

I SERVIZI EDUCATIVI



per la prima infanzia in TOSCANA

A partire dai dati aggiornati al 31.12.2013,
tendenze e prospettive nel contesto del
quadro comparativo
interregionale e internazionale

REGIONE
TOSCANA




Centro Regionale
di documentazione
per l'infanzia e l'adolescenza

Istituto
degli
Innocenti



**REGIONE
TOSCANA**



Assessorato Scuola, Formazione, Ricerca e Università

Emmanuele BOBBIO

Area di coordinamento Educazione, Istruzione, Università e Ricerca

Marco MASI

Settore Infanzia

Sara MELE

I servizi educativi per la prima infanzia in Toscana

A partire dai dati aggiornati al 31.12.2013, tendenze e prospettive nel contesto del quadro comparativo interregionale e internazionale

di Aldo Fortunati



Area Educativa

Aldo Fortunati

**Coordinamento delle attività
dell'Istituto degli Innocenti
per il Centro Regionale**

Sabrina Breschi

**Referente attività Area Educativa
del Centro Regionale**

Arianna Pucci

Collaborazione all'elaborazione del testo

Maurizio Parente e Arianna Pucci

Verifica data set, estrazione ed elaborazione dati

Silvia Ghiribelli, Francesco Nuti

Elaborazione tabelle e grafici e impaginazione del testo

Diego Brugnoni

I servizi educativi per la prima infanzia in Toscana

A partire dai dati aggiornati al 31.12.2013, tendenze e prospettive nel contesto del quadro comparativo interregionale e internazionale

di ALDO FORTUNATI

INTRODUZIONE

la naturale e difficile relazione fra infanzia e benessere

Sebbene la Convenzione sui diritti dell'infanzia sia prossima alla celebrazione delle proprie nozze d'argento e sebbene gli economisti – a partire da Heckman – ci dicano da tempo che investire sui primi anni di vita è predittivo di uno sviluppo economico delle nostre società, la verità è che non è sempre vero che i Paesi ricchi – che potrebbero spendere di più – investono realmente sull'educazione dei bambini, con la conseguenza che in tempi di crisi economica proprio ai bambini – quelli che dovrebbero costituire uno dei principali fattori dello sviluppo economico – viene presentato un conto salato.

Il recente rapporto UNICEF su *“I BAMBINI DELLA RECESSIONE – l'impatto della crisi economica sul benessere dei bambini nei paesi ricchi”*¹ rappresenta un primo spunto per riflettere su quali siano le opportunità che le nostre società offrono alle nuove generazioni e in particolare quando le loro condizioni di sviluppo da Paesi ricchi sembrerebbero consentire e promettere investimenti tali da riconoscere e sostenere il diritto di cittadinanza dei bambini il loro specifico diritto al riconoscimento del tema dell'educazione come di interesse – e responsabilità – pubblica.

Così il gatto si morde la coda e trascina dietro – negli ultimi cinque anni – alcuni importanti indicatori di benessere:

- i bambini scesi sotto la soglia della povertà sono - negli ultimi cinque anni - oltre un terzo di più di quelli che se ne sono emancipati;
- i giovani fuori da percorsi educativi, di lavoro e di formazione sono cresciuti di quasi il 15%.

La conseguenza è che in molti Paesi ricchi si diffonde la sfiducia nei confronti del domani – a partire dalla scarsa considerazione delle proprie potenzialità personali – proprio nelle generazioni sulle quali riposa la possibilità di costruire un futuro di crescita, sviluppo e benessere.

L'Italia, in entrambe i casi, è nel gruppo degli ultimi, registrando negli ultimi anni, un incremento del 5,7% dell'indicatore della povertà e del 5,6% di quello relativo alla esclusione dei giovani da percorsi di educazione, lavoro o formazione.

¹ <http://www.unicef.it/print/5885/pubblicazioni/report-card-12-figli-della-recessione.htm>

Un secondo spunto – mettendo in questo caso meglio i piedi in casa nostra – è costituito dagli ultimi dati ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni², i quali mostrano che quando diminuisce la spesa pubblica sui servizi, scendono di conseguenza gli indicatori sull'accoglienza, anche quando il sistema dell'offerta nel suo complesso segna dei pur modesti traguardi di progressivo incremento.

Secondo ISTAT – infatti – nel 2011, per la prima volta dal 2004, si ha un decremento del numero di bambini beneficiari dell'offerta di nidi comunali o convenzionati con i comuni (-0,04% nel 2011) confermato anche nel 2012 (-1,4%); il tasso di copertura offerto dai servizi pubblici o oggetto di finanziamento pubblico scende dal 14,2% al 13,5% e, in questo quadro, l'incremento della complessiva spesa – che passa da 1.502.000.000 a 1.559.000.0000 – è in realtà soprattutto l'effetto di un incremento delle tariffe pagate dalle famiglie, che coprono il 19,2% della spesa complessiva mentre due anni prima ne coprivano solo il 18,3%.

Quanto appena ricordato avviene in un quadro più ampio in cui il complessivo sistema dell'offerta dei nidi pubblici e privati – dato che sfugge a ISTAT ma che viene invece catturato dal monitoraggio nazionale del “piano nidi”³ – ha ormai raggiunto un tasso di copertura potenziale è di poco superiore alla percentuale del 19%, in una situazione in cui però – e non è uno scherzo – anche quando il nido c'è non sempre tutti i posti offerti sono coperti.

Sortilegio? No, semmai il fatto che, se nei nidi pubblici le famiglie spesso hanno difficoltà a pagare una retta che copre solo 1/5 del costo del servizio, nel caso di un nido privato – in cui, in mancanza di sovvenzioni pubbliche e anche se il costo di gestione è generalmente inferiore, la retta è quasi sempre più alta – le difficoltà di accesso delle famiglie sono ancora più diffuse, con la conseguenza che molti nidi di qualità non riescono a funzionare a pieno regime.

Suona paradossale – se non stravagante – constatare che, in questa situazione, l'unico tasso di copertura che continua a crescere è quello relativo all'accoglienza dei bambini anticipatori nelle scuole dell'infanzia – in ultimo un rotondo 5,5% medio a livello nazionale, che conferma – se non si fosse ancora capito – che per le famiglie l'accessibilità economica di un servizio (in molti casi la scuola dell'infanzia è addirittura gratuita) precede ogni altra considerazione sulla sua qualità.

La situazione in Toscana – pur non esente dagli effetti del contesto di crisi economica generale che corre in questi anni, come si potrà capire dai contenuti presentati nel seguito del presente rapporto – è decisamente privilegiata e avanzata e come tale emergerà dal fatto di essere presentata nel quadro di una rapida rassegna della situazione internazionale europea e nazionale italiana.

² <http://www.istat.it/it/archivio/129403>

³ http://www.minori.it/sites/default/files/rapportomonitoraggio_piano_nidi_31_12-2013.pdf

I SERVIZI EDUCATIVI E DI CURA PER LA PRIMA INFANZIA IN EUROPA alcuni dati

Ormai da molti anni l'Unione Europea (UE) ha dimostrato il proprio interesse nei confronti dei servizi per l'infanzia: la ragione principale per affrontare questa problematica a livello europeo è l'impegno dell'Unione per la realizzazione delle pari opportunità per gli uomini e le donne nel mercato del lavoro e il convincimento che, per raggiungere tale obiettivo, sia necessario, tra l'altro, garantire ai bambini modalità di cura sicure e affidabili, quando i loro genitori sono al lavoro.

Nel tempo le istituzioni europee hanno prestato una crescente attenzione ai servizi per l'infanzia, sia nei loro aspetti qualitativi che quantitativi.

Nell'aprile del 1991 il Parlamento europeo ha adottato una Risoluzione sulla cura dei bambini e le pari opportunità, nella quale ha ribadito la necessità di approvare «una direttiva programmatica sui servizi per l'infanzia... (per garantire) lo sviluppo di una rete di servizi a finanziamento pubblico, in ampio numero e di buona qualità per i bambini almeno fino ai dieci anni d'età».

Nel novembre del 1991 il parere espresso dal Parlamento europeo sulla proposta iniziale della Commissione per una Raccomandazione sulla Cura dei bambini ha ribadito l'esigenza di garantire l'«accesso a servizi locali di buona qualità».

Nel marzo del 1991 il Consiglio dei Ministri ha adottato una Raccomandazione sulla cura dei bambini, nella quale si raccomanda agli stati membri di sviluppare servizi per l'infanzia, sottolineando come «sia essenziale promuovere il benessere dei bambini e delle famiglie, garantendo una risposta alle loro diverse esigenze».

Nel 1992 la Commissione Europea discute un documento, “La qualità nei servizi per l'infanzia”⁴, in cui oltre a evidenziare l'importanza dell'incremento quantitativo di questi servizi, si sottolinea la necessità che siano servizi di qualità, e in questa prospettiva si definiscono alcuni indicatori. La qualità di questi servizi deve mirare a fare in modo che i bambini abbiano l'opportunità di avere⁵ «una vita sana, la possibilità di esprimersi spontaneamente, la considerazione di sé stessi come individui, la dignità e l'autonomia, la fiducia in sé stessi e il piacere di imparare, un apprendimento costante e un ambiente attento alle loro esigenze, la socialità, l'amicizia e la collaborazione con gli altri, pari opportunità senza discriminazioni dovute al sesso, alla razza o ad handicap, la valorizzazione della diversità culturale, il sostegno in quanto membri di una famiglia e di una comunità, la felicità».

Gli obiettivi sopraelencati si riferiscono a valori precisi che nel corso del tempo hanno riflettuto le convinzioni di esperti, contribuendo a sollecitare l'impegno in questa direzione e la definizione di un nuovo documento posto all'attenzione della Commissione Europea che, nel 1996, ha riaperto i riflettori sul tema.

⁴ Balageur I., Mastres J., Penn H., *La qualità nei servizi per l'infanzia; un documento di discussione*, Commissione delle Comunità Europee – Direzione generale – Occupazione, Relazioni Industriali e Affari Sociali, 1992.

⁵ Ibid.

Attraverso la condivisione dei “Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia”, la Rete della Commissione europea per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne ribadì infatti che⁶: “la qualità è un concetto relativo, fondato su sistemi di valori e convinzioni; la definizione della qualità è un processo di per sé importante, in quanto offre l'opportunità di mettere in comune, analizzare e comprendere meglio i valori, le idee, le conoscenze e l'esperienza prodotta nel settore; tale processo dovrebbe essere caratterizzato da una partecipazione democratica, che coinvolga gruppi diversi, quali i bambini, i genitori, le famiglie e il personale dei servizi; le esigenze, le opinioni e i valori di questi gruppi non sempre coincidono; la definizione della qualità deve essere concepita come un processo dinamico e continuo, che comporta valutazioni e aggiornamenti periodici, senza mai giungere a una risposta conclusiva e “oggettiva”.

Gli obiettivi per la qualità dei servizi educativi per la prima infanzia furono suddivisi in dieci aree:

1. accessibilità e utilizzo dei servizi;
2. ambiente;
3. attività di apprendimento;
4. il sistema delle relazioni;
5. il punto di vista dei genitori;
6. la continuità;
7. la valutazione della diversità;
8. la valutazione dei bambini e i provvedimenti adottati;
9. il rapporto costi benefici;
10. i valori etici.

