



NOTA PER AUDIZIONE DEL 14 FEBBRAIO 2017 PRESSO UFFICIO DI PRESIDENZA 7^a COMMISSIONE (Istruzione) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA SUI DECRETI ATTUATIVI DELLA LEGGE N. 107/2015 (DELEGHE "BUONA SCUOLA") A.G. N. 380

Il testo del decreto in argomento propone un cambio di orizzonte netto, dichiarando l'impegno alla progressiva istituzione di un sistema integrato dei servizi educativi da 0 a 6 anni.

Questo cambio di orizzonte è accompagnato tuttavia dalla previsione di processi attuativi che richiederanno orientamento e tempo, oltreché ovviamente di essere sostenuti da risorse – almeno progressivamente – adeguate.

Si ritiene di individuare – fra i tanti – tre aspetti, su cui soffermarsi e richiamare l'attenzione:

- la formazione degli educatori e degli insegnanti
- la regolazione e il coordinamento territoriale del sistema integrato
- la programmazione integrata del sistema e la finalizzazione delle risorse

Per quanto riguarda la **formazione**, giova ricordare che l'esperienza italiana, pur caratterizzata dalla disomogenea diffusione dei nidi, ha consentito di mettere a fuoco elaborazioni pedagogiche innovative e originali sui temi dell'educazione e della cura con riferimento alla fascia d'età dei primissimi anni di vita, in un modo diverso da quello che caratterizza la gran parte delle esperienze internazionali nelle quali si concentrano le energie e le risorse nella diffusione di opportunità che riguardano solo marginalmente i primi due anni di vita e che utilizzano come principale riferimento progettuale la scuola dell'infanzia e la scuola primaria.

Nella attuale realtà italiana, oggi abbiamo pochi insegnanti formati per la scuola dell'infanzia, fortemente attratti – e assorbiti – dalla scuola statale e scarsamente formati per lo 0-6 e un numero crescente di educatori di nidi con laurea triennale ma frustrati nella prospettiva di poter lavorare anche nella scuola dell'infanzia.

In questo quadro di premessa, la previsione di una formazione universitaria¹ per educatori di nido – laurea triennale L-19 in scienze dell'educazione e della formazione – e docenti di scuola dell'infanzia – laurea quinquennale LM-85 in Scienze della formazione primaria – NON rappresenta una cornice pienamente soddisfacente per disegnare l'integrazione all'interno dello 0-6, per due motivi:

- per quanto riguarda la formazione dei docenti di scuola dell'infanzia – laurea quinquennale LM-85 in Scienze della formazione primaria – fotografa una situazione preesistente rispetto allo 0-6, in cui lo 0-3 non è contemplato e in cui il 3-6 è comprensibilmente orientato soprattutto verso l'orbita della scuola primaria, che costituisce infatti la matrice di riferimento per il programma di studio previsto da questo tipo di laurea

¹ "Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni", art. 4, c. 1, lettera e).

- per quanto riguarda la formazione degli educatori dei nidi – laurea triennale L-19 in scienze dell’educazione e della formazione – manca la possibilità di fruire di possibili percorsi che, integrando la formazione triennale con un ulteriore biennio, conducano alla possibilità di lavorare nella scuola dell’infanzia

Per quanto riguarda il tema della **regolazione** e del **coordinamento territoriale del sistema integrato**, sembra opportuno fare le seguenti considerazioni.

Quanto alla **regolazione**²:

- si è già detto sul tema dei requisiti di formazione degli educatori dei nidi e dei docenti delle scuole dell’infanzia e della necessità di percorsi di possibile integrazione e interscambio in entrambe le direzioni;
- quanto agli standard strutturali, il quadro ancora molto variegato delle determinazioni assunte dalle Regioni e Province autonome in materia si concentra tuttora sulla individuazione di norme poco adatte a regolare un sistema che in realtà si è sviluppato non solo con nuove costruzioni ma rilevantemente attraverso adattamento di strutture preesistenti; considerando questo aspetto – e tenuto conto che il basso tasso di nascite confermerà anche nel prossimo futuro l’identico quadro – sembra opportuno:
 - individuare standard quantitativi differenziati per i casi di nuova costruzione e i casi di ristrutturazione e adeguamento funzionale di immobili preesistenti, differenziando anche fra realizzazioni collocati in nuovi insediamenti abitativi ovvero in tessuti urbanistici già dati;
 - offrire possibilità di progettazione di servizi qualitativamente diversificati, non strettamente corrispondenti al solo cumulo addizionale di unità/sezioni per classi/gruppi di bambini, ma creando e offrendo – attraverso l’organizzazione di spazi di connessione e per attività di laboratorio – maggiore ricchezza, varietà e integrazione all’esperienza dei bambini accolti nel servizio;
- quanto agli standard organizzativi, sembra infine opportuno favorire – anche attraverso l’organizzazione dello spazio e dei turni del personale – il lavoro di gruppo e la pratica di una relazione fra personale educativo e bambini non limitata al gruppo/classe nel suo complesso ma valorizzante il lavoro con più ridotti gruppi di bambini.

Quanto al **coordinamento territoriale del sistema integrato**³, si tratta di un tema opportunamente posto a fondamento dello sviluppo e della qualificazione del sistema integrato 0-6. In questo caso sembra opportuno richiamare tre aspetti:

- che le funzioni di coordinamento dei sistemi territoriali siano sostenute dalla definizione di accordi inter-istituzionali a livello anche regionale, formalizzati fra USR, Comuni e soggetti privati operanti nel settore dei servizi educativi 0-6;
- che le funzioni di coordinamento non siano limitate agli aspetti pedagogici, ma integrino questo fondamentale ingrediente con l’altrettanto fondamentale tematica della

² Legge n. 107 del 13 luglio 2015, art. 1, c. 181, lettera f); “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 4, c. 1, lettera f) e art. 5, c. 1 lettera f). Si veda anche la Banca dati Normativa <http://www.minori.it/it/piano-straordinario-nidi/normativa-sui-servizi-per-la-prima-infanzia-0-3-anni-nelle-regioni-e>

Rapporto di monitoraggio al 31-12-2011, Le strategie di regolazione, programmazione e attuazione delle politiche da parte delle Regioni e Province autonome – Un’analisi comparata: <http://www.minori.it/it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nidi-al-31-dicembre-2011>

³ “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 4, c. 1, lettera g).

- qualità organizzativa e gestionale della rete dell'offerta, un tema che riguarda la qualità e razionalità della programmazione, la raccolta coordinata della domanda, il confronto fra modelli organizzativi, la verifica dei costi di gestione e la prospettiva di omogeneizzazione progressiva dei sistemi tariffari dei servizi pubblici e convenzionati col pubblico;
- che le funzioni di coordinamento si sostanzino non solo nella individuazione di figure specifiche e/o di profili di competenza da attribuire alle medesime, quanto nella attivazione di organismi collegiali di coordinamento nei quali le referenze dei diversi soggetti pubblici e privati operanti nel settore a livello territoriale sviluppino e consolidino – mediante la reciproca relazione e la continuità del lavoro condiviso – la capacità di coltivare la buona qualità educativa e la buona qualità gestionale del sistema integrato.

Quanto infine alla **programmazione integrata del sistema**⁴, non è davvero possibile ignorare il dato demografico, che registra oggi una base di utenza potenziale di 1.641.882 per il 3/5 e di 1.492.050 per lo 0/2, conseguenza di un trend delle nascite che ha registrato nell'ultimo quinquennio un decremento medio di 13.900 unità all'anno e che le proiezioni stimano persista nell'ordine di almeno 10.000 bambini all'anno per i prossimi 10 anni⁵.

