

L'INFORMAZIONE NAZIONALE SUI SERVIZI PER L'INFANZIA. UN BREVE STUDIO

- 1. Introduzione**
- 2. Le fonti nazionali: 'luci ed ombre' sulla disponibilità informativa per i servizi per l'infanzia**
- 3. Sugli andamenti demografici della popolazione infantile: un breve excursus**
- 4. I nidi di infanzia**
 - 4.1. *La 'territorializzazione' dei nidi per l'infanzia. Le scelte compiute dagli anni '70*
 - 4.2. *I dati disponibili*
 - 4.2.1. *La frequenza negli asili nido*
 - 4.3. *Focus sull'offerta privata*
 - 4.4. *Prime valutazioni sulla domanda non soddisfatta*
 - 4.5. *Alcune caratteristiche dei servizi per l'infanzia*
 - 4.6. *Il finanziamento attraverso la legge 285/97*
 - 4.7. *Il nido d'infanzia per i bambini stranieri*
 - 4.8. *La disabilità nei nidi d'infanzia*
 - 4.9. *La scelta di reti formali o informali per i servizi di care*
- 5. Le scuole d'infanzia**
 - 5.1. *I dati regionali*
 - 5.1.1. *La frequenza nelle scuole d'infanzia*
 - 5.2. *Una proiezione nel tempo del grado di copertura delle scuole d'infanzia*
 - 5.3. *Le scuole d'infanzia per i bambini stranieri*
 - 5.4. *La disabilità nelle scuole d'infanzia*

a cura di Riccardo Sanna e Anna Teselli

1. Introduzione

Un'analisi della disponibilità informativa istituzionale

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.

Le rilevazioni datate dell'Istat

L'Istat, infatti, non rileva dati strutturali sugli asili-nido dal 1992 ed elabora dati provvisori e stime sulle scuole per l'infanzia, basati sul Censimento 2001, che fornisce solo un quadro dei bambini frequentanti in età 0-5 anni. A partire da questi primi elementi messi a fuoco in questo studio, ci è sembrato di poter evidenziare le seguenti fonti istituzionali, tra quelle maggiormente rappresentative, da cui è possibile ricavare attualmente dati sufficientemente attendibili, sia in modo diretto che indiretto:

Le recenti indagini del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

- Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza – Istituto degli Innocenti. In particolare i quaderni periodici, tra cui uno del 2000 comprende la più recente indagine censuaria sugli asili nido;
- CNEL – ISTAT. In particolare uno studio recente sulla maternità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (2003), da cui è possibile risalire in modo deduttivo alla fruibilità concreta da parte delle famiglie dei servizi per l'infanzia.
- Istat. In particolare: il 14° Censimento per i dati sulla popolazione in età e per quelli sull'istruzione (2001), I consumi delle famiglie (2002).

Di fatto, comunque, prevalentemente i lavori del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza sembrano quelli più recenti e completi, da cui attingere una fotografia dello stato e del funzionamento dei servizi per l'infanzia, seppure il loro focus sia prevalentemente centrato sui servizi dedicati ai bambini nella fascia 0-3 anni, lasciando al solo Istat la rilevazione delle scuole dell'infanzia e l'accesso al servizio di tutta la popolazione di 0-5 anni.

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

Nello stesso tempo, 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 (cfr. cap. 4), avrebbe richiesto e richiederebbe una capacità locale dei diversi territori di rilevare dati e trasformarli in contenuti informativi e quindi in conoscenza sociale disponibile. Come è noto, però, tranne alcune eccezioni (ad esempio, il Sistema informativo sociale della Regione Emilia-Romagna¹), 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

¹ Il Sistema informativo sociale della Regione Emilia-Romagna di recente ha anche incorporato il flusso informativo sugli asili-nido.

sufficientemente stabili nel tempo e nei contenuti rilevati, in generale sulle tematiche sociali ed in particolare su quelle relative ai servizi per l'infanzia. E questo, in veloce sintesi, è riconducibile prevalentemente alla natura eterogenea e frammentata che finora ha caratterizzato il sistema italiano di welfare, in assenza anche di una riforma nazionale, sopraggiunta soltanto nel 2000 con la legge quadro di riforma 328, dopo un vuoto legislativo di circa 100², e comunque attualmente non adeguatamente sostenuta dal governo centrale che ha tentato di occultarla in diversi modi³.

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, anche a fronte di un'oggettiva difficoltà nell'attuare procedure in grado di produrre pacchetti informativi abbastanza omogenei e confrontabili, vista 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.

Dal punto di vista demografico: dal 1971 ad oggi il dimezzamento della popolazione 0-6 anni

Dal punto di vista demografico, trattati in modo completo appaiono gli andamenti della popolazione minorile tra 0-6 anni, sia nel tempo come serie storica, che nello spazio come distribuzione geografica regionale e locale (cfr. cap. 3). Viene confermato il fenomeno dell'invecchiamento demografico della popolazione italiana⁴, alla luce di una crescita della popolazione infantile sempre più modesta negli anni (nel 1971 i bambini tra 0-6 anni rappresentavano circa il 10% della popolazione complessiva, nel 2001 circa il 5%), con alcune differenze territoriali. Al sud si registra la presenza più numerosa di bambini tra 0-6 anni rispetto al centro e al nord sia in valori assoluti, che in percentuale rispetto alla popolazione over 65 (5,2% al sud rispetto al 4,2% del centro e al 4,3% al nord), anche se nell'ultimo censimento si è segnalata un incremento della popolazione infantile al nord e al centro.

Mappatura dei servizi per l'infanzia soltanto a livello regionale

A fronte di questa evidenza demografica, il sistema dei servizi per l'infanzia risulta in grado di garantire una copertura nazionale abbastanza omogenea e completa di un fabbisogno che, comunque, non appare di tipo incrementale dagli

² Il settore dell'assistenza sociale era ancora disciplinato dalla Legge Crispi, n. 6972 del 17 luglio 1890 ("Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza").

³ Il governo 1) in generale non si è caratterizzato per un sostegno politico esplicito, semmai ha privilegiato un 'ricercato silenzio istituzionale'; 2) non ha accompagnato le sperimentazioni di innovazione locale con azioni di coordinamento, come ad esempio la stesura di linee-guida o l'implementazione di un Sistema informativo nazionale; 3) non ha adempiuto alle funzioni attribuite dalla legge quadro al livello centrale, come ad esempio l'individuazione dei livelli essenziali di assistenza; 4) non ha sostenuto i percorsi di implementazione della riforma a livello finanziario, anzi i tagli previsti dalle diverse finanziarie sono andati proprio ad impattare sul cambiamento istituzionale locale, in un quadro già di difficoltà e di residualità nel funzionamento territoriale del settore socio-assistenziale.

⁴ La popolazione di almeno 65 anni è aumentata dal 15,3% del 1991 al 18,7% del 2001.

anni '70 (periodo di trasformazione anche normativa dei servizi per l'infanzia, ad esempio con emanazione nel 1971 della legge 1044 che affidava ai Comuni la gestione degli asili-nido) ad oggi? La risposta a tale quesito è innanzitutto limitata dall'incompletezza delle informazioni attuali. Si può disegnare, (ed è ciò che si è potuto compiere anche in questo lavoro) una mappatura dei servizi per l'infanzia – asili-nido e scuole per l'infanzia – soltanto a livello delle Regioni (cfr. capp. 4 e 5). 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). Attraverso tale mappatura, si sono evidenziati alcuni fenomeni.

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

Sul versante degli asili-nido sia pubblici che privati (cfr. cap. 4), si è registrato un sostanziale squilibrio territoriale dell'offerta: ad una generale copertura garantita al centro-nord (comunque con alcune eccezioni) corrisponde un'assenza significativa di servizi al sud. Spiccano in positivo regioni come la Lombardia, l'Emilia-Romagna, Veneto e Toscana, in negativo regioni quali il Molise, la Basilicata e la Calabria. In generale, poi, sono i servizi pubblici a pesare maggiormente rispetto all'offerta privata. 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. 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.

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

Sul versante delle scuole per l'infanzia (cfr. cap. 5), 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. È 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 (cfr. par. 4.4 e 5.2). Per gli asili-nido è risultata un'incapacità dell'offerta strutturata di soddisfare alla domanda stimabile in un circa 3-4 domande espresse, ma in evase 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 – sull'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 quei territori all'avanguardia, per cui nell'anno scolastico 2009-2010 l'incapienza 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 legislativa 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.

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

Per farlo, a nostro avviso, sembrano necessarie due operazioni. Occorre in prima battuta allargare e sviluppare la base conoscitiva disponibile sui servizi per l'infanzia: non solo, infatti, come abbiamo visto, 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 in evasa 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 (cfr. par. 4.7.-4.8., 5.3.-5.4.), per le scarsissime informazioni a riguardo. Tralasciamo, invece, il richiamo ad approfondimenti più di tipo qualitativo, come le metodologie e le tecniche educative, gli approcci prevalenti sull'infanzia e così via, che, altrettanto importanti, richiedono proprio per questo competenze disciplinari specifiche.

**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.

**Uno sguardo
all'Europa**

L'evoluzione di tali servizi difficilmente, quindi, potrà prescindere dall'innovazione dei sistemi locali di welfare, anche tenendo conto dei differenti approcci degli altri sistemi di welfare europeo. In effetti, le caratteristiche del welfare di prossimità in Italia, qui brevemente tratteggiate, ed i fenomeni di inerzia e di rallentamento che tendono ad attraversarlo spiccano in modo ancor più evidente, se li si mettono a confronto (seppure per cenni generali in questa sede) con gli altri sistemi europei di welfare. A partire dalla classificazione delle diverse 'Europe sociali', cui uno studio IRES (Mirabile M.L., Teselli A., 2004, *L'offerta dei servizi alla persona come elemento di sviluppo della qualità sociale e fattore di crescita economica*, Rapporto di ricerca– IRES, Roma) ha contribuito a dare parziale evidenza empirica attraverso un'analisi delle diverse spese pubbliche sociali⁵, ciò che emerge è un'Europa a più velocità sullo sviluppo di un welfare di prossimità, cui si accompagnano più o meno direttamente anche fenomeni di crescita socio-economica ed occupazionale, con effetti anche sui servizi di care, in particolare rivolti alla prima infanzia.

Dove, infatti, come nei Paesi dell'area scandinava, spicca la tendenza a sviluppare, accanto ad un welfare di matrice assicurativa, un welfare di prossimità, di stampo orizzontale e locale in grado di rispondere alle esigenze di sostegno sociale della cittadinanza attraverso l'erogazione di servizi ed interventi alla persona, si registra anche, seppure non in modo meccanico, una crescita della ricchezza complessiva del Paese insieme a quella dell'occupazione. Ed in questo scenario, si registra anche uno sviluppo rilevante dei servizi di *care* per la prima infanzia, ad esempio sugli asili nido viene investito più dell'80% della spesa per servizi dedicati alla famiglia e all'infanzia.

Viceversa, nei Paesi dell'area mediterranea ed in particolare in Italia, dove la spesa per il welfare di prossimità si riduce a circa il 2% della spesa complessiva investita per prestazioni sociali⁶, la spesa per gli asili nido rappresenta soltanto il 32,5% della spesa per servizi dedicati alla famiglia e all'infanzia.

Queste brevi note comparative vengono fornite per sottolineare come tale quadro di frammentarietà storica dei sistemi locali di welfare e di faticosa attuazione di servizi di care rivolti alla prima infanzia non possa non trovare riscontro nei risultati emersi in un recente studio del CNEL sulla maternità e sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in cui si mette in luce, tra l'altro, come nel nostro Paese sia frequente il ricorso alle reti di aiuto informale ed alla solidarietà intergenerazionale per supplire alla carenza dei servizi per

l'infanzia: su dieci bambini soltanto due infatti frequentano un asilo nido pubblico o privato e nella maggioranza dei casi le madri che lavorano affidano i propri figli ai nonni. Ancora una volta, una domanda sociale, non sufficientemente soddisfatta dall'assetto attuale del nostro sistema di welfare, si rivolge e viene accolta da quelle reti informali di sostegno familiare che di fatto rappresentano storicamente uno dei punti di riferimento 'suppletivi' alla carenza di intervento pubblico.

**Verso
un'indagine sui
servizi per
l'infanzia nelle
diverse realtà
territoriali. Cenni
di fattibilità**

Alla luce dell'analisi ricognitiva qui condotta, ci sembra utile tratteggiare alcune indicazioni finalizzate all'impostazione di un progetto di indagine di campo sui servizi per l'infanzia. Oltre ad approfondimenti specifici in diverse realtà territoriali (regioni, comuni etc.) sullo stato di funzionamento qualitativo e di copertura quantitativa dei servizi per l'infanzia (asili nido e scuole), alcune tematiche da indagare potrebbero essere:

- Tipologie e quantità della domanda inattesa dei servizi per l'infanzia
- Fabbisogni familiari e territoriali ricorrenti
- Le esperienze territoriali sui tipi di cultura dell'infanzia
- L'eredità della 285
- L'inserimento della tematica 'infanzia' nei Piani sociali di zona.

L'indagine sarà centrata su una metodologia di campo, ovvero privilegiando l'indagine diretta su territori, su buone pratiche e così via. La selezione delle priorità di analisi, insieme all'impostazione del disegno logico-operativo della ricerca, saranno realizzate, comunque, in collaborazione con il gruppo di lavoro Cgil.

2. Le fonti nazionali: “luci ed ombre” sulla disponibilità informativa per i servizi per l'infanzia

Le fonti principali

Nonostante negli ultimi anni il sistema dei servizi per l'infanzia si sia trovato spesso al centro di discussioni interessanti, dal punto di vista dell'organizzazione dell'offerta e del livello di qualità raggiungibile, attualmente le fonti di rilevazione a cui attingere dati sufficientemente dettagliati sono un numero ristretto. Inoltre, solo poche di queste focalizzano l'attenzione sia sull'attuale fabbisogno sociale che sulla reale distribuzione di servizi educativi per l'infanzia. Tra le fonti più accreditate si riconoscono: l'Istat, che offre dati recenti sulla popolazione e sulla frequenza nei servizi per l'infanzia (14° Censimento generale sulla popolazione, anno 2001) e meno recenti sulle strutture (1992); il Cnel, il quale ha svolto una ricerca e formulato una proposta in merito all'esigenza delle famiglie, in particolare delle donne impegnate nell'affermazione del proprio ruolo lavorativo, di servizi che contribuiscano alla formazione dei bambini; il Censis, con un studio sempre orientato al confronto con il mercato del lavoro; il Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (“l'Istituto degli Innocenti”) di Firenze, che rappresenta l'unica sorgente di informazioni piuttosto recenti. Per qualche confronto internazionale si possono utilizzare i dati dell'Ocse, dell'Eurostat e dell'Unesco, ma, per quanto contenuti nei rapporti dei nostri istituti nazionali, non forniscono uno scenario completo dell'iniziativa locale sufficientemente dettagliato in termini geografici.

Quindi, uno studio aggiornato dell'offerta (incrociata con la domanda) di servizi per l'infanzia nel nostro Paese, improntato sulla lettura di dati registrati quanto meno a livello regionale, appare realizzabile solo in merito alle indagini svolte dall'Istituto degli Innocenti. L'ultima di queste, pubblicata in alcuni quaderni periodici (“Questioni e Documenti”), se pur ferma alla fine del 2000, compensa la mancanza negli archivi Istat, nonché in qualsiasi database di altre fonti accreditate a livello nazionale e internazionale, di informazioni recenti sull'entità del servizio offerto. L'Istat non rileva dati specifici sulla struttura dei servizi per la prima infanzia dal 1992 e si limita a fornire, attraverso i dati del Censimento 2001 e poche tavole allegate all'annuario statistico 2003, un quadro sintetico concernente solo le scuole materne. All'interno del sito del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, invece, sono disponibili alcuni dati di carattere statistico, relativi all'universo dei bambini 0-6 anni, consultabili nel database *on line*. Con una ricerca per aree, si riescono ad evidenziare tematiche specifiche come gli asili nido pubblici e privati, i servizi integrativi, le scuole materne, le principali caratteristiche del sistema di servizi per l'infanzia ed alcune delicate particolarità – su cui sarà meglio approfondire con un *focus* – come la numerosità e il trattamento dei bambini disabili e stranieri all'interno delle suddette strutture.

