni fiscali rispetto alle tariffe di accesso a tali servizi, è fortemente riduttiva e tendenzialmente distorcente sul piano dell'equità, nella misura in cui non può surrogare la scarsità e diseguale distribuzione territoriale dell'offerta di servizi. In un contesto in cui enti locali e regionali non sono in grado di effettuare con proprie risorse investimenti ingenti per ampliare la propria offerta in termini sia di spazi per i servizi di nido, sia di sensibile ampliamento del numero di educatori, il rischio sarà che molte famiglie non riusciranno ad avere accesso a tali servizi, pur se verranno loro assicurate "doti" o "voucher" o agevolazioni. Si allungheranno le liste di attesa e aumenteranno le tariffe di accesso ai servizi esistenti, con il pericolo di un abbassamento complessivo della qualità dell'offerta educativa. Serve quindi un investimento infrastrutturale robusto, a guida pubblica, nell'ampliare l'"offerta", mettendo a disposizione spazi e luoghi adatti. Accanto a questo occorrerà prestare attenzione ad aumentare in maniera sensibile il personale che dovrà erogare queste prestazioni.
- **Assicura, tramite un meccanismo di finanziamento interamente centrato su fondi provenienti dalla fiscalità generale, che ovunque i bambini in età pre-scolare abbiano gli stessi diritti ad accedere a un percorso di educazione a prescindere dalle risorse e dalle scelte e priorità dei singoli Enti locali.** A questi ultimi spetterebbe il compito di allargare ed integrare questa copertura, come previsto dall'art. 7 del D.Lgs. 65/2017, che prevede in capo all'Ente Locale il compito di coordinamento dell'offerta educativa del proprio territorio, favorendo una convergenza verso l'alto per tutto il sistema di servizi alla prima infanzia in Italia. Attualmente metà della spesa per i servizi alla prima infanzia nella fascia 0-3 anni ricade su Regioni e Comuni (si veda il capitolo 2); date le differenti possibilità impositive dei Comuni, legate al livello di sviluppo economico locale, così come le loro differenti priorità di investimento pubblico, questo meccanismo di finanziamento comporta fortissime differenze nei tassi di copertura pubblici, come documentato nel capitolo 2. Si propone che, accanto ai finanziamenti statali tramite la fiscalità generale previsti dalla presente proposta, che dovranno assicurare tassi di copertura regionali pari al 33% senza pesare sulle casse delle amministrazioni regionali e locali e sulle famiglie dei beneficiari degli interventi, **la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali adotti una linea che preveda che almeno il 20% dei**

risparmi, ottenuti dalle Regioni e dai Comuni grazie al trasferimento statale, venga reinvestito nel sistema integrato 0-6.

Garantire il 95% di tempo pieno per le sezioni di scuola dell'infanzia attualmente funzionanti in tutte le regioni per i bambini in età 3-5 anni e la parziale gratuità per i costi delle mense scolastiche, significa estendere il diritto all'istruzione secondo i principi dell'universalità e della gratuità. Contrasterebbe la recente tendenza che vede una diminuzione dei bambini iscritti, per la parte non dovuta al calo demografico, e rafforzerebbe il diritto all'istruzione in quelle aree del Paese, specialmente del Sud, delle aree interne e delle zone periferiche metropolitane, in cui il tempo pieno è ancora poco diffuso, come illustrato nel capitolo 2. Occorre a tal fine compiere maggiori sforzi per l'inclusione dei bambini di cittadinanza non italiana nelle scuole dell'infanzia, dato che un quinto di quelli fra 3 e 5 anni non frequenta né questo tipo di scuole né ha anticipato l'iscrizione alla primaria. La partecipazione dei bambini e delle bambine con background migratorio alla scuola dell'infanzia rappresenta, inoltre, un'occasione per l'acquisizione delle competenze linguistiche in italiano, che si trasforma in *lingua filiale* che dai figli passa ai genitori. Nel documento dell'Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura, *È la lingua che ci fa eguali*, si indicano le strategie didattiche da applicare negli interventi educativi per la fascia 0-6 anni per promuovere l'acquisizione linguistica dei bambini con background migratorio, allontanando il rischio che questi possano intraprendere la scuola primaria privi di un bagaglio lessicale adeguato.

3. Mantenere e promuovere la qualità dei servizi

Data la crescente pressione di segmenti rilevanti dell'opinione pubblica, i governi in molti paesi europei hanno via via aumentato il loro grado di attenzione e di intervento nei servizi 0-6 ed in particolare nella fascia 0-3, che era quella su cui tradizionalmente minori erano le attenzioni pubbliche. La crescente domanda di servizi per i bambini sotto i tre anni, anche in funzione della conciliazione famiglia-lavoro da parte dei genitori, può indurre a cercare un bilanciamento tra aumento dell'offerta e abbassamento della qualità, per contenere i costi.

Si tratterebbe di una strategia fortemente miope.

La letteratura citata nel capitolo 2 del presente documento mette in chiaro che i servizi educativi e le scuole nella prima infanzia fanno bene alla crescita dei bambini se sono di qualità, altrimenti rischiano di non servire o, peggio, di creare problemi. Bene ha fatto, quindi, il legislatore italiano a collocare non solo la scuola dell'infanzia, ma anche i nidi nell'ambito del settore istruzione, riconoscendone il carattere eminentemente educativo.

L'aumento dei tassi di copertura deve essere quindi accompagnato dal mantenimento, e in alcuni contesti innalzamento, delle professionalità richieste a chi lavora in questo campo e da condizioni di lavoro adeguate (a partire dai salari e contratti di lavoro e dall'organizzazione dello stesso).

Il legislatore ha posto tra le finalità del sistema integrato 0-6 quella di promuovere 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. Questo però avviene attualmente nei limiti della dotazione finanziaria del Fondo che è assolutamente insufficiente a garantire gli standard di qualificazione del servizio. Le diverse responsabilità in capo a Stato, Regioni e Comuni si esplicano anche riguardo alla formazione in servizio di educatori e docenti e sono dirette alla promozione, supporto e valorizzazione del personale impiegato nel sistema integrato 0-6.

Per far sì che gli elementi che dovranno garantire l'innalzamento della qualità dei servizi educativi e di istruzione, personale e formazione, siano effettivamente esigibili, sarà necessario investire risorse aggiuntive per assunzioni e percorsi di formazione integrata, e modificare, ampliandoli, i limiti assunzionali imposti agli enti locali. La pandemia con l'introduzione dell'organizzazione del servizio a bolle potrà essere un'occasione di sperimentazione di percorsi educativi e di istruzione dedicati a piccoli gruppi e con un rapporto educatore/bambini, docente/alunno più alto, ma appunto, il limite al successo di questa sperimentazione è proprio una dotazione organica del personale insufficiente.

Sul piano contrattuale la situazione è diversificata: a seconda della natura dell'ente che eroga il servizio (Stato, Comune in forma diretta o indiretta, privato puro) si applica un diverso contratto collettivo nazionale. Gli educatori hanno diversi livelli di inquadramento, un diverso orario di lavoro e differenti livelli retributivi. In conseguenza dell'introduzione dell'obbligo della qualificazione universitaria per gli educatori dei servizi per l'infanzia sarà opportuno adeguare i sistemi di classificazione dei contratti collettivi e promuovere la valorizzazione in termini di inquadramento e retributivi di questa figura professionale all'interno dei contratti. Un indicatore importante sulla qualità dell'offerta educativa è naturalmente rappresentato dalle condizioni di lavoro determinate anche dai capitolati delle gare d'appalto, che i Comuni indicano per scegliere il gestore del servizio, qualora gli stessi decidano per una gestione indiretta. Consapevoli delle autonomie e dei vincoli delle pubbliche amministrazioni, sarà importante che attraverso una norma nazionale le Pubbliche Amministrazioni non assegnino i servizi attraverso formule che premiano i ribassi economici ma utilizzino quanto disposto dal "Codice dei contratti pubblici" (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.), in particolare in merito ai "Criteri di aggiudicazione dell'appalto", che all'art. 95, comma 7, stabilisce: "L'elemento relativo al costo, anche nei casi di cui alle disposizioni richiamate al comma 2, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi". In coerenza con la recente sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale sarà importante utilizzare il metodo della co-progettazione e della co-programmazione come importante possibilità per definire forme di accreditamento prevedendo l'utilizzo di costi di riferimento standard che garantiscono la qualità.

In prospettiva i contratti collettivi potrebbero introdurre attraverso tutti gli strumenti attualmente disponibili iniziative per progettare, promuovere, monitorare e valutare in materia di formazione continua, formazione e riqualificazione professionale, anche integrata, tra le varie figure professionali del sistema di educazione e istruzione 0-6.

Nell'immediato sarà necessario valutare l'impatto sul piano occupazionale provocato dall'introduzione dell'obbligo della qualificazione universitaria per gli educatori e se questo ha provocato un disallineamento tra offerta e domanda di lavoro.

Sul piano degli indicatori da utilizzare per monitorare e valutare la qualità dell'offerta educativa non si può prescindere dal rapporto educatore/bambino e docente/alunno. All'aumento delle risorse stanziare, quindi, dovrà corrispondere un investimento non solo nella diffusione dei servizi 0-6 nei territori ma anche nelle assunzioni di personale qualificato tali da giungere ad un innalzamento progressivo di questi rapporti. Altri indicatori da utilizzare riguarderanno la quantità e qualità delle iniziative di formazione dedicate al personale, l'adeguatezza degli spazi alla luce della normativa vigente, la percentuale di educatori/docenti coinvolti e le ore di formazione erogate.

Infine, un aspetto importante per promuovere la qualità dell'educativa rivolta alla fascia di bambini/e fra 0 e 6 anni è il potenziamento e la valorizzazione dei Coordinamenti pedagogici territoriali, uno degli strumenti principali individuati dal Decreto n. 65 per sostenere la

realizzazione del sistema integrato nei territori. Anche tenendo conto delle buone pratiche presenti in alcune aree del Paese, occorre individuare degli standard condivisi e omogenei a livello nazionale in merito ad alcuni aspetti di funzionamento dei Coordinamenti, tra cui: numerosità del gruppo di coordinamento, tipologia di composizione rispetto ai profili professionali (educatori, insegnanti, altri operatori), eventuale presenza di un coordinatore *primus inter pares*, modalità di reclutamento, percorsi di aggiornamento/formazione in servizio, attività da svolgere.

