

# Dati, spunti e riflessioni su “nidi e/in crisi”

**Aldo Fortunati**

Direttore Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze

**Arianna Pucci**

Ricercatrice Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze

E se l'onda della crisi economica (e delle politiche per l'infanzia) vincessero sui disegni di riforma? Dati, spunti e riflessioni dalla terza edizione dell'indagine lampo su “nidi e/in crisi” condotta dall'Area Educativa dell'Istituto degli Innocenti di Firenze

1044<sup>1</sup> che la 285<sup>2</sup> sono state poco intense e di breve durata e la conseguenza è stata la forte disparità territoriale delle realizzazioni, che ha segnato in modo netto la diversità del quadro delle opportunità rispettivamente nel Centro-Nord e nel Sud del nostro Paese già alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso.

Se pensiamo alle iniziative più recenti, dopo il prevalente stallo di un quarantennio, ne troviamo tre: il “piano straordinario”<sup>3</sup>, i meccanismi di “premiabilità” per il Mezzogiorno<sup>4</sup> e il “piano di coesione” per le quattro regioni dell’obiettivo convergenza<sup>5</sup>. Nel complesso, non hanno prodotto conseguenze significative: solo il 20% in più di nidi (circa 50.000 posti secondo i dati più aggiornati del monitoraggio nazionale<sup>6</sup>) e prevalentemente dove già erano di più, nonostante le risorse straordinarie siano state orientate molto più fortemente nelle aree territoriali prive di servizi. Interessante notare al proposito che, se si pensa all’entità media del finanziamento rapportato al numero di bambini potenzialmente destinatari

## Il quadro della situazione

**N**on è una novità che il quadro nazionale delle politiche – nell’esperienza italiana – non abbia fatto buona cornice allo sviluppo dei servizi educativi per l’infanzia sul territorio.

Guardando indietro, entrambe le principali iniziative nazionali riconducibili a leggi non hanno orientato una forma di sviluppo omogeneo e rilevante dei servizi; sia la legge

Fotografie tratte dal volume A. Fortunati (a cura di), *TALE Tuscan Approach Learning for early childhood Education and care*, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2015.

L’implementazione del data base dell’indagine, l’elaborazione dei dati e la realizzazione dei grafici a corredo dell’articolo sono stati realizzati da Diego Brugnoni.



fortunati@istitutodeglinnocenti.it  
pucci@istitutodeglinnocenti.it



e si comparano le risorse straordinarie destinate allo sviluppo dei servizi con la spesa sociale dei Comuni nel settore dal 2007 al 2012 (vedi Figura 1), nel Centro-Nord i finanziamenti straordinari sono stati 285,60 euro a bambino 0-2 residente, mentre i Comuni hanno speso 5.708,93 euro; nel Mezzogiorno, al contrario, i finanziamenti straordinari sono stati 1.726,19 euro a bambino 0-2 residente, mentre i Comuni ne hanno speso 1.447,81.

Se poi volessimo guardare all'entità media del finanziamento straordinario che si proietta sul numero di posti in più realizzati dal 2007 al 2012 (vedi Figura 2), il suo valore è di 6.040,07 euro nel Centro-Nord, mentre schizza a 94.419,18 euro nel Mezzogiorno.

In compenso, gli “anticipi” nella scuola dell’infanzia – esito di un processo di riforma<sup>7</sup> forse più correttamente ascrivibile ai meccanismi di autoconservazione di sedi scolastiche e organici piuttosto che allo sviluppo di embrioni di progetti 0-6 fondati sul riconoscimento dei bisogni dei bambini più piccoli – veleggiano oltre gli 85.000 (1 bambino anticipatorio per 3 accolti nei nidi) e – questa volta sì – riequilibrano, seppure a caro prezzo, la distribuzione delle opportunità. Gli antici-

patari sono in media più del 5% dei bambini 0-2 anni a livello nazionale, ma scendono intorno al 3% nel Centro-Nord, salendo invece al 10% nel Mezzogiorno, e anche ben oltre in particolare nelle quattro regioni interessate dal PAC.

Così, in buona sostanza, la mala politica ha prodotto – insieme a una

buona dose di dispersione delle risorse – il consolidamento di ineguaglianze nelle opportunità dal punto di vista sia quantitativo (se si pensa alla disomogenea diffusione dei nidi) sia qualitativo (se si pensa alle ben discutibili condizioni di accoglienza dei piccoli anticipatori nelle scuole dell’infanzia).