Questo vuol dire che la scuola dell'infanzia, che oggi accoglie 1.601.606 bambini di cui 79.720 anticipatari, è già ora sulla soglia dell'ipertrofia – il numero medio di bambini per sezione, escludendo gli anticipatari, è 21,57 a livello nazionale e scende a 19,47 nella macro-area sud e isole e ulteriormente a 19,32 nelle quattro Regioni dell'obiettivo convergenza (Calabria 18,52, Campania 18,86, Puglia 20,51, Sicilia 19,34)⁶. La prospettiva dunque – nei prossimi anni – sarà quella di avere spazi liberi nelle scuole dell'infanzia, per mancanza di bambini.

Questa circostanza potrà – ci si augura – favorire interventi di qualificazione dell'offerta – come la prospettiva di incrementare gli orari di apertura e i livelli di presenza – ma NON necessita di interventi di incremento quantitativo dell'offerta.

Al contempo, nel caso dei nidi registriamo una diffusione ancora bassa rispetto al target riproposto del 33% - siamo al 20,8%⁷ - e del 75% dei comuni coperti – siamo al 53,7%⁸ - e due fenomeni contrastano la loro ulteriore diffusione:

- dove i nidi ci sono, le difficoltà a far funzionare appieno il sistema – se si pensa che la spesa sociale dei comuni in questo settore è “bloccata” ormai da anni dopo il picco di 1.567.220 di euro del 2012 – e quelle delle famiglie a pagare le rette espongono il sistema dell'offerta alla reale circostanza del suo utilizzo incompleto e alla sua non facilitata accessibilità da parte delle famiglie
- dove i nidi non ci sono, la diffusione degli accessi anticipati alla scuola dell'infanzia, dopo aver avuto successo come forma di risposta surrogatoria rispetto alla mancanza di nidi, si propone come vero e proprio ostacolo allo sviluppo dei nidi, poiché offre un servizio molto spesso meno costoso per le famiglie di quanto non sarebbe un nido; an-

⁴ “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 8, c. 2 e art. 12, c. 2.

⁵ Il dato ISTAT 2015 registra 480.292 nascite. Per le proiezioni vedi anche Eurostat, EUROPOP2013, “Main scenario” – Popolazione al 1° gennaio per sesso ed età (2015): <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

⁶ Elaborazioni IDI su dati MIUR.

⁷ Elaborazioni IDI per Monitoraggio al 31/12/2015.

⁸ ISTAT – Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, anno scolastico 2013/2014.

che il caso delle Regioni interessate dal PAC⁹ è emblematico del fatto che anche generose provvidenze non producono un effettivo incremento delle opportunità, se è vero, come è vero, che si tratta proprio di quattro delle Regioni in cui più alto in assoluto è il tasso di copertura offerto dagli anticipi (Calabria 11,8%, Campania 8,7%, Puglia 8,1%, Sicilia 7,6%)¹⁰.

Quello di cui c'è bisogno – e che può essere positivamente colto anche nella prospettiva dello sviluppo dei “poli per l'infanzia”¹¹ – sembra corrispondere ad una azione integrata svolta lungo tre direttrici:

- ottimizzare gli investimenti, privilegiando fortemente interventi tesi a restituire – mediante necessarie ma non costosissime operazioni di adeguamento e ristrutturazione – potenzialità ricettiva per lo 0-3 all'interno di spazi di scuole dell'infanzia interessate dal tendenziale minor utilizzo da parte di bambini di 3-6 anni
- trasformare l'accoglienza – spesso polverizzata in diverse sezioni – di bambini anticipatori nelle scuole dell'infanzia nella accoglienza di loro stessi ma anche di bambini ancora più piccoli
 - in sezioni primavera per bambini di 24/36 mesi
 - in micro-nidi per bambini di 3/36 mesi aggregate/i alle scuole dell'infanzia
- Sostenere la reale accessibilità da parte delle famiglie ai servizi educativi per l'infanzia con risorse destinate ad abbattere progressivamente il carico tariffario per l'accesso a nidi pubblici o convenzionati col pubblico, in modo proporzionale alla diffusione effettiva dell'offerta di servizi 0-3, sia preesistenti che di nuova attivazione¹².

La prevista costituzione di una commissione per il Sistema integrato di educazione e istruzione¹³ potrà costituire il contesto nel quale meglio mettere a fuoco i temi:

- degli orientamenti educativi per il sistema 0-6
- degli standard
- delle più adeguate modalità per svolgere il coordinamento territoriale della rete dei servizi educativi 0-6

La Conferenza Unificata¹⁴ potrà costituire il contesto nel quale trovare il più corretto equilibrio fra l'orientamento delle risorse:

- verso lo sviluppo, con particolare riguardo alla riqualificazione e di quanto già esistente
- verso il miglioramento delle condizioni di accessibilità¹⁵ – dicasi abbattimento progressivo delle tariffe – dei servizi educativi da parte delle famiglie

⁹ Piano di Azione e Coesione (PAC) dell'11 maggio 2012, nasce dalla riprogrammazione del Fondo di Co-finanziamento Nazionale (ex lege 183/1987) e dalla Delibera CIPE n. 96 del 3 agosto 2012.

¹⁰ Elaborazioni IDI su dati MIUR per Monitoraggio al 31/12/2015.

¹¹ “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 3.

¹² Tenendo conto di quanto previsto all'art. 12, c. 5 e art. 13, c. 2.

¹³ “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 10.

¹⁴ Vedi nota 12.

¹⁵ Anche tenendo conto di quanto definito all'art. 8, c. 1.

Mai più a domanda individuale, per favore

Aldo Fortunati

Direttore Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze

Arianna Pucci

Ricercatrice Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze

In attesa della riforma dello 0-6: i risultati dell'indagine dell'Istituto degli Innocenti di Firenze su "Nidi e/in crisi" fotografano una realtà in cui i nidi non sono sempre disponibili né facilmente accessibili

L'implementazione del database dell'indagine, l'elaborazione dei dati e la realizzazione dei grafici a corredo dell'articolo sono stati realizzati da **Diego Brugnoli**.

Le immagini appartengono all'archivio sul *Tuscan Approach*, costituito presso l'Istituto degli Innocenti con il contributo di Comuni e organizzazioni private toscane, impegnati nella gestione di servizi educativi per l'infanzia.



fortunati@istitutodeglinnocenti.it
pucci@istitutodeglinnocenti.it

Alcune considerazioni introduttive

L'andamento demografico che caratterizza il nostro Paese segnala la persistenza della diminuzione delle nascite (*Figura 1*) – pur limitata, ma non contrastata – dal contributo delle donne straniere, che si rappresenta sia nella serie storica degli ultimi dieci anni (Istat¹) che nella proiezione al 2020 e 2030 (Eurydice-Eurostat 2014²).

Se intorno al 2010 abbiamo registrato un'utenza potenziale per lo 0-2 di circa 1.700.000 bambini, oggi siamo intorno a 1.600.000 e fra pochi anni la base di utenza potenziale sarà ancor meno di 1.500.000.

Questo si accompagna a un tasso di fertilità che nell'ultimo quinquennio è sceso dal bassissimo 1,45 all'ancora più basso 1,37, con una differenza fra le abitudini procreative delle donne straniere e quelle italiane che si è andata fortemente assottigliando a favore delle meno fertili donne italiane.

Analoga disarmante condizione si registra per il tasso di occupazione femminile, inchiodato al di sotto del 50% e senza alcuna variazione favorevole nell'ultimo decennio: l'Italia è oltre 10 punti al di sotto della media europea.

