

XII conferenza ESPAnet-Italia - sessione n. 24 Social Investment policies in early childhood education and care services between expansion and quality

Gli investimenti in *early childhood education*: il caso italiano

Marco Marucci e Alessia Rosiello*

Introduzione e obiettivi

L'attenzione alle questioni legate all'educazione della prima infanzia si è riaffermata negli ultimi anni in Italia e in altri Paesi europei a seguito del Consiglio Europeo di Barcellona del 2002 che prevedeva di raggiungere entro il 2010 una copertura del 33% di servizi educativi per la prima infanzia (*early childhood education*) per la fascia di età 0-3 anni. Da allora il conseguimento degli "obiettivi di Barcellona" è stato al centro della strategia di Lisbona e della successiva strategia Europa 2020¹. Molta strada è stata fatta nel campo dell'educazione nella prima infanzia ma, a fronte di lievi incrementi negli investimenti, la spesa sociale dedicata ai servizi di *Early Childhood Education and Care* (ECEC) rivolti alla fascia 0-6 anni rimane tutt'oggi al di sotto dei livelli previsti in molti Paesi europei.

La presente indagine, nella sua parte teorica, si focalizza sull'approfondimento della relazione tra maggiori investimenti nei servizi di educazione per la prima infanzia e il ritorno sociale di tali investimenti già sperimentato in programmi pluriennali². La tesi principale è che la presenza sul territorio di servizi di istruzione e accoglienza per la prima infanzia ed in particolare la possibilità di frequentare asili nido nella fascia di età 0-3 portino, da un lato, a migliori condizioni di benessere e di lavoro nella vita adulta degli individui ed aumentino, dall'altro, l'occupazione femminile permettendo a molte madri di lavorare e migliorare il bilanciamento vita-lavoro.

L'analisi empirica, a partire dagli strumenti e dalle risorse a disposizione per tali politiche in Italia, è stata condotta sul recente dispositivo normativo (L.65/2017) e il relativo Fondo Nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione. Attraverso un'integrazione con i dati più recenti e altre indagini ufficiali, è stato possibile individuare le aree territoriali per le quali è utile intensificare i servizi educativi per la prima infanzia e nelle quali è quindi opportuno indirizzare maggiori risorse economiche.

* INAPP (Istituto Nazionale per le Analisi delle Politiche Pubbliche), Roma. Le opinioni espresse nel presente articolo non corrispondono necessariamente a quelle dell'ente di appartenenza.

¹ Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, SN 100/1/02 REV 1, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf

La finalità di tale strategia è duplice. Da un lato investire nell'educazione fin dai primi anni di vita per avere un ritorno sociale in età adulta, dall'altro liberare potenziale per l'occupazione femminile attraverso politiche di conciliazione vita-lavoro. La dichiarazione infatti prevede che "gli Stati membri debbono rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e sforzarsi per fornire, entro il 2010, tenuto conto della domanda e conformemente ai modelli nazionali di offerta di cure, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni".

² Si veda, a titolo esemplificativo, Heckman et al. 2000, Kline and Walters 2014.

I servizi di educazione e assistenza alla prima infanzia

A livello internazionale, la *early childhood education and care – ECEC* – indica i servizi rivolti ai bambini della fascia di età 0-6 anni che intervengono a livello di istruzione e di assistenza. Educazione e cura, presenti nella stessa definizione, evidenziano l'interesse per un sistema integrato, che veda un lavoro congiunto tra i servizi legati all'istruzione e quelli più strettamente legati all'assistenza, per supportare lo sviluppo complessivo del bambino³, e che venga implementato mediante interventi volti sia ad incrementare i servizi sotto l'aspetto quantitativo sia ad accrescere e migliorare la qualità e l'accessibilità agli stessi.

L'Unione Europea è in prima linea in questo percorso di investimento sui servizi per la prima infanzia e lo ha dimostrato, tra gli altri,⁴ attraverso uno dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali, che stabilisce “che i bambini hanno diritto a educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità.”⁵ Inoltre, è l'Europa stessa a fornire una interessante definizione di ECEC, affermando che “per educazione e cura nella prima infanzia s'intende qualsiasi sistema regolamentato che offre educazione e cura all'infanzia dalla nascita all'età della scuola primaria dell'obbligo, indipendentemente dalla struttura, dal finanziamento, dagli orari di apertura o dal contenuto dei programmi, e comprende anche la custodia dei bambini presso famiglie e centri diurni, i servizi a finanziamento pubblico e privato e il servizio prescolare.”⁶ In definitiva, quello della *Early Childhood Education and Care* è un sistema integrato volto a garantire accoglienza ed educazione ai bambini che appartengono alla fascia di età compresa tra 0 e 6 anni.

L'Unione europea nel tempo ha anche emanato diverse raccomandazioni e documenti che forniscono orientamenti per promuovere l'inclusione sociale dei minori. È rilevante, ad esempio, la Raccomandazione della Commissione (2013) “Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”, nella quale si rimette agli Stati membri

³ Van Laere and Vandebroek, 2017.

⁴ Si vedano, a titolo esemplificativo, Comunicazione della Commissione (2017), *Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto*, COM(2017)248; Comunicazione della Commissione (2017), *Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura - Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017*, COM(2017) 673 final; OCSE (2016), *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed*, <https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>; European Political Strategy Center (2017), *10 Trends Transforming the Education as We Know It*. https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_en; Raccomandazione della Commissione (2013), *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* (2013/112/UE) GU L 59, 2.3.2013.

⁵ “Children have the right to affordable early childhood education and care of good quality. Children have the right to protection from poverty. Children from disadvantaged backgrounds have the right to specific measures to enhance equal opportunities.”, in *The European Pillar of Social Rights*, Chapter III: Social protection and inclusion, 11. Childcare and support to children. (2018). Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on High Quality Early Childhood Education and Care Systems. Vedi COM/2018/271 final - 2018/0127. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=COM%3A2018%3A271%3AFIN>

⁶ Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità SWD (2018) 173 final. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-271-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

l'indicazione di elaborare politiche e interventi multidimensionali per contrastare l'esclusione dei minori svantaggiati e promuovere il loro benessere⁷.

L'attenzione sempre maggiore a questi temi trova conferma anche in molte teorie economiche che legano l'educazione alla crescita economica e, di conseguenza, gli investimenti sui servizi per l'infanzia sono sempre più spesso considerati importanti pratiche volte a garantire ai bambini uno sviluppo equilibrato e offrire loro migliori opportunità di apprendimento e crescita che, in futuro, porteranno ad un ritorno in termini di benessere della società e maggiore inclusione sociale.

Lo sviluppo della finalità dei servizi per la prima infanzia è stato accompagnato ed arricchito dallo sviluppo del concetto di *Early Childhood Development* (ECD), che risale alla fine degli anni '80 ma si è imposto all'attenzione generale a partire dalla fine degli anni '90. Il concetto si riferisce operativamente agli interventi "precoci" per lo sviluppo del bambino. Il concetto di base dell'ECD è che lo sviluppo neurologico e quindi psicologico del bambino non è automatico, ma avviene in risposta a stimoli sociali e interpersonali, che dipendono dalle relazioni e dalle opportunità offerte, in particolare nei primissimi anni di vita, dai genitori e dagli adulti di riferimento. I servizi rivolti ai bambini (educativi, sanitari, sociali) possono svolgere un ruolo fondamentale nel supportare i genitori nel loro ruolo, anche nel promuovere buone pratiche per lo sviluppo del bambino e prevenire disuguaglianze.⁸

Interessanti sono anche i riferimenti che provengono dalle teorie del capitale umano, nelle quali il focus è l'individuo e il potenziale di ricchezza che egli/ella può rappresentare per la società intera⁹: gli investimenti in istruzione e formazione si traducono in benessere e producono benefici che possono anche essere misurati. Benessere e benefici, ovviamente, non solo a livello individuale ma che si estendono a tutta la società. Investire in servizi di istruzione e di cura per bambini 0-3 anni è il modo più efficace in cui un governo può arricchire il capitale umano.¹⁰ Diversi autori ribadiscono che secondo la teoria del capitale umano investire nelle capacità produttive degli individui permette di migliorare i risultati personali e tali risultati sono ancor più rilevanti se l'investimento avviene fin dai primi anni di vita degli individui.¹¹

Importanti studi che chiamano in causa esplicitamente il ritorno degli investimenti nell'istruzione nella prima infanzia – con attenzione particolare ai bambini svantaggiati e a rischio - sono condotti da molti anni dal prof. James Heckman, che ha valutato interventi attuati nella prima infanzia, soprattutto a carattere socio-educativo, dimostrando che gli investimenti in salute, educazione e protezione sociale nelle prime epoche della vita, a

⁷ Raccomandazione 2013/112/UE della Commissione, del 20 febbraio 2013, Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale (2013/112/UE) GU L 59, 2.3.2013.