Da questo punto di vista, gli obiettivi non prefiguravano una standardizzazione dei sistemi di servizi, delle filosofie e delle culture elaborate al loro interno o dei modi di lavoro, ma intendevano fornire un sostegno alla definizione di finalità e indirizzi condivisi. Il loro raggiungimento non doveva porre fine alla ricerca della qualità: si trattava di un processo dinamico e continuo che richiedeva riflessioni e revisioni costanti in linea con i naturali mutamenti sociali, culturali, economici e politici che contraddistinguono i diversi Paesi.

L'attenzione al tema della qualità continua a essere anche nel tempo a noi più prossimo un aspetto centrale nelle riflessioni della Comunità Europea che, nel Consiglio Europeo di Lisbona (2000) prima, e poi in quello di Barcellona del 2002, ribadisce la necessità di incentivare le politiche a favore dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso un impegno che conduca gli Stati membri a una copertura territoriali di almeno il 33%.

Quello che, a prima vista, poteva sembrare un intervento volto a incentivare una diffusione solo quantitativa di questi servizi, è stato poi ripreso dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2006 COM (2006) 481 “Efficienza ed equità nei sistemi

⁶ *I Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia*, Commissione Europea – Rete per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne, Junior, Bergamo, 1996, p. 7.

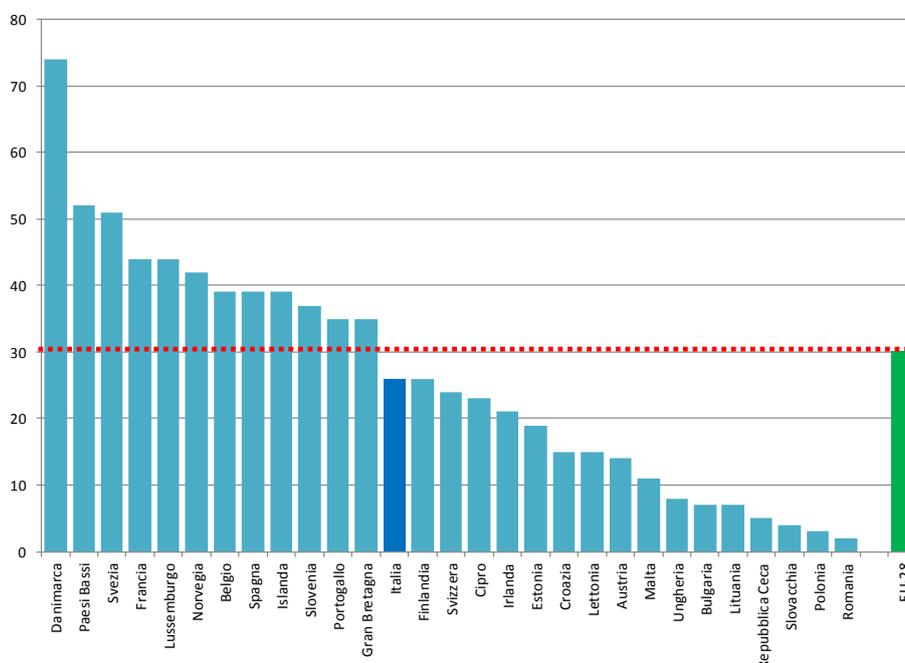
europei d’istruzione e formazione” e, successivamente, in quella del 2011 COM (2011) 66 in cui si sottolinea che «una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva costituisce la base su cui sarà fondato il futuro dell’Europa. Migliorare la qualità e l’efficacia dei sistemi di istruzione in tutta l’UE è una premessa d’importanza fondamentale per tutti e tre gli aspetti della crescita. In tale contesto l’educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell’apprendimento permanente, dell’integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità [...]»⁷.

Un ultimo intervento è stato fatto infine attraverso la Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013 – “Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale” (2013/112/UE), in cui si ribadisce con maggiore forza l’importanza di avere servizi di qualità quali strumenti imprescindibili per ridurre le disuguaglianze fin dalla più tenera età.

Sebbene l’Unione Europea continui a insistere sull’importanza di promuovere politiche a favore dello sviluppo di servizi di qualità per la prima infanzia, l’immagine che possiamo trarre da una lettura dei dati sulla loro diffusione è quella di una forte eterogeneità tra i diversi Stati membri.

Il grafico 1 mostra la percentuale di bambini sotto i tre anni di età che frequentano servizi educativi per la prima infanzia e appare subito evidente come molti Paesi siano ancora in ritardo rispetto alle raccomandazioni europee.

Grafico 1. Tassi di partecipazione dei bambini al di sotto dei 3 anni nei servizi educativi per la prima infanzia al 2011



⁷Comunicazione della Commissione “Educazione e Cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori” COM (2011) 66.

La linea rossa indica l'obiettivo di Barcellona concordato nel 2002 e che fissava nel 33% la copertura minima di servizi educativi per la prima infanzia, che avrebbe dovuto essere raggiunta entro il 2010.

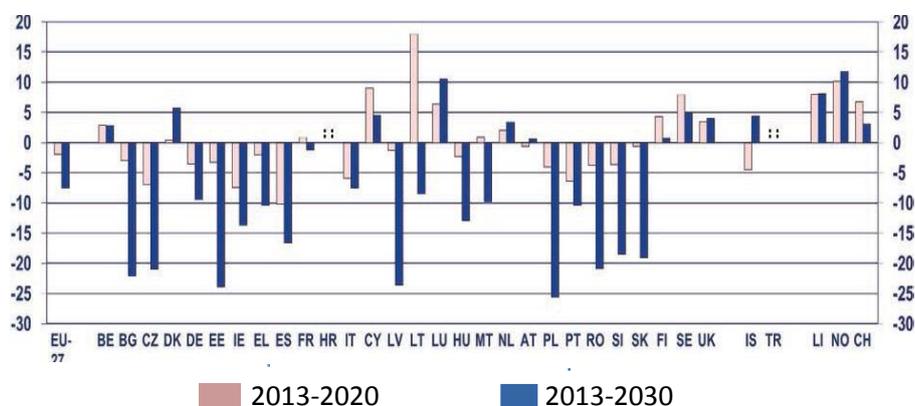
In realtà, nel 2011 solo dodici Paesi dell'Unione europea (oltre a Islanda e Norvegia) hanno raggiunto l'obiettivo e, anche in questo caso nonostante l'impegno assunto, l'Italia rimane al di sotto del risultato atteso.

Sebbene i passi avanti compiuti in questi ultimi anni siano stati notevoli, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, è importante, soprattutto in un momento di grave crisi globale, non perdere di vista tali obiettivi per non correre il rischio di incorrere in drammatiche involuzioni.

È importante mantenere viva l'attenzione su questi temi, sollecitando la cultura e, soprattutto, la politica degli Stati membri a non perdere interesse nei confronti degli obiettivi definiti dalla Commissione Europea.

Le proiezioni demografiche (vedi grafico 2) indicano che entro il 2030 il numero di bambini sotto i 6 anni diminuirà del 7,6%: in termini assoluti, ciò significa un decremento demografico di 2,5 milioni di bambini nell'Unione europea nel 2030. Il più drastico calo della popolazione infantile è previsto in alcuni paesi dell'Europa orientale e Spagna.

Grafico 2. Le proiezioni per il cambiamento della popolazione del gruppo di età 0-5, 2013-2020 e 2013-2030



Le proiezioni demografiche indicano dunque che la domanda di servizi educativi per la prima infanzia diminuirà nel futuro. Tuttavia tale tendenza, da sola, non è sufficiente a compensare l'attuale carenza di servizi, che esiste in quasi tutti i Paesi europei, soprattutto per quanto riguarda la prima infanzia.

Peraltro, la prospettiva del decremento demografico rappresenta un quadro di futuro che dovrebbe essere attivamente contrastato e non sembra in dubbio che uno degli elementi che può sostenere le politiche in questa prospettiva sia proprio quella di sviluppare maggiormente il sistema dell'offerta con servizi di qualità accessibili in forma generalizzata ed equa da parte della famiglie.

Se osserviamo infatti i dati che ci provengono dagli studi comparativi della rete Eurydice, solo otto Stati europei (Danimarca, Germania, Estonia, Malta, Slovenia, Finlandia, Svezia e Norvegia) garantiscono il diritto all'educazione e alla cura della

prima infanzia a partire dalla fine del congedo di maternità o del congedo parentale retribuito. In tutti gli altri Paesi il tempo che intercorre è di oltre due anni.

I servizi di qualità risentono inoltre, in molti Paesi, dell'assenza di orientamenti pedagogici elaborati e sanciti in documenti ufficiali, ma anche della mancanza di risorse adeguate e della presenza di un personale scarsamente qualificato.

La situazione è preoccupante, perché in Europa un bambino su quattro di età inferiore a sei anni è a rischio di povertà o di esclusione sociale e potrebbe presentare bisogni educativi specifici. Il tutto in una situazione in cui in quasi tutti i Paesi la domanda di posti nei servizi educativi è superiore all'offerta, in particolare per i bambini più piccoli.

L'accessibilità – in questo contesto generale – diventa un altro fattore molto importante per garantire che tutti i bambini possano frequentare un servizio educativo, soprattutto se si parla di bambini di famiglie più bisognose, come per esempio di quelle a basso reddito.

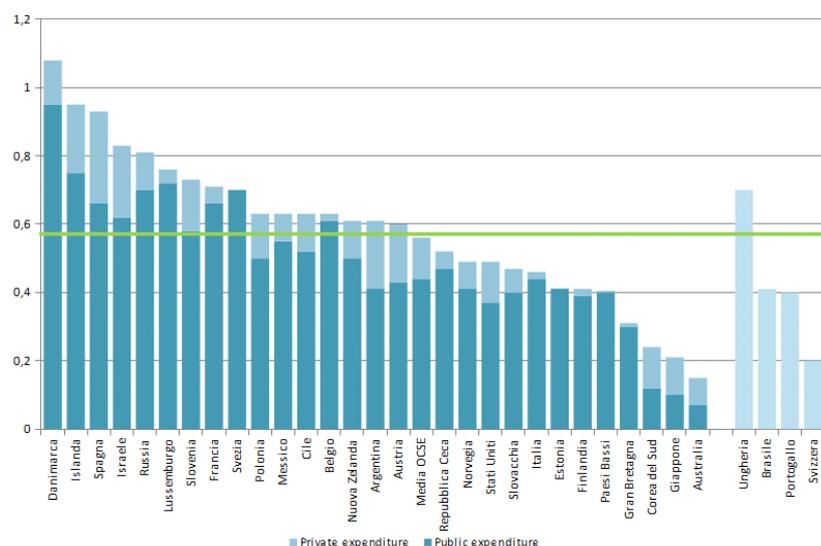
Recenti indagini dimostrano che i genitori devono pagare per i servizi educativi per i bambini più piccoli in tutti i Paesi europei, ad eccezione della Lettonia, della Lituania e della Romania. Al contempo, le rette per i servizi educativi per la prima infanzia sono più elevate in Irlanda, Lussemburgo, Regno Unito e Svizzera.

Nella maggior parte di questi Paesi, il settore privato, per questa fascia di età, predomina rispetto al pubblico. Per la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia vengono richiesti contributi ai genitori in Danimarca, in Germania, Estonia, Croazia, Slovenia, Islanda, Turchia e Norvegia. Tuttavia, questi Paesi di solito prevedono meccanismi di garanzia per accessi agevolati nei casi di maggior bisogno.

