



Presidenza del
Consiglio dei ministri
Dipartimento per le
politiche della famiglia



Ministero
del Lavoro
e delle Politiche
sociali

Studio di fattibilità sui flussi informativi relativi ai servizi educativi per la prima infanzia e prima applicazione di un set minimo di dati



RAPPORTO DI RICERCA dicembre 2010

Attività realizzata nel quadro della convenzione tra Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Istituto degli Innocenti per la realizzazione dell'attività di monitoraggio ai fini della valutazione del livello di attuazione del piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (di cui all'art. 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296)

Istituto
degli
Innocenti



**Studio di fattibilità sui flussi informativi
relativi ai servizi educativi per la prima infanzia
e prima applicazione di un set minimo di dati**

RAPPORTO DI RICERCA

a cura di
Aldo Fortunati^{*}, Enrico Moretti^{**} e Marco Zelano^{**}

dicembre 2010

^{*} Direttore Area Documentazione, Ricerca e Formazione – Istituto degli Innocenti di Firenze

^{**} Statistici – Istituto degli Innocenti di Firenze

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
IL DISEGNO DEL LAVORO	7
L'oggetto di analisi	7
Le prospettive di raccolta delle informazioni	9
La scheda sul set minimo	14
LA VERIFICA APPLICATIVA DEL SET MINIMO	15
La situazione di partenza	16
Le attività sviluppate e realizzate	20
I risultati in sintesi	21
VERSO UNA RILEVAZIONE ORDINARIA NAZIONALE	27

APPENDICE

Allegato A

Scheda set minimo e istruzioni per la compilazione

Allegato B

Schede di analisi dei sistemi di raccolta dati regionali attivi, schede di rilevazione adottate, anagrafiche delle unità di offerta delle Regioni che hanno sistemi di raccolta dati a regime

Allegato C

Schede del set minimo applicate nelle Regioni che non provvedono alla raccolta regolare di dati

INTRODUZIONE

Lo sviluppo di un set minimo di informazioni, al fine di definire una possibile piattaforma unitaria e minimale di rilevazione sulla rete dei servizi educativi per la prima infanzia da implementare e utilizzare in via ordinaria da parte delle Regioni e Province autonome, si determina all'interno del quadro generale delle attività di monitoraggio inerenti il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per l'infanzia, in attuazione dell'Intesa sancita il 26.9.07 in Conferenza Unificata fra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia, di cui all'art.1 comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n.296.

Proprio all'interno delle attività di monitoraggio del piano è risultato infatti da subito evidente il carattere variegato e non coordinato dei dati disponibili al fine di rappresentare sia lo stato di diffusione dei servizi sul territorio, sia, parallelamente, la misura dell'impatto delle attività collegate alla realizzazione del piano medesimo.

La definizione contemporanea – nel primo “Rapporto di monitoraggio pilota del piano (al 31.12.08)” e nel “Nomenclatore dei servizi sociali del CISIS” – di un prospetto delle tipologie dei servizi educativi per la prima infanzia e la larga condivisione, da parte delle regioni e province autonome, dell'importanza di contare su dati attendibili e aggiornati regolarmente sui servizi quale indispensabile forma di supporto allo sviluppo e al monitoraggio delle politiche, hanno condotto a definire il progetto di lavoro di cui si da conto in questo rapporto.

Giova segnalare in premessa che una qualità importante del lavoro è stata costituita dalla scelta metodologica di costituire una relazione stabile fra dicasteri committenti (Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio e Ministero del lavoro e delle politiche sociali), soggetto incaricato della realizzazione delle attività (Istituto degli Innocenti), Regioni e Province autonome, CISIS e ISTAT.

Tale relazione è stata impostata e mantenuta in vita con continuità sia nelle fasi di definizione del progetto, che in quelle di monitoraggio in itinere e di verifica finale dei risultati.

Questo non solo ha reso possibile realizzare le attività in un contesto di condivisione e partecipazione attiva delle parti coinvolte, ma è infine stato anche l'elemento di premessa alla possibilità di individuare, a conclusione del lavoro, la convergente intenzione di rendere ordinaria e coordinata nel livello nazionale una rilevazione sui servizi educativi avente come riferimento proprio il set minimo oggetto del presente studio di fattibilità.

IL DISEGNO DEL LAVORO

L'OGGETTO DI ANALISI

Come da tempo noto e lamentato, non esiste una generalizzata convergenza nel criterio adottato per classificare le diverse tipologie di servizio educativo per l'infanzia.

Il glossario adottato in occasione dell'indagine condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza nel 2005 – anche per essere stato costruito e verificato insieme alle Regioni e Province autonome – può rappresentare un importante punto di riferimento da richiamare.

In esso si distinguono e definiscono le seguenti tipologie di servizio:

- **nido d'infanzia (a tempo pieno o parziale) e micro-nido**

servizio educativo di interesse pubblico, aperto a tutti i bambini e le bambine in età compresa tra i tre mesi e i tre anni; aperto in orario diurno almeno cinque giorni la settimana, dal lunedì al venerdì, per almeno sei ore il giorno, per un'apertura annuale di almeno dieci mesi e che erogano il servizio di mensa e prevedono il momento del riposo se funzionanti anche al pomeriggio;

- **centro per bambini e famiglie**

servizio nel quale si accolgono i bambini 0-3 anni anche in modo non strettamente esclusivo, insieme ai loro genitori o ad altri adulti accompagnatori. Le attività vengono stabilmente offerte in luoghi che hanno sede definita, non necessariamente in uso esclusivo, ma sicuramente adibite ad essa, e hanno la caratteristica della continuità nel tempo;

- **spazio gioco per bambini (in età di massima da 18 a 36 mesi)**

servizio dove i bambini sono accolti al mattino o al pomeriggio, per un tempo massimo di cinque ore. L'accoglienza è articolata in modo da consentire una frequenza diversificata in rapporto alle esigenze dell'utenza, mentre non viene erogato il servizio di mensa e di riposo pomeridiano;

- **servizi e interventi educativi in contesto domiciliare**

servizio educativo per piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni realizzato con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

La più recente elaborazione del Nomenclatore interregionale dei servizi sociali, formalizzata da parte del CISIS e approvata dal Coordinamento delle Regioni e Province autonome nel 2009, rappresenta poi un quadro di riferimento condiviso per la descrizione delle diverse tipologie di servizio disponibili all'interno del sistema integrato dell'offerta.

