Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento per le politiche della famiglia

centro nazionale
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

I servizi educativi per la prima infanzia in Italia nel Rapporto di monitoraggio del "Piano nidi" al 31.12.2011. Diffusione, tendenze evolutive, costi

ALDO FORTUNATI, Istituto degli Innocenti

ROMA 26
SETTEMBRE 2012

NIDI E SERVIZI PER L'INFANZIA
I dati, le analisi e le possibili prospettive

Il riferimento temporale in cui si colloca questa edizione del "Rapporto di monitoraggio" consente di provare a leggere i dati disponibili anche nella prospettiva di fare un bilancio di quanto il sistema dei servizi educativi per l'infanzia si sia sviluppato – nella duplice dimensione quantitativa e qualitativa – nel periodo durante il quale ha trovato attuazione il "Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi".

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 infatti avuto un rinnovato e – è proprio il caso di dirlo – "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 :

- 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

I principali dati su cui concentreremo la nostra attenzione derivano dalla raccolta integrata dei dati messi a disposizione dalle Regioni e Province autonome.

A questi dati abbiamo ritenuto di integrare anche quelli derivabili da altre fonti e in particolare:

- i dati MIUR sugli "accessi anticipati alla scuola dell'infanzia" e sulle "sezioni primavera"
- 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 quadro delle fonti sopra richiamato è, 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".

Tuttavia, lo sguardo che complessivamente ne deriva restituisce un'informazione più corretta e completa del generale quadro di opportunità per i bambini e le famiglie.

Al contempo, risulta possibile 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.

I dati disponibili sono molti e sono possibile base per letture approfondite dei fenomeni.

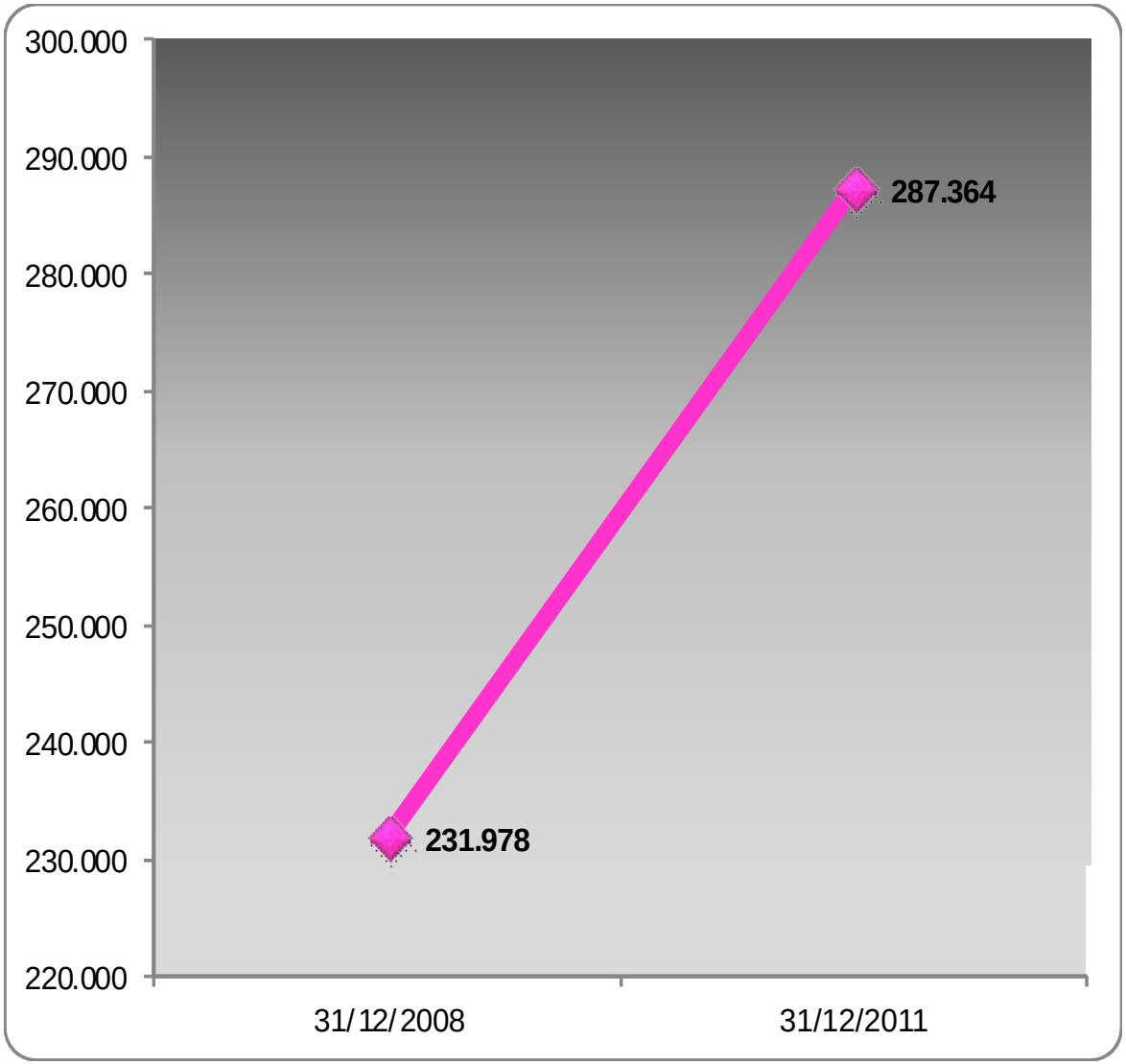
Qui ci soffermeremo solo su alcune linee di tendenza che emergono con nettezza dall'analisi:

- crescita del sistema
- centralità del nido nel sistema integrato dei servizi per la prima infanzia
- integrazione pubblico/privato
- diversificazione quantitativa nella distribuzione territoriale delle opportunità
- diversificazione qualitativa dei sistemi territoriali nelle principali macro-aree

1.

