



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

Come indicato nel precedente Rapporto CRC¹²⁸ e dettagliato nel Rapporto governativo¹²⁹, si segnala in positivo il rilancio delle politiche per la conciliazione e per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia avvenuto con la Legge Finanziaria del 2007, in cui è stato varato **un Piano straordinario di intervento, per il triennio 2007-2009**¹³⁰, finalizzato sia a raggiungere gli standard previsti dagli Obiettivi di Lisbona, sia a ridurre lo squilibrio tra il Nord e il Sud del Paese.

Secondo gli **obiettivi previsti dalla Strategia di Lisbona**

¹²⁸ Si veda www.gruppocrc.net/servizi-per-l-infanzia-nidi

¹²⁹ Elaborato nel 2009 dall'Istituto degli Innocenti per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, del Ministero degli Affari Esteri.

¹³⁰ Per maggiori informazioni si veda Rapporto governativo, op. cit., pag. 68.



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, considerato che secondo dati Eurostat solo il 6% scarso di minori nella fascia di età 0-3 anni accede ad asili nido comunali, mentre in Paesi quali Francia, Irlanda e Danimarca le percentuali salgono rispettivamente al 29%, al 38% e al 64%. Una situazione peggiore è riscontrabile solo in Spagna (5%) e in Grecia (3%)¹³¹. Non sembra sussistano pertanto i presupposti per poter raggiungere tale copertura, e non vi saranno fino a quando la spesa destinata alla famiglia e ai bambini avrà una portata esigua.

A più di trent'anni dall'entrata in vigore della Legge 104/1971 che istituì gli asili nido comunali¹³² secondo i dati forniti dal **Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza** che ha realizzato una puntuale indagine censuaria¹³³, nel 2000, risultavano 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. Il Centro nazionale ha presentato poi nel 2006 un'ulteriore pubblicazione sul tema, che contiene i dati rilevati sui nidi dalle singole Regioni: tali dati però sono soltanto parzialmente comparabili tra loro e con l'indagine censuaria del 2000 in quanto ogni Regione li ha raccolti con metodologie differenti ed in riferimento ad anni diversi¹³⁴. Dall'analisi di dati in possesso del **Ministero dell'Interno**¹³⁵, relativi al 2006, emerge che il numero degli asili nido comunali a livello nazionale sia di 3.110 (+3,3% rispetto al 2005), dei quali il 44% è concentrato nei capoluoghi di provincia. Il numero complessivo dei posti disponibili è 130.244 (il 48% dei quali è concentrato nelle città capoluogo). Il servizio di asilo nido pubblico è presente solo nel 17% dei Comuni italiani; nel loro insieme il 59% è concentrato nelle Regioni settentrionali, il 27% al Centro e solo il

restante 14% al Sud¹³⁶. Dai dati utilizzabili a livello nazionale emerge una 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**¹³⁷.

Lo squilibrio tra Nord-Centro e Sud del Paese emerge chiaramente dall'offerta territoriale: ad una generale copertura garantita al Centro-Nord, con alcune eccezioni, corrisponde un'assenza significativa di servizi al Sud. Spiccano in positivo Regioni come Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Toscana, in negativo Regioni quali Molise, Basilicata e Calabria. In generale, poi, sono i servizi pubblici a pesare maggiormente rispetto all'offerta privata. La misura di questa spaccatura geografica è data anche dal confronto dei valori percentuali di ricettività regionale dei soli asili-nido pubblici con la media nazionale¹³⁸. Tale criticità sembrerebbe confermata anche dall'elaborazione dei dati del Ministero dell'Interno, aggiornati al 2006, dai cui emerge che la Regione con il più elevato numero di nidi comunali è la Lombardia con 617 strutture e circa 27 mila posti disponibili, seguita da Emilia Romagna (540 nidi e 23.463 posti) e Toscana (399 nidi e 14.137 posti), ultima il Molise con soli sei asili per 219 posti disponibili. La carenza dei servizi per la prima infanzia è del resto strettamente legata all'alto tasso di disoccupazione femminile: infatti nel Sud della penisola, caratterizzato da un tasso medio di occupazione femminile¹³⁹ del 22,5% (al di sotto di ben 10,3 punti percentuali rispetto alla media nazionale) è localizzato solo il 14% dei servizi di asilo nido comunale.

¹³¹ *Gli asili nido comunali in Italia, tra caro retta e liste di Attesa*, Dossier a cura dell'Osservatorio prezzi & tariffe di Cittadinanzattiva, Roma, Luglio 2008. Fonte: *Early childhood Education and Care*, novembre 2004 a cura dell'OCSE.

¹³² 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 pubblici.

¹³³ 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, Istituto degli Innocenti, 2004.

¹³⁴ 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, Istituto degli Innocenti.

¹³⁵ Banca dati del Ministero dell'Interno sulla finanza locale - Certificati consuntivi relativi al 2006.

¹³⁶ Gli asili nido comunali in Italia, tra caro retta e liste di Attesa, Dossier a cura dell'Osservatorio prezzi & tariffe di Cittadinanzattiva, Roma, Luglio 2008.

¹³⁷ 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 0-2 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.

¹³⁸ 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. Elaborazione IRES dai dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Indagini sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000*, Quaderno n. 21, op. cit.

¹³⁹ Dati ISTAT 2003.



Oltre a questa analisi di tipo quantitativo dell'offerta fornita e della sua capacità recettiva, possono anche 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.

Un primo elemento riguarda il **funzionamento quotidiano dei servizi**¹⁴⁰ 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 estivo¹⁴¹. Una differenza tra i nidi pubblici e quelli privati si riscontra, invece, nell'orario giornaliero¹⁴². 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*.

