

Capitolo V. Salute e Assistenza

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



84

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

2. SICUREZZA SOCIALE E SERVIZI DI ASSISTENZA ALL'INFANZIA: I SERVIZI PER L'INFANZIA (NIDI)

La XV Legislatura è stata caratterizzata da una rinnovata attenzione per le politiche familiari che si è tradotta anche in un aumento delle risorse destinate allo sviluppo dei servizi di assistenza all'infanzia al fine di ridurre lo squilibrio tra il Nord e il Sud del Paese, nonché di raggiungere gli **Obiettivi di Lisbona**⁵⁰⁹. Secondo gli obiettivi previsti dalla Strategia

⁵⁰⁹ Per approfondimento si veda capitolo I, paragrafo «Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza in Italia», in cui sono riportati anche i dati contenuti nella comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto rispetto alle risorse stanziare con la Legge Finanziaria 2007 a favore del Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio educativi per il triennio 2007-2009.

di Lisbona ogni Paese dell'Unione Europea dovrebbe raggiungere entro il 2010 la quota del 33% di posti disponibili per 100 bambini in età 0-3 anni. L'Italia parte da una situazione molto distante da tale obiettivo: ad oggi si registra una copertura di tali servizi che copre appena il 10% ed è pertanto altamente probabile che non riuscirà a raggiungere l'obiettivo del 33% previsto dall'Agenda di Lisbona.

La normativa che regola il funzionamento dei nidi è la **Legge 1044/1971**. Tale Legge nelle sue linee generali, affidava ai Comuni la gestione dei nidi e stabiliva lo sviluppo di questa tipologia di intervento a livello territoriale individuando, tra l'altro, l'apertura di 3.800 nidi pubblici⁵¹⁰. **Ad oggi**, dalle informazioni istituzionali disponibili⁵¹¹, risulta che **sono operativi di fatto 2.400 nidi pubblici**, cui si affiancano circa 600 nidi privati, per una cifra complessiva di 3.008 servizi forniti, ovvero un numero ancora al di sotto dell'obiettivo posto in sede normativa nel 1971. D'altra parte, occorre evidenziare come dagli anni '90 si sia accelerata la crescita di questa tipologia di interventi, passando da 2.180 servizi attivi ai circa 3.000 di oggi, con un aumento dell'incidenza del numero di posti nido sulla popolazione in età che passa dal 5,8% al 7,4%.

Si tratta, evidentemente, di una progressione sui tempi lunghi e non ancora del tutto compiuta, che evidenzia come l'attuale sistema dei servizi per l'infanzia non risulti ancora in grado di garantire una copertura nazionale abbastanza omogenea e completa rispetto ad un fabbisogno, che, come è noto, dal punto di vista demografico dagli anni '70 ad oggi non è apparso di tipo incrementale⁵¹², ma che, d'altra parte, si è ampliato dietro la spinta dei cambiamenti familiari e del

⁵¹⁰ Tale legge istitutiva mantiene il nido nella sua tradizionale accezione di struttura vincolata ad una comunità locale, prevedendo la gestione e il controllo da parte dei Comuni, ma il suo decentramento è concepito anche in funzione della partecipazione organica nella gestione del servizio da parte delle famiglie.

⁵¹¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza *Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000* Quaderno n. 21, 2004. Dai dati forniti in questo lavoro sono state realizzate le principali elaborazioni IRES utilizzate in questo paragrafo. Il Centro ha presentato nel 2006 un ulteriore Quaderno sul tema dal titolo *I nidi e gli altri servizi educativi integrativi della prima infanzia* Quaderno n. 36, che contiene una rassegna normativa al 2005 ed una riproposizione dei dati rilevati attraverso l'indagine censuaria del 2004.