Come avvengono le rilevazioni: limiti e risorse

Unico inconveniente dell'oggetto di studio è senz'altro la stessa rilevazione dei dati a livello periferico. La raccolta presso i Comuni e, più precisamente, presso le unità scolastiche, secondo quanto esposto dalle indagini degli istituti sopra citati, si dimostra in linea con la diffusione dell'inefficienza amministrativa delle varie realtà locali. Si presentano alcune perplessità nel valutare i dati originali come oggettiva rappresentazione delle dinamiche connesse ai servizi per l'infanzia, ma il margine di approssimazione delle serie storiche risulta sufficientemente ampio per poter configurare una fotografia della situazione non troppo sfocata. I dati del censimento Istat sono il frutto di una modalità di indagine incentrata sulle famiglie, quindi non confrontabile direttamente con i risultati delle indagini sulle strutture, prevalentemente svolte dall'Istituto degli Innocenti.

Questo elemento di attendibilità, tra l'altro, si rapporta direttamente con la necessità di un'organizzazione di rete tra i diversi servizi territoriali e con l'estensione delle informazioni su tali servizi e sulle opportunità offerte alle famiglie. Un'osservazione continua a tutti i livelli territoriali appare indispensabile al fine di non tralasciare le aspettative della popolazione e le problematiche locali di attuazione dei servizi rispondenti a tali esigenze. Attualmente il sistema dei servizi per l'infanzia manca di un coordinamento delle informazioni tra i vari livelli; rendendo molto complicata una registrazione esauriente dei dati.

3. Sugli andamenti demografici della popolazione infantile: un breve excursus

1991-2001: diminuzione della popolazione infantile ed invecchiamento demografico

L'analisi dell'offerta di servizi formativi per la popolazione appartenente alla classe di età 0-6 anni non può prescindere dall'osservazione della composizione e della distribuzione di tale fascia d'età. Attraverso il 14° censimento Istat (2001)⁷, l'Istat, registra nei quattro anni di censimento una variazione decrescente a partire dal 1971, in cui il numero di abitanti da zero a sei anni in Italia era di 5.635.205 – per una percentuale di 9,91 sul totale della popolazione residente – fino a circa 3.140.782 di bambini in età di riferimento, per appena un 5,51% sul totale dei residenti al 2001 (*grafico n. 1*). Di fatto emerge una sostanziale stabilità del numero complessivo di popolazione residente in contrapposizione però ad un fenomeno d'invecchiamento continuo della stessa (la popolazione di almeno 65 anni è aumentata dal 15,3% del 1991 al 18,7% del 2001), che risulta notevolmente variabile in funzione dell'analisi territoriale.

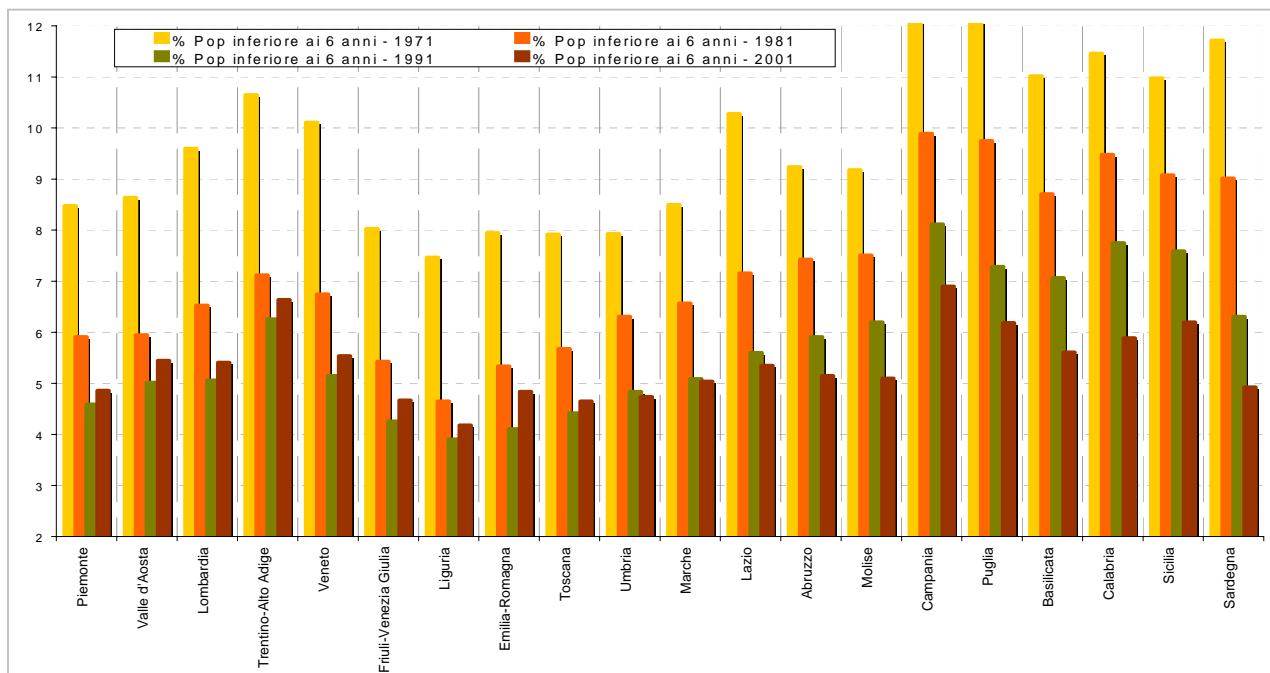
Le differenze demografiche regionali

Suddividendo in cinque aree geografiche principali la distribuzione della popolazione da 0 a 5 anni ed il numero di anziani per ogni bambino scopriamo che la percentuale di concentrazione maggiore di bambini si trova al Sud dell'Italia (5,2%) e la concentrazione minore nel Centro (4,2%), al Nord-ovest (4,3%) e al Nord-est (4,4%). Il rapporto tra numero di persone di 65 anni ed oltre e numero di persone con meno di 6 anni riporta, in effetti, una media di 3,4 (*allegato n. 1*): la quota maggiore nella fascia centrale dell'Italia (4,0) e cifre poco inferiori al Nord (tra 3,8 e 3,9), un 2,6 al Sud e 2,8 nelle Isole.

grafico n. 1 – Percentuale di popolazione residente con meno di 6 anni per anno di censimento

⁷ La più recente fonte attendibile, è possibile fruire di una lettura generale sugli andamenti demografici e sullo stato di invecchiamento del Paese.

– Italia (dettaglio regionale) –



Fonte: Elaborazioni IRES su dati Istat.

Questa analisi porta alla nota considerazione di un'Italia che invecchia e, quindi di una crescita della popolazione infantile sempre più modesta a fronte, però, di una domanda di servizi per l'infanzia costantemente insoddisfatta, così come si vedrà in seguito. L'evidenza di quanto esposto si legge nel trend – in valori assoluti e percentuali – della presenza di popolazione al di sotto dei 6 anni sul nostro territorio, in quanto nel visualizzare l'andamento demografico nell'ultimo censimento, rispetto al precedente, si scopre un incremento della popolazione infantile nelle regioni appartenenti all'area Centro-settentrionale dell'Italia che, insieme all'ormai consolidata presenza maggiore di bambini di 0-6 anni nel Sud e nelle Isole, pone ancora di più l'accento sull'esigenza di ampliare il sistema di servizi educativi per la popolazione in oggetto, mantenendo o migliorando lo standard qualitativo in base agli stili di vita attuali.

Analizzando nel dettaglio regionale e provinciale questa distribuzione (*allegato n. 2*), si pone in evidenza come il trend negativo italiano, che vede una flessione dal 1981 al 1991 di 1,52 punti percentuali (tradotti in 849.879 bambini con età inferiore a 6 anni), sia diversificato in base alla regione di riferimento: dal confronto dei dati regionali emerge un sostanziale decremento del numero di bambini in 40 anni di osservazioni che tuttavia vedono nel passaggio dalla registrazione del 1991 al 2001 un leggero incremento in alcune regioni del Centro-nord, nonostante queste risultino pressoché inferiori rispetto al Sud e alle Isole, in termini di valori assoluti riferiti alla fascia 0-6 anni. Il Piemonte, la Lombardia, il Trentino A.A., il Veneto, il Friuli V.G., la Liguria, l'Emilia Romagna e la Toscana portano, in dieci anni, complessivamente un contributo positivo di 123.442 residenti in Italia appartenenti all'età massima di 5 anni.

In particolare, sempre attraverso l'Istat, è possibile valutare il numero di persone, nel 2001, classificate per età compresa nella fascia relativa all'intero periodo prescolastico (*tabella n. 1*). In questa panoramica si mostra interessante l'omogeneità della distribuzione, sia in correlazione all'analoga distribuzione geografica, sia in funzione di un'equa ripartizione di ogni fascia di età concernente i primi 36 mesi di vita ed i successivi 2 anni.

tabella n. 1 – Popolazione residente per età e per Regione – anno 2001

<i>Età</i> <i>Regioni</i>	0	1	2	3	4	5
Piemonte	35.773	34.717	35.050	34.647	34.212	33.777
Valle d'Aosta	1.153	1.117	1.074	995	1.094	1.002
Lombardia	85.209	83.121	81.797	81.075	80.075	78.057
Trentino-Alto Adige	10.540	10.577	10.421	10.437	10.361	10.029
Veneto	43.059	42.057	42.018	41.321	40.912	39.693
Friuli-Venezia Giulia	9.552	9.179	9.142	8.826	9.016	8.694
Liguria	11.200	11.115	11.200	11.200	11.252	11.006
Emilia-Romagna	33.896	32.396	31.727	31.370	30.834	30.033
Toscana	28.283	27.342	27.471	27.180	26.792	26.430
Umbria	6.774	6.656	6.587	6.556	6.506	6.556
Marche	12.471	12.286	12.402	12.271	12.098	12.281
Lazio	48.362	50.590	48.169	47.861	48.096	48.464
Abruzzo	10.938	10.823	11.010	11.066	11.264	11.363
Molise	2.621	2.766	2.789	2.834	2.850	2.955
Campania	68.081	68.082	68.206	68.264	69.598	70.208
Puglia	42.505	42.192	42.744	42.822	43.559	43.639
Basilicata	5.648	5.625	5.603	5.721	5.795	5.922
Calabria	19.680	19.675	20.444	20.419	21.020	21.692
Sicilia	52.859	53.475	53.678	54.844	55.639	56.904
Sardegna	13.764	13.598	13.388	13.690	14.012	14.376
ITALIA	542.368	537.389	534.920	533.399	534.985	533.081

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Istat.

Nonostante questa evidenza demografica, come argomenteremo nelle parti a seguire, il sistema nazionali di servizi per l'infanzia non è in grado di coprire le esigenze di questa pur ristretta fascia di popolazione e delle famiglie. L'offerta di servizi educativi per i bambini 0-6 anni sembra rincorrere due obiettivi ambiziosi. Da un lato, raggiungere i risultati programmati per la popolazione in età negli anni Settanta, non arrivando mai in tempo negli anni nello sviluppo di strutture adeguate alla domanda, nonostante questa sia sempre più contraddistinta da una diminuzione della componente 0-6 anni nel territorio. Dall'altro, si manifesta un ulteriore ritardo nell'orientare la programmazione locale secondo le esigenze emerse dalle nuove direttive geografiche.

4. I nidi d'infanzia

4.1. La "territorializzazione" dei nidi per l'infanzia. Le scelte compiute dagli anni '70

**Breve
excursus
normativo:
dalla legge
1044/71 alla
riforma 328/00**

L'evoluzione della normativa nel campo dei servizi sociali ed educativi offre una prospettiva assai efficace per comprendere a fondo l'universo dei servizi per l'infanzia. Questo perché il mutamento dello scenario sociale non solo è avanzato in parallelo ad una trasformazione della domanda di servizi per i bambini compresi nella fascia 0-3 anni, ma anche in corrispondenza di un cambiamento, purtroppo più lungo, dell'organizzazione di tali servizi. In generale, possiamo dire che la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 08 novembre 2000, n. 328) è espressione di questa ristrutturazione del sistema, il cui divenire non distava mai tanto dalla sua origine, riconducibile alla legge Crispi del 1890. Tale evoluzione, tuttavia, si caratterizza di alcuni momenti più sperimentali finalizzati ad un'uscita dal residuale dell'argomento "sociale", i cui risultati si riflettono in una serie di provvedimenti legislativi regionali, tutti varati alla fine degli anni Settanta, riguardanti il riordino dei servizi socio-assistenziali. Il quadro programmatico nazionale, fino ad allora, si configurava come frastagliato e poco organico. Uno dei primi traguardi, di questa spinta evolutiva investì proprio i nidi d'infanzia che, come è noto, solo con l'approvazione della legge n. 1044 del 06 dicembre 1971, divennero comunali identificandosi in tale posizione come istituti garantiti dal concorso dello Stato. Un'altra importante tappa, che anticipa il traguardo della legge 328/00 e dei Piani sociali di zona, può considerarsi la legge 285/97 con il concepimento dei Piani per l'infanzia e per l'adolescenza. Tale legge, infatti, si poneva come fonte d'ispirazione per le sperimentazioni introdotte dal Governo centrale, da una parte, e dalle regioni, dall'altra – incluse le articolazioni degli enti locali e delle istituzioni pubbliche, comprendenti ad oggi anche realtà associative di varia natura presenti nella società civile, tra cui spiccano quelle appartenenti al terzo settore.

A partire dagli anni Settanta, quindi, i servizi per l'infanzia sono stati oggetto di dibattito, tra concezioni rivolte ad una corretta educazione infantile che mette al centro i bisogni dell'infanzia e orientamenti più attenti alla responsabilità della famiglia e al ruolo della donna nel suo districarsi sul confine tra lavoro e maternità. Quindi, la necessità di conciliare approcci di tipo psicopedagogico con ambizioni politico-sociali, oltre ad essere di per sé un'esigenza di non facile

realizzazione, doveva, per forza di cose, combinarsi con una diffusione orizzontale (geografica) e, al tempo stesso, verticale (sociale), che riuscisse a soddisfare la domanda di tali servizi. Probabilmente sull'onda di questi principi la legge istitutiva, sopra citata, mantiene il nido nella sua tradizionale accezione di struttura vincolata ad una comunità locale, prevedendo la gestione e il controllo da parte dei Comuni, ma il cui decentramento è concepito anche in funzione della partecipazione organica nella gestione del servizio da parte delle famiglie, protagoniste fondamentali per la riuscita di un servizio educativo efficace e di qualità.