4. Progressiva integrazione del sistema 0-6

Come ricordato nel capitolo 2 di questo documento, in Italia l'offerta educativa per l'infanzia si è strutturata secondo un modello nettamente duale. Nel tempo i due segmenti hanno conosciuto un'evoluzione profondamente diversificata, che ha portato già all'inizio degli anni 1990 a una copertura universale della scuola dell'infanzia, grazie a un significativo impegno dello Stato, mentre la copertura per gli 0-3 anni è rimasta residuale fino ai primi anni Duemila, e rimane tuttora al di sotto dell'obiettivo europeo del 33%.

Il Dlgs. n. 65 del 2017 ha introdotto, come noto, il Sistema Integrato 0-6, cui attribuisce l'obiettivo di garantire ai bambini e bambine da 0 a 6 anni "pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali". Tra le molte ragioni per le quali il decreto legislativo è stato da più parti accolto con favore vi è proprio la ricomposizione dei due segmenti dei servizi all'infanzia in un sistema integrato, appunto, che possa consentire di ridurre alcune delle faglie che li hanno sin qui separati. Il testo, infatti, mentre ribadisce la specificità di ciascuno dei due segmenti, li riconduce entrambi sotto il coordinamento del Ministero dell'istruzione, pur nel rispetto delle funzioni e dei compiti delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli Enti locali, oltre che del Dipartimento della Famiglia. Proprio a causa della complessità della governance così disegnata, il testo promuove forme di coordinamento concrete a livello territoriale, i "Poli per l'infanzia", che accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, o comunque entro un unico coordinamento, più strutture di educazione e di istruzione per le bambine e i bambini fino ai sei anni di età, nel quadro di un percorso educativo integrato, potenziando la ricettività e favorendo la continuità tanto all'interno del ciclo 0-6, tra servizi di base e integrativi e nel passaggio tra il segmento 0-3 e le scuole dell'infanzia, come anche nella transizione alla scuola primaria. Alle Regioni, d'intesa con gli Uffici scolastici regionali, e tenuto conto delle proposte formulate dagli Enti Locali (e ferme restando le loro competenze e la loro autonomia), spetta la programmazione e la costituzione di Poli per l'infanzia che – pur non configurandosi come organismi dotati di autonomia scolastica – possono favorire il miglior utilizzo delle risorse, anche attraverso la condivisione dei servizi generali, degli spazi collettivi e delle risorse professionali, oltre che costituire laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio.

I poli dell'infanzia possono, dunque, essere costituiti al fine di realizzare il coordinamento e la continuità dell'offerta educativa già esistente, come anche per conseguire l'estensione, la diversificazione e l'innalzamento della qualità della stessa offerta. Per questo è necessario che funzionino sulla base di una regia pubblica capace di promuovere l'innovatività delle esperienze attraverso sia l'utilizzo delle strutture e degli spazi in un'ottica di edilizia scolastica innovativa, sia la programmazione e la definizione di modalità di gestione finalizzate a un progetto pedagogico centrato sulla continuità educativa. Una particolare attenzione va dedicata al numero di Poli per l'infanzia attivabili in ciascuna regione, con una priorità alle

aree caratterizzate da deprivazione socio-economica e da povertà educativa, e ai finanziamenti necessari, ricorrendo eventualmente sia alle risorse a disposizione per la ristrutturazione e per il miglioramento degli edifici (legge n. 128/2013 e successivi provvedimenti), sia a quelle a valere sui Programmi Operativi Regionali FSE e FSER.

Al momento attuale, tuttavia, i Poli dell'infanzia sono ancora, nel migliore dei casi, allo stato nascente. È quindi importante promuoverne l'effettiva realizzazione al fine di arrivare a quel sistema integrato che al momento rischia di essere poco più di un'etichetta. Per questo è anche importante monitorare e assicurare la realizzazione di quanto previsto dal Decreto n.65 in merito alla costruzione di edifici da destinare a Poli per l'infanzia innovativi a gestione pubblica, affidata all'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. Pur nel rispetto delle specificità delle diverse età dei bambini, la diffusione dei poli dell'infanzia consente in prospettiva la generalizzazione della continuità educativa da 0 a 6 anni e nel passaggio alla scuola dell'obbligo. Sul versante delle strutture, attraverso azioni coordinate di attivazione di equipe pedagogiche integrate (con specifiche figure di coordinatori pedagogici 0-6 da qualificare ed assumere), di formazione dello staff, di progettazione pedagogica, di coordinamento educativo. Sul versante delle famiglie, attraverso una iscrizione unica che garantisca la continuità del percorso educativo da un segmento all'altro (nido – eventuale sezione primavera – scuola dell'infanzia), l'abbattimento dei costi di iscrizione e di frequenza specie per il segmento 0-3 (coerentemente con l'obiettivo previsto anche dal Dgls. 65/2017 di abbattere i costi per le famiglie), forme coordinate di rappresentanza dei e di relazione con i genitori.

Ai poli 0-6 saranno ricondotti anche i servizi integrativi (spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi educativi in contesto domiciliare), come avviene già, per esempio, nei circoli territoriali del Comune di Torino, con le ludoteche. Nei diversi contesti, in relazione alle specifiche risorse locali, anche in termini di numero, dimensione, localizzazione, caratteristiche delle strutture esistenti o convertibili allo scopo, i poli 0-6 potranno essere realizzati in sedi diverse, presso servizi 0-3, scuole dell'infanzia o anche direzioni didattiche o istituti comprensivi del sistema nazionale di istruzione e formazione.

Il sovradimensionamento delle scuole dell'infanzia connesso alla riduzione del numero di bambini in età 3-5 in alcune aree del paese dove, parallelamente, sensibile è invece la carenza di servizi 0-3, suggerisce l'opportunità di realizzare i poli 0-6 nelle sedi delle scuole dell'infanzia. Queste possono divenire plessi multi-servizi, con interventi volti ad adeguare la natura di una parte degli spazi per accogliere fasce d'età diverse (0-3 anni, o 24-36 mesi) o servizi diversi (spazi gioco, ecc.).

Sul versante della natura gestionale, nel considerarne l'eterogenea composizione in ciascun territorio, a partire da un nucleo minimo rappresentato dai servizi comunali (a gestione diretta o esternalizzata), il raccordo realizzato dai poli 0-6 potrà avere estensione più o meno ampia, includendo rispettivamente i servizi convenzionati, accreditati o autorizzati, per la realizzazione di un vero sistema integrato.

In questo senso, i servizi costitutivi dei Poli 0-6 anni dovranno comunque essere coerenti a quanto previsto dal D.Lgs. 65/2017 e possibilmente espressi nell'ambito di una programmazione territoriale che, a partire dalla costituzione dei coordinamenti pedagogici, che vanno potenziati e valorizzati, e di eventuali patti educativi, esprimano la congruenza della progettazione con le specificità del contesto socio-economico di riferimento, come anche della specifica configurazione locale del sistema dei servizi.

5. Promozione degli interventi di supporto alla genitorialità

Nel quadro di un investimento straordinario sulla cura e educazione dei bambini nei primi anni di vita è essenziale considerare l'importante ruolo che possono svolgere i centri per bambini e famiglie (CBF), sia rispetto alla tutela del benessere del singolo bambino utente e del suo nucleo familiare e la prevenzione del disagio psicologico e sociale, sia rispetto alla riformulazione culturale e alla riorganizzazione integrata degli interventi rivolti all'infanzia sul territorio.

Per potenziare l'impatto del messaggio **culturale dei Centri per bambini e famiglie all'interno del sistema integrato zero-sei come servizio integrativo specifico e irrobustire la loro struttura organizzativa, si propone di sostenere la loro creazione all'interno degli istituendi Poli per l'infanzia** per favorire la continuità dell'esperienza di bambini e genitori da uno all'altro servizio e permettere uno scambio più continuativo tra gli operatori dei diversi servizi. *L'integrazione di un Centro per bambini e famiglie a fianco degli altri servizi, attivati sulla base della programmazione locale, siano essi sezioni di nido o di scuola dell'infanzia, uno Spazio gioco o una sezione Primavera, può permettere una programmazione delle attività del CBF più consona alle esigenze del singolo territorio e più duratura nel tempo di quanto non avvenga oggi, stante le diverse collocazioni che essi si trovano a avere a seconda dei contesti e delle vicende locali, garantendo anche maggiore flessibilità e accessibilità. Inoltre, può accompagnare il lavoro degli educatori e insegnanti degli altri servizi educativi nell'affrontare le problematiche della genitorialità e degli interventi da attivare per sostenerla.*

Il riferimento stabile a una stessa figura di coordinatore pedagogico e l'attivazione di interventi continuativi di formazione in servizio condivisa da tutti gli operatori dei servizi afferenti al Polo sono strumenti essenziali per garantire una buona qualità dell'offerta.

L'inserimento dei CBF all'interno dei Poli per l'infanzia può anche alimentare rapporti di scambio e collaborazione con i servizi sanitari (tra cui i percorsi per genitori in attesa e di supporto nei primi mesi del bambino), sociali e culturali (biblioteche, spazi museali, ecc.), in modo da potenziare la conoscenza reciproca, anche attraverso eventi formativi multiprofessionali che coinvolgono operatori di servizi diversi, e facilitare i percorsi delle famiglie nell'utilizzo dei servizi.

Capitolo 4.

I MODELLI ORGANIZZATIVI DA ADOTTARE NEL SISTEMA 0-6

4.1 Modello di governance nazionale/locale

Il d.lgs. 65 del 2017 è il riferimento principale per declinare e prevedere i diversi interventi nel sistema integrato dell'educazione e dell'istruzione nella fascia 0-6.

Ciò significa che la responsabilità di indirizzo, coordinamento e promozione è in capo al Ministero dell'Istruzione, nel rispetto delle funzioni e dei compiti delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli Enti locali (art. 1, comma 4). La governance, quindi, deve essere multilivello, con il Ministero dell'Istruzione garante sia dei livelli essenziali a livello quantitativo e qualitativo, inclusi gli standard di formazione del personale e i criteri per l'accreditamento, e i governi locali.

Dentro questo quadro, 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, programmano l'intera offerta educativa 0-6 (art. 6) e la costituzione di *Poli per l'infanzia* definendone le modalità di gestione (senza dar luogo ad organismi dotati di autonomia scolastica) (art. 3 comma 2).

In realtà, il sistema di governance attuale è diverso per i nidi e per le scuole dell'infanzia. Per i primi, hanno un ruolo rilevante anche i Comuni cui spetta, oltre la programmazione territoriale e, qualora sia gestore, la fornitura di edifici, anche la gestione in forma diretta o indiretta. Per le seconde, i Comuni hanno responsabilità gestionali solo nel caso, sempre più residuale, di scuole dell'infanzia comunali. Altrimenti la gestione spetta allo stato (ed il personale è statale) o agli enti che organizzano scuole paritarie. Lo stato può avere una responsabilità gestionale diretta anche nel caso delle sezioni primavera.