⁸ Tamburlini G. (2014), *Interventi precoci per lo sviluppo del bambino: rationale, evidenze, buone pratiche*, Medico e Bambino 4/2014; Thompson RA, Nelson CA. (2001), *Developmental science and the media: early brain development*. Am Psychol 2001; 5-15.

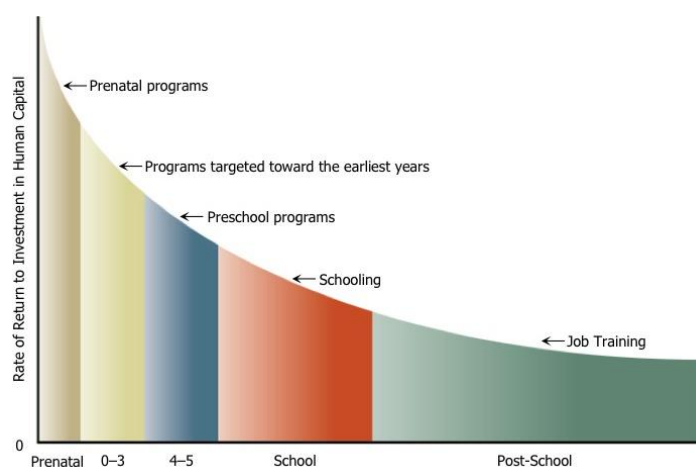
⁹ "Human capital has developed into the most important form of capital in modern economics", cfr. Becker, (2002).

¹⁰ V. ad esempio Chevalier (2006); Heckman (2006); Esping-Andersen (2008).

¹¹ "Human capital theory suggests that investments in individuals' productive capacities have the potential to improve individual outcomes and that these investments might produce the greatest payoffs when made early in individuals' lives". Kilburn and Karoly (2008).

partire dalla gravidanza, producono un ritorno economico ben superiore a quello prodotto da interventi nelle età successive. La curva di Heckman (Fig.1) mostra che il massimo del rendimento degli investimenti sul capitale umano si realizza nei primissimi anni di vita.

Fig.1 The Heckman Curve



Fonte: James Heckman - heckmanequation.org

Ciò che avviene nei primi anni di vita è che si sviluppano competenze che sono fondamentali per l'apprendimento successivo, come ad esempio la perseveranza e l'autocontrollo, senza i quali per un bambino è più difficile gestire le emozioni e imparare dalle nuove esperienze. In altre parole, vi sono abilità che è essenziale conseguire nella primissima infanzia perché costituiscono una base più solida sulla quale costruire la personalità attraverso l'acquisizione di capacità e competenze sempre nuove, rendendo anche più facile il percorso di crescita e sviluppo del bambino, in virtù del fatto che "la competenza genera competenza, l'apprendimento genera apprendimento" (Heckman, 2006).

Naturalmente, garantire percorsi di istruzione e servizi di cura fin dalla prima infanzia non è sufficiente di per sé ad escludere criticità o disagi in età adulta e non significa che sia superfluo prevedere investimenti anche per le fasce di età successive poiché a tali percorsi va data continuità per accompagnare l'evoluzione complessiva della persona. Spesso infatti i risultati di ciò che viene coltivato nella prima infanzia emergono successivamente, a distanza anche di molto tempo, e contengono sia aspetti economici che non economici, sia diversi ambiti di intervento: si considerano infatti l'istruzione, oppure la salute, la minore dipendenza dal sistema di welfare, il minor grado di criminalità, un livello più elevato di benessere. Aspetti della vita, questi, per i quali vengono poste le basi anche in età giovanissima. Ciò che accade, come spiegano studiosi tra i quali Currie e Thomas (1999), è che gli obiettivi di crescita iniziali, alla base degli investimenti nei servizi ECEC, svaniscono se non seguono ulteriori investimenti man mano che l'individuo cresce. Dunque rimane essenziale continuare ad investire in un sistema che garantisca durante tutto il corso della

vita istruzione/formazione e accoglienza, affinché quanto seminato nella prima infanzia produca a lungo termine i benefici attesi.¹²

Alcune esperienze positive nella fascia 0-3 anni.

L'interesse, a livello internazionale, per la *Early childhood education and care* è stato inizialmente alimentato anche da alcuni programmi di istruzione sviluppati negli Stati Uniti che hanno ispirato le prime ricerche e i primi studi sui benefici a lungo termine di un sistema educativo e di accoglienza fin dalla prima infanzia. Pur considerando le molteplici differenze di contesto riscontrabili a livello istituzionale, economico e sociale, nonché lo specifico *target* cui tali programmi americani erano rivolti – bambini appartenenti alle comunità svantaggiate - sono presenti numerosi elementi di similitudine con le ricerche più attuali riferite al contesto europeo che confermano i benefici derivanti dalla frequenza di servizi di qualità per la prima infanzia nella sfera dello sviluppo cognitivo, socio-emotivo e del percorso scolastico dei bambini.

Tra i progetti più rilevanti condotti negli USA va sicuramente ricordato il progetto *High Scope Perry Preschool*, una delle primissime esperienze che risale al 1962, seguito nel 1972 dall'*Abecedarian project*. Si tratta di studi longitudinali che monitorano gruppi di bambini "svantaggiati" che hanno avuto accesso a servizi educativi di qualità 0-3 anni e analizzano i benefici da loro ricevuti confrontandoli con i coetanei, provenienti dallo stesso tessuto sociale, che non hanno usufruito di tali servizi.

Uno studio di Eurochild¹³ del 2015 conferma che gli investimenti in ECEC producono elevati ritorni economici, anche sulla base del fatto che i bambini inseriti nei programmi di istruzione nell'ambito delle esperienze citate hanno evidenziato, da adulti, una migliore occupazione, e un miglior stato di salute e benessere, una minore dipendenza dal sistema di welfare, che si traduce anche in maggiore autonomia (Barnett, 2011; Heckman, 2006). Nel corso degli anni, gli studi sono aumentati, diffondendosi anche in Europa, e hanno confermato la tesi che mette in correlazione la maggiore accessibilità e frequenza di servizi di istruzione e di cura per i bambini 0-3 anni e l'impatto positivo per lo sviluppo delle competenze e dei risultati scolastici (Del Boca e Pasqua, 2010; Brilli et al. 2011).

L'esperienza più rilevante a livello europeo è quella del progetto realizzato nel Regno Unito, *Effective Preschool Primary and Secondary Education - EPPSE*. Il progetto ha seguito circa 3000 bambini che nel 1997 avevano 3 anni rilevando che gli effetti benefici dei servizi ECEC sono presenti comunque in tutti i bambini e che, pur non diminuendo il *gap* tra i bambini con uno status sociale più elevato e quelli con uno più basso, tali servizi si rivelano particolarmente importanti per quelli che appartengono alle fasce svantaggiate. Numerosi

¹² A proposito di risultati e benefici degli investimenti in *early childhood education and care*, è interessante l'approccio che utilizza le analisi costi-benefici per quantificare tali valori, lavoro non facile né immediato poiché si tratta di investimenti a lungo termine. Per approfondimenti, si vedano ad esempio Karoly et al., (2001); Karoly et al., (2005); Wolfe e Haveman, (2002).

¹³ Eurochild (2015), *A child-centred investment strategy: Why the investment plan for Europe needs to prioritise children*. Brussels.

altri studi¹⁴ hanno documentato l'importanza di servizi di istruzione e di accoglienza di qualità, nonché quanto gli effetti positivi generati nei bambini fin da piccoli permangano anche nell'età adulta in termini di miglior status occupazionale e sociale, soprattutto per coloro che provengono da contesti svantaggiati.

Interessante è anche lo studio *The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*,¹⁵ pubblicato nel 2016, che analizza gli effetti a lungo termine di 2 programmi di educazione di qualità - rivolti a bambini svantaggiati afro-americani da 0 a 5 anni - attuati in Nord Carolina negli anni settanta: *The Carolina Abecedarian Project* (ABC) e *the Carolina Approach to Responsive Education* (CARE). Grazie ai dati raccolti nel corso del tempo nell'ambito dei Programmi – dati annuali sulle competenze sia cognitive sia socio-emotive dalla nascita fino a 8 anni e poi a 12, 15, 21 e 30 anni – gli autori hanno potuto effettuare delle analisi in profondità che hanno permesso loro di affermare che programmi educativi di qualità rivolti a bambini svantaggiati possono comportare un ritorno annuale economico e di benessere pari anche al 13% dell'investimento.

