

DATI, RIFLESSIONI E ORIENTAMENTI

dal monitoraggio annuale 2012

Aldo Fortunati – Istituto degli Innocenti

Introduzione

La particolare stagione che sta vivendo il mondo dei servizi educativi per la prima infanzia tiene insieme ingredienti diversi e per certi versi non facilmente riconducibili a coerenza.

Da un certo punto di vista, la verifica dell’impatto dei diversi piani straordinari di sviluppo dei servizi educativi per l’infanzia in Italia – considerando i provvedimenti succedutisi dal 2007 ad oggi per iniziativa governativa ¹ - consente di misurare gli effetti sulla realtà dei diversi indirizzi incentivanti adottati da Stato e Regioni e Province autonome nei confronti degli Enti Locali e del territorio.

D’altro canto, nello stesso recente periodo ² si registrano segnali di crisi di tenuta del sistema dei servizi per l’effetto che la crisi economica produce sia sulla capacità dei Comuni di coprire i costi di gestione dei servizi che sulla capacità delle famiglie di assumere gli oneri derivanti dalla frequenza di un servizio con il pagamento della relativa retta.

In via generale – peraltro – l’arco temporale che va dal 2007 ad oggi rappresenta un periodo di tempo nel quale le politiche di diffusione dei servizi sul territorio nazionale hanno avuto un rinnovato – ed è proprio il caso di dire “straordinario” – impulso, come non era mai accaduto nei precedenti trent’anni.

Inoltre, le attività di monitoraggio del “Piano nidi” hanno sostenuto l’attuazione di strategie di raccolta e integrazione dei dati conoscitivi sulla rete dei servizi mai prima di allora così sistematiche; questo sia con riferimento alla maggiore efficienza nella restituzione dei dati sui servizi educativi derivanti dall’indagine Istat sulla spesa sociale dei Comuni, sia con riferimento alla raccolta integrata delle informazioni derivabili dai sistemi informativi delle Regioni e delle Province autonome nonché del Ministero dell’Istruzione per quanto riguarda il fenomeno – recente quanto rilevante e significativo – degli accessi anticipati alle scuole dell’infanzia.

¹ Dal 2007 ad oggi sono state definite le seguenti intese finalizzate allo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia: Intesa del 26 settembre 2007, n. 83/CU; Intesa del 24 febbraio 2008, n. 22/CU; Intesa del 7 ottobre 2010, n. 109/CU; ; Intesa del 2 febbraio 2012, n. 24/CU; Intesa del 19 aprile 2012, n. 48/CU. Oltre alle precedenti intese sono stati stipulati Accordi per la realizzazione di un’offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni: Accordo del 14 giugno 2007, n. 44/CU; Accordo del 20 marzo 2008, n. 40/CU; Accordo del 29 ottobre 2009, n. 53/CU; Accordo del 7 ottobre 2010, n. 103/CU.

² Vedi per esempio il rapporto dell’indagine lampo condotta dall’Istituto degli Innocenti nel 2012 e pubblicata in Fortunati, a. e A. Pucci 2012 Ma perché ai bambini bisogna lasciare solo il resto del resto? In: Bambini, marzo 2013.

Le circostanze sopra richiamate consentono non solamente di leggere in maniera più corretta e completa il quadro, pur composito e variegato, delle opportunità di servizi educativi disponibili per i bambini da 0 a 3 anni, ma anche di individuare le caratteristiche tipiche dei processi evolutivi che hanno connotato lo sviluppo del sistema dei servizi nel corso dell'ultimo periodo di tempo.

I principali dati su cui concentreremo la nostra attenzione³ derivano dall'utilizzo delle seguenti fonti informative:

- la raccolta integrata dei dati messi a disposizione dalle Regioni e Province autonome;
- l'indagine Istat sulla spesa sociale dei Comuni per la parte che si riferisce a nidi e servizi integrativi;
- i dati MIUR sugli accessi "anticipati" alla scuola dell'infanzia;
- i dati riconducibili alla "anagrafica generale dei servizi educativi per la prima infanzia" elaborata dal Servizio statistica dell'Istituto degli Innocenti e in varie riprese aggiornata sulla base delle diverse possibili fonti informative.

Il riferimento temporale – meglio l'arco temporale – che utilizzeremo come riferimento sarà quello che parte dalla fotografia del sistema al 31.12.08 e arriva fino ai più recenti dati raccolti con riferimento alla data del 31.12.12.

Sebbene il quadro delle fonti sopra richiamato sia, per sua natura, complesso e non sempre – sia dal punto di vista dei riferimenti temporali che da quello della concordanza tra i campi informativi trattati – "allineato", lo sguardo che complessivamente ne deriva restituisce un'informazione più corretta e completa del generale quadro di opportunità per i bambini e le famiglie, mentre, al contempo, consente di conoscere le diverse componenti – tipologie di servizio – e alcune altre importanti caratterizzazioni – in particolare legate alla discriminante derivante dalla combinazione delle diverse possibili forme di titolarità e gestione pubblica e privata – del sistema integrato dell'offerta.

Peraltro, mentre il progressivo arricchimento dell'anagrafica generale dei servizi costituisce una base conoscitiva sempre più adeguata a identificare l'universo di riferimento, l'analisi della potenzialità d'offerta dei servizi (talvolta leggibile attraverso la misura della ricettività e talaltra mediante la misura del numero dei bambini accolti) consente, una volta messa in relazione con la misura dell'utenza potenziale, di descrivere, sia nella dimensione generale che con riferimento ai livelli territoriali delle macro-aree e delle regioni e province autonome, le quantità e tipicità qualitative dei sistemi di offerta e, al contempo, la loro misura di copertura rispetto alla domanda potenziale.

³ Per il calcolo degli indicatori relativi ai dati appena citati si fa riferimento al più recente dato Istat disponibile e cioè alla popolazione residente di bambini 0-2 anni aggiornata all'1/1/2012.

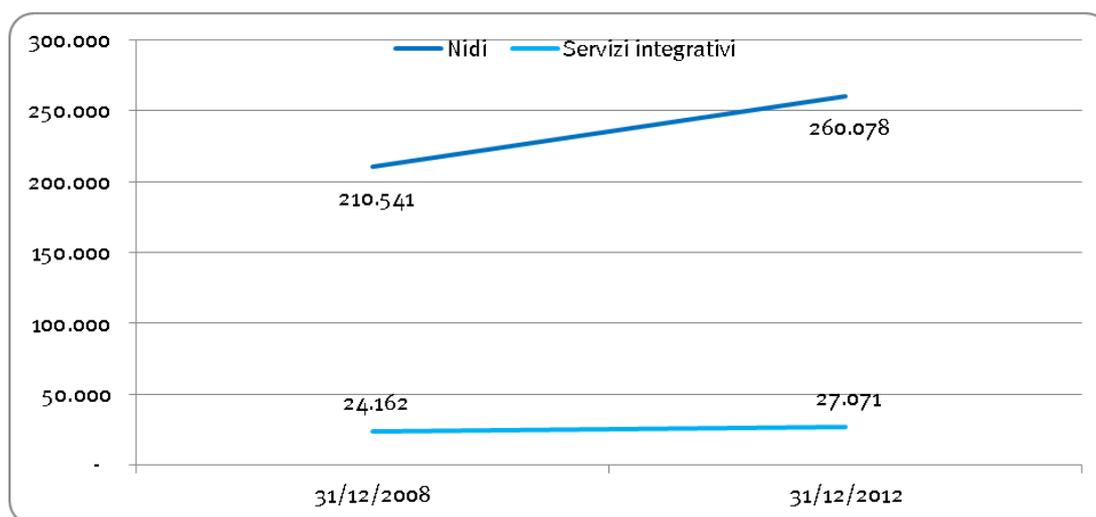
Il nidi e i servizi educativi integrativi nelle attività di monitoraggio

