

Sintesi per la stampa - Rapporto IRES  
**0-6 ANNI. I SERVIZI PER L'INFANZIA.**  
a cura di Riccardo *Sanna* e Anna *Teselli*

**Piccoli passi verso grandi diritti.**  
**Le proposte della CGIL per le politiche dell'infanzia**  
Salone delle Fontane – p.zza Ciriaco De Mita

Roma, 26 maggio 2005

***La disponibilità informativa istituzionale. Le rilevazioni datate dell'Istat e le recenti indagini del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza***

Oggetto principale di questo studio dell'IRES, realizzato all'interno del programma di lavoro CGIL sui servizi per l'infanzia, è stata un'analisi della 'disponibilità informativa istituzionale' su questa tematica. In un'ottica ricognitivo-esplorativa, si sono, quindi, ricostruite le fonti ad oggi utilizzabili a livello nazionale e si è ri-verificata la ben nota frammentarietà ed incompletezza delle informazioni, soprattutto di natura quantitativa, sui servizi per l'infanzia, così come evidenziato anche dalle attività datate realizzate dall'Istituto nazionale di Statistica. L'Istat, infatti, non rileva dati sugli asili-nido dal 1992 e dal 2000 fornisce solo dati provvisori e stime sulle scuole per l'infanzia; a partire da questi due primi elementi messi a fuoco in questo studio, abbiamo evidenziato soprattutto il Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza come fonte istituzionale, tra quelle maggiormente rappresentative, da cui è possibile ricavare attualmente dati sufficientemente attendibili, sia in modo diretto che indiretto.

***Gli Enti locali: fonti non in grado ancora di produrre flussi informativi abbastanza stabili nel tempo e nei contenuti***

Occorre sottolineare come l'attendibilità e la fruibilità dei dati abbiano risentito anche delle caratteristiche dei flussi informativi disponibili. La territorializzazione dei servizi per l'infanzia, infatti, perseguita dagli anni '70 in sede normativa ed operativa, avrebbe richiesto e richiederebbe una capacità locale dei diversi territori di rilevare dati e trasformarli in conoscenza sociale disponibile. Come è noto, però, tranne alcune eccezioni (ad esempio, il Sistema informativo sociale della Regione Emilia-Romagna), risulta diffusa una notevole discrezionalità nelle attività locali di raccolta e sistematizzazione dell'informazione sociale, spesso riconducibile a modalità occasionali ed eterogenee di rilevazione. Sono, insomma, gli stessi Enti locali a rappresentare fonti non in grado ancora di produrre flussi informativi sufficientemente stabili nel tempo e nei contenuti rilevati, in generale sulle tematiche sociali ed in particolare su quelle relative ai servizi per l'infanzia.

***Ancora assente una panoramica 'a tutto tondo' sulle caratteristiche quali-quantitative dei servizi per l'infanzia***

Le limitate e poco recenti attività dei sistemi di rilevazione nazionale nella raccolta di dati sociali e tra essi di quelli sui servizi per l'infanzia e la frammentarietà dei 'luoghi istituzionali' di origine di tali informazioni, hanno di fatto impedito di disporre di una panoramica 'a tutto tondo' sulle caratteristiche quali-quantitative dei servizi per l'infanzia. In questa indagine abbiamo quindi messo in luce quelli che, a nostro avviso, risultano ad oggi 'i vuoti e i pieni' conoscitivi sulla tematica.

### ***Una mappatura regionale dei servizi per l'infanzia***

Il sistema dei servizi per l'infanzia non appare ancora in grado di garantire una copertura nazionale abbastanza omogenea e completa di un fabbisogno che, comunque, non appare di tipo incrementale dagli anni '70 (periodo di trasformazione anche normativa dei servizi per l'infanzia, in particolare con l'emanazione nel 1971 della legge 1044 che affidava ai Comuni la gestione degli asili-nido) ad oggi. Si può disegnare, una mappatura dei servizi per l'infanzia – asili-nido e scuole per l'infanzia – soltanto a livello delle Regioni. Del tutto assenti risultano dati maggiormente territorializzati, anche se una gran parte dei servizi viene erogata proprio dai Comuni (del tutto gli asili-nido più o meno in convenzione con il privato sociale, parzialmente le scuole per l'infanzia che in parte fanno capo direttamente allo Stato).