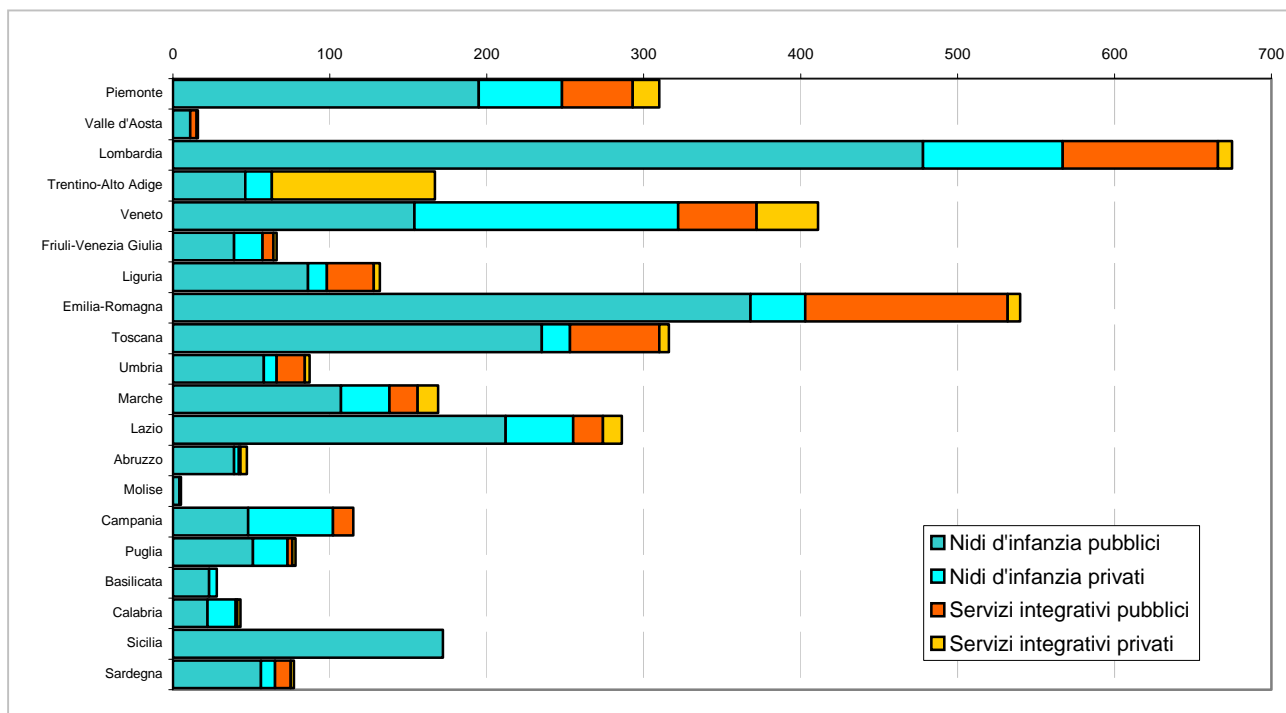
4.2. I dati disponibili

Senza tralasciare, dunque, nell'analisi dell'offerta di servizi per l'infanzia, i cambiamenti positivi del sistema degli asili nido pubblici e privati, bisogna necessariamente sottolineare che tale evoluzione non ha portato alla risoluzione del problema di distribuzione territoriale da sempre presente, poiché, come nel 1992, vi sono regioni e aree intere che possedevano, e continuano a possedere, un'offerta maggiore di servizi e altre zone che hanno sempre avuto, e persistono nell'averne, pochi servizi (*grafico n. 2 - tabella in allegato n. 3*).

La mappa dei servizi pubblici e privati per l'infanzia

La proiezione geografica dell'universo, più o meno, esaustivo di strutture per la prima infanzia permette l'identificazione di una mappa dei servizi a livello regionale – e non oltre, data la mancanza di dati più territorializzati. Tale mappa ribadisce efficacemente che c'è uno squilibrio dell'offerta verso il Centro-nord, ad eccezione del Friuli V.G. e della Val d'Aosta (la cui presenza di bambini con età inferiore a 6 anni è del 2% della popolazione in età del Paese), che, tuttavia, hanno un'incidenza delle domande d'iscrizione sulla popolazione 0-2 anni sopra la media nazionale, registrata intorno al 9,9% (*tabella n. 2*), rispettivamente di 1,6 punti percentuali (11,5%) e di 12 punti percentuali (21,9%). Interessante anche la peculiarità della regione Sicilia che, da sola, alza la media dei servizi offerti al Mezzogiorno, esclusivamente grazie al consistente numero di istituti pubblici (7,2% dei nidi pubblici sul territorio nazionale), purtroppo largamente superata dalle quote della Lombardia (19,9%) e dell'Emilia Romagna (15,3%), prime in questa classifica, nonché in quella generale. Probabilmente, questa lettura dei dati dimostra la forte incidenza del contributo pubblico sulla distribuzione territoriale dei servizi e, pertanto, sulla disomogeneità dell'offerta nel nostro Paese, anche se le aree in cui le politiche di sviluppo dei servizi per l'infanzia hanno raccolto qualche successo sono le stesse in cui si è scelto un approccio dialettico con le famiglie, intente ad esprimere i loro bisogni e a veicolare geograficamente e qualitativamente la crescita di servizi per i loro bambini, ancora attualmente insufficiente.

grafico n. 2 – Mappa dei servizi per l'infanzia pubblici e privati al 01 gennaio 2001 – Italia (dettaglio regionale)



Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il trend dal 1992 al 2001

Attraverso l'indagine svolta nel 2000 dal Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è possibile tracciare una serie storica, sottolineando le novità interessanti, a partire dai primi anni Novanta (ossia in parallelo con l'analisi del cambiamento riscontrabile dal confronto tra il censimento Istat del 1991, l'indagine Istat del 1992 sugli asili nido e l'ultimo censimento 2001). Un primo approccio derivante dalla corroborazione dei dati a disposizione potrebbe essere il rapporto fra potenzialità dei servizi e popolazione di 0-2 anni⁸. In questi nove anni, il numero di nidi d'infanzia sul territorio italiano è aumentato da 2.180 istituti a 3.008 (tabella n. 2). Il primo risultato di questo sviluppo dell'offerta si legge, infatti, nell'incidenza dei posti nido disponibili sulla popolazione di 0-2 anni, che si calcola mediamente intorno al 7,4% nel mese di gennaio 2001, a differenza del 5,8% del settembre 1992. Ma questo miglioramento non sembra sufficiente a colmare il gap del 2,5% ottenibile confrontando l'incidenza percentuale dei posti disponibili con la domanda di posti espressa in Italia, che si aggira mediamente intorno al 9,9%.

⁸ Occorre prima una precisazione: la potenziale utenza non riguarda tutta la popolazione residente entro i primi 36 mesi di vita, ma solo in un raggio di 29 mesi. Questo perché il calendario di funzionamento dei nidi va da settembre a giugno-luglio, cosicché, all'inizio d'ogni anno, potrebbero accedere agli asili i bambini di almeno tre mesi e quelli ancora non in età utile per iscriversi alla scuola dell'infanzia poiché nati dal primo gennaio in poi del terzo anno.

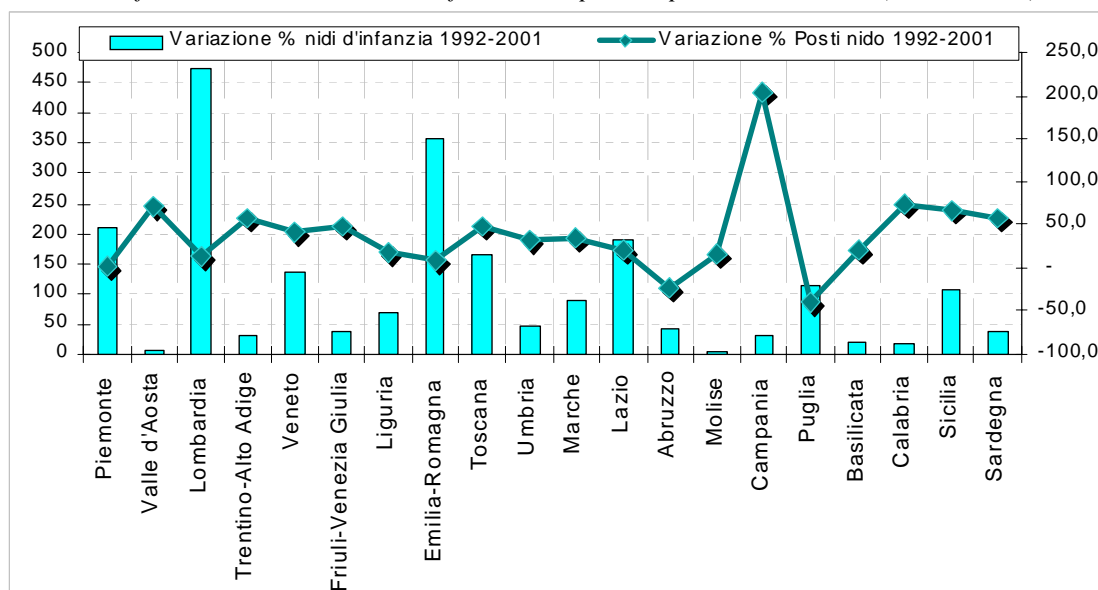
tabella n. 2 – Nidi d'infanzia, posti, e incidenza della domanda per regione – 1992 / 2001

<i>Dati rilevanti</i> <i>Regioni</i>	Nidi pubblici e privati 1992	Nidi pubblici e privati 2001	Posti disponibili 1992	Posti disponibili 2001	Posti-nido per 100 bambini 0-2 anni 1992	Posti-nido per 100 bambini 0-2 anni 2001	Domande per 100 bambini 0-2 anni 2001
Piemonte	210	248	10.842	11.160	10,8	10,7	13,1
Valle d'Aosta	7	11	228	390	7,6	12,3	21,9
Lombardia	475	567	20.821	23.594	9,1	9,7	12,9
Trentino-Alto Adige	30	63	1.487	2.354	5,1	7,5	9,2
Veneto	136	322	6.382	8.986	5,5	7,2	10,7
Friuli-Venezia Giulia	37	57	1.408	2.103	5,4	7,8	11,5
Liguria	71	98	2.714	3.199	8	9,7	21
Emilia-Romagna	356	403	15.854	17.110	18,8	18,3	22,1
Toscana	166	253	6.195	9.144	7,9	11,3	16,6
Umbria	45	66	1.712	2.268	8,7	11,6	15,2
Marche	90	138	3.096	4.196	8,5	11,5	15,1
Lazio	190	255	9.882	11.971	6,6	8,5	12,2
Abruzzo	43	42	1.738	1.340	4,7	4,1	4,5
Molise	4	5	208	242	2,1	2,9	2,6
Campania	31	102	1.517	4.603	0,6	2,2	2,5
Puglia	111	73	5.795	3.437	4	2,7	2,9
Basilicata	19	28	724	873	3,4	5,2	5,6
Calabria	16	40	671	1.167	0,9	1,9	1,8
Sicilia	106	172	4.640	7.773	2,4	4,7	5,9
Sardegna	37	65	1.650	2.607	3,3	6,4	8,2
ITALIA	2.180	3.008	97.654	118.517	5,8	7,4	9,9

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Alla fine del millennio si rileva, comunque, un andamento crescente nella creazione di strutture e di disponibilità. Le variazioni nel numero di nidi d'infanzia registrate, tra i nove anni decorsi tra le due osservazioni, sono tutte di segno positivo – ad eccezione dell'Abruzzo e della Puglia – insieme all'incremento, più o meno sensibile in tutte le regioni (*grafico n. 2*) dei posti disponibili di circa il 20% di media, per un totale di 20.863 posti di nuova disponibilità in nove anni. L'incremento si mostra più evidente in alcune regioni del Centro-nord, compensando in parte l'aumento demografico di bambini in età registrato nell'ultimo decennio in queste aree (vedi sopra), altresì marcando la mancanza di attenzione al problema di domanda insoddisfatta presente nel Meridione.

Grafico n. 2 – trend dei nidi d'infanzia e dei posti disponibili 1992-2001 (variazioni %)



Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il tasso d'iscrizione agli asili nido pubblici

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 un contributo molto elevato dei nidi privati a fronte di una difficoltà evidente di rispondere alla domanda "espressa".

Tabella n. 2 bis - Posti disponibili e domande presentate e tasso della domanda espressa non soddisfatta nei nidi d'infanzia pubblici (percentuali) – anno 2000

	Popolazione residente 0-2 anni	Iscritti ai soli Nidi pubblici	Tasso d'iscrizione
Nord-ovest	392.526	32.211	8,8
Nord-est	284.564	24.997	8,0
Centro	287.393	23.959	8,9
Sud	449.432	6.692	2,1
Isole	200.762	8.865	4,6
Italia	1.614.677	96.724	6,0

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il contributo

Inoltre, non bisogna tralasciare il fatto che, già nel settembre del 2000, la stessa incidenza dei posti-nido del solo settore pubblico è pari al 6,5% dell'intera popolazione presente sul territorio italiano appartenente alla fascia 0-2 anni, con un lieve miglioramento rispetto al 1992 (5,5%), a fronte di un'incidenza della

pubblico domanda media per gli istituti pubblici del 9%. È vero che le richieste d'iscrizione agli asili pubblici possono essere fatte da più volte dallo stesso soggetto, ma la differenza di domande ogni 100 bambini in età rimane di 2,5 punti percentuali, come il gap medio precedentemente misurato a livello generale. C'è da aggiungere a questa fotografia del servizio pubblico (*tabella n. 3*) una sospettata differenziazione dell'offerta che esprime, con quella capacità ricettiva limitata dei nidi pubblici, un ulteriore squilibrio tra realtà territoriali diverse quali il Nord e il Sud del Paese. Il valore massimo si registra nell'Emilia Romagna con il 17% circa di incidenza dei posti sulla popolazione 0-2 anni e il minimo attorno all'1% in Campania e in Calabria. Lo spaccato tra le due direttrici geografiche si mostra meglio attraverso il confronto dei valori percentuali di ricettività regionale 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 sopra la media nazionale pubblica e anche totale); 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 sollevati, di circa il 4,7% in Sicilia e il 5,7% in Sardegna.

tabella n. 3 – Nidi d'infanzia pubblici, posti, iscritti e incidenza della domanda per regione – (1992)/2001

<i>Dati rilevanti</i> <i>Regioni</i>	Nidi d'infanzia pubblici 1992	Nidi d'infanzia pubblici 2001	Posti-nido pubblici 2001	Posti-nido pubblici per 100 bambini 0-2 anni 1992	Posti-nido pubblici per 100 bambini 0-2 anni 2001	Domande per 100 bambini 0-2 anni 2001	Isritti nei soli istituti pubblici 2001
Piemonte	201	195	10.021	10,6	9,7	11,8	9.046
Valle d'Aosta	7	11	390	7,6	12,3	21,9	334
Lombardia	442	478	21.629	8,7	8,9	11,9	19.878
Trentino-Alto Adige	29	46	2116	5	6,8	8,5	1.834
Veneto	117	154	6.842	4,9	5,5	8,3	5.979
Friuli-Venezia Giulia	28	39	1.637	4,4	6,1	9,4	1.511
Liguria	69	86	3.064	7,7	9,3	20,6	2.953
Emilia-Romagna	347	368	16.287	18,4	17,4	21,1	15.673
Toscana	161	235	8.618	7,7	10,7	15,9	8.286
Umbria	44	58	2.078	8,5	10,6	14,2	1.954
Marche	87	107	3.521	8,2	9,7	13,7	3.335
Lazio	176	212	10.906	6,3	7,5	11,4	10.384
Abruzzo	43	39	1.265	4,7	3,8	4,3	1.131
Molise	4	4	212	2,1	2,5	2	163
Campania	26	48	2.040	0,6	1	1,6	1.907
Puglia	85	51	2.624	3,1	2,1	2,5	2.309
Basilicata	18	23	739	3,3	4,4	5	615
Calabria	15	22	670	0,8	1,1	1,3	567
Sicilia	98	172	7.773	2,3	4,7	5,9	6.885
Sardegna	37	56	2.310	3,3	5,7	7,6	1.980
ITALIA	2.034	2.404	104.742	5,5	6,5	9	96.724

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Questo lieve progresso della copertura del fabbisogno è dovuto ad una crescita contenuta, ma diffusa, degli istituti di 370 unità in nove anni. Le uniche regioni che rilevano una diminuzione dell'offerta sono l'Abruzzo e la Puglia (come illustrato anche in precedenza, relativamente all'offerta totale), a cui si aggiunge il Piemonte.