Il sistema dei servizi cresce consistentemente nella sua dimensione :

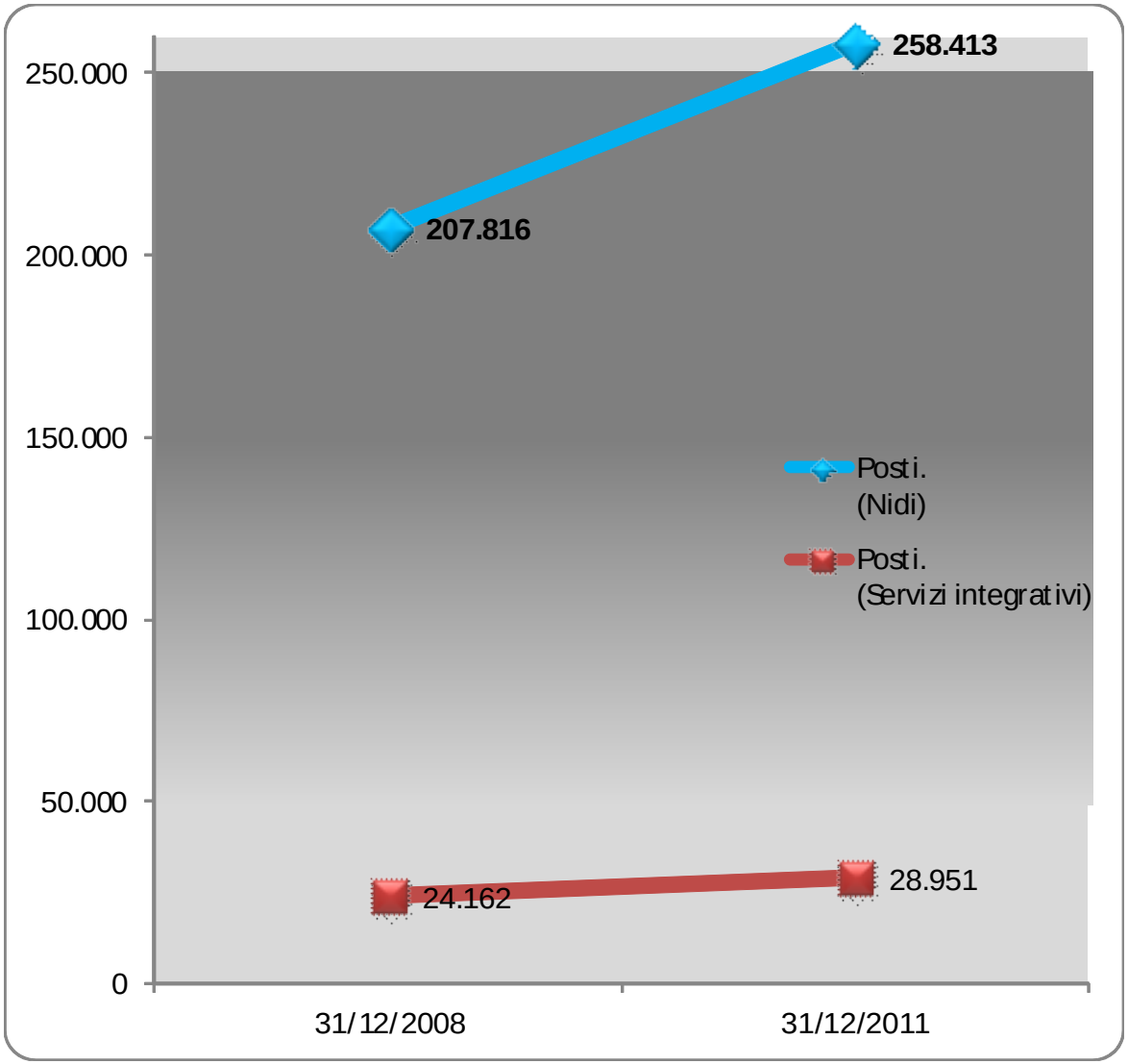
- da 231.978 posti al 31/12/2008 a 287.364 al 31/12/2011
- per una percentuale di copertura che passa dal 16,2% al 18,9%



2.

Il nido rappresenta la tipologia di servizio su cui si concentra maggiormente l'interesse delle famiglie e la dimensione di sviluppo del sistema dei servizi nel tempo:

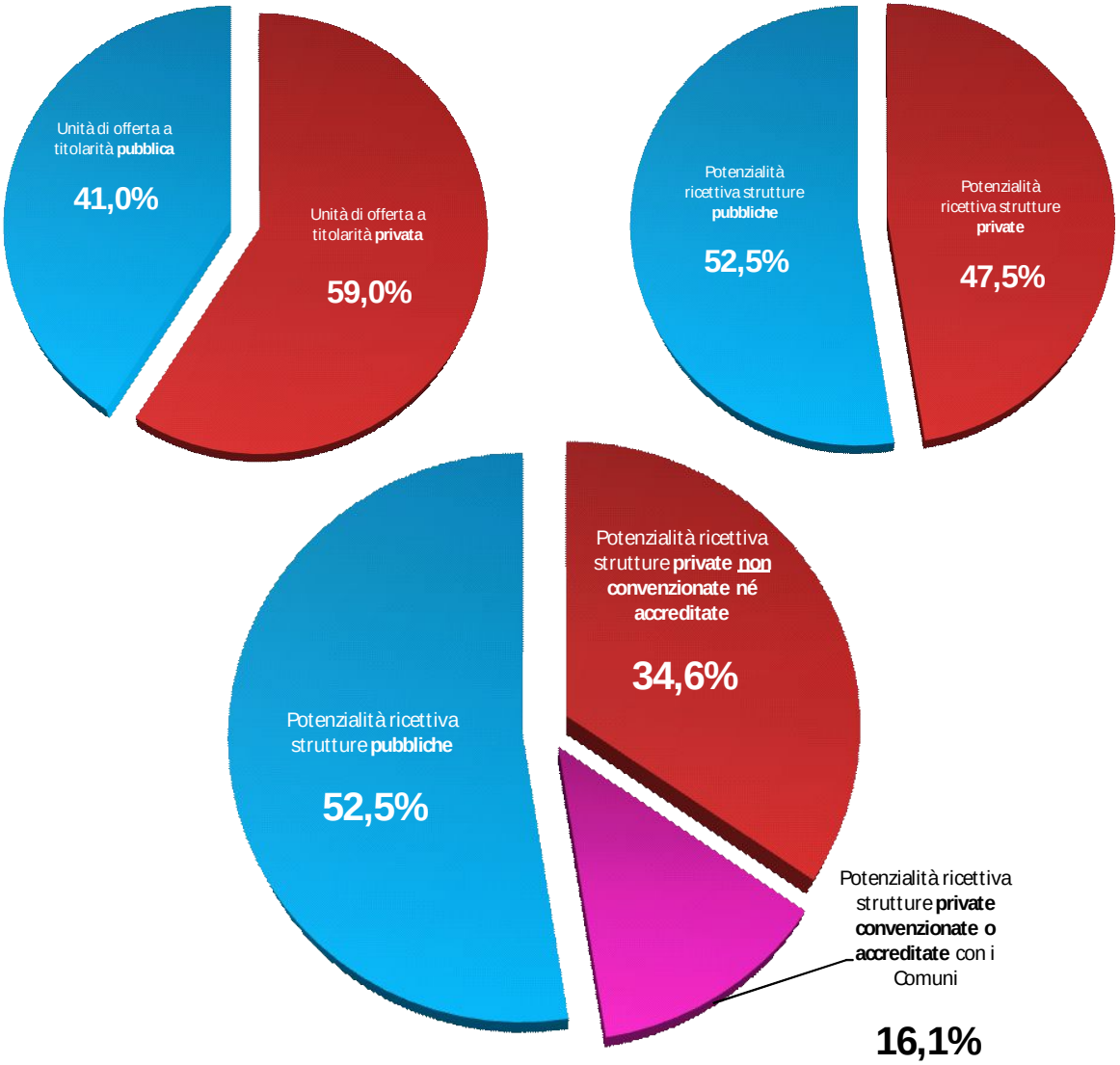
- i posti nelle unità di offerta di nido crescono da 207.816 al 31/12/2008 a 258.413 al 31/12/2011, con un incremento della percentuale di copertura dal 14,5% al 17,0%
- i servizi integrativi mostrano uno sviluppo più contenuto, poiché i posti passano da 24.162 a 28.951, con una percentuale di copertura che cresce solo lievemente, dal 2,1% al 2,4%)