È evidente che la diffusione di servizi educativi che accolgono i bambini nei primi anni di vita è fortemente condizionale rispetto sia alla scelta di fare un figlio sia a quella di poter accedere al mondo del lavoro.

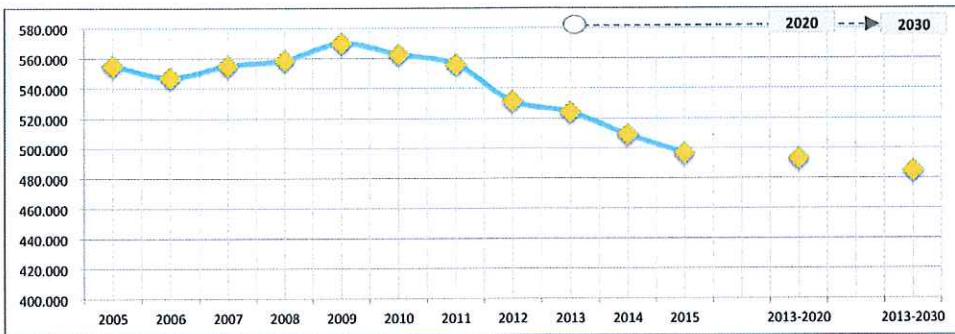


Figura 1 - Andamento delle nascite nell'arco temporale 2005-2015 e proiezioni al 2020 e 2030

Questo riguarda in particolare proprio i primi due anni di vita, molto meno quelli successivi, ed è dunque chiaro che se lo 0-6 vuole essere una prospettiva per affermare il diritto all'educazione dei bambini a partire dalla nascita e, al contempo, per favorire la rinascita demografica e politiche di sviluppo centrate sul rilancio dell'occupazione femminile, l'attenzione prioritaria deve essere sui primi due anni di vita, attualmente i meno protetti della fascia 0-6.

Se da una parte prosegue (secondo ISTAT³) la flessione dei dati sulla spesa dei Comuni italiani nel settore dei nidi, che si conferma stabile dal 2012 a oggi, crescono gli indicatori di povertà assoluta e relativa delle famiglie italiane⁴ e così da un lato è difficile garantire la copertura dei costi dei servizi da parte pubblica, mentre dall'altro lato è oggettivamente difficile per molte famiglie inserire nel proprio bilancio la spesa per la retta del nido.

Vogliamo a questo punto concentrare la nostra attenzione sui nuovi dati resi disponibili dall'indagine condotta con riferimento all'appena trascorso anno educativo 2015/2016.

La nuova edizione dell'indagine nazionale su "nidi e/in crisi"

Anche quest'anno dall'osservatorio fiorentino dell'Istituto degli Innocenti arrivano dati aggiornati sulle difficoltà di vita dei nidi in un periodo - che si sta prolungando da qualche anno - in cui la crisi economica generale rende difficile l'incontro fra domanda e offerta.

Il campione dei cinquanta comuni selezionati⁵ propone (Figura 2) dati utili a misurare il rapporto fra domanda e offerta e il livello di effettiva disponibilità e accessibilità dei nidi da parte delle famiglie, prendendo in considerazione, da una parte, le graduatorie comunali di accesso e, dall'altra, le potenzialità ricettive del sistema pubblico d'offerta (nidi comunali e posti convenzionati nei nidi privati).

Ricordando che si tratta di un campione selezionato e, dunque, in sen-

so stretto non rappresentativo, il primo dato interessante che ci preme segnalare (Figura 3) è quello riferito in modo generale al rapporto fra domanda e offerta: per 100 posti di nido disponibili, ci sono 106 famiglie che fanno domanda ma alla fine solo 95 posti sono realmente utilizzati. Questo dato - intrinsecamente paradossale - segnala che le domande sono superiori alle potenzialità ricettive dei nidi, ma che a conti fatti i servizi non funzionano a pieno regime.

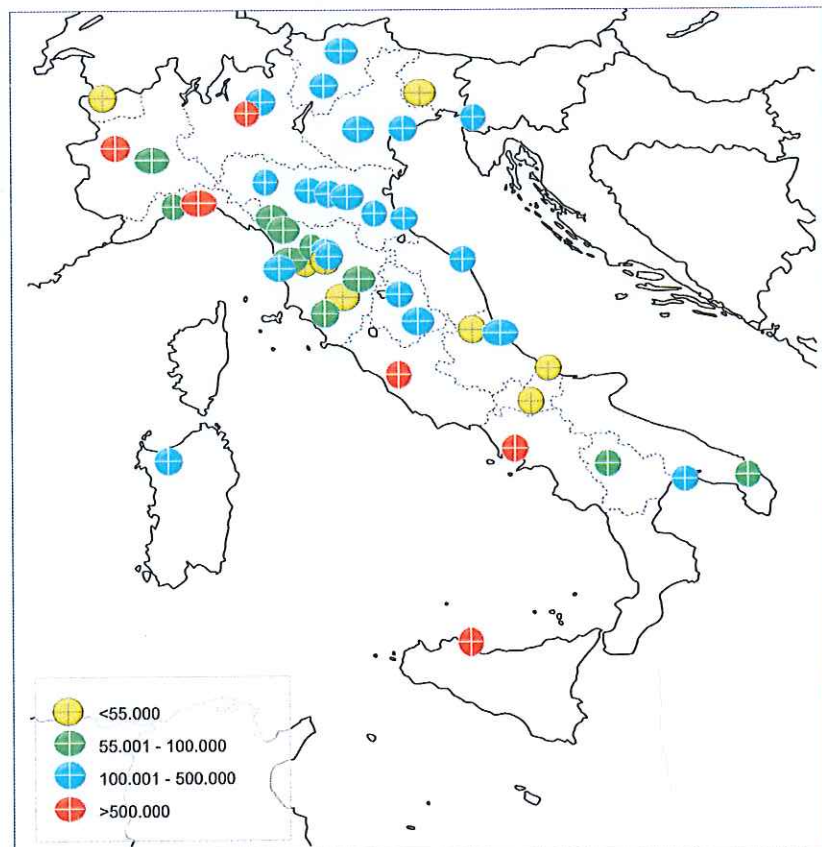


Figura 2 - Comuni partecipanti all'indagine su "Nidi e/in crisi" per collocazione geografica e dimensione demografica

■ IDEE E QUESTIONI

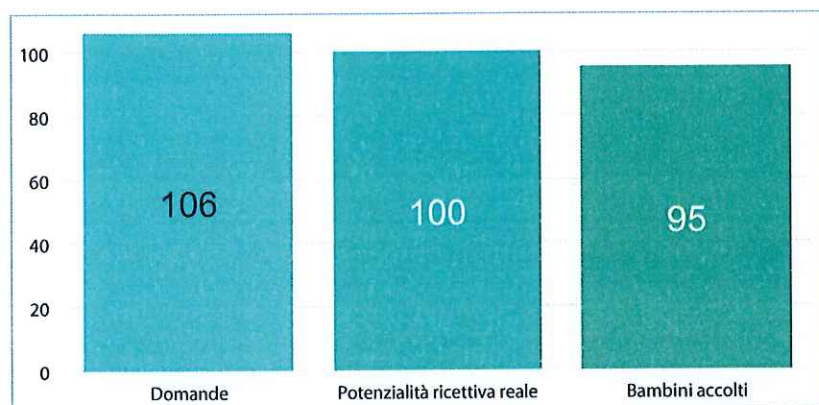


Figura 3 – Rapporto fra domanda espressa, potenzialità ricettiva dei nidi e numero di bambini effettivamente accolti

Proseguendo nell'analisi dei dati disponibili, si renderà chiaro il motivo di questo paradosso.