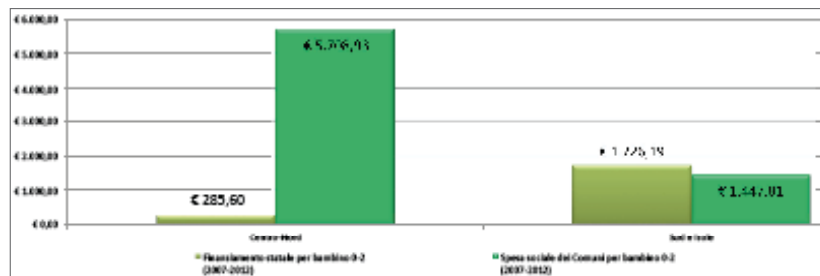


Figura 1 - Finanziamenti per bambino 0-2 da Piano straordinario e successive intese, premialità per le regioni del mezzogiorno e PAC per le regioni dell’obiettivo convergenza in comparazione con la spesa sociale dei Comuni nel settore dei servizi per l’infanzia, nel periodo 2007-2012 (elaborazioni IDI)

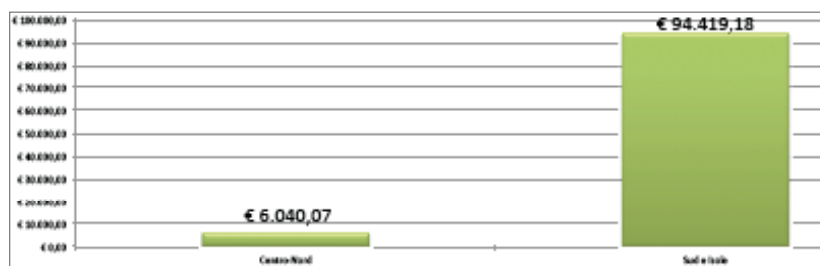


Figura 2 - Proiezione del finanziamento statale da Piano straordinario e successive intese, premialità per le regioni del mezzogiorno e PAC per le regioni dell’obiettivo convergenza per nuovo posto nido realizzato nel periodo 2007-2012 (elaborazioni IDI)

## Nuovi dati dalla terza edizione dell'indagine lampo su "nidi e/in crisi"

I quarantuno Comuni<sup>8</sup> (oltre 80% di quelli interpellati) che hanno aderito anche per quest'anno all'indagine promossa dall'Area Educativa dell'Istituto degli Innocenti di Firenze (vedi Figura 3) costituiscono un campione selezionato di realtà locali distribuite sull'intero territorio nazionale e rappresentative di comunità di varia dimensione demografica.

Come già in passato, anche questa volta i principali elementi di attenzione riguardano la verifica delle caratteristiche del percorso di accessibilità e utilizzo dei nidi da parte delle famiglie. In questa prospettiva, la misura della domanda espressa è un primo elemento d'interesse, cui segue l'attenzione alla misura della domanda accolta e del suo decorso nel tempo, riguardo alla rilevanza dei due fenomeni delle dimissioni e dell'evasione dal pagamento della retta.

In via preliminare e più generale – tuttavia – si è ritenuto interessante esplorare in maniera più esplicita la relazione che intercorre fra la domanda rivolta al nido e la maggiore o minore consistenza delle opportunità offerte alle famiglie dalla disponibilità delle scuole dell'infanzia ad accogliere bambini anticipatori. Da questo punto di vista, è interessante notare che, nella comparazione tra i dati degli ultimi due anni scolastici disponibili, il numero degli anticipatori cresce in Italia di 238 casi (da 85.032 a 85.270) ma, mentre nel Centro-Nord gli anticipatori scendono di 484 unità (da 35.007 a 34.523) corrispondenti ad un decremento dell'1,4%, nel Sud si registra un incremento di 722 casi (da 50.025 a 50.747) con un incremento dell'1,4%: gli anticipi flettono pur debolmente nel Centro-Nord, mentre continuano a consolidarsi nel Mezzogiorno.