Dall'analisi dei dati raccolti nel tempo, emergono alcune linee di tendenza con nettezza nell'analisi delle serie evolutive degli ultimi 5 anni e vogliamo, in via preliminare, segnalare quelle che sembrano maggiormente rilevanti:

1. il sistema dei servizi cresce consistentemente nella sua dimensione (da 234.703 posti al 31/12/2008 a 287.149 al 31/12/2012, per una percentuale di copertura che passa dal 14,8% al 19,7%).

Il nido, in questo quadro, rappresenta la tipologia di servizio nel quale si concentra maggiormente l'interesse delle famiglie e anche la dimensione di sviluppo del sistema dei servizi nel tempo (i posti nelle unità di offerta di nido crescono da 210.541 al 31/12/2008 a 260.078 al 31/12/2012, con un corrispondente incremento della percentuale di copertura dal 12,5% al 17,8%; i servizi integrativi sono protagonisti, invece, di uno sviluppo più contenuto, poiché i posti nelle unità di offerta di servizi educativi integrativi passano da 24.162 a 27.071, con una percentuale di copertura che cresce nell'arco temporale complessivamente considerato molto lievemente – dal 1,4% al 2,2%);

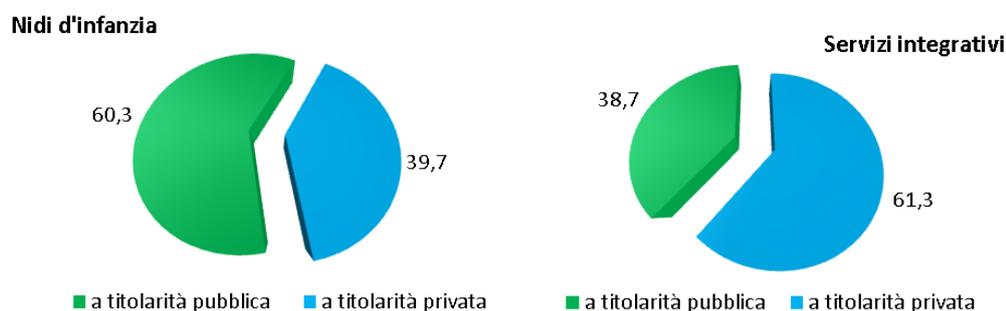
(Grafico 1) – Posti nelle unità di offerta di nido e servizi integrativi, andamento dal 01/01/2008 al 01/01/2012.



2. la relazione tra pubblico e privato si conferma come elemento fortemente caratteristico sia nello sviluppo che nella caratterizzazione del sistema dell'offerta, almeno da due punti di vista:
 - i servizi con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema; nel caso della tipologia del nido le unità di offerta a titolarità pubblica sono il 43,12% mentre la stessa percentuale sale a 60,30% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema, mentre nel caso dei servizi integrativi le unità di offerta a titolarità pubblica sono solamente il 24,27% mentre la stessa

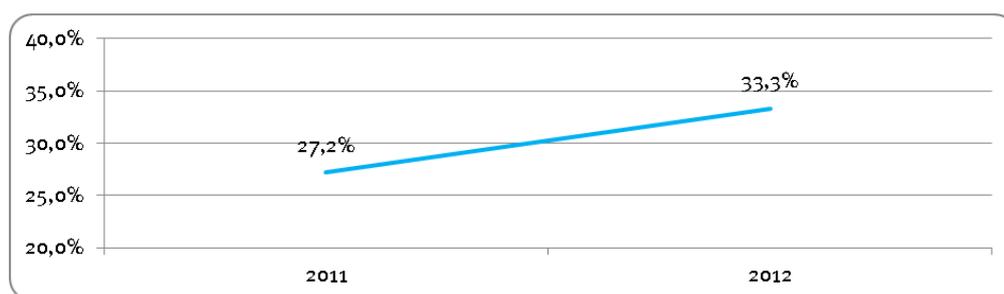
percentuale sale a 38,70% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema. Se ne deriva agevolmente che i servizi a titolarità pubblica concentrano la loro maggiore rilevanza sul nido, cioè sulla tipologia largamente centrale nel sistema integrato dell'offerta, utilizzando unità d'offerta caratterizzate da una potenzialità ricettiva media ben superiore a quella dei servizi a titolarità privata, la cui maggiore rilevanza si esprime soprattutto con riferimento alle tipologie dei servizi integrativi;

(Grafico 2) – Distribuzione dei posti pubblici e privati rispettivamente nei nidi e nei servizi integrativi al 31/12/2012.



- si mantiene costante l'orientamento alla crescita della percentuale dei posti dei servizi privati accreditati e convenzionati con i Comuni, dato che il suo valore, con riferimento ai dati offerti dalle Regioni che ne dispongono, passa dal 27,2% registrato lo scorso anno con riferimento all'intero sistema dell'offerta al più importante valore del 33,3% registrato nell'ultimo anno con riferimento con riferimento all'offerta dei nidi d'infanzia;

(Grafico 3) – Posti nei servizi privati accreditati e convenzionati con i Comuni dal 2011 al 2012.



3. la diversa distribuzione territoriale dell'offerta di servizi nel Paese (vedi la Tav. 1) continua ad essere un tratto caratteristico e critico della situazione italiana; la percentuale di copertura nel sistema di offerta dei servizi educativi per la prima infanzia – letta per macro-aree – varia dal 21,4% al 26,3% nel centro/nord con un leggero incremento rispetto all'anno precedente, incremento che si registra anche nell'area del Mezzogiorno, che pure si ferma sulla percentuale di 8,5%.

(Tavola 1) - Tasso di copertura nei servizi educativi che accolgono bambini 0-2. Anno 2012 - dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli accessi anticipati nelle scuole dell'infanzia al 31/12/2012 su popolazione di 0-2 anni.