Un primo punto di approfondimento, già trattato nei precedenti rapporti di indagine, riguarda la descrizione dettagliata delle modalità attraverso le quali si sviluppa la relazione fra le famiglie interessate al nido e la rete territoriale dei servizi disponibili (Figura 4).

Abbiamo già visto che il numero di famiglie richiedenti è superiore al numero dei posti disponibili; vediamo a questo punto cosa succede alle famiglie che ottengono il posto e vengono chiamate per accettarlo. Su 100 famiglie che vengono chiamate, essendosi collocate in posizione utile nella graduatoria comunale di

accesso ai nidi, 13,3 rinunciano al posto ancora prima di entrare e così solo 86,7 bambini su 100 iniziano effettivamente a frequentare il nido. La storia non finisce qui: 6 degli 86,7 bambini di cui sopra interrompono la frequenza e si dimettono nei primi tre mesi dell'anno educativo, mentre fra gli 80,7 bambini che proseguono ben 3,5 famiglie non pagano regolarmente la retta.

Un vero e proprio percorso a ostacoli dunque, nel quale per di più – paradosso nel paradosso – i problemi sono maggiormente rilevanti proprio nelle aree territoriali a più alta diffusione dei servizi.

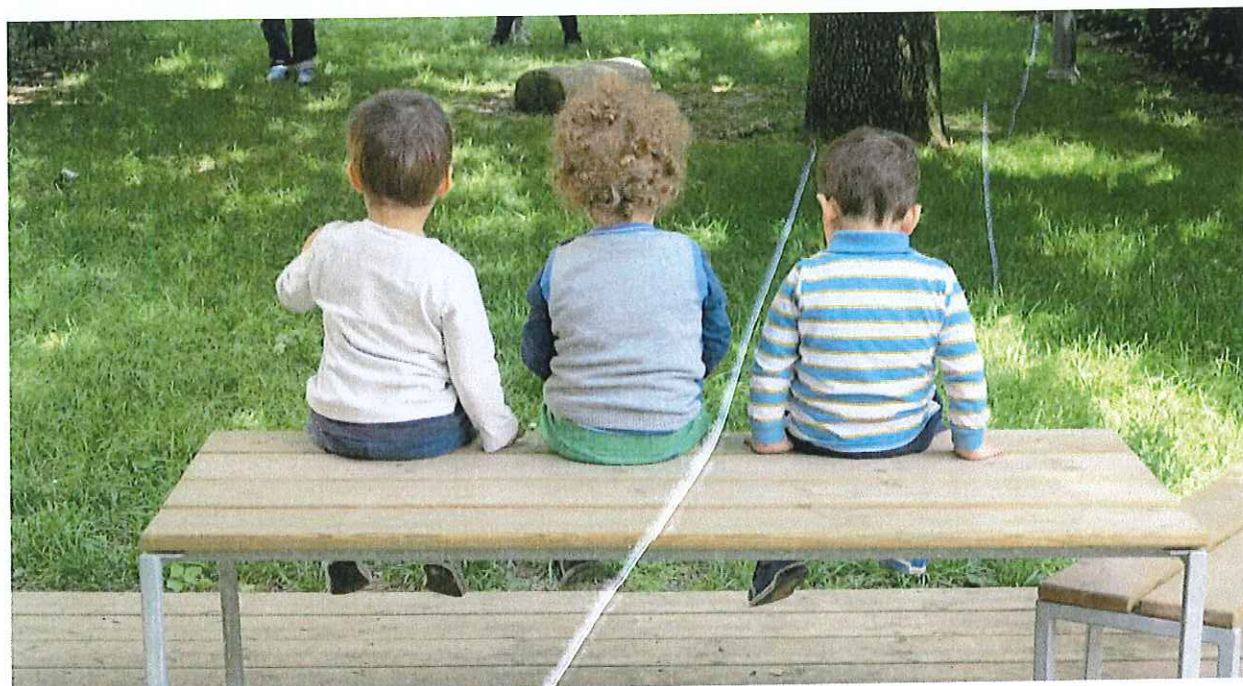
La Figura 5 ci conferma – con riferimento al campione selezionato di casi, reso oggetto d'attenzione

dall'indagine – come sia la domanda sia l'offerta relativa ai nidi sono fortemente diversificate comparando Centro-Nord e Sud del Paese: nel Centro-Nord la percentuale delle famiglie che fanno domanda è del 27,6% e il tasso di copertura dei nidi è 27,1%, mentre a Sud la domanda è del 10,8% e il tasso di copertura dell'8%.

Al contempo, i dati sulle rinunce, sulle dimissioni e sui casi di morosità sono ancora ben diversi fra Centro-Nord e Sud, sia nei valori che nelle linee di tendenza.

Quanto alle rinunce (Figura 6) la loro rilevanza nel Centro-Nord è più che doppia rispetto al Sud e la situazione è aggravata dal fatto che i numeri sono in crescita proprio nel Centro-Nord mentre decrescono al Sud. Come a dire: la maggiore diffusione dei nidi, che sappiamo accompagnata da politiche tariffarie meno popolari, piuttosto che favorire l'accessibilità dei servizi, sollecita le famiglie alla rinuncia al posto.

Se si esamina il dato della morosità (Figura 7) quanto appena detto si conferma poiché il fenomeno del mancato pagamento della retta è più che triplo nel Centro-Nord rispetto al Sud: la maggiore diffusione dei servizi non garantisce di per sé la loro reale accessibilità se, ancora una volta, ci si mette di mezzo una retta da pagare.



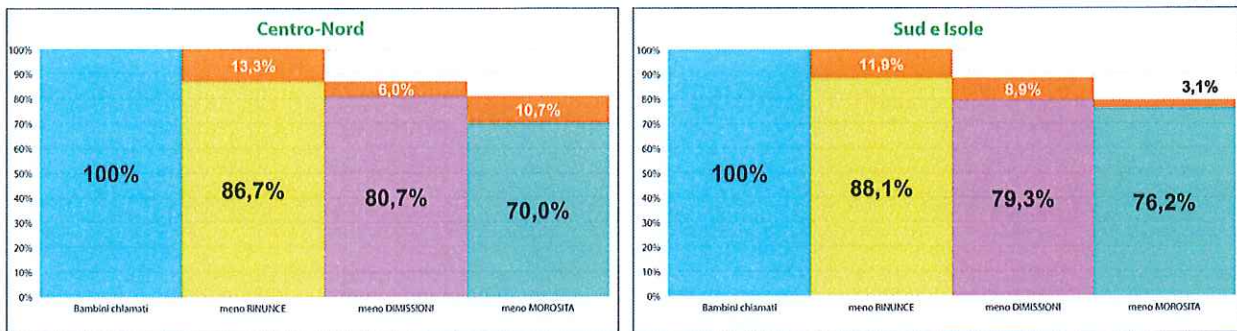


Figura 4 - Percentuale di bambini 0-2 anni che sono assegnatari di posto per il nido e, al suo interno, percentuale di bambini che rinunciano al posto, che interrompono la frequenza, di dimissioni o le cui famiglie sono irregolari nel pagamento della retta

