

Audizione di Save the Children Italia in merito al DDL 1260

Nidi come servizi educativi

Le ricerche a livello internazionale e, di recente, anche in Italia, mostrano come l'investimento educativo nei primi anni di vita sia cruciale e abbia un impatto nel medio e lungo periodo, con costi, peraltro, estremamente limitati rispetto agli interventi "riparativi" che possono essere messi in campo in età più avanzata¹. Fermo restando l'importanza del servizio di asilo nido quale strumento di conciliazione per consentire alle madri di entrare o rimanere nel mondo del lavoro, oggi è sempre più messa in evidenza la funzione fondamentale di questo servizio – se di qualità - per lo sviluppo cognitivo e relazionale dei bambini.

La Commissione Europea ricorda come *“ A questo periodo critico, di grandi opportunità ed al tempo stesso di particolari vulnerabilità, andrebbe dedicata una speciale attenzione per garantire il diritto di tutti i bambini ad un pieno sviluppo del proprio potenziale assicurare ad ogni bambino il miglior inizio possibile rappresenta una delle più lungimiranti ed efficaci politiche che un Governo o una amministrazione locale possa adottare. Gli investimenti nella salute e nello sviluppo cognitivo emotivo e sociale nei primissimi anni di vita sono quelli che garantiscono infatti il più alto ritorno economico per gli individui e per la società”*².

Tali principi sembrerebbero essere stati ormai recepiti anche nel contesto culturale italiano, tanto che se ne è parlato in molti convegni e dibattiti negli ultimi tempi, per ultimo, la IV Conferenza nazionale Infanzia che si è svolta a Bari dal titolo emblematico *“Investire sull'infanzia”*³ (in cui in apertura si citava proprio James Heckman, ed in cui uno dei quattro atelier è stato dedicato ai Servizi socio educativi per la prima infanzia: pari opportunità di partenza?).

Tuttavia tali affermazioni non sono supportate da adeguate politiche di sostegno ed investimenti per i servizi per la prima infanzia.

Infatti il Fondo straordinario per i servizi per la prima infanzia è passato da 100 mil. nel 2009 a 0 nel 2014 , mentre il sostegno alle sezioni primavera da parte del Ministero dell'Istruzione è passato da 30,4 mil nel 2008 a 11,8 mil nel 2013.

La pubblicazione dell'OCSE sul benessere dei bambini⁴ mostra che la spesa del Governo italiano per i bambini si situa molto vicino alla media globale dell'OCSE. Il deficit è tuttavia grande quando si osserva il dato sulla spesa per i bambini piccoli, dove l'Italia spende l'80% della media OCSE, e la metà di quanto viene speso nelle fasce di età più alte. I bambini di età compresa tra 0-5 anni in Italia ricevono la metà degli investimenti dedicati ai bambini nelle fasce di età più alte (6-11 anni e 12-17 anni).

Save the Children con la Campagna *“Ricordiamoci dell'Infanzia”*⁵, lanciata nel maggio 2012, proponeva che, al pari della scuola d'infanzia, anche l'asilo nido rientrasse a pieno titolo nel più complesso sistema dell'istruzione scolastica e che costituisse quindi per tutti un diritto soggettivo, ancorché non obbligatorio. Anche nella recente campagna sulla povertà educativa, lanciata a maggio di quest'anno, viene ripresa

¹ Cfr. ad es.: Carneiro, P., and Heckman, J. J. (2003), "Human Capital Policy", in J. J. Heckman, A. B. Krueger, and B. M. Friedman (Eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, Cambridge, MA: MIT Press, 77-239. In Italia: Brilli, Y., Del Boca D., Pronzato C. "Exploring the Role of Child Care in Italy on Mothers and Children" Collegio Carlo Alberto Notebook 2011; Del Boca, D. and Pasqua, S. (2010), "Estiti Scolastici e Comportamentali, Famiglia e Servizi per l'Infanzia", Fga Working Paper No. 36/2010, Fondazione Giovanni Agnelli.

² COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA "Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori", COM (2011) 66 def. 17/02/2011

³ Si veda <http://www.conferenzainfanzia.info/>

⁴ OECD (2009), *Doing Better for Children*, www.oecd.org/els/social/childwellbeing

⁵ Si veda il Dossier il Paese di Pollicino realizzato in occasione di *“Ricordiamoci dell'Infanzia”*, che contiene dati e analisi sulla condizione dell'infanzia nel nostro Paese e proposte affinché ai bambini vengano garantiti i diritti di dignità sociale e opportunità di sviluppo. Disponibile su http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img180_b.pdf

importanza dei nidi. La presenza di servizi per l'infanzia, nidi e servizi integrativi e scuole materne rappresenta infatti un chiaro indicatore di opportunità educative, e di converso, la loro mancanza indica un elemento di povertà. Per questo la copertura di nidi e servizi integrativi pubblici è uno dei 14 indicatori riguardanti l'offerta educativa e la fruizioni di attività ricreativi e culturali⁶ utilizzati da Save the Children per elaborare "l'indice di povertà".

Save the Children vede quindi con molto favore l'approvazione di una legge che renda i nidi un servizio educativo non più a domande individuale, come previsto dall'articolo 1 della proposta di legge AS 1260.

Un Piano di investimenti straordinario per gli asili nido

Save the Children ritiene fondamentale il ripristino di un piano di investimenti straordinario che permetta di raggiungere il 33% di copertura dei servizi nidi entro il 2020. Il divario educativo si forma nei primissimi anni di vita e l'offerta di servizi di qualità per la prima infanzia rappresenta una strategia fondamentale per prevenire la povertà, sostenere la genitorialità, promuovere attività di consulenza e supporto pediatrico, attivare forme di prevenzione precoce. Per fare in modo che il nido e i servizi integrativi diventino un diritto garantito per tutti i bambini nell'intero territorio nazionale, bisogna innanzitutto compiere uno sforzo straordinario nelle aree urbane depresse e nelle aree interne al fine di estendere rapidamente l'offerta di nidi, in particolare nel Mezzogiorno e nelle Isole. Per le Regioni a obiettivo convergenza (Campania, Sicilia, Puglia e Calabria), il Piano di Azione e Coesione (PAC) del Ministero per la Coesione Territoriale, in riferimento all'attuazione degli obiettivi per la prima infanzia (PAC "cura"), ha previsto uno stanziamento di 400 milioni di Euro, da utilizzare entro il 2015. Peraltro, queste sono le Regioni che manifestano un maggior ritardo con una percentuale di presa in carico (in Campania e in Calabria sotto il 3%), molto inferiore alle Regioni del Centro e Nord Italia. Il monitoraggio finanziario ha evidenziato però la difficoltà di alcune regioni, in particolare nel sud, a programmare e spendere le risorse disponibili. Si segnala in particolare che la Regione Campania non ha ancora programmato, richiesto ed utilizzato le risorse statali del 2009, del 2010 e del 2012, per un totale di oltre 34 milioni di euro, a fronte di una copertura di servizi che non raggiunge il 3%⁷.

L'entità dell'investimento strutturale potrebbe essere ridotta destinando agli asili nido una parte del patrimonio immobiliare confiscato alla criminalità organizzata, un patrimonio che appare particolarmente concentrato nelle regioni di cui sopra. Al 31 dicembre 2011, solo il 2% dei beni immobili confiscati e già destinati risultava assegnato a finalità scolastiche. Save the Children auspica che nei prossimi anni almeno il 20% di questi beni sia destinato ad asili nido o comunque a servizi per l'infanzia.

Per questo Save the Children ritiene importante, come previsto dall'art. 11 del DDL, l'adozione di un Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato per l'infanzia., che contenga anche il piano degli investimenti.