Non stupisce dunque che la domanda per il nido – nel campione selezionato oggetto d'indagine – mostri (vedi figura 4), intorno a una media gene-

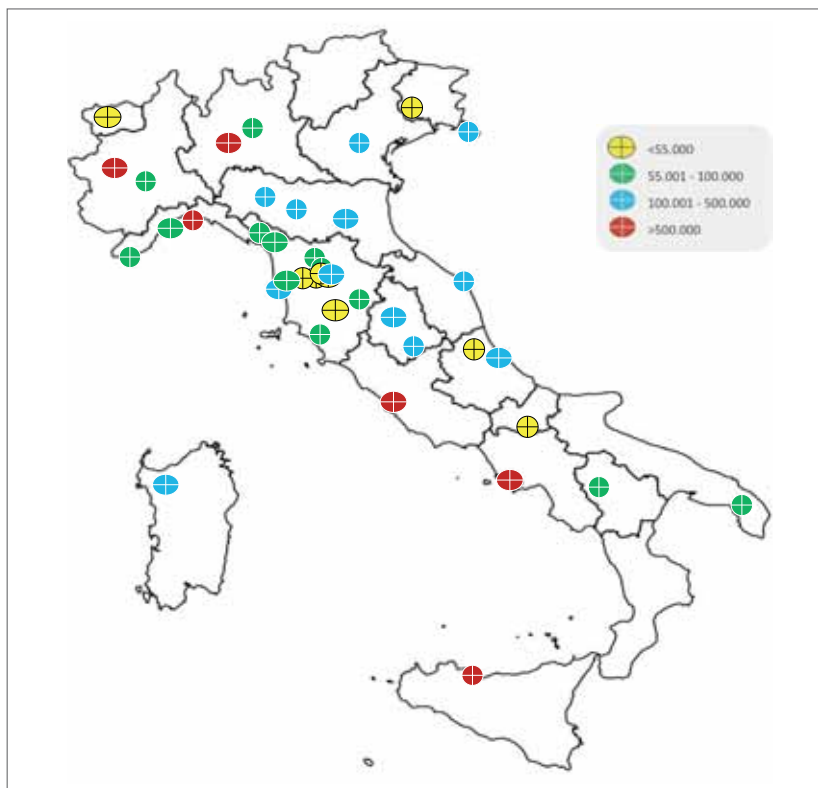


Figura 3 – Comuni partecipanti all'indagine su "nidi e/in crisi" per collocazione geografica e dimensione demografica.

rale del 26%, una forbice aperta fra il 29,7% delle realtà locali del Centro-Nord e l'11,3% di quelle del Sud. Per quanto valga, i dati appena ricordati sono coerenti con quelli del già richiamato monitoraggio nazionale secondo i quali la percentuale media nazionale di copertura è del 19,1%,

con una diversificazione fra un valore del 22,2% per il Centro-Nord e uno di 10% per il Sud.

Ma – fatto cento il numero delle domande presentate – qual'è il loro destino?

Se si guarda alle percentuali (vedi ancora la Figura 4) non sembrano sus-

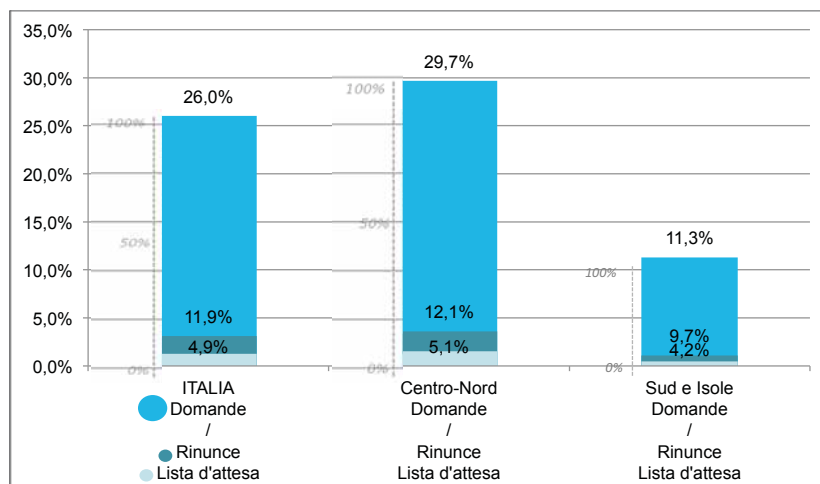


Figura 4 – Percentuale di bambini 0-2 anni che fanno domanda per il nido e, al suo interno, percentuale di bambini che rinunciano al posto prima di iniziare la frequenza o che restano in lista di attesa nei Comuni partecipanti all'indagine su "nidi e/in crisi" (elaborazioni IDI)

sistere differenze significative fra le diverse realtà del campione:

- circa 12 bambini su 100 (cioè un bambino su otto) rinunciano al posto prima di iniziare la frequenza;
- circa 5 bambini su 100 – fra quelli che hanno fatto domanda – restano invece in lista d’attesa, confermandosi in questo caso che la domanda espressa, nonostante che questo sembri paradossale, non è proporzionale al bisogno, quanto piuttosto alla ragionevole possibilità che lo stesso bisogno sia soddisfatto.