Lo stesso Heckman ha recentemente iniziato una collaborazione con la Regione Emilia-Romagna per indagare sui benefici a lungo termine degli investimenti sulla prima infanzia, in termini sia economici che di benessere della comunità.¹⁶

Sono presenti altresì voci discordanti che però rappresentano una minoranza nel panorama delle esperienze realizzate. Uno studio condotto in Olanda ha documentato solo un debole legame tra ECEC e risultati positivi in età adulta, che si è ulteriormente affievolito introducendo il confronto con il *background* familiare. L'autore stesso però ha specificato che il contesto olandese è talmente a sé stante che sarebbe una forzatura estendere tali conclusioni anche ad altri Paesi.¹⁷

La recente normativa italiana in tema di prima infanzia.

Tenendo conto dei recenti orientamenti europei sul tema della prima infanzia, come quelli contenuti nella raccomandazione della Commissione Europea¹⁸ *“Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”* (2013) e nel *“Quality framework for Early Childhood Education and Care”* (2014)¹⁹, nell'aprile 2017 è stato emanato il **decreto istitutivo del “Sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni” (DLgs.**

¹⁴ Barnett, W. S. (1992), *Benefits of compensatory preschool education*, The Journal of Human Resources, 27(2), 279–312; Reynolds, A. J., Temple, J. A., Ou S.R., Arteaga, I. A., & White, B. A. B. (2011), *School-based early childhood education and age-28 wellbeing: Effects by timing, dosage and subgroups*, Science, 9 June 2011, DOI: 10.1126/science.1203618; Felfe C., Lalive R. (2012), *Early Child Care and Child Development: For Whom it Works and Why*, IZA DP No. 7100 December 2012; Gupta ND., Simonsen M. (2015) *Academic Performance and Type of Early Childhood Care*, IZA DP No. 9045 May 2015; Kaga Y., Bennett J. e Moss P. (2010), *Caring and Learning Together. A cross-national study of integration of early childhood care and education within education*, Parigi, UNESCO.

¹⁵ García, J.L., Heckman, J.J., Ermini Leaf, D. and Prados, M.J. (2016).

¹⁶ Biroli P., Del Boca D. et al. (2018), <https://reggiochildrenfoundation.org/>

¹⁷ Driessen, 2004. Si veda anche Veen et al. (2000; 2002).

¹⁸ Comm.UE (2013/112/UE)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112&from=IT>

¹⁹ European Commission (2014).

65/2017)²⁰, attuativo dei programmi contenuti nella Legge di riforma sul sistema scolastico (L. 107/2015 c.d. “La buona scuola”). In esso sono contenute le indicazioni per il “piano pluriennale del sistema integrato”²¹ con la creazione presso il MIUR di un Fondo Nazionale di 672mln per il triennio 2017-2019. Uno degli obiettivi principali è quindi quello di unificare la gestione degli asili nido e delle scuole d’infanzia (diretti ai bambini da 0 ai 6 anni), sotto la gestione del MIUR, garantendo il diritto all’educazione come servizio pubblico fondamentale, a livello nazionale, soprattutto attraverso il rafforzamento dei servizi destinati alla fascia di età 0-3 anni (asili nido). Tali servizi sono stati fino ad oggi collocati tra i “servizi pubblici a domanda individuale”, gestiti dai Comuni con la contribuzione degli utenti²² con tariffe definite dai singoli Comuni. Nello specifico la nuova normativa demanda ad una intesa Stato-Regioni la definizione del livello massimo di contribuzione che le famiglie devono sostenere (Art.9), con l’obiettivo di eliminare le sperequazioni territoriali e di aumentare l’accesso al sistema di educazione ed istruzione per la prima infanzia che finora ha contraddistinto negativamente il nostro Paese. Difatti l’ISTAT²³ individua fra le cause della maggiore sperequazione a livello territoriale e del calo di iscrizioni al servizio pubblico proprio l’aumento delle tariffe richieste dai comuni per i servizi offerti. Per questo motivo in molte realtà territoriali gli asili nido comunali hanno un numero di iscrizioni talmente basso da determinare la chiusura stessa delle strutture pubbliche, creando un effetto boomerang sulla già difficile situazione reddituale e lavorativa delle famiglie.

Gli obiettivi generali (Art.4) da perseguire attraverso il “Piano di azione nazionale pluriennale” sono espressi in 8 punti:

1. raggiungere il 33% di copertura della popolazione sotto i 3 anni di età che usufruiscono di servizi educativi;
2. avere una presenza di nidi in almeno il 75% dei Comuni;

²⁰ Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, “Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107”. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/16/17G00073/sg>

²¹ I servizi educativi per l’infanzia vengono articolati in: nidi e micronidi che accolgono le bambine e i bambini tra 3 e 36 mesi; sezioni primavera, che accolgono bambine e bambini tra 24 e 36 mesi; scuole dell’infanzia, che accolgono bambini e bambine da 3 a 6 anni. Sono compresi nel sistema integrato di istruzione per i bimbi da 0 a 3 anni anche i servizi integrativi che si suddividono in spazi gioco (bimbi da 12 a 36 mesi affidati ad uno o più educatori), centri per bambini e famiglie (bimbi dai primi mesi di vita insieme ad un adulto accompagnatore), servizi educativi in contesto domiciliare (bimbi da 3 a 36 mesi).

²² Il DM. 31.12.1983, attuativo della L. 131/1983 (ex DL. 55/2983) definisce le tipologie di “servizi pubblici a domanda individuale” (case di riposo, asili nido, ostelli, mense etc.). Tali servizi sono gestiti dai Comuni, non devono essere forniti obbligatoriamente, ma se lo sono il Comune deve determinare la quota eccedente il proprio finanziamento in sede di deliberazione di bilancio, da richiedere ai contribuenti-utenti dei servizi. In tale determinazione delle relative tariffe gli enti locali hanno piena discrezionalità dato che per tutti quei servizi definiti dal DM non sussiste un obbligo istituzionale e quindi non godono della gratuità di altri servizi pubblici eventualmente dichiarata attraverso leggi nazionali o regionali.

²³ Istat, Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia (2017), https://www.istat.it/it/files//2017/12/CS_Asili-nido-servizi-prima-infanzia_2014_2015.pdf

3. la diffusione e generalizzazione²⁴ di servizi di qualità per la fascia 3-6 anni su tutto il territorio;
4. l'inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini;
5. la qualificazione universitaria²⁵ per le insegnanti dei nidi,
6. la formazione in servizio per tutto il personale,
7. il coordinamento pedagogico fra nidi e scuole dell'infanzia,
8. agevolazioni per aumentare la frequenza ai servizi educativi e riduzione delle rette.

Il Piano di azione nazionale pluriennale definisce inoltre la destinazione delle risorse previste dal Fondo Nazionale del MIUR (Art.12) per il consolidamento, l'ampliamento e la qualificazione del Sistema integrato di educazione e istruzione, sulla base di indicatori di evoluzione demografica e di riequilibrio territoriale. Il Fondo nazionale in particolare finanzia:

- a) interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione, restauro e risanamento conservativo, riqualificazione, messa in sicurezza, risparmio energetico e fruibilità di stabili di proprietà delle Amministrazioni pubbliche;
- b) quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia;
- c) la formazione continua del personale educativo e docente.

Nella Gazzetta Ufficiale del 25 gennaio 2018 è stata pubblicata la delibera del Consiglio dei Ministri contenente il **Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato**²⁶, che richiama le finalità generiche dell'Art.12 sopracitato, declinando la tipologia di interventi demandata alla programmazione regionale, che deve essere diretta:

- a) consolidare ed ampliare la rete dei servizi educativi per l'infanzia a titolarità pubblica e privata convenzionata, in forma singola o associata;
- b) stabilizzare e potenziare gradualmente le sezioni primavera;
- c) ampliare e sostenere la rete dei servizi per bambine e bambini nella fascia di età compresa tra zero e sei anni, in particolare nei territori in cui sono carenti scuole dell'infanzia statali;
- d) riqualificare edifici scolastici di proprietà pubblica;
- e) sostenere la qualificazione del personale educativo e docente.

Nonostante il richiamo contenuto nello stesso articolo 3 co. 3 della D.CdM 11.12.2017 (*"ciascun intervento deve garantire l'incremento di almeno uno degli indicatori di cui all'art. 2, comma 2"* riconducibili agli obiettivi del Dlgs.65/2017 collegati alla strategia di Barcellona), è chiaro, anche a seguito di una semplice disanima dei dispositivi normativi, l'allontanamento dai target dettati dalla strategia europea verso una più ampia ma meno

²⁴ Perseguita tramite la gestione diretta delle scuole statali e il sistema delle scuole paritarie, come previsto dalla legge 10 marzo 2000, n. 62.

²⁵ Si fa riferimento al conseguimento della laurea in Scienze dell'educazione e della formazione nella classe L19 ad indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria integrata da un corso di specializzazione.

