

Francesca Bastagli

Dirigente della Fondazione Agnelli, responsabile della ricerca e di policy. È stata Direttrice, Equità e Politiche Sociali, del *think tank* ODI a Londra e ricercatrice ed economista presso la London School of Economics e la Banca Mondiale.

La scuola deve ripartire dagli asili nido

I servizi rivolti ai bambini in età prescolare aiutano a sviluppare le abilità cognitive e non cognitive. Ne beneficiano in particolare i bambini e le bambine in situazioni di svantaggio socioeconomico, dunque aiutano a contrastare le disuguaglianze. A patto però che siano servizi di qualità e che l'accesso sia garantito a tutti.

Il ruolo centrale dei primi anni di vita nello sviluppo dei bambini è ormai ampiamente riconosciuto. Divari nello sviluppo cognitivo, socio-emotivo e di salute tendono a formarsi nei primi anni e a crescere nel tempo, con conseguenze negative per i percorsi di vita individuali e per l'intera società. Di conseguenza, è ormai ampiamente riconosciuta anche la necessità che gli interventi di sostegno siano effettuati fin dai primi anni di vita, tanto più che le politiche per l'infanzia – come sottolineato da studi teorici ed empirici – si rivelano vantaggiose anche in termini di efficienza economica.

I servizi educativi per l'infanzia ne sono un esempio: sono mirati a bambini in età prescolare, a partire dalla nascita fino all'inizio della scuola dell'obbligo. Ma quali sono le caratteristiche di queste misure? E qual è il loro ruolo nel favorire lo sviluppo dei bambini?

Stando ai dati Eurostat, per la scuola dell'infanzia (3-5 anni), dal punto di vista dell'utilizzo dei servizi nel 2022 l'Italia si colloca intorno alla media dei paesi europei con una media del 92,7%. Per la fascia 0-2 anni, pur salendo al 30,9%, la copertura rimane sensibilmente inferiore alla media Ue del 35,9% e registra grandi differenze territoriali, oltreché disuguaglianze socioeconomiche di partecipazione.

Un crescente numero di studi converge ormai su due punti. Primo, i servizi educativi per l'infanzia possono avere un impatto positivo sui bambini, con benefici che si estendono all'età adulta, in particolare per quelli in situazione di disagio socioeconomico. Secondo, per ottenere i risultati sperati è centrale la qualità dei servizi educativi – intesa come caratteristiche quali, ad esempio, il rapporto bambini-educatori, le qualifiche e le condizioni d'impiego dello staff, la natura delle interazioni tra educatori e bambini, l'adeguatezza dei materiali e degli spazi, e la continuità e stabilità del servizio. Se i servizi sono di scarsa qualità, non solo se ne limita il potenziale, ma si possono produrre effetti negativi.

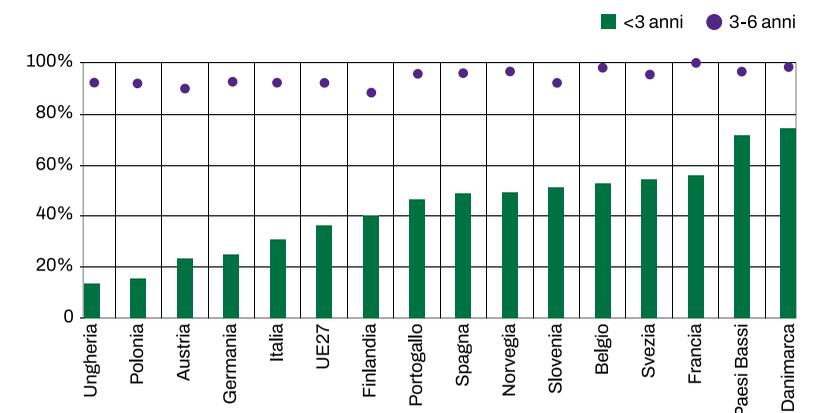
La ricerca, che storicamente si era concentrata sugli esiti cognitivi, nel corso del tempo si è allargata per coprire dimensioni non-cognitive, quali l'abilità di concentrarsi e gestire le emozioni, di cooperare con i compagni e risolvere il conflitto in modo costruttivo: queste abilità sembrano essere associate a esiti positivi anche nel lungo periodo, per la vita e per il lavoro. Il fatto che i benefici si concentrino tra bambini con background socioeconomico svantaggiato, migratorio o non madrelingua, si riscontra sia nei servizi educativi prescolastici loro rivolti che nei servizi universali, offerti a tutti i bambini indipendentemente dalla situazione familiare: ciò sembra confermare l'idea che i servizi della

prima infanzia possono avere un ruolo significativo nel contenere e contrastare le disuguaglianze. Per esempio, secondo uno studio, in Italia frequentare l'asilo nido nei primi anni di vita (0-2 anni) comporta un impatto positivo di 12 punti percentuali sugli esiti in italiano alla fine della scuola primaria per bambini con background migratorio, di fatto colmando quasi interamente le differenze linguistiche con i bambini di madrelingua italiana.

