

# Ma perché ai bambini bisogna lasciare solo il resto del resto?

Aldo Fortunati\* e Arianna Pucci\*\*

\* Direttore Area Educativa Istituto degli Innocenti di Firenze

\*\* Ricercatrice Area Educativa Istituto degli Innocenti di Firenze

*A partire dalla crisi,  
disegnare un futuro  
finalmente accogliente  
anche per i bambini.*

Le immagini a corredo dell'articolo sono state tratte da: A. Fortunati, E. Catarsi (a cura di), *L'approccio toscano all'educazione della prima infanzia*, Edizioni Junior-Spaggiari Edizioni, 2011.

## Un quadro in movimento ma senza prospettive di sostenibilità

Gli anni più recenti – anche per effetto dei provvedimenti straordinari adottati dal Governo per incentivare lo sviluppo nella rete dei servizi educativi per l'infanzia nel Paese – hanno condotto all'incremento delle opportunità di frequentare un servizio educativo da parte dei bambini italiani.

Secondo i dati elaborati dall'ultimo Rapporto nazionale di monitoraggio del Piano nidi al 31 dicembre 2011 (realizzato dall'Istituto degli Innocenti di Firenze

su mandato della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche della Famiglia)<sup>1</sup> il 17% dei bambini da 0 a 2 anni frequenta un nido, il 2,4% un servizio educativo integrativo, mentre il 5,1% frequenta come anticipatorio una scuola dell'infanzia. Un bambino su quattro dunque accede a un servizio educativo nei primi 3 anni di vita; più di quanto non si sia spesso detto in questi ultimi anni ma non ancora quanto la Comunità Europea aveva indicato dovesse succedere con la garanzia di copertura del 33% da raggiungere entro il 2010<sup>2</sup>.

Grafico 1 – Posti/Utenti per 100 bambini di 0-2 anni secondo la tipologia di offerta per Regione e Provincia autonoma al 31/12/2011

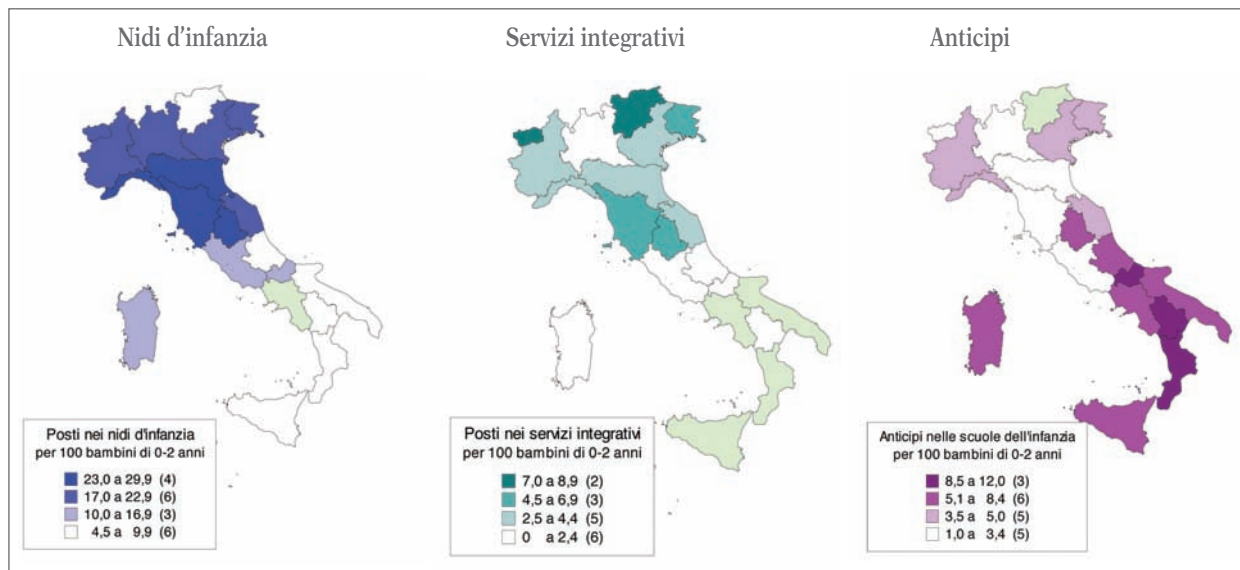


Tavola 1 – Percentuale di copertura per la prima infanzia. Anno 2011 (dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli anticipi al 31/12/2011) – Monitoraggio “piano nidi”

	Utenti/posti			Percentuale di copertura 0-2 anni
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi scuola infanzia	
Piemonte	19,8	3,0	3,6	26,4
Valle d'Aosta <sup>(a)</sup>	17,1	8,9	1,2	27,2
Lombardia	19,8	0,9	2,9	23,6
Liguria	24,8	3,8	5,0	33,6
<b>Italia Nord-occidentale</b>	<b>20,2</b>	<b>1,7</b>	<b>3,2</b>	<b>25,2</b>
Provincia di Bolzano	9,3	7,7	n.c.	17,0
Provincia di Trento	19,0	2,6	n.c.	21,6
Veneto	18,0	2,7	4,1	24,7
Friuli Venezia Giulia	19,7	5,9	4,3	30,0
Emilia-Romagna <sup>(b)</sup>	29,2	2,3	1,7	33,3
<b>Italia Nord-orientale</b>	<b>22,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>27,9</b>
Toscana	25,2	4,9	3,0	33,0
Umbria	25,4	6,4	5,4	37,3
Marche <sup>(c)</sup>	20,4	2,7	4,1	27,3
Lazio <sup>(d)</sup>	14,3	1,5	3,0	18,8
<b>Italia centrale</b>	<b>19,2</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>25,5</b>
Abruzzo	6,3	0,6 <sup>(f)</sup>	8,1	15,0
Molise	16,8	0,0	8,5	25,3
Campania	n.c.	n.c.	8,5	8,5
Puglia <sup>(e)</sup>	8,6	n.c.	8,4	17,0
Basilicata	9,0 <sup>(g)</sup>	0,0	9,3	18,3
Calabria <sup>(a)</sup>	6,3	n.c.	11,9	18,1
Sicilia <sup>(g)</sup>	4,9	n.c.	7,7	12,6
Sardegna	14,5	1,4	7,8	23,6
<b>Italia meridionale e insulare</b>	<b>7,5</b>	<b>0,8</b>	<b>8,5</b>	<b>13,9</b>
<b>Totale</b>	<b>17,0<sup>(h)</sup></b>	<b>2,4<sup>(i)</sup></b>	<b>5,1</b>	<b>23,9<sup>(l)</sup></b>