Non bisogna neanche trascurare che il rapporto tra il numero di bambini iscritti negli istituti pubblici (96.724 iscritti nel settembre del 2000) e la disponibilità dei posti ammonta al 92,3% dei posti nelle stesse strutture pubbliche e all'81,6% del totale dei posti disponibili in Italia. Nondimeno, il numero di iscrizioni in ogni regione – sebbene si tratti di valori assoluti – potrebbe rappresentare meglio l'entità del servizio e della domanda: lo stesso Piemonte, insieme alla Lombardia, all'Emilia Romagna e al Lazio, si trova tra le regioni con una quota di iscritti superiore alla media.

4.2.1 La frequenza negli asili nido

I dati del Censimento generale

Considerata la natura divergente delle modalità di indagine, e quindi delle fonti originali, da cui provengono i dati del Censimento Istat e del database delle strutture per l'infanzia del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, non è possibile incrociare direttamente le statistiche elaborate dai due istituti per giungere ad un confronto tra la popolazione che frequenta le strutture e la portata delle stesse. Tuttavia, si possono immaginare alcune considerazioni di base nella relazione tra il numero di posti disponibili ed il numero di bambini che frequentano i nidi d'infanzia: i dati del 14° Censimento generale supportano ancora di più l'idea di un flusso informativo non sempre attendibile e di una mancata corrispondenza tra il numero di strutture, sezioni, insegnanti e quant'altro previsto per soddisfare l'esigenza della popolazione in età 0-2 anni. Secondo le statistiche raccolte dal Censimento Istat sulla popolazione – tutte le famiglie residenti in Italia al 21 ottobre 2001 – i bambini in età 0-2 anni che frequentano un asilo nido sono aumentati notevolmente dal 9,8% del 1991 al 18,7% (dalle 160.981 alle 297.017 unità). Della popolazione residente in età inferiore a 3 anni 186.946 bambini frequentano i nidi d'infanzia distribuiti sul territorio; di questi 19.594 non hanno ancora compiuto un anno, 75.278 devono compiere due anni e 92.074 non hanno ancora tre anni. I dati del Censimento permettono – a differenza delle statistiche elaborate dalle altre fonti – una classificazione della popolazione utente per regione, provincia e Grandi Comuni (*tabella n. 4*). In considerazione del numero di bambini in età presenti sul territorio, la distribuzione della frequenza nelle diverse aree geografiche del Paese appare essenzialmente omogenea: nel Nord-ovest i bambini che frequentano un nido d'infanzia sono 24,7% del totale degli utenti in Italia; Nel Nord-est, al Centro e al Sud le quote oscillano tra il circa 21% e il 22%; la quota di frequentanti dell'Italia insulare è pari all'11,2%. Portando l'osservazione della distribuzione a livello regionale, emerge una sostanziale simmetria tra la suddivisione della popolazione residente di 0-2 anni e la rilevazione territoriale delle frequenze, ad eccezione della regione Emilia Romagna, in cui la

distribuzione dei bambini negli asili nido sembra più che proporzionale, e ad esclusione della Campania, della Puglia e della Sicilia, in cui il numero di utenti del servizio riflette in misura inferiore le proporzioni della distribuzione della popolazione. Mettendo ulteriormente a fuoco la lettura degli utenti censiti a livello territoriale, si scorge una sistematica prevalenza della quota di bambini 0-2 anni iscritti nei nidi d'infanzia presso tutti i Grandi Comuni (mediamente il 9%), ad eccezione di Messina: la percentuale di bambini che frequenta l'asilo è superiore quella rilevata nelle rispettive province di appartenenza. Tra le quote più alte si presentano il comune di Verona, dove l'incidenza della popolazione in età che ogni giorno si reca al servizio per la prima infanzia è del 12,2% a fronte del 7,5% registrato nell'intera provincia (+4,7 punti); il comune di Milano, in cui lo scostamento è pari a 4,4 punti; il comune di Venezia con 3,7 punti (*allegato n. 4*).

4.3. Focus sull'offerta privata

L'apporto del privato: nidi e servizi integrativi

A quest'inadeguato, se pur prospettico, sviluppo dell'offerta di servizi per la prima infanzia si aggiunge un'incidenza sempre maggiore dell'iniziativa relativa ai servizi educativi di natura privata. Da gennaio 1992 a settembre 2000, il numero di nidi privati è cresciuto in modo più che proporzionale rispetto a quello dei nidi pubblici: si valuta una crescita circa del 300% in nove anni, che si traduce in 458 istituti in più (da 146 a 604 strutture), per un contributo nel settore che passa dal 6,7% al 20% del totale dei nidi presenti sul territorio nazionale. Tale incremento si contrappone alla suddetta crescita modesta dei servizi pubblici per l'infanzia, mirati sempre alla fascia 0-3 anni, valutata intorno al 18%.

I servizi integrativi, invece, ammontano a 732 nel 2000 e riguardano spazi gioco, centri dei bambini o delle famiglie, servizi domiciliari. In Italia 504 di questi appartengono al settore pubblico, mentre 228 strutture sono di proprietà privata, spesso avviate con finanziamento pubblico e di conseguenza introdotte in tempi brevi nella rete locale dei servizi; ma in entrambi i casi i servizi integrativi per i bambini 0-3 costituiscono un significativo allargamento delle proposte per l'infanzia, anche sul piano organizzativo, data la specificità e, quindi, la diversità qualitativa delle tipologie di istituti che li rappresentano.

A questo punto, appare fondamentale rilevare la consistenza dell'iniziativa privata, anche nei servizi integrativi che completano il quadro della diversificazione del sistema dell'offerta: il 20,1% dei nidi d'infanzia e il 31,1% dei servizi integrativi nascono per iniziativa privata; ma il 16,8% dei nidi e il 55,2% dei servizi integrativi a titolarità pubblica sono gestiti da soggetti privati. Quindi, si può affermare che, alla fine del millennio, il privato, sia come titolare, sia come attuatore di un progetto, gestisce il 33,5% degli asili nido e il 69,1% dei servizi integrativi nazionali, grazie ad un contesto di investimento prevalentemente diretto degli enti locali e di progressiva attenzione verso la risorsa del privato sociale come gestione dei servizi, sicuramente sostenuta da maggiore flessibilità del lavoro e delle forme di organizzazione.

4.4. Prime valutazioni sulla domanda non soddisfatta

La stima della domanda non soddisfatta

Nonostante l'incremento percentuale di circa un 30% dal 1992 al 2001, il numero di posti nido disponibili rimane insufficiente, poiché appare evidente la forbice tra le potenzialità e le richieste d'iscrizioni (*tabella n. 2*), le quali si computano intorno alle 10 domande ogni 100 bambini in età, lasciando mediamente insoddisfatte 3 su 4 domande espresse (39.371 richieste su un totale di 157.888). Il fattore di disincontro principale può ritenersi proprio il fatto che è l'offerta a sollecitare l'espressione della domanda per effetto della correlazione tra la lunghezza delle liste d'attesa e la maggiore diffusione dei nidi, nonché per la distanza, mai colmata dalla crescita quantitativa degli istituti, con la dinamica e l'entità della domanda espressa. Questa discrepanza, permanente dal 1992, si accentua ancor di più in concomitanza di un'offerta sul territorio più diversificata, che accentua un non trascurabile divario tra il Nord e il Centro, da una parte, in cui l'insieme delle due aree registra il minimo nel Veneto vicino alla media nazionale (7,2) e il massimo nell'Emilia Romagna oltre 2,5 volte superiore (18,3), e il Sud e le Isole, dall'altra parte, in cui anche il valore massimo della Sardegna (6,4) non sfiora la media del Paese.

Ma per completare la lettura dei dati relativi alla propensione della domanda è indispensabile estrapolare dal dato generale l'incidenza delle richieste dei soli nidi pubblici⁹. Nel calcolare l'entità della domanda verso i servizi educativi dello Stato si deve rapportare il numero di richieste effettuate presso i nidi pubblici con il numero di bambini in età sul territorio di riferimento, ottenendo così la propensione alla domanda di servizi pubblici locali. Su 100 potenziali fruitori del servizio, mediamente la propensione alla richiesta di accesso al nido pubblico (*tabella n. 3*) è rappresentata da nove bambini di età compresa nei primi 24 mesi di vita, ma, anche in questo caso, si rileva una differenza regionale notevole, in particolare, tra il valore massimo della Val d'Aosta e l'1,3% della Calabria.

Gap regionali tra copertura recettiva e propensione alla domanda

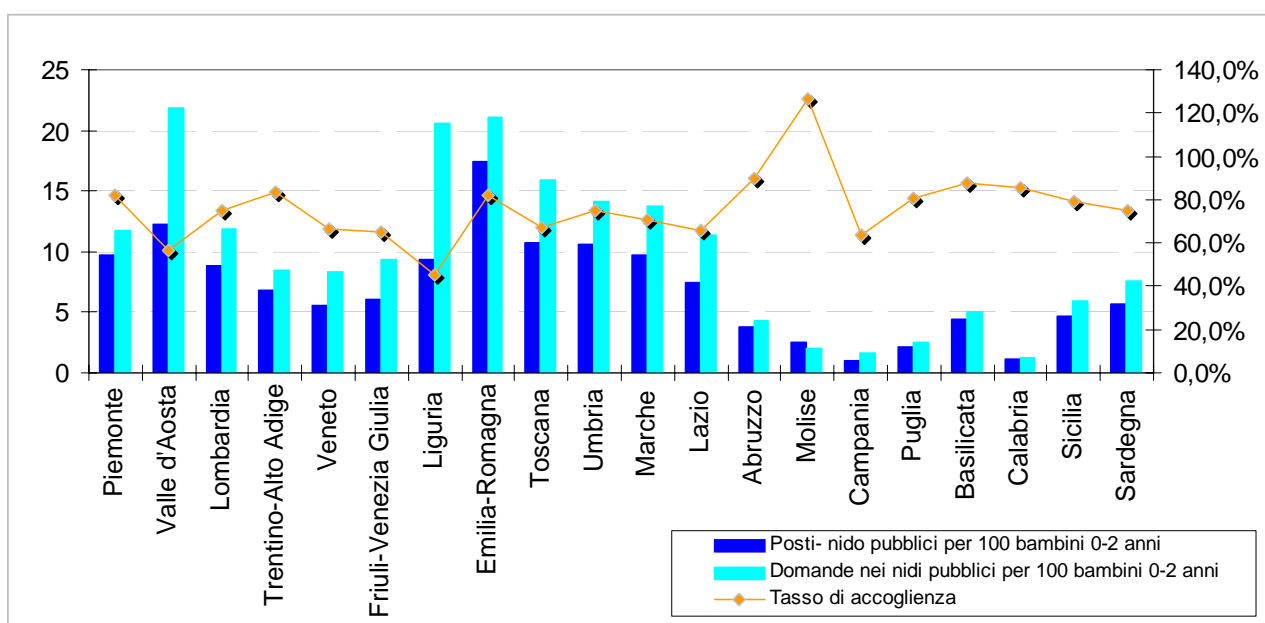
Se poniamo a confronto tale propensione della domanda con l'entità dell'offerta (*grafico n. 5*), precedentemente analizzata, emerge un maggiore bisogno del servizio laddove si esprime maggiore ricettività, come Val d'Aosta ed Emilia Romagna, in contrapposizione ad altre regioni con valori al disotto della media nazionale in entrambi i fronti, come Calabria e Campania. Questa connessione tra domanda e offerta denota, in ogni caso, una tendenza a non coprire completamente le necessità di tutto il territorio – ad eccezione del Molise. La discrepanza maggiore in assoluto si presenta in Liguria (pari ad 11,3), cui segue la Valle d'Aosta (pari a 9,6), la Toscana (pari a 5,2), le Marche e il Lazio (entrambe intorno a 4); la più piccola di tutte in Calabria (pari allo 0,2) e poi in successione Puglia (pari allo 0,4), Abruzzo (pari allo 0,5) e Campania (pari allo 0,6), più le restanti regioni in cui si trova una differenza, sempre negativa, da 1 a 3 punti percentuali (sempre ad eccezione del Molise con un saldo positivo dello 0,5%).

Se poi spostiamo la prospettiva secondo un calcolo regionale del tasso di accoglienza – calcolato rapportando il numero di posti nido con il numero di

⁹ Immaginando di considerare le domande effettuate come riflesso dell'espressione reale del bisogno, tralasciando quindi il margine di bisogni impliciti non manifestati, a causa di una diffusione incompleta di informazioni o di scelte logistiche vincolate.

domande d'iscrizione in valori assoluti – scopriamo, pur nelle ormai apprese tonalità differenti, che ogni regione non si trova lontana dal soddisfare la maggior parte del bisogno locale, con la sola eccezione della Liguria il cui valore scende al di sotto del 50%. Pertanto, il sistema pubblico, con 104.742 posti disponibili e 143.691 domande d'iscrizione a livello aggregato, sembra capace di soddisfare circa il 73% del bisogno nazionale, ma, con la sola eccezione del Molise, dove si arriva al 127% della copertura dell'esigenza regionale, appare evidente anche un mancato radicamento dell'offerta nella comunità, dove il servizio si dimostra sottoutilizzato e a volte sottovalutato in conseguenza di una programmazione locale non efficacemente calibrata.

grafico n. 5 –Capacità ricettiva e propensione alla domanda per regione (valori percentuali) al 01 gennaio 2001



Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

4.5. Alcune caratteristiche dei servizi per l'infanzia

Per delineare efficacemente il sistema dei nidi d'infanzia occorre tenere presente l'aspetto organizzativo e le componenti qualitative del servizio. Ricordando quanto detto in precedenza, dalle ultime fasi dell'evoluzione normativa emerge la volontà di raccordare la dinamica dei servizi per l'infanzia con le esigenze reali delle famiglie. Per far questo si è proceduto per una linea non solo rivolta al soddisfacimento numerico della domanda, ma anche secondo una ricerca di standard qualitativi più alti. Purtroppo, anche nel migliore dei casi, si verificano delle incongruenze atte a vanificare i benefici del servizio, principalmente:

- ☉ orari insufficienti, legati all'andamento delle festività comuni e delle interruzioni estive e che per giunta variano generalmente secondo il regolamento interno dei nidi (presenza di dati a livello regionale);

- liste d'attesa molto lunghe, dovute all'asimmetria tra domanda e offerta, nonché alla procedura di selezione ponderata secondo il luogo di residenza, grado di disagio familiare, sociale e sanitario, quindi della condizione lavorativa (presenza di dati a livello regionale);
- tariffe molto alte, teoricamente oscillanti tra un minimo un massimo fissati dal comune di residenza, sulla base del reddito familiare e patrimoniale (assenza di dati precedenti¹⁰).