Proprio l'esistenza di questi diversi livelli, ma anche di punti parziali di sovrapposizione, richiede innanzitutto un esercizio puntuale delle responsabilità di ciascuno. Per i nidi è anche necessaria la definizione di standard comuni per quanto riguarda il rapporto educatore-bambini e gli standard qualitativi di offerta educativa.

Si pone pertanto **l'esigenza di definire Livelli Essenziali delle Prestazioni che individuino garanzie omogenee nelle forme e nelle modalità dell'erogazione dei servizi educativi 0-3 in ogni parte del territorio nazionale.** Il *Quadro Europeo per la Qualità dei servizi educativi e di cura per l'infanzia* approvato con la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea nel 2019 può essere punto di riferimento per questa elaborazione. Sarà altrettanto opportuno procedere, in conseguenza dell'introduzione della qualificazione universitaria del personale educativo e nel rispetto dell'autonomia contrattuale delle parti e *dell'applicazione dei contratti sottoscritti dalle organizzazioni maggiormente rappresentative*, ad un adeguamento dei sistemi di classificazione dei contratti collettivi ed una valorizzazione in termini di inquadramento e retributivi dei lavoratori.

Andranno anche definitivamente superate le forme di affidamento della gestione con le modalità del massimo ribasso, a partire da quanto disposto dal "Codice dei contratti pubblici" (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.) in merito a "Criteri di aggiudicazione dell'appalto", che all'art. 95, comma 7, stabilisce: "L'elemento relativo al costo, anche nei casi di cui alle disposizioni richiamate al comma 2, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi".

Anche la recente sentenza della Corte Costituzionale relativa agli ambiti della co-progettazione, co-programmazione e accreditamento nei confronti degli Enti del Terzo Settore invita ad un approfondimento nel merito delle modalità di appalto dei servizi e dei rapporti di convenzionamento e concessione con i soggetti privati, al fine di rendere gli stessi maggiormente coerenti con i livelli di qualità finora richiamati. Nel rispetto delle diverse competenze tra gli organi istituzionali, la Conferenza Unificata (Stato – Regioni – Autonomie Locali) potrebbe essere la sede per la determinazione delle decisioni di merito.

4.2 Sistema integrato dell'educazione e dell'istruzione nella fascia 0-6: necessità di adottare un modello articolato di interventi

I nidi e le scuole per l'infanzia costituiscono i servizi fondamentali di riferimento rispettivamente per la fascia 0-3 e 3-6, sia dal punto di vista educativo sia dal punto di vista delle esigenze di conciliazione dei genitori. La modalità organizzativa del tempo pieno, quindi, deve rimanere quella di base e a questa dovrebbe far riferimento la percentuale di copertura che ci si pone come obiettivo rispettivamente per nidi e scuole dell'infanzia.

Per quanto riguarda la fascia 0-3, l'obiettivo di un 33% di copertura a intero finanziamento pubblico in ogni regione a titolo gratuito entro 3 anni, così come definito nel capitolo 3 di questo documento, riguarda quindi posti-nido a tempo pieno nei servizi (nidi, sezioni primavera) comunali (diretta o indiretta tramite convenzione o appalto). Eventuali posti disponibili per una fruizione a tempo parziale in base ad esigenze specifiche di bambini e famiglie vanno intesi come aggiuntivi.

Per quanto riguarda la fascia 3-6, l'obiettivo del 95% di copertura sempre su base regionale, così come definito nel capitolo 3 di questo documento, riguarda posti a tempo pieno, in scuole dell'infanzia, a gestione pubblica statale, comunale o paritaria.

Nidi e scuole per l'infanzia, nel loro progetto educativo, devono essere calibrati attentamente sulle caratteristiche del contesto sociale all'interno del quale si realizzano. È importante, dunque, che nella stesura di ciascun progetto si faccia esplicito riferimento al tipo di contesto sociale in cui il servizio si inserisce (densità abitativa, economia del territorio, presenza di famiglie straniere e non italofone) e in che misura il progetto stesso interagisce con esso. L'articolo 2, comma 3 lettera a, della legge 65/2017 afferma anche che i nidi e micronidi "Presentano modalità organizzative e di funzionamento diversificate in relazione ai tempi di apertura del servizio e alla loro capacità ricettiva, assicurando il pasto e il riposo e operano in continuità con la scuola dell'infanzia". Ciò richiede che l'Ente locale abbia una capacità di governo sull'andamento della domanda e sulla relativa offerta in grado di rispondere, con una offerta di prossimità, ai bisogni articolati dei bambini e delle famiglie, anche in relazione alle modalità di accesso. L'art.7 del D.Lgs.65 prescrive proprio che siano gli enti locali a coordinare l'offerta formativa sul proprio territorio. I Comuni, dunque, devono garantire la costruzione di una rete integrata tra servizi e scuole, attraverso una interazione con le scuole dell'infanzia attive sul territorio e con tutti i gestori dei servizi educativi, per il consolidamento di una rete di offerte coerenti con gli indirizzi dettati dallo Stato e dalle Regioni, ma anche con le specificità del territorio in cui si opera.

Sembrerebbe a tal fine pertinente, visto il già richiamato ruolo degli enti locali ai sensi del D. lgs.65/2017, procedere attraverso sistemi di finanziamento che non riproducano passate esperienze (tipo una quota fissa a bambino) ma legati a piani educativi territoriali in grado di esprimere quel sistema di rete e di coordinamento tra progetti e soggetti gestori che la stessa norma richiama.

4.3 Come rafforzare l'integrazione fra lo 0-3 e il 3-6 per arrivare ad un vero sistema 0-6?

I poli 0-6 potrebbero essere in prospettiva una soluzione per il concretizzarsi di un percorso educativo che, pur tenendo conto delle differenze evolutive, permetta uno sviluppo coerente e integrato dei bambini e bambine nell'ambito dei servizi (ad esempio, attraverso una iscrizione unica che garantisca la continuità di un percorso educativo da 0 a 6 anni). Va tuttavia preparato adeguatamente, tenendo conto delle diverse differenze ancora esistenti nel sistema, a partire dalla eterogenea composizione gestionale, da determinare in sede di programmazione territoriale secondo le esigenze rilevate. In questo ambito, vanno innanzitutto potenziati e valorizzati i coordinamenti pedagogici territoriali, già previsti dalla L. 65 ma ancora assenti in molti territori. Anche i patti educativi territoriali potrebbero essere strumenti particolarmente efficaci per indirizzare lo sviluppo delle risorse e dei sistemi in un ambito sociale omogeneo.

Allo stesso tempo, data la forte diffusione in Italia di istituti comprensivi (IC), che coprono la fascia di età che va dalle scuole per l'infanzia alle scuole secondarie di I grado, occorre coordinare i servizi per la fascia 0-3 anche all'interno di questo sistema che va oltre lo 0-6. Come più volte sottolineato dall'Istituto degli Innocenti, *l'attivazione dei poli educativi integrati 0-6 può anche favorire il miglior utilizzo del patrimonio edilizio scolastico esistente.* Vista la decrescita del numero dei bambini 3 – 6 anni è possibile, infatti, riutilizzare spazi all'interno delle scuole dell'infanzia, adeguatamente attrezzati, per attivare in tempi relativamente brevi una nuova offerta educativa per i bambini della fascia 0-3. Questi stessi poli educativi integrati, soprattutto nelle aree più deprivate, possono divenire il punto di riferimento anche per i servizi integrativi (vd. Punto 4.4) e per altri servizi di welfare territoriale di sostegno alle famiglie, da definire alla luce della lettura delle esigenze del territorio.

Si tenga presente che, come ricostruito nel capitolo 2 di questo documento, *fra il 2010 ed il 2019 nel solo settore pubblico (composto da scuole statali e non statali pubbliche) sono state chiuse 635 scuole per l'infanzia, di cui 316 solo nell'ultimo quinquennio, a cui si aggiungono 893 scuole dell'infanzia private dismesse sempre nello stesso periodo (di cui 528 nell'ultimo quinquennio).* Complessivamente, occorre valutare quanta parte di questo patrimonio sia utilizzabile, con adeguati lavori di ristrutturazione, al fine di rafforzare in tempi non lunghi l'offerta di servizi per la fascia 0-3.

Il nido mono-sezione per bambini di età compresa tra 24 e 36 mesi – chiamato anche “sezione primavera” – realizzato all'interno di una scuola per l'Infanzia va organizzato tenendo presente che le esigenze di questi bambini sono diverse da quelle dei più grandi e vanno considerate e rispettate con tutti i necessari accorgimenti progettuali. *Il rafforzamento dell'offerta nei nidi e nelle scuole dell'infanzia deve portare al superamento del fenomeno degli anticipi – sia verso la scuola dell'infanzia, sia verso la scuola primaria – (su tale aspetto si rimanda al capitolo 2), che non possono più rappresentare la soluzione soprattutto in quei territori dove l'offerta di servizi di qualità risulta carente, se non addirittura assente.*

4.4 Servizi integrativi

I servizi integrativi non svolgono una funzione sostitutiva dei servizi di base educativi zero-sei (nidi e scuole per l'infanzia), ma sono chiamati ad “integrare la funzione educativa, con un'offerta mirata allo sviluppo della socialità e del gioco, al potenziamento e alla valorizzazione delle risorse e delle competenze delle famiglie, alla promozione di reti di auto-aiuto tra famiglie, alla valorizzazione della “comunità educante” anche attraverso programmi

di riqualificazione territoriale e di gestione comune di spazi pubblici (la città a misura di bambine e bambini), alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

I servizi integrativi possono essere accreditati dagli enti locali sulla base di standard di qualità che prevedano una adeguata formazione del personale. Essi coprono un'ampia gamma di servizi (art. 2, comma 3, lettera c): spazi gioco fruibili fino a 5 ore al giorno, senza mensa; centri per bambini e famiglie insieme; servizi educativi in contesti familiari. Essi devono trovare, ove possibile, la loro collocazione nel sistema dei poli 0-6, a partire da forme di collegamento con i nidi e scuole dell'infanzia più prossime, in modo da costituire una vera e propria rete di servizi educativi ed anche di poter fruire di utili sinergie. Essi vanno considerati come appunto integrativi, non sostitutivi dei servizi educativi base, anche se possono costituire un ponte verso di essi e favorirne (specie nel caso dei nidi) la promozione e la legittimazione, oltre a rappresentare spesso, non solo una occasione educativa per i bambini, ma una azione di accompagnamento e di educazione alla genitorialità.