(a) I posti nei nidi e nei servizi integrativi sono al 30/06/2009

(b) I posti nei nidi e nei servizi integrativi sono al 31/12/2010

(c) I posti nei nidi e nei servizi integrativi sono al 30/06/2011

(d) Numero di posti nei nidi e nei servizi integrativi stimati al 31/05/2008

(e) I posti nei nidi e nei servizi integrativi sono al 31/12/2009

(f) Dato parziale

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

(h) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei nidi in Campania e i posti nei nidi a titolarità privata in Basilicata)

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

(l) Il tasso di copertura totale differisce dalla somma delle singole voci poiché nel calcolo di queste ultime non si è tenuto conto delle popolazioni di riferimento per le regioni per le quali non è disponibile il dato

n.c.= non calcolabile

apposita Intesa in Conferenza Unificata<sup>4</sup>, ha peraltro condotto, come noto, a caratterizzare la situazione italiana come fortemente disuguale nella distribuzione territoriale dei servizi; solo Toscana, Emilia-Romagna, Liguria e Umbria hanno raggiunto il traguardo del 33%, mentre la differenza fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è ancora rappresentata da una forbice aperta che rende l'accesso a un nido tre volte meno probabile per un bambino del Sud rispetto a un bambino che vive nel resto del Paese.

Se tuttavia si legge fra le righe del positivo processo di sviluppo delle esperienze realizzatesi nel periodo più recente, non sfugge all'attenzione critica dell'osservatore che l'attuale situazione di fatto è prigioniera della straordinarietà dei provvedimenti che hanno dato impulso allo sviluppo del sistema ed è di fatto fortemente esposta a non mantenere facilmente né livelli più alti di diffusione dei servizi, dove i servizi sono di più, né a proseguire nel processo di sviluppo nei casi in cui i servizi siano ancora pochi.

<sup>1</sup> In attuazione dell'intesa sancita il 26 settembre 2007 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 socioeducativi per la prima infanzia, di cui all'art. 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché dell'intesa sancita il 7 ottobre 2010, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri delegato alle Politiche per la Famiglia e le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane, in merito al riparto della quota del Fondo per le Politiche della Famiglia a favore dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e di altri interventi a favore delle famiglie.

<sup>2</sup> L'obiettivo indicato dal Consiglio Europeo di Lisbona in materia di servizi all'infanzia aveva individuato per il 2010 il target del 33% di copertura relativo al servizio asilo nido. Ciò significa che entro il 2010 il servizio, a titolarità sia pubblica che privata, avrebbe dovuto garantire il 33% di accoglienza alla popolazione nella fascia 0-2 anni.

<sup>3</sup> La legge n. 1044 “Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato” è del 6 dicembre 1971.

<sup>4</sup> Intesa del 26 settembre 2007, integrata dalla Intesa del 14 febbraio 2008.

La debolezza – per non dire l'assenza – delle politiche nazionali dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso<sup>3</sup> e fino ai provvedimenti del “Piano straordinario

per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia” del 2007-2010, previsto dalla Finanziaria 2007 e avviato nel settembre del medesimo anno con



Peralto, il disegno della riforma federalista<sup>5</sup> – che pur prevede di considerare “fondamentali” i nidi – costituisce un processo ancora da iniziare, manca tuttora una decisione in merito a quelli che dovrebbero essere i livelli essenziali di diffusione dei servizi sull'intero territorio nazionale, mentre la diminuzione del potere di spesa da parte pubblica, per coprire i costi di gestione dei servizi, rimette ogni problema ancora una volta sulle spalle delle famiglie, che oltre a non trovare sempre un servizio disponibile, quando lo trovano non sempre sono in condizione di accedervi.

Molti i segni di crisi in un momento in cui, accanto alla misura dei risultati molto positivi delle politiche realizzate in alcune realtà territoriali del Centro-Nord, sono ben evidenti nuovi e critici segnali di incertezza e difficoltà per la tenuta e lo sviluppo dei servizi. Oggi si registra infatti una forte e crescente difficoltà dei Comuni a coprire i costi di gestione dei propri servizi e di quelli privati convenzionati, nonché la flessione dell'accesso ai servizi dovuta in molti casi alla perdita del lavoro da parte di molte madri e dalla difficoltà a pagare la retta, anche nel caso dei servizi comunali. Di fronte a segnali di crisi così rilevanti, è importante dare voce alle esperienze, animare riflessioni condivise e sostenere con proposte e orientamenti costruiti “sul campo” la prospettiva po-

sitiva nella quale iscrivere il lavoro da svolgere nel prossimo futuro.