Il calendario

Per avere una visione del quadro più vicina alla realtà, appare più utile cominciare con la descrizione dei dati relativi al calendario di funzionamento dei servizi. Per i nidi d'infanzia, in cui si vuole sostanziare un progetto educativo consolidato, ricorre mediamente un'apertura annua che va oltre i 10 mesi, ossia differente dal resto delle istituzioni scolastiche successive, dal punto di vista organizzativo, di conseguenza, rispondente in modo originale alle esigenze temporali delle famiglie (tabella n. 5).

tabella n. 5 – Settimane d'apertura dei nidi d'infanzia per regione (valori percentuali) – dal 01/09/1999 al 31/08/2000

Regioni	N. settimane d'apertura			
	39	40-44	45-48	49-52
Piemonte	4,1	49,4	36,1	10,4
Valle d'Aosta	0	9,1	45,5	45,5
Lombardia	5	71	20,8	3,1
Trentino-Alto Adige	11,4	6,8	65,9	15,9
Veneto	10,4	48,3	36,5	4,8
Friuli-Venezia Giulia	11,2	42,6	29,6	16,7
Liguria	7,6	34,8	52,2	5,4
Emilia-Romagna	20,4	66,8	10,8	2
Toscana	20,7	69,9	9,2	0,4
Umbria	4,5	40,9	48,5	6,1
Marche	6,6	50	30,9	12,5
Lazio	7,2	31,1	51,8	10
Abruzzo	9,8	17,1	68,3	4,9
Molise	0	40	60	0
Campania	6	47	47	0
Puglia	7,4	72,1	17,6	2,9
Basilicata	14,3	32,1	32,1	21,4
Calabria	15	30	40	15
Sicilia	4,7	59,9	32	3,5
Sardegna	3,1	42,2	34,4	20,3

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

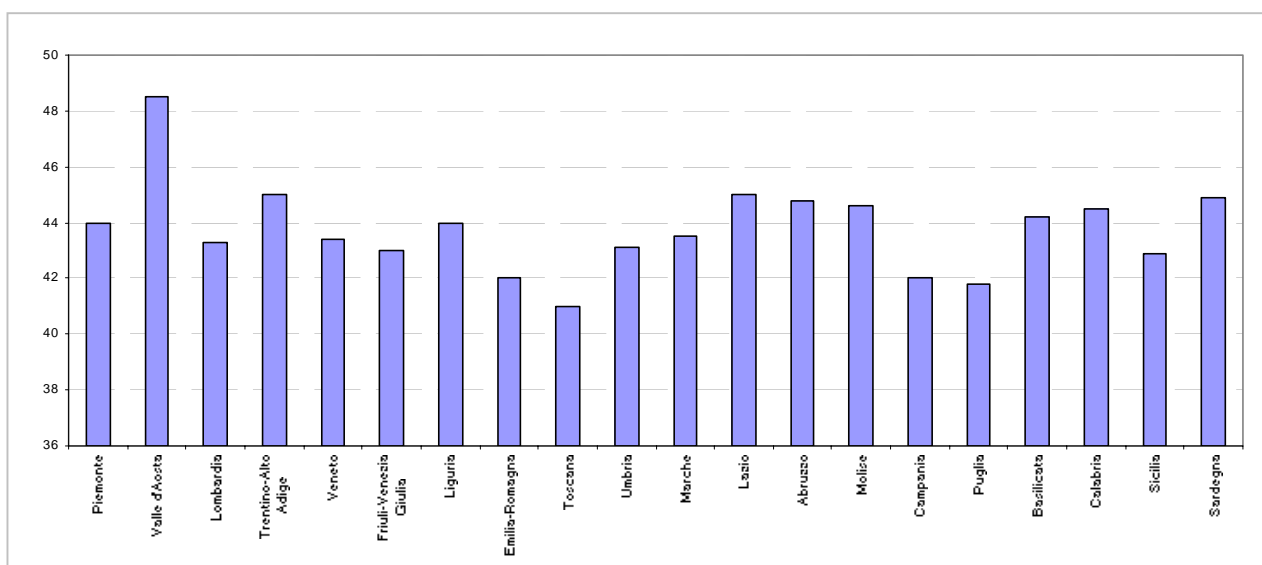
In Italia, nel 2000, il 54,4% dei nido (circa 1.550 istituti) operava un'apertura da 40 a 44 settimane annue, mentre il 34,4% (circa 850 istituti) tra le 45 e le 48.

¹⁰ Per avere un quadro attendibile delle tariffe medie utilizzate nei Comuni sarebbe necessaria una ricerca per campioni rappresentativi di dati originali, attraverso una somministrazione *in loco* di questionari adattati specificamente all'area di destinazione.

Focalizzando l'attenzione solo sulle settimane di apertura del servizio pubblico, nel 2000, è stato rilevato che quasi il 60% dei nidi è aperto dalle 40 alle 44 settimane e circa il 29% fino a 48 settimane; infatti, la media complessiva si aggira intorno alle 43 settimane (grafico n. 3).

Le differenze regionali appaiono ridotte, secondo questa osservazione dei dati: spicca in positivo solamente la Val d'Aosta, con un calendario medio di 48 settimane, mentre si notano valori medi inferiori a quello nazionale in Emilia Romagna, Campania, Puglia e Toscana (secondo l'ordine), comunque intorno alle 41-42 settimane.

grafico n. 3 – Settimane d'apertura media dei nidi d'infanzia pubblici per regione – dal 01/09/1999 al 31/08/2000



Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

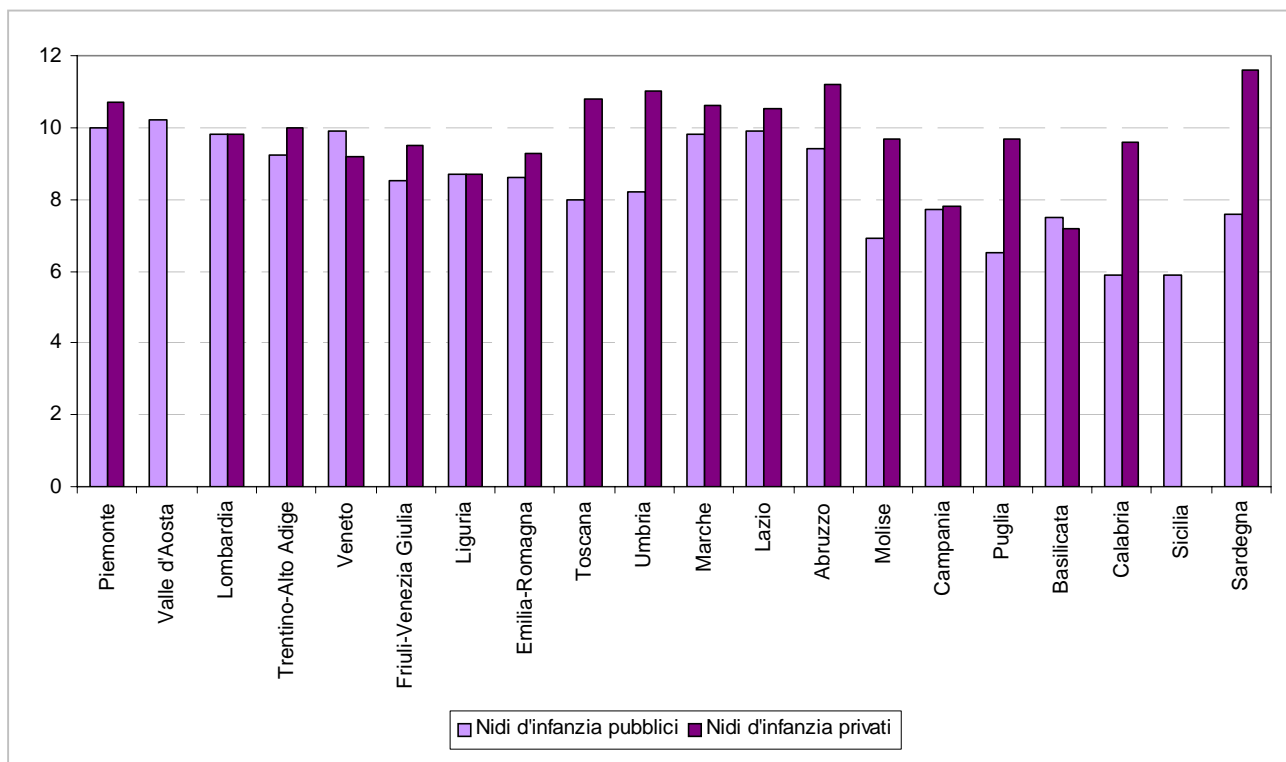
Per quanto concerne le settimane di apertura effettiva del servizio privato nel periodo compreso tra il 1° settembre e il 31 agosto 2000 risulta che la quota più consistente di servizi (pari al 36%) è aperta dalle 45 alle 48 settimane e un'altra di poco differente (pari al 34%) dalle 40 alle 44 settimane. Nel privato la media complessiva si calcola circa di 45 settimane ed anche qui la situazione a livello territoriale risulta abbastanza diversificata: da un calendario "minimo" costituito mediamente da 42 settimane proposto in Molise, si passa a uno "massimo" di circa 51 settimane proposto nell'aprovincia di Trento; per un totale di 11 regioni sopra la media nazionale.

L'orario

Un ulteriore approfondimento di questo livello di analisi possono fornirlo i dati sulle ore giornaliere d'apertura del servizio, ovviamente dei giorni feriali lunedì-venerdì (grafico n. 4). Anche qui si riscontra la tendenza (circa il 57%) a collocarsi nelle classi di valori medie, in cui gli istituti scelgono di rimanere aperti 9-10 ore al giorno; un quinto dalle 7 alle 8 ore; il 16% circa dalle 11 alle 12 ore giornaliere. La media nazionale si calcola intorno alle 9 ore, per una distribuzione territoriale piuttosto omogenea e un modello adottato dall'intera rete

decisamente comune (con qualche piccola eccezione: ad esempio, il Molise che mantiene i nidi aperti anche il sabato).

grafico n. 4 – Orari d'apertura media dei nidi pubblici e privati per regione –01/01/2001



Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nell'organizzazione degli istituti privati, invece, ritroviamo un'impostazione differente, come già in precedenza, rivolta verso tonalità appena più alte (media nazionale intorno a 9,7 ore giornaliere). La maggior parte dei servizi di questo tipo (circa il 36%) sono aperti dalle 11 alle 12 ore; un'entità poco inferiore (circa il 34%) programma un orario di 9-10 ore; più di un quinto degli istituti, invece, resta aperto dalle 7 alle 8 ore al giorno. A superare la media sono ben 13 regioni, tra le prime, Sardegna, Abruzzo e Piemonte. Ed il 71% delle strutture private prevede un'azione settimanale di cinque giorni (lun-ven), anche se vi sono delle differenze regionali che evidenziano come in 8 regioni la maggior parte dei nidi privati rimanga aperti anche di sabato, tra cui Molise, Basilicata e Sardegna che restano aperti sette giorni (compresa la domenica).

Nei servizi integrativi si registra mediamente una minore estensione temporale, come d'altronde previsto dalle forme organizzative adottate (tabella n. 6): i centri dei bambini e delle famiglie sono generalmente aperti otto mesi l'anno e propongono mediamente un'apertura irregolare nella settimana per un orario di frequenza che non supera le quattro ore al giorno.

tabella n. 6 – Settimane d'apertura dei servizi integrativi per regione (valori assoluti) – dal 01/10/1999 al 31/08/2000

Regioni	Centri per bambini e genitori					Spazi gioco					Servizi domiciliari				
	N. settimane d'apertura														
	>26	27-39	40-44	45-48	49-52	>26	27-39	40-44	45-48	49-52	>26	27-39	40-44	45-48	49-52
Piemonte	5	6	5	2	2	2	2	6	1	10	8	9	2	0	0
Valle d'Aosta	1	0	0	0	2	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Lombardia	15	13	32	6	2	9	4	8	1	0	0	0	0	2	1
Trentino-Alto Adige	2	5	0	0	0	0	2	0	0	1	22	15	8	9	37
Veneto	25	4	3	1	1	5	5	11	7	3	1	0	1	0	0
Friuli-Venezia Giulia	2	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	2	7	2	1	1	2	6	1	5	4	0	0	2	0	0
Emilia-Romagna	17	62	12	6	1	4	15	8	5	0	1	0	0	0	0
Toscana	4	8	9	0	1	3	17	14	0	2	0	0	2	0	1
Umbria	2	3	6	1	2	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0
Marche	6	3	7	1	0	2	1	1	4	3	0	0	1	0	0
Lazio	13	1	1	2	1	0	2	2	1	4	0	0	1	0	0
Abruzzo	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	2	2	0	2	0	1	0	4	0	0	1	1	0	0	0
Puglia	1	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	1	0	0	1	1	0	1	0	2	2	1	0	0	2	0
Totale	98	117	79	23	15	30	59	59	29	30	34	26	17	13	39

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Gli spazi di gioco garantiscono mediamente nove mesi per cinque giorni di apertura settimanale ed una frequenza giornaliera generale di 6 ore. I servizi domiciliari, se operanti presso il domicilio dell'educatore, rappresentano il massimo di omogeneità rispetto ai nidi d'infanzia, poiché prevedono un funzionamento medio di 10 mesi circa, un'apertura settimanale di 5 giorni ed una frequenza quotidiana di 5 ore in media; qualche differenza si manifesta se il servizio opera presso uno degli utenti, come ad esempio, una durata annua mediamente inferiore di circa due mesi o una frequenza giornaliera al di sotto delle cinque ore.

Le liste d'attesa

Come premesso, un altro aspetto da tener conto nell'analisi della qualità del servizio è la capacità reale di accogliere bambini da parte dei nidi d'infanzia. Sempre con particolare attenzione alle strutture pubbliche, è possibile esaminare il rapporto tra domande presentate e domande accolte (*tabella n. 7*) per riuscire a delineare la concreta capacità di risposta alle richieste effettuate.

tabella n. 7 – Domande di iscrizione, bambini iscritti, bambini in lista di attesa (valori assoluti) e bambini accolti (valori percentuali) nei nidi d'infanzia pubblici per regione - 30/09/2000

	<i>Domande di iscrizione</i>	<i>Bambini iscritti</i>	<i>Bambini in lista d'attesa</i>	<i>Bambini accolti</i>
Abruzzo	1.405	1.131	274	80,5%
Basilicata	845	615	230	72,8%
Calabria	783	567	216	72,4%
Campania	3.216	1.907	1.309	59,3%
Emilia-Romagna	19.789	15.673	4.116	79,2%
Friuli-Venezia Giulia	2.512	1.511	1.001	60,2%
Lazio	16.627	10.384	6.243	62,5%
Liguria	6.821	2.953	3.868	43,3%
Lombardia	28.996	19.878	9.118	68,6%
Marche	4.984	3.335	1.649	66,9%
Molise	167	163	4	97,6%
Piemonte	12.238	9.046	3.192	73,9%
Puglia	3.253	2.309	944	71,0%
Sardegna	3.093	1.980	1.113	64,0%
Sicilia	9.775	6.885	2.890	70,4%
Toscana	12.880	8.286	4.594	64,3%
Trentino A.A.	2.571	1.834	737	73,0%
Umbria	2.783	1.954	829	70,2%
Valle d'Aosta	691	334	357	48,3%
Veneto	10.262	5.979	4.283	58,3%
Totale	143.691	96.724	46.967	67,3%

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Mediamente un terzo delle domande d'iscrizione a livello nazionale viene posto in lista d'attesa per una percentuale del 67,3 di accoglienza delle richieste espresse. Ma, come in precedenza, il dato medio non si rappresenta in modo uniforme su tutto il territorio. Dodici regioni superano la media nazionale, con un massimo del 97,6% nel Molise; nove regioni si collocano al di sotto delle media con il minimo del 43,3% nella Liguria. A differenza di quanto rilevato in precedenza, sebbene la distribuzione assuma sempre un carattere di disomogeneità, lo sbilanciamento questa volta avviene verso il Sud dove tutte le regioni – ad eccezione della Campania, comunque vicina alla media nazionale – riportano dei valori superiori al 70%. La situazione generale non cambia anche in virtù di questa percentuale, poiché non solo è ristretta al Mezzogiorno, data probabilmente la maggiore domanda e la diversa interpretazione del ruolo dei nidi¹¹, ma tale valore risulta in ogni caso abbondantemente inferiore all'offerta che andrebbe prevista per soddisfare interamente le esigenze della popolazione: resta sempre un gap di un bambino su tre che attende il suo primo ingresso nei

¹¹ In seguito all'analisi del seminario Cnel-Istat sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, verranno esplicitate dettagliatamente gli orientamenti delle famiglie ad utilizzare le reti formali o le reti informali per la cura e l'educazione dei bambini.

servizi educativi. Come sottolineato pocanzi, al Centro-Nord le regioni, la cui capacità ricettiva veniva valutata potenzialmente non troppo lontana dalla copertura efficace della domanda, registrano valori di ricettività reale antitetici a quella potenziale (vedi Valle d'Aosta, Molise, Abruzzo).