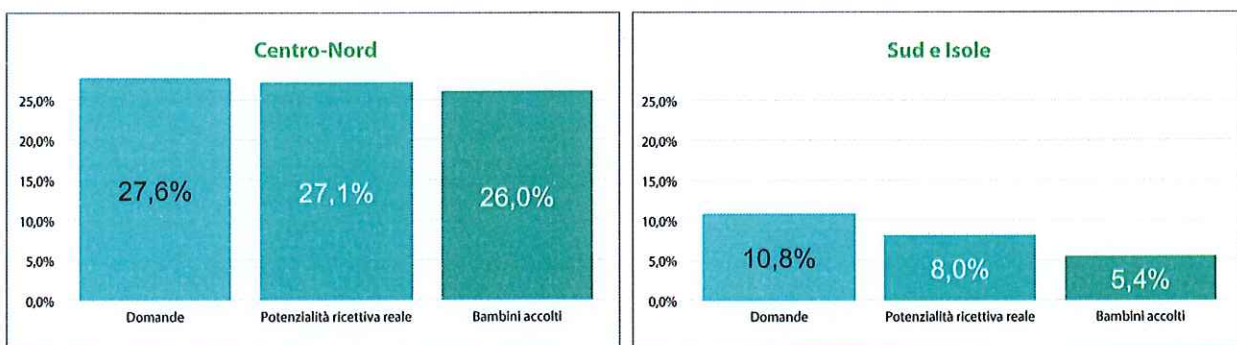


Figura 5 - Percentuale di bambini 0-2 anni che fa domanda, potenzialità ricettiva dei nidi disponibili e grado di effettivo utilizzo degli stessi

In mezzo resta il dato delle dimissioni in corso d'anno – che riguarda in generale più di 7,5 bambini su 100 – e che non evade il sospetto di essere motivato anche dalla scelta delle famiglie di trasferire il proprio bambino dal nido a una scuola dell'infanzia.

Conclusioni

Tutti i dati raccolti in questi anni (e anche i più recenti che abbiamo qui commentato) convergono nel segnalare come la diffusione quantitativa e qualitativa dei nidi non sia sufficiente a determinare la loro diffusa accessibilità, se è vero che proprio nel Centro-Nord, dove i nidi sono più presenti, si registrano le più alte percentuali di rinuncia al posto, di dimissioni in corso d'anno e di irregolarità nel pagamento delle rette. Ed è proprio l'aspetto della retta a essere con ogni evidenza il punto critico, a partire dal fatto che è semplicemente contraddittorio offrire un servizio di interesse pubblico facendolo pagare.

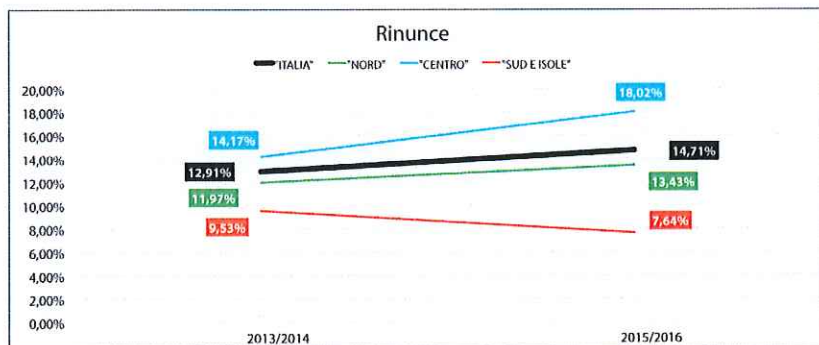


Figura 6 - Percentuale dei bambini assegnatari di un posto di nido le cui famiglie rinunciano al posto prima di iniziare la frequenza

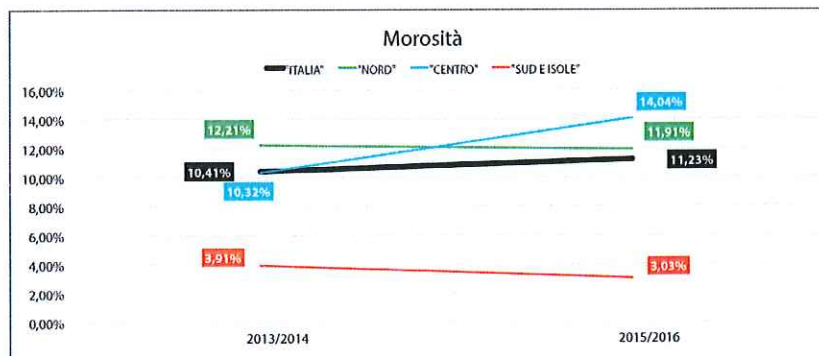


Figura 7 - Percentuale dei bambini frequentanti il nido le cui famiglie mostrano irregolarità nel pagamento della retta



Nell'equazione personale delle famiglie questo è il nodo che, giustamente, costituisce il principale metro di valutazione. Non risultano dati di rinuncia al posto o di dimissione in corso d'anno nelle scuole dell'infanzia (prevalentemente gratuite o con rette piuttosto contenute) ed è del tutto evidente che il successo degli anticipi – che pur non esprimono l'offerta di un servizio di qualità – deriva proprio dal fatto che rappresentano, nei fatti, "l'esperimento" di uscita dei servizi per l'infanzia dai servizi a domanda individuale. Se nel Paese ci sono in certi casi nidi di qualità non sempre facilmente accessibili e, in altri casi, scuole dell'infanzia che accolgono bambini piccoli in modo conveniente per le famiglie ma con bassa qualità, la prospettiva

del sistema integrato 0-6 dovrebbe essere orientata a compensare questo stato di fatto con due manovre diverse e integrate:

- da una parte, liberare i nidi dal retaggio di servizio a domanda individuale, rendendo progressivamente gratuito il loro accesso attraverso un intervento di sostegno pubblico non più legato solo ai bilanci dei comuni ma derivante dall'impegno diretto dello Stato;
- dall'altra, rafforzare la qualità offerta dalle scuole dell'infanzia ai bambini più piccoli (anche il programma di diffusione delle cosiddette "sezioni primavera" potrebbe andare in questa direzione).

Il fatto che al Sud l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia sia apprezzato dalle famiglie, anche in vir-

tù del fatto che si tratta di un'offerta per loro pressoché gratuita, ci segnala quanto sia appropriato il proposito dell'uscita del percorso 0-3 dal vecchio e inattuale concetto di servizi a domanda individuale. Che questo poi si realizzi con l'accoglienza in un nido o in una scuola dell'infanzia poco importa, ciò che vale è che si tratti di un'offerta educativa di qualità e che sia effettivamente disponibile e accessibile alle famiglie.

Non a caso, uno dei punti cardine del progetto di riforma sullo 0-6⁶ è proprio quello di prevedere l'uscita dei nidi dal novero dei servizi a domanda individuale, ed è quanto mai augurabile che la decretazione attuativa della delega contenuta nella legge – attualmente in corso di definizione – dia le gambe a questo fondamentale principio, collocando finalmente anche i nidi nel sistema nazionale dell'educazione e istruzione.

In attesa che il percorso si compia, speriamo che anche i dati e le riflessioni che abbiamo qui proposto contribuiscano a sostenerne lo sviluppo nella direzione che bambini e famiglie chiedono da tempo.

¹ Demo Istat - <http://demo.istat.it/>.

² Eurydice and Eurostat Report, Key Data on early childhood education and care in Europe (2014).

³ Cfr. <http://www.istat.it/it/archivio/129403>.

⁴ Gli indicatori attuali sono rispettivamente di 8,4% per la povertà assoluta e di 16,7% per quella relativa. Cfr. <http://www.istat.it/it/archivio/povert%C3%A0+relativa+e%20assoluta>.