Il sospetto che prende forma è infatti che in molti casi i problemi si sommino a vicenda rendendo così critico e scarsamente orientato a prospettive positive di sostenibilità il quadro di realtà, poiché:

- anche in presenza di investimenti che consentono lo sviluppo del sistema dell'offerta, l'offerta reale langue per la difficoltà a tenere il passo con i costi di gestione del sistema, fino a determinare problemi proporzionalmente più rilevanti proprio nei contesti territoriali a più alta diffusione dell'offerta; emblematico il caso della Toscana, una delle pochissime regioni ad aver tagliato il traguardo della copertura del 33%, ma in cui oggi si registra uno scostamento di oltre tre punti percentuali fra le potenzialità ricettive del sistema dei servizi e l'effettivo tasso di accoglienza dei bambini;
- inoltre, nei territori privi di servizi ha difficoltà a svilupparsi – anche in presenza di cospicue disponibilità di finanziamenti – una cultura politico-amministrativa in grado di farsi interprete della necessità di programmare e realizzare politiche di sviluppo; emblematico, in questo, il caso della Campania, territorio in cui l'offerta dei nidi è ferma al valore del 1,9%<sup>6</sup> di copertura e in cui risultano assegnati ma non ancora programmati e desti-

nati finanziamenti per un valore di ben 17.100.482 euro<sup>7</sup>;

- infine, come sempre accade quando è impedito il percorso della via maestra e si cerca un percorso alternativo per vie traverse, l'utilizzo distorto delle scuole dell'infanzia per accogliere anche i più piccoli sposta l'asse dall'orbita educativa a quella del semplice badantato, riaprendo un fronte di degenerazione qualitativa – piuttosto che di qualificazione e prospettiva – delle politiche; è questo il caso di tutto il Mezzogiorno, in cui l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia è la principale opportunità di frequentare un servizio educativo per i bambini al di sotto dei 3 anni.

### L'indagine esplorativa per capire meglio cosa sta succedendo

Nasce così il disegno dell'indagine esplorativa svolta, negli ultimi mesi dell'anno 2012, a cura dell'Area Educativa dell'Istituto degli Innocenti<sup>8</sup> e di cui vengono di seguito presentati i risultati. L'indagine si è svolta consultando 34 Comuni<sup>9</sup> dislocati nelle diverse aree territoriali del Paese e raccogliendo informazioni relativamente a:

- consistenza del sistema dell'offerta;
- effettiva potenzialità ricettiva;
- intensità della domanda di accesso e lista di attesa;
- pressione tariffaria e meccanismi di agevolazione all'accesso;
- rinunce, dimissioni dal servizio e morosità.

In via complementare sono state altresì raccolte informazioni relativamente a:

- funzioni di direzione e coordinamento pedagogico dei servizi;
- situazione rispetto all'attuazione dei procedimenti di autorizzazione al funzionamento e accreditamento.

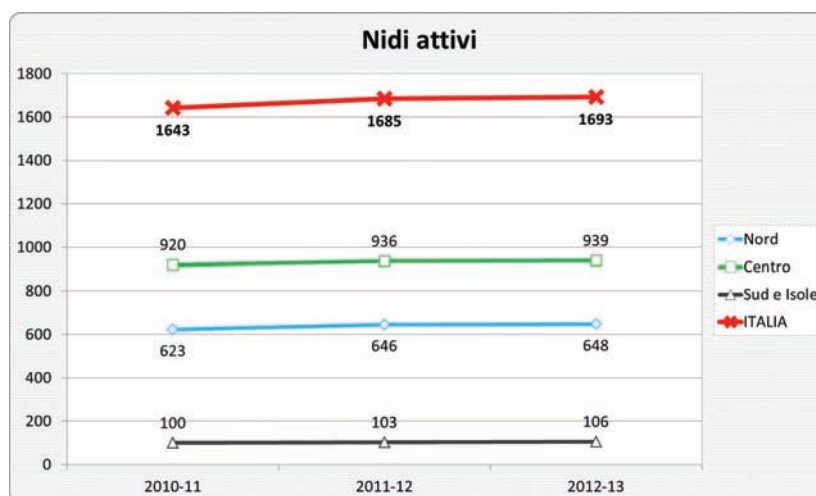
Sebbene – come detto – l'indagine non si realizzi a partire da un campione rappresentativo di situazioni locali, la numerosità e la variegata dislocazione geografica dei casi esaminati consente di sviluppare alcune riflessioni interessanti.

Procediamo per punti.

### Consistenza del sistema dell'offerta

Nei 34 casi selezionati il sistema dell'offerta tiene e nel complesso nell'ultimo triennio i nidi attivi hanno avuto addirittura un incremento di 50 unità sulle complessive 1.693, pari a una percentuale del 2,9%. Non si mostrano rilevanti differenze nel trend nelle macro aree del Nord, Centro e Sud/isole.