⁵¹² Dal punto di vista demografico, viene confermato il fenomeno dell'invecchiamento demografico della popolazione italiana, alla luce di una crescita della popolazione infantile sempre più modesta negli anni: nel 1971 i bambini tra 0-6 anni rappresentavano circa il 10% della popolazione complessiva, nel 2001 circa il 5%, con alcune differenze territoriali. Al Sud si registra la presenza più numerosa di bambini tra 0-6 anni rispetto al Centro e al Nord sia in valori assoluti, che in percentuale rispetto alla popolazione over 65 (5,2% al Sud rispetto al 4,2% del Centro e al 4,3% al Nord), anche se nell'ultimo censimento si è segnalata un incremento della popolazione infantile al Nord e al Centro.



mercato del lavoro, avvenuti con lo sviluppo dell'occupazione femminile. Uno sviluppo che, come è altrettanto noto, risulta in Italia particolarmente basso rispetto alla media degli altri Paesi europei e che probabilmente è stato condizionato anche da questa crescita rallentata di servizi di sostegno alle famiglie e alle donne per i bambini 0-3 anni.

Ricostruendo, infatti, le fonti ad oggi utilizzabili a livello nazionale, si può verificare la ben nota frammentarietà ed incompletezza delle informazioni, soprattutto di natura quantitativa, sui servizi per l'infanzia, così come evidenziato anche dalle attività datate realizzate dall'ISTAT, che **non rileva dati sugli asili-nido dal 1992**⁵¹³. Di fatto la fonte istituzionale da cui è possibile ricavare dati recenti ed attendibili è il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza – Istituto degli Innocenti, che nel 2000 ha realizzato un'indagine censuaria sui nidi e sui servizi integrativi rivolti ai bambini 0-3 anni, fotografandone stato e funzionamento. Si tratta di un lavoro puntuale, a cui occorrerebbe affiancare un monitoraggio continuo, di non facile realizzazione, dal momento che la fruibilità dei dati in modo costante nel tempo risente, tra l'altro, delle caratteristiche dei flussi informativi disponibili⁵¹⁴. La territorializzazione dei servizi per l'infanzia, infatti, perseguita dagli anni '70 in sede normativa ed operativa, avrebbe richiesto e richiederebbe una capacità locale dei diversi territori di rilevare dati e trasformarli in contenuti informativi e quindi in conoscenza sociale disponibile. Come è noto, però, tranne alcune eccezioni⁵¹⁵,

risulta diffusa una notevole discrezionalità nelle attività locali di raccolta e sistematizzazione dell'informazione sociale, spesso riconducibile a modalità occasionali ed eterogenee di rilevazione⁵¹⁶.

Anche a fronte di un'oggettiva difficoltà nell'attuare procedure in grado di produrre pacchetti informativi omogenei e confrontabili, vista la frammentarietà dei "luoghi istituzionali" di origine di tali informazioni, le limitate attività dei sistemi di rilevazione nazionale nella raccolta di dati sociali, e nello specifico di quelli sui servizi per l'infanzia, hanno impedito di disporre di una panoramica "a tutto tondo" sulle caratteristiche quali-quantitative dei servizi per l'infanzia.

Ad oggi si può disporre di una **mappatura dei nidi d'infanzia soltanto a livello delle Regioni**. Del tutto assenti risultano dati maggiormente territorializzati, anche se, come è già stato rilevato, una gran parte dei servizi viene erogata proprio dai Comuni. Attraverso tale mappatura si è registrato in modo evidente un sostanziale squilibrio territoriale dell'offerta: ad una generale copertura garantita al Centro-Nord, con alcune eccezioni, corrisponde un'assenza significativa di servizi al Sud. Spiccano in positivo Regioni come la Lombardia, l'Emilia Romagna, Veneto e Toscana, in negativo Regioni quali il Molise, la Basilicata e la Calabria. In generale, poi, sono i servizi pubblici a pesare maggiormente rispetto all'offerta privata.

Dagli inizi del '90 ad oggi a crescere significativamente è stata l'offerta al Centro-Nord, a fronte di Regioni del Sud in cui l'aumento non è stato registrato, come ad esempio in Puglia, oppure pur essendoci stato non sembra in grado di incidere significativamente su situazioni segnate da ritardi storici. La misura di questa spaccatura geografica tra Nord-Centro da una parte e Sud dall'altra è data anche dal confronto dei valori percentuali di ricettività regionale dei soli asili-nido pubblici con la media nazionale⁵¹⁷.