Escludere dal patto di stabilità gli interventi pubblici relativi al funzionamento dei nidi

Per illuminare il futuro dei bambini, e garantire un investimento adeguato sui bisogni educativi dell'infanzia e dell'adolescenza, bisogna fare in modo che tali risorse non siano computate nel patto di stabilità perché rappresentano un investimento duraturo ed essenziale per la crescita dell'intera società europea, così come ricordato dalla stessa Convenzione di Lisbona. Una società che non investe in sapere non può promuovere innovazione, salvaguardare l'ambiente, creare e diffondere beni e servizi capaci di sostenere le sfide globali assicurare crescita e sviluppo. Tuttavia uno dei problemi maggiori per il finanziamento delle politiche educative in Italia resta oggi l'interpretazione rigida del Patto di Stabilità Europeo (il *Fiscal Compact*), che vincola la spesa dell'amministrazione centrale e delle autorità locali con l'obiettivo della riduzione del

⁶ La lampada di aladino

⁷ Vd. http://www.conferenzainfanzia.info/images/ceccaroni_bari.pdf

debito pubblico. Un meccanismo troppo rigido, che impedisce anche alle amministrazioni fiscalmente virtuose di avviare investimenti. Save the Children Italia ritiene quindi che si debba introdurre una “*golden rule*”, cioè criteri di scomputo dal calcolo dell’indebitamento, in relazione ad alcune voci più direttamente connesse alle politiche di crescita: in particolare le spese dedicate all’infanzia e alla scuola.

Per questo concordiamo pienamente dall’esenzione dal patto di stabilità prevista nel DDL, all’art. 1, comma III

Garantire la qualità dei servizi

Save the Children reputa fondamentale il rafforzamento delle infrastrutture per l’infanzia soprattutto nelle regioni del Sud Italia, a partire dalla rete degli asili nido e dei servizi innovativi. E’ importante porre al centro dell’attenzione non solo il necessario rafforzamento quantitativo della rete dell’offerta, ma anche lo sviluppo qualitativo dei servizi per la prima infanzia, attraverso azioni che ne valorizzino le potenzialità per il percorso di crescita dei bambini e nel più ampio sistema di welfare per le famiglie. I servizi per l’infanzia non devono soltanto esserci, devono anche raggiungere standard minimi di qualità. Occorre favorire la partecipazione attiva dei genitori nel percorso formativo e di crescita. È importante poter contare su uno spazio fisico accogliente, e su un servizio che si faccia carico anche dei bisogni nutritivi dei bambini, garantendo il servizio di refezione. Fondamentale appare inoltre il ruolo degli educatori, in particolare la loro formazione.

La diffusione e le caratteristiche dei servizi per l’infanzia sono allo stato attuale molto eterogenee sul territorio. A 40 anni dalla loro istituzione, la percentuale di bambini che frequentano il nido è ancora molto al di sotto degli obiettivi di Barcellona (33%), soprattutto in alcune regioni. La crisi economica ha avuto un impatto anche in questo ambito: il calo di bambini iscritti agli asili comunali nel 2011-2012, il primo dal 2004, è spiegabile anche perché le famiglie sempre più impoverite faticano a pagare le rette degli asili o delle mense scolastiche. Così Save the Children nel IV Atlante dell’Infanzia (a rischio), presentato a dicembre dello scorso anno, chiedeva di adottare delle misure volte ad attenuare il forte squilibrio di offerta tra Nord e Sud del paese ed avvicinare l’Italia al target europeo.

Paradigmatico il caso della Campania e di Napoli. Nell’Atlante dell’Infanzia a rischio del 2012, “Riconnettersi al futuro”, un accurato rapporto che attraverso delle mappe delinea la condizione attuale e i drammatici scenari futuri dei bambini e ragazzi nel nostro paese, veniva fatto un focus proprio su questa regione. Colpisce, il caso di Napoli - appena 1.450 bambini iscritti negli asili, 1.000 in lista d’attesa, servizio a tempo ridotto – e il generale ritardo della Campania: se il trend dovesse rimanere quello degli ultimi 6 anni - +1,2% tra 2004 e 2010 - la regione impiegherà ben 40 anni per raggiungere l’obiettivo di servizio del 12% (e soltanto grazie alla sensibile riduzione dei bambini 0-2 anni nel 2050: altrimenti ce ne vorrebbero 50)⁸.

