



Senato della Repubblica

## Ufficio Valutazione Impatto Impact Assessment Office

FOCUS

### Chiedo asilo

Perché in Italia mancano i nidi (e cosa si sta facendo per recuperare il ritardo)

Luglio 2018

***Più nidi, più scuole dell'infanzia, più accoglienza per i bambini da 0 a 6 anni: l'Europa ce lo chiede da anni. A cominciare dal 2002, quando il Consiglio europeo di Barcellona ha posto a tutti gli Stati membri l'obiettivo di "fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico" e "almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni".***

*L'Italia ha raggiunto il primo obiettivo prima del 2010 - nel 2015 il 96% dei bambini di età quattro/sei frequentava la scuola dell'infanzia - ma sul secondo è ancora in ritardo: meno di un quarto dei piccoli tra 0 e 2 anni trova posto nei servizi per la prima infanzia. E se in Valle d'Aosta vanno al nido 4 bimbi su 10, in Campania ce la fanno solo 6 su 100.*

*Eppure, in questi 10 anni sono stati avviati diversi (e costosi) interventi per aumentare l'offerta zero/tre: a partire dal 2007 lo Stato ha speso circa 1.150 milioni di euro, e ora la riforma della "Buona scuola" mette sul piatto oltre 200 milioni l'anno, a decorrere dal 2017, per attuare un sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni. Con quali prospettive?*

### Il punto di partenza

Per raggiungere gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Barcellona, l'Italia ha varato: un piano straordinario nel 2007; la sperimentazione delle sezioni primavera a partire dal 2007/2008; il PAC (piano di azione e coesione) nel 2011; e da ultimo, nel 2017, un piano di azione nazionale per l'attuazione del sistema integrato zero/sei.

Tabella 1 - Posti disponibili al 31.12.2014 nei servizi educativi per la prima infanzia <sup>(a)</sup>

Ripartizione geografica	Numero di posti autorizzati al funzionamento			Numero di posti per 100 bambini di 0-2 anni (%)		
	Pubblici	Privati	Totale	Pubblici	Privati	Totale
Piemonte	14.551	13.102	27.653	13,4	12,0	25,4
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	848	496	1.344	25,2	14,7	39,9
Liguria	4.787	4.938	9.725	14,2	14,6	28,8
Lombardia	34.760	39.496	74.256	12,9	14,6	27,5
Trentino-Alto Adige / Südtirol	5.058	4.372	9.430	16,1	13,9	30,0
Bolzano/Bozen	1.420	2.963	4.383	8,8	18,3	27,1
Trento	3.638	1.409	5.047	23,8	9,2	33,1
Veneto	13.046	19.698	32.744	10,2	15,3	25,5
Friuli-Venezia Giulia	3.344	4.224	7.568	11,6	14,7	26,4
Emilia-Romagna	30.194	11.171	41.365	26,1	9,7	35,7
Toscana	16.246	13.404	29.650	17,9	14,8	32,7
Umbria	3.905	4.301	8.206	17,7	19,5	37,2
Marche	6.337	3.923	10.260	16,3	10,1	26,5
Lazio	19.470	25.100	44.570	12,4	16,0	28,3
Abruzzo	3.556	2.985	6.541	11,0	9,2	20,2
Molise	946	524	1.470	14,0	7,7	21,7
Campania	4.593	5.701	10.294	2,8	3,5	6,4
Puglia	5.140	7.779	12.919	5,0	7,6	12,6
Basilicata	1.200	622	1.822	9,4	4,9	14,3
Calabria	1.045	3.342	4.387	2,1	6,7	8,7
Sicilia	8.168	5.339	13.507	6,0	3,9	9,9
Sardegna	3.971	6.104	10.075	11,0	16,9	27,9
ITALIA	<b>181.165</b>	<b>176.621</b>	<b>357.786</b>	<b>11,6</b>	<b>11,3</b>	<b>22,8</b>

Fonte: ISTAT. <sup>(a)</sup> Sono compresi gli asili nido tradizionali, i micro-nidi, le sezioni primavera e i servizi integrativi per la prima infanzia.

## Analisi

Nell'anno educativo 2014/15 sono stati censiti sul territorio nazionale **13.262 servizi socio-educativi per la prima infanzia**, di cui il 36% pubblico e il 64% privato. Erano disponibili complessivamente **357.786 posti, pari al 22,8%** dei bambini italiani tra 0 e 2 anni.