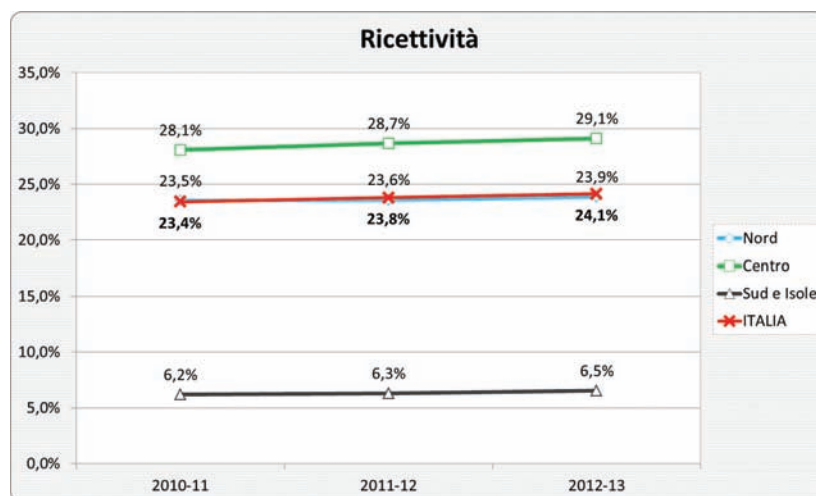
Grafico 2 – Numero di nidi per area geografica e totale Italia in un campione selezionato di Comuni



### Effettiva potenzialità ricettiva

Coerentemente con il dato precedente, nell'ultimo triennio si consolida anche il dato relativo alla potenzialità ricettiva del sistema dei nidi, passando, nel campione selezionato, da una percentuale di copertura del 23,4% a quella del 24,1%. Rilevanti le differenze – in questo caso – fra Centro-Nord e Sud, con una percentuale del 29,1% del centro, del 23,9% del Nord e di solo il 6,5% nel caso del Sud.

Grafico 3 – Tasso di copertura per area geografica e totale Italia in un campione selezionato di Comuni



<sup>5</sup> Al punto c del comma 3 dell'articolo 21 della Legge 5 maggio 2009 n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", nel quadro della declinazione delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni, è scritto: "c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica".

<sup>6</sup> Fonte ISTAT "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia" a.s. 2010/2011.

<sup>7</sup> Fonte Rapporto di monitoraggio "piano nidi" al 31 dicembre 2011.

<sup>8</sup> Alla raccolta e alla elaborazione dei materiali che fanno da base al contributo hanno collaborato Diego Brugnoli, Maurizio Parente e Gabriella Picerno.

<sup>9</sup> Alessandria, Ancona, Aosta, Arezzo, Bologna, Carrara, Empoli, Firenze, Genova, Grosseto, Livorno, Lucca, Milano, Napoli, Palermo, Parma, Perugia, Pescara, Pisa, Pistoia, Pordenone, Prato, Reggio Emilia, Roma, San Miniato, Savona, Scandicci, Sesto Fiorentino, Siena, Taranto, Teramo, Trento, Trieste, Venezia.

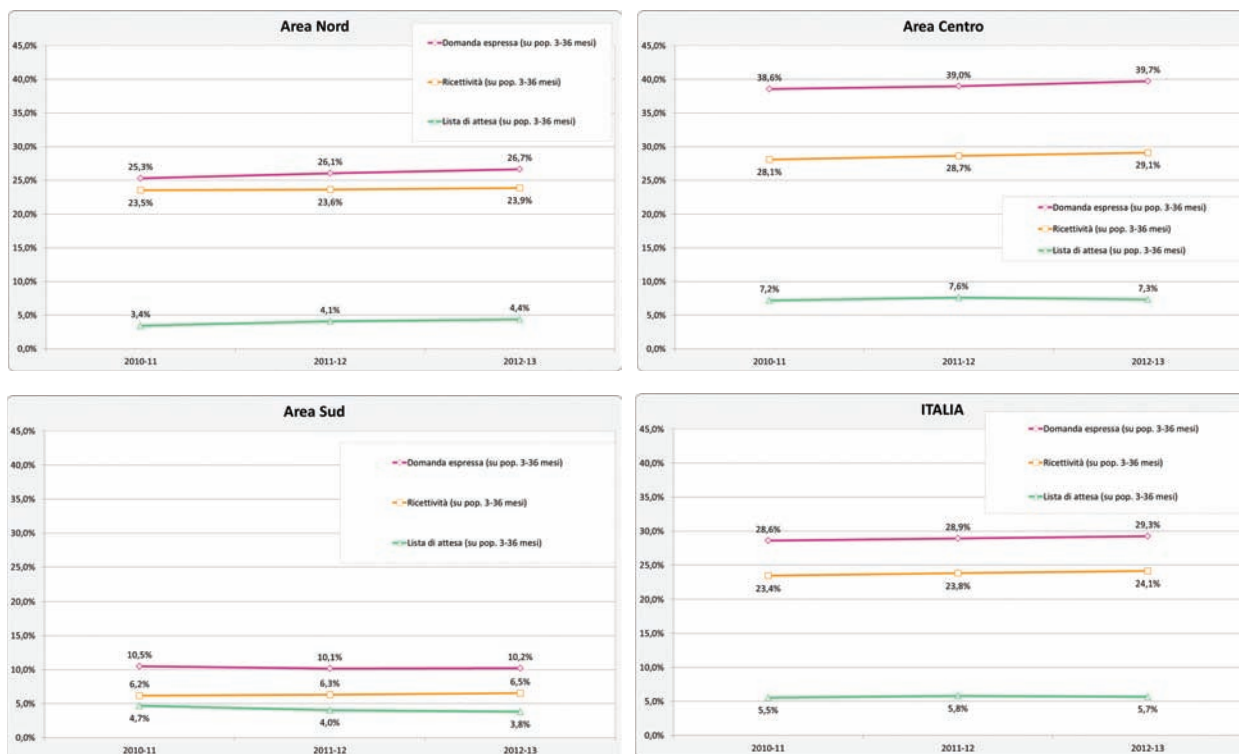
**Intensità della domanda di accesso e lista di attesa**

Si conferma in questo caso la ben nota regola secondo la quale è l'offerta a trainare l'espressione della domanda.