Se i servizi educativi per gli zero-sei anni sono di scarsa qualità, gli effetti possono essere negativi. Ne è un esempio una riforma che ha introdotto servizi educativi universali per bambini di 0-4 anni nel Québec canadese alla fine degli anni Novanta. In quel caso, la priorità era favorire la partecipazione delle madri al mercato del lavoro e l'espansione in breve tempo del numero di posti negli asili (obiettivi peraltro raggiunti), ma a scapito della qualità dei servizi per i bambini. Nel valutare la qualità dei servizi per l'infanzia si considerano in genere indicatori quali il rapporto bambini-educatori e le qualifiche degli educatori. Sono misure cosiddette "strutturali", tipicamente più facili da osservare e misurare, ma la ricerca su questo tema non offre risultati univoci: in alcuni casi, sembrano preferibili le classi con pochi bambini piccoli, ma non sempre è così. Studi più recenti sottolineano l'importanza di misure di qualità "di processo", quali la natura e le modalità dell'interazione tra educatori e bambini e tra i bambini in classe. Per alcune misure "strutturali" dei servizi zero-sei, in particolare, è sempre più chiaro che per fare la differenza devono essere affiancate da adeguate misure "di processo".

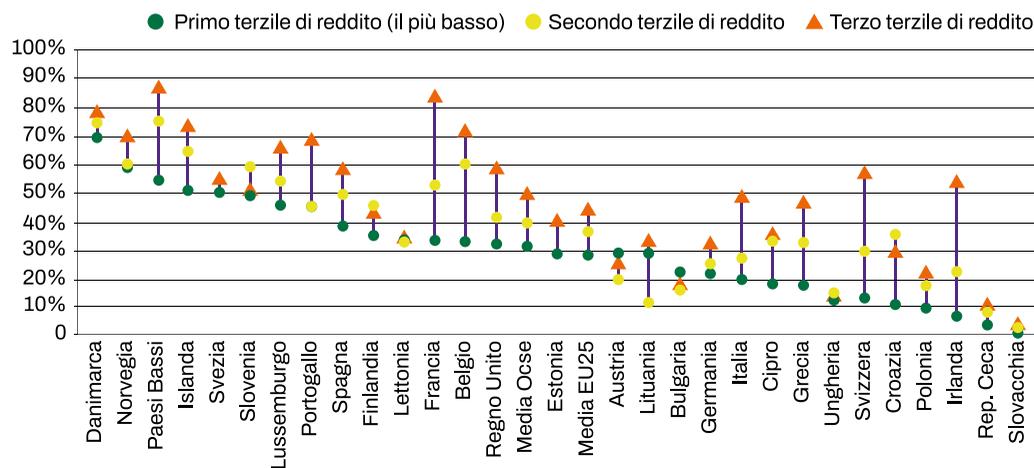
Divari nello sviluppo cognitivo, socio-emotivo e di salute tendono a formarsi nei primi anni di vita e a crescere nel tempo

Utilizzo dei servizi per la prima infanzia e della scuola d'infanzia (2022)



Nota: la figura riporta il tasso di utilizzo dei servizi per la prima infanzia (<3 anni) e della scuola d'infanzia (3 anni a età scolare/primaria). Media Ue e paesi selezionati (% popolazione età corrispondente).
Fonte: Eurostat.

Utilizzo dei servizi per la prima infanzia nei paesi Ocse, per reddito familiare (2022)



Nota: la figura riporta il tasso di utilizzo dei servizi per la prima infanzia (età 0-2) per terzili di reddito, dove ciascun terzile corrisponde al 33,3% della popolazione e il primo terzile è quello con i redditi più bassi. I paesi sono quelli Ocse e l'anno è il 2022 o il più recente disponibile.

Fonte: Ocse 2024 "Enrolment in childcare and pre-school".

Gli obiettivi internazionali

A livello internazionale e nazionale, sono ormai numerose le iniziative dirette a migliorare i servizi per l'infanzia. Tra gli Obiettivi di sviluppo sostenibile ne compare uno specifico: entro il 2030, garantire a tutte le bambine e a tutti i bambini accesso a servizi educativi prescolastici di qualità.

A livello europeo, i target di Barcellona sul tasso di frequenza, fissati nel 2002 per essere raggiunti entro il 2010 (33% per bambini sotto i 3 anni e 90% per bambini tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico), sono stati rivisti nel 2022 e sono passati a 96% per bambini tra i 3 anni e l'inizio della scuola primaria e, per il nido, a 45%, da essere realizzati entro il 2030.