Se infatti le dinamiche evolutive delle esperienze negli ultimi decenni hanno reso decisamente più diversificato e complesso il quadro di realtà dei servizi educativi per la prima infanzia presenti nel nostro Paese, la nozione di sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, nel sancire la corrispondenza fra un sistema di offerte diversificate e la possibilità di libera scelta fra opzioni diverse da parte delle famiglie, definisce al contempo anche caratteristiche e componenti della complessiva rete dei servizi.

Non è stato un percorso semplice, se si pensa che ancora oggi le normative delle Regioni e Province autonome denominano in modo molto vario e fantasioso le diverse tipologie di servizio; il punto è stato proprio quello di definire non tanto la tipologia in base alla denominazione, quanto raccogliere le denominazioni in gruppi corrispondenti alle tipologie, individuando queste ultime in base alle caratteristiche educative e organizzative della loro offerta.

Così, intorno al nido, che si conferma come tipologia di servizio centrale nel sistema e abbondantemente prioritaria nelle richieste delle famiglie, si confermano tre principali tipologie di servizi integrativi:

- **centro per bambini e famiglie**
- **spazio gioco per bambini (in età di massima da 18 a 36 mesi)**
- **servizi e interventi educativi in contesto domiciliare.**

Il sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia risulta infine composto da:

Nido d'infanzia

servizio educativo di interesse generale, rivolto a tutti i bambini e le bambine in età compresa tra i tre mesi e i tre anni; aperto in orario diurno almeno cinque giorni la settimana, dal lunedì al venerdì, per almeno sei ore il giorno, per un'apertura annuale di almeno dieci mesi e che eroga il servizio di mensa e prevede il momento del riposo se funzionante anche al pomeriggio. Rientrano nella tipologia del **nido d'infanzia** anche i **micro-nidi** e le **sezioni primavera 24-36 mesi** aggregate a scuole dell'infanzia.

Servizi integrativi

in questa categoria rientrano i servizi previsti dall'art. 5 della legge 285/97 e i servizi educativi realizzati in contesto familiare. In particolare:

- **spazi gioco per bambini** (in età di massima da 18 a 36 mesi), servizi dove i bambini sono accolti al mattino o al pomeriggio, per un tempo massimo di cinque ore. L'accoglienza è articolata in modo da consentire una frequenza diversificata in rapporto alle esigenze dell'utenza, mentre non viene erogato il servizio di mensa e di riposo pomeridiano;
- **centri per bambini e famiglie**, servizi nel quale si accolgono i bambini di età compresa fra 0 a 3 anni, insieme ai loro genitori o ad altri adulti accompagnatori. Le attività vengono stabilmente offerte in luoghi che hanno sede definita, non necessariamente in uso esclusivo, ma sicuramente adibite ad essa, e hanno la caratteristica della continuità nel tempo;
- **servizi e interventi educativi in contesto domiciliare**, servizi educativi per piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni realizzato con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

LE PROSPETTIVE DI RACCOLTA DELLE INFORMAZIONI

L'analisi dei dati raccolti da diverse fonti evidenzia che si parla apparentemente della stessa cosa con riferimento, in realtà, almeno a tre cose diverse.

Le tre cose diverse sono:

- la misura della potenzialità della rete dei servizi – la misura della consistenza dell'offerta – cioè a dire il numero di bambini che possono essere accolti contemporaneamente all'interno dei servizi (ricerche del CNDA e in ultimo dati derivanti dal Monitoraggio del "piano straordinario");
- la numerosità dei bambini che frequenta un servizio educativo – la domanda accolta – cioè a dire il numero dei bambini che a un dato momento è accolto e frequenta un servizio educativo (ISTAT – censimento della popolazione);
- la numerosità dei bambini iscritti – la domanda espressa/accolta – cioè a dire il numero di bambini che risulta iscritto a un servizio educativo a un dato momento (ISTAT – spesa sociale dei Comuni).

Esaminiamo le tre prospettive evidenziandone elementi positivi e negativi.

La misura della potenzialità della rete dei servizi – la misura della consistenza dell'offerta - cioè a dire il numero di bambini che possono essere accolti contemporaneamente all'interno dei servizi (ricerche del CNDA e in ultimo dati derivanti dal Monitoraggio del "piano straordinario")

Posti e tassi di accoglienza della rete dei Servizi educativi per la prima infanzia⁽¹⁾

(Dati di monitoraggio delle Regioni e Prov. Autonome al 31/12/2009)

	Posti			Tassi di accoglienza		
	nidi	servizi integrativi	totale	nidi	servizi integrativi	totale
Piemonte	21.844	3.001	24.845	18,6	2,5	21,1
Valle d'Aosta	646	334	980	17,1	8,8	25,9
Lombardia	52.327	2.534	54.861	17,8	0,9	18,6
Provincia di Bolzano	1.224	1.026	2.250	7,6	6,4	13,9
Provincia di Trento	2.567	455	3.022	16,0	2,8	18,9
Veneto	22.120	2.255	24.375	15,4	1,6	16,9
Friuli Venezia Giulia	6.037	1.216	7.253	19,1	3,8	22,9
Liguria	6.059	1.288	7.347	16,4	3,5	19,9
Emilia Romagna	33.664	3.259	36.923	28,2	2,7	30,9
Toscana	23.226	4.585	27.811	23,5	4,6	28,1
Umbria	5.876	1.307	7.183	24,3	5,4	29,7
Marche	8.527	803	9.330	19,9	1,9	21,7
Lazio	23.206	2.443	25.649	14,1	1,5	15,6
Abruzzo	3.315	1.212	4.527	9,6	3,5	13,1
Molise	1.229	0	1.229	16,8	0,0	16,8
Campania	n.d.	n.d.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Puglia	13.260	n.d.	13.260	11,7	n.c.	11,7
Basilicata	1.521	n.d.	1.521	10,6	n.c.	10,6
Calabria	3.378	n.d.	3.378	6,2	n.c.	6,2
Sicilia	7.156	n.d.	7.156	4,9	n.c.	4,9
Sardegna	n.d.	n.d.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Totale	237.182	25.718	262.900	16,0	2,2	17,8

(1) Dati estratti dal rapporto di monitoraggio del "Piano straordinario" al 31/12/09 emendati da note di correto

In questo caso:

- il pregio è che si tratta di dati veri registrati da sistemi informativi pubblici che ne attestano la validità;
- il difetto è che sono quasi sicuramente misure di sottostima della rete effettiva dei servizi attivi; qualche servizio sfugge infatti alla registrazione e al controllo.