Così, sono meno di quattro i valori percentuali di scarto fra domanda espressa e potenzialità ricettiva dei nidi nel Mezzogiorno, mentre più di otto i valori di scarto nel caso del Centro-Nord; cioè

a dire che – tra Centro, Nord e Sud – nonostante l'offerta sia più di quattro volte maggiore, la lista d'attesa, lungi dallo scomparire, si mantiene su un valore due volte maggiore.

Grafico 4 – Tasso di domanda espressa, di accesso ai nidi e di lista di attesa per area geografica e totale Italia in un campione selezionato di Comuni

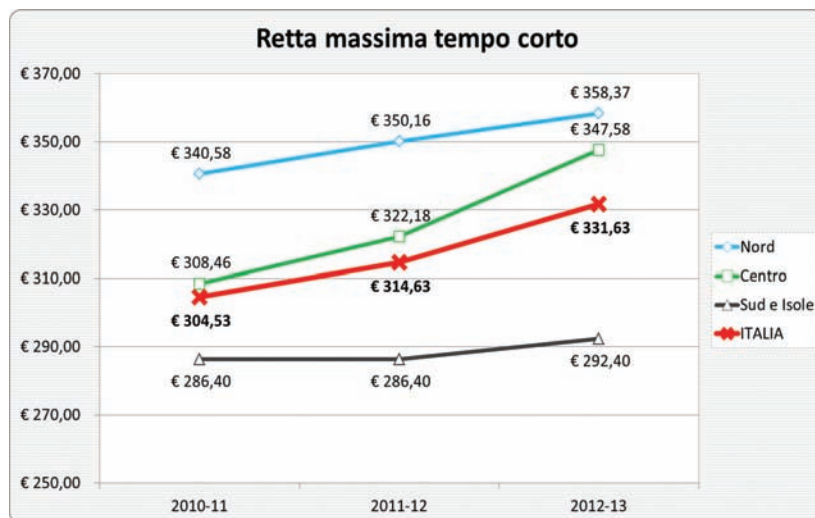


Nota: nella domanda espressa 2012-2013 manca il dato di Pistoia

**Pressione tariffaria e meccanismi di agevolazione all'accesso**

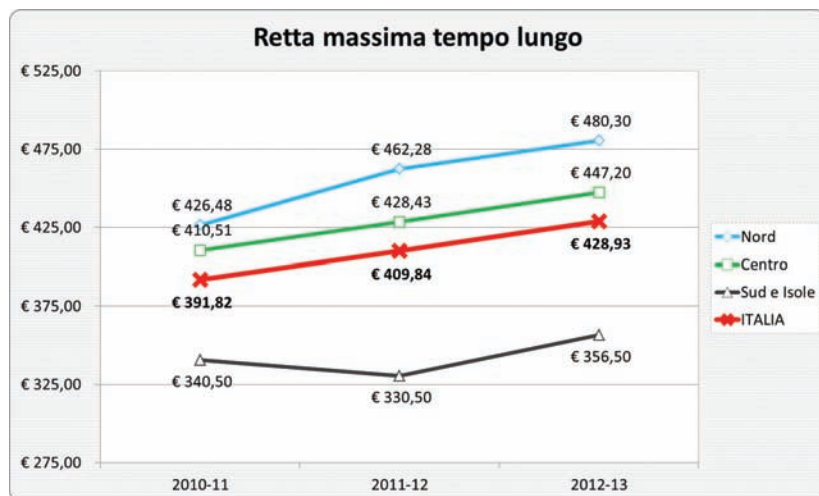
È generalizzato e condiviso il dato relativo al progressivo incremento dell'importo della retta da pagare per frequentare un nido; anche nell'ultimo triennio risulta generalizzato l'adeguamento annuale delle tariffe che in ultimo hanno il valore medio di euro 331,63 nel caso del tempo corto (7 ore) e di euro 428,93 nel caso del tempo lungo (9 e più ore). Rilevante tuttavia la differenza dei valori nella comparazione fra le 3 macroaree Nord, Centro e Sud/isoles; in questo caso infatti accanto alla sostanziale omogeneità dei valori per le realtà del Centro-Nord, uno scarto del 18,4% per il tempo corto e del 25,7% per il tempo lungo misura la loro differenza rispetto alle più "popolari" tariffe applicate nel Mezzogiorno.

Grafico 5 – Valori retta massima per l'accesso al nido (tempo corto) per area geografica e totale Italia in un campione selezionato di Comuni



Nota: manca il dato di Genova

Grafico 6 – Valori retta massima per l'accesso al nido (tempo lungo) per area geografica e totale Italia in un campione selezionato di Comuni



Nota: manca il dato di Genova

Meno semplice rappresentare il quadro della situazione per quanto riguarda la presenza e l'effettivo utilizzo dei meccanismi di agevolazione tariffaria nell'accesso al servizio (ISEE, esenzioni, accessi disposti dai servizi sociali ecc.). Nel caso dell'ISEE, per esempio, risulta che la maggior parte delle famiglie i cui bambini frequentano un nido in Italia settentrionale e centrale ne usufruiscono, mentre nel mezzogiorno solo una famiglia su dieci usufruisce di tale meccanismo di agevolazione. Vero che, sebbene siano meno sistematici i dati a riguardo, nel Mezzogiorno (emblematico

il caso di Napoli, in cui la retta più frequentemente pagata dalle famiglie ammontava fino all'anno scorso a soli euro 15,00 al mese) la maggior parte delle famiglie è di fatto favorita nell'accesso, se non altro, anche per il fatto che l'importo delle rette applicate è significativamente più basso che al Centro-Nord.