²⁶ Delibera del Consiglio Dei Ministri 11 dicembre 2017, "Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, concernente l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni". <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/01/25/18A00452/sg>

definita destinazione di risorse del Fondo, che mina però già alla base il raggiungimento dei livelli minimi stabiliti nel 2002 il cui obiettivo principale era quello di raggiungere la copertura del 33% di bambini 0-3 anni frequentanti i servizi educativi²⁷.

Attraverso un esame della distribuzione delle risorse avvenuta con Decreti Ministeriali nel 2017 e nel 2018 cercheremo di evidenziare quanto alcune realtà regionali abbiano ricevuto meno rispetto al target del 33% e quindi quali territori hanno, secondo gli ultimi dati a nostra disposizione, maggior fabbisogno di investimenti in servizi educativi per la prima infanzia.

Gli ultimi dati a disposizione per quanto riguarda gli asili nido e gli enti parificati sono quelli ottenuti dal monitoraggio dell'Istituto degli Innocenti, che si aggiungono ai dati del MIUR e dell'indagine sulla spesa sociale dei comuni dell'ISTAT (riferiti al 31.12.2016). I dati relativi alla copertura dei posti disponibili rispetto alla platea dei potenziali beneficiari evidenziano una disparità regionale forte, di cui fanno le spese alcune regioni del Sud ma anche le insospettabili Provincia di Bolzano e Veneto, sotto la media nazionale, comunque bassa (26,13% su totale popolazione 0-2 anni²⁸).

Le precedenti attività di monitoraggio del "Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" hanno evidenziato una crescita consistente del sistema dei servizi con una percentuale di copertura che passa dal 14,8% al 21,0% nel quinquennio 2008-2013²⁹, soprattutto per quanto riguarda i nidi la cui percentuale di copertura si incrementa dal 12,5% al 19,1%. Rimane una forte differenziazione nella distribuzione territoriale dell'offerta di servizi educativi per la prima infanzia la cui copertura varia dal 23,3% al 26,7% nel centro/nord, mentre nell'area del Mezzogiorno, che pur registra un aumento, si ferma sulla percentuale di copertura del 10,9%.

In generale negli ultimi 5 anni si registra un generalizzato aumento dei bambini iscritti nei servizi socioeducativi (fig.1) sebbene il divario territoriale resti marcato, facendo emergere il ritardo di alcune regioni come la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Basilicata.

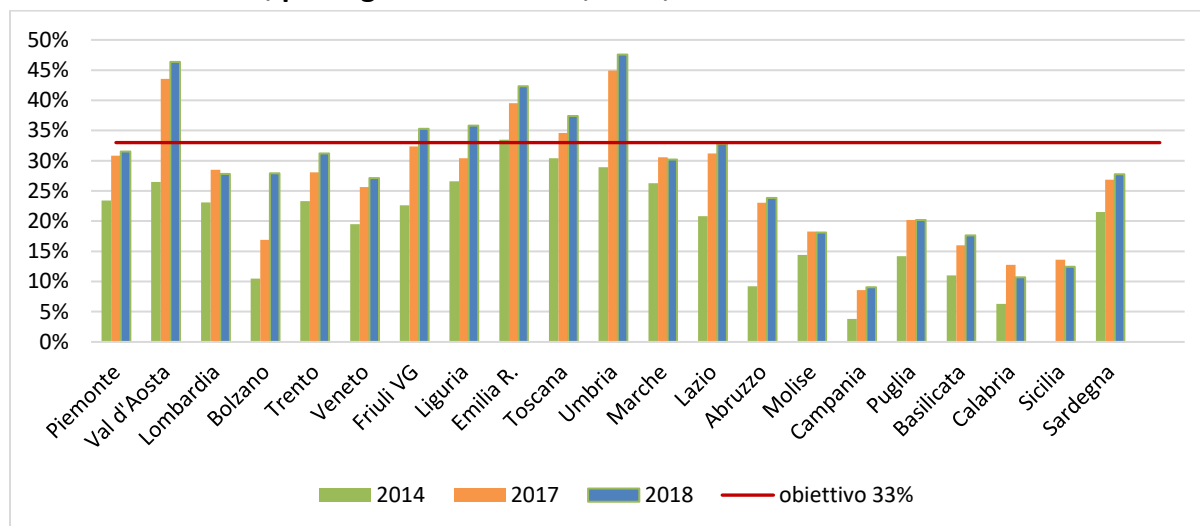
²⁷ In 2002 the Barcelona European Council agreed that "*Member States should remove disincentives to female labour force participation, taking into account the demand for childcare facilities and in line with national patterns of provision, to provide childcare by 2010 to at least 90% of children between three years old and the mandatory school age and at least 33% of children under three years of age.*" It is worth noting that the Barcelona target makes no reference to quality.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf.

²⁸ I dati sono estratti dagli stessi Decreti Ministeriali del MIUR: DM 22 dicembre 2017, n. 1012 e DM 26 ottobre 2018, n. 687. <https://www.camera.it/temiap/2019/03/04/OCD177-3945.pdf> ; <https://www.camera.it/temiap/2019/03/04/OCD177-3943.pdf>. In particolare il dato citato è calcolato come Iscritti a servizi educativi + sezioni primavera su totale popolazione 0-3 anni. La fonte è l'Istituto per gli Innocenti che censisce anche strutture private. Il dato non si discosta molto dalla rilevazione ISTAT – Servizi sociali/servizi socio educativi per la prima infanzia, che ricorre ad una stima delle quote aggiuntive derivanti dagli Enti associativi dei Comuni (i dati rilevati presso gli Enti associativi vengono ripartiti tra i Comuni in misura proporzionale alla popolazione di riferimento dei servizi). <http://dati.istat.it/#>.

²⁹ IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/Piano-di-azione/Documents/IV-Piano-%20Azione-infanzia.pdf>

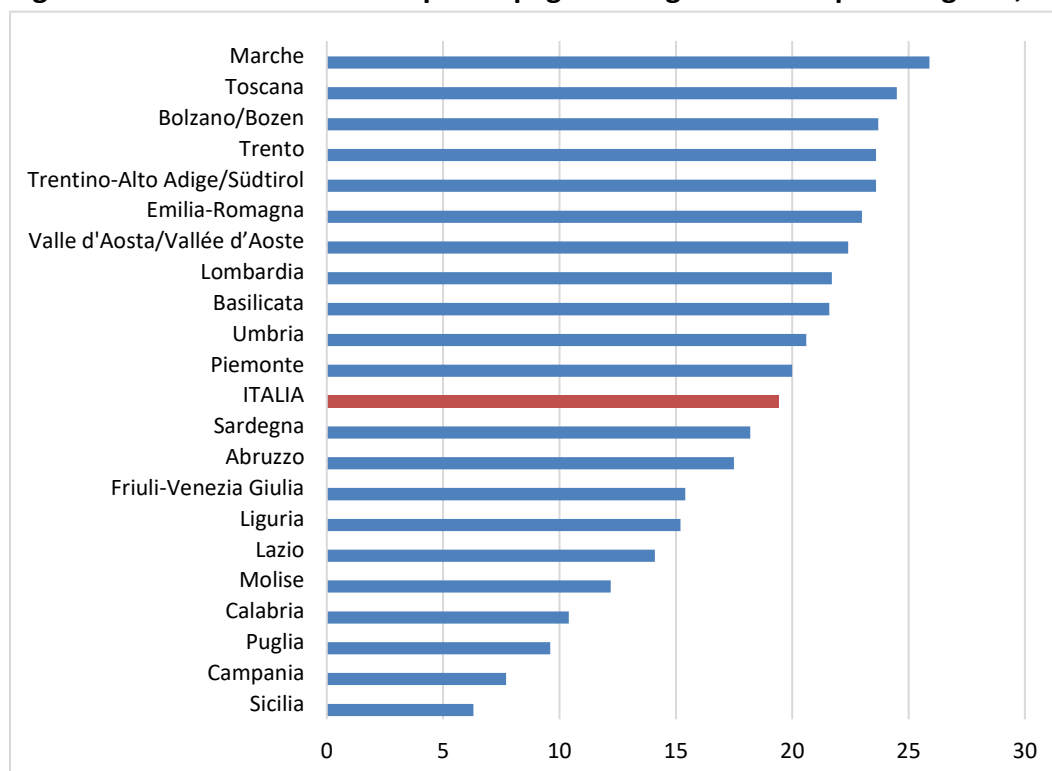
Fig. 1 - Posti pubblici e privati nei servizi socio-educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-3 anni, per regione. Anni 2014, 2017, 2018



Fonte: *Ns elaborazione su dati MIUR (Istituto degli Innocenti)*

È utile anche affiancare a questo tipo di dato, che ricordiamo riguarda sia le strutture pubbliche (comunali o a titolarità comunale ma gestite da terzi) sia quelle meramente private, al dato riguardante la percentuale di spesa pagata dagli utenti rispetto alle rette delle strutture pubbliche (fig.2).