La numerosità dei bambini che frequenta un servizio educativo – la domanda accolta – cioè a dire il numero dei bambini che a un dato momento è accolto e frequenta un servizio educativo (ISTAT censimento della popolazione)

Iscritti 0-2 anni a nidi e con meno di 3 anni a scuole infanzia; valori assoluti e tassi percentuali per Regioni e Province autonome (fonte ISTAT – Censimento della popolazione 2001)

Regioni	iscritti nido	% nido ^(a)	iscritti scuole infanzia	% scuole infanzia ^(b)	totale accolti nido+scuole	% nido+scuole ^(c)
	0-2 anni	0-2 nido	2 anni	2 anni	0-2 anni	0-2 anni
Piemonte	12.745	15,2	6.722	58,7	19.467	20,4
Valle d'Aosta	429	15,7	187	51,1	616	19,9
Lombardia	29.921	14,8	16.609	60,7	46.530	20,3
Provincia Bolzano	626	4,8	527	28,3	1.153	7,7
Provincia Trento	1.726	14,1	1.281	76,5	3.007	21,6
Veneto	14.652	14,2	9.600	68,0	24.252	20,7
Friuli Venezia Giulia	3.188	13,9	2.021	65,3	5.209	20,1
Liguria	4.380	16,5	2.489	69,5	6.869	22,8
Emilia-Romagna	22.619	28,0	6.719	62,3	29.338	32,1
Toscana	13.873	20,8	5.800	63,8	19.673	25,9
Umbria	3.085	19,4	1.473	66,8	4.558	25,1
Marche	4.872	16,2	2.624	62,9	7.496	21,9
Lazio	20.809	18,8	10.159	66,9	30.968	24,6
Abruzzo	3.030	11,7	2.447	67,7	5.477	18,5
Molise	384	6,0	613	66,4	997	13,6
Campania	13.975	8,8	12.936	58,8	26.911	14,9
Puglia	11.190	11,2	9.294	67,0	20.484	18,0
Basilicata	945	7,1	1.204	65,1	2.149	14,1
Calabria	4.115	8,7	4.352	66,6	8.467	15,8
Sicilia	15.141	12,4	9.734	56,5	24.875	17,8
Sardegna	5.241	16,2	3.280	72,8	8.521	23,1
Totale	186.946	14,7	110.071	62,7	297.017	20,5

a - popolazione 3-32 mesi

b - popolazione 33-36 mesi

c - popolazione 3-36 mesi

In questo caso:

- il pregio è che il dato corrisponde probabilmente al numero degli effettivi beneficiari del servizio;
- un primo difetto è che i dati non consentono di costruire la mappa territoriale dei servizi;
- altro difetto è che non è chiaro né facilmente chiaribile quale tipologia di servizio viene frequentata (perché non è scontato che il compilatore abbia una conoscenza chiara della relazione fra denominazioni e caratteristiche organizzative delle diverse tipologie).

La numerosità dei bambini iscritti – la domanda espressa/accolta – cioè a dire il numero di bambini che risulta iscritto ad un servizio educativo a un dato momento (ISTAT spesa sociale dei Comuni)

Utenti e tassi di accoglienza della rete dei Servizi educativi per la prima infanzia

(Dati Istat 2004, 2006, 2008 da "Spesa sociale")

	Utenti			Tassi di accoglienza		
	2004	2006	2008	2004	2006	2008
Piemonte	14.731	16.540	16.625	13,3	14,9	14,4
Valle d'Aosta	1.936	902	1.053	56,5	25,8	28,4
Lombardia	41.108	41.118	47.389	15,2	15,0	16,5
Provincia di Bolzano	1.841	1.662	1.872	11,6	10,3	11,5
Provincia di Trento	2.019	2.317	2.986	13,0	14,8	18,9
Veneto	14.416	17.547	17.063	10,7	12,7	12,0
Friuli Venezia Giulia	2.775	3.746	4.690	9,4	12,4	14,9
Liguria	5.558	5.878	6.146	15,7	16,5	16,8
Emilia Romagna	29.856	31.757	34.076	27,1	28,1	28,1
Toscana	21.450	20.685	20.915	23,6	22,4	21,5
Umbria	2.948	3.181	5.610	13,3	14,2	23,4
Marche	6.099	6.034	6.729	15,5	15,1	15,9
Lazio	13.793	17.024	20.280	9,1	11,2	12,6
Abruzzo	2.198	2.402	3.343	6,7	7,2	9,8
Molise	246	361	355	3,2	4,8	4,8
Campania	3.349	3.428	5.123	1,7	1,8	2,8
Puglia	5.937	5.111	5.550	5,0	4,4	4,9
Basilicata	815	822	988	5,1	5,4	6,8
Calabria	1.156	1.314	1.447	2,1	2,4	2,7
Sicilia	9.196	9.546	8.842	6,0	6,3	6,0
Sardegna	3.962	3.428	3.981	10,0	8,6	10,0
Totale	185.389	194.803	215.063	11,4	11,7	12,7

In questo caso:

- occorre innanzitutto precisare che l'oggetto di interesse consiste di quella parte dell'universo dei servizi che intercetta i bilanci dei Comuni; sono per questo esclusi i servizi educativi privati non legati alla parte pubblica da rapporti convenzionali onerosi;
- in conseguenza di ciò, la misura che ne deriva è una misura in difetto rispetto a quella che volesse descrivere e misurare l'intero sistema dell'offerta;
- alcune incongruenze dei dati letti nella serie storica disponibile dipendono in parte anche dal fatto che in alcune aree geografiche i dati ufficiali derivano da imputazione e non da rilevazione.

Anche a partire dalla discussione critica delle fonti disponibili, è stato agevole condividere che maggior vantaggio possa derivare dal concentrare l'attenzione sulla **rete dei servizi**, cercando di leggere:

- le caratteristiche degli elementi – **tipologie organizzative** – che compongono il sistema integrato dei servizi;
- la **potenzialità ricettiva** del sistema, sia in via complessiva che con riferimento ad ogni diversa tipologia di offerta in esso presente.

Peraltro, anche la discussione precedentemente realizzatasi in occasione della ricognizione dei dati regionali svolta del CNDA nel 2005, aveva condotto a rilevare che:

“...i dati raccolti si fondano su sistemi di rilevazione e aggiornamento dei dati non sempre consolidati in consuetudini ordinarie, né tali da consentire facilmente il coordinamento reciproco dei dati derivati da diverse aree territoriali.

Il gruppo dei referenti tecnici di Regioni e Province autonome ha rilevato a più riprese tale problematica, impegnandosi peraltro nella prefigurazione di un'apposita scheda base da proporre quale riferimento generale per ogni operazione di rilevazione corrente da realizzarsi in futuro da parte di Regioni ed enti locali.

