

Quando l'offerta al ribasso rischia di togliere spazio alla domanda di qualità

Aldo Fortunati

Direttore Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze

Arianna Pucci

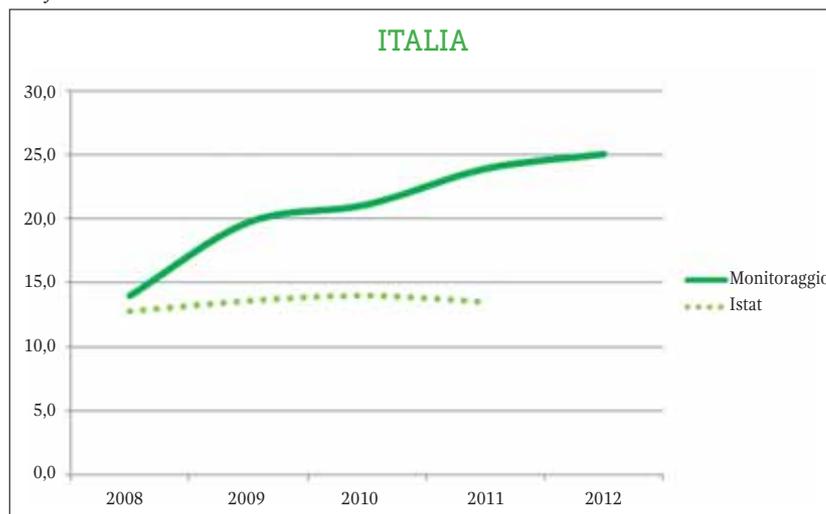
Ricercatrice Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze

I nidi fra crisi economica e prospettive di riforma nel commento alla nuova indagine lampo realizzata dall'Istituto degli Innocenti in un campione selezionato di Comuni italiani

Nella prima edizione dell'indagine su "nidi in tempi di crisi" – Cfr. "Bambini" n. 3, marzo 2013, pp. 6-14 – avevamo concluso le nostre considerazioni tracciando le linee di un possibile rilancio delle politiche, attento alla qualità educativa dell'offerta, all'incremento territorialmente riequilibrato della diffusione dei servizi e – non in ultimo – al tema dell'accessibilità generalizzata ed equa da parte delle famiglie.

Oggi, il quadro aggiornato dei dati generali sul sistema dei servizi educativi segnala – per un verso (stando ai dati di ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni¹)

Grafico 1



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@istitutodeglinnocenti.it
pucci@istitutodeglinnocenti.it



– che “si registra una drastica contrazione della crescita di spesa (+1,5% nel 2011 rispetto al 2010) e, per la prima volta dal 2004, si assiste a un calo, anche se molto lieve (-0,04%), del numero di bambini beneficiari dell’offerta comunale di asili nido”, mentre – per l’altro verso (stando all’ultimo rapporto di monitoraggio del “piano nidi”²) – sembra che “l’andamento evolutivo del sistema dell’offerta di servizi, così come le sue potenzialità di sviluppo per il futuro, sia in qualche modo proporzionale al fatto che la politica pubblica sostenga il sistema attraverso la copertura di una buona parte dei suoi costi di gestione, indipendentemente dalla natura dei soggetti pubblici o privati coinvolti nell’attivazione e gestione dei servizi” (Grafico 1).

Al contempo, siamo di fronte a una nuova edizione dell’indagine, che beneficia della disponibilità di tanti Comuni italiani che hanno generosamente contribuito alla ricognizione dei dati disponibili all’interno di un campione che, se non dotato di rappresentatività statistica, fornisce un quadro selezionato di realtà³ che sostiene la possibilità di commentare cosa sta succedendo nel Paese e anche, in qualche modo, quali direttrici caratterizzano le principali macro-aree territoriali.

Infine, è in corso di svolgimento l’iter di approvazione di una nuova legge nazionale che scommette su prospettive forti

e di largo respiro, parlando di rilancio dello sviluppo dell’offerta nella complessiva area dello 0-6, di livelli essenziali per lo 0-3, di requisiti di formazione per gli educatori e di standard di qualità, di piani di finanziamento cospicui e di orizzonte temporale medio-lungo, di inclusione dei servizi educativi del “non obbligo” all’interno del sistema nazionale dell’educazione e istruzione.