Più alta l'accoglienza in **Valle d'Aosta (record nazionale: 39,9%), Umbria, Toscana, Emilia Romagna e provincia autonoma di Trento**, che hanno raggiunto

**e superato il target europeo del 33%**. In tre regioni nel sud, Calabria, Campania e Sicilia, meno del 10% dei bambini sotto i tre anni è stato invece accolto in un nido. **Maglia nera alla Campania: 6,4%**.

Decisamente migliore la situazione per i più grandicelli: **nel 2015 il 96,2 % dei bambini** nella fascia quattro/sei aveva l'opportunità di frequentare una scuola dell'infanzia.

## In dettaglio. Interventi e risorse per colmare il gap: 2007-2016

L'obiettivo di ridurre lo squilibrio territoriale nei servizi zero/tre, aumentando anche complessivamente l'offerta di posti disponibili, è da anni in Italia considerato prioritario. A partire dal 2007 sono stati varati diversi **interventi e finanziamenti straordinari**, integrati anche con i fondi europei.

- L'intervento più importante è stato il **piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia**, istituito con la legge finanziaria del 2007, che puntava a creare 40mila nuovi posti nel sistema pubblico per raggiungere **un livello di copertura media nazionale nei servizi pubblici del 13%** (era l'11,4% nel 2004) e **un minimo regionale del 6%** (in Calabria era dell'1,7%).
- Negli stessi anni il MIUR ha promosso la **sperimentazione delle sezioni primavera**, sezioni aggregate alle scuole dell'infanzia e finanziate dallo Stato, destinate ad accogliere bambini nella

fascia di età 24/36 mesi anticipando l'inizio della materna.

- Dal 2011, infine, è stato promosso un intervento statale rivolto a quattro regioni del sud ricomprese nell'obiettivo europeo *Convergenza*, il PAC – **Piano Azione Coesione** - per finanziare, tra gli altri, anche i servizi per i bambini zero/tre.

A partire dal piano straordinario avviato nel 2007, lo Stato ha destinato ai territori regionali circa **1.150 milioni di euro, in media circa 100 milioni l'anno**, per sviluppare i servizi destinati alla prima infanzia. Considerando soltanto il piano straordinario e le risorse del PAC, i finanziamenti ammontano a oltre 950 milioni di euro. **Calabria, Campania, Sicilia e Puglia hanno assorbito da sole il 60% dei fondi.**

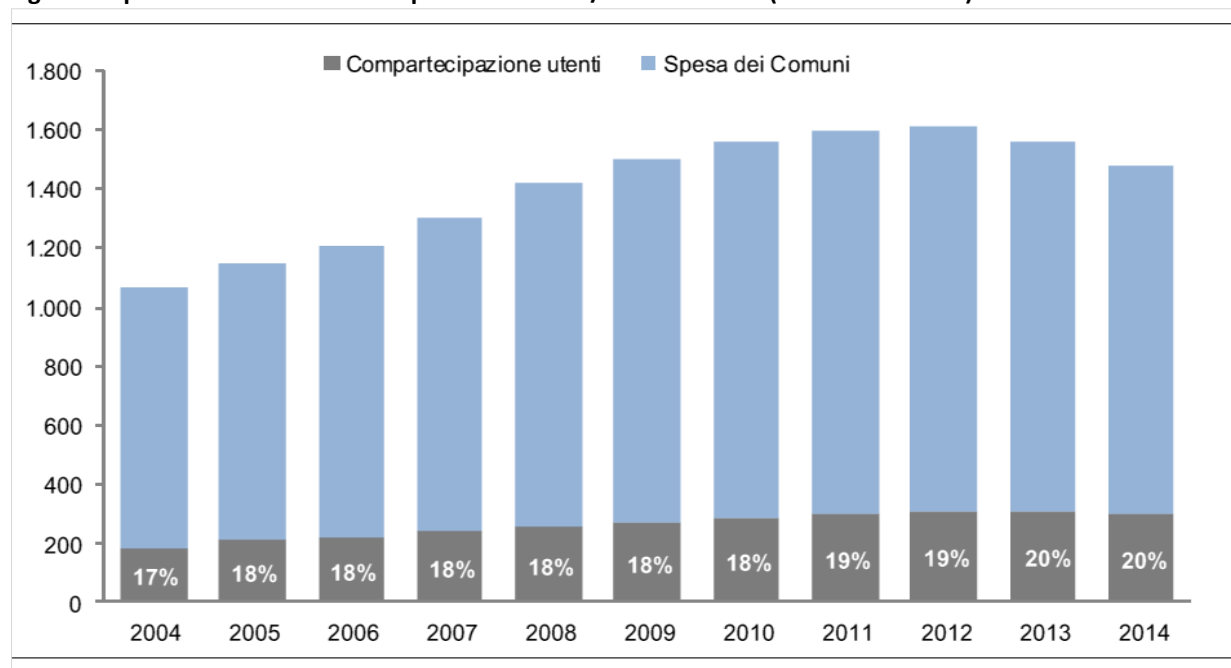
Al 31 dicembre 2015 risultava erogato alle regioni oltre il 95% delle risorse stanziare, ad eccezione di circa 24 milioni alla regione Campania (di cui 17 milioni di euro previsti per l'anno 2009 e non incassati).