La realizzazione di questa rete di servizi integrativi per la genitorialità e la prima infanzia va inserita nei "piani di zona", così come definiti dalla L. 328/2000.

4.5 La sfida del Sud e delle aree interne

Come illustrato nel capitolo 2 del presente documento, i servizi educativi per la fascia 0-3 sono particolarmente carenti in due contesti differenti: il Mezzogiorno e le aree interne del paese, con livelli pressoché nulli in molte aree interne del Sud. Pur trattandosi di due questioni distinte, appare opportuno approntare una strategia complessiva che miri a ribilanciare le diseguaglianze su base territoriale nelle possibilità di accesso ai servizi alla prima infanzia. Sempre i dati riportati nel capitolo 2 mostrano come sia in parte errato e semplificativo affermare che la carenza di servizi educativi per l'infanzia nel Mezzogiorno dipenda dalla mancata domanda: il fenomeno delle iscrizioni anticipate a due anni alla scuola per l'infanzia è molto più accentuato al Sud che al Centro-Nord, a dimostrazione della presenza di una domanda inevasa da parte delle famiglie meridionali, che trova strade in parte improprie di risposta. Inoltre, non si può trascurare il fatto che, in un sistema di finanziamento dei nidi come quello attuale, che mette sulle spalle dei comuni circa la metà delle spese di gestione, i comuni del Sud hanno molti meno margini finanziari di manovra per espandere autonomamente questi servizi di quanto possano fare gli enti locali del Centro-Nord.

Per quanto riguarda invece le aree interne di tutto il paese, si registra una effettiva difficoltà nell'organizzare servizi collettivi (nidi innanzitutto, in parte anche scuole per l'infanzia) in aree scarsamente popolate e con una presenza dei bambini/e ridotta e dispersa sul territorio.

Data la peculiarità di queste due sfide, è fondamentale aumentare la mole di risorse dedicate a questi territori, e allo stesso tempo occorre una strategia mirata, che tenga presente le necessità e le peculiarità di ciascun territorio.

Per quanto riguarda il Sud, al fine di incentivare la frequenza ai servizi per la prima infanzia anche dei bambini che non hanno entrambi i genitori occupati, (tema che riguarda in particolare il Mezzogiorno, ma non solo quest'area del paese), occorre non solo aumentare l'offerta di servizi di qualità, ma anche collaborare più strettamente con tutti i servizi che intercettano i genitori (consultori, pediatri, medici di base) per promuovere la definizione dei servizi per l'infanzia come servizi educativi, di sostegno allo sviluppo e pari opportunità tra i bambini e non solo come servizi di conciliazione.

La creazione di poli educativi integrati può avere un ruolo cruciale, nella misura in cui accostando servizi “a bassa soglia” (centri per le famiglie, ludoteche, servizi per i genitori) a servizi “forti” (nido, scuola dell’infanzia), anche favorendo una prossimità fisica, contribuiscono a mettere in comunicazione soggetti ed esperienze, a costruire fiducia.

In ogni caso, l’intervento nelle regioni meridionali, stante ancora il netto divario nell’offerta 0-6 con altre realtà nazionali, rappresenta un obiettivo ineludibile, anche per contrastare i fenomeni di povertà educativa sempre più crescenti.

Le difficoltà registrate in alcuni ambiti nella capacità di spesa degli organi istituzionali non possono nascondere casi e situazioni in cui i progetti educativi hanno garantito alti livelli di qualità e capacità di intercettare le necessità per quanto articolate presenti sui territori, producendo così percorsi di recupero nei deficit educativi, senso di presenza delle istituzioni, processi di crescita culturale nei bambini e nei genitori. Non mancano, del resto, nelle regioni del Sud esempi di eccellenza nei servizi educativi per la prima infanzia ai quali potersi ispirare. A dimostrazione che un’offerta di qualità è in grado di promuovere anche una domanda – prima inespressa – da parte delle famiglie. E che la scarsa domanda esplicita di servizi da parte delle famiglie, rilevata in alcune aree del mezzogiorno, non può in alcun modo rappresentare un alibi per non assicurare questo indispensabile presidio educativo a tutti i bambini e le bambine che vivono nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le aree interne o comunque in quelle a bassa densità abitativa, dove i bambini possono essere molto pochi e non è pensabile organizzare un nido per ogni paese, vanno individuati sia livelli minimi di presenza e occorre adottare formule come i servizi educativi in contesti familiari o servizi che agiscono con finalità di outdoor education (come, ad esempio, gli agri-nidi), che possono essere una alternativa al nido, ovviamente in coerenza con le norme del D.Lgs.65/2017 e se è garantita una formazione e una supervisione da parte di educatrici/educatori professionali nonché ai genitori la possibilità di confronti.

Rimane elemento fondamentale la loro integrazione nei coordinamenti pedagogici territoriali, oltre alla collocazione entro poli educativi integrati, al fine di garantire il necessario livello di interazione con l’offerta complessiva presente sul territorio. Sembrerebbe peraltro utile, nei contesti territoriali dove i servizi di prossimità garantiti dai comuni sono per oggettiva natura sparsi e distanziati, favorire anche attraverso opportuni sostegni economici il convenzionamento tra gli enti locali per la gestione unitaria dell’offerta educativa, qualora questa possa portare ad economie di scala e di integrazione tra l’offerta quantitativa e qualitativa dei servizi stessi.

Capitolo 5.

RISORSE NECESSARIE E FINANZIAMENTO

1. L'attuale spesa pubblica nel sistema dei servizi educativi e delle scuole per la fascia 0-6

Ricostruire l'insieme della spesa pubblica per servizi educativi e scuole nella fascia 0-6 anni è complesso, dato che non esiste un'unica fonte di informazione. Le informazioni essenziali da cui partire sono riportate nella tabella 1 sotto riportata.

Nel campo dei servizi educativi nella fascia 0-3 i Comuni spendono direttamente 1.167 milioni (dato del 2018) per i nidi (o servizi equivalenti), a cui vanno aggiunti, da un lato, 41 milioni per servizi integrativi alla prima infanzia (dato del 2018), dall'altro 273 milioni (dato del 2019) per forme di sostegno ai costi di compartecipazione sostenuti dalle famiglie per questi servizi (Bonus asilo nido e detrazioni del 19% per le spese di frequenza degli asili nido). Dal canto loro, le famiglie spendono complessivamente 293 milioni per i servizi pubblici, inclusi quelli in convenzione, alla prima infanzia, di cui 289 milioni per le rette al nido e 4 milioni per i servizi integrativi (dati sempre del 2018). Quindi, ipotizzando che la spesa delle famiglie per la compartecipazione al costo degli asili nido e dei servizi integrativi si sia mantenuta nel 2019 al livello del 2018, si può concludere che una parte di tale spesa è già coperta tramite agevolazioni fiscali e Bonus. Si tenga, però, presente che le agevolazioni in oggetto vanno sia a strutture pubbliche, incluse quelle in convenzione, che private.

Per quanto riguarda la spesa pubblica nel campo delle scuole dell'infanzia, l'OCSE (2020) riporta una spesa pubblica pari a circa 8,2 miliardi di euro.

Tab. 1 Fonti di finanziamento e spesa per servizi educativi e scuole nella fascia 0-6

<i>Fonte</i>	<i>Ammontare della spesa (in milioni di euro)</i>
Spesa dei comuni per asili nido (al netto delle rette) ^a	1.167
Spesa delle famiglie per la compartecipazione al costo degli asili nido ^a	289
Spesa dei comuni per servizi integrativi alla prima infanzia (al netto delle rette) ^a	41
Spesa delle famiglie per la compartecipazione al costo servizi integrativi ^a	4
Bonus "Asili nido"* ^a	241
Detrazioni fiscali del 19% per le spese di frequenza degli asili nido* ^b	32
Spesa per istruzione nelle scuole dell'infanzia pubbliche ^c	8.212
Spesa delle famiglie per la compartecipazione al costo delle mense nelle scuole dell'infanzia ^d	677
Totale della spesa pubblica al netto della compartecipazione delle famiglie	9.693
Totale della spesa delle famiglie per compartecipazione ai costi dei servizi 0-6 e delle mense	970

* La misura copre le spese delle famiglie sia in strutture pubbliche, incluse quelle in convenzionate, che private

Fonte: ^a Istat (2020) – Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2018/2019; ^b Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione per le spese fiscali (2019), Rapporto annuale sulle spese fiscali. Anno 2019; ^c OCSE (2020), *Education at Glance. Anno 2017*; ^d Stima a partire da Cittadinanzattiva, IV Indagine Tariffe e Qualità delle Mense scolastiche, 2019

2. L'ammontare di risorse necessarie per conseguire gli obiettivi di breve-medio periodo

Nel capitolo 3 sono stati proposti una serie di obiettivi da conseguire nel breve-medio periodo:

1. Riconoscere in maniera più compiuta i diritti educativi e di istruzione dei bambini in età 0-6 anni, tramite un ampliamento del grado di copertura e di impegno degli interventi pubblici
2. Promuovere la qualità del Sistema integrato di educazione e di istruzione per i bambini in età 0-6 anni
3. Promuovere la effettiva e progressiva integrazione del sistema 0-6
4. Promuovere gli interventi a supporto della genitorialità.

Per gran parte delle voci sopra indicate è quantificabile la spesa necessaria per poterli realizzare.

Obiettivo nidi al 33% in ogni regione a copertura pubblica

In termini assoluti, azzerare il divario tra l'attuale copertura dei nidi a finanziamento pubblico e l'obiettivo del 33% significa aggiungere, a livello nazionale, ai 159.849 posti disponibili nei nidi, altri 298.848 posti, per un totale di 458.657. Le stime qui riportate si basano sui dati contenuti nell'indagine Istat (2020) sull'"Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2018/2019", con dati aggiornati al 2018.