I numeri aggregati nell'offerta e nell'utilizzo dei servizi educativi per l'infanzia nascondono però la persistenza in molti paesi di disuguaglianze socioeconomiche nell'accesso. Nei paesi Ue, in media il 29% dei bambini sotto i tre anni in famiglie a livelli di reddito bassi (primo terzile di reddito, considerando una popolazione divisa in tre parti, ognuna corrispondente al 33,3%) frequenta i servizi per la prima infanzia, contro il 45% dei bambini più ricchi, nel terzile più alto (figura in alto).

Anche per l'Italia, i dati riportano un quadro della frequenza dei servizi per i più piccoli sbilanciato verso i nuclei familiari con più alti livelli di reddito, per i quali il tasso di frequenza è più del doppio di quello dei bambini che appartengono a famiglie con livelli di reddito più bassi (primo terzile di reddito). È un divario che non solo persiste, ma addirittura aumenta nel tempo, stando a dati EU-SILC: la crescita dell'utilizzo

dei servizi pre-infanzia si registra principalmente per i bambini di famiglie a livello di reddito alto, mentre rimane sostanzialmente stabile nel tempo – intorno al 20% tra il 2004 e il 2022 – per i bambini in condizioni economiche precarie (figura a destra). Per i bambini del terzile alto, i target di Barcellona per il 2010 e il 2030 sono stati raggiunti, mentre per i bambini più svantaggiati l'obiettivo del 33% di copertura stabilito nel 2010 è ancora lontano, secondo i dati italiani del 2022.

Per quanto riguarda la qualità dei servizi, recenti iniziative di monitoraggio, quali l'indagine Talis dell'Ocse sulla forza lavoro nei servizi per i bambini sotto i 3 anni, colmano lacune importanti. Tuttavia, in ambito internazionale, negli Obiettivi di sviluppo sostenibile, malgrado si faccia riferimento a servizi "di qualità", non vi è accordo sulla definizione e sugli indicatori da monitorare. In Italia, a differenza di altri paesi europei, manca un meccanismo nazionale integrato di monitoraggio dei servizi zero-sei. Nel 2023 nella terza indagine campionaria straordinaria sui servizi educativi per la prima infanzia dell'Istat è stato incluso un modulo sul personale negli asili nido, che promette di fornire informazioni utili su indicatori di qualità. La sperimentazione del Rapporto di autovalutazione (Rav) per le scuole dell'infanzia dell'Invalsi nel 2017 ha raccolto informazioni sulle pratiche educative e didattiche, gestionali e organizzative, dimostrando come strumenti di questo tipo facciano luce su misure "di processo", ma dimostrando anche i limiti legati alla mancanza di un chiaro piano di utilizzo delle informazioni quando si tratta di disegnare le politiche.

Per la fascia 0-2 anni la copertura in Italia rimane sensibilmente inferiore alla media Ue del 35,9% e registra grandi differenze territoriali

Tra priorità e dilemmi

Nei paesi Ue, in media il 29% dei bambini sotto i tre anni in famiglie a livelli di reddito bassi frequenta i servizi per la prima infanzia, contro il 45% dei bambini in famiglie con reddito alto

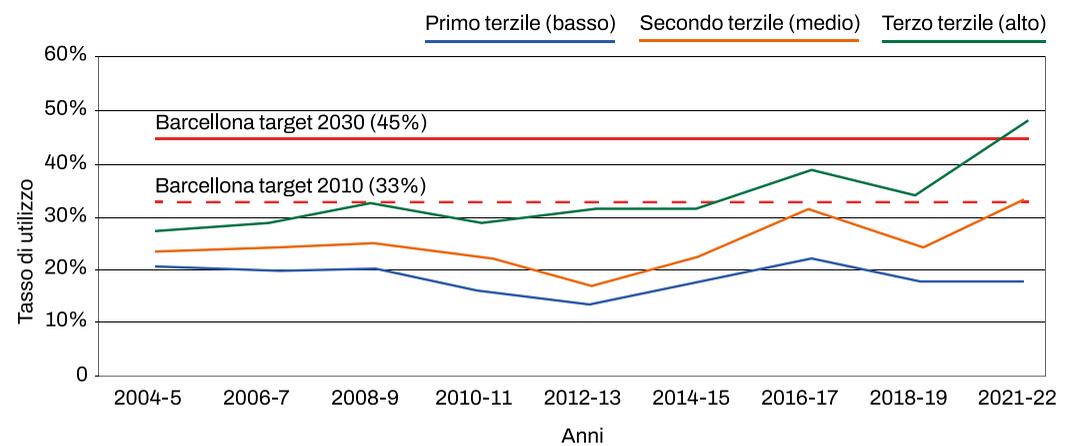
Da questo quadro emergono due priorità: estendere l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia a bambini che provengono da contesti socioeconomici svantaggiati, ossia i bambini che dalla partecipazione traggono particolari benefici, ma che rischiano spesso di rimanerne esclusi; e promuovere la qualità dei servizi. Nel perseguire i due obiettivi, le diverse opzioni di intervento affrontano vari dilemmi e sollevano domande che meritano attenzione.