	Utenti/posti			Percentuale di copertura 0-2 anni
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	
Piemonte	20,5	3,5	3,6	27,6
Valle d' Aosta	17,6	9,1	n.c.	26,7
Lombardia	20,7	1	3	24,6
Liguria	21,3	2,6	4,6	28,6
Italia Nord-occidentale	20,6	1,8	3,3	25,7
Provincia di Bolzano	10,2	8,3	n.c.	18,5
Provincia di Trento	20,1	3,2	n.c.	23,3
Veneto	18,6	2,8	4,2	25,6
Friuli Venezia Giulia	21,1	3,1	3,9	28,2
Emilia-Romagna ^(a)	31,2	2,3	1,6	35,1
Italia Nord-orientale	23,3	3	2,8	29,0
Toscana	27,3	4,3	3	34,6
Umbria	26,6	6,7	n.c.	33,4
Marche ^(a)	23,8	2	4,3	30,2
Lazio	15	1,6	3,6	20,2
Italia centrale	20,8	2,8	3,7	27,2
Abruzzo	7,7	0,6 ^(b)	8	16,4
Molise	19,7	0	9,5	29,2
Campania	n.c.	n.c.	9	9
Puglia	8,8	0,3	8,7	17,8
Basilicata	10,2 ^(c)	0	9	19,3
Calabria	6	n.c.	12,1	18,1
Sicilia ^(g)	5,1	n.c.	8,6	13,8
Sardegna	15,1	1,5	7,8	24,4
Italia meridionale e insulare	7,9	0,6	9	13,4
Totale	17,8^(d)	2,2^(e)	5,2	24,4^(f)

(a) I posti nei nidi e nei servizi integrativi sono al 30/12/2011.

(b) Dato parziale.

(c) Il dato comprende i soli posti nei servizi a titolarità pubblica.

n.c.= non calcolabile

La complessiva offerta di servizi educativi per la prima infanzia (0-2 anni); componenti e tassi di copertura

Dall'analisi degli ultimi dati a disposizione alla data del 31 dicembre 2012, è possibile, integrando le diverse fonti informative disponibili, valutare la percentuale di copertura della rete dei servizi educativi che accolgono bambini di 0-2 anni, considerando per questo innanzitutto i dati riferiti all'accoglienza nei nidi d'infanzia, nei servizi educativi integrativi (spazi gioco, centro dei bambini e dei genitori e servizi educativi in contesti domiciliari) e nelle scuole dell'infanzia da parte di bambini "anticipatari" (cioè da parte di bambini che compiranno i tre anni entro il 30 aprile dell'anno successivo).

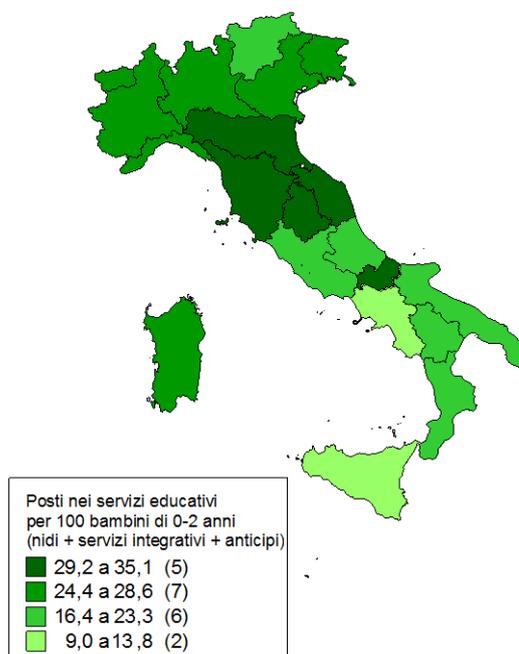
In questo caso (vedi ancora la tavola 1), la complessiva copertura corrisponde alla percentuale del 22,4% e si compone di un tasso di copertura del 17,7% da parte dei nidi, del 2,2% da parte dei servizi educativi integrativi e del 5,2% nel caso degli accessi di bambini "anticipatari" alle scuole dell'infanzia.

Osservando peraltro l'andamento delle tre principali componenti del sistema dell'offerta – cioè a dire nidi d'infanzia, servizi integrativi e scuole dell'infanzia accoglienti bambini anticipatari – è agevole notare, anche col supporto dei cartogrammi dei grafici 2 e 3 riportati di seguito, che la distribuzione territoriale del complessivo quadro delle opportunità nasconde forti diversificazioni al suo interno; in particolare:

- la lettura integrata dei dati di accoglienza nelle diverse tipologie di servizio rappresenta un'Italia meno diversificata del solito nella distribuzione territoriale delle opportunità;
- la distribuzione dei servizi segue una stessa "regola" nel caso dei nidi e dei servizi integrativi;
- la distribuzione delle opportunità, nel caso degli iscritti anticipatari alla scuola dell'infanzia, si rappresenta come complementare al caso di nidi e servizi integrativi.

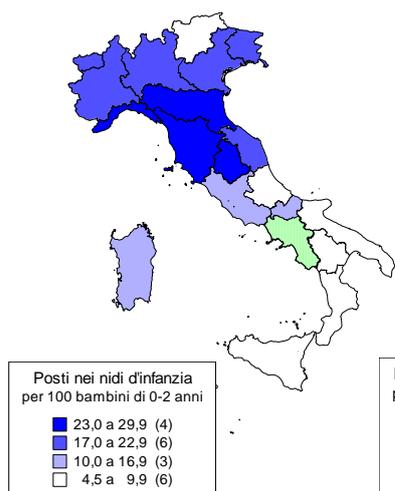
(Grafico 4) – Percentuale di posti/utenti per 100 bambini di 0-2 anni; accoglienza complessiva nei nidi, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia da parte di anticipatori per Regione e Provincia autonoma al 31/12/2012.

Accoglienza complessiva

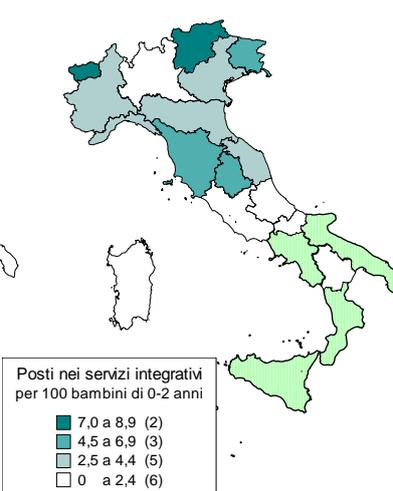


(Grafico 5) – Posti/utenti per 100 bambini 0-2 anni secondo la tipologia di offerta per Regione e provincia autonoma – al 31/12/2012.