Prevedere un'espansione così consistente di posti disponibili richiede una stima della spesa sia in conto capitale sia in gestione corrente.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la spesa per ogni posto aggiuntivo in nuovi nidi a finanziamento pubblico, anche attraverso la ristrutturazione/adattamento di spazi inutilizzati all'interno di scuole per l'infanzia e altre strutture scolastiche già esistenti è stimata in 16.000 euro⁹¹. La stima è stata elaborata da Roberta Ceccaroni nel 2018 nel rapporto "*Zero/sei Obiettivi, Monitoraggio, Valutazione*", Ufficio Valutazione Impatto Senato della Repubblica. **Ne deriva che per ottenere circa 298 mila nuovi posti occorre, innanzitutto, un investimento in conto capitale di circa 4,8 miliardi di euro.** Sempre per quanto riguarda gli investimenti, occorre considerare anche i **costi derivanti dall'ammortamento degli investimenti per la realizzazione dei nuovi posti**, pari al 3% annuo per gli edifici: si tratta di una cifra aggiuntiva pari a circa **143 milioni di euro**. Il dato è tratto dalle stime effettuate da Frattola (2020) in "*Asili nido: a che punto siamo e quante risorse servirebbero per potenziarli*", Osservatorio Conti Pubblici Italiani".

A questa spesa va aggiunta quella corrente per la gestione di tali nuovi posti, assicurando la copertura sia dei costi di gestione a carico dei comuni che di quelli a carico delle famiglie. **Si tratta di una cifra stimata in circa 2,7 miliardi di spesa corrente annua**, calcolata sulla base di una spesa media per posto di **9,195 euro** (ricordando che la spesa media per posto è differente da regione a regione). Tale cifra è quella media nazionale indicata sempre dall'Istat nel rapporto sopra menzionato.

Infine, dato che la presente proposta intende **rendere gratuiti anche i posti nei nidi** che attualmente non lo sono, vanno aggiunti circa **1 miliardo e 325 milioni di euro l'anno** equivalenti alla spesa attuale complessiva per utente oggi a carico delle famiglie e dei Comuni (indagine Nidi dell'ISTAT, dati aggiornati al 2018).

Complessivamente, quindi, accanto ad una spesa in conto capitale pari a 4,8 miliardi di euro, vanno aggiunti annualmente sia 143 milioni di euro per l'ammortamento degli investimenti per la realizzazione di nuovi posti, più un finanziamento annuo dei costi di gestione pari a poco più di 4 miliardi di euro.

Si può leggere la nota in appendice a questo capitolo in merito a come la modalità di calcolo è stata effettuata per assicurare un livello di copertura a finanziamento pubblico al 33% a livello regionale.

Tempo pieno e mense gratuite nelle scuole dell'infanzia pubbliche

Dato che le criticità relative alla frequenza delle scuole dell'infanzia, considerando anche i bambini che si sono pre-iscritti alle scuole primarie, si concentra in prevalenza fra i bambini di cittadinanza straniera e in parte è attribuibile non ad una mancata offerta pubblica, ma a difficoltà economiche all'entrata delle scuole dell'infanzia (si veda il capitolo 2), non si prevedono incrementi di spesa per aumentare in generale il tasso di frequenza, bensì azioni più mirate per tutte quelle fasce di popolazione con figli con età compresa fra 3 e 5 anni, incluse le famiglie immigrate, che possono incontrare barriere economiche all'accesso a tale tipo di scuola.

Occorre, pertanto, prevedere un livello di spesa pubblica aggiuntiva necessario per assicurare il tempo pieno e il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità, con costi di funzionamento coperti almeno per la metà da risorse pubbliche e per la parte restante dalle famiglie, in proporzione al loro reddito.

Dato che attualmente in Italia sono circa 139 mila i bambini che non usufruiscono del tempo pieno nelle scuole dell'infanzia, **si può stimare un aumento di spesa per assicurare tale obiettivo pari a circa 120 milioni di euro**⁹².

Nel presente documento si accoglie in pieno la proposta dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza di assicurare il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità, prevedendo: 1. la copertura dei costi per il 50% a carico della fiscalità generale; 2. l'introduzione di fasce di esenzione e compartecipazione proporzionali ai livelli di reddito ISEE omogenei a livello nazionale; 3. la previsione di misure idonee a garantire la copertura dei costi e, quindi, l'accesso alla mensa anche in caso di morosità delle famiglie, per esempio con lo stanziamento di un fondo dedicato. In particolare, rispetto al servizio mensa l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza stima un costo complessivo compreso fra i 600 e i 700 milioni l'anno, di cui una quantità variabile a carico delle famiglie⁹³.

Promuovere la qualità dei servizi educativi

Assicurare la qualità dell'offerta educativa rivolta alla fascia 0-3 significa stabilire alcuni parametri di costo standard, in particolare per i nidi il cui costo è soggetto ad un'alta variabilità regionale e infra regionale in quanto dipendenti nella gestione dai singoli enti locali. Questi parametri sono di diverso tipo e comprendono: costi del personale, costi e gestione relativi all'immobile, servizi di mensa, utenze e materiali di consumo, spese generali. Il costo standard di questi parametri va regolamentato in Linee guida nazionali specifiche per i nidi, che facciano da riferimento per i sistemi regionali di accreditamento e che contribuiscano a definire valori comuni rispetto al rapporto numerico educatore/bambini e alle caratteristiche strutturali dell'immobile e degli spazi. Un sistema di costi standard

relativi ai nidi limiterebbe le pratiche diffuse di gare di appalto basate sul massimo ribasso, in quanto non consentirebbe di scendere sotto determinati valori soglia. Attualmente l'Istat quantifica il costo medio nazionale per posto nei nidi in 9.195 euro annui. Questa cifra può essere considerata un valore soglia minimo, per garantire la qualità dell'offerta educativa. Questo valore soglia minimo può essere ulteriormente avvalorato tenendo conto delle informazioni analitiche frutto di un lavoro di confronto fra funzionari dei Comuni e funzionari della Cooperazione sociale in Emilia-Romagna, pubblicate da Legacoopsociali Emilia Romagna (www.legacoopemiliaromagna.coop). In tale studio vengono ricostruite le singole macro voci di costo che compongono il costo complessivo del funzionamento di un nido, tra le quali i parametri relativi ai costi del personale fanno riferimento a quanto previsto dalle tabelle ministeriali, frutto del confronto in sede di contrattazione collettiva.

3. La stima dell'impatto positivo in termini di nuovi posti di lavoro diretti creati

La spesa stimata per raggiungere gli obiettivi posti è da considerarsi un vero e proprio investimento, oltre che per la valenza indiscutibile in termini di sviluppo e crescita di un Paese che decide di garantire percorsi educativi e di istruzione fin dai primi anni di vita, anche per le ricadute positive che avrebbe in termini di creazione di posti di lavoro qualificati nel settore dell'educazione e dell'istruzione.

In particolare, per quanto riguarda i servizi educativi (nidi) nella fascia 0-3, anche solo considerando il rispetto al rapporto numerico medio attuale di 1 educatore/personale amministrativo per ogni 7 bambini, aumentando la copertura di posti nido, si avrebbe un **impatto diretto, in termini di nuovi posti di lavoro per educatori, di circa 42.600 lavoratori a tempo pieno. Tale cifra potrebbe ulteriormente aumentare a 60.000, se considerassimo un rapporto di 1/5, preferibile in termini di qualità dell'interazione tra educatore e bambino.** Naturalmente, tale necessario incremento occupazionale dovrebbe realizzarsi restituendo in parte agli enti locali una specifica capacità assunzionale in deroga ai vincoli imposti dalla normativa vigente. La stima è stata effettuata a partire dalla metodologia seguita da Bettio e Gentili (2020) in *"Quota quaranta per arrivare a sessanta"*, InGenere Online.

Nel caso dell'aumento della copertura a tempo pieno nelle scuole dell'infanzia l'impatto occupazione sarebbe più limitato dato che si tratterebbe di assicurare ad un massimo di 120 mila bambini, già inseriti attualmente nelle scuole una copertura maggiore del tempo parziale. Ciò significherebbe in molti casi il passaggio di molti insegnanti ad un contratto a tempo pieno e non più parziale, piuttosto che un numero consistente di nuove assunzioni. Bettio e Gentili (2020) nella citata ricerca stimano un incremento equivalente a **4751 insegnanti a tempo pieno.**

4. Il finanziamento

Come sottolineato nei capitoli precedenti, è necessario che i servizi educativi pubblici nella fascia 0-3 entrino a pieno titolo dentro il sistema integrato dei servizi 0-6 e, quindi, possano godere di un sistema di finanziamento che non debba dipendere dalle risorse che i comuni e gli enti locali sono in grado o intendono raccogliere. Il Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni, facendo seguito ai principi e le finalità che lo hanno istituito (art. 1 d.lgs 65/2017) deve essere sostenuto interamente dalla fiscalità generale tramite un fondo

nazionale dedicato, sollevando le famiglie dall'incontrare vincoli di accesso legati alle spese da sostenere anche nelle strutture pubbliche o a finanziamento pubblico.

Gli obiettivi strategici indicati dalla norma (art. 4) devono essere progressivamente tramutati in Livelli Essenziali delle Prestazioni e, in quanto tali, devono essere declinati con l'obiettivo di consolidare e rendere accessibile il percorso educativo, fin dai primi anni, a tutta la popolazione di riferimento.

I Fondi del Next Generation UE offrono l'opportunità unica di poter sostenere le spese degli investimenti infrastrutturali, quantificati - per l'obiettivo minimo di breve periodo del 33% di copertura di posti disponibili in nidi pubblici comunali (gestione diretta o indiretta) -, in 4,8 miliardi, lasciando alla fiscalità generale l'onere della spesa corrente. Anche i Fondi strutturali per le politiche di coesione 2021-2027, in una logica aggiuntiva e integrativa rispetto alle risorse ordinarie, possono contribuire al finanziamento del Sistema integrato 0-6, anche considerando che una quota del FSE+ di circa il 5% sarà dedicata alla *Child Guarantee* prevista in sede europea. In particolare occorre che l'eventuale nuovo Programma nazionale sui temi dell'istruzione e della formazione, a gestione del Ministero dell'Istruzione e finanziato con i fondi FSE e FESR, preveda un investimento dedicato al Sistema.