Iniziativa volte a ridurre i persistenti divari nell'accesso e nell'utilizzo dei servizi educativi per l'infanzia a favore dei bambini più vulnerabili aprono la questione del peso da attribuire al *targeting*, meccanismo attraverso il quale l'accesso ai servizi o ad altre risorse è condizionato a determinati criteri, quali una situazione economica di bisogno, rispetto all'universalismo degli interventi. Teoria e pratica sottolineano i benefici associati ad approcci di policy che mirano a garantire servizi di base universali con elementi di selettività che tengano conto delle barriere che ne impediscono l'utilizzo e dei bisogni addizionali di alcuni. Evidenziano, inoltre, l'importanza dei dettagli nel disegno e nella realizzazione della misura, compreso come questi interagiscono con le disuguaglianze esistenti. Iniziative varate di recente in Italia riflettono questo dilemma e l'importanza dei dettagli. Ne ritroviamo un esempio nella procedura per l'assegnazione ai comuni delle risorse finanziarie del Piano nazionale di ripresa e resilienza per il *Piano asili nido e scuola per l'infanzia*, che prevede interventi per il potenziamento infrastrutturale dei servizi per l'infanzia, in particola-

re degli asili nido. Il risultato mediocre ottenuto dalla prima fase di assegnazione dei fondi Pnrr nel 2022, in termini di collocazione dei finanziamenti dove maggiore è la carenza di servizi, è uno dei fattori di cui si è tenuto conto nella revisione del metodo di attribuzione delle risorse nella seconda fase, avviata nel 2024. Il nuovo approccio, basato sull'individuazione diretta dei comuni con maggiore gap di copertura da finanziare, mira a minimizzare le difficoltà emerse tra gli enti meno preparati sul piano tecnico e progettuale della prima fase e di sostenere proprio la loro adesione (su questo punto si veda l'articolo di Andrea Gavosto, Marco Gioannini e Alberto Zanardi in questo numero di *eco*, ndr). Per quanto riguarda invece il sostegno alla domanda di servizi per la prima infanzia, l'esempio è il bonus asilo nido, un contributo erogato dall'Inps alle famiglie a rimborso delle spese sostenute per la frequenza del nido, introdotto nel 2017. È un utile aiuto per le famiglie, ma è limitato a chi accede ai servizi, e dunque rischia di accentuare i divari esistenti, escludendo dal sostegno finanziario quelle residenti in comuni che non offrono i servizi e quelle che non hanno i mezzi per anticipare i costi mensili. Stando all'Istat, nel 2021 la quota di bambini sotto i tre anni che percepiscono il bonus varia dal 32% del Centro – dove la disponibilità di posti rispetto ai bambini residenti sotto i 3 anni è pari al 34,3% – al 16,2% del Sud, dove la disponibilità di posti nido è pari al 14%, discrepanza, quest'ultima, dovuta alla rotazione di più bambini negli stessi posti.

Un dilemma solleva l'obiettivo stesso di estendere la disponibilità e la copertura dei servizi educativi per l'infanzia e contemporaneamente promuoverne la qualità. Essenziali per migliorare la qualità dei servizi sono gli sforzi volti a chiarire la definizione degli indicatori di qualità, il loro monitoraggio regolare nel tempo e il loro utilizzo quando si tratta di prendere decisioni di policy. Ciò vale, in particolare, per aspetti della qualità dei servizi per i quali le informazioni sono limitate o inesistenti a livello nazionale, ad esempio sulle condizioni di impiego della forza lavoro nei nidi e sulle interazioni tra educatori e bambini.

Utilizzo dei servizi per la prima infanzia in Italia, per reddito familiare (2004-2022)



Nota: la figura riporta il tasso di utilizzo dei servizi per la prima infanzia (età 0-2) per terzili di reddito, in Italia (EU-SILC 2004-2022). Le stime del tasso di utilizzo e il calcolo dei terzili di reddito si basano sulle indicazioni fornite da Flisi e colleghi (2019; 2022). I dati riferiti al 2020 sono mancanti per l'assenza di rilevazione EU-SILC durante la pandemia da Covid-19.

Fonte: Elaborazione G. Piumatti, Fondazione Agnelli, sulla base di dati Eurostat EU-SILC 2004-2022.