4.6. Il finanziamento attraverso la legge 285/97

La spinta innovatrice che ha caratterizzato le esperienze di vari livelli decentrati di governo si può considerare estrinsecata nell'incremento di servizi per l'infanzia e, specificatamente, di servizi integrativi che hanno usufruito dei finanziamenti previsti da tale legge. Se pur in misura diversa, quindi, sia i nidi d'infanzia, sia i servizi integrativi, pubblici e privati, rappresentano un esempio di buon protagonismo nei vari contesti locali, in cui sono state gettate le basi per una corretta – anche se non perfetta – programmazione di piani coordinati di sviluppo sociale.

I nidi d'infanzia e i servizi integrativi finanziati con la 285/97

Il numero di servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido avviati in Italia a seguito dell'utilizzo di un finanziamento della ex 285/97 sono circa il 47,2% del totale e il 50,6% dei soli istituti pubblici (255 su 504). Questo modesto, ma concreto, risultato ottenuto dalla legge in oggetto è stato possibile in base all'intuizione, soprattutto relativa all'art. 5, di un ampliamento della tipologia di offerta.

A differenza dei servizi in questione, i nidi d'infanzia che hanno usufruito del finanziamento non superano mediamente l'8,2% (9,2% per i pubblici e 3,7% per i privati). È evidente che l'offerta di servizi integrativi, pur diversificata, e l'offerta di asili nido, dove si concentra di più la domanda insoddisfatta delle famiglie, non possono considerarsi ancora sufficienti e necessitano di un ulteriore sforzo di programmazione generale teso ad estendere ulteriormente quanto già sviluppato in un triennio.

Naturalmente il crescente protagonismo dell'iniziativa privata manca, ancora una volta, di omogeneità fra i livelli realizzativi raggiunti dai diversi contesti territoriali; e la capacità del servizio di diversificarsi alimenta una domanda sempre più selettiva che, specialmente quando si parla di nido d'infanzia, non risulta mai completamente soddisfatta su tutto il territorio (*tabella n. 8*).

Per quanto concerne i soli nidi d'infanzia e i servizi integrativi di tipo pubblico, l'Abruzzo, la Puglia e la Calabria hanno utilizzato interamente il finanziamento della legge 285/97. Le Regioni che hanno utilizzato una buona parte dei fondi provenienti da questa legge sono state il Piemonte, il Friuli-Venezia Giulia, la Campania, il Veneto, il Lazio, l'Abruzzo e le Marche. In coda per l'utilizzo del fondo nazionale si trovano Sardegna e Umbria, Emilia-Romagna e Toscana, soprattutto riguardo ai servizi integrativi. La motivazione principale per cui in alcune regioni questa legge ha avuto un debole investimento è da ricercare nell'utilizzo di altre fonti di finanziamento per lo più di tipo regionale (per l'Umbria quasi l'89%, per l'Emilia-Romagna il 45,7% e per la Toscana il 42,2% dei servizi; a queste regioni si aggiunge anche la regione Marche con il 44,4%).

Per i nidi e i servizi integrativi di tipo privato la 285/97 sembra non essere stata la scintilla d'inizio, in quanto solo 37 strutture hanno ricevuto un contributo. Il che dimostra nuovamente la caratteristica del settore privato di essere un po' satellitare, nonostante sia chiara la necessità di una programmazione congiunta finalizzata al soddisfacimento dell'intera domanda, sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo.

tabella n. 8 – Accesso ai finanziamenti della 285/97 (numero strutture) – anno 2000

<i>Dati rilevanti</i> <i>Regioni</i>	<i>Nidi d'infanzia pubblici</i>	<i>Nidi d'infanzia privati</i>	<i>Servizi integrativi pubblici</i>	<i>Servizi integrativi privati</i>
Piemonte	23	2	38	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Lombardia	33	6	51	2
Trentino A.A.	0	0	0	1
Veneto	6	3	36	1
Friuli-Venezia Giulia	7	0	6	1
Liguria	6	0	19	0
Emilia-Romagna	66	1	35	3
Toscana	16	1	19	2
Umbria	1	0	7	1
Marche	7	0	13	1
Lazio	20	0	14	5
Abruzzo	6	2	1	1
Molise	0	0	0	0
Campania	3	1	10	0
Puglia	1	1	3	0
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	3	1	1	0
Sicilia	14	0	0	0
Sardegna	1	0	2	1
Totale	215	18	255	19

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

4.7. Il nido d'infanzia per i bambini stranieri

La presenza di minori stranieri in Italia Il costante flusso migratorio in entrata che ha caratterizzato negli ultimi anni il nostro Paese ha portato, come prima conseguenza, una connotazione multietnica e multirazziale della popolazione e, come effetto secondario, un incremento della popolazione residente sul territorio italiano, nonostante il saldo naturale¹² della stessa risulti storicamente negativo. L'Italia in quanto a presenza straniera residente si trova in coda rispetto al resto dell'Europa, ma detiene un numero considerevole di minori stranieri (circa 277.976 a gennaio 2001, ultima rilevazione ufficiale) pari a circa il 19% della popolazione straniera residente (tabella n. 9). Il dato si mostra abbastanza uniforme in ogni regione, benché una certa disomogeneità emerga dal confronto tra minori stranieri e residenti nella stessa regione. Inevitabilmente, i movimenti culturali e politici, insieme alla natura dei provvedimenti e dei servizi che ne scaturiscono, nonché le aspettative correlate alle economie locali, possono influenzare la composizione territoriale della popolazione straniera minorile: al Centro e al Nord l'incidenza di minori provenienti da altri paesi ogni 1.000 residenti risulta più alta rispetto al Sud e alle

¹² Differenza tra nati vivi e morti nello stesso periodo.

Isole, con un massimo del 53 per 1.000 in Emilia Romagna ed un minimo del 5 per 1.000 in Basilicata e Campania. Il numero complessivo di minori con permesso di soggiorno al 2001 era il 63.788, composto per il 51,2% di minori della fascia 0-14 anni, che per oltre il 70% dei casi collega le motivazioni d'ingresso in Italia alla presenza di componenti familiari di origine sul territorio.

tabella n. 9 – Minori stranieri residenti per regione – 01/01/2001

	<i>minori residenti</i>	<i>% minori stranieri residenti sul totale degli stranieri residenti</i>	<i>minori stranieri residenti per 1000 minori residenti</i>
Piemonte	22.062	20,5	35,4
Valle d'Aosta	487	20,3	26,4
Lombardia	69.429	20,4	48,2
Trentino-Alto Adige	5.754	20,3	32,1
Veneto	31.412	22,3	43
Friuli-Venezia Giulia	5.561	17,2	34,4
Liguria	6.445	16,8	31,6
Emilia-Romagna	28.847	22,1	52,6
Toscana	21.761	19,3	43,6
Umbria	5.801	19,7	46,2
Marche	9.350	22,5	40,6
Lazio	33.438	14,3	36,9
Abruzzo	4.451	18,6	19,9
Molise	392	16,9	6,7
Campania	7.343	13,1	5,5
Puglia	6.825	18,4	8
Basilicata	629	17,6	5,3
Calabria	3.130	16	7,3
Sicilia	12.960	18,5	11,7
Sardegna	1.899	14,7	6,5
Italia	277.976	19	27,5

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

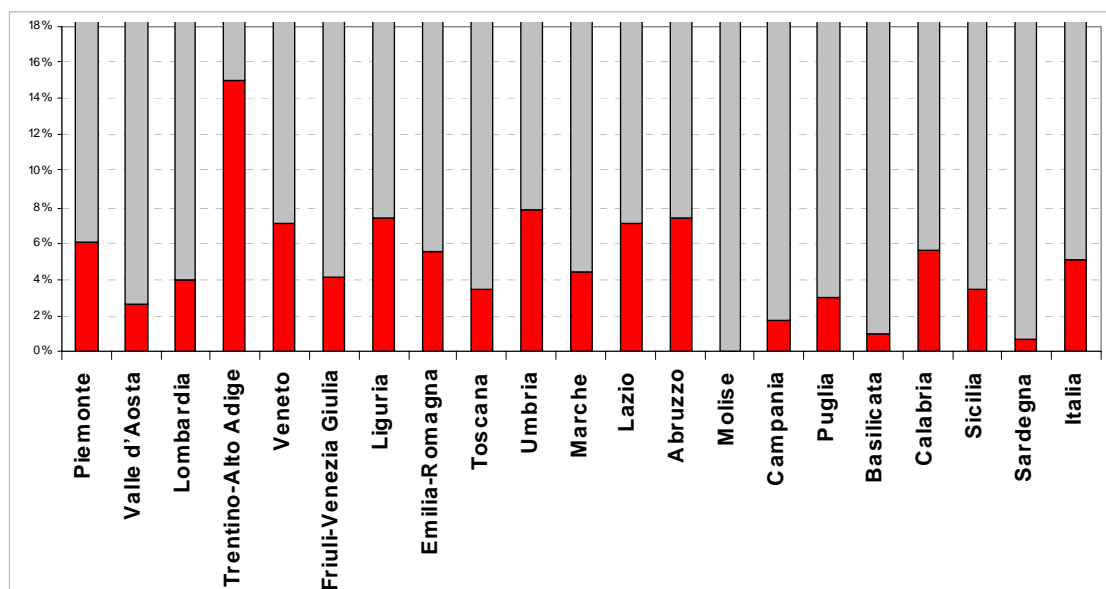
I bambini stranieri nei nidi d'infanzia

Il supporto ricercato nei nidi d'infanzia da parte delle famiglie italiane è valido anche come sostegno per le famiglie straniere presenti sul territorio, soprattutto in relazione alla mancanza di una rete parentale informale vicina che provveda alle esigenze organizzative ed educative dei figli. Secondo l'indagine del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza la percentuale media di bambini iscritti ai nidi pubblici in Italia sarebbe circa il 5,3% del totale degli iscritti (*grafico n. 5*), nel 2001, nel 60,4% delle strutture pubbliche, percentuale composta dal 17,9% che ne ha solamente uno, il 14,1% che ne ospita mediamente due, il 13,2% da tre a quattro, e il resto che offre il servizio a cinque e oltre bambini stranieri. Il maggior numero di bambini stranieri iscritti nei nidi pubblici spicca nel Trentino Alto Adige (in particolare nella

provincia di Bolzano) con il 15% e, a seguire, in Umbria, Abruzzo e Lazio, con valori intorno all'8%. Mentre il Molise registra un'assenza totale, la Sardegna solo 14 bambini su 1980 iscritti circa e la Basilicata 6 iscritti stranieri su 615 totali – entrambe le Regioni si aggirano intorno all'1%.

Nei nidi d'infanzia privati la quota rilevata di bambini stranieri iscritti sul totale arriva circa al 4%, all'interno di circa il 35% delle strutture.

grafico n. 8 – Bambini stranieri iscritti in rapporto agli iscritti totali per regione – 01/01/2001



Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

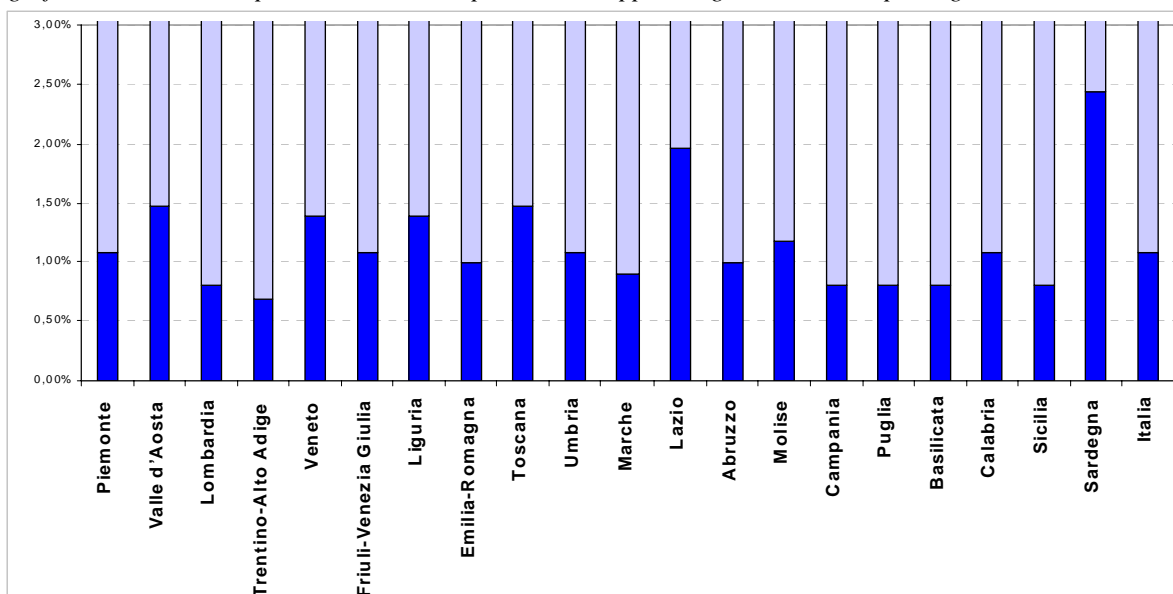
4.8. La disabilità nei nidi d'infanzia

I bambini portatori di handicap nel nido d'infanzia

Le uniche statistiche a livello nazionale sui bambini portatori di handicap negli asili nido sono riconducibili all'istruzione e, quindi, non possono essere in grado di tracciare il quadro della distribuzione territoriale in modo dettagliato, né la reale consistenza della domanda o, più in generale, dell'esigenza.