3.

La relazione tra pubblico e privato rappresenta una determinante fortemente caratteristica dello sviluppo del sistema sotto una duplice e complementare prospettiva:

- per un verso i servizi con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema (pari al 59,0% delle unità di offerta e al 47,5% della loro complessiva potenzialità ricettiva)
- al contempo cresce la percentuale di servizi privati accreditati e convenzionati con i Comuni (il suo valore, con riferimento ai dati offerti dalle Regioni che ne dispongono, corrisponde al 27,2% di tutta l'offerta privata)

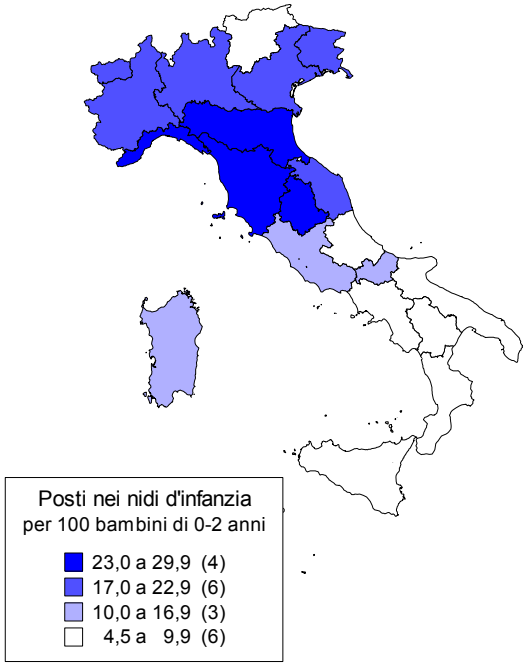


4.

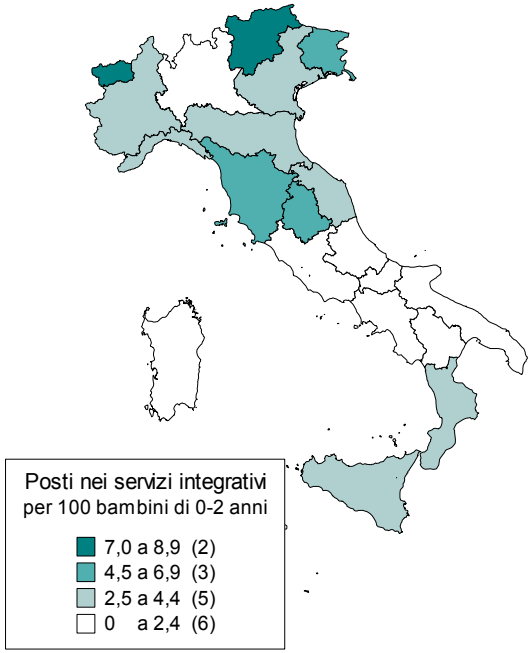
La diversa distribuzione territoriale dell'offerta di servizi nel Paese continua ad essere un tratto caratteristico e critico della situazione italiana

La percentuale di copertura nel sistema di offerta dei servizi educativi per la prima infanzia – letta per macro-aree – varia consistentemente:

- dal 21,9% al 25,1% nel centro/nord al 7,7% per sud e isole
- nidi e servizi integrativi sono concentrati nel centro/nord e meno nel sud e isole (la percentuale di copertura nel centro-nord oscilla fra 19,2 e 22,0 per i nidi e fra 1,7 e 3,1 per i servizi integrativi, mentre per sud e isole le analoghe percentuali sono pari, rispettivamente, a 7,5 e 0,8,)



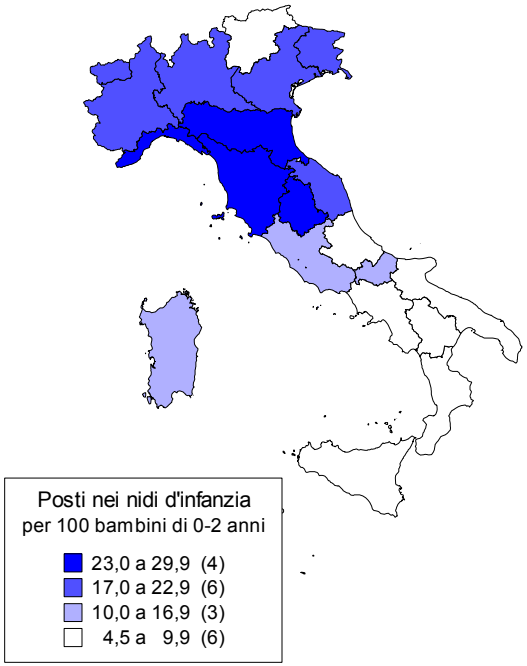
Nidi d'infanzia



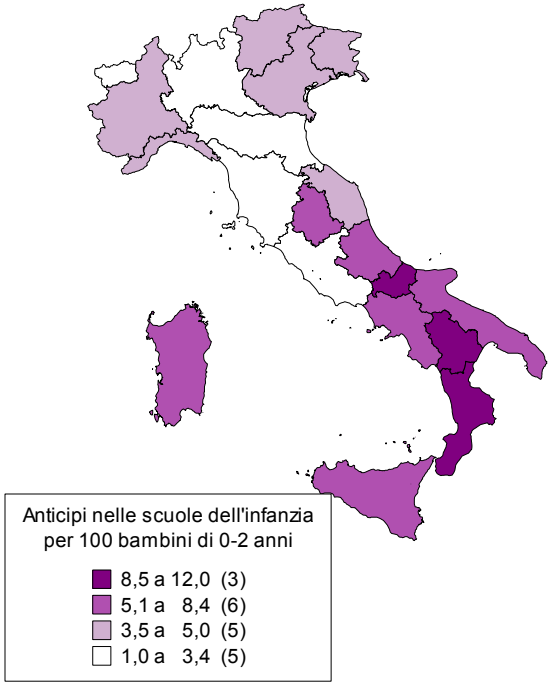
Servizi integrativi

4. bis

- peraltro, la percentuale più forte di accessi anticipati alla scuola dell'infanzia si realizza nel mezzogiorno e solo marginalmente nel centro/nord (gli anticipatari alla scuola dell'infanzia sono fra il 3,1% e il 3,3% nel centro/nord, mentre nel sud salgono all'8,5%)