Fig. 2 - Percentuale di spesa pagata dagli utenti per Regione, anno 2016



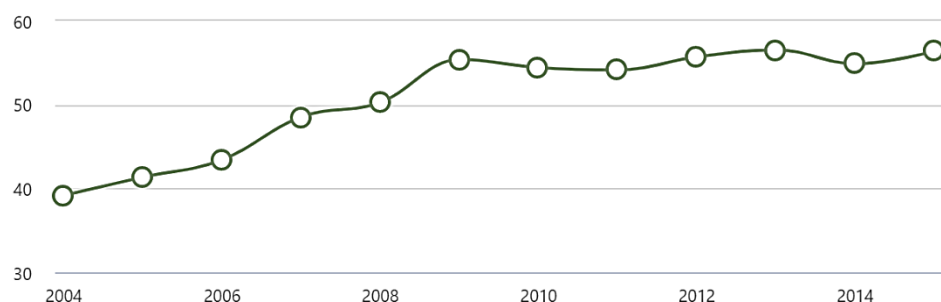
Fonte: *elaborazione su dati ISTAT*

Questo dettaglio serve a spiegare il perché a partire dall'anno scolastico 2011/12 si è registrato un calo dei bambini iscritti nei nidi comunali e convenzionati con i comuni. Dal 2012 si sono ridotte infatti le risorse pubbliche disponibili sul territorio e nel triennio 2014-2016 sono rimasti sostanzialmente stabili sia gli utenti serviti sia la spesa dei comuni. Il calo degli utenti riguarda principalmente i nidi comunali gestiti direttamente mentre aumentano le gestioni affidate ai privati, dove i costi medi per bambino a carico dei comuni sono decisamente più bassi.

Nell'anno scolastico 2016/17 sono stati censiti sul territorio nazionale 13.147 servizi socioeducativi per l'infanzia, di cui 11.017 asili nido (oltre i 2.130 servizi integrativi per la prima infanzia). I posti autorizzati al funzionamento sono circa 354mila; di questi poco più della metà sono pubblici mentre il 48% sono privati. In merito alla loro natura giuridica si osserva inoltre una rilevante variabilità territoriale. In Calabria il 73% dei nidi e dei servizi integrativi sono privati, nella Provincia Autonoma di Trento il 73% sono pubblici (Istat, 2019³⁰). Nel corso degli anni sono diminuiti gli utenti dei nidi comunali a gestione diretta e aumentate le gestioni appaltate ad associazioni e a enti privati. Nell'anno scolastico 2016/2017 negli asili nido a gestione diretta sono iscritti circa 93.200 bambini, contro gli oltre 99.700 di 4 anni prima mentre gli utenti dei nidi appaltati a gestori privati sono aumentati di quasi 3mila unità.

Per quanto riguarda la diffusione (target del Piano nazionale è raggiungere almeno il 75% dei Comuni che offrono servizi educativi per l'infanzia) si registra un lento miglioramento (fig. 3) anche se dal 2009 la situazione è stazionaria ed ancora sotto il livello prefissato.

Fig. 3 - Diffusione dei servizi per la prima infanzia, anni 2004-2015 (% di Comuni che hanno attivato servizi su totale Comuni della Regione).



Fonte: OpenCoesione su dati ISTAT

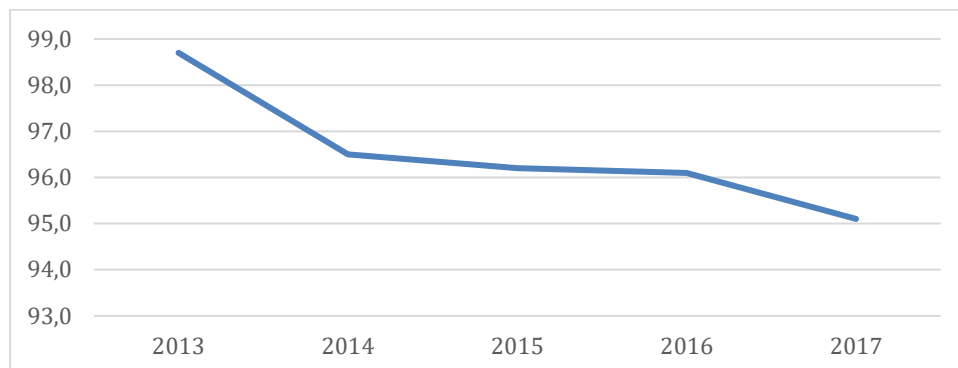
Sul target europeo relativo alla quota di iscritti ai servizi educativi della fascia 4-6 anni (livello minimo fissato al 95% sulla popolazione totale 4-6 anni³¹) il Piano nazionale non ha

³⁰ <https://www.istat.it/it/files/2019/03/asili-nido.pdf>

³¹ Come rinnovato nel 2009 dallo "Strategic framework for European cooperation in education and training 2020" (ET 2020) adopted in May 2009 set a benchmark to be achieved (in the EU-28) by 2020 that at least 95 % of children between the age of four and the age for starting compulsory primary education should participate

insistito in quanto già pienamente raggiunto grazie all'ampia copertura delle Scuole per l'infanzia di cui gode il Paese. Anche se è da notare una lieve flessione negli ultimi anni sulla disponibilità di posti a partire dal 2013 (fig. 4) che ci deve far riflettere, arrivando a toccare la soglia minima proprio nel 2017.

Fig. 4 - Bambini tra i 4 e i 6 anni iscritti a servizi educativi per la prima infanzia (% su popolazione stessa età).



Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

La ripartizione del Fondo e il fabbisogno di asili nido.

Il DLgs. 65/2017, ha previsto la creazione (Art.12-13) del **Fondo Nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione** con risorse pari a 209 milioni di euro per l'anno 2017, 224 milioni di euro per l'anno 2018 e 239 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019³². Tali risorse sono destinate a finanziare la programmazione delle Regioni nelle finalità precedentemente dettagliate³³. A dicembre 2018 sono stati ripartiti 224 milioni del Fondo nazionale per il sistema di educazione e istruzione 0-6 anni previsti per la seconda annualità³⁴. La progettazione regionale, in risposta all'intesa Stato-Regioni, ha evidenziato un interesse per il finanziamento degli Asili nido e le Scuole d'infanzia seppur rispecchiando l'alta quota di servizi a gestione privata per quanto riguarda gli asili (come ben raffigurato nella fig.5) e l'altrettanto elevata quota di Scuole d'infanzia paritarie (non statali, fig.6)

in early childhood education. Overall, this target was reached in 2016, as the share of children in the EU-28. https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_it

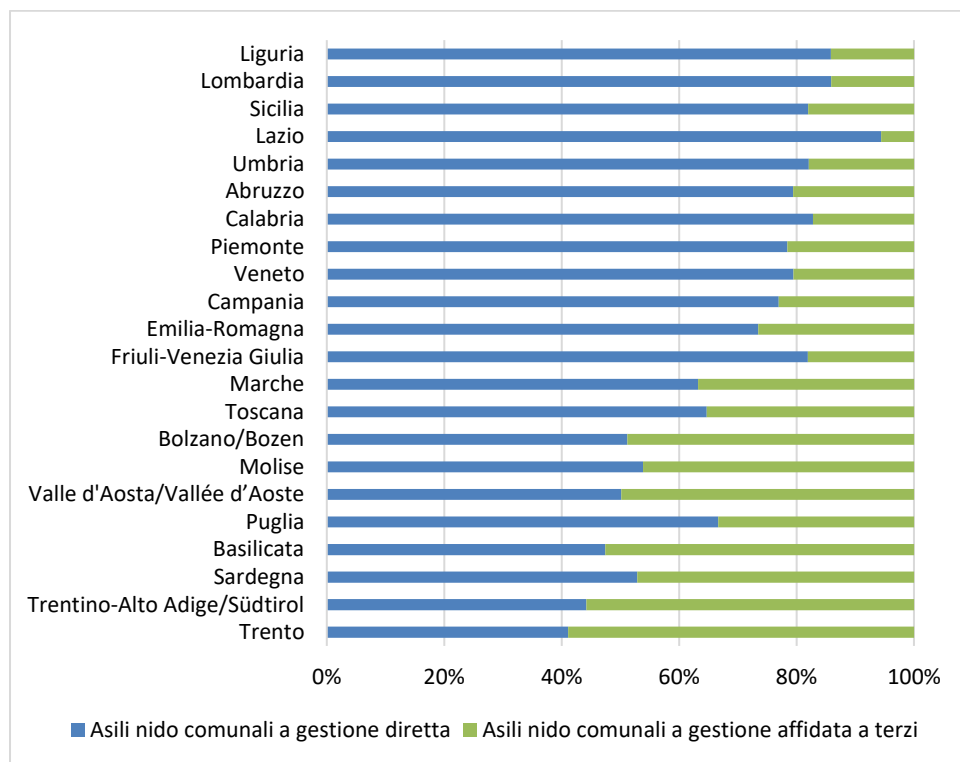
³² La L. di bilancio 2019 (L. 145/2018: art. 1, co. 741) ha incrementato di € 10 mln annui, a decorrere dal 2019, il Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione (c.d. sistema 0-6). Pertanto, dal 2019, le risorse del Fondo sono pari ad € 249 mln annui.