L'unico dato relativo al sistema dei servizi per l'infanzia 0-3 anni proviene dall'indagine dell'Istituto degli Innocenti, il quale calcola a gennaio 2001 un'incidenza media percentuale, rispetto al totale degli iscritti nei nidi pubblici a livello nazionale, pari all'1,1 (grafico n. 8). L'indagine, in questo caso, presenta un buon grado di uniformità tra le regioni, con un'eccezione positiva nel Lazio e nella Sardegna che raddoppiano la quota, e con un'eccezione negativa nelle province autonome di Bolzano e Trento che portano il Trentino Alto Adige allo 0,7% – stessa quota, peraltro, della presenza media di bambini disabili nei nidi del settore privato.

grafico n. 8 – Bambini portatori di handicap iscritti in rapporto agli iscritti totali per regione – 01/01/2001



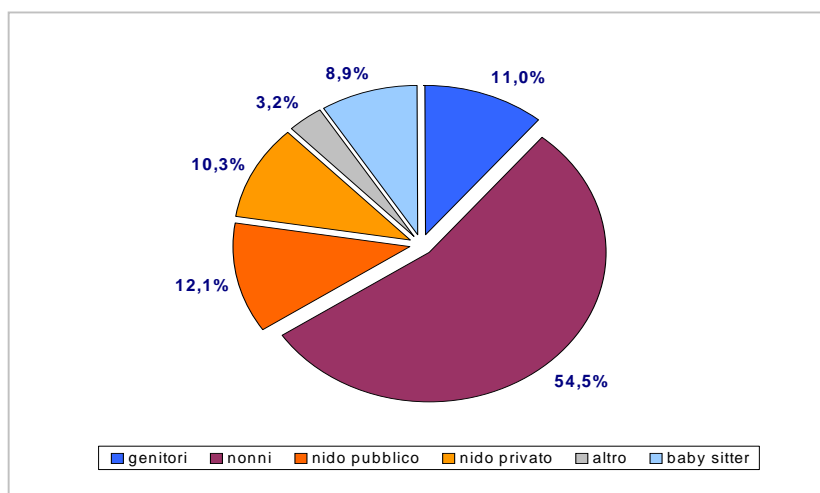
Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

4.9. La scelta di reti formali o informali per la cura dei bambini

Le reti informali

Secondo un'indagine Cnel-Istat sulla "maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro", in cui si dedica particolare attenzione alle reti formali e informali per la cura dei bambini, una peculiarità del nostro Paese è ravvisabile proprio nella solidarietà intergenerazionale che porta all'utilizzo di aiuti informali. Quando una madre si trova a lavoro, secondo questa ricerca, circa 6 bambini su dieci sono affidati ai nonni, mentre solamente due su dieci frequentano un asilo nido pubblico o privato (grafico n. 9).

grafico n. 9 – Modalità di affidamento dei bambini per le madri che lavorano – 2002



Fonte: elaborazioni IRES su dati Istat-Cnel

A livello territoriale l'analisi condotta fa riferimento solo a dati suddivisi per macro-aree geografiche (tabella n. 10). Il Mezzogiorno sembra distinguersi per un'incidenza di bambini affidati ai nonni per oltre la metà delle modalità, ma con una quota lievemente più bassa rispetto al resto della Penisola. Tuttavia, l'esigenza torna ad essere più forte soprattutto al Sud in riferimento alla maggiore quota di bambini affidati ai *baby-sitter*, ad altri familiari e conoscenti o accuditi dagli stessi genitori.

tabella n.10 – Modalità di affidamento dei bambini per ripartizione geografica di residenza della madre (valori percentuali) – 2002

	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud e Isole</i>
genitori	7,7	9,8	10,9
nonni	56,4	52,8	52
altro	2,5	2,7	5,2
baby-sitter	10,4	9,8	13
nido pubblico	14,9	12,8	5,7
nido privato	8,2	12,2	13,3

Fonte: elaborazioni IRES su dati Istat-Cnel.

Le differenze regionali più consistenti si osservano nella presenza dei bambini nei nidi d'infanzia (vedi § 3.2 - tabella n. 3). La minore disponibilità di servizi pubblici per l'infanzia nel Mezzogiorno porta inevitabilmente ad una scelta di modalità differenti di affidamento dei figli, che solo per il 6% frequentano un nido pubblico (contro il 13% e il 15% rispettivamente del Centro e del Nord). A parziale compensazione di questa assenza di strutture pubbliche, nelle regioni Meridionali si trova una maggiore presenza di nidi d'infanzia di natura privata.

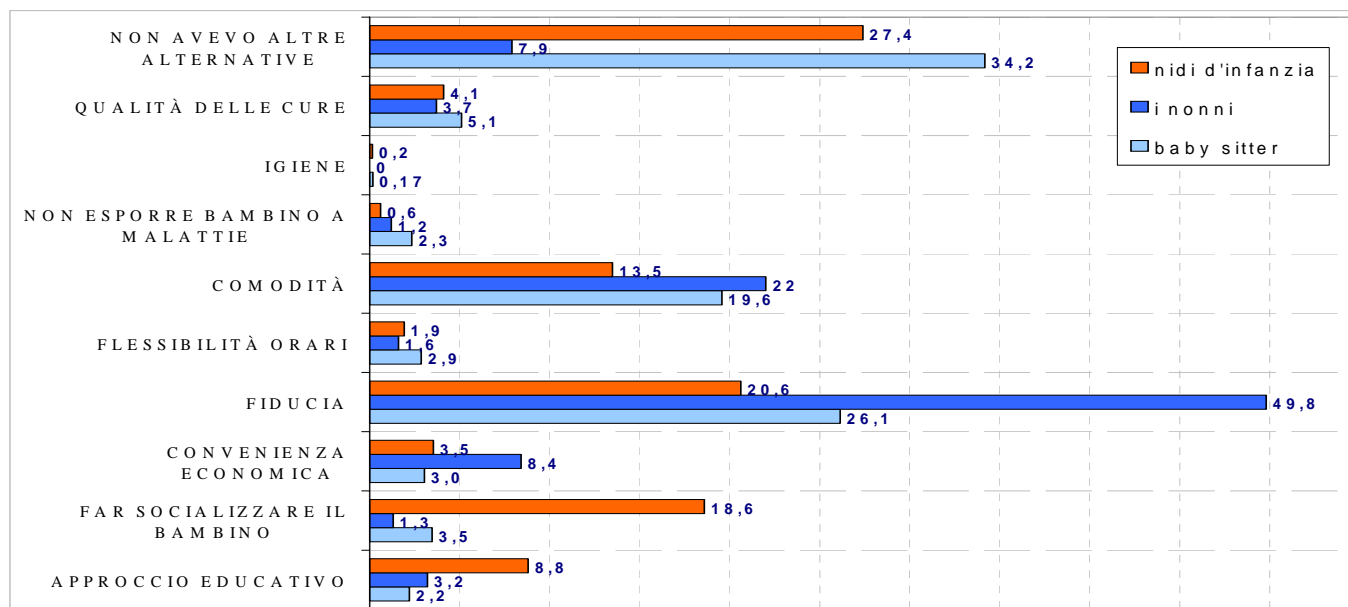
Il ricorso al sostegno dei nonni da parte delle famiglie non deve caratterizzare un sistema per l'infanzia che si basi su una solidarietà generazionale, culturalmente e socialmente rilevante, ma al contempo forviante della reale esigenza delle famiglie di una rete equa di servizi, organizzata per chi non può contare sui propri parenti.

Le scelte delle famiglie

Sempre secondo l'analisi Cnel-Istat, le donne che esprimono atteggiamenti positivi nei confronti dei servizi per l'infanzia, manifestando una scelta volontaria per le strutture pubbliche sono mediamente il 74% delle madri. La preferenza per l'asilo privato risulta inferiore di qualche punto percentuale, ma non denota una situazione di sfiducia delle famiglie, piuttosto un'opzione di "ripiego" rispetto al mancato accesso ad un nido pubblico. Le motivazioni più frequenti che inducono le madri a rinunciare alla frequenza dei figli nei servizi pubblici per l'infanzia sono: la mancanza di posti per il 22%; la carenza di strutture nel comune di residenza per il 21% (nel Sud l'assenza di nidi d'infanzia nel proprio comune è denunciata per il 34% mentre al Nord per il 15%); la retta troppo cara per il 19%; gli orari non buoni per il 7,4%. Al contrario i motivi principali che portano le famiglie a scegliere di affidare i bambini ad un nido d'infanzia piuttosto che ai nonni o al *baby-sitter* sono i seguenti (grafico n. 10): la mancanza di alternative e la comodità; ma anche la fiducia, la socialità e l'educazione del bambino. I primi motivi, in relazione con quel 74% di scelta volontaria da parte delle madri,

suggerisce l'esigenza di una maggiore diffusione sul territorio di strutture per l'infanzia, nonché di maggiori disponibilità di posti. Le altre motivazioni riguardanti la fiducia, l'approccio educativo e la convinzione di far socializzare i bambini inducono a riflettere sull'informazione che le famiglie hanno raccolto. La Legge n. 285, del 28/08/1997, che prevedeva un'implementazione in termini pedagogici delle attività svolte nei nidi, insieme alla formazione continua degli educatori, ha portato dei risultati visibili dalle madri intervistate che ritengono opportuno sviluppare la crescita e l'identità dei figli all'interno di tali strutture. Il confronto con le alternative al servizio offerto dai nidi si presenta interessante. La crescita e l'educazione dei bambini risulta sicuramente migliore presso gli asili, ma la fiducia¹³, ovviamente, è più forte verso i propri genitori e meno verso il *baby-sitter*. D'altronde, la comodità maggiore si trova nell'affidare i figli a qualcuno all'interno della propria abitazione, tanto più non è presente una diffusione organizzata dei servizi per l'infanzia. Anche la convenienza economica non appare tra i principali motivi, ma la scelta di un nido è più conveniente di un *baby-sitter* e palesemente più dispendiosa di una nonna. Il *baby-sitter*, comunque, si presenta come alternativa più frequente, che, nonostante le basse percentuali, offre un servizio giudicato più igienico, più salubre e più accurato. In queste direzioni dovrebbero spostarsi gli obiettivi di un servizio per l'infanzia, pubblico e privato, che, dal punto di vista quantitativo, sia più disponibile e, dal punto di vista qualitativo, sia ancora più attento alla qualità delle cure e alla crescita della personalità del bambino.

grafico n. 10 – Motivi principali di affidamento del bambino al nido d'infanzia, ai nonni, a baby-sitter (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni IRES su dati Istat-Cnel.

¹³ La motivazione "fiducia" verso i soli nidi pubblici è pari al 21,3%.

5. Le scuole d'infanzia

L'Istat, attraverso una classificazione del sistema scolastico per gradi e per macroaree geografiche presente nel rapporto annuale 2003 – basata su elaborazioni dei dati raccolti nel Censimento –, offre una serie di indicatori relativi alle scuole d'infanzia, quindi rilevanti per le persone residenti di 3-5 anni (in Italia 1.601.465 bambini), che permette di confrontare il numero di strutture e di insegnanti con l'entità della domanda basata sugli iscritti, negli anni scolastici 1996-1997 e 2001-2002. Secondo tale rapporto il numero di scuole materne sul nostro territorio ha subito una diminuzione dal 1996, in cui si contavano 25.944 istituti, al 2001, che registra 25.041 scuole d'infanzia. In questo stesso anno scolastico l'entità della domanda nominale, ossia il numero di bambini iscritti, riporta una situazione paradossale poiché il già inadeguato rapporto tra numero di bambini (1.577 mila circa) e strutture a disposizione, dell'anno 1996-97, viene nuovamente allargato da una domanda d'iscrizione per l'anno 2001-02 di 1.596.431 bambini. In Italia, nel quinquennio di riferimento, il numero di bambini per insegnante è variato mediamente da 12,8 a 12,0: indicando apparentemente una maggiore attenzione della docenza, in termini puramente quantitativi, comunque insufficiente a soddisfare il bisogno formativo di questa fascia d'età particolarmente sensibile al sistema di trasmissione dei parametri cognitivi e delle basi etico-culturali. Tutto ciò in considerazione di un rapporto di squilibrio con i gradi scolastici superiori, in cui ci sono 9,7 alunni elementari e 8 alunni di scuola media per ogni insegnante.

Le considerazioni che derivano dal confronto tra il numero di bambini per sezione (22,3 nel 2001 contro un 23,4 del 1996) e l'aumento del numero di insegnanti di 9.611 unità – per quanto indipendente da una programmazione reale dell'offerta di servizi per l'infanzia – devono necessariamente essere ponderate secondo una valutazione condotta per aree geografiche. La distribuzione degli insegnanti e delle sezioni sul territorio appare uniforme di fronte ad un aumento del tasso di scolarità in tutto il Paese in maniera più o meno regolare (da 93,9 nel 1996 a 101,3 nel 2001)¹⁴, ma proprio in relazione a tale omogeneità si potrebbe manifestare un problema di soddisfazione della domanda in tutto il Sud dell'Italia. Il maggior numero di bambini appartenenti all'età prescolastica presenti nel Mezzogiorno trova corrispettivo nell'offerta di strutture e nel numero medio di insegnanti per individuo solo in virtù della diminuzione, tra l'altro molto graduale, di circa 40.700 iscritti, avvenuta dal 1996 all'anno scolastico 2001-2002.

5.1. I dati regionali

L'offerta e il tasso di scolarità

Per avere una visione più dettagliata e attendibile a livello territoriale si possono utilizzare, anche qui, i dati regionali sulle scuole materne del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ("l'Istituto degli Innocenti"), rilevati fino all'anno scolastico 2000.

La diffusione delle scuole per l'infanzia, al contrario di quanto accade per i nidi, è piuttosto uniforme in tutte le regioni (*tabella n. 12*), con un numero di bambini

¹⁴ Il tasso di scolarità più alto di 100 può verificarsi quando frequenta le scuole un consistente numero di bambini, anche immigrati, non ancora regolarmente iscritti nelle anagrafi comunali.

iscritti ogni 100 bambini in età (tasso di scolarità) molto alto e molto prossimo alle cifre delle scuole elementari in ognuna di queste – sebbene nel Sud e nelle Isole vi siano punte di minima frequenza, come in Sicilia (91,8%) e in Campania (96%). Ciò indica una forte domanda, pressoché esplicita dovunque, particolarmente collegata all'offerta sul territorio di cui la popolazione è consapevole. Anche in considerazione della non obbligatorietà di frequenza delle scuole materne rispetto alle elementari

tabella n. 12 – Numero di iscritti e tasso di scolarità delle scuole materne – 2000

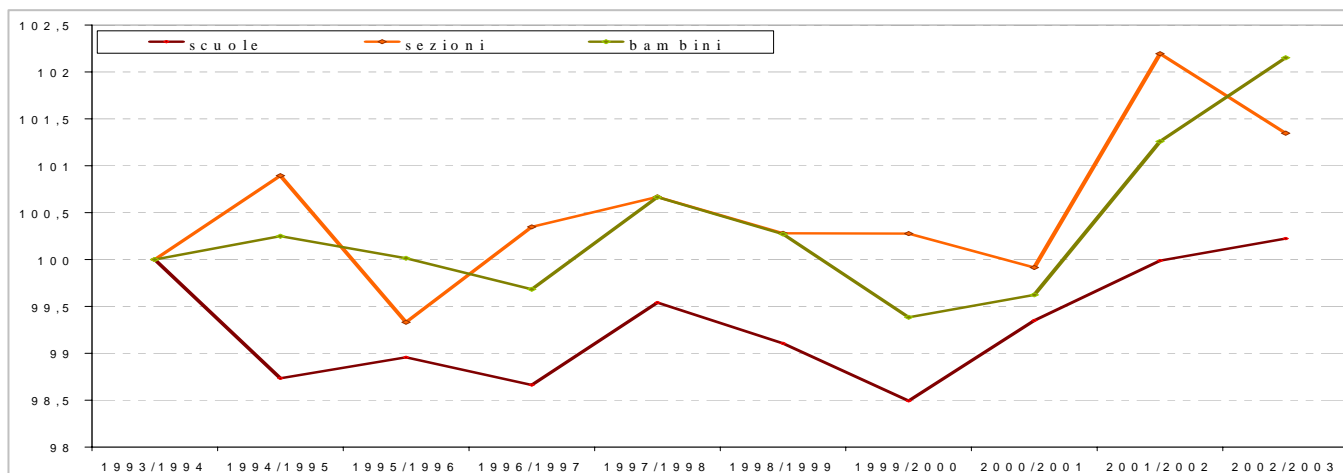
	<i>bambini iscritti</i>	<i>bambini iscritti ogni 100 bambini 3-5 anni</i>
Piemonte	99.564	98,3
Valle d'Aosta	3.047	97,4
Lombardia	231.497	98,6
Trentino-Alto Adige	27.905	92,2
Veneto	120.635	101,1
Friuli-Venezia Giulia	25.919	99,4
Liguria	34.052	102,7
Emilia-Romagna	88.481	98,8
Toscana	80.101	101,5
Umbria	19.823	102,3
Marche	37.016	102,7
Lazio	143.451	99,3
Abruzzo	35.272	101,6
Molise	8.788	99,4
Campania	203.780	96
Puglia	134.489	101,7
Basilicata	18.007	100,8
Calabria	65.278	99,8
Sicilia	161.495	91,8
Sardegna	43.927	101,9
Italia	1.582.527	98,5

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Le sezioni

Se mettiamo in relazione il numero di bambini iscritti con il numero di scuole, presenti nell'arco temporale che va dall'anno scolastico 1993/94 al 1999/00, sembra evidente un andamento dell'esigenza superiore rispetto alla capacità del territorio di fornire strutture adeguate (*grafico n. 10*). Ma se nello stesso periodo confrontiamo l'organizzazione degli istituti scolastici, ossia il numero di sezioni in cui i bambini vengono posti, si legge una tendenza, pur sconnessa e sottostimata rispetto l'esigenza, appena in linea con l'entità della domanda di bambini frequentanti.

grafico n. 10 – trend dell'offerta di scuole materne, sezioni e bambini iscritti– anni scolastici 1993-2003
(1993/94= 100)



Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Istat.