**Tabella 2 - Risorse nazionali destinate al settore dei servizi educativi zero/tre (2007-2016)**

	Amministrazione competente	Risorse nazionali stanziare
<b>Piano straordinario 2007-2009</b>	Dipartimento famiglia PCM	446.462.000
<b>Piano straordinario 2010-2012</b>	Dipartimento famiglia PCM	170.000.000
<b>PAC Infanzia (II Riparto 2014)</b>	Ministero Interno	339.295.644
<b>Sezioni primavera</b>	MIUR	195.000.000
<b>Totale</b>		<b>1.150.757.644</b>

Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia

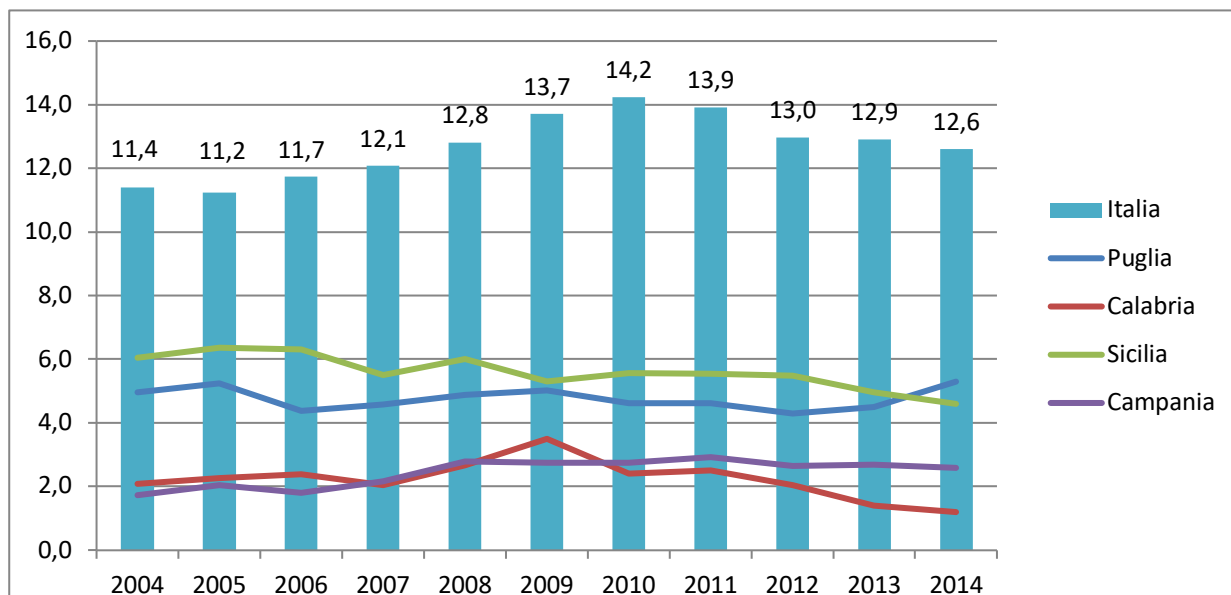
Questi fondi si aggiungono alle risorse comunali: **dal 2008 al 2014 i sindaci hanno speso per i servizi zero/tre quasi 8,4 miliardi di euro. Le famiglie hanno contribuito** in misura crescente ai costi del servizio: **la loro quota è passata dal 17,4 al 20,4% della spesa.**

**Figura 1. Spesa corrente dei comuni per i servizi zero/tre. 2004-2014 (in milioni di euro)**

Fonte: ISTAT

**Il primo obiettivo** del piano straordinario 2007 – il 13% di copertura media nazionale nella fascia zero/tre nei nidi pubblici - **è stato raggiunto e superato**, fino a raggiungere un massimo del **14,2% nel 2010**: + 55mila posti. I comuni coperti sono passati dal 38,4 al 55,2%. Dal 2011 la copertura ha iniziato a diminuire (12,6% nel 2014).