NOTA METODOLOGICA

Stima del finanziamento necessario all'espansione della disponibilità pubblica fino al 33% in ciascuna regione e la gratuità di tutti i servizi pubblici

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Attuale numero di posti nei nidi a titolarità pubblica*	Attuale numero di posti nei nidi a titolarità pubblica (%)	Fabbisogno (n posti) per raggiungere l'Obiettivo minimo del 33% di copertura nidi a titolarità pubblica in ciascuna regione	Fabbisogno (%) per raggiungere l'Obiettivo minimo del 33% di copertura servizi a titolarità pubblica in ciascuna regione	Totale posti a titolarità pubblica nei nidi e (33% copertura in ciascuna regione)	Finanziamento per costruzione dei nuovi posti o ristrutturazione per ciascuna regione (euro)	Costi Gestione (gratuità posti aggiuntivi e gratuità posti attuali) per ciascuna regione (euro)
Piemonte	13,190	14.0	17,901	19.0	31,091	286,411,429	273,880,473
Valle d'Aosta	789	28.3	131	4.7	920	2,096,565	8,349,564
Liguria	4,050	13.8	5,635	19.2	9,685	90,156,522	101,385,291
Lombardia	28,663	11.9	50,823	21.1	79,486	813,162,084	671,383,206
Trentino-Alto Adige	5,975	19.9	3,933	13.1	9,908	62,932,663	110,847,877
Bolzano	2,163	13.3	3,204	19.7	5,367	51,261,474	66,185,731
Trento	3,812	27.6	746	5.4	4,558	11,933,217	48,401,522
Veneto	12,042	10.7	25,097	22.3	37,139	401,550,056	293,325,164
Friuli-Venezia Giulia	2,724	10.9	5,523	22.1	8,247	88,367,560	79,424,964
Emilia-Romagna	25,713	25.0	8,228	8.0	33,941	131,650,560	302,441,866
Toscana	14,229	17.9	12,003	15.1	26,232	192,051,754	224,663,289
Umbria	3,173	17.0	2,986	16.0	6,159	47,781,647	51,045,171
Marche	5,503	16.6	5,437	16.4	10,940	86,987,181	74,456,527
Lazio	18,697	13.7	26,340	19.3	45,037	421,433,109	598,865,303
Abruzzo	3,257	11.3	6,255	21.7	9,512	100,073,487	60,883,021
Molise	316	5.1	1,729	27.9	2,045	27,659,294	8,513,585
Campania	4,944	3.3	44,496	29.7	49,440	711,936,000	421,431,516
Puglia	4,336	4.8	25,474	28.2	29,810	407,584,000	190,799,707
Basilicata	788	6.7	3,093	26.3	3,881	49,491,104	22,284,305
Calabria	1,190	2.5	14,518	30.5	15,708	232,288,000	101,883,812
Sicilia	7,411	6.0	33,350	27.0	40,761	533,592,000	316,529,351
Sardegna	2,859	9.3	7,286	23.7	10,145	116,573,419	73,905,945
Nord-ovest	46,692	12.7	74,634	20.3	121,326	1,194,138,709	1,061,706,408
Nord-est	46,454	17.2	42,673	15.8	89,127	682,765,767	813,233,318
Centro	41,602	15.5	46,970	17.5	88,572	751,520,000	931,072,423
Sud	14,831	4.4	96,402	28.6	111,233	1,542,424,000	778,768,265
Isole	10,270	6.6	41,080	26.4	51,350	657,280,000	391,761,026
ITALIA	159,849	11.5	298,848	21.5	458,697	4,781,570,087	4,217,178,151

*Nella definizione rientrano gli asili nido tradizionali, i nidi aziendali e i micronidi a titolarità pubblica, mentre sono escluse le sezioni primavera.

Il presente rapporto è frutto della collaborazione e del lavoro dei soggetti appartenenti ad [Alleanza per l'Infanzia](#) e alla rete [#educAzioni](#).

Hanno partecipato direttamente alla sua redazione le seguenti persone.

ALBERANI Alberto (Legacoop sociali)
ANGELINI Pierpaolo (Fondazione Di Vittorio)
BALDINI Massimo (Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e Alleanza per l'Infanzia)
BIZZARRI Adriana (Cittadinanzattiva)
BOFFA Ada (Cooperativa Sociale Dedalus)
CATIZONE Andrea (ALI- Autonomie Locali Italiane)
Del Boca Daniela (Università degli Studi di Torino; Collegio Carlo Alberto e Alleanza per l'Infanzia)
FIASCO Marta (UNICEF Italia)
FREGUJA Cristina (Istat)
GARBARINI Aldo (Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia)
LUONGO Patrizia (Forum Disuguaglianze Diversità)
MENCARINI Letizia (Università L. Bocconi e Alleanza per l'Infanzia)
MERLONE Erika (CISL)
MILAN Giulia (Istat)
MILANI Paola (Università degli Studi di Padova)
MILANO Raffaella (Save the Children Italia)
MORABITO Christian (Save the Children Italia)
MORNIROLI Andrea (Forum Disuguaglianze Diversità)
MUSATTI Tullia (CNR; Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia)
NALDINI Manuela (Università degli Studi di Torino e Alleanza per l'Infanzia)
PALLONE Giordana (CGIL)
PAPOTTI Marco (Legacoop sociali)
PAVOLINI Emmanuele (Università degli Studi di Macerata e Alleanza per l'Infanzia)
ROSINA Alessandro (Università Cattolica di Milano e Alleanza per l'Infanzia)
SABATINELLI Stefania (Politecnico di Milano e Alleanza per l'Infanzia)
SARACENO Chiara (Collegio Carlo Alberto e Alleanza per l'Infanzia)
TAMBURLINI Giorgio (Centro per la Salute del Bambino)
TAMBURNOTTI Elisa (Università degli Studi di Pavia e Alleanza per l'Infanzia)
TESELLI Anna (CGIL)
VANNI Eleonora (Legacoop sociali)
ZANETTI Maria Assunta (Università degli Studi di Pavia e Alleanza per l'Infanzia)

Si ringrazia il Ministero dell'Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica per aver messo a disposizione dati sulle Scuole dell'Infanzia. L'elaborazione e le considerazioni su tali dati sono state effettuate dagli estensori del presente rapporto e ricadono, quindi, sotto la loro responsabilità.

NOTE

-
- ¹ Alleanza per l'Infanzia is a network of over 30 organizations including NGOs, academy, professional societies, trade unions and other Entities. Its main objective is to advocate for child- and family-friendly policies, based on three main pillars: universal access to early education, universal and progressive support to the income of families with children, and extension of parental leaves.
- ² EducAzioni is a large network of organizations engaged in improving access to and quality of public education services for all.
- ³ In Italy there are 20 Regions and two Autonomous Provinces, with a rather large autonomy in several sectors, ranging from health to education. The regional coverage minimum was set to avoid that a satisfactory country average hides low coverage in some Regions.
- ⁴ In Italy, educators are those employed in 0 to 3 services while from the 3-5 preschool services to secondary schools they are called teachers
- ⁵ The legislative decree 65/2017 foresees a pedagogical continuity and structural integration between 0-3 services, which are now considered as part of the education system and have consequently been moved from ministry of Social Affairs to the Ministry of Education. The *Poli per l'Infanzia* are supposed to ensure this integration.
- ⁶ The Centers for Children and Families are services where professional educators, who engage parents and their children in activities aimed at promoting early development and responsive caregiving, such as shared reading, play, art expression etc. In most instances their target is universal, in some other they address predominantly at-risk families. Currently, they cover a small percentage of the population, mainly in cities.
- ⁷ https://www.unicef.it/Allegati/Convenzione_diritti_infanzia_1.pdf
- ⁸ Target 4.2: Garantire entro il 2030 che ogni ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione pre-scolastiche così da essere pronti alla scuola primaria. 4.a Costruire e potenziare le strutture dell'istruzione che siano sensibili ai bisogni dell'infanzia, alle disabilità e alla parità di genere e predisporre ambienti dedicati all'apprendimento che siano sicuri, non violenti e inclusivi per tutti.
- ⁹ Cavioni V. e Zanetti M.A (2015), "Social-Emotional Learning And The Transition From Kindergarten To Primary School In Italy", in Askill-Williams, H. & Orrell J., *Transforming The Future Of Learning With Educational Research*, IGI Global USA, Hershey PA.
- ¹⁰ Shonkoff, Jack P., et al., 'The Lifelong Effects of Early Childhood Adversity and Toxic Stress', *Pediatrics*, vol. 129, no. 1, January 2012, pp. 232–246, <http://pediatrics.aappublications.org/content/pediatrics/129/1/e232.full.pdf>.
- ¹¹ WHO, Unicef (2018), *World Bank. Nurturing Care for Early Childhood Development: a Framework for Helping Children Survive and Thrive to Transform Health and Human Potential*, Geneva (disponibile in versione italiana su www.csbonlus.org).
- ¹² Denham, S. A., & Burton, R. (1996), A Social-Emotional Intervention for At-Risk 4-Year-Olds, in *Journal of School Psychology*, 34, 225-245.
- ¹³ Miller Brotman, L. Kiely Gouley, K., Chesir-Teran, D., Dennis, T., Klein, R.G. e Shrout, P. (2005), Prevention for Preschoolers at High Risk for Conduct Problems: Immediate Outcomes on Parenting Practices and Child Social Competence, in *Journal of Clinical Child & Adolescent Psychology*, 34:4, 724-734. Webster-Stratton, C. (1998), Preventing conduct problems in Head Start children: Strengthening parent competencies, in *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 66(5), 715–730. Webster-Stratton, C., Reid, M.J., e Hammond, M. (2004), Treating children with early-onset conduct problems: Intervention outcomes for parent, child, and teacher training, in *Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology*, 33, 105–124.
- ¹⁴ Denham, S. A. (2006), Social-emotional competence as support for school readiness: What is it and how do we assess it? Early Education and Development, in *Special Issue: Measurement of school Readiness*, 17, 57-89.
- ¹⁵ Elango S, Garcia J., Heckman J. e Hojman A. (2015) Early Childhood Education, in *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Volume 2, pp 235-297 National Bureau of Economic Research
- ¹⁶ Del Boca D. Martino E. Pronzato C. (2020), *Non Cognitive Skills and Childcare Attendance*, CHILd, Collegio Carlo Alberto.
- ¹⁷ Zanetti, M. A, Carelli, E., Cavioni, V. e Lizzori, A. (2017), Un training per la promozione della resilienza e dei comportamenti prosociali, in *Psicologia dell'Educazione*, 3, 61-86.
- ¹⁸ Cefai, C., Cavioni, V., Bartolo, P., Simoes, C., Ridicki Miljevic, R., Bouillet, D., Pavin Ivanec, T., Matsopoulos, A., Gavogiannaki, M., Zanetti, M.A., Galea, K., Lebre, P., Kimber, C. (2015), Social inclusion and social justice: a resilience curriculum for early years and elementary schools in Europe Social inclusion and social justice: a resilience curriculum for early years and elementary schools in Europe, in *Journal for Multicultural Education*, 9:3, 122-139.
- ¹⁹ Masten, A., S. (2011), Resilience in children threatened by extreme adversity: Frameworks for research, practice, and transnational synergy, in *Development and Psychopathology*, 23(2), 493-506.