Nidi d'infanzia dell'infanzia

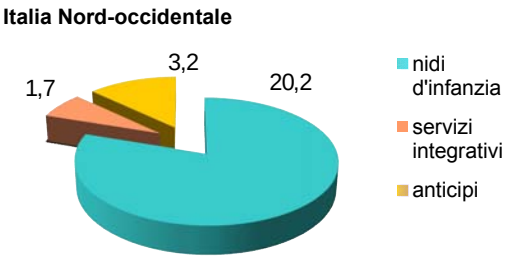


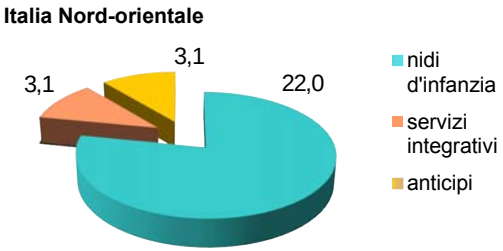
Anticipi nella scuola

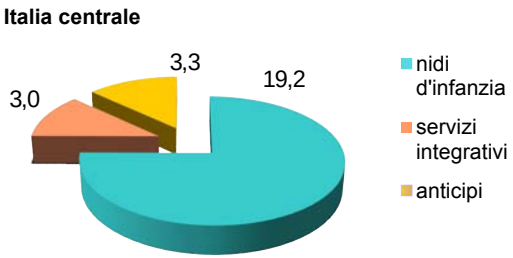
5.

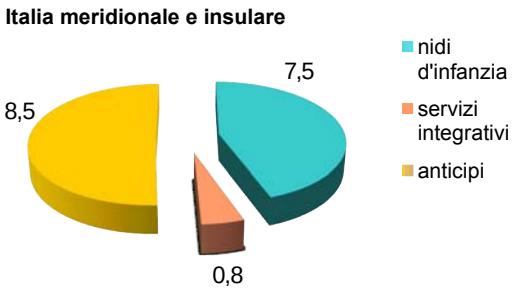
Analizzando la situazione a livello di macro-aree, si possono leggere realtà – o forse modelli – di welfare diversi e complementari:

- 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 0-2 anni accolti in un servizio educativo frequenta, come "anticipatario", la scuola dell'infanzia