Tale lavoro non ha condotto ancora alla confezione finale di una “scheda tipo”, anche se sono stati individuati alcuni suoi aspetti e contenuti.

- *Dal punto di vista delle informazioni da raccogliere, sono state individuate le seguenti (si intende per ognuna delle tipologie del nido, dello spazio gioco, del centro dei bambini e dei genitori e del servizio domiciliare):*
 - *Numero delle strutture;*
 - *Titolarietà (distinta in pubblica, privata non profit e privata profit);*
 - *Gestione, per ognuna delle strutture come sopra rilevate (distinta in diretta, affidata e mista);*
 - *Potenzialità ricettiva (da intendersi legata alle potenzialità della struttura);*
 - *Numero dei bambini iscritti e ammessi alla frequenza (al 31 dicembre di ogni anno);*
 - *Numero dei bambini iscritti e in lista di attesa (al 31 dicembre di ogni anno);*
 - *Consistenza delle graduatorie comunali riferite all'intero sistema pubblico dell'offerta, composto dai servizi a titolarità pubblica e dai posti in servizi privati accreditati e convenzionati (alla data del 31 dicembre di ogni anno);*
 - *Numero dei posti disponibili all'interno del sistema pubblico dell'offerta, composto dai servizi a titolarità pubblica e dai posti in servizi privati accreditati e convenzionati (alla data del 31.12. di ogni anno);*
 - *Numero di bambini in lista di attesa all'interno del sistema pubblico dell'offerta, composto dai servizi a titolarità pubblica e dai posti in servizi privati accreditati e convenzionati (alla data del 31 dicembre di ogni anno).*
- *Dal punto di vista dell'individuazione del punto periferico di raccolta delle informazioni, si è ritenuto di individuare il livello dei Comuni, ritenendolo quello più vicino alle singole unità di offerta e, peraltro, direttamente investito della responsabilità di conoscere i dati in argomento in conseguenza delle competenze attribuite di governo del sistema locale dei servizi.*
- *Per quanto riguarda infine le possibili ulteriori aree di interesse da approfondire, esse sono state individuate, in via non esaustiva, nelle seguenti:*
 - *personale impegnato nella gestione,*
 - *costi di gestione,*
 - *rette per le famiglie,*
 - *caratteristiche delle famiglie utenti dei servizi,*
 - *modalità di svolgimento dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento dei servizi,*
 - *ecc.*

- *Un’osservazione specifica deve poi essere ribadita relativamente al caso dei servizi integrativi – tipologie spesso così poco e al contempo variamente definite e denominate –, che rappresentano un’area del sistema dei servizi che (diversamente dal caso dei nidi) ha difficoltà a essere definita e individuata in termini chiari e netti, nonché tali, in particolare, da renderla distinta dai contesti di semplice animazione e intrattenimento proposti a bambini prevalentemente in età posteriori al terzo anno di vita.”*

LA SCHEDA SUL SET MINIMO

La scheda è stata elaborata con l'obiettivo di consentire la definizione di un set informativo minimo che permetta a livello nazionale, regionale e sub-regionale una valutazione delle principali dimensioni di interesse relativamente al dimensionamento della rete dei servizi educativi per la prima infanzia e all'accoglienza negli stessi servizi alla data del 31 dicembre 2009.

In prospettiva, la prima verifica di applicazione della scheda può essere considerata quale esperienza pilota per la successiva messa a regime di un flusso **annuale** sui servizi educativi per la prima infanzia che permetta di apprezzare gli scostamenti nel tempo della copertura del servizio e delle principali caratteristiche del sistema dei servizi educativi nel nostro Paese, anche in relazione ai noti obiettivi di Lisbona sia in termini di copertura della rete dei servizi che di strumenti per favorire tutti gli aspetti delle pari opportunità, occupazionali e di conciliazione della vita professionale con la vita familiare¹.

L'unità di analisi individuata come riferimento del "set minimo" è il **singolo servizio educativo**, ovvero la singola unità di offerta presente sul territorio.

Lo strumento di rilevazione delle informazioni è costituito da un **scheda di rilevazione del set informativo minimo** sulle strutture e sui servizi educativi per la prima infanzia arricchito da una guida alla compilazione comprensiva del glossario terminologico.

Il contenuto informativo di tale set mira a fornire informazioni per ciascun servizio in merito:

- alla struttura in cui è ospitato;
- alla tipologia dell'offerta;
- ai dati identificativi del servizio, del soggetto titolare e del soggetto gestore;
- alla ricettività;
- all'accoglienza;
- alla lista di attesa.

Alla scheda di rilevazione del set informativo minimo che il Comune smista verso ciascun ente titolare ai fini della compilazione, si affianca una seconda **scheda di rilevazione sui servizi educativi presenti sul territorio comunale e relativa lista di attesa**, la cui compilazione deve essere curata dal Comune stesso.

NOTA BENE

Le due schede del set minimo sopra descritte sono riprodotte, integrate dalle relative "istruzioni per la compilazione", nell'**ALLEGATO A**.

¹ Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000

LA VERIFICA APPLICATIVA DEL SET MINIMO

Il progetto di verifica applicativa del set minimo ha previsto diverse e complementari strategie, differenziate principalmente in base al ruolo già nel presente assumibile dalle Regioni e le Province autonome nella fornitura dei dati, tenendo al contempo presente la finalità di massimizzare le esperienze positive che in questo settore risultano già sperimentate e mature:

- **Valorizzazione dei sistemi informativi esistenti:** si procede da parte di Regioni e Province autonome che dispongono di sistemi informativi strutturati dei servizi educativi per la prima infanzia all'estrazione per ciascun servizio dei dati e delle informazioni di interesse dell'indagine, e alla trasmissione all'Istituto degli Innocenti del dataset così selezionato;
- **Indagine sul campo:** laddove non esistono sistemi informativi utili a rispondere ai bisogni informativi posti in capo al progetto, si procede nel coinvolgimento attivo dei Comuni per recuperare i dati sui servizi educativi pertinenti al proprio territorio.

Al fine di comporre il quadro complessivo delle strategie da adottare nei diversi contesti regionali, sono stati condotti approfondimenti mirati in rapporto diretto con i referenti tecnici di ogni Regione e Provincia autonoma.