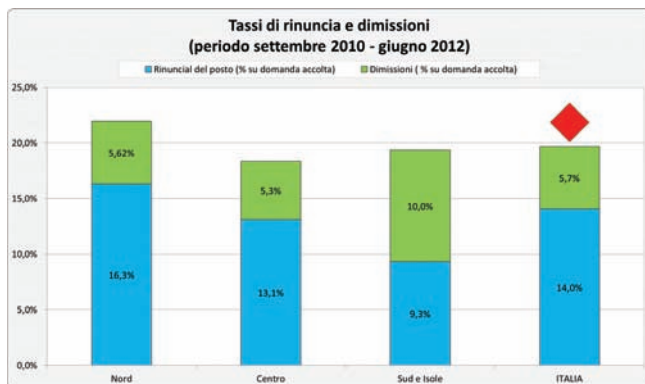
#### Rinunce, dimissioni dal servizio e morosità

Le considerazioni svolte in precedenza consentono di introdurre il tema delle varie forme di "sofferenza" nell'esperienza del reale accesso al servizio.

Sono eloquenti e al tempo stesso drammaticamente critici i dati relativi alle famiglie che, dopo essere risultate assegnatarie di un posto al nido, essendosi collocate in posizione utile nella graduatoria di accesso, rinunciano al posto assegnato prima di iniziare la frequenza. Il dato riguarda il 16,3% delle famiglie ammesse al nido al Nord, il 13,1% nel caso del Centro e il 9,3% nel caso del Sud, e le differenze rendono evidente che il principale motivo riguarda il fatto che è proprio nel momento dell'accettazione del posto che la famiglia acquisisce consapevolezza dell'importo della retta da pagare.

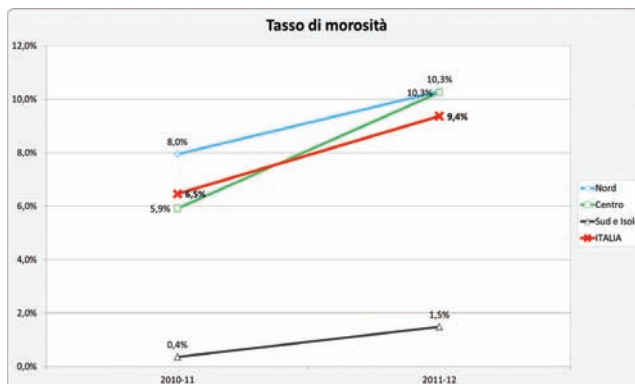
Meno rilevante da questo punto di vista il fenomeno delle dimissioni dal servizio dopo l'inizio della frequenza; un dato sostanzialmente allineato a quello delle rinunce nel caso del Sud (10%) e invece consistentemente più basso sia nel caso del Nord (5,6%) che al Centro (5,3%). Varie le motivazioni possibili, da quelle relative alla scelta di affidare a un familiare – magari ai nonni – il proprio figlio nei mesi più vicini all'estate, alla scelta di realizzare in corso d'anno – soprattutto per motivi di risparmio economico – il passaggio alla scuola dell'infanzia, ai casi in cui – infine – l'uscita dal mercato del lavoro di un genitore conduca alla revisione della pur convinta scelta di far frequentare il nido al proprio figlio. Ma il dato che fotografa in maniera più diretta e forte il tempo di crisi che

Grafico 7 – Tasso di rinuncia e dimissione per area geografica e totale Italia in un campione selezionato di Comuni



Nota: mancano i dati di Pistoia per gli a.e. 2010/11 e 2011/12

Grafico 8 – Tasso di morosità per area geografica e totale Italia in un campione selezionato di Comuni



Nota: mancano i dati di Ancona, Aosta e Genova, Lucca, Pistoia, Roma (a.e. 2010/11 e 2011/12), di Prato (a.e. 2010/11) e di Empoli (a.e. 2011/12)



stiamo abitando è quello relativo all'incremento di casi di morosità, un dato in crescita ovunque e anche negli ultimi 2 anni, con un incremento medio complessivo pari al 30,8% e un valore che – proprio nelle aree a maggior diffusione dei servizi, cioè nel Centro-Nord – riguarda più di un bambino su dieci. Famiglie esposte dunque, che devono fare a meno di un servizio al quale si sono rivolte con convinzione o che “resistono” continuando a frequentarlo anche senza pagare la retta. C'è una relazione fra le situazioni che

abbiamo commentato fin qui e il modo in cui le diverse realtà locali sono più o meno “attrezzate” per governare il sistema dei servizi educativi?

Proviamo a capire qualcosa analizzando i dati riferiti alle funzioni di direzione e coordinamento e all'attuazione dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento.

Nella maggior parte dei casi le funzioni di direzione e coordinamento sono previste a livello locale; per quanto riguarda le funzioni di coordinamento di sistema a livello di ambito territoriale nel Centro-Nord sono previste nella maggioranza dei casi, mentre al Sud solo in uno dei cinque casi esaminati.

La Toscana – per esempio – segnala l'elaborazione generalizzata (92% dei casi) di regolamentazione anche locale relativa alla materia dell'autorizzazione al funzionamento, cosa che accade solo nei 2/3 degli altri casi italiani esaminati. Inoltre – sempre in Toscana – all'elaborazione della valutazione per il rilascio dell'autorizzazione concorrono congiuntamente, e in via più generalizzata che negli altri casi italiani esaminati, sia pedagogisti, che operatori delle ASL, che tecnici competenti sulle strutture.

Infine, in Toscana è previsto sempre che il rilascio dell'autorizzazione sia preceduto da un sopralluogo diretto nel servizio, cosa che non accade nelle generalità degli altri casi esaminati.