Se a questo punto guardiamo a quel che succede ai bambini che hanno iniziato a frequentare il nido (vedi Figura 5), i dati disponibili segnalano due elementi di interesse:

- quasi 9 bambini su 100 interrompono la loro frequenza, e questo dato cresce di un punto (quasi un bambino su dieci) nel Mezzogiorno. Sarebbe interessante capire meglio le motivazioni di questo cambiamento, anche se ci è difficile non sospettare che siano spesso motivazioni economiche quelle che conducono una famiglia che ha difficoltà a pagare la retta a interrompere l’esperienza del nido o forse anche, in molti casi, a spostare in corso d’anno il proprio bambino dal nido alla scuola dell’infanzia;
- certamente sono ancora motivazioni economiche quelle che conducono le famiglie a evadere il pagamento della retta; il fenomeno della morosità (registrato nell’ultimo anno di riferimento) riguarda ormai quasi 16 bambini su 100 (un bambino su sette).

### Con un occhio sulla realtà e un altro sulle prospettive di riforma 0/6

Come conseguenza di politiche disarticolate – peggio da un certo punto di vista della mancanza totale di politiche – il sistema è spaccato da molteplici punti di vista.

**La politica talvolta disegna ma quasi mai produce**

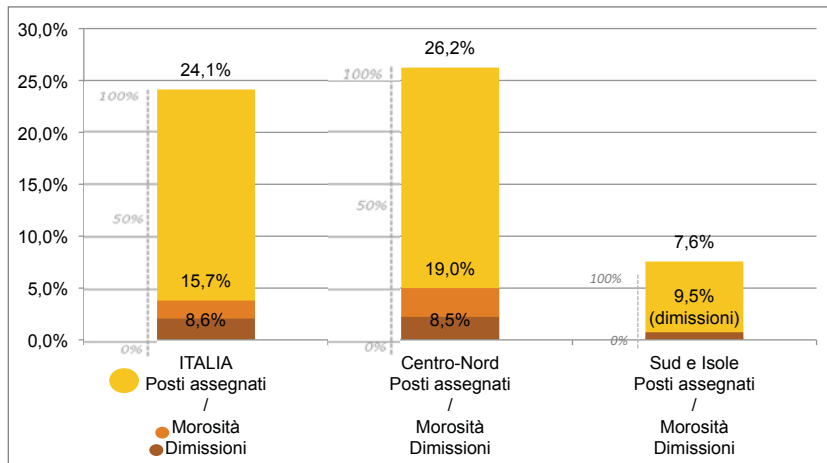


Figura 5 – Percentuale di bambini 0-2 anni che sono assegnati di posto per il nido e, al suo interno, percentuale di bambini che interrompono la frequenza per dimissioni o le cui famiglie evadono il pagamento della retta nei Comuni partecipanti all’indagine su “nidi e/in crisi” (elaborazioni IDI)

### l’attuazione del disegno

Mentre nei documenti di orientamento internazionali si afferma la necessità di aumentare l’offerta di servizi di qualità, i tassi di diffusione dei servizi non sono più che stabili (nonostante la diffusa flessione delle nascite)<sup>9</sup> mentre nei Paesi ricchi si registra un regresso degli indicatori fondamentali sul benessere dei bambini<sup>10</sup>: meno bambini, dunque, e senza che sia chiaro che stanno migliorando le condizioni quantitative e qualitative della loro accoglienza nei servizi educativi.

### Fra 0-3 e 3-6 persistono consistenti differenze

Ne sono testimonianza diretta la diversa diffusione, il diverso profilo istituzionale, la distanza nella formazione di base, quella sulla formazione in servizio e sulla relazione fra standard organizzativi e possibilità di qualità (pensando solamente al fatto che in un nido la compresenza è diffusamente realizzata nell’arco della giornata, mentre talvolta, nella scuola dell’infanzia, si esaurisce poco più che nella condivisione – fra adulti – del momento del pranzo), per non parlare anche degli anticipi, che disarticolano l’identità delle scuole dell’infanzia offrendo alle famiglie il doppio specchietto per le allodole del risparmio sulle tariffe e del precoce inserimento nella scuo-

la, pur escludendo i primi due anni, sottratti all’appello, e a ogni serio interesse.