**Il secondo obiettivo** - un livello minimo di copertura del 6% a livello regionale - **non è stato raggiunto: Puglia, Calabria, Sicilia e Campania presentano ancora coperture inferiori al 6%**. Puglia e Campania mostrano una crescita minima, mentre Sicilia e Calabria registrano addirittura un calo negli ultimi dieci anni.

**Figura 2 – Zero/tre. Numero degli utenti dei nidi pubblici, per anno scolastico e livello territoriale**

Fonte: ISTAT

### Il nido? Sì, no, forse. Dove e perché

Nel 2011, secondo l'indagine multiscopo ISTAT sulle famiglie, **il 18,7% dei bambini e delle bambine sotto ai tre anni frequentava un asilo nido pubblico o privato**. La quota cambiava al crescere dell'età: dal 5,6% dei bambini con meno di dodici mesi al 19,5% dei bambini tra uno o e due anni, per arrivare al **27,8% tra i bambini oltre i due anni**.

A ricorrere al nido erano soprattutto le **madri laureate** (27,4% degli utenti zero/due) e **con un'occupazione** (28,6%). **La percentuale saliva al 34,7% se la mamma era una dirigente, imprenditrice o libera professionista**.

Per i piccoli non iscritti al nido, le motivazioni riguardavano per il **61,4% scelte personali dei genitori** (l'aver qualcuno che si poteva prendere cura del figlio, o il considerarlo troppo piccolo) e solo per l'**8,1% fattori oggettivi dovuti a lacune dei servizi** di assistenza all'infanzia (disponibilità limitata di strutture, costo elevato, distanza, orari scomodi). Le differenze territoriali erano notevoli: nel sud e nelle isole, le motivazioni personali superavano il 72%.

### In dettaglio. Il nuovo sistema integrato zero/sei e il piano nazionale 2017

A dieci anni dal piano straordinario del 2007 è stato avviato un nuovo piano con risorse dedicate alla fascia zero/sei. **La riforma del 2015 nota come "Buona scuola" ha infatti introdotto un "sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni"** integrando i servizi educativi per l'infanzia (zero/tre) e le scuole dell'infanzia (quattro/sei) in un unico percorso educativo (zero/sei).

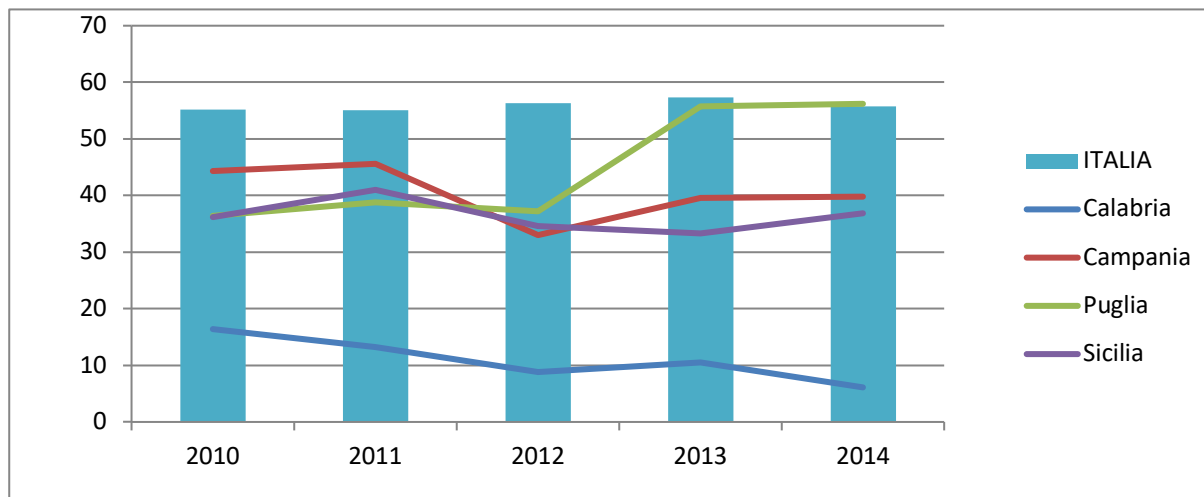
Per attuare questo sistema integrato **nel 2017 è stato adottato un piano di azione nazionale pluriennale** che prevede, tra l'altro:

- una **dotazione** di 209 milioni di euro nel 2017, 224 milioni nel 2018 e 239 milioni l'anno a decorrere dal 2019
- un **ruolo di indirizzo**, programmazione e coordinamento affidato per la prima volta al Ministero dell'istruzione (MIUR)
- l'istituzione di una **cabina di regia** con funzioni di supporto, monitoraggio e valutazione dell'attuazione del piano (e della sua efficacia)
- l'istituzione di una **commissione di esperti** che proponga al MIUR le linee guida pedagogiche
- la **messa in sicurezza** degli edifici e il **miglioramento della qualità** dei servizi attraverso la qualificazione universitaria e la formazione continua di tutto il personale, educativo e docente
- il potenziamento della offerta complessiva ed in particolare delle sezioni primavera, l'ampliamento dell'offerta nei territori dove sono carenti le scuole dell'infanzia statali, la realizzazione di **poli per l'infanzia**
- l'introduzione, per le aziende pubbliche e private, di un **"buono nido"** fino a 150 euro mensili, senza oneri fiscali e previdenziali
- l'**introduzione di una soglia massima** di partecipazione economica delle famiglie
- l'**obbligo di monitoraggio**: le regioni devono riferire alla cabina di regia, ogni anno, lo stato di attuazione del piano. Il MIUR, a sua volta, ogni due anni presenta una relazione al Parlamento

**L'obiettivo prioritario del Piano 2017 è quello di aumentare l'offerta dei servizi, raggiungendo il 75% dei comuni italiani** – nel 2014 si registrava la presenza di servizi alla prima infanzia, pubblici o privati, solo nel 55% dei comuni, e in Calabria ancora meno: 6 su 100 – **e offrendo il 100% di copertura nella fascia tre/sei e il 33% nella fascia zero/tre**.

Calcolando che il settore privato attualmente copre circa l'11% dell'utenza, per raggiungere il 33% **occorrerebbe che i servizi sostenuti da finanziamenti pubblici accogliessero il 22% dei bambini tra zero e tre anni, raddoppiando il numero attuale di utenti** (nel 2014 erano 197.328).

**I bambini accolti dovrebbero salire a 343.583, ben 162.421 in più.**

**Figura 3. Percentuale di comuni che offrono servizi zero/tre, per anno e livello territoriale**

Fonte: ISTAT

**In dettaglio. Basteranno le risorse? I costi del nuovo piano zero/tre**

Per raggiungere il 33% di offerta nei servizi zero/tre previsto dalla riforma della “Buona scuola” occorre assicurare un posto a **343.583 bambini nei nidi d’infanzia a finanziamento pubblico, realizzando 162.421 nuovi posti.**

Stimando pari a 7.962 euro l’anno il costo medio dell’accoglienza per ogni bambino, le **spese di gestione ammonteranno annualmente, a regime, a 2.736 milioni di euro.**

**Tabella 3. Costi previsti per portare al 22% la copertura offerta dai servizi pubblici zero/tre**

Posti attuali a finanziamento pubblico	181.162
Ulteriori posti necessari a finanziamento pubblico	162.421
Posti totali a finanziamento pubblico (copertura 22%)	343.583
Costo per la realizzazione di 162.421 posti (milioni di euro)	2.599
<b>Costo annuale per la gestione di 343.583 posti (milioni di euro)</b>	<b>2.736</b>

Fonte: Uvi . Elaborazione dell’autore

La tabella 4 offre un altro tipo di simulazione, elaborata da SOSE per le regioni a statuto ordinario utilizzando il **modello di stima del costo standard**. Prevede una spesa di gestione di 8.770 euro a bambino.

Per raggiungere un’offerta minima del 22% nella fascia zero/tre **il fabbisogno standard dei comuni passerebbe da 1,41 a 2,62 miliardi di euro (+85%).**

**Gli utenti salirebbero da 161.739 a 297.943 (+84%),** con un aumento concentrato al sud.

In quasi tutte le regioni la percentuale di copertura supererebbe di poco il 22%, con l’unica eccezione dell’Emilia Romagna: qui il servizio, già oggi molto diffuso, raggiungerebbe il 27,39% dei bambini.