⁵ Il campione è composto dai seguenti Comuni: Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Torino (al di sopra dei 500 mila abitanti); Ancona, Bergamo, Bologna, Bolzano, Firenze, Forlì, Livorno, Modena, Parma, Pescara, Prato, Perugia, Reggio Emilia, Rimini, Sassari, Taranto, Terni, Trento, Trieste, Venezia e Verona (fra 100 e 500 mila abitanti); Alessandria, Arezzo, Carrara, Grosseto, Lecce, Massa, Pisa, Pistoia, Potenza e Savona (fra 55 e 100 mila abitanti); Aosta, Campobasso, Empoli, Pordenone, San Miniato, Scandicci, Sesto Fiorentino, Siena, Teramo e Termoli (al di sotto dei 55 mila abitanti).

⁶ Legge 13 luglio 2015 n. 107: "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti".

Perché qualità non può essere prendere quello che si trova

Aldo Fortunati

Direttore Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze

Maurizio Parente

Ricercatore Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze

A partire dai dati,
riflessioni e spunti
per una diffusione
equilibrata
e capillare
di servizi educativi
di qualità

Non sempre le famiglie trovano un nido ma – in compenso – quando i nidi ci sono non sempre sono accessibili

I i sono indubbiamente molti ingredienti di turbolenza nell'attuale situazione dei servizi educativi per la prima infanzia nel nostro Paese.

Se una lettura generale dei dati dei monitoraggi nazionali svolti negli ultimi anni nel quadro delle attività di accompagnamento alla realizzazione del "Piano straordinario"¹ segnalano un incremento delle potenzialità recettive del sistema dei nidi nella misura di circa 50.000 posti negli ultimi cinque anni, molte considerazioni – e ombre – completano opportunamente il quadro di realtà.

Anche nel recente ultimo articolo pubblicato nel precedente numero della rivista², osservazioni critiche

sono state avanzate circa il fatto che non sempre la disponibilità di servizi è accompagnata dalla loro effettiva accessibilità da parte delle famiglie (per le difficoltà che esse hanno sempre più a far fronte al pagamento della retta) mentre, anche laddove gli investimenti per l'incremento dei servizi hanno avuto miglior esito, si registra talvolta l'utilizzo incompleto delle loro potenzialità recettive (per la difficoltà dei Comuni a coprire i costi di gestione).

Accanto ai problemi appena ricordati – che ulteriormente sono confermati dagli ultimi dati di ISTAT sulla spesa dei Comuni in questo settore³, dai quali emerge come trend caratteristico degli ultimi la persistente flessione negativa sia della spesa che della potenzialità di accoglienza nel sistema dell'offerta pubblica dei nidi – il crescente consolidamento della "novità" degli accessi anticipati alla scuola dell'infanzia⁴ crea una dimen-

Fotografie a corredo del testo per gentile concessione del Centro di Ricerca e Documentazione sull'Infanzia 'La Bottega di Geppetto', www.bottegadigeppetto.it

L'implementazione del *data base* dell'indagine, l'elaborazione dei dati e la realizzazione dei grafici che corredano l'articolo sono stati realizzati da Diego Brugnoli.



fortunati@istitutodegliinnocenti.it
parente@istitutodegliinnocenti.it

sione di concorrenza all'interno del sistema che favorisce lo sviluppo di un'attenzione da parte delle famiglie a inserire precocemente bambini piccoli nelle scuole dell'infanzia fondata esclusivamente sul minor costo (o sulla gratuità) del servizio e non certo su una valutazione comparativa della qualità delle diverse tipologie di offerta.

E – come in altre occasioni già detto – la prospettiva di riforma generale della normativa, con l'auspicata rapida approvazione della nuova legge nazionale sullo 0-6⁵ rischia di essere una medicina buona, ma tardiva rispetto alla gravità della malattia di cui il paziente soffre.

Il tema sul quale, nel quadro delle considerazioni introduttive appena fatte, vogliamo a questo punto concentrare l'attenzione riguarda il fatto che l'analisi di alcune fonti informative disponibili offre – nella nostra opinione – lo spunto per rilevare come, oltre tutto il resto, le esperienze che si sono realizzate nel tempo risentono di un difetto di programmazione generale che rende ancora l'offerta di servizi educativi per i bambini più piccoli frutto di contingenze locali piuttosto che di una reale attenzione a rendere il diritto all'educazione effettivamente esigibile da tutte le bambine e i bambini.

I nidi funzionano piuttosto bene al Centro- Nord e nei Comuni medio-grandi ma anche inaspettatamente bene – quando ci sono – nei comuni più piccoli

Un primo punto di interesse riguarda la diffusione dei servizi sul territorio. A questo proposito, il più recente dato di ISTAT⁶ segnala che il 50,7% dei Comuni italiani è coperto dal servizio di nido e che tale



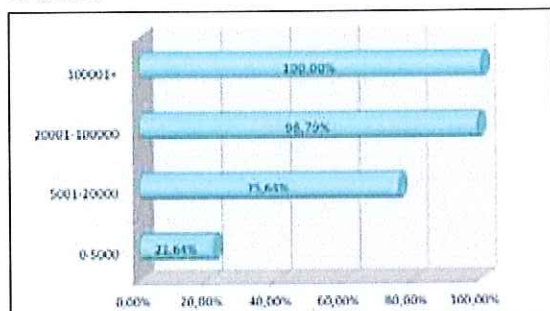
percentuale ha una variazione per macro-area compresa fra un minimo che oscilla nel mezzogiorno fra il 22,5% del Sud e il 31,7% delle Isole e un massimo del 76% del Nord-Est, passando per il 49,5 del Centro e il 60,9% del Nord-Ovest. Se questo dato ci dice della diversa distribuzione territoriale dei servizi – in modo peraltro abbastanza congruente con il dato sui tassi di copertura del nido per macro-area secondo i dati del Monitoraggio del “Piano straordinario”⁷, secondo i quali la copertura salta dal 21,4% del Centro-Nord al 7,9% del Mezzogiorno – un altro dato di grande interesse è quello relativo alla distribuzione del servizio per classe demografica del Comune. L'elaborazione che viene rappresentata nel grafico 1 deriva dalla raccolta dei dati sulle singole unità di offerta di nido⁸ presenti nei Comuni italiani e censite dalle Regioni e Province autonome⁹.

Il dato si commenta da solo: esiste almeno un nido nella generalità dei Comuni con più di 20 mila abitanti, in tre casi su quattro nei Comuni con un numero di abitanti compreso tra 5 mila e 20 mila e solo in un caso su cinque nei Comuni con meno di 5 mila abitanti.

Spingendo oltre l'analisi e verificando i tassi di copertura che si registrano, sempre considerando le diverse classi demografiche dei Comuni (Grafico 2), il risultato è coerente con il precedente: più di un bambino su quattro può frequentare un nido nelle grandi città, uno su cinque nei Comuni medio-grandi, uno su sei nei Comuni medio-piccoli, ma solo uno su nove nei Comuni piccolissimi. Sembra dunque agevole derivarne che il nido ha una probabilità di essere realizzato molto di più in un Comune grande che in un Comune piccolo e che, inoltre, anche la copertura media del servizio nelle

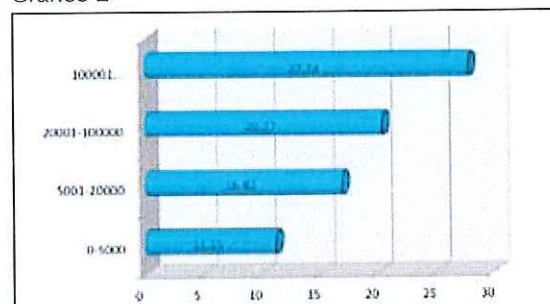
■ IDEE E QUESTIONI

Grafico 1



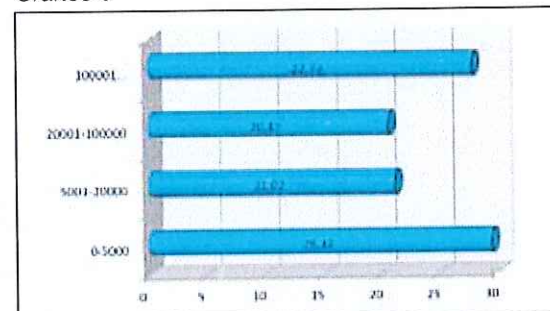
Fonte: Elaborazione IDI da anagrafica nazionale integrata dei servizi educativi da dati delle Regioni e Province autonome

Grafico 2



Fonte: Elaborazione IDI da anagrafica nazionale integrata dei servizi educativi da dati delle Regioni e Province autonome

Grafico 3



Fonte: Elaborazione IDI da anagrafica nazionale integrata dei servizi educativi da dati delle Regioni e Province autonome

diverse classi demografiche dei Comuni segue in generale lo stesso andamento.