- ²⁰ Elias, M. J., Zins, J. E., Weissberg, R. P., Frey, K. S., Greenberg, M. T., Haynes, N. M., et al. (1997), *Promoting social and emotional learning: Guidelines for educators*, Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- ²¹ Masten, A. (2001), Ordinary magic. Resilience processes in development, in *The American psychologist*, 56 3, 227-38; Pianta, R. C., Walsh, D. J., (1998), *High-risk children in schools: Constructing sustaining relationships*, New York: Routledge.
- ²² In questa categoria sono compresi ad esempio i bambini stranieri, gli immigrati, i bambini Rom e i bambini con bisogni educativi speciali che possono essere dovuti a disturbi dell'apprendimento di vario genere o alla plusdotazione. Il rischio è che questi bambini, se privati del supporto necessario, abbandonino la scuola precocemente, si sentano esclusi dalla società o incorrano in problemi di salute mentale.
- ²³ Garmezy, N., (1985), Stress-resistant children: The search for protective factors, in Stevansan, J. E., (a cura di), Recent research in developmental psychopathology (pp. 213-233), in *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 4. Werner, E. E., & Smith, R. S. (1982), *Vulnerable but invincible: A longitudinal study of resilient children and youth*. New York, NY: McGraw-Hill. Werner, E. E., & Smith, R.S. (1992), *Overcoming the odds: High-risk children from birth to adulthood*. Ithaca, NY: Cornell University Press. Werner, E. E., & Smith, R. S. (2001), *Journeys from childhood to midlife: Risk, resilience, and recovery*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- ²⁴ Nell'ambito di uno studio longitudinale che ha seguito 505 soggetti dalla nascita ai 40 anni (Werner e Smith, 1982).
- ²⁵ Stern D. (1998), *Le interazioni madre-bambino nello sviluppo e nella clinica*, Milano: Raffaello Cortina.
- ²⁶ Zolkoski, S. M., & Bullock, L. M. (2012), Resilience in children and youth: A review, in *Children and youth services review*, 34(12), 2295-2303.
- ²⁷ Elias, M.J. & Clabby, J.F. (1992), *Building social problem solving skills: guidelines from a school based program*, San Francisco, CA; Jossey-Bass.
- ²⁸ Molina, P., Bulgarelli, D. (2015), Andare al nido fa bene? Uno studio sul linguaggio dei bambini che hanno avuto diverse esperienze di accudimento nei primi tre anni di vita, in *Bambini*, XXXI (8), 16-20.
- ²⁹ Pierrehumbert B., "Attaccamento e maternage insolito", in B. Ongari e F. Tomasi (a cura di) (2012), *Nido d'infanzia 5. Prospettive di ricerca e spunti per la formazione*, Erickson, Trento, pp. 19-28.
- ³⁰ "Adottare standard nazionali minimi sull'educazione della prima infanzia relativi alla qualità dei servizi e alla qualifica e formazione del personale educativo, che siano appropriati ai bisogni educativi specifici dei minorenni con disabilità".
- ³¹ OCSE (2010), *PISA 2009 Results: Overcoming social background, Vol. 2: Equity in Learning Opportunities and Outcomes*. UNICEF (2018), *Report Card n. 15. Partire Svantaggiati. La disuguaglianza educativa tra i bambini nei paesi ricchi*, UNICEF: Roma.
- ³² Carneiro, P., e Heckman, J. J. (2003), "Human Capital Policy", in J. J. Heckman, A. B. Krueger, e B. M. Friedman (a cura di), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, Cambridge, MA: MIT Press, 77-239.
- ³³ Reynolds, A.J. et al. (2007), Effects of a School-based, Early Childhood Intervention on Adult Health and Well-being: A 19-Year Follow-up of Low-Income Families, in *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, vol. 161, n. 8, pp. 730-739; Schweinhart, L.J., H.V. Barnes e D.P. Weikart, Significant Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study through age 27, Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, N. 10, High/Scope Educational Research Foundation, Ypsilanti, MI, 1993. 'Intergenerational Long-term Effects of Preschool-structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model', *Journal of Econometrics*, vol. 191, no. 1, pp. 164-175 in UNICEF Report Card n. 15, Partire Svantaggiati. La disuguaglianza educativa tra i bambini nei paesi ricchi (2018),
- ³⁴ Heckman, J.J. e L.K. Raut, "Intergenerational Long-term Effects of Preschool-structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model", *Journal of Econometrics*, vol. 191, n. 1, 2016, pp. 164-175), Fornire un accesso universale all'apprendimento e all'assistenza nella prima infanzia è un potenziale mezzo per ridurre la disuguaglianza. in UNICEF Report Card n. 15, Partire Svantaggiati. La disuguaglianza educativa tra i bambini nei paesi ricchi (2018),
- ³⁵ https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child.pdf
- ³⁶ Gertler, Paul, et al., 'Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica', *Science*, vol. 344, no. 6187, 30 May 2014, pp. 998-1001, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4574862>
- ³⁷ Morrissey, T. W. (2017), Childcare and parent labor force participation: a review of the research literature. *Review of Economics of the Household*, 15(1), 1-24. <https://doi.org/10.1007/s11150-016-9331-3>
- ³⁸ Brilli Y., Del Boca D., e C. Pronzato. (2016) "Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy", *Review of Economics of the Household*, 14, 27-51; Carta, F. and Rizzica, L. (2018), *Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: Evidence from Italy*. *Journal of Public Economics*, 158(C): 79- 102.
- ³⁹ In particolare, sulla Germania: Zoch, G., & Hondralis, I. (2017). The Expansion of Low-Cost, State-Subsidized Childcare Availability and Mothers' Return-to-Work Behaviour in East and West Germany. *European Sociological Review*, 33(5), 693-707; sul Belgio: Dujardin, C., Fonder, M. & Lejeune, B. (2018), Does formal childcare availability for 0-3 year olds boost mothers' employment rate? Panel data based evidence from Belgium; sulla Danimarca: Sander, S. (2018). *Investments in Universal Early Childhood Education*. University of Copenhagen; per gli Stati Uniti: Herbst C. M. (2017).

-
- Universal Child Care, Maternal Employment, and Children's Long-Run Outcomes: Evidence from the US Lanham Act of 1940. *Journal of Labor Economics* 35(2).
- ⁴⁰ Scherer, S. e Pavolini, E. (2020), *Equalizing or not? Public childcare and women's labor market participation in Europe*, working paper under review.
- ⁴¹ Del Boca D., Mencarini L. e Pasqua S. (2012); Ferrera M. (2009), *Il fattore D*. Mondadori.
- ⁴² Daniel, B., e Wassell, S. (2002), *Adolescence: Assessing and promoting resilience in vulnerable children 3*. Jessica Kingsley Publishers.
- ⁴³ Sarkadi A. e al. (2008), Fathers' involvement and children's developmental outcomes: a systematic review of longitudinal studies, in *Acta Paediatrica*, 97: pp. 153-158.
- ⁴⁴ Si vedano: Sihota H, Oliffe J, Kelly MT, McCuaig F. (2019), Fathers' Experiences and Perspectives of Breastfeeding: A Scoping Review, in *Am J Mens Health*. May-Jun;13; 3, McHale J. (2010), *La sfida della cogenitorialità*, Raffaello Cortina.
- ⁴⁵ Opondo C, Redshaw M, Savage-McGlynn E, Quigley MA. (2016), Father involvement in early child-rearing and behavioural outcomes in their pre-adolescent children: evidence from the ALSPAC UK birth cohort, in *BMJ Open*, Nov. 22;6 (11)
- ⁴⁶ Si possono vedere a proposito, tra gli altri, Di Censi L., degli Uberti S., Pelliccia A., Vitiello M. (2018) Rapporto 2- Politiche familiari e demografiche in Europa e in Italia, IRPPS, Roma. <http://famiglia.governo.it/media/1672/rapporto-del-wp2.pdf>; Thévenon, O. e Luci, A. (2012), "Reconciling Work, Family and Child Outcomes: What Implications for Family Support Policies?," *Population Research and Policy Review*, Springer; Southern Demographic Association (SDA), vol. 31(6), pages 855-882, December; Sobotka T., Matysiak A., Brzozowska Z (2019), Policy response to low fertility: how effective are they?, WP 1, UNFPA, Population and Development Branch. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Policy_responses_low_fertility_UNFPA_WP_Final_corrections_7Feb2020_CLEAN.pdf
- ⁴⁷ Blanchard, O. (2006), *Scoprire la macroeconomia*, Il Mulino, Bologna.
- ⁴⁸ Bennet, J. (2008), *Early Childhood Services in the OECD Countries: Review of the literature and current policy in the early childhood field*. Innocenti Working Paper 2008 – 1; Elango S, Garcia J., Heckman J. e Hojman A. (2015) "Early Childhood Education" in *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Volume 2, pp 235-297 National Bureau of Economic Research; Christelle, D. e Lefranc, A. (2010), Early schooling and later outcomes : Evidence from pre-school extension in France. *From parents to children: the intergenerational transmission of advantage*, Russel Sage Foundation.
- ⁴⁹ Lynch, R. G. (2004), *Exceptional Returns. Economic, Fiscal and Social Benefits of Investment in Early Childhood Development*, Economic Policy Institute; Waldfogel, J. (2015), *The role of pre-school in reducing inequality*, IZA World of Labor.
- ⁵⁰ Istat (2020), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, Istat, Roma.
- ⁵¹ Boeri T., Del Boca D. e Pissarides (2005), *Women at Work*, Oxford University Press, Oxford.
- ⁵² Cfr. Tamburlini (2019), *Come le disuguaglianze nascono, crescono e possono essere contrastate. la Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, 4/2019
- ⁵³ Cunha, F., Heckman, J. J. and Lochner, L. (2006), Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, Vol. 1 of *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier, chapter 12, pp. 697-812
- ⁵⁴ Morabito, C. e Vandembroeck, M. (2020), *Towards a child union? Reducing inequalities in the EU through investment in children's early years*. FEPS; Robert G. Lynch (2004), *Exceptional Returns. Economic, Fiscal and Social Benefits of Investment in Early Childhood Development*, Economic Policy Institute; Bennet, J. (2008), *Early Childhood Services in the OECD Countries: Review of the literature and current policy in the early childhood field*. Innocenti Working Paper 2008 – 1; ISAACS J. B. (2008), *Impacts of early childhood programs*, Brookings Institution; Waldfogel, J. (2015), *The role of pre-school in reducing inequality*, IZA World of Labor; Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H. and Webbink, D. (2010), Expanding schooling opportunities for 4-year-olds, *Economics of Education Review* 29(3)
- ⁵⁵ Morabito, C. e Vandembroeck, M. (2020), *Towards a child union? Reducing inequalities in the EU through investment in children's early years*. FEPS
- ⁵⁶ Cfr. Tamburlini (2019), *op. cit.*
- ⁵⁷ Del Boca D. Piazzalunga D. e Pronzato, C. (2017), "Child care arrangements and social Inequalities in the UK" in *Early Child Care and inequalities: an international perspective* (a cura di H. Blossfeld et al.), Edward Elgar, Londra; Havnes, T. e M. Mogstad (2011), 'No child left behind. Universal childcare and children's long-run outcomes', in *American Economic Journal: Economic Policy*, 3, 97-129.
- ⁵⁸ Commissione Europea (2008), *Libro Verde, Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei*, COM (2008)423, Bruxelles.
- ⁵⁹ Caltabiano M., Rosina A. (2018), The dejuvenation of the Italian population, in *Journal of Modern Italian Studies*, Volume 23, 2018 - Issue 1: Making space for youth in contemporary Italy, pp. 24-40.
- ⁶⁰ Dati da fonte OCSE online database.