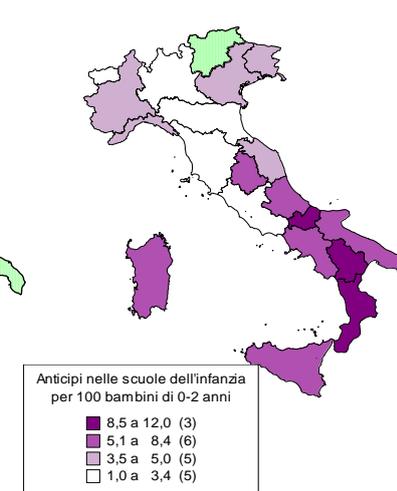
Nidi d'infanzia



Servizi integrativi



Anticipi



Le differenze discriminano ancora fortemente le opportunità di accesso ai servizi da parte di bambini residenti in diverse aree territoriali, sotto molteplici punti di vista:

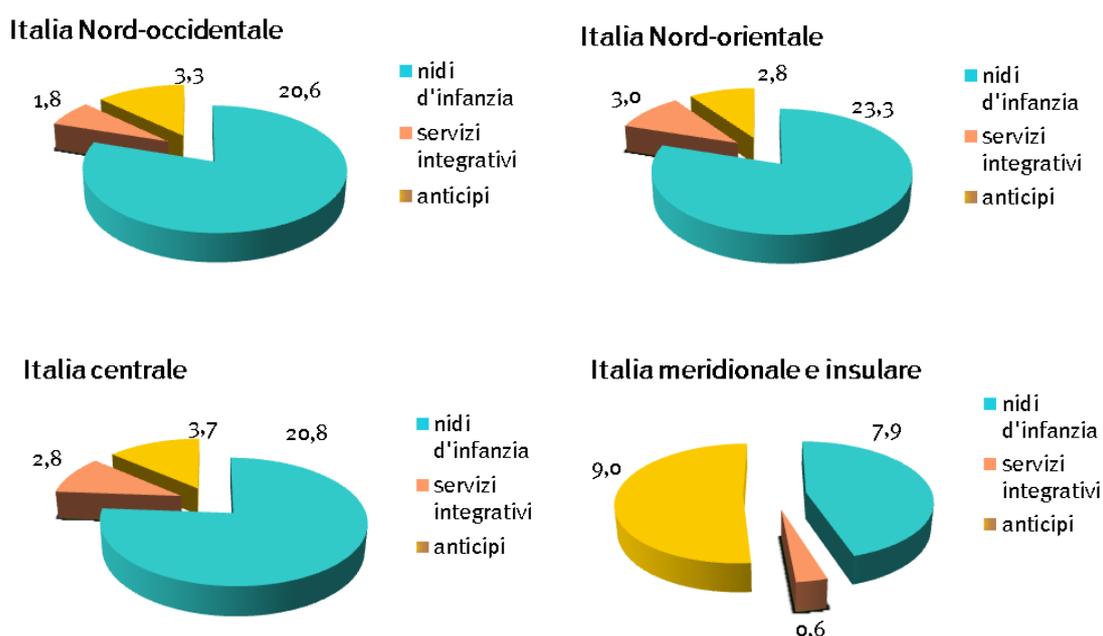
- in primo luogo, nidi e servizi integrativi sono concentrati nel centro/nord e molto meno nel sud e nelle isole (la percentuale di copertura – sempre per macro-aree – nel centro-nord oscilla fra 20,6 e 23,3 per i nidi e fra 1,8 e 3,0 per i servizi integrativi, mentre per sud e isole le analoghe percentuali sono pari, rispettivamente, a 7,9 e 0,6);
- in secondo luogo, la percentuale più forte di accessi anticipati alla scuola dell'infanzia si realizza proprio nel Mezzogiorno e solo marginalmente nel centro/nord; gli anticipatori alla scuola dell'infanzia – ancora per macro-aree – sono fra il 2,8% e il 3,7% (mantenendosi nel complesso stabili) nel centro/nord, mentre nel sud salgono al 9,0%;

Analizzando la situazione a livello di macro-aree (vedi il grafico 4), si possono leggere realtà – o forse modelli – di welfare diversi e complementari:

- il nido costituisce la parte prevalente del sistema delle opportunità nell'Italia del nord e del centro;
- nel Mezzogiorno la situazione si rovescia perché la maggioranza dei bambini di 0-2 anni accolti in un servizio educativo frequenta, come “anticipatorio”, la scuola dell'infanzia.

Come dire: se i nidi sono significativamente diffusi non si utilizza altro che marginalmente l'opportunità di accesso anticipato alla scuola dell'infanzia, che diventa invece opportunità prevalente proprio nei casi di carente sviluppo dell'offerta di nido.

(Grafico 6) - Tasso di copertura nei nidi d'infanzia, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia (anticipi) per macro-area al 31/12/2012 su popolazione di 0-2 anni.



Occorre, a questo punto, inserire un ulteriore tema.

Infatti, i bambini minori di 3 anni iscritti alla scuola dell'infanzia comprendono non solo gli anticipatori, ma anche i bambini che compiranno i 3 anni entro il 31 dicembre di ogni anno, che si iscrivono a settembre dello stesso anno alla scuola dell'infanzia (aventi, pertanto, fra i 32 e i 35 mesi di età).

Al primo settembre di ogni anno, quindi, il potenziale della rete dei servizi educativi che accoglie bambini di 0-2 anni comprende anche questa quota di iscritti.

Spostando dunque la data di riferimento per il calcolo del tasso di copertura offerto dalla rete dei servizi alla data del primo settembre (data corrispondente all'inizio di un anno scolastico), le componenti divengono quattro:

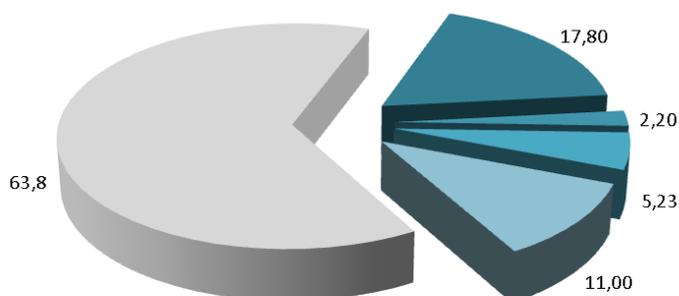
- due specificatamente rivolte alla prima infanzia, date dai posti nei nidi e nei servizi integrativi;
- due relative ad iscrizioni alla scuola dell'infanzia, quelle degli anticipatori e della popolazione di 32-35 mesi.

Mentre si può supporre che, alla data del primo settembre, sia i posti nei nidi d'infanzia e nei servizi integrativi che il numero di iscritti anticipatori nelle scuole dell'infanzia siano gli stessi di quelli calcolati alla data di riferimento canonica del 31 dicembre, risulta altresì corretto computare anche – sempre alla data del primo settembre – l'ulteriore percentuale di copertura relativa ai bambini di 32-35 mesi che accedono in via ordinaria alla scuola dell'infanzia.

Procedendo in tal senso, se ne deriva che la percentuale di bambini al di sotto dei tre anni di età che, all'inizio dell'anno scolastico (in questo caso, all'inizio del mese di settembre del 2012), hanno avuto l'opportunità di accedere a un servizio educativo (nido, servizio educativo integrativo o scuola dell'infanzia) è, a livello medio nazionale, del 37,5%, salendo al 41,0% se si escludono dai potenziali beneficiari dei servizi – come per norma sono – i bambini nei primi tre mesi di vita (così come riportato nel grafico 5 e nella tavola 2).