Se si tenta di misurare sotto forma di stime **la domanda insoddisfatta di servizi per l'infanzia**, risulta che un bambino su 4 non trova posto nei nidi pubblici: a fronte di 100 bambini in età, la domanda espressa ma inevasa, risulta

⁵¹³ L'ISTAT ha rilevato alcuni dati sui nidi nella *Seconda Indagine censuaria sugli interventi ed i servizi sociali dei Comuni* realizzata nel 2004 (e preceduta nel 2003 dalla Prima Indagine censuaria). Si tratta di un focus sulla spesa sostenuta dai Comuni su vari servizi/interventi suddivisi per aree di utenza. Tra questi figurano i nidi la cui gestione risulta una delle principali voci di spesa per l'assistenza sociale erogata a livello locale ai cittadini: infatti, il peso degli asili nido è circa del 16% sulla spesa sociale impegnata complessivamente dai Comuni e dalle associazioni ed è circa del 40% sulle risorse destinate alla tutela dei minori e al supporto della famiglia nella crescita dei figli. In ogni caso se si considerano gli utenti degli asili nido in rapporto ai bambini da zero a due anni residenti in Italia nel 2004, si evidenzia una capacità ricettiva ancora molto limitata: in media hanno beneficiato del servizio pubblico 897 bambini su 10.000, con forti disparità territoriali. Tale analisi verrà confermata nel corso di questo paragrafo, in cui si utilizzeranno dati ed elaborazioni disponibili in modo specifico sui soli nidi.

⁵¹⁴ Al di là della citata indagine del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, è disponibile anche uno studio recente realizzato dal CNEL e dall'ISTAT sulla maternità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, da cui è possibile risalire in modo indiretto alla fruibilità da parte delle famiglie dei servizi per l'infanzia ed alle difficoltà ancora diffuse. Da segnalare, infine, i dati ISTAT provenienti dal censimento, che forniscono il numero dei bambini tra 0 e 5 anni che risultano frequentare la scuola. A differenza, però delle altre rilevazioni, queste ultime riguardano non i servizi, ma gli individui; e quindi sono di difficile comparazione con le mappature più recenti centrate sulle prestazioni fornite.

⁵¹⁵ Ad esempio, il Sistema informativo sociale della Regione Emilia Romagna.

⁵¹⁶ Sono, insomma, gli stessi Enti Locali a rappresentare fonti non in grado ancora di produrre flussi informativi sufficientemente stabili nel tempo e nei contenuti rilevati, in generale sulle tematiche sociali ed in particolare su quelle relative ai servizi per l'infanzia.

⁵¹⁷ Solamente dieci delle Regioni appartenenti al Centro-Nord possiedono un'incidenza intorno al 10% (ad eccezione del Lazio con il 7,5%, comunque al di sopra della media nazionale); le Regioni del Sud, insieme al Friuli Venezia Giulia e al Veneto, al contrario, contano una ricettività media pari all'1,7% (con punte del 4,4% in Basilicata e del 3,8% in Abruzzo); le Isole registrano valori più alti, di circa il 4,7% in Sicilia e il 5,7% in Sardegna.

Capitolo V. Salute e Assistenza

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



86

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

stimabile intorno alle 3-4 richieste su 10, sempre con maggiori difficoltà al Mezzogiorno. Nelle Isole e, ancora di più, nel Sud del Paese, infatti il numero medio di posti-nido disponibili ogni 100 bambini in età si mostra inferiore alla media nazionale. Sebbene in queste due aree la domanda insoddisfatta di nidi pubblici risulti inferiore alle altre direttrici geografiche e alla stessa media nazionale, appare evidente una carenza strutturale a cui la popolazione di riferimento si è, per così dire, "abituata". Per questo motivo, le famiglie che fanno richiesta di accesso ad un nido d'infanzia pubblico del Sud sono mediamente il 2,8% della popolazione residente, contro il 16,6% del Nord-ovest o il 13,8% del Centro. Ed è per questo motivo che, se si considerano solamente le domande esplicite, l'incidenza delle richieste non soddisfatte sembra minore al Mezzogiorno.