Da questo punto di vista, i finanziamenti pubblici sono fondamentali per sostenere la crescita e la qualità dei programmi educativi per la prima infanzia.

Nonostante quanto appena detto sia generalmente condiviso, le spese per l'istruzione pre-primaria (vedi grafico 3) rappresenta una media dello 0,6% del PIL collettiva con differenze anche significative tra i diversi Paesi.

Grafico 3. Spesa in servizi per l'infanzia come percentuale del PIL (2010)



I SERVIZI EDUCATIVI E DI CURA PER LA PRIMA INFANZIA IN ITALIA alcuni dati

La reportistica utilizzata per la redazione periodica dei rapporti di monitoraggio del “piano nidi” – in ultimo aggiornato al 31.12.2013 – ha da tempo adottato strategie di raccolta e integrazione dei dati conoscitivi sulla rete dei servizi mai prima di oggi così sistematiche, sia con riferimento alla maggiore efficienza nella restituzione dei dati sui servizi educativi derivanti dall’indagine Istat sulla spesa sociale dei Comuni, sia con riferimento alla raccolta integrata delle informazioni derivabili dai sistemi informativi delle Regioni e delle Province autonome.

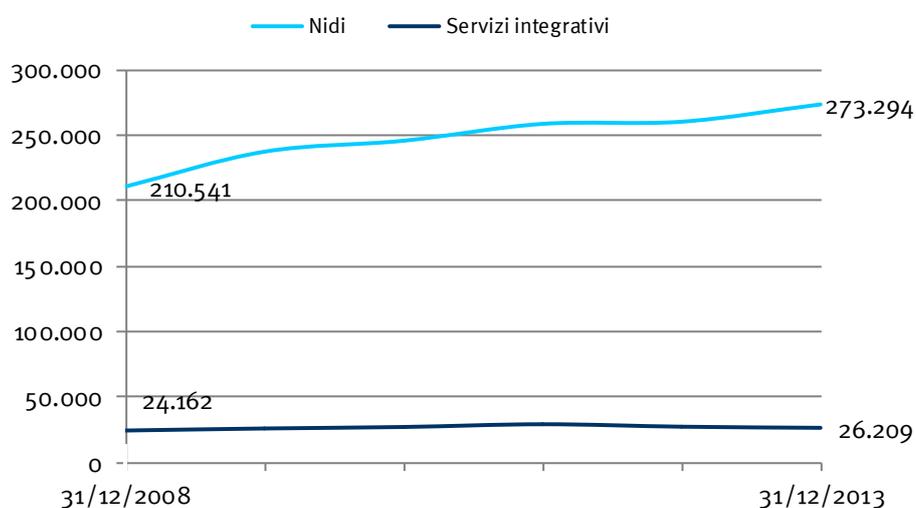
I dati su cui viene posta attenzione in forma integrata sono quelli messi a disposizione dalle Regioni e Province autonome e quelli derivanti dall’indagine Istat sulla spesa sociale dei Comuni (per la parte inerente l’impegno degli Enti Locali nel settore dei nidi e dei servizi integrativi pubblici o privati convenzionati), nonché i dati del Ministero dell’Istruzione sugli accessi anticipati alla scuola dell’infanzia.

Alcune linee di tendenza emergono nell’analisi delle serie evolutive negli ultimi 5 anni.

Innanzitutto, il sistema dei servizi – come ben visibile nel grafico 4 – cresce consistentemente nella sua dimensione (da 234.703 posti al 31/12/2008 a 299.503 al 31/12/2013, per una percentuale di copertura che passa dal 14,8% al 21,0%).

Il nido, in questo quadro, rappresenta la tipologia di servizio nel quale si concentra maggiormente l’interesse delle famiglie e anche la dimensione di sviluppo del sistema dei servizi nel tempo (i posti nelle unità di offerta di nido crescono da 210.541 al 31/12/2008 a 273.294 al 31/12/2013, con un corrispondente incremento della percentuale di copertura dal 12,5% al 19,1%; i servizi integrativi sono protagonisti, invece, di uno sviluppo più contenuto, poiché i posti nelle unità di offerta di servizi educativi integrativi passano da 24.162 a 26.209, con una percentuale di copertura che cresce nell’arco temporale complessivamente considerato molto lievemente – dall’1,4% all’1,9%);

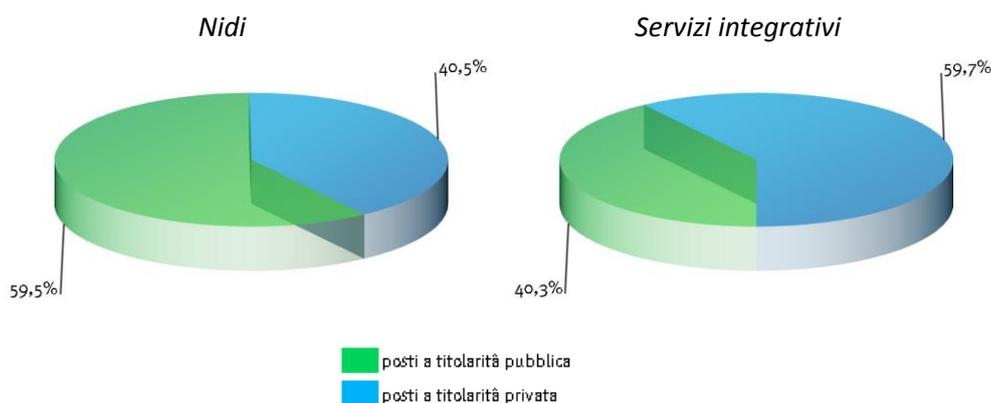
Grafico 4. Posti nelle unità di offerta di nido e servizi integrativi – Italia, andamento dal 31/12/2008 al 31/12/2013.



In secondo luogo, la relazione tra pubblico e privato – come rappresentato nel grafico 5 – si conferma come elemento fortemente caratteristico sia nello sviluppo che nella caratterizzazione del sistema dell’offerta, almeno da due punti di vista:

- i servizi con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema; ma sebbene nel caso della tipologia del nido le unità di offerta a titolarità pubblica sono solo il 42,5%, la stessa percentuale sale fino a ben il 59,5% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema; analogamente, nel caso dei servizi integrativi le unità di offerta a titolarità pubblica sono solamente il 24,6%, ma la percentuale sale al 40,3% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema. Se ne deriva agevolmente che i servizi a titolarità pubblica concentrano la loro maggiore rilevanza sul nido, cioè sulla tipologia largamente più centrale nel sistema integrato dell’offerta, utilizzando unità d’offerta caratterizzate da una potenzialità ricettiva media ben superiore a quella dei servizi a titolarità privata, la cui maggiore rilevanza si esprime soprattutto con riferimento alle tipologie dei servizi integrativi;

Grafico 5. Distribuzione dei posti pubblici e privati rispettivamente nei nidi e nei servizi integrativi – Italia al 31/12/2013.



- si mantiene costante l’orientamento alla crescita della percentuale dei posti dei servizi privati accreditati e convenzionati con i Comuni, dato che il suo valore, con riferimento ai dati offerti dalle Regioni che ne dispongono, passa dal 27,2% registrato lo scorso anno con riferimento all’intero sistema dell’offerta al più importante valore del 49,6% registrato nell’ultimo anno con riferimento all’offerta dei nidi d’infanzia.

Infine, la diversa distribuzione territoriale dell’offerta di servizi nel Paese continua ad essere un tratto caratteristico e critico della situazione italiana.

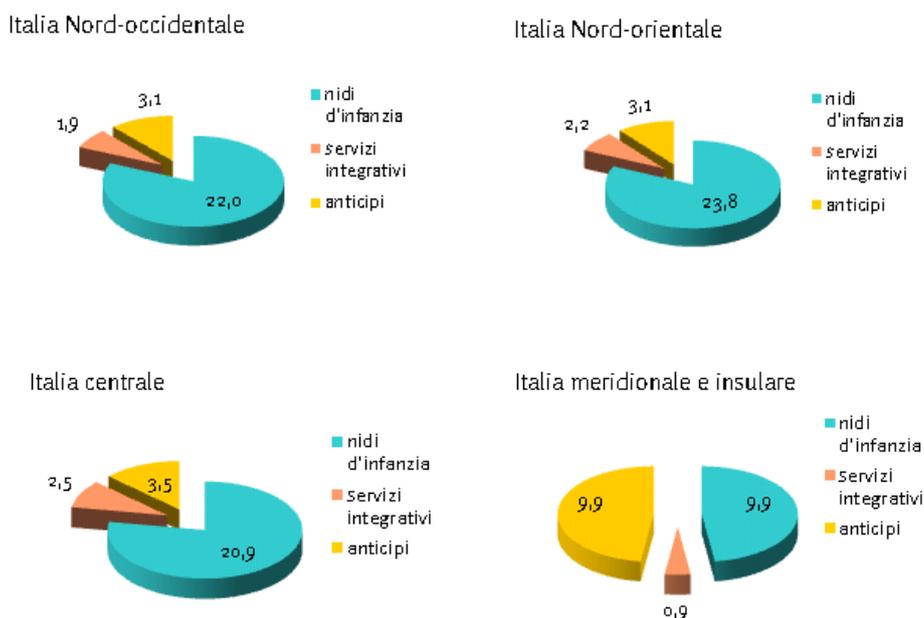
La percentuale di copertura nel sistema di offerta dei servizi educativi per la prima infanzia – letta per macro-aree – varia dal 23,4% al 26,0% nel centro/nord; un incremento si registra nell’area del Mezzogiorno, che si ferma sulla percentuale di 10,8%.

Le differenze discriminano ancora fortemente le opportunità di accesso ai servizi da parte di bambini residenti in diverse aree territoriali sotto molteplici punti di vista:

- in primo luogo, nidi e servizi integrativi sono concentrati nel centro/nord e molto meno nel sud e nelle isole (la percentuale di copertura – sempre per macro-aree – nel centro-nord oscilla fra 20,9 e 23,8 per i nidi e fra 1,9 e 2,2 per i servizi integrativi, mentre per sud e isole le analoghe percentuali sono pari, rispettivamente, a 9,9 e 0,9);
- in secondo luogo, la percentuale più forte di accessi anticipati alla scuola dell’infanzia si realizza proprio nel Mezzogiorno e solo marginalmente nel centro/nord; gli anticipati alla scuola dell’infanzia – ancora per macro-aree – sono fra il 3,1% e il 3,5% (mantenendosi nel complesso stabili) nel centro/nord, mentre nel sud salgono al 9,9%.

Analizzando la situazione a livello di macro-aree (vedi il grafico 6), si possono leggere realtà – o forse modelli – di welfare diversi e complementari: il nido costituisce la parte prevalente del sistema delle opportunità nell’Italia del nord e del centro; nel Mezzogiorno la situazione si rovescia perché la maggioranza dei bambini di 0-2 anni accolti in un servizio educativo frequenta, come “anticipatorio”, la scuola dell’infanzia.

Grafico 6. Percentuale di copertura nei nidi d’infanzia, nei servizi integrativi e nelle scuole dell’infanzia (anticipi) per macro-area. Italia al 31/12/2013



Come dire: se i nidi sono significativamente diffusi non si utilizza altro che marginalmente l’opportunità di accesso anticipato alla scuola dell’infanzia, che diventa invece opportunità prevalente proprio nei casi di carente sviluppo dell’offerta di nido.