### ***Sugli asili-nido: un sostanziale squilibrio dell'offerta***

Sul versante degli asili-nido sia pubblici che privati, si è registrato un sostanziale squilibrio territoriale dell'offerta: ad una generale copertura garantita al centro-nord (con alcune eccezioni) corrisponde un'assenza significativa di servizi al sud. Rapportando il numero di iscritti nei soli nidi pubblici con la popolazione 0-2 anni, i bambini iscritti sono mediamente appena il 6,0% della popolazione, con flessioni nelle regioni del Mezzogiorno. Dal Censimento 2001, gli iscritti nei nidi, pubblici e privati, risulta del 18,7%. Si ipotizza, quindi, un contributo molto elevato dei nidi privati a fronte di una difficoltà evidente di rispondere alla domanda "espressa". La misura di questa spaccatura geografica tra nord-centro da una parte e sud dall'altra è data anche dal confronto dei valori percentuali di ricettività regionale dei solo asili-nido pubblici con la media nazionale: solamente dieci delle regioni appartenenti al Centro-nord possiedono un'incidenza intorno al 10% (ad eccezione del Lazio con il 7,5%, comunque al di sopra della media nazionale); le regioni del Sud, insieme al Friuli V.G. e al Veneto, al contrario, contano una ricettività media pari all'1,7% (con punte del 4,4% in Basilicata e del 3,8% in Abruzzo); le Isole registrano valori più alti, di circa il 4,7% in Sicilia e il 5,7% in Sardegna. In termini di serie storica, comunque, si è evidenziata una tendenza positiva dagli inizi degli anni '90 ad oggi: l'offerta è generalmente cresciuta a livello nazionale – da circa 2.000 istituti a circa 3.000, con un aumento dell'incidenza del numero di posti nido sulla popolazione in età che passa dal 5,8% al 7,4%. Ma questa crescita non appare del tutto sufficiente per almeno due ragioni: innanzitutto perché non risulta ancora in grado di soddisfare una domanda espressa a livello nazionale che si aggira intorno al 10% e quindi si può ragionevolmente ipotizzare che non riesca neanche 'a far breccia' in quella non esplicita; in secondo luogo perché non appare capace ancora di colmare i fenomeni di gap territoriali. A crescere significativamente è ancora l'offerta al Centro-nord, a fronte di regioni del sud in cui l'aumento non si registra (ad esempio la Puglia) oppure non sembra possa incidere abbastanza significativamente su situazioni segnate da ritardi storici.

### ***Sulle scuole dell'infanzia: una diffusione omogenea tra le Regioni, ma con alcune zone 'd'ombra'***

Sul versante delle scuole per l'infanzia, si è evidenziata, invece, una diffusione maggiormente omogenea tra le varie regioni, anche con tassi maggiori di copertura: almeno ad una prima analisi, infatti, ad emergere appare un rapporto popolazione in età/iscritti molto prossimo al 100. Se, però, si approfondisce l'indagine considerando anche altre relazioni, quali il numero degli iscritti con il numero delle scuole (ovvero delle sezioni), la fotografia si sfuma e si riescono ad evidenziare alcune zone 'd'ombra' che caratterizzano il grado di copertura anche delle scuole per l'infanzia. E' emerso, infatti, in alcune Regioni non solo del Sud, come ad esempio la Lombardia e il Piemonte, un maggior numero di utenti che però sono organizzati in un minor numero di strutture. Si profila, quindi, *un rischio di riduzione della qualità del servizio fornito*, visto che ad un incremento del numero di utenti tende a non corrispondere una crescita dell'offerta.