(Grafico 7) - Tassi di copertura su popolazione 3-35 mesi per differente tipologia di servizio all'1/09/2012.

■ Nidi d'infanzia ■ Servizi integrativi ■ Scuola inf. (anticipi) ■ Scuola inf. (accesso ord.) ■ Non accolti



(Tavola 2) - Tasso di copertura nei servizi educativi che accolgono bambini 0-2 al 1.9.2011 - dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli accessi anticipati e ordinari nelle scuole dell'infanzia su popolazione di 0-2 anni e su popolazione 3-35 mesi

	Utenti/posti				Percentuale di copertura		
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	pop. 32-35 mesi che accede alla scuola dell'infanzia utenti/posti	Totale utenti/posti	0-2 anni	3-35 mesi
Piemonte	23.070	3.901	4.082	13.105	44.158	39,2	42,9
Valle d' Aosta	646	334	0	427	1.407	38,4	42,0
Lombardia	58.458	2.708	8.508	33.093	102.767	36,3	39,7
Provincia di Bolzano	1.600	1.314	n.d.	1.755	4.669	29,6	32,4
Provincia di Trento	3.202	506	n.d.	1.795	5.503	34,5	37,7
Veneto	25.493	3.875	5.742	15.858	50.968	37,2	40,7
Friuli-Venezia Giulia	6.443	940	1.198	3.504	12.085	39,7	43,4
Liguria	7.418	908	1.612	4.122	14.060	40,4	44,2
Emilia-Romagna ^(a)	37.974	2.857	1.913	14.189	56.933	46,7	51,1
Toscana	25.413	3.779	2.858	10.877	42.927	45,7	49,9
Umbria	6.145	1.551	1.260	2.636	11.592	50,3	55,0
Marche	9.935	834	1.795	4.813	17.377	41,7	45,6
Lazio	23.206	2.443	5.555	17.870	49.074	31,8	34,8
Abruzzo	2.570	210	2.669	3.789	9.238	27,7	30,3
Molise	1.397	0	670	772	2.839	40,1	43,9
Campania	n.d.	n.d.	15.353	19.869	35.222	20,7	n.c.
Puglia	9.554	329	9.483	12.376	31.742	29,2	32,0
Basilicata	1.390	0	1.227	1.567	4.184	30,8	33,7
Calabria	3.128	n.d.	6.285	6.019	15.432	29,7	n.c.
Sicilia ^(b)	7.156 ^(c)	n.d.	12.022	16.293	35.471	25,5	n.c.
Sardegna	5.880	582	3.038	4.473	13.973	35,9	39,3
Totale^(d)	260.078	27.071	85.270	189.202	561.621	37,5	41,0

(a) I posti nei nidi e nei servizi integrativi sono al 31/12/2011.

(b) Il dato comprende i soli posti nei servizi a titolarità pubblica.

(c) I posti nei servizi sono al 31/12/2011.

(d) Il dato per i nidi d'infanzia è provvisorio e parziale (mancano i posti nei nidi in Campania e i posti nei nidi a titolarità privata in Basilicata).

Il dato per i servizi integrativi è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania, Calabria, Sicilia e il dato è parziale per l'Abruzzo).

n.d.= non disponibile

n.c.= non classificabile

Questo dato, incrementale di 2,3 punti percentuali rispetto a quello dell'anno precedente, si compone di un più consistente incremento della copertura da parte dei nidi (+0,8 punti percentuali), di una flessione nella copertura da parte dei servizi integrativi (-0,2 punti percentuali) e di un moderato incremento del fenomeno degli anticipi (+0,1 punti percentuali).

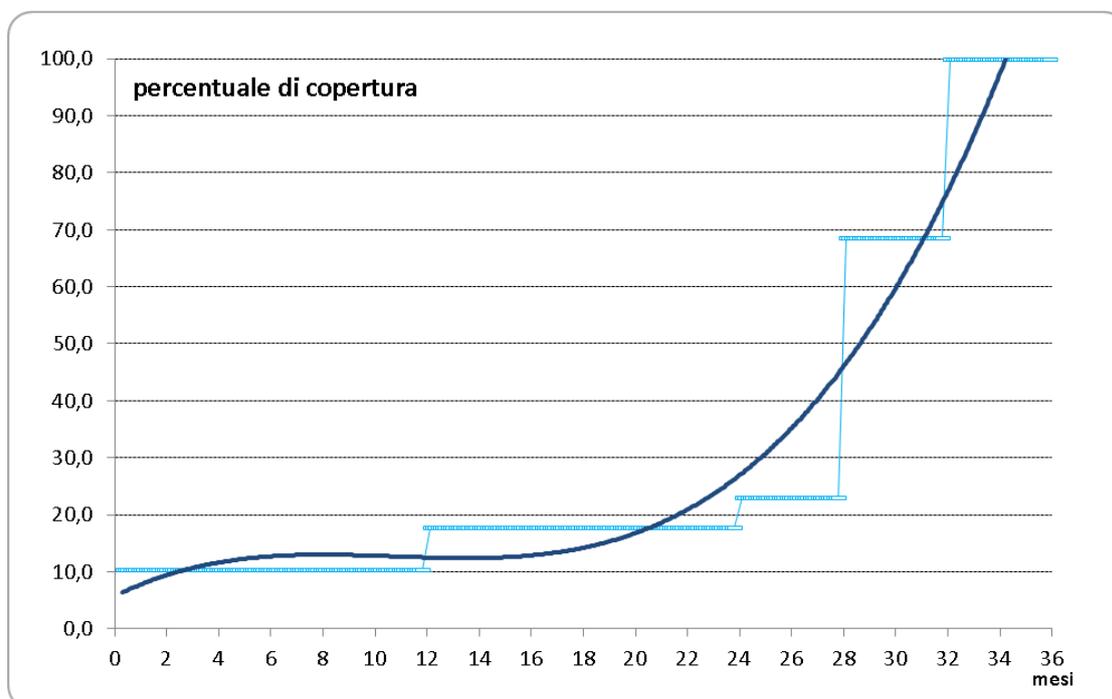
Il pur moderato incremento del tasso di copertura non deve produrre facili entusiasmi, considerando che nell'ultimo anno flette negativamente la misura della numerosità della popolazione 0-2, con un decremento stimabile in una percentuale di circa il 4%.

Questo vuol dire – in sostanza – non tanto crescita dell'offerta di servizi, ma piuttosto decrescita del numero di bambini potenzialmente destinatari di tale offerta.

È appena il caso di ricordare, al proposito, che i dati più aggiornati sull'indice di fertilità parlano di un valore medio di 1,39, che flette a un più modesto 1,3 nel caso delle donne italiane per conquistare un'appena accettabile 2,04 – in calo – solo nel caso delle donne straniere, mentre l'indice di vecchiaia – popolazione over 65 / popolazione under 14 – viaggia verso quota 150.