Osservando infine ancor più nel dettaglio – a livello di Regioni e Province autonome – l’andamento delle tre principali componenti del sistema dell’offerta – cioè a dire nidi d’infanzia, servizi integrativi e scuole dell’infanzia accoglienti bambini anticipatori - è agevole notare, anche col supporto dei cartogrammi del grafico 7 riportati di seguito, che lo sviluppo avviene parallelamente per i nidi ed i servizi integrativi, mentre è complementare ad esse quella degli iscritti anticipatori alla scuola dell’infanzia.

Grafico 7. Posti/Utenti per 100 bambini di 0-2 anni secondo la tipologia di offerta per Regione e Provincia autonoma – Italia al 31/12/2013

Nidi d’infanzia



Posti nei nidi d'infanzia per 100 bambini di 0-2 anni

23,0 a 32,0	(5)
17,0 a 22,9	(6)
10 a 16,9	(5)
4,5 a 9,9	(3)

Servizi integrativi



Posti nei servizi integrativi per 100 bambini di 0-2 anni

oltre 7,0	(1)
4,5 a 6,9	(2)
2,5 a 4,4	(3)
0 a 2,4	(10)

Anticipi



Anticipi nelle scuole dell'infanzia per 100 bambini di 0-2 anni

oltre 8,5	(5)
5,1 a 8,4	(4)
3,5 a 5,0	(4)
0 a 3,4	(6)

Quanto sopra a rendere evidente che nidi e servizi integrativi sono componenti complementari del sistema integrato, mentre, ove il sistema integrato non si consolidi, si sviluppa – in chiave alternativa – l’utilizzo surrogatorio delle scuole dell’infanzia anche per accogliere bambini piccoli.

I DATI TOSCANI VISTI DA VICINO⁸

un primato che non resta in piedi da solo

Introduzione

La Regione Toscana, nel contesto delle complessive considerazioni di carattere generale, occupa (vedi tavola 1) una posizione di tutto rispetto, se si considera il principale indicatore statistico cui negli ultimi anni si è rivolta l'attenzione, cioè a dire la percentuale di copertura dei servizi educativi rispetto alla popolazione dei bambini di 0-2 anni.

Tavola 1. Percentuale di copertura per la prima infanzia. Anno 2013 (Dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli anticipi al 31/12/2013)

	Utenti/posti			Percentuale di copertura 0-2 anni
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	
Piemonte	22,4	3,6	3,5	29,5
Valle d'Aosta	23,1	9,5	0,0	32,6
Lombardia ^(a)	22,2	1,2	3,0	26,4
Liguria	23,0	2,2	4,3	29,5
Italia Nord-occidentale	22,4	2,0	3,2	26,8
Provincia di Bolzano	10,7	5,4	n.c.	16,1
Provincia di Trento	21,8	3,4	n.c.	25,2
Veneto	19,9	1,4	4,3	25,6
Friuli-Venezia Giulia	20,3	3,5	4,1	27,9
Emilia-Romagna	32,6	2,4	1,8	36,8
Italia Nord-orientale	24,4	2,3	3,2	29,5
Toscana	28,3	3,9	3,3	35,5
Umbria	27,8	4,9	5,2	37,9
Marche	24,7	1,9	4,3	30,9
Lazio ^(b)	14,5	1,5	3,2	19,2
Italia centrale	20,8	2,5	3,5	26,8
Abruzzo	8,9	1,0 ^(e)	7,8	17,7
Molise	14,1	0,2	10,5	24,7
Campania	n.c.	n.c.	8,9	8,9
Puglia	13,7	1,7	15,4	30,8
Basilicata	12,5 ^(c)	0,0	9,2	21,7

⁸ I dati e le informazioni di seguito presentate sono state raccolte mediante il nuovo sistema informativo SIRIA (Sistema Informativo Regionale Infanzia), aggiornato sia sotto il profilo metodologico e contenutistico, sia rispetto alle modalità operative di raccolta del dato (basate su un meccanismo di rilevazione che poggia su una piattaforma accessibile dal web). Le informazioni sono implementate direttamente dai Comuni con la collaborazione di tutti i soggetti pubblici e privati titolari e gestori di servizi educativi del territorio. Il sistema informativo regionale, che si giova di un'esperienza maturata fin dal 2000, consente di raccogliere informazioni dettagliate ed aggiornate sui servizi educativi e costituisce un fondamentale strumento conoscitivo per la programmazione regionale del settore.

	Utenti/posti			Percentuale di copertura 0-2 anni
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	
Calabria	6,2	n.c.	11,8	18,0
Sicilia	5,6	0,3	7,8	13,7
Sardegna	20,6	1,2	7,6	29,4
Italia meridionale e insulare	10,0	0,9	10,0	21,3
Totale	19,1^(d)	1,9^(f)	5,5	26,1

(a) I posti nei servizi sono al 31/12/2011.

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha ancora un sistema informativo regionale

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

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

(e) Dato parziale.

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

n.c.= non calcolabile

Il potenziale ricettivo della rete di servizi rivolti esclusivamente alla fascia di età 0-2 anni, ossia dei nidi d'infanzia e dei servizi integrativi, costituisce indubbiamente la quota più rilevante dei posti disponibili.

È necessario tener conto, però, non solo di tali posti, ma anche degli iscritti minori di 3 anni alla scuola dell'infanzia. Dall'analisi degli ultimi dati a disposizione, al 31 dicembre 2013, è possibile, dunque, valutare la percentuale di copertura della rete dei servizi educativi per i bambini di 0-2 anni, come somma dei posti nei nidi e servizi integrativi e degli iscritti anticipatori alla scuola d'infanzia, ossia dei bambini nati nel millesimo successivo, che compiranno 3 anni fra gennaio e aprile dello stesso anno scolastico.

La Toscana rappresenta una delle tre Regioni, insieme a Umbria e Emilia Romagna, in cui risulta confermata una percentuale di copertura superiore a quella percentuale del 33%, a suo tempo identificata come target da conseguire a livello europeo entro il 2010.

Da questo punto di vista, la Toscana rappresenta un contesto nel quale è più fortemente visibile la presenza di un sistema dell'offerta di servizi educativi imperniato intorno alla tipologia del nido, quale servizio specificamente destinato a questa fascia di età; infatti, il nido copre il 28,3%, i servizi integrativi il 3,9% e l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia solamente il 3,3%.

Occorre, a questo punto, inserire un ulteriore tema. Infatti, i bambini, minori di 3 anni, iscritti alla scuola dell'infanzia comprendono non solo gli anticipatori, ma anche i bambini che compiranno i 3 anni entro il 31 dicembre di ogni anno, che si iscrivono a settembre dello stesso anno alla scuola dell'infanzia (aventi, pertanto, fra i 32 e i 35 mesi di età). Al primo settembre di ogni anno, quindi, il potenziale della rete dei servizi educativi che accoglie bambini di 0-2 anni comprende anche questa quota di iscritti.

Spostando dunque la data di riferimento della percentuale di copertura della rete dei servizi al primo settembre, le componenti divengono quattro:

- due specificatamente rivolte alla prima infanzia, date dai posti nei nidi e nei servizi integrativi;
- due relative ad iscrizioni alla scuola dell'infanzia, quelle degli anticipatori e della popolazione di 32-35 mesi.

Mentre si può supporre che, alla data del primo settembre, sia i posti nei nidi d'infanzia e nei servizi integrativi che il numero di iscritti anticipatori nelle scuole dell'infanzia siano gli stessi di quelli calcolati alla data di riferimento canonica del 31 dicembre, risulta altresì corretto computare anche – sempre alla data del primo settembre – l'ulteriore percentuale di copertura relativa ai bambini di 32-35 mesi che accedono in via ordinaria alla scuola dell'infanzia.

Così facendo, ne deriva che la percentuale di bambini al di sotto dei tre anni di età che hanno l'opportunità di accedere a un servizio educativo (nido, servizio educativo integrativo o scuola dell'infanzia) è, a livello medio nazionale, del 37,9%, salendo al 41,4% se si escludono dai potenziali beneficiari dei servizi – come per norma sono – i bambini nei primi tre mesi di vita, così come riportato nella tavola 2.

Tavola 2. Percentuale di copertura per la prima infanzia. Anno 2012-2013 (Dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi al 31/12/2013, sugli anticipi al 31/12/2013, sulla popolazione di 32-35 mesi che accede alla scuola dell'infanzia al 01/09/2013)

	Utenti/posti				Totale utenti/posti	% di copertura	
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	pop. 32-35 ⁹ mesi che accede alla scuola dell'infanzia		0-2 anni	3-35 mesi
Piemonte	24.790	3.952	3.836	12.566	45.144	40,8	44,7
Valle d'Aosta	795	327	0	406	1.528	44,5	48,7
Lombardia	60.970	3.231	8.177	31.531	103.909	37,9	41,4
Pr. di Bolzano	1.725,0	860	0	1.778	4.363	27,2	29,7
Pr. di Trento	3.370	521	0	1.775	5.666	36,6	40,1
Veneto	26.035	1.800	5.647	15.066	48.548	37,1	40,6
Friuli-Ven. Giulia	5.912	1.024	1.201	3.338	11.475	39,4	43,1
Liguria	7.847	756	1.457	3.830	13.890	40,7	44,6
Emilia-Romagna	38.278	2.815	2.124	13.489	56.706	48,3	52,8
Toscana	26.070	3.616	3.001	10.558	43.242	46,9	51,3
Umbria	6.259	1.108	1.170	2.563	11.100	49,3	53,9
Marche	9.745	764	1.708	4.590	16.807	42,6	46,5
Lazio ^(b)	23.206	2.443	5.066	18.249	48.964	30,7	33,5

⁹ La popolazione 32/35 mesi è stata definita in modo convenzionale: sono stati presi in considerazione non i bambini realmente iscritti (dato non disponibile), ma tutti i bambini che potrebbero avere potenzialmente accesso al servizio.

	Utenti/posti				% di copertura		
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	pop. 32-35 ⁹ mesi che accede alla scuola dell'infanzia	Totale utenti/posti	0-2 anni	3-35 mesi
Abruzzo	2.930	333 ^(d)	2.566	3.754	9.583	29,1	31,8
Molise	964	13	716	781	2.474	36,1	39,5
Campania	n.d.	n.d.	14.694	18.838	33.532	20,4	n.c.
Puglia	14.272	1.805	16.077	12.018	44.172	42,4	46,4
Basilicata	1.609	0	1.182	1.469	4.260	33,0	36,1
Calabria	3.128	n.d.	5.965	5.768	14.861	29,3	n.c.
Sicilia ^(c)	7.769	380	10.730	15.650	34.529	30,2	n.c.
Sardegna	7.620	461	2.796	4.312	15.189	41,1	45,0
Totale^(d)	273.294^(e)	26.209^(f)	88.110	137.403	569.942	37,9	41,4

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha ancora un sistema informativo regionale

(c) Il dato sui posti nelle unità di offerta privata risulta parziale.

(d) Dato parziale.