LA SITUAZIONE DI PARTENZA

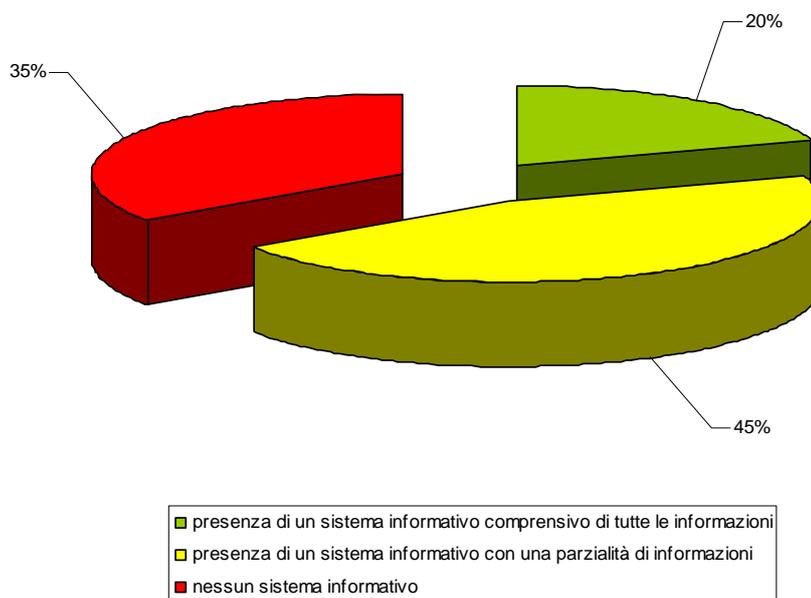
All'esito degli approfondimenti realizzati in rapporto alle singole Regioni e Province autonome, si è proceduto a classificare i casi rispetto alle seguenti tre tipologie:

- **Regioni già dotate di un sistema informativo comprensivo dei diversi campi del set minimo;**
- **Regioni già dotate di un sistema informativo ma non comprensivo di tutti i campi previsti nel set minimo;**
- **Regioni non dotate di alcun sistema informativo con campi specifici dedicati ai servizi educativi per l'infanzia.**

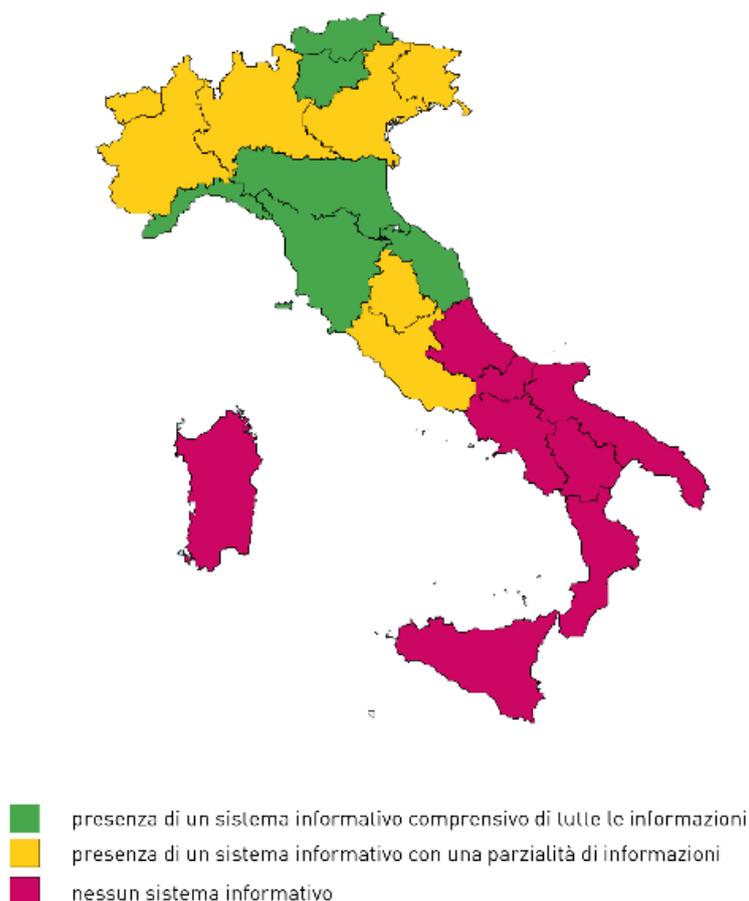
Nei tre casi di cui sopra, si è inteso per "sistema informativo" la presenza di una consuetudine alla rilevazione periodica ordinaria (annuale) di informazioni sistematiche sulla rete dei servizi educativi per l'infanzia presenti sul territorio; ciò anche indipendentemente dal fatto che tale consuetudine fosse o meno fondata su una infrastruttura informatizzata.

La rappresentazione dell'esito delle verifiche è presentata nei seguenti grafici e cartogrammi.

% di regioni secondo la presenza di un S.I. comprensivo o meno delle informazioni del set minimo



SITUAZIONE DI PARTENZA RILEVATA - Regioni e Province autonome secondo la presenza o meno di sistemi di rilevazione ordinaria di dati sui servizi educativi inerenti i campi informativi del set minimo



Sono dunque 6 le Regioni /Province autonome che già in partenza sono in grado di soddisfare il fabbisogno informativo derivante dalla applicazione del set minimo, mentre 7 risultano quelle dotate di sistemi informativi ma non capaci di produrre mediante essi tutte le informazioni previste dal set minimo; altre 8 Regioni, infine, non sono in grado di produrre i dati del set minimo anche in ragione della mancanza di una consuetudine alla raccolta regolare e periodica di dati sui servizi.

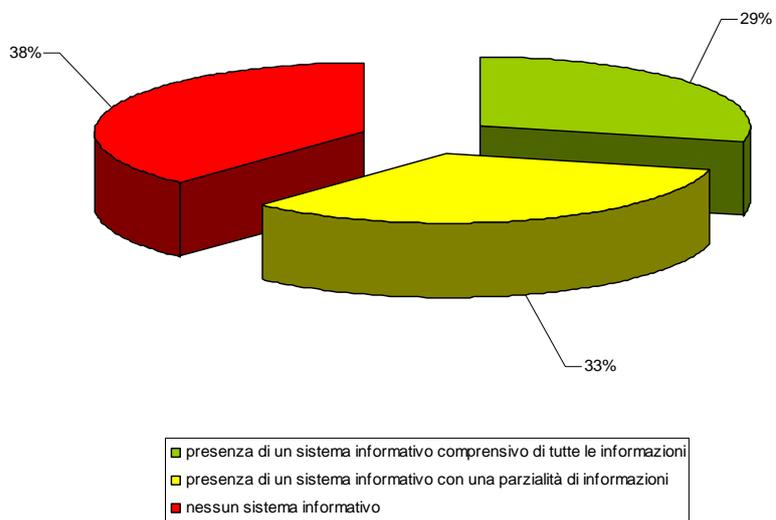
Interessante l'operazione di pesatura delle Regioni/Province autonome in base alla percentuale di presenza di bambini da 0 a 2 anni rispetto alla popolazione 0-2 nazionale; di essa sono rappresentati gli esiti nella tabella seguente.