Ma il discorso non finisce qui. Se si considera come vanno le cose nel solo caso dei Comuni con almeno un nido (Grafico 3) emerge un dato probabilmente inatteso e di certo molto interessante; se infatti è difficile che il nido sia presente nei Comuni piccoli, quando c'è offre una risposta più efficace di quanto non accada nei Comuni di media e grande dimensione, riuscendo a garantire un tasso di copertura mediamente più alto: quasi un bambino su tre contro il bambino su quattro delle

La diffusione equilibrata e capillare dei servizi fra augurabili interpretazioni "minimaliste" del nido e sciagurate surroghe anticipazioniste

Anche mettendo da parte il tema dell'accessibilità dei servizi reso prima reale e poi acuto dalla crisi economica, molte sono le incoerenze e le contraddizioni offerte dall'analisi dei fatti: nidi diffusi prevalentemente nel Centro-Nord e nei comuni medio grandi ma anche presenti come risposta efficace nei piccoli comuni, nei casi in cui si sia investito coerentemente in questa direzione. Viene naturale chiedersi se sia pos-



sibile pensare a modalità non casuali su cinque dei Comuni medio-grandi.

La questione di come ottenere una distribuzione omogenea dei servizi, tenendo conto del modo variegato con cui è distribuita la domanda potenziale di servizio sul territorio, ha dunque certamente molto a che fare con la capacità di adattare la tipologia organizzativa del servizio per farla corrispondere alla quantità (numero di bambini) e alla qualità (grado di concentrazione) della distribuzione territoriale della domanda.

per definire, anche a partire dalle esperienze realizzate, una possibile strategia per lo sviluppo dei servizi che abbia al centro l'idea della loro diffusione equilibrata e capillare sul territorio. Vogliamo a questo punto sviluppare questo tema cercando di mettere sotto analisi due aspetti che ci sembrano di particolare rilevanza:

- per un verso, la misura in cui la diffusione dei servizi educativi per l'infanzia con ridotta ricettività può rappresentare una strategia per compensare la disomogenea distribuzione territoriale dei servizi e per aumentare il grado di diffusione capillare;
- per l'altro, la misura in cui il fenomeno degli anticipi nella scuola dell'infanzia rappresenta – in difetto di quanto sopra – una modalità surrogatoria per conseguire i medesimi obiettivi.

Prima di entrare più nel dettaglio della discussione di questo punto bisogna dare atto di un fenomeno macroscopico e di enorme impatto sull'equilibrio generale del sistema dei servizi.

I dati rappresentati nelle tre torte raccolte nella **grafico 4** sono molto eloquenti nel dirci come ciò che distingue – in termini di opportunità di accesso – la situazione nelle principali macro-aree non è solo la quantità delle opportunità presenti, ma, ancor di più, la loro qualità specifica. Mentre infatti il nido rappresenta la principale opportunità di servizio educativo per i bambini del Centro-



Nord, la principale possibilità di frequentare un servizio educativo per i bambini del Sud è rappresentata in molti casi dall'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia; ed è del tutto evidente che questa "generosità" delle scuole dell'infanzia del Mezzogiorno compensa il difetto radicale di diffusione di un servizio educativo come il nido.

Tornando un passo indietro alle due questioni poste, circa la prima – se nidi a bassa ricettività possono concorrere alla diffusione capillare dell'offerta – il grafico 5, che analizza la percentuale di nidi con bassa ricettività sul totale dei nidi per classe demografica di Comune sede del servizio, sostiene una risposta affermativa che merita di essere analizzata in modo particolare.

Se infatti in tutti i casi analizzati – servizi con fino a 6, fino a 12 e fino a 18 bambini accolti – la loro rilevanza percentuale cresce al decrescere della classe demografica del Comune sede, va anche detto che sono i servizi con un numero di bambini compreso fra 6 e 18 quelli che sembrano maggiormente utili per realizzare l'obiettivo della diffusione capillare dell'offerta, rappresentando circa l'80% dell'offerta nei Comuni più piccoli.

Quanto agli anticipi, di cui ci parlano i tre grafici raccolti nella grafico 6, si conferma in generale (con riferimento al quadro nazionale) la loro maggiore diffusione nei Comuni medio-piccoli piuttosto che nelle grandi città, ma le differenze

(misurate in questo caso attraverso la comparazione dei relativi tassi di copertura) sono meno rilevanti di quanto non sia ampia la differenza nel ricorso a servizi con bassa ricettività nella comparazione di Comuni medio-piccoli e grandi.

Il grado di questa differenza inoltre discrimina Centro-Nord e Sud perché, mentre nel caso del Centro-Nord gli anticipi sono molto più diffusi nei Comuni piccoli rispetto ai Comuni medio-grandi e alle grandi città, nel caso del Sud sono molto diffusi indipendentemente dalla dimensione demografica del Comune, confermando, in questo caso, che piuttosto che essere una modalità per diffondere in modo più capillare l'offerta dei servizi educativi, costituiscono prevalentemente una risposta surrogatoria della diffusa assenza di servizi di nido.

È possibile programmare e realizzare una diffusione capillare di servizi di qualità pensando a qualcosa di diverso dal solo prendere quello che si trova?

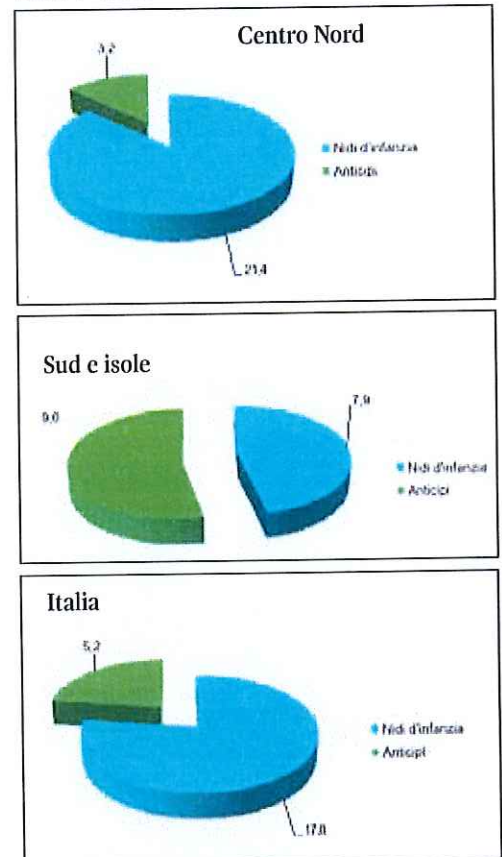
Quali conclusioni si possono trarre dalle considerazioni che precedono. Fondamentalmente tre.