Così – in premessa – cercheremo di navigare fra dati di realtà, elementi di criticità e grandi prospettive di riforma, per provare a “misurare la temperatura” al presente e al possibile, e cercando di capire come poter marcare il passo e il salto necessario per collegare ciò che è stato e ciò che potrà essere.

Alcuni dati di realtà

Ci sono tanti elementi che si possono leggere nella realtà dei servizi educativi e l’idea che si tratti – come nel disegno del nomenclatore interregionale del 2009⁴ – di un “sistema integrato” costruito intorno alla centralità del nido e alla complementarietà dei servizi integrativi ha lasciato da tempo campo a un diverso fenomeno – quello degli accessi anticipati alla scuola dell’infanzia – che ha conquistato, col favore della assoluta assenza di un progetto, una condizione

di realtà forte, salda e indiscussa nei fatti quanto non sostenuta da alcuna riflessione – né pratica – della qualità. Gli accessi anticipati alla scuola dell’infanzia⁵ riguardano una percentuale di bambini (ormai circa 90.000) più che doppia di quelli che frequentano uno spazio gioco o un centro bambini e genitori (40.000) e ormai ben oltre la percentuale di un terzo di quei bambini che frequentano un nido (250.000).

Questo dato – nella sua durezza tuttora morbida perché scarsamente conosciuta e ri-conosciuta – dice come vanno le cose, nella cruda realtà dei numeri, nel sistema dell’offerta di servizi educativi per la prima infanzia. E chi fosse ancora affezionato – o prigioniero – dell’antica “querelle” secondo la quale la gloriosa storia dei nidi comunali sarebbe offesa dall’attacco del privato attraverso processi di esternalizzazione può darsi pace; il tema attuale non è questo, perché, come vedremo, i nidi privati tirano avanti con difficoltà o chiudono, e così anche quelli pubblici, perché la vera competizione non è fra pubblico e privato, ma fra nidi e scuole dell’infanzia, dunque spesso fra pubblico e pubblico. I nidi – sia pubblici che privati – sono oggi affratellati dalla prospettiva di non reggere a un mercato che non riesce a coprire i costi di gestione e che tende a “sputare fuori” le famiglie, mentre le più

flessibili scuole dell'infanzia (sulle quali non si avanza alcuna riflessione circa i costi) sono prodighe di accoglienze favorite dalla persistente decrescita demografica e dalla almeno discutibile teoria secondo cui le scuole stanno in piedi se garantiscono gli organici degli insegnanti piuttosto che i diritti dei bambini alla cura e all'educazione.

Per semplicità, l'Italia è divisa in due:

- il Centro-Nord che cerca di resistere intorno a un sistema che ha al suo centro il nido;

Grafico 2

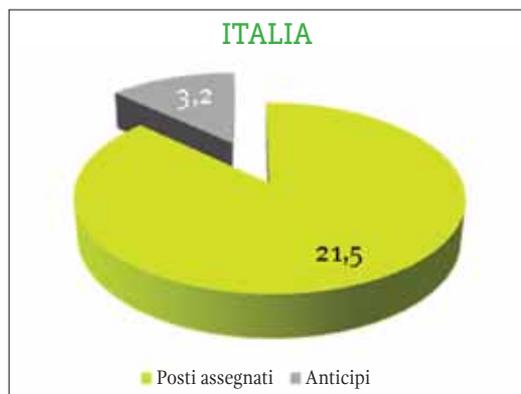


Grafico 2a

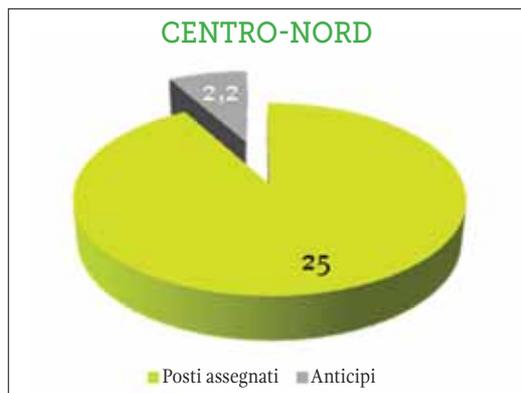
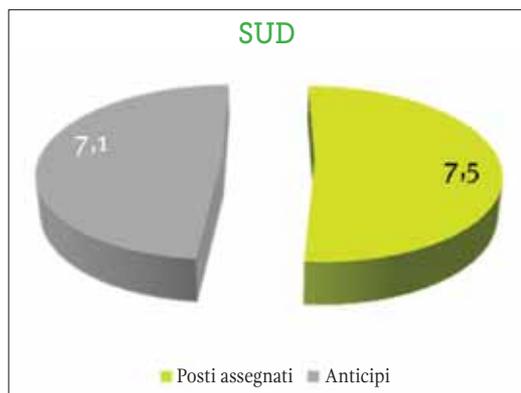


Grafico 2b



• il Mezzogiorno, che ha da tempo abdicato a un progetto di educazione per i più piccoli e che mescola la funzione surrogatoria delle scuole dell'infanzia con il, da sempre fallace, travisamento del concetto di bambino competente in una interpretazione stupidamente precocizzante della sua educazione.