³³ La Delibera del Consiglio dei Ministri del 10.12.2017 specifica anche la procedura per l'invio di tale programmazione al MIUR: entro il mese di aprile di ciascun anno i Comuni inviano alle regioni le richieste relative all'attuazione del Piano, sulla base delle tipologie prioritarie di intervento definite dalle regioni. In seguito le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il mese di giugno, definiscono la programmazione territoriale, nei limiti delle somme del riparto definite dal MIUR (entro il mese di febbraio di ciascun anno), sentita la cabina di regia istituita *ad hoc* e secondo le linee strategiche d'intervento del Dlgs. 65/2017.

³⁴ Decreto Ministeriale 26 novembre 2018, "Riparto del Fondo nazionale politiche sociali. Annualità 2018". (GU Serie Generale n.8 del 10-01-2019).

anche nella assegnazione di tali risorse. Visto l'alto numero di scuole gestite da privati nel settore "Infanzia" infatti, buona parte del fondo è andato a finanziare proprio queste strutture invece di essere da stimolo per la creazione di nuovi centri a titolarità pubblica³⁵.

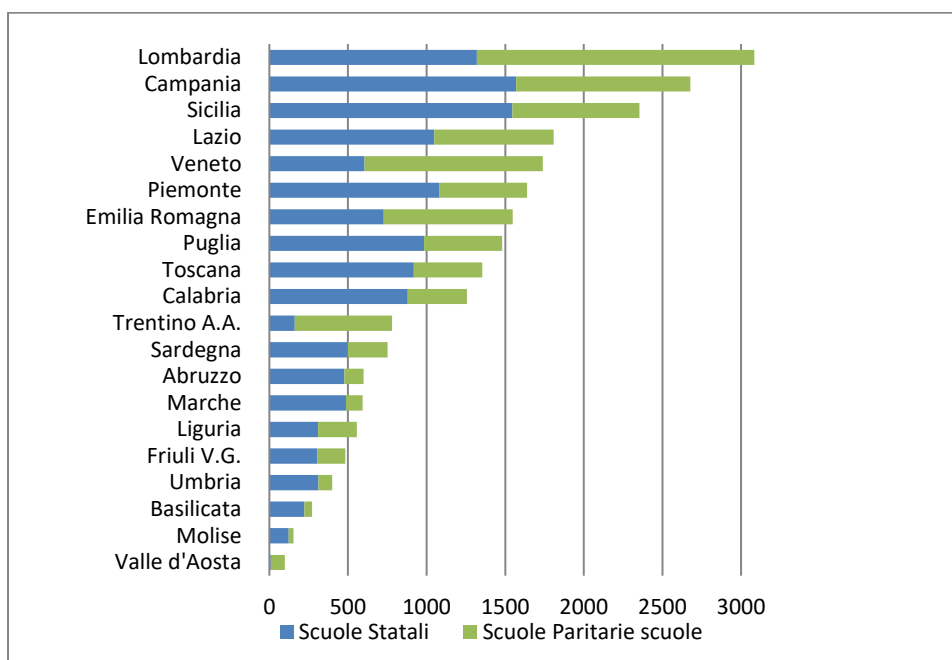
Fig.5 - Asili nido attivi per Regione e tipologia di gestione (% su 100, anno 2016)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Fig.6 - Scuole d'infanzia pubbliche e paritarie per Regione (numero, anno 2016)

³⁵ Un esempio di come questi fondi sono stati distribuiti a livello regionale è presente nel sito dedicato della Regione Lombardia: <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioAvviso/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/istruzione/offerta-formativa/0-6anni-anno-2018-delibera>. Alcune indicazioni si trovano anche in allegato alla Delibera della Giunta Regionale della Puglia: https://welforum.it/wp-content/uploads/2019/01/Puglia_DGR_2034_2018.pdf.



Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

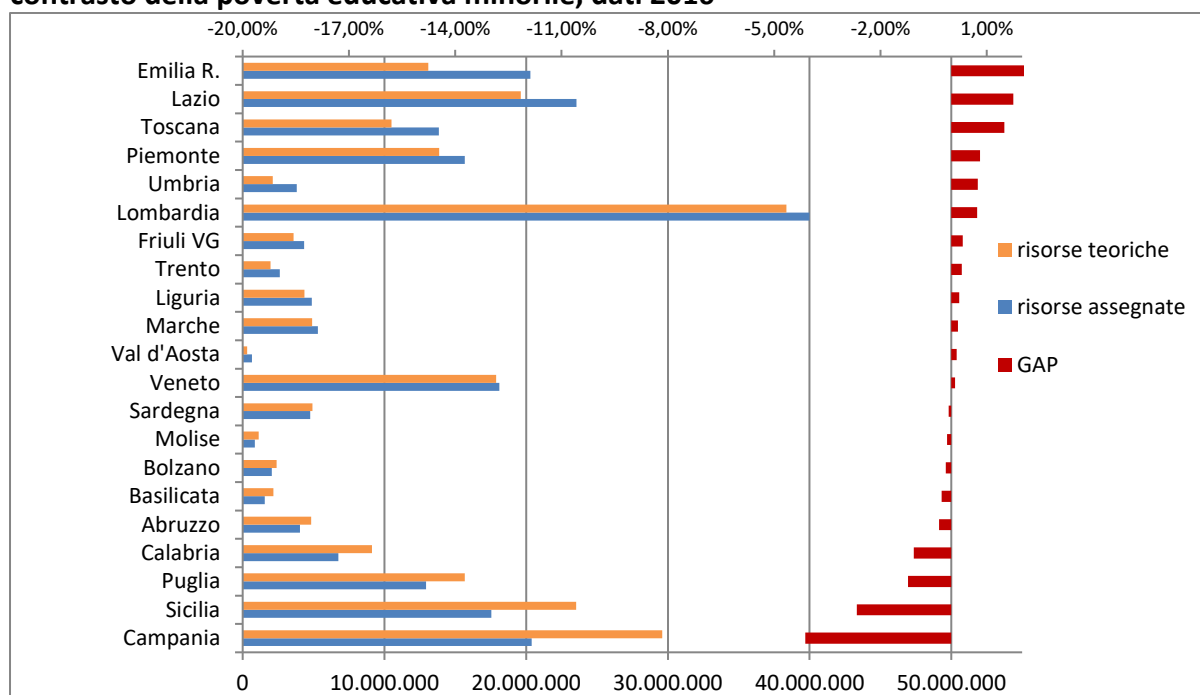
La possibilità di finanziare anche il settore privato ha così deformato, in parte, l'intento del legislatore che era diretto soprattutto alla creazione di nuove strutture ricettive pubbliche per incrementare da un lato il tasso di bambini iscritti nella fascia 0-3 anni agendo anche su un abbattimento delle rette, dall'altro la percentuale di Comuni che dispongono di servizi educativi per la prima infanzia. Sarebbe quindi auspicabile, in particolare a partire dalla situazione illustrata relativa alla copertura degli asili nido, che la ripartizione di tali Fondi tra le Regioni tenesse maggiormente conto della sperequazione territoriale di cui si è parlato, andando a sostenere le realtà territoriali dove il livello di servizio è peggiore. I criteri decisi dai Decreti Ministeriali sono infatti basati in buona parte (50% delle risorse totali) sul numero degli iscritti ai servizi educativi 0-3 anni³⁶ e non sul numero degli esclusi. Inoltre non c'è nessun vincolo di destinazione in quanto una volta ripartite le quote spettanti alle Regioni attraverso questi criteri statistici non si destinano tali relative quote al potenziamento della specifica dimensione ma si lascia pieno arbitrio – in ultima istanza ai Comuni – su dove dirottare tali risorse (si pensi ad esempio al forte fabbisogno di ristrutturazione edilizia e di messa in sicurezza degli edifici degli istituti scolastici, sebbene già oggetto del Piano triennale di edilizia scolastica).