Popolazione residente 0-2 anni per regione

Regioni	0-2 anni	
	valori assoluti	valori percentuali
Piemonte	117.709	6,9
Valle d'Aosta	3.820	0,2
Lombardia	294.189	17,2
Provincia di Trento	16.013	0,9
Provincia di Bolzano	16.132	0,9
Veneto	143.913	8,4
Friuli-Venezia Giulia	31.632	1,9
Liguria	36.977	2,2
Emilia-Romagna	125.818	7,4
Toscana	98.797	5,8
Umbria	24.214	1,4
Marche	42.903	2,5
Lazio	163.093	9,6
Abruzzo	34.464	2,0
Molise	7.298	0,4
Campania	181.000	10,6
Puglia	112.953	6,6
Basilicata	14.363	0,8
Calabria	53.966	3,2
Sicilia	147.280	8,6
Sardegna	40.081	2,3
ITALIA	1.706.615	100,0

Applicando tali pesi alle diverse Regioni/Province autonome, se ne può derivare che i contenuti informativi del set minimo costituiscono già pratica di rilevazione periodica ordinaria in aree territoriali che corrispondono a una percentuale dell'utenza potenziale dei servizi pari al 29%, mentre in altre aree territoriali, corrispondenti a una percentuale di utenza potenziale dei servizi pari al 33% c'è una consuetudine alla rilevazione periodica ordinaria dei dati sui servizi ma non relativamente a tutti i campi informativi previsti dal set minimo; infine in una area territoriale corrispondente a una percentuale di utenza potenziale dei servizi pari al 38% non si realizza una raccolta di informazioni regolare sui servizi.

% popolazione di 0-2 anni residente nelle aree territoriali secondo la presenza di un S.I. complessivo o meno delle informazioni del set minimo



LE ATTIVITÀ SVILUPPATE E REALIZZATE

Sulla base delle situazioni di partenza rilevate – e appena riassunte in sintesi – si è proceduto a definire piani di attività diversificati per ogni singola Regione / Provincia autonoma.

Seguendo le previsioni definite, si è proceduto secondo tre diverse modalità:

- Nel caso di situazioni in cui il sistema informativo già attivo consentiva la copertura dei campi informativi previsti dal set minimo, il lavoro è stato impostato per verificare la possibilità di trasferire unitariamente tutte le informazioni verso un unico centro di raccolta;
- Nel caso in cui i sistemi informativi già attivi non contenessero tutti i campi informativi previsti dal set minimo, si è proceduto alla verifica dell'interesse ad adeguare l'architettura informativa degli stessi alle previsioni del set minimo;
- Nelle situazioni in cui non era in uso una procedura di rilevazione periodica ordinaria di dati sui servizi, si è proceduto a applicare le schede del set minimo in alcuni contesti specifici selezionandoli sul territorio in quelli individuati nell'ambito dello svolgimento della parallela indagine campionaria nazionale su costi di gestione, tariffe e criteri di accesso dei nidi d'infanzia.

In ognuno dei tre casi sopra richiamati, il lavoro si è svolto verso una duplice prospettiva:

- quella di verificare la sussistenza o meno di una pratica consolidata alla raccolta del dato;
- quella di verificare la facilità o meno a ottenere dati validi e attendibili per ognuno dei campi informativi individuati dal set minimo.

NOTA BENE

Il risultato delle attività di analisi dei sistemi di raccolta dati in uso nelle regioni e province autonome che hanno già una consuetudine a ciò è riportato nell' **ALLEGATO B**, che comprende Schede di analisi dei sistemi di raccolta dati regionali attivi, schede di rilevazione adottate, anagrafiche delle unità di offerta delle Regioni che hanno sistemi di raccolta dati a regime.

Le schede del set minimo applicate in alcuni contesti specifici delle regioni che non hanno consuetudine alla raccolta regolare di dati sui servizi educativi sono raccolte nell'**ALLEGATO C**.

I RISULTATI IN SINTESI

I due ordini di risultati maggiormente rilevanti sono rappresentati dai seguenti elementi:

- gli ambiti di convergenza nella validazione dei campi della scheda del set minimo, tenendo conto in modo incrociato dell'importanza e della facilità di accesso riferibile alle relative informazioni da raccogliere;
- quello della misurazione degli avanzamenti realizzatisi, a seguito della prima prova di applicazione del set minimo, nella estensione degli ambiti di pratica ordinaria della raccolta periodica delle informazioni sui servizi educativi per l'infanzia.

Gli ambiti di convergenza dei campi della scheda del set minimo

Questo aspetto è rappresentato nella tabella seguente.

		Disponibilità della variabile per Regione/Provincia Autonoma														
Elenco delle variabili		Piemonte	Valle d'Aosta	Lombardia	Bolzano	Trento	Veneto	Friuli-V.G.	Liguria	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Basilicata	Puglia
denominazione servizio																
indirizzo																
telefono																
tipologia del servizio																
capacità ricettiva																
denomin. soggetto titolare																
indirizzo soggetto titolare																
nat. giuridica sogg. titolare																
denomin. soggetto gestore																
indirizzo soggetto gestore																
nat. giuridica sogg. gestore																
n° di bambini accolti																
<i>di cui fini a 12 mesi</i>																
comuni con posti in conv.																
n° bamb. accolti in conv.																
bambini in lista di attesa																

Una più approfondita analisi che tenga conto congiuntamente sia della presenza o meno dei diversi campi informativi nei sistemi di rilevazione in uso che della qualità del dato raccolto conduce a evidenziare che le principali difficoltà riguardano tre informazioni:

- quella relativa alla numerosità relativa dei bambini al di sotto dell'anno;
- quella relativa alla quantificazione del numero di posti di servizi privati oggetto di convenzionamento da parte pubblica;
- quella relativa alla consistenza della lista di attesa per l'accesso ai servizi.

Il primo caso – la numerosità relativa dei bambini al di sotto dell'anno – può rappresentare una informazione non rilevantissima nell'ambito di un set minimo e si può forse considerare la prospettiva della sua perdita come non particolarmente dolorosa.