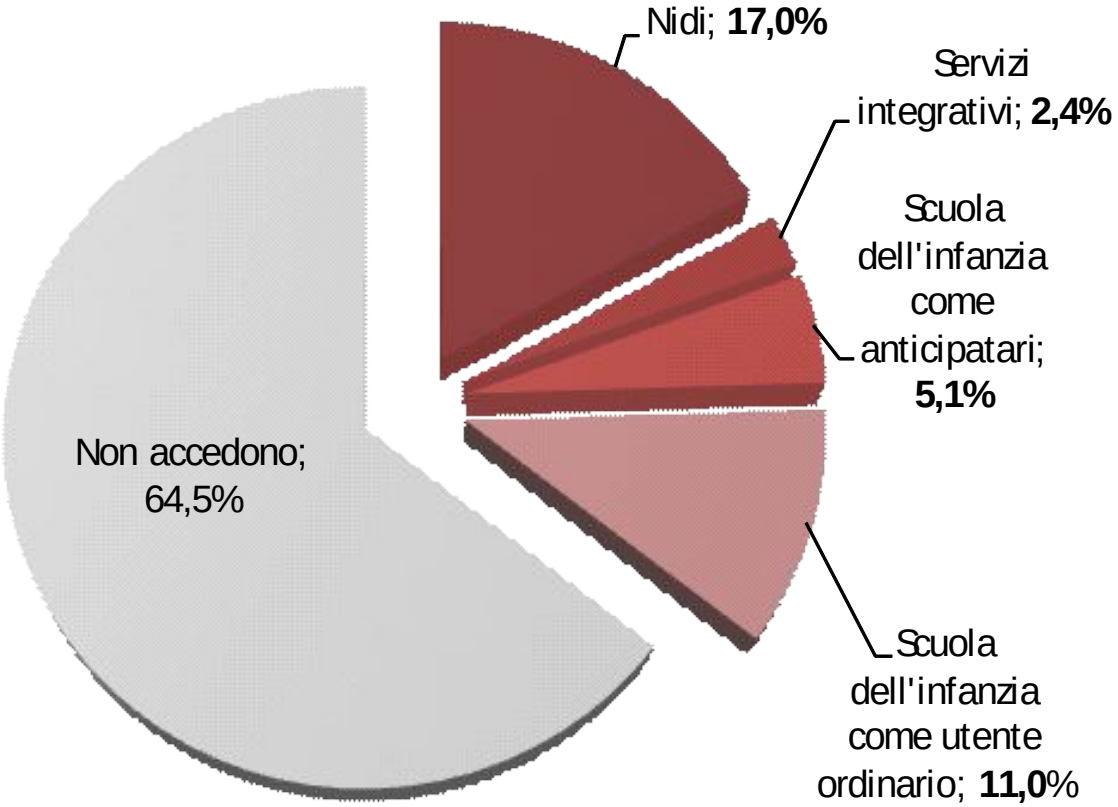




Infine, integrando

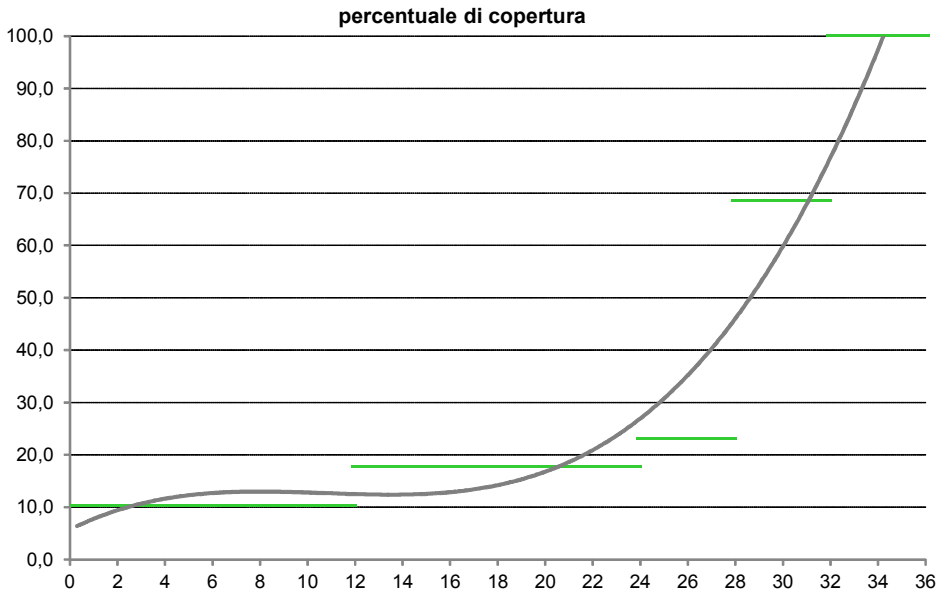
- le opportunità di accesso ai nidi (17,0%),
- ai servizi integrativi (2,4%),
- alla scuola dell'infanzia come anticipatari o(5,1%)
- o come utente ordinario (11%)

ne deriva che la possibilità di accesso di un bambino al di sotto dei tre anni a un servizio educativo all'inizio di ogni anno scolastico (all'inizio del mese di settembre) riguarda il 34,9% dei bambini.



Ma guardando dentro alla percentuale media si scoprono cose importantissime:

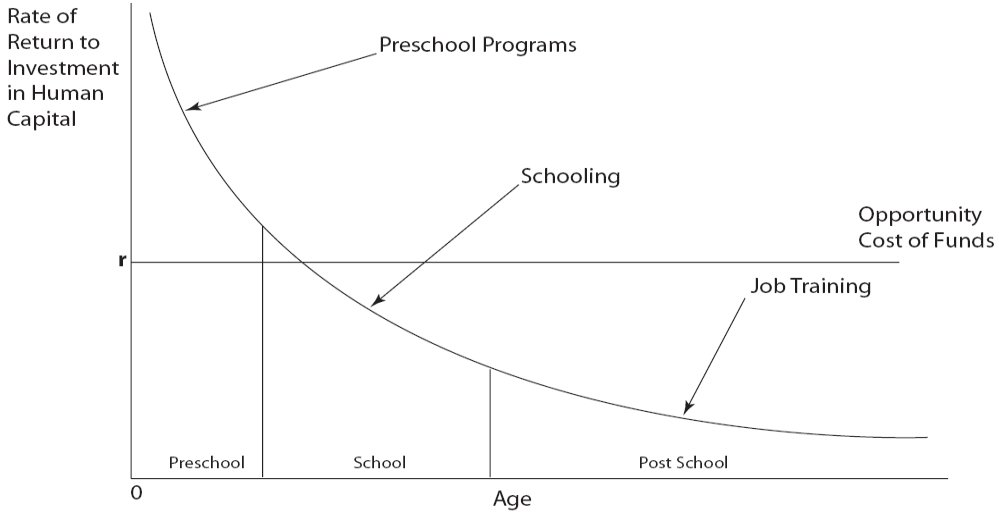
- la percentuale di copertura dei servizi educativi per i bambini di 28-35 mesi è molto alta (il 68,6% per i bambini di 28-31 mesi ed il 100% per quelli di 32-35 mesi)
- ma per i bambini più piccoli, che possono servirsi dei soli nidi e servizi educativi integrativi, la percentuale di copertura è molto più bassa, non arrivando nemmeno al 20% per i bambini nel secondo anno di età e solo a meno del 10% per quelli nel primo anno di vita



Considerando infatti i soli nidi e servizi integrativi l'obiettivo di Lisbona non risulta soddisfatto né a livello nazionale, né nelle singole regioni e province autonome. E le differenze nei tassi di copertura sono sostanziali:

- per alcune regioni, infatti, la prossimità alla copertura del 33% è tangibile; in particolare, l'Emilia Romagna, la Toscana e l'Umbria superano i 30 posti per 100 bambini di 0-2 anni nei nidi d'infanzia e servizi integrativi; segue la Liguria con oltre 28 posti, e la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia con più di 25 posti;
- per altre regioni, invece, e per il mezzogiorno nel suo complesso, il panorama è ben lontano dalla copertura del 33%, con un dato che al 31/12/2011 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.