In generale, dunque, questo *gap* tra copertura recettiva e propensione della domanda sembra sensibile, in modo direttamente proporzionale, alla capacità territoriale di rispondere alle necessità: maggiore è tale capacità, maggiore risulta la richiesta, ovvero, con uno *slogan*, "l'offerta chiama altra offerta". E, quindi, è l'offerta a sollecitare l'espressione della domanda.

A fronte di questa carenza di offerta, le famiglie nel nostro Paese ricorrono di frequente alle reti di aiuto informale ed alla solidarietà intergenerazionale⁵¹⁸ e questo nonostante, le donne tendano ad esprimere atteggiamenti positivi nei confronti dei servizi per l'infanzia, privilegiando le strutture pubbliche nel 74% dei casi⁵¹⁹.

Oltre a questa analisi di tipo quantitativo dell'offerta fornita e della sua capacità recettiva, si possono anche far emergere alcune **componenti qualitative dei servizi per i bambini 0-3 anni**, particolarmente interessanti nel configurare le dinamiche di risposta alle esigenze reali delle famiglie. Tre sono gli aspetti principali riscontrabili.

⁵¹⁸ Su dieci bambini soltanto due infatti frequentano un asilo nido pubblico o privato e nella maggioranza dei casi le madri che lavorano affidano i propri figli ai nonni (circa 6 bambini su 10). Ancora una volta, una domanda sociale, non sufficientemente soddisfatta dall'assetto attuale del nostro sistema di welfare, si rivolge e viene accolta da quelle reti informali di sostegno familiare che di fatto rappresentano storicamente uno dei punti di riferimento "suppletivi" alla carenza di intervento pubblico. Fonte: CNEL-ISTAT *Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro: tra vincoli e strategie di conciliazione* dattiloscritto, 2003.

⁵¹⁹ D'altra parte, a conferma dell'analisi fin qui condotta, le motivazioni più frequenti che inducono le donne a rinunciare a rivolgersi ai nidi pubblici sono: la mancanza di posti per il 22%; la carenza di strutture nel Comune di residenza per il 21%; la retta troppo cara per il 19%; gli orari non adeguati per il 7,4% dei casi. Fonte: CNEL-ISTAT *Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro: tra vincoli e strategie di conciliazione* cit.

Un primo elemento riguarda il **funzionamento quotidiano dei servizi** ed, in particolare, le settimane di apertura rispetto all'anno scolastico e gli orari giornalieri. Il 64% dei nidi pubblici e privati risulta chiuso per circa 2/3 mesi all'anno, lasciando scoperte le famiglie in particolare nel periodo estivo⁵²⁰. Una differenza tra i nidi pubblici e quelli privati si riscontra, invece, nell'orario giornaliero⁵²¹. A fronte di una maggiore rigidità nel funzionamento da parte dei nidi pubblici, in quelli privati si sono registrate più diffusamente forme di flessibilità finalizzate a rispondere alle esigenze delle famiglie di poter disporre di servizi di *care*. D'altra parte, questa stessa istanza di adattabilità è stata perseguita dal pubblico attraverso la progettazione ed implementazione di interventi educativi, per l'appunto, integrativi, attraverso i fondi disposti dalla Legge 285/1997.