Il secondo caso – la quantificazione del numero di posti di servizi privati oggetto di convenzionamento da parte pubblica – rappresenta una informazione estremamente importante poiché da essa deriva la misura effettiva del sistema pubblico dell'offerta (costituito dalla somma dei posti dei servizi a titolarità pubblica e di quelli a titolarità privata oggetto di convenzionamento/acquisto da parte pubblica) in un territorio.

Sembra dunque necessario mantenere il campo informativo relativo, pensando peraltro che, la sempre più diffusa attuazione dei procedimenti di autorizzazione, accreditamento e convenzionamento fra Comuni e servizi accreditati potrà condurre a rendere anche questo dato sempre più facilmente rilevabile in modo valido ed esauriente.

Quanto al terzo caso – la consistenza della lista di attesa per l'accesso ai servizi – il dato è esposto a rischio di confusione per due principali motivi:

- nel caso dei nidi perché in caso di domanda di iscrizione rivolta e più servizi facenti capo a graduatorie diverse, la somma delle posizioni in attesa presso le diverse graduatorie può comportare la contabilizzazione multipla dello stesso bambino, conducendo a sovrastime del relativo dato;
- nel caso dei servizi integrativi, perché non sempre esistono modalità formalizzate di raccolta e gestione delle domande di frequenza del servizio.

D'altra parte, anche se è noto che la assenza di lista di attesa NON corrisponde sempre a mancanza di domanda insoddisfatta – spesso si da questo caso proprio dove l'offerta è più bassa – rilevare il dato sulla domanda insoddisfatta diventa rilevante proprio per misurare l'insufficienza dell'offerta proprio dove la stessa assume valori quantitativi maggiormente rilevanti.

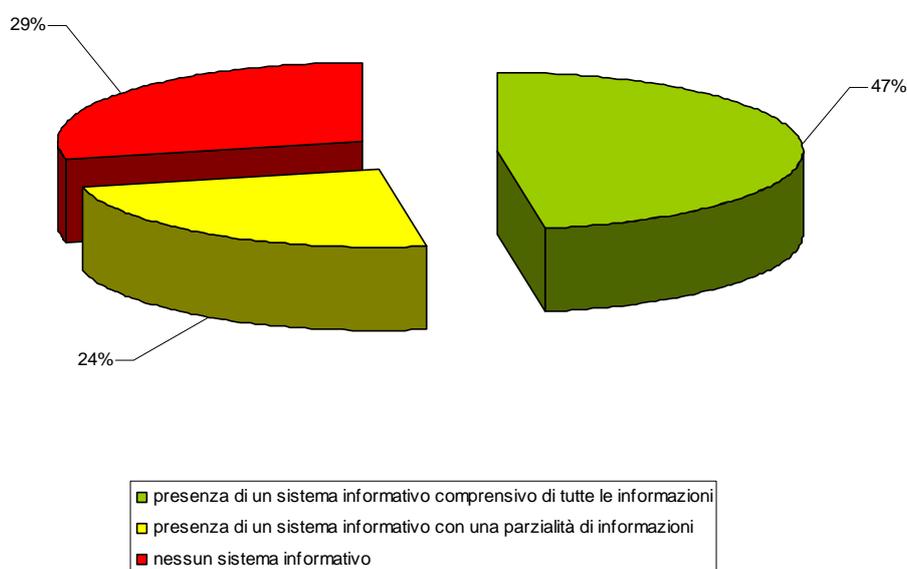
Un punto di incontro fra la non rinuncia al dato e la sua ragionevolmente semplice rilevazione potrebbe essere costituito dalla scelta di rilevare il dato della lista di attesa a livello comunale, impegnando il Comune stesso nella scrematura del dato dai casi di contabilità multipla.

Con le osservazioni di cui sopra, può dunque essere considerato opportuno confermare la struttura dei contenuti della scheda del set minimo, e delle relative "istruzioni per la compilazione".

Il quadro aggiornato degli ambiti di pratica ordinaria della raccolta periodica delle informazioni del set minimo

Questo secondo aspetto è sinteticamente rappresentato nei seguenti grafici e cartogrammi, che danno conto dei cambiamenti compiutisi nel periodo recente all'interno delle pratiche di rilevazione esperite dalle Regioni e Province autonome.

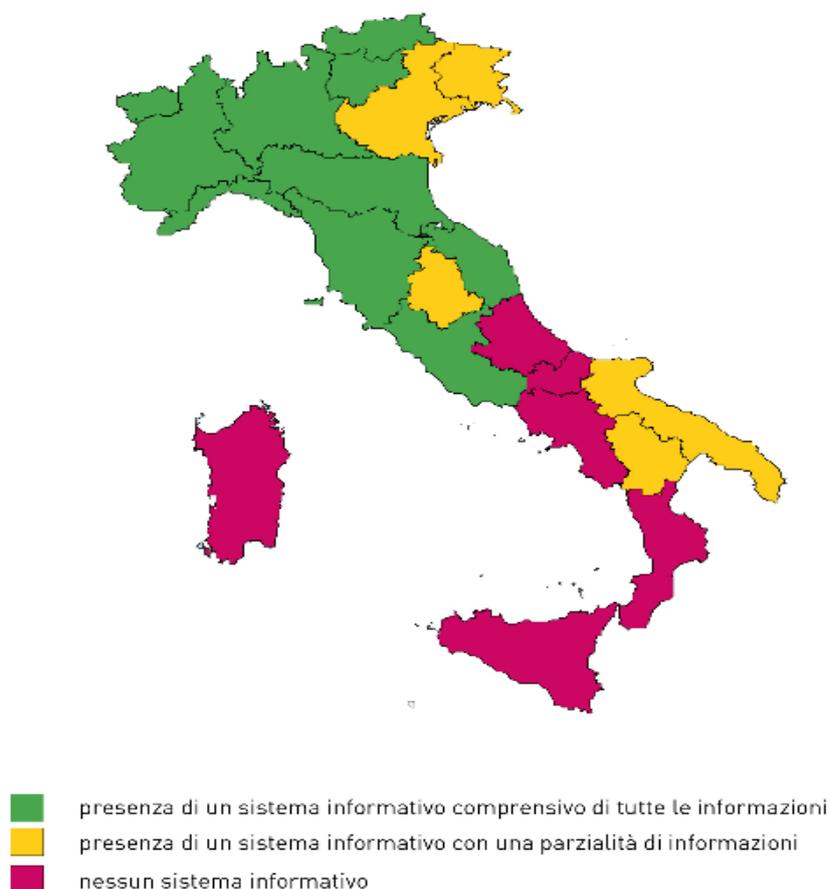
% di regioni secondo la presenza di un S.I. comprensivo o meno delle informazioni del set minimo