### ***Una stima della domanda insoddisfatta dei servizi per l'infanzia***

Alla luce di questa mappatura, in questo studio si è anche tentato di misurare sotto forma di stime la domanda insoddisfatta di servizi per l'infanzia. Per gli asili-nido è risultata un'incapacità dell'offerta strutturata di soddisfare alla domanda stimabile in un circa 3-4 domande espresse, ma invece su 10, a fronte di 100 bambini in età, sempre con maggiori difficoltà al sud. Questo gap tra copertura recettiva e propensione della domanda sembra, inoltre, sensibile, in modo direttamente proporzionale, alla capacità territoriale di rispondere alle necessità: maggiore è tale capacità, maggiore risulta la richiesta, ovvero, con uno slogan, *'l'offerta chiama altra offerta'*. Per le scuole dell'infanzia, abbiamo realizzato una proiezione nel tempo - dal 2003 al 2010 - sulla capacità dell'offerta di sostenere l'eventuale evoluzione della domanda. Ne è emerso un quadro di criticità del sistema attuale, se non fosse in grado di 'modernizzare' la sua struttura ed il suo funzionamento: la forbice, infatti, tra quota potenziale di utenti e quota programmata tenderebbe ad allargarsi non solo in regioni storicamente in ritardo, ma anche in territori all'avanguardia, per cui nell'anno scolastico 2009-2010 l'incapacità nazionale del sistema a fronte della domanda potrebbe aumentare notevolmente rispetto al 2003.

Rispetto a questa sintetica ricostruzione, ci sembra di poter dire che, 'a monte' di una riforma legislativa dei servizi per l'infanzia, sia necessario mettere a fuoco come, nei fatti, le indicazioni contenute nell'azione normativa degli anni '70 non siano ad oggi ancora compiute ed operativizzate. Valga a titolo d'esempio l'obiettivo fornito dalla legge 1044 sui nidi d'infanzia, che prevedeva di istituire n. 3.800 nidi pubblici, obiettivo non raggiunto ancora oggi dopo 30 anni: attualmente sono attivi, infatti, circa di 2.400 asili pubblici. Occorre, quindi, che un'innovativa proposta analizzi i limiti di efficacia ed efficienza finora scontati dei servizi per l'infanzia, valorizzando le esperienze realizzate in alcuni territori ed insieme tentando di estendere il grado di copertura nazionale di tali servizi, puntando a garantire, in un'ottica di equità sociale, standard omogenei trans ed inter regionali. Per farlo, a nostro avviso, sembrano necessarie due operazioni.

### ***Allargare e sviluppare la base conoscitiva disponibile sui servizi per l'infanzia***

Occorre in prima battuta allargare e sviluppare la base conoscitiva disponibile sui servizi per l'infanzia: non solo, infatti, si dispone soltanto parzialmente di informazioni affidabili e recenti su elementi di base, ad esempio sulla distribuzione locale e non solo regionale di tali servizi oppure sulla loro capacità recettiva o ancora sui tipi di domanda inevasa e sui fabbisogni non espliciti, ma ancora non è possibile, se non in 'prima approssimazione' avere dati altrettanto fondamentali, come quelli sulla spesa, oppure sugli operatori, ad oggi disponibili come informazioni molto generiche e non riconducibili a serie storiche, a differenze territoriali, e così via. Focus vanno poi realizzati su aspetti specifici, quali la presenza/qualità dei bambini immigrati e di quelli disabili in tali servizi corredata da analisi sui loro bisogni, aspetti che anche in questa sede sono stati trattati solo sommariamente, per le scarsissime informazioni a riguardo.

### ***I servizi per l'infanzia all'interno dei sistemi locali di welfare***

In seconda battuta, ci sembra occorra approfondire l'analisi sulle pre-condizioni evolutive e sincroniche alla base dell'attuale assetto dei servizi per l'infanzia. Una prima ipotesi, qui tracciata in prima approssimazione, parte dalla considerazione di ordine fattuale che tali servizi appartengono ad un sistema nazionale più ampio di assistenza sociale, storicamente caratterizzato da un'impronta residuale, destinato quindi solo 'agli ultimi', con un impianto categoriale, che ha privilegiato il 'concretarsi' di interventi di welfare pesante (es. la residenzialità) oppure di prestazioni di tipo 'riparatorio' centrate sulla distribuzione 'a pioggia' di contributi economici. In questo quadro ne hanno fatto le spese tutte quelle misure di natura universalistica, tra cui anche i servizi per l'infanzia, non rivolte a specifici gruppi di popolazione o a determinate forme di disagio, ma all'intera popolazione.