Mentre nel Centro-Nord 1 bambino su 4 frequenta il nido e solo 1 su 8 frequenta anticipatamente la scuola dell'infanzia o un servizio integrativo, nel Mezzogiorno più della metà dei bambini di meno di 3 anni accolti in un servizio educativo non frequentano un nido ma in realtà una scuola dell'infanzia.

I risultati dell'indagine

Vediamo a questo punto che cosa emerge dall'analisi dei dati raccolti nella nuova edizione "dell'indagine lampo" realizzata con riferimento all'anno educativo 2013/14.

Nel campione selezionato di Comuni presi in esame, il 21,5% dei bambini è accolto in un nido e il 3,2% in una scuola dell'infanzia come anticipatorio (Grafico 2). Analizzando tuttavia lo stesso dato distinguendolo per le 3 principali macro-aree le cose cambiano in misura molto significativa:

- nel Centro-Nord, in media, il 25% dei bambini è accolto in un nido (con variazioni comprese fra il 21,6% del Nord e il 28,7% del Centro), solo il 2,2% (con variazione fra 1,8% del Nord e 2,7% del Centro) è la percentuale dei bambini anticipatori nella scuola dell'infanzia (Grafico 2a);
- nel Mezzogiorno solo il 7,5% dei bambini sono accolti in un nido, in realtà tanti quanti (per la precisione 7,1%) vengono accolti anticipatamente in

una scuola dell'infanzia (Grafico 2b). Peraltro, mentre in generale è noto che la maggiore diffusione del nido si registra nei Comuni di dimensioni maggiori, in questo caso sono proprio le due città più grandi – Napoli e Palermo – a registrare il sorpasso degli anticipi (rispettivamente al 7,9% e 5,8%) rispetto ai bambini accolti nei nidi (rispettivamente al 6,7% e 5,4%).

È naturale, e crediamo opportuno, rilevare – aprendo una breve parentesi relativa allo sproposito di risorse inefficacemente e improduttivamente destinate allo sviluppo dei nidi nel Sud del Paese – come gli ultimi dati appena rappresentati riguardano proprio quelle aree regionali in cui si registra tuttora il non completo utilizzo delle risorse derivate dal "Piano straordinario"⁶ e/o nelle quali è stato definito di destinare in questi ultimi anni i 400 milioni di euro del P.A.C.⁷, i quali ultimi tardano a essere attribuiti per difetto di progettazione da parte degli ambiti territoriali che ne sono i "ben privilegiati" destinatari.

Ma – tornando ai dati della nostra indagine – il secondo punto particolarmente rilevante è costituito dal fatto che il percorso di accesso delle famiglie al nido e le modalità della sua frequenza sembrano una corsa a ostacoli; e gli ostacoli, in sequenza, sono 3:

- nella media del campione esaminato il 12,9% delle famiglie che formalizza una domanda di iscrizione al nido rinuncia al posto nel momento in cui esso gli viene attribuito (con varianti comprese fra il 9,5% al Sud, il 12% al Nord e il 14,2% al Centro);
- una volta iniziata la frequenza, il gioco non è finito perché un cospicuo numero di bambini (in media il 7,8% con varianti comprese fra il 3,9% del Sud, il 7,7% del Nord e l'8,1% del Centro) viene dimesso dalla frequenza nel corso dell'anno. Anche se l'indagine non raccoglie sistematicamente informazioni sui motivi delle dimissioni, vogliamo qui avanzare il sospetto che uno dei motivi sia proprio il passaggio di quel bambino dal nido alla scuola dell'infanzia in corso d'anno, e dunque in barba a ogni pur minima attenzione alle sue esigenze di stabilità relazionale;
- infine, fra le famiglie i cui bambini frequentano per tutto l'anno più di una



deve voler dire invece integrare servizi 0-3 e servizi 3-6 in una orbita di progettazione orientata dalla continuità e dalla coerenza. Semmai, sarebbe buona prospettiva quella di trasformare l'antico indiscriminato e senza qualità in servizi educativi 0-3 integrati alle scuole dell'infanzia; questa sarebbe anche la strategia per ottimizzare l'impiego dell'edilizia scolastica, diffondere i servizi anche nelle realtà piccole ottimizzando l'utilizzo delle risorse disponibili.