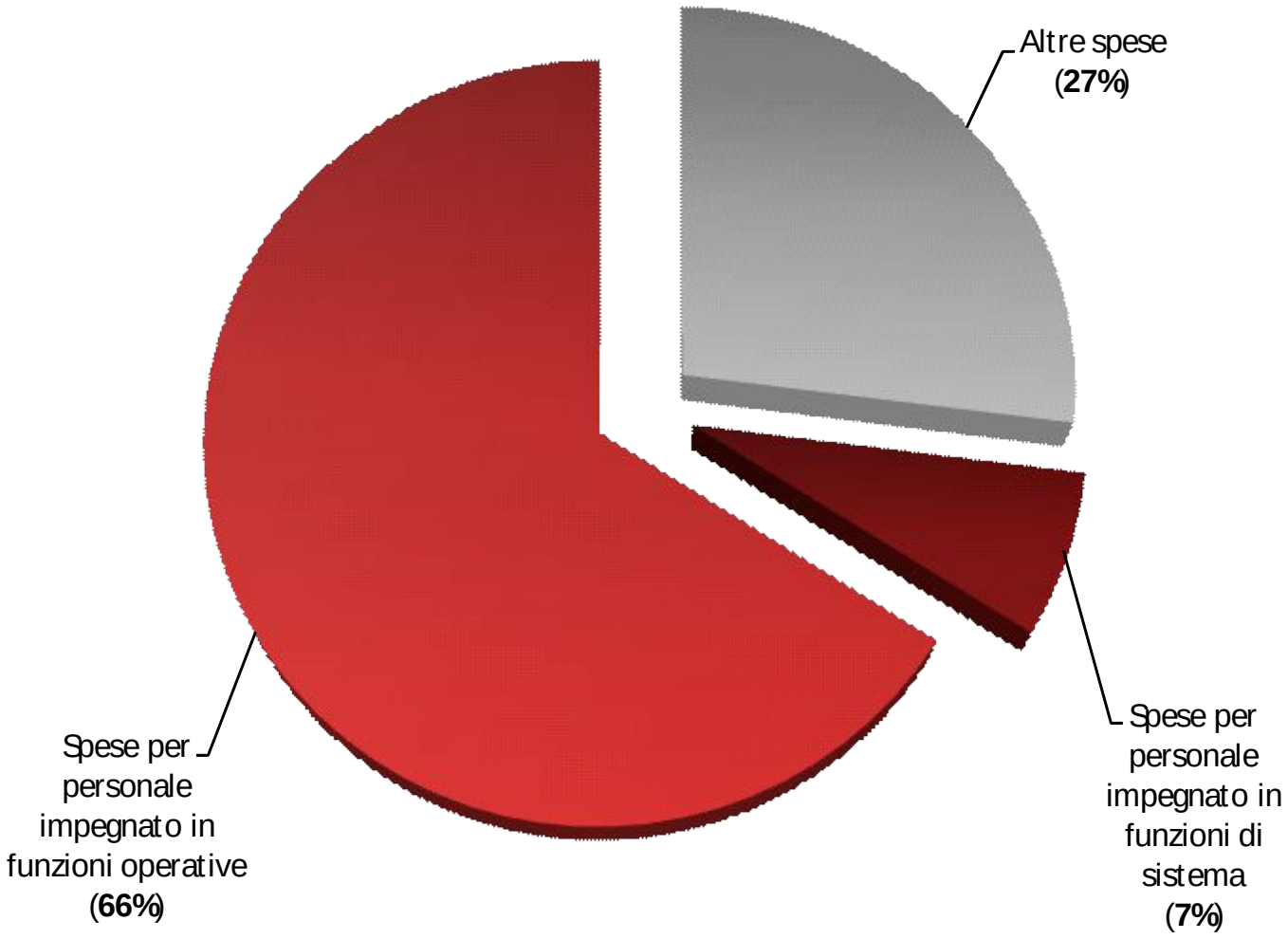


Rates of Return to Human Capital Investment Initially Setting Investment to be Equal Across all Ages

Il tema dei costi di gestione – unitamente a quello delle tariffe per le famiglie e ai criteri che selezionano l'accesso ai servizi – è stato opportunamente oggetto di una attenzione specifica.

Considerando in particolare che, se la qualità è un tema che identifica tante esperienze italiane famose nel mondo, quello di conciliare la qualità con l'utilizzo razionale delle risorse disponibili è tema quanto mai attuale per lo "sviluppo sostenibile" delle politiche di settore.

Quali sono le componenti del costo di gestione di un nido?



Quali dati – e quali indicatori – ci aiutano a calcolare – e comparare – i costi?

Poiché, come noto, il sistema dei servizi educativi per l'infanzia mostra varianti tipologiche e organizzative, si è da subito posto il problema di identificare indicatori capaci di rendere comparabili i diversi servizi.

In via generale, gli indicatori sono stati individuati ponendo in relazione:

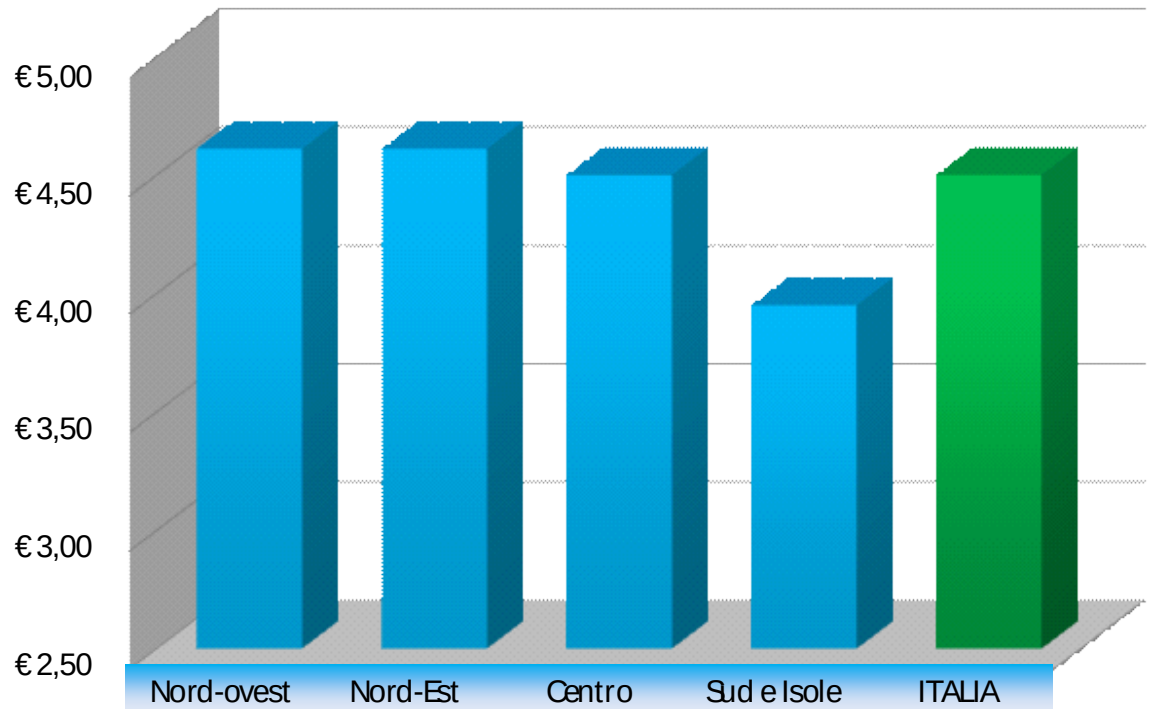
- costo annuo del servizio (disaggregato nelle sue diversi componenti di costo diretto e indiretto)
- numero di ore/bambino di servizio erogate (identificate queste ultime come la somma delle ore frequentabili nell'anno da parte dei diversi bambini iscritti e ammessi alla frequenza)

Qual è il "costo per ora bambino di servizio erogato" e quali condizioni ne inducono la variazione?

- La collocazione geografica
- La forma di titolarità del servizio
- La forma di gestione del servizio

1.