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

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

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

n.d.= non disponibile

n.c.= non calcolabile

Anche in questo caso, la Toscana si colloca al vertice della graduatoria comparativa inter-regionale, posizionandosi nel gruppo delle Regioni con il più alto tasso di copertura, e confermando che “tiene” anche il sistema delle scuole dell’infanzia, pur recentemente esposto alle difficoltà conseguenti alla riduzione dell’impegno statale, opportunamente ed efficacemente antagonizzato da una assunzione di responsabilità da parte della stessa Regione Toscana in ordine alla garanzia di tenuta delle sezioni di scuola attive sul territorio regionale.

Il valore dell’indicatore di Lisbona

Ripartendo dall’“indicatore di Lisbona”, si potrà notare – dalla tavola 3 – come, nella serie storica complessivamente rappresentata, sia prevalente il dato della crescita progressiva, anche se si deve registrare una pur contenuta flessione dell’indicatore negli anni più vicini; il dato, come vedremo, non deriva dalla contrazione delle potenzialità ricettive del sistema, quanto piuttosto dall’effettivo utilizzo incompleto delle stesse.

Tavola 3. Bambini di 3-36 mesi accolti nei servizi educativi rivolti alla prima infanzia e iscritti in anticipo alle scuole dell'infanzia. Indicatore di Lisbona. Regione Toscana – A.e. 2004/2005-2012/2013

Fonte: Regione Toscana, rilevazione sui servizi per la prima infanzia; Ministero Pubblica Istruzione, rilevazioni integrative scuole dell'infanzia

Anno educativo	Bambini accolti nei servizi educativi rivolti alla prima infanzia	Bambini di 2 anni iscritti alle scuole dell'infanzia	Totale bambini accolti	Bambini residenti 3-36 mesi	Indicatore di Lisbona
2004/05	20.038	2.253	22.291	83.046	26,8
...					
2007/08	24.331	2.295	26.626	87.481	30,4
...					
2009/10	26.813	1.682 ^(a)	28.495	89.485	31,8
...					
2011/2012 ^(b)	25.348	3.110	28.278	86.178	32,8
2011/2012	26.238	3.110	29.168	86.178	33,8
2012/2013 ^(b)	24.989	2.858	27.847	85.948	32,4
2012/2013	25.782	2.858	28.640	85.948 ^(c)	33,3
2013/2014^(b)	24.685	3.001	27.686	84.506,58^(f)	32,8
2013/2014	25.403	3.001	28.404	84.506,58^(f)	33,6

(a) Dato dell'anno educativo 2008/2009.

(b) Nel primo rigo riferito agli anni educativi 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014 i dati dei bambini accolti nei servizi alla prima infanzia sono al netto dei ritiri (iscritti e abilitati alla frequenza al 31/12); nel rigo successivo di ciascun anno educativo, i dati dei bambini accolti sono ottenuti computando gli ammessi alla frequenza che si sono ritirati al 31/12.

Come noto, l'indicatore che stiamo esaminando è dato dal numero di bambini accolti in tre diverse tipologie di strutture educative: nidi d'infanzia, servizi educativi integrativi e scuole dell'infanzia.

Fra queste tre diverse tipologie di servizio, la parte preponderante dell'accoglienza è svolta dal nido d'infanzia, che conferma la sua posizione chiave nel sistema dei servizi educativi per la prima infanzia.

Il nido rappresenta infatti la tipologia di offerta che meglio permette di conciliare i tempi dei bambini con i tempi dei genitori. È il servizio con maggiore flessibilità organizzativa, che consente alle famiglie di scegliere tra offerte diversificate quella che meglio si concilia con i propri bisogni: tempo corto, tempo lungo e in taluni casi anche prolungamento orario.

Nell'anno educativo 2013/2014, il tasso di accoglienza del nido d'infanzia a livello regionale risulta essere pari al 28,3%, con un incremento di 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente.

Il tasso di accoglienza dei servizi integrativi al nido raggiunge nello stesso anno educativo il 3,9%, con una flessione dello 0,4% e con la gran parte dei bambini accolti

negli spazi gioco, ossia quella tipologia di servizio integrativo che più delle altre presenta caratteristiche simili al nido d'infanzia.

Infine, i bambini accolti come anticipatori nelle scuole dell'infanzia – incidendo per un valore pari al 3,3% sull'accoglienza degli 0-2 anni – con un incremento dello 0,3% rispetto all'anno precedente.

La distribuzione territoriale di servizi

Alcuni dati di cornice possono introdurre l'analisi della distribuzione territoriale dei servizi educativi in Toscana.

Secondo i dati Istat aggiornati al 1° gennaio 2014 (vedi tavola 4), i cittadini residenti nei 280 comuni della Regione Toscana sono 3.750.511. La maggior parte della popolazione si concentra nella zona settentrionale della regione, in una fascia che dalla cintura fiorentina si estende verso la costa tirrenica. Oltre un quarto della popolazione toscana vive nel territorio della cosiddetta città metropolitana fiorentina, anche se la differenza con gli altri territori provinciali è abbastanza esigua.

Tavola 4. Numero dei comuni toscani e popolazione in essi residente, per provincia, 2014

Provincia	N. comuni		Popolazione residente	
	v.a.	%	v.a.	%
Arezzo	37	13,2%	346.661	9,2%
Firenze (Città metropolitana)	42	15,0%	1.007.252	26,9%
Grosseto	28	10,0%	225.098	6,9%
Livorno	20	7,1%	340.471	9,1%
Lucca	34	12,1%	394.600	10,5%
Massa Carrara	17	6,1%	200.325	5,3%
Pisa	37	13,2%	420.254	11,2%
Pistoia	22	7,9%	291.788	7,8%
Prato	7	2,5%	253.245	6,8%
Siena	36	12,9%	270.817	7,2%
Toscana	280	100,0%	3.750.511	100,0%
Italia	8.057		60.782.668	

Come rappresentato nella tavola 5, quasi la metà dei comuni toscani – il 45,3% - ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. In tali comuni vive, complessivamente, circa l'8% della popolazione toscana. Nei comuni con una popolazione superiore a 20.000 abitanti, invece, la percentuale raggiunge il 60% del totale.

Tavola 5. Numero dei comuni toscani e popolazione in essi residente, per classe demografica, 2014

Classe di ampiezza demografica	N. comuni		Popolazione residente	
	v.a.	%	v.a.	%
0 - 1.999	58	20,7%	71.081	1,9%
2.000 - 4.999	69	24,6%	233.014	6,2%
5.000 - 9.999	62	22,1%	461.845	12,3%
10.000 - 19.999	52	18,6%	727.830	19,4%
20.000 - 59.999	28	10,0%	881.080	23,5%
>=60.000	11	3,9%	1.375.661	36,7%
Toscana	280	100,0%	3.750.511	100,0%
Italia	8.057		60.782.668	

Il seguente grafico 8 rende visibile come la distribuzione territoriale dei servizi educativi sia significativamente diversificata in relazione alla classe demografica del comune sede del servizio, proponendo che - intorno al valore medio del 35,1% - la forbice della differenza marchi uno scarto fra il 39,9% di copertura nei comuni più grandi al 26,9% dei comuni con meno di 5.000 abitanti.

Grafico 8. Tasso di copertura dei servizi educativi per la popolazione 0-2 anni per classe demografica dei Comuni sede dei servizi – Regione Toscana al 31.12.2013



Già uesto dato di realtà segnala come naturale la prospettiva di diversificare le modalità di diffusione dei servizi – e così le relative loro possibili varianti organizzative – nella prospettiva di riequilibrare le differenze di opportunità qui rilevate.

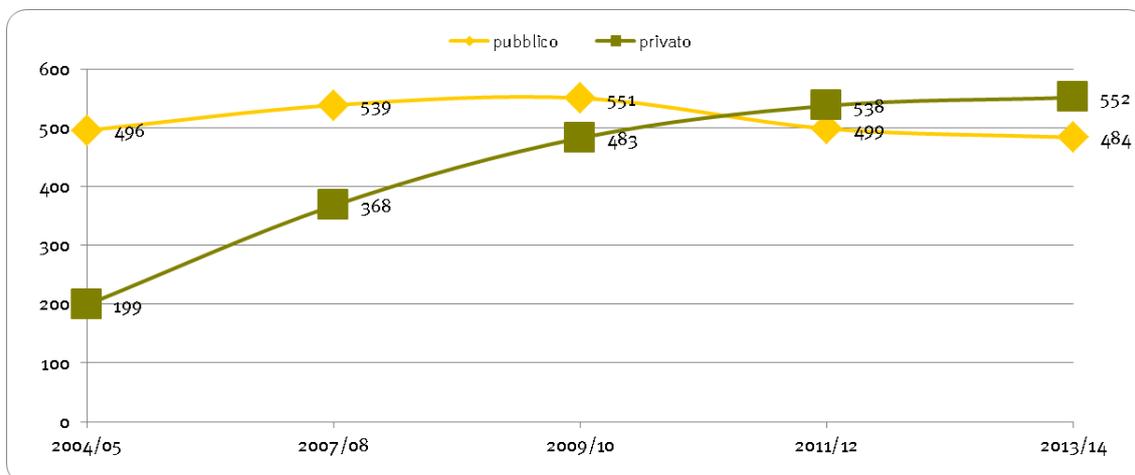
Il rapporto pubblico/privato

Nell’anno educativo 2013/2014, il numero delle unità di offerta dei servizi educativi per la prima infanzia ammonta a 1.036, un numero sostanzialmente stabile rispetto all’anno precedente, così come stabile si conferma, come ben visibile nel grafico 9, la leggera preminenza delle unità d’offerta a titolarità privata (552) rispetto quelle a titolarità pubblica (484).

Di queste 1.036 unità d’offerta 835 sono nidi d’infanzia, di cui 402 a titolarità pubblica e 433 a titolarità privata, e 201 sono servizi integrativi, di cui 82 a titolarità pubblica e 119 a titolarità privata.

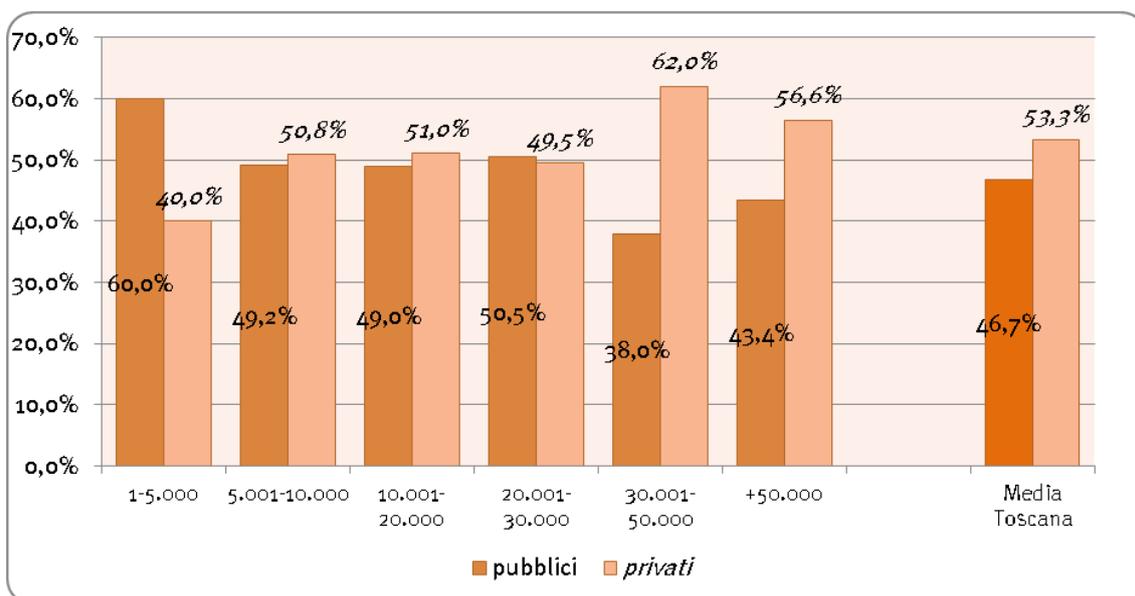
La flessione più evidente si registra – come sarà più evidente nel successivo grafico che descrive la serie storica – nell’offerta pubblica di servizi integrativi.