Proviamo allora a quantificare questa distanza tra il reale fabbisogno di servizi educativi per la prima infanzia e le risorse finali assegnate per Regione al fine di suggerire ai *policy makers* un riequilibrio degli stanziamenti sulla scia del correttivo già applicato nel 2018 che

³⁶ Come espresso nel DM. 22.12.2017 che definiva i primi criteri di ripartizione: 50% dei 209mln totali in proporzione al numero degli iscritti ai servizi educativi 0-3 anni al 31 dicembre 2015; 40% in proporzione alla popolazione 0-6 anni; 10% in proporzione alla popolazione da 3 a 6 anni non iscritta alla scuola dell'infanzia statale. <https://www.camera.it/temiap/2019/03/04/OCD177-3945.pdf>

destinava una quota aggiuntiva alle Regioni in deficit rispetto alla media nazionale³⁷. Attraverso una semplice simulazione (Fig. 7) si riporta la possibile ripartizione regionale, tenendo conto del fabbisogno regionale inteso come numerosità degli esclusi dai servizi di prima infanzia (popolazione 0-3anni, dati relativi al 2016). Si è scelto di escludere dal calcolo il fabbisogno della fascia d'età 3-6 perché, come evidenziato anche nella relazione illustrativa dello stesso Decreto, la percentuale di copertura su popolazione residente 3-6 anni è di circa il 95%, sebbene anche per le materne sussistano divari territoriali discreti dal lato dell'offerta.

Fig.7 – Riparto risorse effettive VS fabbisogno (% esclusi 0-3 anni) del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, dati 2016



(*) Dal calcolo del fabbisogno è stata considerata solo la fascia d'età 0-2 anni

(**) Per la PA di Trento e di Bolzano e la Val d'Aosta mancano i dati relativi agli iscritti alle sezioni primavera (leggera sovra-stima del fabbisogno)

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT 2015 e Allegato DM 2018

Nella figura sono espressi in termini di euro le risorse assegnate alle Regioni nella ripartizione del Fondo nazionale del 2018. Sullo stesso asse abbiamo calcolato le risorse che sarebbero state attribuite se si fosse valutato solamente il fabbisogno di asili nido (risorse teoriche) calcolato in termini di "bambini esclusi", cioè del numero di bambini 0-3 anni che non risultano coperti dai servizi educativi della prima infanzia (in particolare dal sistema dei Nidi e dalle sezioni Primavera). Il GAP (distanza tra i due valori) espresso in termini percentuali sull'asse secondario è una semplice misura di quanto si allontanano le due tipologie di riparto. In particolare, il sistema attuale sembra penalizzare alcune Regioni del Sud Italia, come la Campania, la Sicilia, la Puglia e la Calabria. Tali regioni, come ci

³⁷ Il secondo DM 26.10.2018 destina la medesima quota di 209mIn secondo i criteri del precedente DM (su dati aggiornati) e una quota aggiuntiva di 15mIn alle 7 Regioni con iscritti ai servizi educativi 0-3 anni inferiori alla media nazionale (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e Sicilia), in proporzione al numero di esclusi. <https://www.camera.it/temiap/2019/03/04/OCD177-3943.pdf>

aspettavamo, sono in linea con quelle in maggior ritardo sul raggiungimento dell'obiettivo del 33% (come evidenziato in figura 1, nella quale è evidente anche il ritardo della Basilicata). A conclusioni simili è arrivata anche la valutazione dell'UVI – Ufficio Valutazione d'Impatto del Senato³⁸ del 2019, che ha preso in considerazione i dati SOSE (2015) dell'Indagine sui fabbisogni standard dei Comuni che fanno riferimento ai soli servizi comunali (quindi con una copertura molto minore rispetto ai numeri forniti dall'Istituto degli Innocenti): Calabria, Campania, Molise e Puglia la Regioni con più fabbisogno di copertura di asili (la Sicilia non c'è perché censita solo dal 2018).

Sarebbe opportuno quindi, al fine di promuovere il raggiungimento di questo obiettivo che, ricordiamo, era stato fissato nel 2002 e doveva essere raggiunto nel 2010 per i Paesi UE, che si riequilibrasse la distribuzione delle risorse disponibili in modo più efficace. Un aumento delle risorse, attualmente fermo a 249mln per il 2019 e anni segg., come incrementato dall'ultima L. di bilancio (L. 145/2018: art. 1, co. 741), sarebbe altresì auspicabile, visto il forte ritardo nel tasso di copertura del servizio e anche del rischio che la copertura del 95% riguardante la fascia di età 4-6 anni sia messa, nel prossimo futuro, in pericolo.

Conclusioni

Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 2017, "Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto", e nella successiva Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia, viene evidenziato come un'elevata qualità nell'educazione e nella cura della prima infanzia costituisca la base di un sistema di istruzione efficace ed equo in quanto prepara i bambini all'istruzione primaria, migliora il rendimento scolastico a tutti i livelli futuri ed ha un impatto particolarmente positivo sui bambini provenienti da contesti svantaggiati e di migrazione, come dimostrato da recenti studi OECD³⁹. Lo stesso OECD nel 2017 ha ribadito l'importanza dei servizi di istruzione e accoglienza dedicati alla prima infanzia e ne ha evidenziato la grande attenzione ricevuta negli ultimi anni, ricordando che nel 2015 il tema dell'istruzione è stato inserito tra gli obiettivi dell'Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile 2030. Nello specifico, uno dei target prevede che tutti i ragazzi e le ragazze abbiano accesso a servizi di qualità per lo sviluppo della prima infanzia, di accoglienza e di istruzione, affinché siano pronti per l'istruzione primaria.

Il sistema integrato per la fascia 0-6 anni che in Italia si è tradotto con il recente dispositivo normativo (DLgs. 65/2017) e con il Fondo Nazionale per il "Sistema integrato di educazione e di istruzione" deve oggi fare i conti con alcune criticità individuate attraverso la letteratura e da un'analisi che ha utilizzato i dati più recenti:

³⁸ <https://www.senato.it/4746?dossier=2351>

³⁹ OECD (2016).

- a) i servizi per la prima infanzia (0-3 anni) gravano ancora molto sulla spesa sociale dei comuni, che ultimamente sono sempre più stretti da disponibilità finanziarie esigue, specialmente nelle grandi città;
- b) il sistema dei nidi e delle scuole dell'infanzia vede una presenza importante del privato: oggi in Italia, il 63,6% dei bambini frequenta un asilo a gestione privata (ISTAT, 2019) e il 37,1% una scuola dell'infanzia paritaria (MIUR, 2018). La rete degli enti gestori di servizi per l'infanzia e dei soggetti quindi coinvolti nell'attuazione del sistema integrato 0/6 è molto eterogenea, sia nei sistemi organizzativi che nei sistemi di tariffazione;
- c) le Regioni che hanno più fabbisogno di risorse per coprire la fascia di età 0-3 anni ancora non ricevono adeguati finanziamenti. Nell'attesa che maggiori risorse vengano stanziare per questa preziosa e delicata fascia di età (attualmente sono previsti 249mln per il 2019 e anni segg. per l'intera fascia 0-6 anni) si dovrebbero ripartire le risorse a disposizione per favorire l'apertura di nuovi asili a gestione pubblica, garantendo in questo modo una maggiore accessibilità grazie a tariffazioni agevolate per nuclei familiari indigenti.
- d) È necessario un maggior monitoraggio sull'utilizzo effettivo di tali risorse al fine di perseguire gli obiettivi dichiarati e incentivare l'apertura di nuovi servizi, attraverso una diversa richiesta della programmazione Regionale da parte del MIUR.

A integrazione di queste linee di intervento proposte sarebbe opportuno anche approvare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) centrati sui diritti per l'infanzia (Art. 117 Costituzione) a partire dalla discussione della proposta recentemente presentata dal garante nazionale infanzia e adolescenza⁴⁰. L'esigibilità ai LEP deve essere garantita attraverso adeguata allocazione di risorse strutturali e continuative (nella prossima legge di bilancio e attraverso fondi dedicati). Le evidenze disponibili sulla realtà del nostro Paese richiamano pertanto ad un'azione forte e decisa sul piano della lotta alla povertà educativa minorile attraverso un percorso che porti a considerare il servizio di asili anche in un'ottica di qualità (es. rapporto bambini-educatrici), di tariffe accessibili, di mensa scolastica e di copertura territoriale (almeno il 75% dei Comuni italiani deve avere un asilo nido).

L'aumento delle tariffe richieste dai comuni per i servizi offerti e la difficile situazione reddituale e lavorativa delle famiglie sono tra i fattori che hanno influito sul calo delle iscrizioni. È per questo che, in molte realtà territoriali, gli asili nido comunali hanno un numero di iscrizioni inferiore rispetto ai posti disponibili e talvolta la mancanza di domanda da parte delle famiglie determina paradossalmente la chiusura delle strutture pubbliche (ISTAT, 2017).