Diffusione dei servizi e livelli essenziali

Il disegno di legge parla di arrivare alla copertura del 33% per i servizi educativi per i bambini da 0 a 3 anni, ma bisogna ricordare che la Comunità Europea, nei suoi obiettivi 2010, parlava di 33% per i servizi a tempo pieno e dunque aver chiaro che la copertura definita come livello essenziale dovrebbe essere collegata specificamente alla diffusione dei nidi, piuttosto che anche dei servizi integrativi, pur costituendo questi ultimi un possibile utile elemento integrativo nel sistema dell'offerta.

Questo è un punto chiave perché altrimenti facciamo copertura con servizi leggeri, per loro natura fragili e instabili e – soprattutto – che non hanno nulla a che vedere con il tema della conciliazione fra lavoro e cura che costituiva un asse fondamentale della strategia 2010 della Comunità Europea.

Costi standard e tariffe

Il disegno prevede di coprire con oneri a carico dello Stato il 50% dei costi dei servizi compresi nei livelli essenziali, rimandando il resto della copertura a Regioni e Comuni. Questo potrà consentire di normalizzare la spesa corrente dei Comuni che stanno spendendo di più perché hanno tanti nidi e di agevolare il progressivo carico sui bilanci dei Comuni in cui i servizi devono ancora essere sviluppati. Semmai, tenendo conto che attualmente i costi dei servizi non sono uguali nel Paese⁹, potrebbe essere identificata una varianza del costo standard per macro-area, con modalità di progressivo allineamento nel medio periodo. Quanto alle tariffe, il disegno prevede

su 10 (in media il 10,4% con varianti comprese fra il 6,3% del Sud, il 10,3% del Centro e il 12,2% del Nord) risulta iscritta nel registro dei morosi.

Nel quadro dei dati appena presentati non crea stupore che il dato sui bambini in lista di attesa per l'accesso al nido – inizialmente in media 1 bambino su 4 di quelli che fanno domanda – scivoli progressivamente via falciato dai dati sulle rinunce e le dimissioni.

C'è qualcuno che vuole prendersi la briga di concludere il discorso dicendo che è diminuita l'attenzione delle famiglie verso l'offerta del nido e che – tutto sommato – non c'è bisogno di sviluppare ulteriormente l'offerta, visto che anche le liste d'attesa stanno scomparendo?

La verità – naturalmente – è un'altra:

- la verità è innanzitutto che c'è una parte d'Italia in cui continuano a mancare servizi educativi progettati e organizzati per accogliere i bambini più piccoli, e non è certo salvifica la naturale tendenza all'autoconservazione degli assetti organizzativi – e in particolare degli organici – della scuola dell'infanzia, che si piega maldestramente, e senza alcun pensiero rivolto ai bambini, ad accogliere anche i piccoli solo perché anche i piccoli "fanno numero";
- ma la verità è anche che dove i nidi siamo riusciti a farli – fondendo in un modello di *welfare* per l'infanzia, invidiato dal mondo, sensibilità politica, ricerca pedagogica e protagonismo territoriale delle esperienze – i servizi disponibili non sempre sono realmente accessibili dalle famiglie.

Le prospettive di riforma

Il recente disegno di legge recante "Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai 6 anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento"⁸ rappresenta una novità che allunga le sue radici nelle elaborazioni svolte nell'ultimo decennio in tema di riforma nazionale del settore dell'educazione infantile e ha certamente alcuni elementi caratteristici di grande rilievo, che merita riprendere e commentare brevemente.

L'identità del sistema 0-6

Il disegno di legge parla di 0-6 ed è certamente molto positivo farlo riunendo l'intero arco dei sei anni sotto un unico sistema integrato, ma questo non deve condurre a ignorare le specificità dei primi 3 anni di vita, anni in cui cura e educazione sono complementari, mentre dovrebbe semmai condurre a rendere meno "scolasticistico" l'approccio delle scuole dell'infanzia, spesso naturalmente inclinate verso la scuola primaria.