Grafico 9. Servizi educativi alla prima infanzia secondo la titolarità. Regione Toscana – A.e. 2004/2005-2013/2014



Di seguito (grafico 10) si riporta la distribuzione dei servizi educativi secondo la titolarità pubblica e privata calcolata in base alle classe di ampiezza demografica dei Comuni della Toscana.

Grafico 10. Incidenza percentuale dei servizi educativi rivolti alla prima infanzia a titolarità pubblica e privata sul totale dei servizi, per ampiezza demografica dei Comuni sede dei servizi. Regione Toscana al 31.12.2013



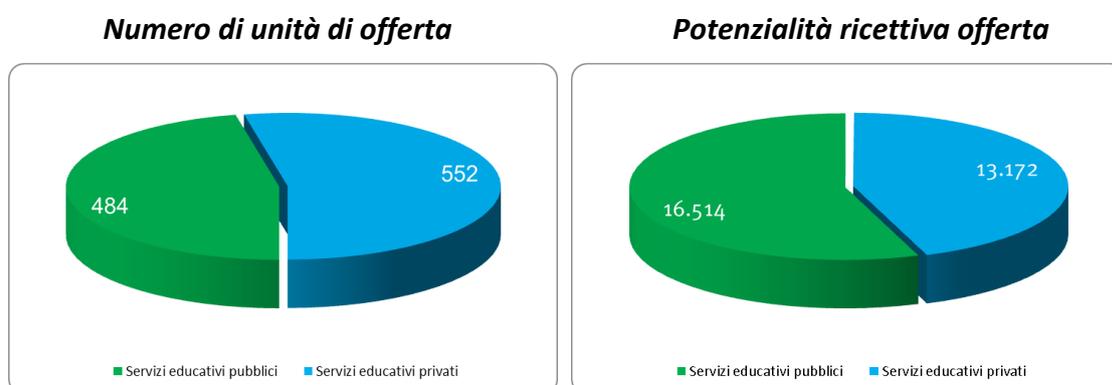
Come emerge dal grafico, i servizi a titolarità privata sono prevalentemente nei comuni più grandi, dove come abbiamo già evidenziato si concentra il 60% della popolazione residente. Tuttavia appare evidente che la presenza di servizi a titolarità privata, pur decrescendo rispetto all'anno precedente, è significativa anche nei comuni più piccoli, garantendo un presidio importante – il 40,0% - anche in quei comuni piccolissimi, con meno di 5.000 abitanti, che peraltro rappresentano quasi la metà della realtà toscana.

Sembra, in generale, piuttosto evidente che la presenza del protagonismo privato è proporzionale al livello di diffusione dei servizi, a confermare che l'iniziativa privata si sviluppa proprio come elemento complementare – e non alternativo – all'iniziativa e alla presenza del pubblico.

In via generale, sarà senz'altro interessante proseguire nell'esame della situazione anche nei prossimi anni, ma sembra consolidarsi – e iniziare a ampliarsi nell'orizzonte complessivo della Toscana – la differenza di peso fra titolarità pubblica e privata dei servizi, con segnali di possibile curva di decadenza progressiva della prima rispetto alla seconda, quasi a significare che dopo aver costituito la forza propulsiva dello sviluppo dei servizi, il pubblico tenda a ritrarsi dalla scena della gestione dei servizi per assumere quella di soggetto maggiormente coinvolto nel governo del sistema.

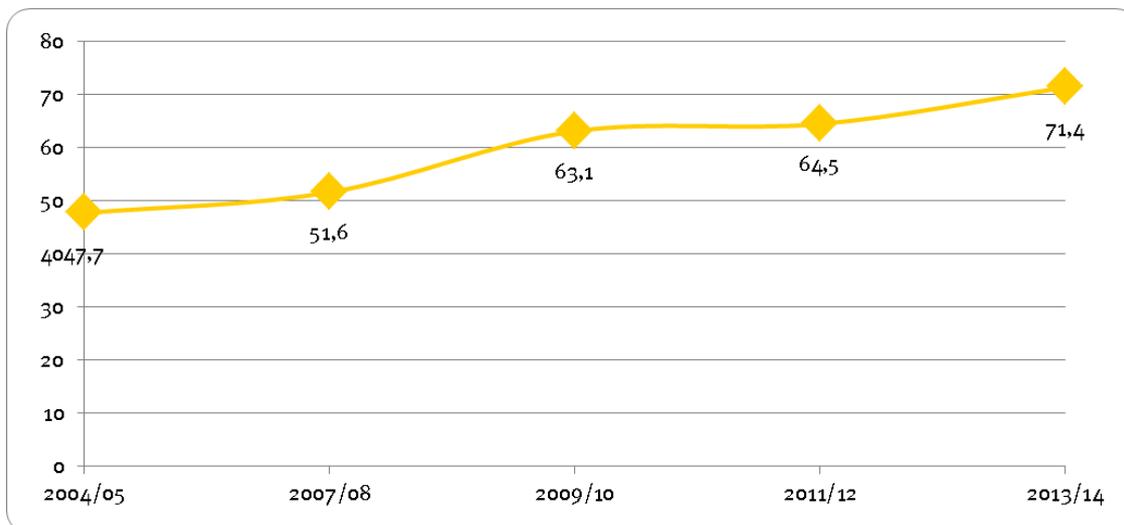
Ma, al di là di queste considerazioni – che richiedono di essere misurate meglio nella verifica della futura evoluzione dei fenomeni – resta immediatamente interessante – e importante rimarcare – che (vedi il grafico 11), benché il numero delle unità d'offerta pubbliche sia inferiore rispetto al numero di quelle private, i servizi a titolarità pubblica continuano ad avere una ricettività potenziale, ovvero il numero massimo di bambini che possono essere accolti, maggiore rispetto a quelli a titolarità privata.

Grafico 11. Pubblico/privato; rilevanza relativa delle unità di offerta di servizio educativo a titolarità pubblica e privata e rilevanza relativa del numero di posti offerti dai servizi a titolarità pubblica e privata. Regione Toscana – A.e. 2013/2014



Il successivo grafico 12 rappresenta infine con chiarezza la continuità nel tempo del progressivo, crescente orientamento dei servizi a titolarità privata a rimettere la gran parte della loro potenzialità ricettiva a favore dell'incremento del sistema pubblico dell'offerta, attraverso i procedimenti di accreditamento e le diverse possibili forme di convenzionamento con i Comuni.

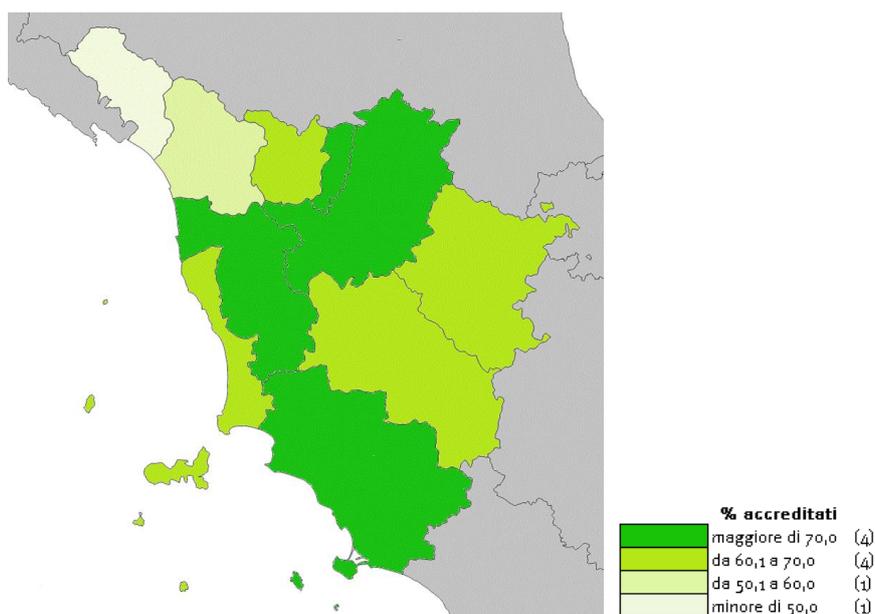
Grafico 12. Percentuale di Servizi educativi privati rivolti alla prima infanzia con accreditamento. Regione Toscana. A.e. 2004/2005-2013/2014



La prospettiva dell'accREDITamento si conferma come orizzonte naturale di vita per i servizi che nascono per iniziativa privata, a significare come il protagonismo privato ricerca da subito la relazione con la parte pubblica considerandola sia naturale in relazione alla funzione pubblica dei servizi, sia cogliendone il valore di fondamentale supporto rispetto alla garanzia di stabilità gestionale dei servizi.

Il 71,4% dei servizi privati sono accreditati e la loro percentuale è in crescita costante ormai da molti anni, mentre proprio nelle Province in cui i servizi sono più diffusi – vedi il grafico 13 – tale percentuale propone valori ulteriormente alti.

Grafico 13. Incidenza percentuale dei servizi educativi privati accreditati sul totale dei servizi educativi rivolti alla prima infanzia a titolarità privata per provincia. A.e. 2013-2014



Nidi e servizi integrativi

Analizzando, con l'aiuto dei grafici 14, 15 e 16 riportati di seguito, l'evoluzione più recente del sistema regionale dei servizi educativi per l'infanzia attraverso la distinzione fra nidi d'infanzia e servizi educativi integrativi, possono essere fatte alcune considerazioni.

Innanzitutto (vedi i grafici 14 e 15), risulta ben confermata la centralità della tipologia del nido d'infanzia all'interno del sistema integrato dell'offerta; ciò a fronte di una situazione nella quale i servizi integrativi proseguono lungo la linea della loro flessione negativa.

I due fenomeni – concomitanti – confermano per un verso la maggior aderenza del nido d'infanzia ai bisogni più diffusi delle famiglie, nonostante sia noto il maggior costo di gestione di tale tipologia di servizio, mentre – al contempo – i servizi integrativi, quale area marginale nel sistema dell'offerta, sono i primi a cedere il passo – soprattutto nell'offerta pubblica – quando si prospetta la necessità di razionale complessivamente i costi del sistema.

Inoltre, risulta stabilizzato il dato relativo al sorpasso delle unità di offerta a titolarità privata su quelle a titolarità pubblica; una novità registrata da un paio d'anni e confermata oggi, anche – probabilmente – come conseguenza delle persistenti difficoltà dei Comuni a gestire direttamente i servizi, nonché alla crescente diffusione dell'affidamento in concessione dei servizi.