Il modello del nido di piccole dimensioni – con una ricettività fino a 12/18 bambini – può sommare dentro di sé molte interessanti qualità:

- riesce a mantenersi interprete del progetto educativo del nido, quello decisamente e oltre ogni ragionevole dubbio più adeguato a tenere presenti le esigenze di cura e educazione legati all'età dei bambini accolti;
- ottimizza i parametri di costo sia sul fronte degli investimenti (costa proporzionalmente meno di un nido grande) che sul fronte della spesa corrente (ha in generale un minor costo per ora/bambino di servizio erogato perché condivide alcuni servizi in scala, come la cucina o anche altro);
- è la tipologia organizzativa ade-

IDEE E QUESTIONI

Grafico 4 – Tasso di copertura su popolazione di 0-2 anni nei nidi d'infanzia e nelle scuole dell'infanzia (anticipi) per macro-area e Italia al 31/12/2012



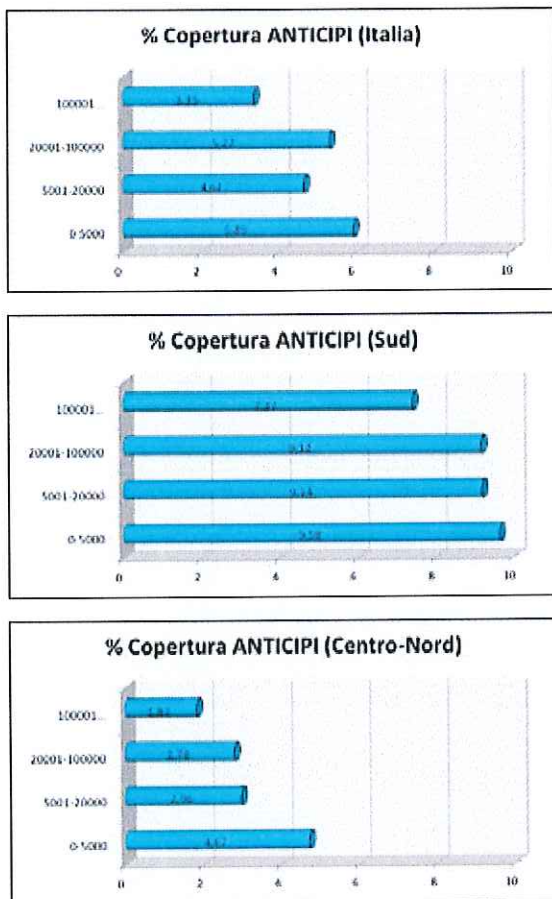
Fonte: Elaborazione IDI da Monitoraggio piano nidi al 31/12/2012, http://www.minori.it/sites/default/files/rapporto_di_monitoraggio_estratto.pdf

guata a diffondere in modo capillare l'offerta anche in orbite locali con una popolazione residente di meno di 5.000 abitanti.

L'utilizzo delle scuole dell'infanzia come luoghi di accoglienza di bambini piccoli si sta diffondendo (e i dati disponibili rappresentano con certezza una sotto-stima del fenomeno, sfuggendo in molti casi quel che accade nelle scuole materne private) e risponde di fatto sia alla mancanza di nidi nel Mezzogiorno sia alla rarefazione dell'offerta nei piccoli comuni, ma in entrambi i casi si realizza senza comprendere una attenzione a garantire i requisiti necessari per dare qualità all'esperienza dei bambini accolti, pensando già solamente alla mancanza di attrezzature per il

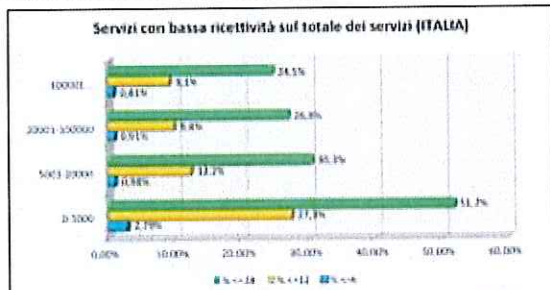
■ IDEE E QUESTIONI

Grafico 6 - Tasso di copertura degli accessi anticipati alla scuola dell'infanzia su popolazione 0-2 per classe demografica di Comune, per Italia e per macro area al 31/12/2012



Fonte: Elaborazione IDI da dati MIUR

Grafico 5 - Percentuale di servizi educativi con bassa ricettività – fino a 6, fino a 12 e fino a 18 bambini – sul numero complessivo di servizi educativi per classe demografica del Comune sede del servizio al 31/12/2012



Fonte: Elaborazione IDI da anagrafica nazionale integrata dei servizi educativi da dati delle Regioni e Province autonome.

cambio o alla inadeguatezza dei rapporti numerici. Il fatto che le famiglie rispondano positivamente – in conseguenza del fatto che prendono quel che trovano e che lo prendono più volentieri se costa poco e niente – non salva la faccia a una politica che ha scelto di abdicare alla prospettiva di sviluppare servizi educativi per i più piccoli legittimando con l'anticipo la diffusione di una offerta di servizi di bassa qualità.

Se la prospettiva dello 0-6 si trasformerà mai da luogo di espressione di propaganda delle parole in terreno di costruzione di un sistema di servizi educativi di qualità per l'arco temporale di vita che precede l'accesso alla scuola primaria, non mancherebbe lo spunto per fare buone cose. Come? Per esempio:

- analizzando le potenzialità di accoglienza della rete scolastica o di altre disponibilità immobiliari inutilizzate o sottoutilizzate per ipotizzare una loro ridestinazione finalizzata ad accogliere servizi educativi per l'infanzia;
- sviluppando progetti di nidi con bassa ricettività fondati su una analisi a livello territoriale di ambito per ottimizzarne la reale efficacia in base all'analisi preventiva del bacino di utenza potenziale corrispondente;
- sviluppando poli 0-6 orientati dalla

prospettiva di abolire l'accoglienza di bambini piccoli nelle sezioni di scuola dell'infanzia, per integrare nidi di piccole o medie dimensioni a scuole dell'infanzia, nel rispetto dei requisiti organizzativi e di qualità legati alle diverse età.

Siamo convinti che tutto questo costerebbe di meno di quanto si spende malamente oggi per tenere in piedi un sistema decisamente "poco integrato" e spesso "casuale" e potrebbe rappresentare un modo per iniziare davvero a occuparsi dell'infanzia come di un'età che comprende il diritto a essere riconosciuti come persone titolari di diritti, compreso quello alla cura e all'educazione.

¹ Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia – Al 31 dicembre 2012 http://www.minori.it/sites/default/files/rapporto_completo_0.pdf

² Fortunati, A. e A. Pucci Quando l'offerta al ribasso rischia di togliere spazio alla domanda di qualità. In BAMBINI, settembre 2014

³ ISTAT, L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia – Anno scolastico 2012-2013 <http://www.istat.it/it/archivio/129403>

⁴ DPR 20 marzo 2009, n. 89 Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁵ Senato della Repubblica, XVII Legislatura – Disegno di legge n. 1260 del 27 gennaio 2014, Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità.

⁶ ISTAT, L'offerta comunale di asili nido, op. cit.

⁷ Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo, op. cit.

⁸ I servizi considerati sono: nido, micro-nido e sezioni primavera

⁹ La raccolta dei dati è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze e contiene i dati più aggiornati disponibili al 31-12-2012, con un grado di copertura di 19 Regioni e Province autonome su 21.



Accedi ai materiali extra e leggi tutti i documenti ufficiali ai quali si fa riferimento all'interno dell'articolo