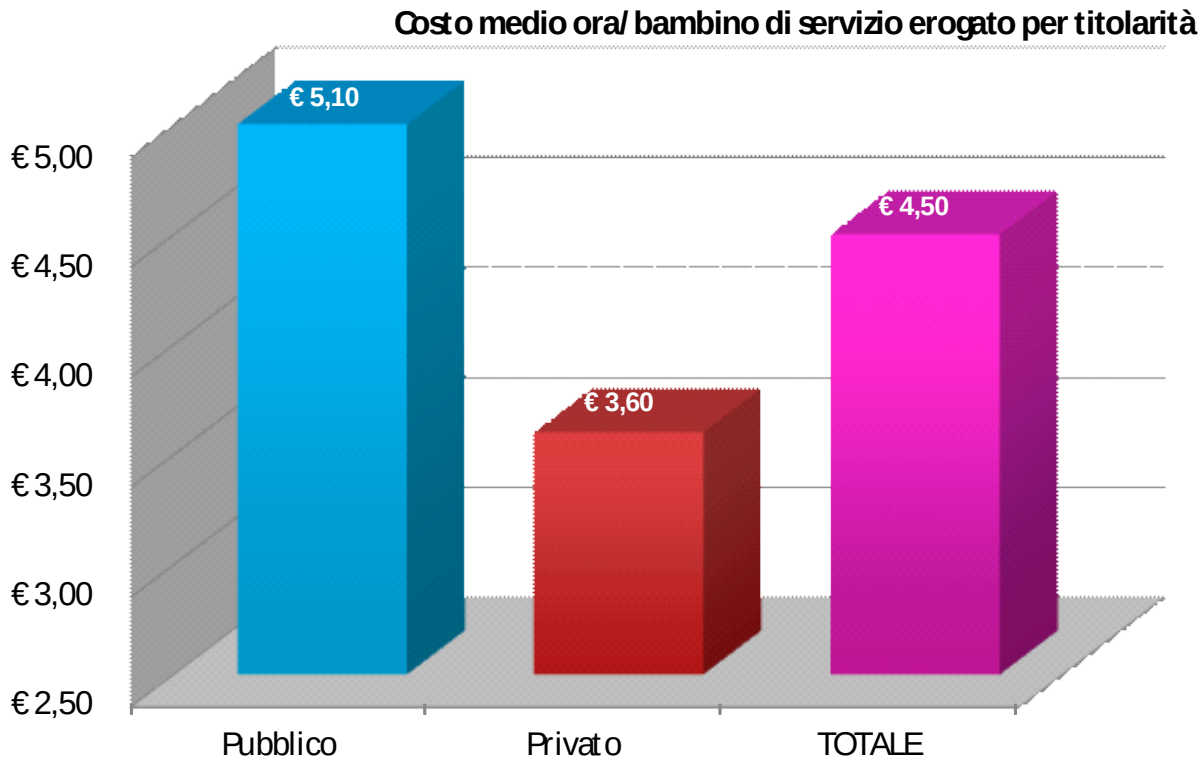
La variabilità geografica



	Nord-ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	ITALIA
Costo medio/ora bambino	€ 4,61	€ 4,61	€ 4,50	€ 3,95	€ 4,50

2.

La variabilità per tipo di soggetto titolare pubblico o privato



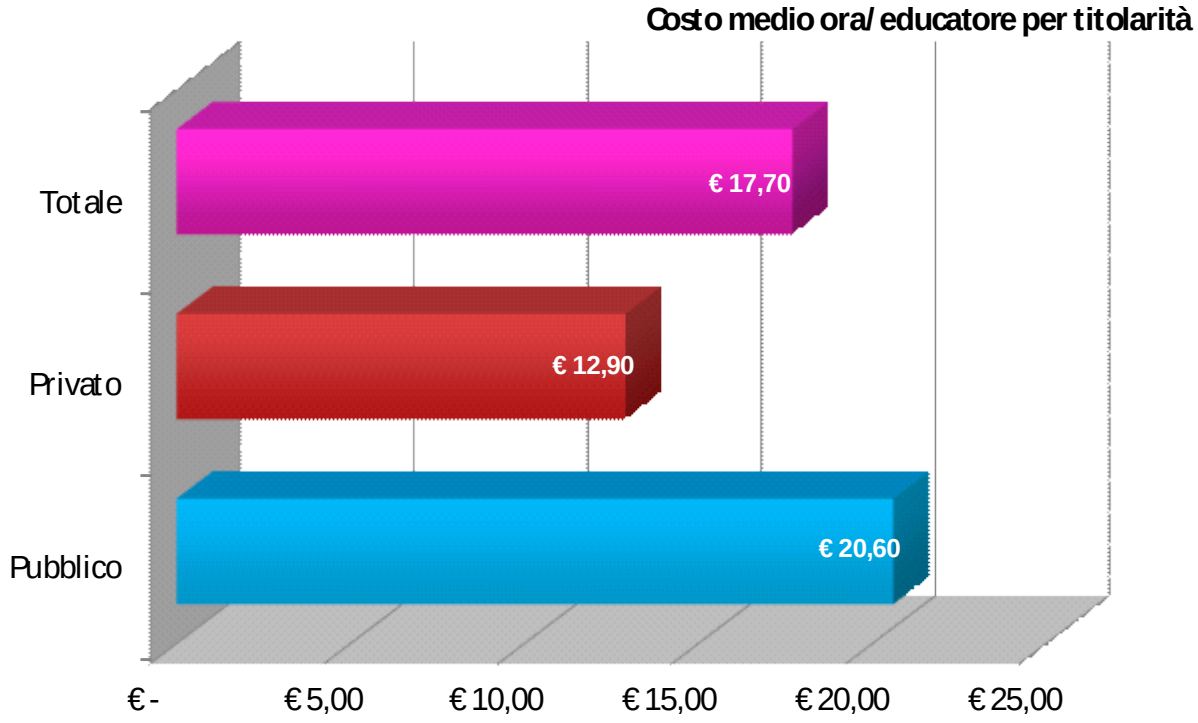
3.

La variabilità per modalità di gestione

Titolarità e modalità di gestione	Costo medio ora/ bambino di servizio erogato	
Pubblica e gestione diretta	€	5,67
Pubblica e gestione in appalto	€	4,19
Privata con posti convenzionati col pubblico	€	3,74
Privata senza posti convenzionati col pubblico	€	3,52

Quali sono i fattori che principalmente determinano strutturalmente la variazione del costo?

- Il costo del lavoro
- Lo standard organizzativo (in particolare il rapporto numerico fra educatori e bambini)



Rapporto educatore/ bambino per titolarità. Italia - Anno educativo 2008/ 2009

	Titolarità		Totale
	pubblico	*privato*	
Rapporto educatore/ bambino	7,50	8,00	7,70

Come l'offerta incontra la domanda?

È un altro aspetto che la ricerca ha toccato, sia indagando il tema delle tariffe che quello dei criteri di accesso.