Grafico 14. Nidi d'infanzia secondo la titolarità. Regione Toscana. A.e. 2004/2005-2013/2014

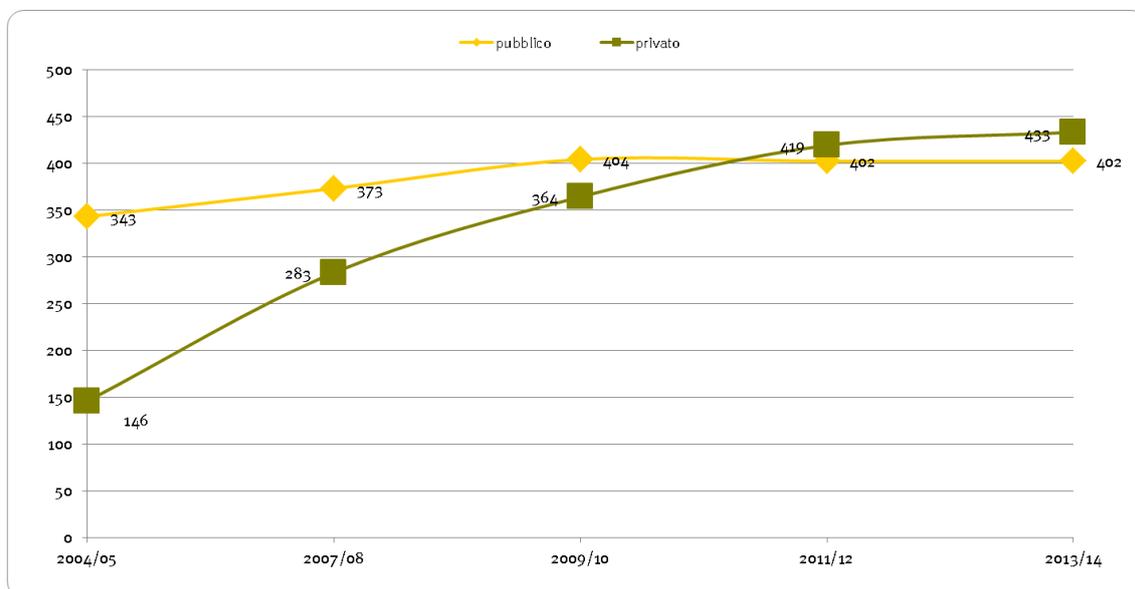
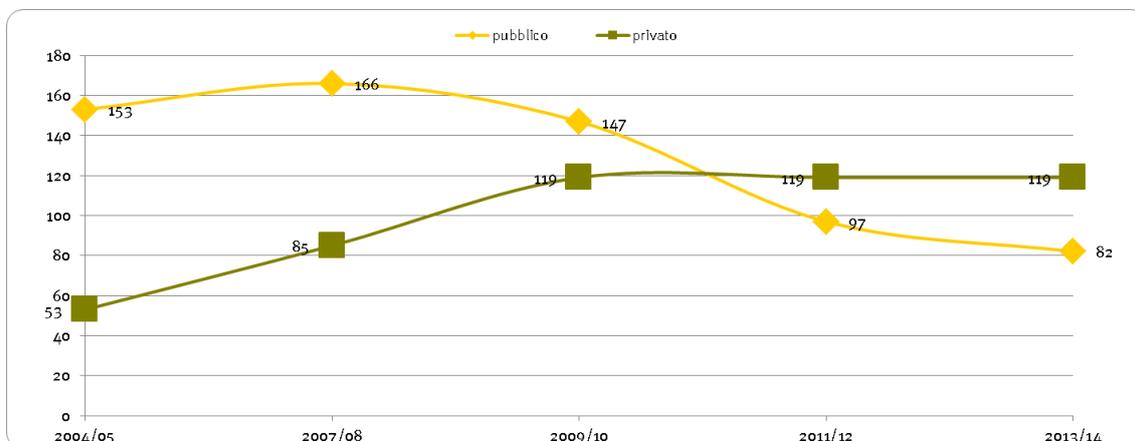
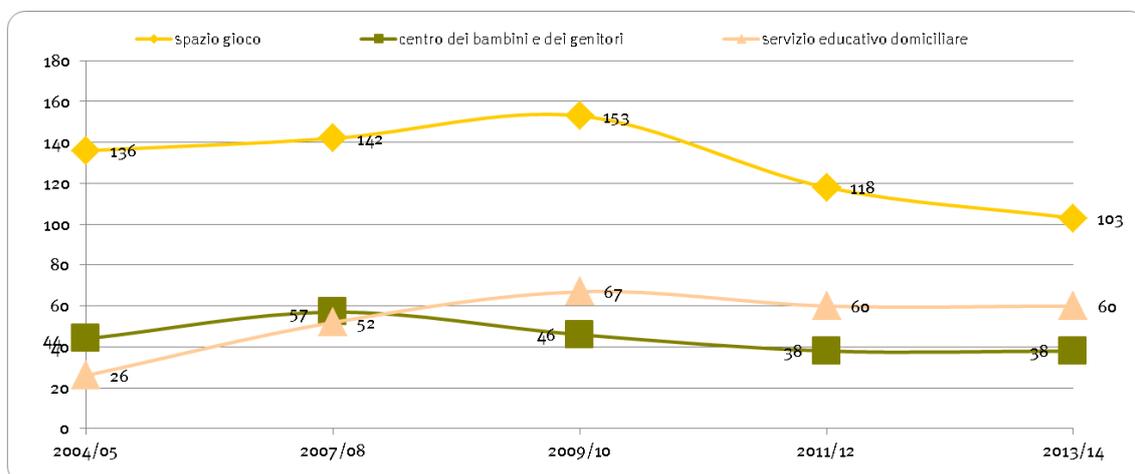


Grafico 15. Servizi integrativi al nido d'infanzia secondo la titolarità. Regione Toscana – A.e. 2004/2005-2013-2014



Da un'altra prospettiva, venendo ora al caso dei servizi integrativi (vedi il grafico 16), la lettura disaggregata delle linee di tendenza evolutive delle tipologie dello spazio gioco, del centro dei bambini e dei genitori e del servizio educativo domiciliare segnala che in tutte si consolida la perdita di terreno generalizzata già registrata l'anno scorso, confermandosi al contempo l'interesse largamente prevalente per la tipologia dello spazio gioco, quale offerta maggiormente corrispondente ai più diffusi bisogni delle famiglie.

Grafico 16. Servizi integrativi al nido d'infanzia secondo la tipologia di servizio offerto. Regione Toscana– A.e. 2004/2005-2012-2013



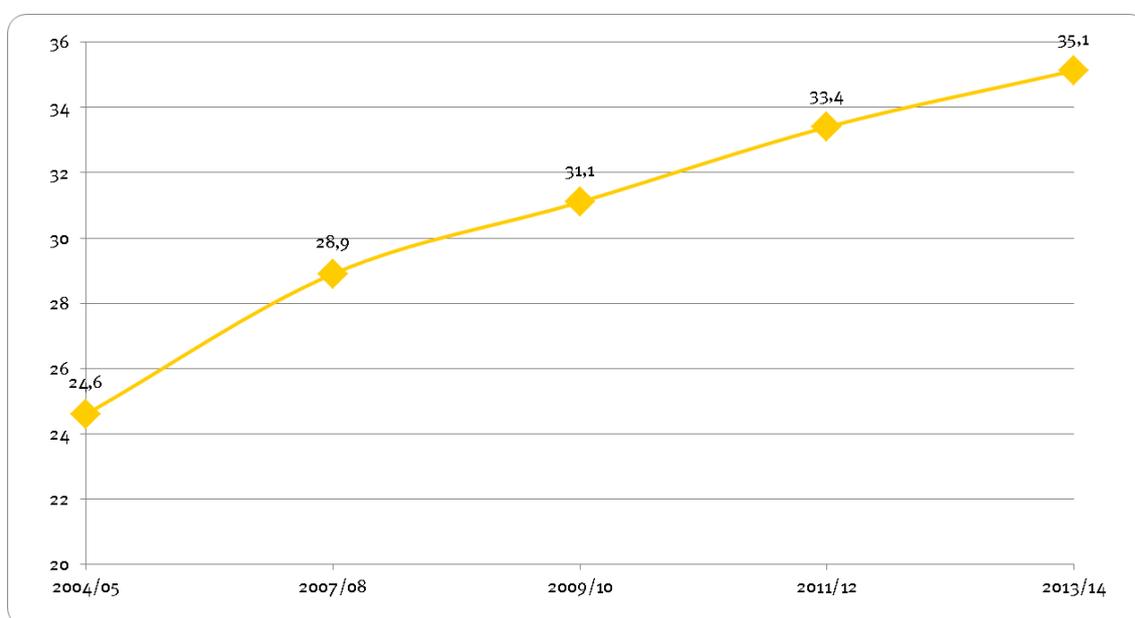
Il persistente fenomeno dei posti non coperti

Gli indicatori che ci aiutano a leggere questa dimensione sono rappresentati dal tasso di ricettività potenziale del sistema dei servizi e dal corrispondente tasso di bambini effettivamente accolti nei servizi.

La comparazione fra questi due indicatori ci offre infatti la misura del grado di copertura che il sistema può offrire (nel primo caso), ma al contempo del grado di effettivo utilizzo, di saturazione, del sistema (nel secondo caso).

Il grafico 17 evidenzia una regolare e ulteriore espansione delle potenzialità ricettive del sistema dei nidi e dei servizi integrativi, come conseguenza del positivo utilizzo di risorse finalizzate al potenziamento della rete.

Grafico 17. Ricettività per 100 bambini 3-36 mesi nei servizi educativi rivolti alla prima infanzia. Regione Toscana. A.e. 2004/2005-2013/2014

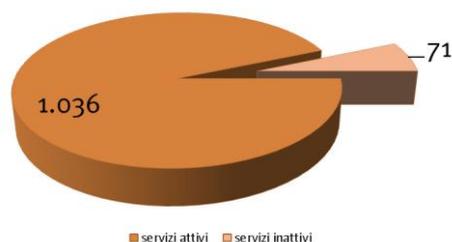


Sono piuttosto i grafici dal 18 al 21 a sollecitare commenti e strategie correttive.

Mentre già nel recente passato la forbice aperta fra potenzialità ricettiva e utenza accolta segnalava un fenomeno di sottoutilizzo dei servizi presenti sul territorio, i dati più aggiornati (ben visibili nel grafico 18) segnalano ulteriori elementi di problematicità legati al fenomeno dei servizi inattivi¹⁰.

¹⁰Il fenomeno dei servizi inattivi è stato solo recentemente oggetto di rilevazione e sono in corso verifiche sulla attendibilità dei dati raccolti. Per questo, occorre cautela nel commentare i dati disponibili, che le verifiche in corso potrebbero rettificare anche segnalando una rilevanza del fenomeno minore di quella che ad oggi appare. Resta però di grande interesse approfondire il tema, che potrà aiutare a capire più approfonditamente quali difficoltà circondino le condizioni di vita dei servizi, anche nei casi in cui i servizi ci siano.

Grafico 18. Servizi educativi per la prima infanzia attivi e inattivi al 31/12/2013



Il grafico 19 e 20 ci sostengono nel cogliere come il fenomeno della non attività di servizi potenzialmente disponibili al funzionamento si integri all'altro fenomeno dell'utilizzo non pieno dei servizi effettivamente funzionanti, sia nel caso dei nidi che nel caso dei servizi integrativi.