Un secondo aspetto riguarda le **liste d'attesa** al servizio, come segnale della capacità reale di accoglienza da parte dei nidi d'infanzia¹⁴³. 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%. Sembra 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. 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 espresse, l'incidenza delle richieste non soddisfatte sembra minore nel Mezzogiorno¹⁴⁴.

Infine un terzo aspetto riguarda le **tariffe**. Ben consapevoli della variabilità cui sono soggette¹⁴⁵, occorre comunque evidenziare come in particolare le tariffe dei nidi privati risultino spesso troppo elevate se rapportate al reddito familiare. Da un'indagine effettuata recentemente **la spesa media annua**, calcolata su 10 mesi di frequenza, **per il 2007/08 ammonta a circa € 3.000**, con una spesa media mensile per la retta del nido che ammonta a circa il 10% della spesa familiare media mensile complessiva¹⁴⁶. Un altro dato preoccupante è rappresentato **dall'incremento medio delle tariffe** (+1,8% rispetto al 2006/07) dopo un anno di sostanziale crescita zero (nel 2006/07 si era registrato un +0,7% rispetto all'anno precedente), con 26 città che hanno ritoccato all'insù le rette di frequenza e 4 capoluoghi che registrano incrementi a due cifre: Udine (+23%), Como (+16%), Trieste (+11,5%) e Foggia (+10%). Rispetto al 2006/2007, al Nord la spesa media mensile è cresciuta del 3,5%, mentre è sostanzialmente stabile al Centro e al Sud. Dall'indagine emerge anche una sostanziale differenza tra **città più care** e **quelle meno care**, che mette in luce una differenza tra Nord e Sud del Paese: la Calabria è la regione più economica (€118), il Trentino la più costosa (€406). Per quanto riguarda la **copertura dei costi mensili** in media è assicurata per il 40% dalle entrate rappresentate dalle rette pagate da chi usufruisce del servizio e per il 60% da risorse dell'Ente Locale. Gli estremi sono rappresentati dalla Basilicata dove le rette pagate dagli utenti coprono il 56% dei costi, e dalla Campania dove invece tali rette coprono solo il 17% dei costi.

Infine si evidenzia in positivo, come anticipato, il Piano straordinario di intervento, introdotto dalla Legge Finanzia-

¹⁴⁰ Elaborazione IRES dai dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Indagini sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000*, Quaderno n. 21, op.cit.

¹⁴¹ Osservando il calendario dei nidi d'infanzia, ricorre mediamente un'apertura annua che va oltre i 10 mesi, ovvero circa 40 settimane; inoltre concentrando 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; la media complessiva si aggira intorno alle 43 settimane. Le differenze regionali appaiono ridotte.

¹⁴² In media questi ultimi risultano aperti per circa 10 ore giornaliere, di contro all'offerta pubblica che si aggira intorno a poco più 8 ore al giorno. Nel dettaglio, circa il 36% dei nidi privati è aperto 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.

¹⁴³ Si tratta, in effetti, di liste complesse con procedure molto lunghe, dove 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.

¹⁴⁴ *Gli asili nido comunali in Italia, tra caro retta e liste di Attesa*, op. cit.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ *Osservatorio prezzi e tariffe* di Cittadinanzattiva, op. cit. L'analisi ha considerato una famiglia tipo di tre persone (genitori e figlio 0-3 anni) con reddito lordo annuo di €44.200 e relativo Isee di €19.900. I dati sulle rette sono elaborati a partire da fonti ufficiali (anni scolastici 2006/07 e 2007/08) delle Amministrazioni comunali interessate all'indagine (tutti i capoluoghi di provincia). Oggetto della ricerca sono state le rette applicate al servizio di asilo nido comunale per la frequenza a tempo pieno (in media, 9 ore al giorno) e, dove non presente, a tempo ridotto (in media, 6 ore al giorno), per cinque giorni a settimana. Nel caso specifico della nostra famiglia di riferimento, la spesa media mensile per la retta del nido comunale ammonta a circa il 10% della spesa media mensile totale. Con riferimento a 10 mesi di frequenza a tempo pieno, la spesa ha un'incidenza del 6,5% sul reddito lordo disponibile (e di circa l'8,5% su quello netto).



108

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

ria del 2007. Nella comunicazione inviata dal Ministero per le Politiche per la Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del Rapporto 2008, si sottolinea che per il triennio 2007-2009, con la Legge Finanziaria 2007, sono stati stanziati a favore del cd. Piano nidi da parte dello Stato complessivi €457.000.000 a cui si sommano €282.000.000 di finanziamento regionale¹⁴⁷.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali** di prevedere un Piano nazionale straordinario anche per il prossimo triennio per dotare il Paese di nuovi asili nido comunali, rafforzando gli incentivi fiscali ed altre misure di sostegno finanziario per i Comuni;
2. Al **Parlamento** di approvare un'innovativa proposta legislativa, sostenuta adeguatamente a livello finanziario, e 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*;
3. 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.

¹⁴⁷ Si veda anche Capitolo I, paragrafo «Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia».

¹⁴⁸ Si veda 3° Rapporto CRC 2007 e 4° Rapporto CRC 2008, disponibili su www.gruppocrc.net/Standard-di-vita

¹⁴⁹ Cfr. Sen A.K. (2000), *La Disuguaglianza, un riesame critico*, Il Mulino, pagg. 146-158; Cfr. Baldini M., Bosi P. Silvestri P., (2004), *La Ricchezza dell'Equità*, Il Mulino, pagg. 5-25.