Tirando le somme e pur ricorrendo a una schematizzazione che non va troppo per il sottile, sembra che ci siano due principali scenari, in questo Paese così curiosamente lacerato fra le proprie diversità interne:

- c'è un'Italia in cui l'impianto del sistema dei servizi educativi per l'infanzia è più forte, come quello delle strutture di direzione e di coordinamento che contribuiscono a rendere le esperienze integrate in un sistema, la diffusione dei servizi è piuttosto alta ed equilibrata sul territorio, le sinergie fra protagonisti pubblico e privato sono orientate allo sviluppo in un quadro di regole generali che la parte pubblica cerca sempre più di rendere effettivamente elemento di garanzia concreta della qualità dei servizi per i bambini e le famiglie che li utilizzano. In questa Italia, quella parte del Paese che ha realizzato esperienze esemplari, note, apprezzate e prese a modello in tutto il mondo, oggi leggiamo dati che ci parlano di servizi educativi in cui non si coprono i posti pur in presenza di liste d'attesa e in cui crescono i casi di rinuncia al posto o di morosità;
- e c'è un'altra Italia, in cui i servizi sono molti di meno – salvo quelli che funzionano al di fuori di ogni regola e che, perciostesso, sfuggono anche alla “riconoscibilità in vita” – in cui le rette dei servizi pubblici e privati sono basse in modo sospetto e in cui, forse anche per questo, non si registrano casi di morosità, ma il dubbio sulla qualità del sistema dell'offerta è giustificato se non altro dalla bassissima ricorrenza di ogni attività di controllo da parte pubblica; in questa Italia, la principale opportunità di frequentare un servizio educativo per un bambino al di sotto dei 3 anni è legata al fatto di accedere come anticipatorio a una scuola dell'infanzia in cui (per carità di patria, si dice il peccato e non il peccatore) non è previsto che un bambino sia cambiato o, al massimo, quando serve, ci pensa il genitore all'uopo convocato dalle insegnanti per telefono.



E così – con buona pace di chi pensa che sia la ritrosia culturale delle famiglie a non spingere verso la diffusione dei servizi in certe aree del Paese e non piuttosto la debolezza delle politiche per l’infanzia a mantenere in casa o, se proprio deve essere, dove capita, i bambini<sup>10</sup> – la situazione attuale offre accoglienza senza progetto educativo ai bambini che, in mancanza di altro, vanno precocemente in una scuola dell’infanzia per la quale non sono ancora pronti e che – soprattutto – non è pronta per loro; mentre altri, i cui genitori considerano naturale utilizzare il nido, che fortunatamente ci sarebbe a loro disposizione anche perché il posto gli viene assegnato, vi rinunciano per difficoltà a pagare la retta (anche nel caso dei servizi comunali) o “resistono” pur non pagando regolarmente la retta.

#### Quanto costa / dovrebbe costare e chi paga / dovrebbe pagare

Proviamo a questo punto a vedere i costi – e chi li paga – per un sistema che funziona in questo modo e quanto costerebbe – e chi dovrebbe pagare – per poter fare funzionare il sistema in un altro modo.

Attualmente la copertura risulta data da (vedi anche tabella seguente):

- i nidi d’infanzia pubblici (a titolarità comunale o privati convenzionati con i Comuni), nella percentuale di copertura del 13,3% per un totale di posti di 201.640 e con una spesa complessiva di euro 1.502.185.364, cui le famiglie concorrono pagando rette per



un valore di euro 274.899.921, pari al 18,3% della spesa complessiva<sup>11</sup>;

- i nidi d’infanzia privati non convenzionati con il pubblico, nella percentuale di copertura stimabile del 3,7% per un totale di posti di 56.773 e con un costo complessivo di euro 332.735.198, cui le famiglie concorrono pagando per un valore di euro 240.970.727, pari al 72,4% del costo complessivo<sup>12</sup>;
- gli accessi anticipati nelle scuole dell’infanzia, nella percentuale di copertura del 5,1% per un totale di posti di 85.992 e con un costo complessivo di euro 546.135.192, cui le famiglie prevalentemente non concorrono poiché nella maggioranza dei casi gli accessi nella scuola dell’infanzia statale avvengono in forma gratuita<sup>13</sup>.

I commenti sono piuttosto facili, ma non per questo meno rilevanti. Intorno

a un sistema integrato dell’offerta pubblica e privata di servizi educativi, costruiti intorno a una esplicita identità di servizi educativi orientati a rendere generalizzate ed equamente accessibili le opportunità – è il caso dei nidi pubblici

<sup>10</sup> Vedi ISTAT: “La scuola e le attività educative. Anno 2011”.

<sup>11</sup> Si utilizzano i dati presentati in ISTAT: “L’offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, anno 2010/2011”.

<sup>12</sup> Si utilizzano in questo caso i dati derivanti dal monitoraggio del piano nidi al 31/12/2011, dall’indagine ISTAT sulla spesa sociale al 31/12/2011 e dall’indagine campionaria nazionale su costi di gestione e tariffe; in particolare, la numerosità dei posti nei nidi privati non convenzionati è calcolata sottraendo dalla ricettività complessiva del sistema dei nidi (Monitoraggio) il dato relativo alla ricettività dei nidi pubblici o privati convenzionati (ISTAT), mentre i dati relativi ai costi di gestione e al recupero da rette per i nidi privati non convenzionati sono stimati utilizzando i risultati dell’indagine campionaria nazionale.

<sup>13</sup> Si utilizzano in questo caso i dati MIUR sugli anticipi al 31/12/2011, mentre per quanto riguarda i costi di gestione si prende a riferimento il dato presentato in MIUR “La scuola in cifre 2009/2010”.