La stessa frammentarietà si rileva in merito alla **spesa media per utente** nelle diverse Regioni rispetto al valore nazionale, così come per **la variazione su base territoriale dei livelli di compartecipazione**. La riforma in senso federalista dello Stato senza la definizione di livelli minimi per le prestazioni sociali, ha di fatto creato un sistema per cui ogni Regione ha standard differenti. Tale situazione è rispecchiata nella spesa media regionale per gli asili nido: nel 2010 si passava dai 13.568 euro per bambino del Lazio, ai 3.334 euro per bambino della Calabria. Variano anche le quote a carico delle famiglie: il valore medio regionale più alto spetta alla Valle D’Aosta (2.397 euro per bambino) e il più basso alla Calabria (479 euro)⁹. Le famiglie siciliane compartecipano per il 6,1% alla spesa degli asili, mentre il corrispondente dato lombardo si attesta al 26,7%¹⁰.

⁸ Cfr. Atlante dell’Infanzia (a rischio), op. cit.

⁹ Cfr. Atlante dell’Infanzia (a rischio), op. cit.

¹⁰ CNEL, Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, 13 dicembre 2012.

Per questo la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni del sistema integrato per l'infanzia, come previsto dal DDL all' art. 6, diventa fondamentale.

Asilo nido come *Hub*

In zone deprivate, ad alto tasso di povertà minorile, caratterizzate da una scarsissima presenza di servizi di welfare, è fondamentale pensare all'asilo nido come fulcro di un intervento polifunzionale di servizi e di opportunità per i bambini, le famiglie e la comunità territoriale in senso ampio. Questo approccio implica: caratterizzare il progetto educativo dell'asilo nido come intervento di qualità per la buona crescita e lo sviluppo cognitivo e comportamentale dei bambini nei primi anni di vita, dal punto di vista della salute, delle abilità psico-motorie, della relazionalità, e dello sviluppo delle potenzialità; Fare dell'asilo nido un centro di educazione alla genitorialità, un punto di riferimento per le famiglie dove trovare occasioni di apprendimento, di scambio tra pari, di socializzazione, di *counseling* esperto, di sostegno educativo e sociale; Rendere l'asilo nido un "catalizzatore" delle risorse civiche presenti sul territorio, luogo significativo per la comunità locale, per sviluppare competenze, accrescere il "capitale sociale" complessivo del territorio, valorizzare le competenze civiche, sociali e professionali già presenti. Le attività promosse dall'asilo nido dovrebbero coinvolgere quindi tre diversi tipi di "beneficiari": in primo luogo naturalmente i bambini, da 0-3 anni; poi le famiglie, che potranno usufruire di servizi ed opportunità (quali ad esempio incontri di educazione alla genitorialità, servizio di *home visiting* per le situazioni di fragilità, corsi di italiano per i genitori di origine straniera; corsi di attività motoria da realizzare con i figli; incontri di *counseling* individuali con pediatri, consulenti legali e mediatori familiari sulle diverse tematiche della vita familiare e su problematiche di carattere lavorativo ed economico); ed infine la comunità territoriale, attraverso la valorizzazione delle risorse civiche presenti sul territorio, associazionismo sociale, sportivo, culturale, gruppi informali, professionalità presenti.

Riteniamo quindi molto importante l'art. 2 lettera a) dove si specifica che il sistema integrato "promuove azioni di sostegno alla funzione educativa delle famiglie"; lettera c) che prevede la partecipazione delle famiglie, la collaborazione con le famiglie e apertura al territorio; ed anche l'art. 5 che prevede "poli per l'infanzia".

Roma, 3 giugno 2014