Molte le considerazioni che si possono fare al proposito, ma solo tre quelle che abbiamo selezionato in questa occasione:

- nei servizi pubblici le rette coprono solo una parte dei costi, nel privato vale il contrario
- solo nel pubblico si applicano meccanismi di agevolazione all'accesso legati al possibile abbattimento delle tariffe
- solo i servizi pubblici prevedono forme di accesso garantito o favorito per bambini disabili o le cui famiglie siano in carico ai servizi sociali

Sulle rette

I dati di ricerca segnalano che – per quanto riguarda le tariffe applicate – le entrate che esse producono corrispondono ad una percentuale minoritaria dei costi di gestione sostenuti nel caso dei nidi a titolarità pubblica (pari al 27%), mentre questa percentuale diventa prevalente (pari al 69%) nel caso dei nidi a titolarità privata.

In questo caso ci sono differenze fra macro aree ma quanto appena detto non cambia, anche se in presenza di variazioni delle rette applicate che segnalano come sia i servizi pubblici che quelli privati costano di più nel Nord-ovest che nel Nord-est, e poi nel Centro e infine nel Sud e isole.

Sull'equità di accesso

Si concentra nei nidi a titolarità pubblica la applicazione di meccanismi di agevolazione dell'accesso mediante diminuzioni del valore della retta applicata; solo 1/3 circa degli utenti di un nido pubblico, infatti, paga la retta massima, mentre la maggior parte – i 2/3 circa – degli utenti di un nido privato paga la retta massima.

Così, anche le tariffe discriminano in modo evidente – dal punto di vista delle famiglie utenti – i servizi a titolarità pubblica e quelli a titolarità privata; una famiglia paga di meno un nido pubblico che ha costi maggiori di gestione e dunque maggiori possibilità di essere un servizio di qualità, mentre paga di più per frequentare un nido privato che ha minori costi di gestione e dunque maggiori difficoltà ad essere anche un servizio di qualità.

Sui criteri di accesso

L'esame dei criteri di accesso evidenzia come solo il caso dei nidi pubblici contempli una attenzione a favorire l'accesso in base ad una lettura delle condizioni di maggior bisogno sociale relativo, che – seppure variegata in alcuni aspetti – offre comunque attenzione diffusa al tema del disagio fisico e sociale del bambino e del suo nucleo familiare

Può essere interessante – a questo punto – evidenziare caratteristiche salienti del pubblico e del privato:

Il pubblico

- ha un costo del lavoro maggiore (e maggiori garanzia)
- accoglie anche bambini con disabilità o problematiche di ordine sociale
- accoglie più estesamente anche bambini molto piccoli
- ha meccanismi di accesso orientati all'equità
- ha una organizzazione (calendario e turni) meno flessibile

Il privato

- ha un costo del lavoro inferiore (e minori garanzie)
- non accoglie bambini con disabilità o problematiche di ordine sociale
- accoglie raramente bambini molto piccoli
- offre i propri posti a chi può pagare la retta
- ha una organizzazione (calendario e turni) maggiormente flessibile

È evidente che, per conciliare «qualità» e «economicità», occorre integrare con equilibrio fattori caratteristici sia del pubblico che del privato:

- maggiori garanzie sul lavoro educativo
- accoglienza dei bambini piccoli e disabili
- organizzazione (calendario e turni) maggiormente flessibile
- criteri di accesso e sistemi tariffari ispirati ad equità
- copertura dei costi di gestione da parte pubblica

Il risultato che ne potrà derivare non sarà una generalizzazione di modelli «economici», che tirano sui costi con evidente rischio di pregiudicare garanzie di qualità e diritti sia per utenti che per lavoratori, ma la diminuzione delle differenze di costo fra pubblico e privato.

Ultimo punto:
È possibile dire quanto può/deve costare un nido?

Non in modo semplice e non con un dato di sintesi spendibile come tale, ma certamente individuando la gamma dei costi di un nido che presumibilmente si associa ad una sua buona qualità

Individuando prudenzialmente come range di riferimento quello compreso fra i valori medi generali (nidi pubblici + nidi privati) e quelli medi dei nidi pubblici, il valore indicativo per il "costo medio per ora/bambino di servizio erogato" risulterebbe compreso fra 4,5 e 5,1 euro.

Pensando a un calendario annuale che preveda 222 giorni di apertura (dato medio generale rilevato a livello nazionale) e a due modelli-tipo di iscrizione e frequenza – rispettivamente per 6-7 e per 8-9 ore al giorno – ne deriverebbero i seguenti valori indicativi:

costo annuo di un nido part-time (6-7 ore)

222 giorni X 6,5 ore X euro da 4,5 a 5,1 =

euro da 6.493 a 7.359

costo annuo di un nido full-time (8-9 ore)

222 giorni X 8,5 ore X euro da 4,5 a 5,1 =

euro da 8.491 a 9.623

Ove si volesse collegare queste misure di costo all'impegno finanziario necessario per garantire livelli di copertura definiti sul territorio nazionale, è agevole stabilire che:

- per ogni punto percentuale di aumento della copertura si ha un costo annuo di 97.182.720,00 euro
- per raggiungere – a partire dal dato di copertura rintracciabile nel Rapporto sul monitoraggio del Piano nidi al 31/12/2011, che registra 258.402 posti e un tasso di accoglienza del 17% – il tasso di copertura del 33% (definito da tempo come obiettivo dalla comunità europea), si determina un maggior costo annuale di 1.554.923.520,00 euro
- per mantenere il sistema al livello di garanzia di diffusione di cui sopra occorre assumere una spesa annuale di 3.207.029.760,00 euro

In conclusione, un sistema integrato di servizi — e a maggior ragione un sistema che ha costruito la sua crescita negli ultimi anni puntando sul protagonismo dell'iniziativa privata – deve puntare sullo sviluppo ulteriore delle proprie caratteristiche di integrazione.

È evidente peraltro che al di fuori di una orbita di attenzione da parte pubblica – sia come soggetto coinvolto nella gestione dei servizi che come responsabilità di governo, regolazione , controllo del sistema – non possano che diffondersi rischi per la qualità dei servizi offerti e difficoltà a consentire la loro accessibilità generalizzata ed equa, due punti su cui il riconoscimento dei nidi e dei servizi educativi integrativi per la prima infanzia come servizi "fondamentali" (recentemente sancito nel disegno di riforma federalista) obbliga a confermare un impegno preciso che prosegua anche oltre gli effetti del "piano straordinario" e nella prospettiva di rendere «ordinario» l'impegno del governo del Paese a garantire il diritto all'educazione come effettivamente esigibile da parte di tutte le bambine e di tutti i bambini italiani.

Grazie

Le immagini che corredano la presentazione sono tratte dal volume curato da Aldo Fortunati e Enzo Catarsi «The Tuscan Approach to Childhood Education» Edizioni Junior