Peraltro (vedi grafico 6), l'analisi complessiva dei livelli di copertura da parte dei servizi educativi disponibili all'accesso della popolazione 0-2 – che pure ha il merito di restituire un'immagine completa del sistema dell'offerta dei servizi educativi per la prima infanzia – non deve essere letta fermando l'attenzione sul solo valore medio che esprime, poiché il valore medio cela un'accoglienza sostanzialmente diversificata in relazione al variare della specifica fascia di età dei bambini accolti.

(Grafico 8) - Tasso di copertura offerto dai diversi servizi educativi che accolgono bambini di 3-35 mesi al 1.9.2012 (per realizzare l'analisi sintetizzata nel grafico non sono disponibili dati sistematici relativi alla potenzialità di offerta delle diverse tipologie di servizio per fascia di età dei bambini accolti. Dobbiamo per questo utilizzare una ipotesi di distribuzione "normale" delle specifiche fasce di età dei bambini accolti dichiarandone in anticipo la misura e assumendo tale scelta come "convenzionale"; lo facciamo di seguito assumendo che nel caso dei nidi e servizi integrativi la percentuale relativa dei bambini accolti per fascia di età sia corrispondente al 20% per i bambini al di sotto dei 12 mesi, del 35% per quelli fra 13 e 24 mesi e del 45% per quelli di età superiore ai 24 mesi).



Mentre la maggior parte dei bambini nel terzo anno di vita accede a un servizio educativo, che nella maggior parte dei casi è una scuola dell'infanzia, si può stimare che meno di un quinto dei bambini nel secondo anno e meno di un decimo dei bambini nel primo anno abbia l'opportunità di frequentare un nido d'infanzia.

In conclusione, la copertura data dal complessivo quadro delle opportunità educative offerte ai bambini nei primi tre anni di vita ha in se molti ingredienti di diversità che individuano altrettanti fattori critici:

- sono molto diverse le opportunità nelle diverse aree geografiche, sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo, a segnalare nuovamente come la prolungata mancanza di un disegno nazionale di sviluppo delle politiche abbia favorito l'interpretazione libera e variegata del modo in cui rispondere alle esigenze educative dei bambini e ai bisogni delle famiglie;
- tarda nel complesso a diffondersi in modo equilibrato una offerta di servizi educativi specificamente pensati per rispondere alle esigenze peculiari dei bambini nei primi anni di vita, pensando in questo caso a una età che mette in gioco in forma integrata e complementare i temi della cura e dell'educazione fino a farle diventare dimensioni costitutive del progetto di un servizio educativo di qualità;
- l'uso surrogatorio delle scuole dell'infanzia come luoghi per accogliere la domanda di servizi educativi per bambini anche di meno di tre anni sembra estendersi in modo consistente – e prevalente nel mezzogiorno – mettendo di fatto sulla scena opportunità che non contemplano una attenzione specifica ai requisiti di qualità necessari per bambini di due anni, a cominciare dalla prevalente mancanza di condizioni per le attività di cura inerenti il cambio e la pulizia personale dei più piccoli.

Sembra mancare insomma una solida fondazione per un sistema di servizi per la prima infanzia, mancando proprio la base relativa ai più piccoli, che accedono ai servizi solo in meno di un caso su dieci nel primo anno e in meno di un caso su cinque nel secondo anno di vita.

Considerando infatti i soli servizi educativi per la prima infanzia – nidi e servizi integrativi – l'obiettivo comunitario di copertura individuato nel 33% già per il 2010 non risulta soddisfatto né a livello nazionale, né nella parte prevalente delle singole regioni e province autonome.

Fra le varie realtà, però, le differenze nei tassi di ricettività sono sostanziali:

- per alcune regioni – l'Emilia Romagna, la Toscana e l'Umbria – il traguardo del 33% è raggiunto;
- tutta l'Italia del centro-nord ha percentuali di copertura comunque superiori al 20%;
- per il mezzogiorno nel suo complesso, il panorama è ben lontano dalla copertura del 33%, con un dato che al 31/12/2012 non raggiunge i 10 posti per 100 bambini di 0-2 anni.

Il potenziamento della rete dei servizi educativi per la prima infanzia, necessita senza dubbio, per questo, del proseguimento di iniziative come quelle del “Piano straordinario” che è quanto mai auspicabile possano essere rilanciate in via organica e “ordinaria” anche per il futuro.

Il sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia; le potenzialità di un pluralismo di protagonismi e di offerte che richiede forme integrate di governo

Si è già ricordato come la relazione tra pubblico e privato si conferma come elemento fortemente caratteristico sia nello sviluppo che nella caratterizzazione del sistema dell'offerta, almeno da tre punti di vista:

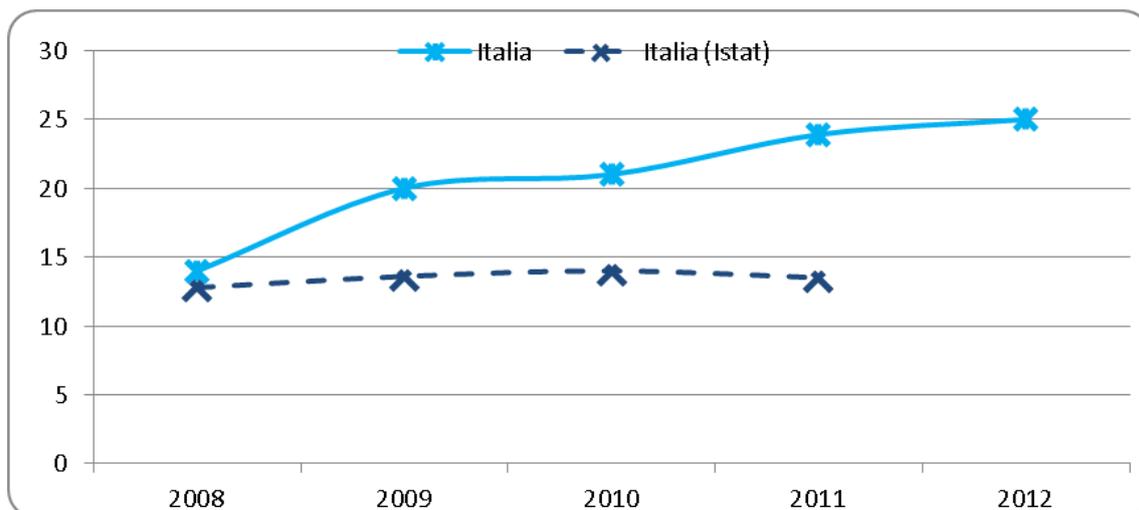
- i servizi con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema, sono servizi a ricettività mediamente inferiore rispetto a quelli a titolarità pubblica e si sono sviluppati in tempi più recente della maggior parte dei casi, ma rappresentano senza dubbio il principale ingrediente dello sviluppo del sistema nel corso degli ultimi decenni;
- soggetti privati – peraltro – sono protagonisti della gestione di un numero consistente di servizi a titolarità pubblica, certo anche per conseguenza delle crescenti difficoltà dei Comuni a sviluppare forme di gestione diretta dei servizi, ma indubbiamente anche in ragione di caratteristiche di flessibilità ed economicità che in molti casi connotano in positivo una offerta che mantiene ferma e alta la qualità;
- il crescente – e vorremmo interpretare – naturale e in generale prevalente interesse e orientamento dell'offerta dei servizi a titolarità privata a ricercare una concreta integrazione con l'offerta pubblica, mediante i procedimenti di accreditamento e le diverse possibili forme convenzionali con gli Enti Locali, segnala infine come sia la presenza e la forza della politica pubblica a segnare fortemente la velocità e la qualità dello sviluppo complessivo del sistema.
- Prima dei dati del monitoraggio sono gli stessi dati ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni a costituire la naturale base per commentare il fatto appena messo in risalto.