Un secondo aspetto riguarda le **liste d'attesa** al servizio, come segnale della capacità reale di accoglienza da parte dei nidi d'infanzia⁵²². Mediamente, un bambino su 4 risulta in lista d'attesa con picchi in Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria, Lazio e Campania. A differenza di quanto rilevato in precedenza, sebbene la distribuzione si configuri prevalentemente in modo disomogeneo, lo sbilanciamento questa volta avviene verso il Nord e il Centro. Il Sud registra in tutte le regioni, ad eccezione della Campania, valori superiori al 70%. Sembrerebbe dunque che sia diffusa una forte accoglienza della domanda espressa e segnalata nelle liste d'attesa. In realtà, la singolarità dei dati è imputabile alle caratteristiche della domanda, non dell'offerta. La maggiore accoglienza dei servizi 0-3 anni del Mezzogiorno nasconde in realtà una forte domanda inespressa, come evidenziato in precedenza⁵²³.

⁵²⁰ Osservando il calendario dei nidi d'infanzia, ricorre mediamente un'apertura annua che va oltre i 10 mesi, ovvero circa 40 settimane; inoltre focalizzando l'attenzione solo sulle settimane di apertura del servizio pubblico, si rileva che quasi il 60% dei nidi è aperto dalle 40 alle 44 settimane e circa il 29% fino a 48 settimane; infatti, la media complessiva si aggira intorno alle 43 settimane. Le differenze regionali appaiono ridotte.

⁵²¹ In media questi ultimi risultano aperti per circa 10 ore giornaliere, di contro all'offerta pubblica che si aggira intorno a poco più di 8 ore al giorno. Nel dettaglio, circa il 36% dei nidi privati sono aperti dalle 11 alle 12 ore al giorno; un altro terzo tra le 9-10 ore; più di un quinto degli istituti, invece, resta aperto dalle 7 alle 8 ore al giorno.

⁵²² Si tratta, in effetti, di liste complesse con procedure molto lunghe, dovute non soltanto all'asimmetria tra domanda e offerta già messa in evidenza, ma anche alle metodiche utilizzate, ponderate secondo molteplici variabili, quali ad esempio il luogo di residenza, il grado di disagio familiare, sociale e sanitario, la condizione lavorativa e così via.

⁵²³ Rapportando il numero degli iscritti al totale, emerge infatti una quota pari al 59,1% di bambini accolti al Nord (57.208 bambini 0-3 anni); un quarto dei bambini accolti appartiene al Centro; infine, solo il 16% dei bambini iscritti risulta residente al Sud del Paese.

Capitolo V. Salute e Assistenza

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



87

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Infine un terzo aspetto analizzato riguarda **le tariffe**. Ben consapevoli della variabilità cui sono soggette⁵²⁴ occorre comunque evidenziare come in particolare le tariffe dei nidi privati risultino spesso troppo elevate se rapportate al reddito familiare. A titolo esemplificativo, basti considerare che la spesa diretta media annua sostenuta dalle famiglie per l'iscrizione dei figli ai nidi d'infanzia è pari a € 869; più del doppio della spesa diretta sostenuta per l'iscrizione alla scuola d'infanzia; più di quattro volte quella per la scuola elementare; quasi otto volte la spesa diretta per la frequenza della scuola media inferiore⁵²⁵.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di approvare un'innovativa proposta legislativa finalizzata a trasformare i nidi da servizi a domanda individuale a servizi per tutti, garantendo un'estensione universalistica in un'ottica di equità sociale basata su *standard* omogenei *trans* ed *interregionali*;
2. All'**ISTAT e al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza** di allargare e sviluppare la base conoscitiva disponibile sui servizi 0-3 anni, in particolare attraverso la messa a disposizione di dati disaggregati per comuni, per *target* e relativi alla domanda ed alla spesa, nonché al funzionamento generale di tali servizi.

⁵²⁴ Dal momento che dipendono da quote fissate di volta in volta dai vari Comuni sulla base del reddito familiare e patrimoniale, e quindi della difficoltà di ottenere dati sufficientemente comparabili.

⁵²⁵ La spesa sostenuta per l'iscrizione alla scuola di infanzia è pari a €409 e quella per l'iscrizione alla scuola elementare pari a €213. Cfr. ISTAT *La prima indagine sulle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione e la formazione 2002*.

⁵²⁶ Consiglio Europeo, marzo 2006.