<sup>14</sup> Non essendo disponibili dati relativi a costi di gestione e tariffe delle scuole dell’infanzia non statali (paritarie pubbliche e private) e considerando che gli accessi anticipati si realizzano in più del 60% dei casi nelle scuole statali, si utilizza convenzionalmente il dato di costo di gestione e tariffa relativo a quest’ultimo – prevalente – servizio.

Tabella 2 – Copertura, costi e compartecipazione delle famiglie per l’accesso a servizi educativi da parte di bambini in età 0-2 per tipologia di servizio e totale al 31/12/2011

Tipologia di offerta	% di copertura	numero di posti	costo/spesa di gestione	recupero da rette	% recupero costi da rette
Nidi pubblici o privati convenzionati	13,3%	201.640	1.502.185.364	274.899.921	18,3%
Nidi privati non convenzionati	3,7%	56.773	332.735.198	240.970.727	72,4%
Accessi anticipati alla scuola dell’infanzia	5,1%	85.992	546.135.192	0 <sup>14</sup>	
<b>Totale</b>	<b>22,1%</b>	<b>344.405</b>	<b>2.381.055.754</b>	<b>515.870.648</b>	<b>21,7%</b>





e di quelli privati convenzionati (con un costo medio di euro 7.451) – ci sono due fronti contrapposti che “dis-integrano” il quadro:

- da una parte, la realtà “nervosa” e difficilmente orientata a una forma di stabilità (semmai esposta a ricadere oltre la frontiera del mercato “sommerso” dei servizi) dei nidi privati non convenzionati e a mercato libero (con un costo medio di euro 5.860), per loro costituzione destinati a essere di élite, con buona qualità ma anche non accessibili alla maggior parte delle famiglie, o sotto-standard, con tariffe accessibili ma anche con inesorabili “de-prezzamenti” del lavoro educativo;
- e dall'altra, la realtà degli accessi anticipati – protetti e gratuiti – alle scuole dell'infanzia (con un costo medio di euro 6.351), dove va tutto bene – si fa per dire – tranne il fatto che si offre in modo apparentemente gratuito un servizio in realtà molto costoso e di scarsissima qualità.

In conclusione: nidi di buona qualità e facilmente accessibili dalla generalità delle famiglie secondo criteri tendenzialmente equi (i nidi pubblici o privati convenzionati), ma anche servizi di qualità più modesta molto costosi e non accessibili da tutti (i nidi privati non convenzionati) o servizi di qualità modesta accessibili a costo zero ma non gratuiti per la comunità (le scuole dell'infanzia con i bambini anticipatori).

Se mai si volesse affrontare “seriamente” il tema dello sviluppo di un sistema integrato di servizi educativi per la prima infanzia, sarebbe necessario soddisfare alcune condizioni.

Innanzitutto smettere di “divagare” le politiche lungo binari incoerenti fra di loro, come:

- il supporto agli investimenti senza copertura dei costi di gestione;
- l'incentivazione retorica dell'iniziativa privata come possibile alternativa alla presenza e alla responsabilità pubblica;
- la “distrazione” di una già affaticata – e non ancora generalizzata – scuola dell'infanzia alle bisogna di chi, per salvare gli organici in molti casi indeboliti e insufficienti, “prende dentro tutto”, anche i bambini più piccoli.

A parità di costi – perché non è vero che la spesa non corra quando la politica è incerta, semmai corre, tanto per cambiare, in modo improduttivo – canalizzare la spesa dove sono più evidenti e plausibili gli interessi generali, cioè dove si sperimentano in un equilibrio difficile ma possibile gli interessi:

- delle famiglie ad avere servizi di qualità per esprimere le loro potenzialità di naturale presidio delle funzioni educative nei confronti delle nuove generazioni, altrimenti, finché distanti dal tessuto connettivo di una comunità, votate al rischio di debolezza e isolamento;

- degli operatori ad avere un riconoscimento sociale – ed economico – del loro lavoro;
- e, in ultimo ma non da ultimo, dei bambini, a essere riconosciuti come persone, naturalmente titolari di un diritto di cittadinanza che comprende la possibilità di accedere a contesti sociali deputati in modo pensato e adeguato a sostenere i processi di crescita, relazione e apprendimento e conoscenza che – soli – sono anche quelli che offrono effettive pari opportunità alle persone di fronte al futuro, sia quello loro personale sia quello della comunità sociale di cui sono parte.

Volendo pensare infine “seriamente” allo sviluppo delle politiche, connettere – come una politica solamente capace di balbettare i propri programmi nella dimensione di una sostenibilità costruita intorno alla distribuzione “lineare” delle risorse – e dei relativi tagli (non potrà mai fare) la portata strategica degli obiettivi con scelte capaci di “incidere sul sistema”, non accompagnando con provvidenze mal destinate lo sviluppo caotico e non finalizzato degli interventi, piuttosto definendo quadri strategici di sviluppo costruiti intorno all'idea:

- che chi detiene le risorse derivanti dalla fiscalità generale deve interpretare gli interessi generali;
- che fra gli interessi generali ce ne siano alcuni che riguardano i bambini e il loro diritto all'educazione;
- che questo diritto chiami in causa la definizione di quali siano le condizioni – e la misura – della sua esigibilità,
- che solo dopo di questo si possa abilitare *chiunque voglia* – e non questa o quella categoria preferita di soggetti privilegiati o protetti – a operare per sviluppare iniziative utili alla crescita del sistema delle opportunità;
- che solo quando la politica comincerà a decidere *cosa* è bene prima di individuare *chi* lo possa realizzare saremo nelle condizioni corrette per sviluppare – con il concorso regolato di tutti – un buon sistema di opportunità per i nostri bambini e le nostre famiglie.