Analizzando, oltre che in senso diacronico, il numero di scuole e sezioni sincreticamente rilevate nell'anno 2000 in tutte le regioni, si rileva una sostanziale uniformità territoriale (*tabella n. 13*): il numero di sezioni per bambini si calcola intorno al 4,2 in Italia, con molte regioni al di sopra della media nazionale (il massimo si riscontra in Val d'Aosta). Gli iscritti registrati mediamente per ogni sezione verificano l'omogeneità della distribuzione con un valore medio del Paese pari a 21,5 (punta minima d'eccellenza la Val d'Aosta con 17,2 bambini per sezione).

tabella n. 13 – Numero di scuole materne, di sezioni, incidenza strutturale e bambini iscritti per sezione – 2000

	scuole	sezioni	numero sezioni per 100 bambini	bambini iscritti per sezione
Piemonte	1.628	4.084	4	24,4
Valle d'Aosta	92	177	5,7	17,2
Lombardia	3.091	9.406	4	24,6
Trentino-Alto Adige	611	1.381	4,6	20,2
Veneto	1.758	5.129	4,3	23,5
Friuli-Venezia Giulia	464	1.147	4,4	22,6
Liguria	591	1.452	4,4	23,5
Emilia-Romagna	1.459	3.717	4,2	23,8
Toscana	1.368	3.406	4,3	23,5
Umbria	428	893	4,6	22,2
Marche	641	1.617	4,5	22,9
Lazio	1.903	6.215	4,3	23,1
Abruzzo	693	1.552	4,5	22,7
Molise	186	408	4,6	21,5
Campania	3.185	8.808	4,2	23,1
Puglia	1.715	5.881	4,4	22,9
Basilicata	341	842	4,7	21,4
Calabria	1.489	3.069	4,7	21,3
Sicilia	2.742	6.962	4	23,2
Sardegna	823	2.022	4,7	21,7
Italia	25.208	68.168	4,2	23,2

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Gli insegnanti A compensazione della moderata inefficacia strutturale, si rilevano valori positivi in campo di personale formativo. Sebbene l'Italia abbia registrato un modesto miglioramento negli anni in termini di numero medio di bambini per insegnante, raggiungendo insieme a Danimarca e Finlandia la quota minima europea, risulta evidente che le peculiarità del servizio offerto dalle scuole materne debba prevedere una maggiore e specifica attenzione ottenibile solo attraverso l'implementazione numerica di insegnanti qualificati. A tale proposito, nel nostro Paese la formazione continua è assente anche in questo ambito dove la preparazione degli educatori è senza dubbio un fattore indispensabile per la riuscita di un servizio, pubblico e privato, ritenuto di fondamentale importanza per le famiglie italiane.

tabella n. 14 – Numero di insegnanti e di bambini per insegnante – 2000

	<i>insegnanti</i>	<i>bambini per insegnante</i>
Piemonte	8.199	12,1
Valle d'Aosta	350	8,7
Lombardia	16.764	13,8
Trentino-Alto Adige	3.530	7,9
Veneto	7.898	15,3
Friuli-Venezia Giulia	2.173	11,9
Liguria	2.893	11,8
Emilia-Romagna	7.257	12,2
Toscana	6.712	11,9
Umbria	1.780	11,1
Marche	3.285	11,3
Lazio	10.639	13,5
Abruzzo	3.042	11,6
Molise	764	11,5
Campania	16.872	12,1
Puglia	10.414	12,9
Basilicata	1.683	10,7
Calabria	5.942	11
Sicilia	11.652	13,9
Sardegna	3.896	11,3
Italia	125.745	12,6

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

5.1.1 La frequenza nelle scuole d'infanzia

I dati del Censimento generale

Sebbene anche le statistiche del 14° Censimento generale Istat relative alle scuole materne non possano essere confrontate con i numeri raccolti dall'Istituto degli Innocenti, i dati sembrano confermare una tendenza delle scuole d'infanzia a corrispondere meglio la domanda rispetto agli asili nido, ma l'offerta anche qui non copre completamente un'esigenza che tende continuamente ad ampliarsi, sia quantitativamente che qualitativamente. I dati Istat indicano che i bambini in età 3-5 anni che frequentano una scuola materna sono 1.384.964 (1.495.035 e si considerano anche i 110.071 bambini di 2 anni¹⁵ che accedono in anticipo alla prescuola). La popolazione in età che frequenta quotidianamente le scuole dell'infanzia sono notevolmente aumentati, dal 71,6% del 1991 al 94,2%. I dati del Censimento permettono anche qui una classificazione dell'utenza su base regionale, provinciale e comunale, se si considerano solo i Grandi Comuni (*tabella n. 15*). A livello di ripartizione territoriale, si nota una maggiore presenza di bambini frequentanti nel Mezzogiorno, in cui tra Regioni meridionali e Isole si raggiunge il 40% della popolazione di 3-5 anni che ogni giorno usufruiscono del servizio. Il Centro ed il Nord-est detengono ciascuno una quota del 18% circa, mentre la parte Nord-occidentale dell'Italia conta una quota pari al 24% di utenti. Ad un livello territoriale maggiore, spicca la quota di frequentanti delle regioni Lombardia, Piemonte (dove si evidenzia un gran numero di bambini frequentanti nella provincia di Torino), Campania (in cui emerge una notevole frequenza nella provincia di Napoli) e in Sicilia. Naturalmente anche la provincia di Roma si caratterizza per un ingente numero di popolazione in età che utilizza il servizio delle scuole d'infanzia (*allegato n. 5*).

5.2. Una proiezione nel tempo del grado di copertura delle scuole d'infanzia

I possibili iscritti

Per ipotizzare l'entità della domanda di posti e di strutture necessarie a far fronte al numero di bambini compresi tra i 3 e i 5 anni che nel 2005 e, successivamente, nel 2010 chiederanno di essere iscritti alle scuole d'infanzia delle rispettive regioni si può sviluppare un procedimento scientifico basato sulle proiezioni dell'Istat della popolazione in età residente. Incrociando queste stime con le serie storiche e con i dati provvisori dello stesso Istituto Statistico Nazionale relativi ai bambini iscritti in Italia per ricavarne la tendenza media, si riesce ad ottenere la proiezione del tasso di scolarità del prossimo anno, nonché di fine decennio. I risultati che si leggono dalla variazione della media nazionale indicano una diminuzione dell'incidenza degli iscritti possibili su 100 bambini in età (*tabella n. 16*). Il tasso si riduce dal 101,3% a circa il 97%, sia per il 2005 che per il 2010, segnalando in termini previsionali una minore capacità ricettiva delle strutture attualmente disponibili. Ciò sottolinea l'esigenza di una rilevazione capillare nel territorio che non trascuri alcun residente di 3-5 anni potenzialmente fruitore del servizio per l'infanzia e che tenga conto (come le elaborazioni Istat) delle migrazioni interne secondo un approccio multidimensionale, ossia considerevole delle aree di origine e di destinazione, soprattutto dei minori stranieri.

¹⁵ L'Istat fa riferimento ai soli bambini di 2 anni nati entro il 30 giugno 1999.

tabella n. 16 – Numero bambini residenti e di bambini iscritti – proiezione 2005 e 2010

	2003			2005			2010		
	<i>bambini residenti 3-5 anni</i>	<i>bambini iscritti</i>	<i>tasso di scolarità</i>	<i>bambini residenti 3-5 anni</i>	<i>bambini iscritti</i>	<i>tasso di scolarità</i>	<i>bambini residenti 3-5 anni</i>	<i>bambini iscritti</i>	<i>tasso di scolarità</i>
Piemonte	107.098	105.143	98,2	109.538	105.984	96,8	109.553	108.528	99,1
Valle d' Aosta	3.189	3.279	102,8	3.423	3.305	96,6	3.194	3.385	106,0
Lombardia	250.105	246.185	98,4	258.672	248.154	95,9	252.595	254.110	100,6
Trentino-Alto Adige	33.537	29.721	88,6	33.835	29.959	88,5	31.286	30.678	98,1
Veneto	128.601	129.210	100,5	132.719	130.244	98,1	128.016	133.370	104,2
Friuli-Venezia Giulia	29.538	28.113	95,2	31.159	28.338	90,9	31.120	29.018	93,2
Liguria	35.516	36.086	101,6	36.080	36.375	100,8	35.617	37.248	104,6
Emilia-Romagna	99.096	96.882	97,8	104.914	97.657	93,1	100.098	100.001	99,9
Toscana	84.823	85.220	100,5	87.688	85.902	98,0	86.908	87.963	101,2
Umbria	22.168	21.185	95,6	23.081	21.354	92,5	24.108	21.867	90,7
Marche	39.639	38.938	98,2	40.795	39.250	96,2	42.009	40.191	95,7
Lazio	149.996	148.370	98,9	156.470	149.557	95,6	158.632	153.146	96,5
Abruzzo	35.562	34.703	97,6	35.776	34.981	97,8	40.512	35.820	88,4
Molise	10.393	8.500	81,8	10.374	8.568	82,6	11.219	8.774	78,2
Campania	205.482	204.565	99,6	203.479	206.202	101,3	214.323	211.150	98,5
Puglia	129.153	134.604	104,2	129.532	135.681	104,7	139.915	138.937	99,3
Basilicata	18.844	17.306	91,8	19.003	17.444	91,8	21.320	17.863	83,8
Calabria	62.033	62.185	100,2	60.634	62.682	103,4	70.460	64.187	91,1
Sicilia	166.324	158.238	95,1	163.042	159.504	97,8	174.359	163.332	93,7
Sardegna	42.736	42.351	99,1	43.870	42.690	97,3	46.367	43.714	94,3
Italia	1.609.806	1.630.784	101,3	1.684.084	1.643.830	97,6	1.721.611	1.683.282	97,8

Fonte: elaborazioni IRES su dati del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e stime Istat.

5.3. Le scuole d'infanzia per i bambini stranieri

Secondo l'Istat, a partire dall'anno scolastico 1983/84 il numero di alunni stranieri, in tutti i livelli scolastici, è passato da 6.104 a 181.767 nel 2002. La maggior parte (56%) sono minori provenienti da paesi extraeuropei. Il totale degli stranieri iscritti in Italia rappresenta il 2,3% del totale degli alunni di tutte le scuole del territorio. Un'indagine Istat rileva i giudizi sull'accoglienza delle strutture del nostro Paese di insegnanti, genitori con figli iscritti e altra popolazione. Il 39% afferma che la scuola italiana non è abbastanza pronta nei confronti dei minori stranieri contro il 33% che ritiene il sistema sufficientemente capace di integrare la popolazione immigrata. L'evoluzione del sistema scolastico e del sistema d'integrazione sociale sembra avviata, ma c'è ancora molta strada da percorrere.

L'integrazione nelle scuole materne

Nell'anno scolastico 1996/97 l'incidenza percentuale di bambini stranieri iscritti nelle scuole materne statali, registrata dall'Istituto degli Innocenti, si aggira intorno allo 0,7%. Tuttavia gli effetti di un miglioramento della scuola come vettore sociale dell'integrazione si percepiscono dalla presenza di bambini stranieri nelle scuole dell'infanzia nell'anno scolastico 2001/02: nelle statali gli alunni immigrati raggiungono il 2,8% del totale, per un ammontare di 24.435 bambini iscritti; nelle scuole non statali sono circa il 2,4%, per un totale di 12.388 alunni stranieri.

5.4. La disabilità nelle scuole d'infanzia

I bambini portatori di handicap nella scuola dell'infanzia

In Italia, non esistono al momento dati statistici dettagliati riguardanti l'handicap nel sistema educativo. Il Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha a disposizione una serie di dati generali in data 2000. Ciò che si evince è, prima di tutto, un aumento dei bambini iscritti disabili dal 1990, in cui erano il 0,66% del totale degli alunni (9.294 bambini), al 2000 in cui si contano 13.023 iscritti (il 9,8% degli alunni portatori di handicap di tutti i livelli scolastici) pari allo 0,9% del totale dei frequentanti delle scuole materne e di questi solo 234 frequentano istituti con programmi di tipo speciale. Inoltre, L'incidenza percentuale degli alunni in situazioni di handicap è sistematicamente superiore nelle scuole statali rispetto alle scuole non statali. L'handicap è essenzialmente di tipo psicofisico per 94 alunni in situazione di handicap su 100, mentre il 4,3% ha un handicap uditivo e l'1,6% ha un handicap visivo.

Le barriere architettoniche

Tra le scuole statali italiane, 8.831 pari al 23,7% del totale risultano dotate, nell'anno scolastico 1999/2000, di servizi igienici adatti al superamento delle barriere architettoniche; il 24,8% delle scuole statali ha porte adatte all'accoglienza di minori in situazioni di handicap e il 22,7% delle scuole ha ascensori o scale che permettono un accesso facilitato alla scuola. L'Istat, in un'indagine pilota sugli interventi e i servizi sociali dei comuni, rileva, in termini di sostegno scolastico per la categoria, solamente l'entità della spesa nei capoluoghi di regione, che ammonta al 6%. I docenti di sostegno che hanno seguito gli alunni in situazione di handicap sono stati 60.457 nell'anno scolastico 1999/2000. Di questi 37.700 pari al 62% ha un contratto a tempo indeterminato, 6.678 pari all'11% ha un contratto annuale (tempo determinato) e 16.079 pari al 27% ha un contratto fino al termine delle attività didattiche.

Il sostegno alla disabilità

Riferimenti bibliografici

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Pianeta infanzia*, Quaderni n. 8, 1999.

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Trasformazioni in corso. La formazione nazionale interregionale fra la legge 285/97 e la legge 451/97*, Quaderno n. 20, 2002.

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I progetti nel 2002. Lo stato di attuazione della legge 285/97*, Quaderno n. 31, 2004.

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000*, Quaderno n. 21, 2004.

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I numeri italiani*, Quaderno n. 25, 2004.

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I numeri europei*, Quaderno n. 32, 2004.

Cnel – Istat, a cura di Prati S., Lo Conte M., Talucci V., *Le strategie di conciliazione e le reti formali e informali di sostegno alle famiglie con figli piccoli*, Seminario *Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro: tra vincoli e strategie di conciliazione*, 2003.

Istat, *14° Censimento generale sulla popolazione*, 2001.

Istat, *I consumi delle famiglie*, 2002.

Istat, *L'istruzione della popolazione al 2001. Dati definitivi del Censimento*, 2005.

Mirabile M.L., Teselli A., *L'offerta dei servizi alla persona come elemento di sviluppo della qualità sociale e fattore di crescita economica*, *Rapporto di ricerca – IRES*, 2004.

Musatti T., Mayer S., *Il coordinamento dei servizi educativi per l'infanzia - Una funzione emergente in Italia e in Europa*, Edizioni Junior, 2001.

Rete della Commissione Europea per l'infanzia ed Interventi per la conciliazione delle responsabilità familiari e professionali, *I servizi per l'infanzia nell'Unione europea*, Edizioni Junior 2004.