Grafico 19. Accoglienza per 100 bambini 3-36 mesi nei servizi educativi rivolti alla prima infanzia. Regione Toscana. A.e. 2004/2005-2013/2014¹¹

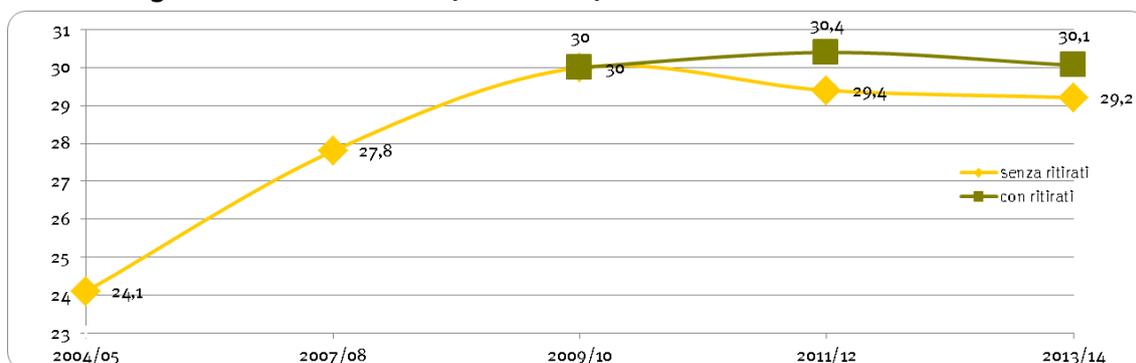
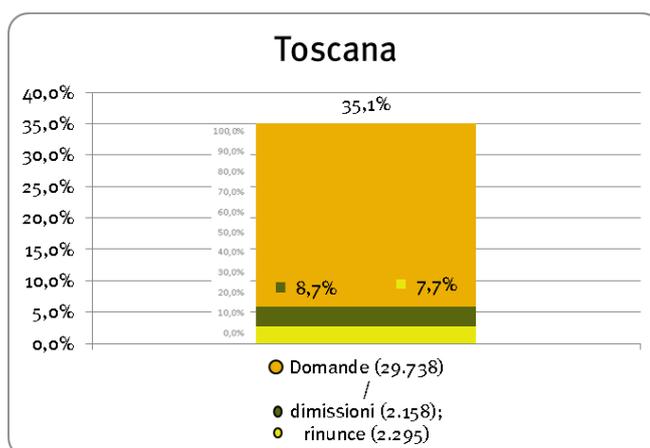


Grafico 20. Percentuale di rinunce al posto e di ritiri dopo l'inizio della frequenza da parte di bambini iscritti e abilitati alla frequenza nei servizi educativi per l'infanzia su domande presentate. Regione Toscana. A.e. 2013/2014



¹¹ I due dati riportati sia per l'anno educativo 2011-12 che per l'a.e. 2013-14 tengono conto – nel caso dei valori di 30,4 e 30,1 – di tutti i bambini accolti entro il 31.12 (compresi quelli accolti e poi ritirati entro lo stesso termine), mentre – nel caso dei valori di 29,4 e 29,2 – dei soli dati riferiti ai bambini iscritti e abilitati alla frequenza alla data del 31.12.

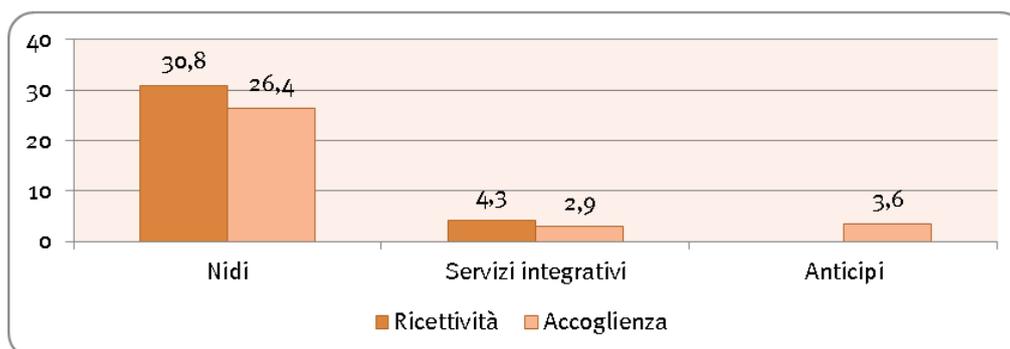
Quali le motivazioni di questi fenomeni?

Sembrano identificabili perlomeno due ordini di cause. Per un verso, si conferma la difficoltà dei Comuni a garantire la copertura dei costi di gestione dei servizi, nonché a finanziare rapporti convenzionali con servizi accreditati per ricondurre quote crescenti della loro potenzialità ricettiva all'interno del sistema pubblico dell'offerta; d'altra parte, anche le famiglie, toccate in via crescente dalla crisi del mercato del lavoro, hanno difficoltà a sostenere il peso delle tariffe previste per la frequenza dei servizi, anche nel caso dei servizi comunali o convenzionati.

Estremamente eloquente al proposito il grafico 20, dal quale si trae conoscenza del fatto che, complessivamente, il 16,4% dei bambini regolarmente iscritti e accolti nei nidi toscani rinunciano al posto già prima di iniziare la frequenza – 7,7% - o – 8,7% - dimettendosi dal servizio alcuni mesi dopo aver iniziato a frequentarlo.

Difficile non rilevare, in questo contesto – guardando per questo al grafico 21 – la rilevanza dell'accoglienza di bambini anticipatori nella scuola dell'infanzia – come esista una sostanziale corrispondenza fra il numero di bambini che accede anticipatamente a una scuola dell'infanzia e quello di quanti non usufruiscono di un nido pur in presenza di una loro residua potenzialità ricettiva disponibile.

Grafico 21. Percentuale di ricettività e accoglienza nei nidi e nei servizi integrativi e tasso di accoglienza degli anticipatori nelle scuole dell'infanzia. Regione Toscana al 31/12/2013



E – peraltro – è ben evidente che la “concorrenzialità percepita” dalle famiglie da parte della scuola dell'infanzia utilizzata anticipatamente rispetto a un nido non deriva da valutazioni di qualità, quanto esclusivamente dalla maggiore economicità – o gratuità, nel caso di scuole statali – del servizio.

In via generale – infine – sembra quanto mai opportuno operare verifiche mirate per scongiurare ogni possibile situazione di concorrenza fra nidi e scuole dell'infanzia, il cui unico effetto sarebbe quello di contraddire la prospettiva del “sistema integrato 0/6” dei servizi educativi, impoverendo per di più la sua complessiva potenzialità di accoglienza di tutti i bambini in età utile.

È ovvio che i temi della copertura dei costi di gestione e di politiche tariffarie che facilitino l'accesso generalizzato ai servizi costituiscono fattori fondamentali per attualizzare le complessive potenzialità ricettive del sistema dell'offerta ed è ben evidente come in questo ambito giocherà un ruolo centrale la riprogrammazione integrata delle politiche di settore da parte della Regione nel corso dei prossimi anni.

ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Il peggioramento delle condizioni socio-economiche delle famiglie nel nostro Paese – nel 2013 quasi un quinto dei bambini vive in nuclei familiari al di sotto della soglia di povertà – ha reso l'accesso al nido ancora più indispensabile¹².

La crisi economica, dal 2008 in poi, ha infatti esacerbato le difficoltà delle famiglie, aggravandone i problemi strutturali sia in termini di reddito ottenuto che di opportunità di impiego e di risparmi.

Nel biennio 2008-2010 l'occupazione femminile è diminuita, mentre è cresciuta l'occupazione non qualificata rispetto a quella qualificata. Nel secondo biennio della crisi – quello tra il 2011 e il 2012 – l'occupazione femminile è tuttavia aumentata anche in risposta alla forte diminuzione della partecipazione maschile e alla riduzione dei risparmi familiari¹³.

Tale processo ha coinvolto un po' tutte le Regioni, anche quelle più virtuose, avendo contraccolpi non indifferenti sulla partecipazione ai servizi educativi per la prima infanzia.

Alla luce della breve riflessione svolta, infatti, sembra passata la stagione dei bambini esclusi dai nidi e confinati in lunghe liste d'attesa; piuttosto, le famiglie – in un momento in cui la mamma ha perso il lavoro – in molti casi tolgono il figlio dal nido perché la retta costa troppo, e così bambini e donne restano a casa, le liste d'attesa si accorciano e i chiamati rinunciano.

Anche i Comuni della Toscana iniziano a sentire il peso della crisi, tanto che in molti casi, oltre a una chiusura della forbice tra domanda e offerta, si assiste a un aumento del dato degli anticipi.

Tutto ciò induce a riflettere seriamente sull'idea di poter lavorare su una prospettiva 0-6 nella previsione di intervenire su alcuni aspetti fondamentali quali:

- lo sviluppo di una programmazione integrata della rete dei servizi 0-6 che eviti sovrapposizioni e concorrenze interne al sistema valorizzando ogni possibile sinergia;
- la più puntuale verifica dei costi di gestione nella prospettiva della loro razionalizzazione senza disfavori per la qualità;
- lo sviluppo reale di un progetto di continuità pedagogica e educativa 0-6 costruito attraverso la valorizzazione delle specificità dei bisogni legati alle diverse età ed il rafforzamento del valore del binomio educazione/cura nel sistema integrato dei servizi.

Si tratta di prospettive concrete che ci vengono richieste dalla Comunità Europea – che in più documenti richiama questa possibilità – ma anche ricomprese nel recente

¹²I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. VII Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2013-2014, p. 90.

¹³ISTAT, Occupati e disoccupati, rapporto sui dati di disoccupazione aggiornati a ottobre 2014.

disegno di legge n.1260 “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 di apprendimento”, attualmente all'attenzione della VII Commissione permanente del Senato della Repubblica.

L'idea delle continuità educativa – vista in primis quale coerenza del percorso educativo, e poi anche in termini metodologico-didattici – costituisce con ogni evidenza un elemento cardine per la produttività dell'intero sistema educativo e scolastico, la cui insufficiente attuazione è responsabile in buona misura dei risultati non ancora adeguati ottenuti.

Il nuovo disegno di Legge individua almeno due elementi capaci di dare “gambe” allo sviluppo della continuità, almeno nel settore 0/6:

- il coordinamento pedagogico dei servizi a livello territoriale;
- l'attività di progettazione e formazione in verticale;

In tal senso la Regione Toscana ha rivisto la propria normativa anticipando alcuni degli aspetti ricordati e provando a gettare lo sguardo oltre la siepe delle contingenti difficoltà, attraverso un percorso avviato con i territori in grado di condurre alla condivisione di alcuni importanti elementi di qualità di questi servizi.

Il processo di condivisione ha permesso di ipotizzare uno strumento di valutazione della qualità in grado di promuovere azioni di auto-valutazione ed etero-valutazione partecipata indirizzata al miglioramento dei servizi stessi.

Il nuovo “sistema qualità dei servizi educativi per l'infanzia” – insieme al consolidamento e allo sviluppo delle attività di monitoraggio rese possibili, anche per quanto riguarda l'analisi dei costi di gestione, dai sistemi informativi regionali SIRIA e SISIP – potranno essere utili strumenti di supporto per il positivo sviluppo sostenibile delle esperienze in corso.