Secondo l'ultimo rapporto pubblicato con riferimento ai dati dell'anno scolastico 2011-12⁴, "Nell'anno scolastico 2011/2012 sono 155.404 i bambini di età tra zero e due anni compiuti, iscritti agli asili nido comunali; altri 46.161 usufruiscono di asili nido convenzionati o sovvenzionati dai Comuni. In totale ammontano a 201.565 gli utenti dell'offerta pubblica complessiva. Nel 2011, la spesa impegnata dai Comuni per gli asili nido è di circa 1 miliardo e 534 milioni di euro: il 18,8% di tale spesa è rappresentato dalle quote pagate dalle famiglie, pertanto quella a carico dei Comuni è di circa 1 miliardo e 245 milioni di euro. Fra il 2004 e il 2011 la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, ha mostrato un incremento complessivo del 46,4%. Nello stesso periodo è aumentato del 37,9% (oltre 55 mila unità) il numero di bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai Comuni. Nell'ultimo anno di osservazione, tuttavia, si registra una drastica contrazione della crescita di spesa (+1,5% nel 2011 rispetto al 2010) e, per la prima volta dal 2004, si assiste ad un calo, anche se molto lieve (-0,04%), del numero di bambini beneficiari dell'offerta comunale di asili nido."

⁴ Milan, G. L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. ISTAT, 2013.

La situazione sopra descritta è ben visibile anche nel grafico 7, nel quale è possibile cogliere come la traiettoria evolutiva della conta dei posti messi a disposizione delle famiglie dai nidi e servizi integrativi pubblici comunali o privati convenzionati registrati dall'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni sia coerentemente parallela – e inferiore – a quella che descrive la traiettoria evolutiva del complesso dei nidi e servizi integrativi pubblici e privati registrati in sede di attività di monitoraggio del “piano nidi”.

(Grafico 9) – Traiettorie medie nazionali Monitoraggio Piano Nidi (dal 31/12/2008 al 31/12/2012) e Istat (dal 31/12/2008 al 31/12/2011)



Vogliamo rilevare – e sostenere la tesi conseguente – che l’andamento evolutivo del sistema dell’offerta di servizi, così come le sue potenzialità di sviluppo per il futuro, sia in qualche modo proporzionale al fatto che la politica pubblica sostenga il sistema attraverso la copertura di una buona parte dei suoi costi di gestione, indipendentemente dalla natura dei soggetti pubblici o privati coinvolti nell’attivazione e gestione dei servizi.

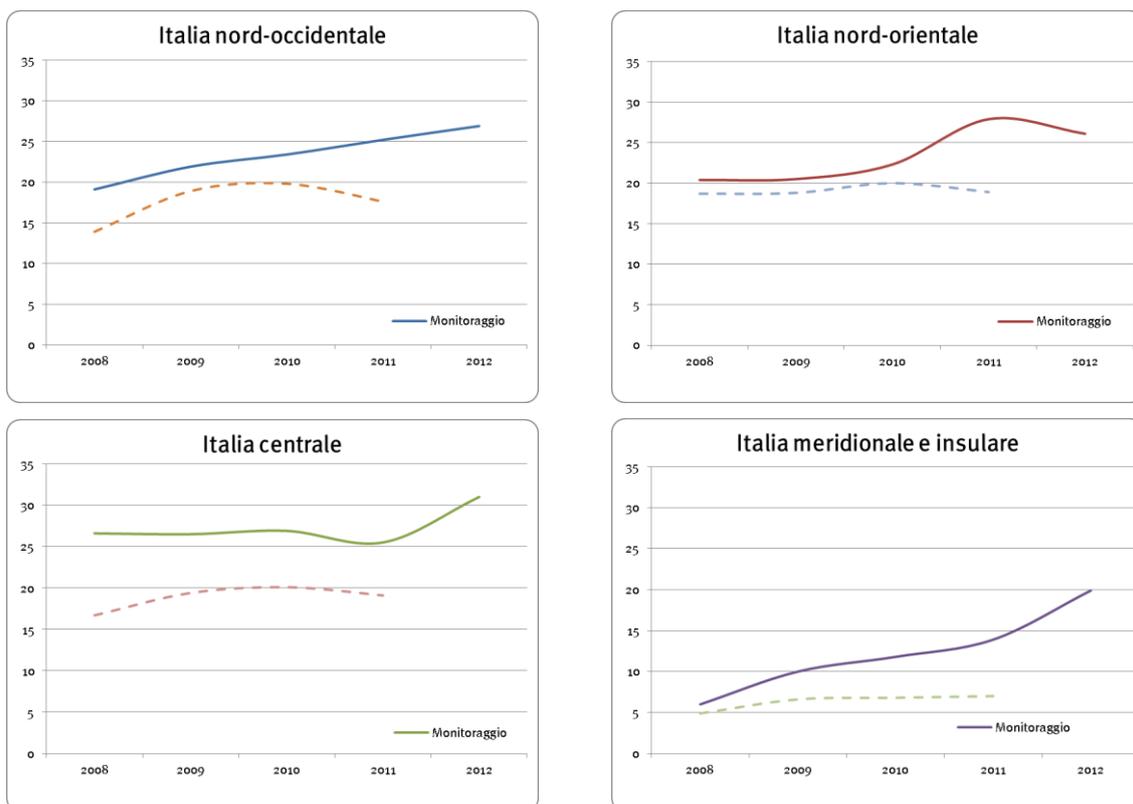
Giova ricordare come tale tesi sia indirettamente sostenuta dalla lettura del dato della percentuale del costo di gestione dei servizi pubblici (comunali o privati convenzionati) che effettivamente va a gravare come carico tariffario sulle famiglie utenti, una percentuale che proprio ISTAT (vedi rapporto di ricerca testè citato) individua nella misura media del 18,9% del complessivo costo di gestione, sia pure con una variabilità forte che va dal 24,4% dell’area nord-ovest a quella del 22,6 del nord-est, del 14% del centro, del 13,1 dell’area sud e dell’8,8% dell’area isole.