### Fra pubblico e privato siamo lontani dal sistema integrato

In penuria di risorse, non si interviene per realizzare diagnosi e interventi di potenziamento dell’efficienza del sistema a partire dalla verifica della qualità, né si interviene seriamente per coordinare la raccolta della domanda 0-6 con la prospettiva di poter programmare e ottimizzare il funzionamento della rete territoriale dei servizi. Piuttosto, si continua a spendere senza alcun controllo in aree in cui si può sospettare che si annidino sprechi o elementi di dis-qualità (alcune gestioni pubbliche e alcune scuole dell’infanzia che accolgono bambini anticipatori), mentre si allarga la casistica degli appalti per l’affidamento della gestione di nidi e scuole al massimo ribasso, con procedure dunque tali da non garantire la corretta applicazione dei contratti di lavoro, i corretti rapporti numerici, il riconoscimento del lavoro non frontale.

La fatica del nido a reggere dove si sia sviluppato (per le difficoltà di quadratura della spesa corrente) e nondimeno a svilupparsi dove non c’è ancora (nonostante la pioggia di risorse a ciò destinate) continua a limitare la realtà di un’attenzione a servizi educativi di qualità anche per



Facciamo solo alcuni pensieri.

- Il MIUR, un Ministero gigantesco e immobile, non prevede una struttura di riferimento di massimo livello per la scuola dell'infanzia e non si è mai occupato di nidi. In questo contesto, la sacrosanta prospettiva dell'esclusione dei nidi dai servizi a domanda individuale e l'incardinamento dell'intero settore 0/6 nel Ministero dell'Istruzione richiede di essere realizzata riconoscendo la specificità dello 0/6 e contrastando il fatto che il prescolare – come spesso nelle esperienze degli istituti comprensivi – registri scarsa attenzione rispetto agli altri ordini di scuola.
- Nella definizione dei decreti attuativi dei nuovi disegni di legge sono più che probabili mediazioni, che sposteranno senz'altro in avanti i tempi e forse, insieme ai tempi, anche un senso condivisibile di ciò che potrà accadere; considerando poi che le mediazioni saranno fra una scuola dell'infanzia sostanzialmente generalizzata e un nido che conta quantitativamente la quarta parte, non è difficile sospettare che il tutto si risolva nell'adattare un po' la struttura delle scuole dell'infanzia anticipando l'accesso anche ai più piccoli, magari trasformando la sospetta denominazione di "anticipo" in quella pomposa ma vuota di "poli 0-6", come se il tema non fosse molto di più guardare ai contenuti da offrire, prima che alle grandi architetture organizzative.
- Considerando che i disegni di legge aboliscono l'anticipo e che i bambini anticipatori sono attualmente oltre 85mila, forse bisognerebbe progettare micro-servizi 0/3 (da distinguere beninteso dalle cosiddette sezioni primavera e dall'accoglienza polverizzata di bambini anticipatori) utilizzando le potenzialità di accoglienza delle scuole dell'infanzia che attualmente accolgono anticipatori e in particolar modo di quelle periferiche. Questo potrebbe anche

i primi anni di vita, mentre è proprio la specificità dell'infanzia a rischiare di essere tradita in una prospettiva 0-6 in cui è evidente la forza attrattiva di una scuola dell'infanzia che non conosce i primi anni di vita e che guarda semmai avanti alla scuola primaria riassumendo la vecchia funzione "preparatoria".

Quale sia, in questo quadro, la possibilità di prevedere un buon esito

per i disegni di legge sullo "0-6" e sulla "Buona scuola" è difficile dire, data la cattiva prova che la politica ha interpretato non curandosi adeguatamente dei servizi per l'infanzia negli ultimi decenni, ma è certo che, anche nell'auspicato caso in cui il traguardo della loro approvazione sia tagliato, le problematiche di finanziamento e di gestione dell'attuazione sono davvero complesse.

favorire la diffusione capillare dei servizi.