⁴⁰ La proposta è stata elaborata in collaborazione con la rete BATTI IL 5 composta da AGESCI, UNICEF, SAVE THE CHILDREN, ARCIRAGAZZI, CNOAS, CGIL, CNCA. La proposta è reperibile sito del Garante nazionale infanzia e adolescenza: www.garanteinfanzia.org

Solo con un'azione tempestiva e incisiva è possibile raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 e ora anche quelli dell'Agenda 2030 ovvero "ridurre le disuguaglianze sin dalla più tenera età investendo nei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia (...) creare servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia inclusivi e di qualità; vigilare affinché siano a costi sostenibili ed adeguati alle esigenze delle famiglie." (Raccomandazione Commissione Ue del 20 febbraio 2013)

Bibliografia

Barnett W.S. (1992), *Benefits of compensatory preschool education*, The Journal of Human Resources, 27(2), 279–312.

Barnett W.S. (2011), *Effectiveness of Early Educational Intervention*, Science, 333, 975-978.

Becker G.S. (2002), *The age of human capital*

http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/0817928928_3.pdf

Biroli P., Del Boca D., Heckman J.J., Heckman P.E., Koh Y.K., Kuperman S., Moktan S., Pronzato C.D., Ziff A.L. (2018), *Evaluation of the Reggio approach to early education*, Research in Economics, vol 72(1), pages 1-32

Brilli Y., Del Boca D. and Pronzato C. (2011), *Exploring the impacts of public childcare on mothers and children in Italy: does rationing play a role?* IZA, Bonn, <http://ftp.iza.org/dp5918.pdf>

Chevalier A., Finn C., Harmon C. and Viitanen T. (2006), *The economics of Early Childhood Care and Education*, Technical Research Paper for the National Economic and Social Forum, January 2006 http://files.nesc.ie/nesf_archive/nesf_research_series/nesf_rs_02.pdf

Comunicazione della Commissione Europea, (2017), *Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura - Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017*, COM/2017/0673 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2017%3A673%3AFIN>

Comunicazione della Commissione Europea, 2017, *Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto*, COM(2017) 248 final/2 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-248-F2-IT-MAIN-PART-1.PDF>

Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, Conclusioni della presidenza http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf.

Currie J. and Thomas D. (1999), *Early Test Scores, Socioeconomic Status and Future Outcomes*, NBER Working Papers 6943, National Bureau of Economic Research, Inc.

Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, “Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107”. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/16/17G00073/sg>

Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 2016, IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017.

Delibera del Consiglio Dei Ministri 11 dicembre 2017, “Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, concernente l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni”. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/01/25/18A00452/sg>

Del Boca, D. and Pasqua, S. (2010), *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Sintesi della ricerca, Dicembre 2010
http://www.fga.it/uploads/media/Fondazione_Agnelli_-_Childcare_in_Italia_SINTESI.pdf

Driessen, G. (2004), *A large-scale longitudinal study of the utilization and effects of early childhood education and care in the Netherlands*, *Early Child Development and Care*, 174(7-8), 667-689
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0300443042000187158?journalCode=gecd20>

Elango S., Garcia J.L., Heckman J.J., Andres, (2015) *Early Childhood Education, Human Capital and Economic Opportunity*, Global Working Group, Working Paper 2015-017
http://humcap.uchicago.edu/RePEc/hka/wpaper/Elango_etal_2015_early-childhood-education.pdf

Esping-Andersen G., 2008, *Childhood investment and skill formation*, *International Tax and Public Finance*, 15, 19-44 <https://link.springer.com/article/10.10>

Eurochild, (2015), *A child-centred investment strategy: Why the investment plan for Europe needs to prioritise children*, Brussels 2015.

European Commission, 2009, *Strategic framework for European cooperation in education and training 2020* (ET 2020), https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_it

European Commission, 2014, *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*, Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

European Pillar of Social Right, 2017 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf

European Political Strategy Centre, 2017, *10 Trends Transforming Education*
https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_10_trends_transforming_education_as_we_know_it.pdf

Felfe C., Lalive R. (2012), *Early Child Care and Child Development: for whom it works and why*, IZA DP No. 7100 December 2012.

García J.L., Heckman J.J., Ermini Leaf D. and Prados M.J. (2016), *The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*, NBER Working Paper No. 22993 December 2016.

Gupta ND., Simonsen M. (2015) *Academic Performance and Type of Early Childhood Care*, IZA DP No. 9045 May 2015.

Heckman J.J. and Vytlačil E. (2000), *Identifying the role of cognitive ability in explaining the level of and change in the return to schooling*, NBER Working Papers 7820, National Bureau of Economic Research, Inc.

Heckman J.J. (2006). *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*, *Science*, 312(5782), 1900-1902 (doi:10.1126/science.1128898).

Istat, (2017), *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno educativo 2014-2015*, Report 12 dicembre 2017 https://www.istat.it/it/files//2017/12/CS_Asili-nido-servizi-prima-infanzia_2014_2015.pdf

Istat, (2019), <https://www.istat.it/it/files/2019/03/asili-nido.pdf>

Kaga Y., Bennett J. and Moss P. (2010). *Caring and Learning Together: A Cross-National Study on the Integration of Early Childhood Care and Education within Education*, Paris, UNESCO.

Karoly L.A., Kilburn M.R., Bigelow J.H., Caulkins J.P. and Cannon J.S. (2001), *Assessing Costs and Benefits of Early Childhood Intervention Programs Overview and Application to the Starting Early Starting Smart Program*. Casey Family Programs and RAND Corporation, Seattle, WA and Santa Monica, CA.

Karoly L.A., Kilburn M.R. and Cannon J.S. (2005), *Early childhood intervention: proven results, future promise*. RAND Corporation, Santa Monica, CA https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG341.pdf

Kilburn M.R. and Karoly L., 2008, *The Economics of Early Childhood Policy – What the dismal science has to say about investing in children*. Occasional Paper Series, RAND Corporation, Santa Monica, CA.

Kline P. and Walters C. (2014), *Evaluating Public Programs with Close Substitutes: The Case of Head Start*, Institute for Research on Labor and Employment, Working Paper Series qt43s9211b, Institute of Industrial Relations, UC Berkeley.

LEGGE 13 luglio 2015, n. 107 *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (c.d. La Buona Scuola)*

LEGGE 30 dicembre 2018, n. 145 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*

MIUR, Decreto Ministeriale 22/12/2017 <https://www.camera.it/temiap/2019/03/04/OCD177-3945.pdf>

MIUR, Decreto Ministeriale 26/10/2018 <https://www.camera.it/temiap/2019/03/04/OCD177-3943.pdf>

MLPS, Decreto Ministeriale 26/11/2018 *Riparto del Fondo nazionale politiche sociali. Annualità 2018* (GU Serie Generale n.8 del 10-01-2019) <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/01/10/19A00080/sg>

OECD, 2016, *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed* <https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebookfinal.pdf?documentId=0901e72b82011e68>.

OECD (2017), *Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education*. Paris: OECD Publishing.

OpenPolis, 2019

<https://www.openpolis.it/estendere-i-servizi-per-linfanzia-serve-anche-per-loccupazione-femminile/>

Raccomandazione della Commissione europea (2013), *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* (2013/112/UE) GU L 59, 2.3.2013.

Raccomandazione del Consiglio europeo del 22 maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia (2019/C 189/02), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01)&from=EN)

Reynolds A.J., Temple J.A., Ou S., Arteaga I. A., and White B.A.B. (2011), *School-based early childhood education and age-28 wellbeing: Effects by timing, dosage and subgroups*, Science, 9 June 2011, DOI: 10.1126/science.1203618.

Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione d'Impatto (UVI), <https://www.senato.it/4746?dossier=2351>

Tamburlini G., (2014), *Interventi precoci per lo sviluppo del bambino: razionale, evidenze, buone pratiche*, in Medico e Bambino 4/2014

Thompson RA, Nelson CA., (2001), *Developmental science and the media. Early brain development*. Am Psychol 2001; 5-15

Van Laere K. and Vandebroek M. (2017), *Early learning in preschool: Meaningful and inclusive for all? Exploring perspectives of migrant parents and staff*, European Early Childhood Education Research Journal, <http://dx.doi.org/10.1080/1350293X.2017.1288017>

Veen A., Roeleveld J. and Leseman P. (2000), *Evaluatie van Kaleidoscoop en Piramide*, SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam
https://www.researchgate.net/publication/47341325_Evaluatie_van_Kaleidoscoop_en_Piramide

Veen A., Derriks M. and Roeleveld J. (2002), *Een jaar later – Vervolgonderzoek evaluatie van Kaleidoscoop en Piramide*, SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam
(http://taaluniversum.org/onderwijs/onderzoek/downloads/sco-kohnstamm_rapport_652.pdf)

Wolfe B.L. and Haveman R.B. (2002), *Social and Nonmarket Benefits from Education in an Advanced Economy*, Federal Reserve Bank of Boston Conference Proceedings: Education in the 21st Century: Meeting the Challenges of a Changing World, held in June (<https://www.bostonfed.org/news-and-events/events/economic-research-conference-series/education-in-the-21st-century-meeting-the-challenges-of-a-changing-world.aspx>).