Nello stesso grafico appena esaminato, peraltro, sembra evidente come il dato di flessione che tocca – segnando una pausa – lo sviluppo dei servizi letto attraverso i dati del monitoraggio del “piano nidi” consegua con ogni ragionevole evidenza proprio dai fattori generali di crisi economica che toccano la realtà dei servizi da una duplice prospettiva:

- per un verso, come ci dicono i dati ISTAT in modo molto chiaro, i Comuni hanno difficoltà a garantire la copertura dei costi di gestione dei servizi provocando un rallentamento nel dato della loro potenzialità ricettiva;
- per l'altro le famiglie, che hanno visto diminuito il loro potere di spesa, esprimono difficoltà a reggere il contratto definito per la frequenza del nido e, sia nel caso di un servizio privato (che in generale ha una retta più alta) che anche nel caso di un servizio pubblico, si ritraggono, rinunciando al posto ottenuto già al momento dell'accettazione del posto o dimettendo in corso d'anno il proprio bambino dalla frequenza.

Il grafico 8 – infine – che legge il dato del grafico precedente per macro-aree e su cui in questa sede non ci si spinge ad analizzare nel dettaglio, consentirà, soprattutto proseguendo la serie storica nei prossimi anni, di riflettere più accuratamente sulle reali relazioni fra dimensione dell'intervento pubblico a sostegno dello sviluppo e della tenuta del sistema e livello di effettiva potenzialità ricettiva del sistema.

(Grafico 10) – Traiettorie della diffusione dei nidi e dei servizi integrativi per la prima infanzia per macro-aree. Dati Monitoraggio Piano Nidi (dal 31/12/2008 al 31/12/2012) e Istat (dal 31/12/2008 al 31/12/2011)



Tre considerazioni possono essere infine proposte relativamente:

- al tema degli investimenti;
- al tema della gestione;
- alle condizioni di tenuta e sviluppo del sistema integrato.

Per quanto riguarda il fronte degli investimenti, i dati del monitoraggio del “piano nidi” dicono con chiarezza come ci siano differenti velocità nella capacità del territorio di reagire alle opportunità conseguenti alle incentivazioni specificamente offerte negli ultimi anni per lo sviluppo dei servizi: lo sviluppo della rete dei servizi mediante attivazioni di nuove unità di offerta si realizza prevalentemente nel centro-nord, mentre il mezzogiorno privilegia l’utilizzo delle scuole dell’infanzia come contesti di accoglienza di bambini anche molto piccoli (gli anticipatori). Il confronto interregionale fra le esperienze potrà da questo punto di vista alimentare – ci si può augurare – la diffusione di “buone pratiche” progettuali che possano costituire esempio e suggestione per sostenere la realizzazione di nuovi servizi nelle aree territoriali che ancora mostrano elementi di arretratezza su questo piano.

Per quanto riguarda il fronte dei costi di gestione, si è già detto come costituiscano il tema probabilmente di maggiore attualità. La mancanza o l’insufficienza delle risorse messe a disposizione da parte pubblica per la copertura dei costi di gestione dei servizi – sia ovviamente quelli a titolarità pubblica, ma anche quelli a titolarità privata, mediante gli strumenti dell’accreditamento e del convenzionamento – ha un effetto negativo sul complessivo sistema da molteplici punti di vista:

- indebolisce la possibilità di garantire la qualità dell’offerta perché la prospettiva del pareggio dei costi con le tariffe conduce naturalmente allo sforzo di contrarre i costi anche oltre il limite dei costi necessari a garantire gli standard minimi di qualità, alimentando il rischio di decadimento della qualità;
- conduce talvolta – e soprattutto quanto più gli investimenti sono stati efficacemente capaci di sviluppare la quantità dell’offerta disponibile in termini di potenzialità ricettiva del sistema – al deprecabile fenomeno del sotto-utilizzo delle strutture attive, un fenomeno di cui sarà interessante meglio sorvegliare la dimensione nel periodo futuro;
- ostacola in generale la prospettiva di individuare la vocazione generalista dei servizi educativi per l’infanzia, una vocazione che necessita sia di diffusione quantitativa dell’offerta, ma anche al contempo di una sua accessibilità generalizzata ed equa, ché vuol dire appunto diffondere sia nei servizi pubblici che in quelli privati – attraverso la copertura da parte pubblica dei costi di gestione – meccanismi che non ribaltino sulle famiglie l’intero costo dei servizi, attraverso imposizioni tariffarie che finiscano per selezionare l’utenza invece che accoglierla in una prospettiva universalistica.

Il sistema integrato dei servizi educativi – infine – per potersi dire tale, cioè a dire un insieme di elementi diversi che operano con coerenza e in forma integrata per fare sistema, necessita di funzioni integrate per il proprio governo.

I dati di monitoraggio del “Piano nidi” ci dicono nella loro dimensione integrata che l’offerta di servizi educativi che accolgono bambini nei primi tre anni di vita è più ampia e meno difformemente presente nelle diverse aree territoriali di quanto non si potesse affermare qualche anno fa.

Ed è ben chiaro che siano proprio le forme di incentivazione governative del “Piano nidi”, insieme a quel fenomeno degli accessi anticipati alle scuole dell’infanzia di cui gli effetti hanno probabilmente superato le iniziali dimensioni di prevedibilità, ad aver provocato negli ultimi anni i cambiamenti che hanno complessivamente condotto alla situazione in ultimo registrata dal presente rapporto di monitoraggio.

Resta però evidente che l’intreccio fra sviluppo dei nidi e utilizzo “anticipato” delle scuole dell’infanzia richiederebbe, oltre al monitoraggio delle sue dimensioni di fatto, una forma di governo integrato, svolto come tale su una molteplicità di importanti versanti:

- sul piano della programmazione territoriale delle politiche, per evitare sovrapposizioni o addirittura forme di concorrenza fra offerte diverse;
- sulla condivisione di alcuni requisiti di qualità dei servizi, ad evitare che la prospettiva – positiva – di utilizzare in modo razionale la rete dei nidi e delle scuole dell’infanzia potenzialmente disponibili per rafforzare l’offerta complessiva di accoglienza di bambini di meno di tre anni si realizzi in modo non anche attento a garantire la “qualità” dell’offerta, con particolare riferimento ai bambini più piccoli e alle loro necessità specifiche;
- sul piano di una maggiore omogeneità delle condizioni di accesso ai servizi da parte delle famiglie, per evitare che la scelta consegua semplicemente dal fatto che il servizio sia disponibile e “costi di meno”, indipendentemente da ogni considerazione relativa alla qualità dell’offerta.

La pluralità dei protagonisti in gioco, la diversità delle offerte, unite all’esigenza di utilizzare in modo razionale le risorse – si spera in futuro incrementate – disponibili, segnalano in conclusione la necessità di spingere nella prospettiva del rilancio di funzioni di governance integrate degli interventi, capaci di mettere in relazione positivamente le responsabilità pubbliche di regolazione, finanziamento e controllo con le competenze e le potenzialità dei diversi attori che operano e potranno operare per il consolidamento e lo sviluppo positivo delle esperienze nel prossimo futuro.

Anche le attività di monitoraggio e le diverse iniziative di scambio e riflessione cui si legano ormai da qualche anno, potranno costituire contesto utile per accogliere riflessioni e proposte in tale direzione.