- I temi della formazione e degli standard promettono di proporsi ancora per molto come temi irrisolvibili in unità, tanta è la distanza che polarizza nidi e scuole dell'infanzia, attribuendo ai primi la pratica di standard organizzativi adeguati alla qualità senza riconoscere adeguato valore al lavoro degli educatori, mentre riconosce agli insegnanti di scuola dell'infanzia maggior prestigio pur non offrendo loro adeguate condizioni organizzative per esprimere il loro potenziale professionale.
- Il tutto chiama in causa – parola magica in voga da qualche anno – il tema della *governance*, che però non vuol dire rivendicare l'autonomia e l'insindacabilità delle funzioni manageriali di ogni istituzione educativa, quanto piuttosto accettare di capire e praticare il costume del coordinamento territoriale delle funzioni della programmazione, della formazione, della raccolta della domanda, di modelli integrati di offerta di servizi in cui ogni attore pubblico e privato possa presentarsi e confrontarsi, in un quadro di pari riconoscimento di identità, concorrendo al buon funzionamento del complessivo sistema delle opportunità, che è quello che le famiglie interpellano per capire cosa offre e a quali condizioni, per poter scegliere in modo consapevole dopo aver capito di cosa si tratta.

La cura rischia di arrivare in ritardo rispetto alle urgenze del presente. Ricordando però anche che una legge non sia mai stata salvifica rispetto alla necessità di governare processi di difesa, consolidamento e sviluppo dei servizi che richiedono di lavorare sul territorio, valorizzare il lavoro educativo e lo scambio con le famiglie, in un contesto in cui le istituzioni e gli operatori si guardano e imparano a parlarsi l'una con l'altro invece di continuare solamente a guardarsi allo specchio.



<sup>1</sup> Legge 6 dicembre 1971, n. 1044, "Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato".

<sup>2</sup> Legge 28 agosto 1997, n. 285, "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

<sup>3</sup> La Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (commi 1259 e 1260) ha promosso lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi; apposite intese fra Stato e Regioni e Province autonome hanno definito le modalità attuative del piano, mentre successivi provvedimenti di finanziamento e altre intese hanno proseguito l'effetto del piano anche in alcuni altri anni a seguire.

<sup>4</sup> Il progetto "Obiettivi di servizio" previsto all'interno del Quadro Strategico Nazionale come sistema di premialità per il periodo di Programmazione 2007/2013 ha mirato a potenziare la diffusione e la fruizione dei servizi per la prima infanzia nelle otto regioni del Mezzogiorno.

<sup>5</sup> Il Piano Nazionale di Azione e Coesione ha una durata triennale, dal 2013 al 2015, prorogata al giugno 2017, e prevede risorse stanziare per le quattro regioni ricomprese nell'obiettivo europeo "Convergenza": Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.

<sup>6</sup> Il rapporto integrale può essere consultato all'indirizzo <http://www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nidi-al-31-dicembre-2013>.

<sup>7</sup> La Legge n. 53 del 28 marzo 2003, "De-

lega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale", prevede che alla scuola dell'infanzia si possono iscrivere i bambini che compiono 3 anni entro il 30 aprile dell'anno successivo, quindi possono frequentare i bambini dai 2 anni e 4 mesi.

<sup>8</sup> Alessandria, Ancona, Aosta, Arezzo, Bergamo, Bologna, Campobasso, Carrara, Empoli, Firenze, Genova, Grosseto, Lecce, Livorno, Massa, Milano, Napoli, Palermo, Parma, Perugia, Pescara, Pisa, Pistoia, Pordenone, Potenza, Prato, Reggio Emilia, Roma, San Miniato, Sanremo, Sassari, Savona, Scandicci, Sesto Fiorentino, Siena, Teramo, Terni, Torino, Trento, Trieste, Verona.

<sup>9</sup> Si veda: Eurydice Policy Brief Early Childhood Education and Care 2014, il rapporto è consultabile all'indirizzo: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Publications:Eurydice\\_Policy\\_Brief\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_and\\_Care\\_2014](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Publications:Eurydice_Policy_Brief_Early_Childhood_Education_and_Care_2014)

<sup>10</sup> Si veda: Centro di ricerca Innocenti dell'UNICEF, *Report Card 12. Figli della recessione. L'impatto della crisi economica sul benessere dei bambini nei paesi ricchi*. Il rapporto è consultabile all'indirizzo: <http://www.unicef.it/doc/5885/pubblicazioni/report-card-12-figli-della-recessione.htm>