-
- ⁶¹ Per un quadro delle trasformazioni demografiche dell'Italia nel quadro delle dinamiche globali del XXI secolo si rinvia a: Rosina A. (2020), "Demografia", voce Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti - X Appendice (ISBN 978-88-12-00876-6), Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.
- ⁶² Per il meccanismo della trappola demografica si veda Rosina A. (2017), "Specificità e squilibri della demografia italiana", in Dipartimento per le politiche per la famiglia (a cura di), *Approfondimenti scientifici della Terza Conferenza Nazionale sulla Famiglia*, Roma, inoltre Mencarini L. (2020), *Pochi figli e conti in rosso. La trappola demografica dopo il Covid-19 in Italia*, in *Bancaria*, 6, pp. 28-34.
- ⁶³ Sulle ricadute economiche della bassa natalità, tra gli altri, si veda: Giordano A. (2020), "L'impatto del calo delle nascite sul sistema economico", in *Fondazione Onda* (a cura di), *La salute della donna. La sfida della denatalità*, FrancoAngeli, Milano. Inoltre: Banca d'Italia (2018), "Il contributo della demografia alla crescita economica: duecento anni di storia italiana", *Questioni di economia e finanza*, n. 431.
- ⁶⁴ Esping-Andersen, G. (2011), *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Il Mulino, Bologna.
- ⁶⁵ Del Boca D. e Rosina A. (2009), *Famiglie Sole*, Il Mulino, Bologna. Si veda inoltre: Caltabiano M, Rosina A. (2018), "Regional differences in Italian fertility: historical trends and scenarios", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, number 1/2018, pp. 27-46.
- ⁶⁶ Barbieri, P., Bozzon, R., Scherer, S., Grotti, R., e Lugo, M. (2015). "The Rise of a Latin Model? Family and Fertility Consequences of Employment Instability in Italy and Spain" in *European Societies*, n. 17(4) p. 423-446.
- ⁶⁷ Luppi F., Rosina A. (2019), "From a single breadwinner model to two breadwinners to double earner/carer – do we need a new model?" in N.Crowley, S. Sansonetti (eds) "New visions for Gender Equality 2019, European Commission, Publications Office of the European Union.
- ⁶⁸ "Da un lato, la forza dei legami familiari crea una particolare predisposizione della famiglia a prendersi primariamente cura dell'assistenza ai membri più deboli: un valore aggiunto del modello italiano. Ma la sensazione di essere abbandonati a sé stessi e la tendenza ad arrangiarsi vengono rafforzate, d'altro lato, dalle carenze strutturali del welfare pubblico (...). Un sistema che così trova il suo equilibrio al ribasso a scapito di donne e famiglie, ma anche di benessere e crescita", p. 80, Rosina A. (2013), *L'Italia che non cresce. Gli alibi di un paese immobile*, Laterza, Roma-Bari.
- ⁶⁹ Aassve A., Le Moglie M., Mencarini L. (2020), "Trust and Fertility in Uncertain Times", in *Population Studies*, on-line first dal 10 Giugno 2020, DOI: 10.1080/00324728.2020.1742927.
- ⁷⁰ Gauthier, A. (2007), The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature, in *Popul Res Policy Rev.*, 26:323-346.
- ⁷¹ Cfr. Del Boca, D., Mencarini, L., Pasqua, S. (2012), *Valorizzare le donne conviene*, Bologna: Il Mulino.
- ⁷² Si veda Thévenon, O. e Luci, A. (2012), già citato.
- ⁷³ "I paesi che vedono oggi un andamento più favorevole della natalità sono quelli intervenuti con più forza - in termini di politiche familiari e di autonomia dei giovani - proprio durante la recessione (In Europa è soprattutto il caso della Germania, in Italia quello della Provincia di Bolzano). Dove questo non è avvenuto è cresciuta un diffuso senso di insicurezza verso il futuro che anziché stemperarsi dopo la crisi sembra essere sceso in profondità", A. Rosina, "L'infecunda insicurezza dei giovani italiani", *Italianeuropei* 2/2020. Sulle aspettative del rafforzamento delle politiche familiari sulla fecondità, si veda inoltre: Rosina A. (2017), "Specificità e squilibri della demografia italiana", in Dipartimento per le politiche per la famiglia (a cura di), *Approfondimenti scientifici della Terza Conferenza Nazionale sulla Famiglia*, Roma.
- ⁷⁴ Si veda Sobotka et al. 2019, già citato; C. Schmitt (2012) *Labour Market Integration, Occupational Uncertainties, and Fertility Choices in Germany and the UK*, *Demographic Research* 26 (2012), S. 253-29; C. Dudel (2009), *The Demographic Dilemma: Fertility, Female Labor Force Participation and Future Growth in Germany 2007-2060*, *SOEP PAPERS* 158 / 2009; e anche ad esempio D. Martin, 2018, *Are family policy reforms to thank for Germany's rising birth rates?*, <https://p.dw.com/p/2vDQ9>.
- ⁷⁵ Questi interventi vennero esplicitamente definiti nei primi anni '80 "servizi a domanda individuale", per i quali gli enti locali hanno la libertà di approntare risposte nella quantità e nella forma che decidono e di richiedere il pagamento di contribuzioni a coloro che ne beneficiano (L. 131/1983).
- ⁷⁶ Il valore aggiunto pro-capite riferito al 2017 ha un coefficiente di correlazione di Pearson pari a 0.71, in una scala che varia da 0 a 1, con i posti disponibili per 100 bambini con meno di 3 anni nell'anno educativo 2018/2019.
- ⁷⁷ Con un coefficiente di Pearson pari a 0,67. Cfr. report di ricerca "Nidi e servizi educativi per l'infanzia, stato dell'arte criticità e sviluppi", Istat, Università Ca' Foscari Venezia e Consorzio MIPA.
- ⁷⁸ L'indicatore comprende anche una piccola quota di bambini che ricevono contributi comunali per la frequenza di strutture pubbliche o private non convenzionate.
- ⁷⁹ Media triennale 2017-2019, fonte Istat – Indagine campionaria sugli aspetti della vita quotidiana, 2020.
- ⁸⁰ Le famiglie monoparentali sono comprese nel primo gruppo se il genitore è occupato, nel secondo gruppo se il genitore non è occupato.
- ⁸¹ Istat, rilevazione sulle spese delle famiglie.

-
- ⁸² Dati tratti da: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione per le spese fiscali (2019), *Rapporto annuale sulle spese fiscali. Anno 2019*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- ⁸³ Dati ed analisi tratte da: Istat (2020), *Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2018/2019*, Istat, Roma.
- ⁸⁴ Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (Miur) - anno scolastico 2018/2019.
- ⁸⁵ ISTAT (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia: stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*.
- ⁸⁶ Favaro, G. (2012), *Bambini di origine straniera nella scuola dell'infanzia. L'integrazione comincia dai più piccoli*, in *Scuola dell'Infanzia*, Giunti Editore.
- ⁸⁷ Si veda 11° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, pag. 134, 20 novembre 2020. Cfr. <https://gruppocrc.net/documento/11-rapporto-crc/>
- ⁸⁸ Si veda ISTAT (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia: stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*. Allegato La normativa regionale sui servizi educativi per l'infanzia.
- ⁸⁹ Alushaj et al. (2020), *Un Villaggio per Crescere: il modello, i dati, le voci, e... riflessioni a metà percorso*. Quaderni ACP, 27:3,118-121.
- ⁹⁰ Si veda: INAPP e Regione Piemonte. *Povertà minorile e benessere dei bambini e degli adolescenti. La sperimentazione con i centri famiglia piemontesi per la promozione e il sostegno alla genitorialità*; Santero, A. et al. (2019), *Report dell'Analisi dei Questionari Centri per le Famiglie della Regione Piemonte (Progetto INACT)*; Regione Emilia-Romagna, Servizio Politiche Sociali e Servizi educativi (2019), *Monitoraggio dati di attività dei Centri per le famiglie dell'Emilia-Romagna, anno 2019*; Ciampa, A. e Milani, P. (2012), *Parenting Support policies, 2011*; Musatti, T. e S. Mantovani, S. (2012), *I Centri per bambini e famiglie: un'opportunità per bambini e genitori nella società di oggi*.
- ⁹¹ Come già più volte richiamato nel testo, a partire dal capitolo 2, nel solo settore pubblico (composto da scuole statali e non statali pubbliche) sono state chiuse 635 scuole per l'infanzia fra il 2010 ed il 2019, di cui 316 solo nell'ultimo quinquennio. Si potrebbe anche ulteriormente verificare quanta parte delle 893 scuole dell'infanzia private dismesse nell'ultimo decennio (di cui 528 nell'ultimo quinquennio) siano nel caso acquistabili o utilizzabili a tal fine. Complessivamente, occorre valutare quanta parte di questo patrimonio sia utilizzabile, con adeguati lavori di ristrutturazione, al fine di rafforzare in tempi non lunghi l'offerta di servizi per la fascia 0-3.
- ⁹² La stima è stata effettuata a partire dalle attuali retribuzioni del personale docente nella scuola dell'infanzia (partendo dalla presenza di retribuzioni differenziate per varie fasce di età si è scelta una retribuzione media lorda annuale pari a 25 mila euro) e dalla stima, effettuata da Bettio e Gentili (2020), pari ad un incremento equivalente a 4751 insegnanti per assicurare il tempo pieno nelle scuole dell'infanzia pubbliche in cui non è presente.
- ⁹³ Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (2019), *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età*.