Nel più aggiornato quadro conoscitivo disponibile, diventano 10 le Regioni /Province autonome – Piemonte, Valle d’Aosta, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche e Lazio – che, anche a seguito di adattamenti dei loro sistemi informativi, diventano nel complesso in grado di soddisfare il fabbisogno informativo derivante dalla applicazione del set minimo, mentre solo il caso della Regione Veneto, della Regione Friuli Venezia Giulia e Umbria presentano un sistema informativo attivo a regime ma non capace di produrre tutte le informazioni previste dal set minimo

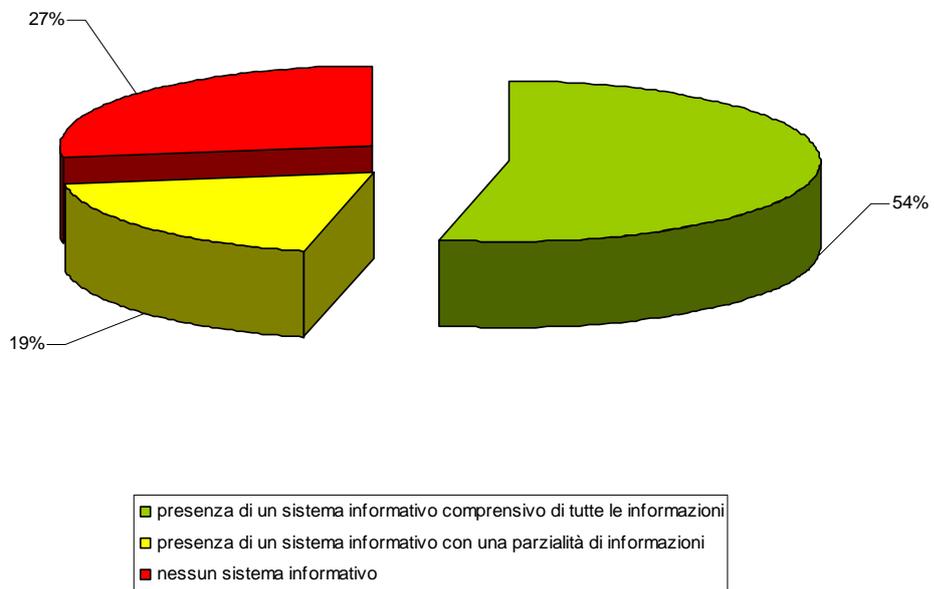
Tutte le Regioni del mezzogiorno, infine, per quanto in 2 casi – Puglia e Basilicata – si sono dotati già di sistemi informativi che intervengono anche nel campo dei servizi educativi per l’infanzia, non sono tuttora in grado di produrre i dati del set minimo.

SITUAZIONE AGGIORNATA RILEVATA - Regioni e Province autonome secondo la presenza o meno di sistemi di rilevazione ordinaria di dati sui servizi educativi inerenti i campi informativi del set minimo



Applicando ancora alle diverse Regioni e Province autonome il peso corrispondente alla percentuale di presenza di bambini da 0 a 2 anni rispetto alla popolazione 0-2 nazionale, se ne può derivare che i contenuti informativi del set minimo costituiscono già pratica di rilevazione periodica ordinaria in aree territoriali che corrispondono a una percentuale dell'utenza potenziale dei servizi pari al 54%, mentre in altre aree territoriali, corrispondenti a una percentuale di utenza potenziale dei servizi pari al 19% c'è una consuetudine alla rilevazione periodica ordinaria dei dati sui servizi ma non relativamente a tutti i campi informativi previsti dal set minimo; infine in una area territoriale corrispondente a una percentuale di utenza potenziale dei servizi pari al 27% non si realizza una raccolta di informazioni regolare sui servizi.

**% popolazione di 0-2 anni residente nelle aree territoriali
secondo la presenza di un S.I. comprensivo o meno delle informazioni del set minimo**



VERSO UNA RILEVAZIONE ORDINARIA NAZIONALE

Lo studio di fattibilità sui flussi informativi e la prima applicazione di un set minimo di dati informativi sui servizi educativi per l'infanzia – di cui si è dato conto nel presente rapporto – hanno costituito indubbiamente una circostanza di lavoro e confronto interregionale originale e preziosa, che ha consentito di verificare il convergente interesse a costituire i presupposti per una raccolta e un aggiornamento periodico ordinario dei dati sui servizi educativi per la prima infanzia.

Non indifferente è stato – come si è già detto – il fatto di aver scelto il metodo della condivisione del percorso di lavoro sia con le Regioni e Province autonome che con CISIS e ISTAT.

Inoltre, si sono recentemente attivati processi di cambiamento che hanno toccato principalmente le Regioni già attive sul fronte dei sistemi informativi sul settore.

Resta certamente una differenza che registra ancora l'impreparazione delle Regioni del mezzogiorno sull'argomento, ma segnala al contempo un esplicito interesse anche da parte loro a sviluppare il lavoro di conoscenza della rete dei servizi sul territorio, individuato come presupposto per lo sviluppo e il monitoraggio delle politiche.

Infine, l'interesse da parte di ISTAT a inserire nel sistema delle statistiche nazionali una rilevazione ordinaria annuale relativa al sistema dell'offerta dei servizi educativi per la prima infanzia rappresenta un traguardo molto significativo e positivo e insieme una prospettiva da alimentare positivamente sulla scorta dello studio e delle verifiche applicative fin qui realizzate.

Certo crea una qualche preoccupazione l'idea che nel passaggio dalla prima verifica e applicazione del set minimo alla fase di avvio a regime della rilevazione ordinaria annuale da parte di ISTAT possa interpersi un periodo di stallo delle attività, potenzialmente negativo.

Tenendo dunque conto dei risultati conseguiti e pensando all'opportunità di tenere viva l'attenzione e le attività sul tema, si definiscono di seguito due possibili prospettive di lavoro:

- inserire nelle attività di monitoraggio una prova di estrazione dei dati del set minimo dai sistemi informativi regionali che risultano già allineati con i campi informativi previsti;
- verificare l'interesse delle regioni che non dispongono ancora di sistemi informativi adeguati al set minimo a intraprendere, anche nel quadro delle attività di assistenza tecnica rivolte alle regioni del mezzogiorno, un percorso di prima implementazione di un sistema informativo. La disponibilità del programma sviluppato da IDI nell'ambito del presente progetto potrebbe facilitare tale attività consentendole inoltre di svilupparsi in modo coordinato e economico anche da parte di più regioni allo stesso tempo.