Inoltre, l'idea che ci siano "poli 0-6" va bene perché sta dentro all'ottica di ottimizzare le risorse di sistema, condividere servizi generali ecc., ma non deve significare adattare le scuole dell'infanzia a prendere qualche bambino più piccolo (come purtroppo accade nel caso degli anticipi, senza nessuna attenzione ai bisogni della prima età). Poli 0-6 non può voler dire, insomma, abbassare l'età di accesso alla scuola dell'infanzia, ma



un carico sulle famiglie non superiore, in media, al 20% del costo medio regionale. Ora, sebbene non sia chiarissimo come calcolare tali costi, alcune fonti disponibili lo possono rendere stimabile, mentre resta principio fondamentale che le tariffe non siano risarcitorie dei costi – come peraltro accade nel caso delle scuole dell’infanzia – perché solo così i servizi possono assumere la prospettiva della accessibilità generalizzata ed equa.

Copertura economica e monitoraggio

Il disegno di legge prevede una copertura piuttosto adeguata, con stanziamenti incrementali nei prossimi anni e un assestamento a regime su 1,5 miliardi all’anno. Va considerato semmai che tali stanziamenti dovranno essere utilizzati anche per gli investimenti necessari per incrementare la rete dell’offerta dei circa 250.000 posti necessari per una copertura del 33% e che, pensando che per la metà si tratti di fare nuovi servizi e per la metà di ristrutturare/ampliare strutture già in essere, si può stimare la necessità di circa 2,5 miliardi (10.000 euro per posto bambino).

Il disegno prevede che ogni due anni ci sia una relazione sullo stato di attuazione della legge fatta col supporto del Centro Nazionale di Documentazione sull’Infanzia. A questo proposito, bisogna avere chiaro che non basta fare la

relazione ogni due anni; un piano di sviluppo come quello previsto dal disegno di legge necessita di una attività di accompagnamento e assistenza – soprattutto ad alcune regioni – che costituisce “conditio sine qua non” per l’effettiva implementazione della legge.

Così, in conclusione, il *disegno di legge 1260* mette insieme molti ingredienti importanti. Bisogna semmai avere presente il tempo che ha accompagnato la sua gestazione, quello che necessita al completamento dell’iter di approvazione e, infine, quello che occorrerà per accompagnarne nel tempo la progressiva attuazione. Il disegno della scuola dell’infanzia ha comportato venti anni e ha avuto l’indubbio vantaggio di realizzarsi in una fase di decremento demografico che ha condotto a ridurre di molto gli iniziali obbiettivi di risultato.

Il caso dello 0-3 – sia detto con chiarezza – è diverso e contempla, accanto ad aree “vergini”, in cui prima di tutto bisogna sostenere il processo di sviluppo di competenze politiche, amministrative e tecniche per progettare e realizzare i servizi, anche altre aree, in cui il problema non è fare o qualificare i servizi, ma evitare la loro crisi e garantirne la stabilità e la vitalità; in quest’ultimo caso, non occorre un intervento orientato e progressivamente crescente, quanto urgenti trasfusioni di risorse che sole possono garantire che la medicina, pure ben concepita e organizzata, non arrivi quando ormai... il paziente è morto.



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

¹ Cfr. www.istat.it/it/archivio/96663

² Cfr. www.minori.it/sites/default/files/2_fortunati.def_.pdf

³ Hanno aderito all’indagine i Comuni di: Alessandria, Ancona, Aosta, Arezzo, Bergamo, Bologna, Carrara, Firenze, Genova, Grosseto, Lecce, Livorno, Massa, Milano, Modena, Napoli, Palermo, Parma, Perugia, Pescara, Pisa, Pistoia, Pordenone, Potenza, Prato, Reggio Emilia, Roma, San Miniato, San Remo, Sassari, Savona, Scandicci, Sesto Fiorentino, Siena, Teramo, Terni, Torino, Trento, Trieste, Venezia.

⁴ www.regioni.it/upload/DOCCRP10%29NOMENCLATORE_SERVIZI_SO-CIALI.pdf

⁵ hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/a406163b-a77d-49f5-9bb5-3851c781f2c1/dpr89_2009.pdf

⁶ Art. 1, comma 1259, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive intese

⁷ www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/pac/

⁸ www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/745466/index.html

⁹ www.politichefamiglia.it/media/82983/rapporto_di_monitoraggio_al_31dicembre2011_0.pdf, da p. 161.