**Tabella 4 - Stima del fabbisogno standard per una copertura minima del 22%. Regioni a statuto ordinario**

Regione	% di comuni con servizio attivo	% di copertura del servizio	Numero di bambini serviti	di cui in strutture comunali	Fabbisogno standard (euro)
Piemonte	97,76	23,15	23.727	22.711	210.944.212
Lombardia	99,74	22,97	59.250	53.290	499.445.733
Veneto	99,83	22,90	27.685	25.407	222.896.051
Liguria	99,15	23,13	7.350	6.867	69.486.736
Emilia-Romagna	99,71	27,39	30.237	28.303	269.129.895
Toscana	100,00	25,56	21.869	18.623	173.270.486
Umbria	100,00	22,97	4.734	4.351	40.515.796
Marche	99,58	23,28	8.527	8.017	68.248.954
Lazio	99,47	24,70	36.469	35.831	351.736.261
Abruzzo	99,02	22,94	7.106	6.458	59.731.747
Molise	98,53	22,47	1.451	1.433	12.705.157
Campania	99,82	22,05	34.168	33.882	316.152.525
Puglia	100,00	22,38	21.800	20.554	199.582.767
Basilicata	100,00	22,10	2.698	2.669	23.429.070
Calabria	100,00	22,14	10.872	10.773	99.733.313
<b>TOTALE</b>	<b>99,34</b>	<b>23,55</b>	<b>297.943</b>	<b>279.168</b>	<b>2.617.008.704</b>

Fonte: elaborazione SOSE sulla base del modello di funzione di costo utilizzato per il calcolo dei fabbisogni standard.

**In base a entrambe le simulazioni, i 239 milioni annui previsti dal piano di azione a partire dal 2019, e che riguardano lo sviluppo dell'intero sistema zero/sei, non sembrano essere sufficienti per raggiungere (e mantenere) una copertura del 33%, raddoppiando i posti offerti attualmente nel settore pubblico e sostenendo le relative spese di gestione.**

## Conclusioni

I dati a livello nazionale mostrano **un impatto complessivamente positivo** degli interventi avviati negli ultimi 10 anni, sia sulla crescita dell'offerta (posti autorizzati e spesa dei comuni) che sull'utenza accolta. **Il settore dei servizi per la prima infanzia non riesce però ancora a garantire una offerta di qualità su tutto il territorio nazionale.**

Il piano straordinario del 2007 ha raggiunto per la fascia zero/tre uno degli obiettivi che si era posto, **un valore medio nazionale di presa in carico nei servizi pubblici del 13%**. Risulta invece **più lontano l'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze territoriali**: la differenza tra l'indicatore medio nazionale e il valore regionale più basso, pari a 9,7 punti percentuali

nel 2004, è salita nel 2014 a 11,4 punti.

Il numero di bambini iscritti ai nidi comunali o sovvenzionati dai comuni è passato **da 165.214 nel 2007 a 181.160 nel 2014**. L'impatto del piano straordinario può essere valutato sommando il numero di bambini che ogni anno sono stati presi in carico in aggiunta alla quota accolta nel 2007: **181.696 utenti in sette anni**.

C'è stato un picco di oltre 200mila utenti nel 2010 e nel 2011, **ma dal 2012 si registra un calo** nelle iscrizioni al nido: può essere dovuto alla difficoltà delle famiglie a sostenere i costi delle rette e alla difficoltà dei comuni a sostenere le spese di gestione negli anni della crisi, ma anche all'**esaurirsi della spinta data dai finanziamenti** statali degli anni precedenti.

**I dati di monitoraggio degli interventi realizzati negli ultimi dieci anni** e le riflessioni che li hanno accompagnati **evidenziano alcuni nodi critici** per l'attuazione del nuovo sistema integrato zero/sei, introdotto con la riforma della "Buona scuola":

- **La limitata offerta del settore zero/tre:** ancora lontana dagli obiettivi europei stabiliti nel 2002, è **fortemente frenata dai finanziamenti disponibili - discontinui, frammentati e insufficienti** - così che i costi continuano a gravare principalmente sui bilanci dei comuni e delle famiglie.
- **La disuguaglianza territoriale:** il tasso di povertà materiale ed educativa dei bambini è in aumento, ed ai primi posti dell'Indice di povertà educativa (IPE) 2018, calcolato da *Save the children*, troviamo Campania, Sicilia, Calabria, Puglia e Molise.
- **Le difficoltà nell'integrazione del sistema e della relativa governance,** che deve essere raggiunta a tutti i livelli: tra pubblico e privato, tra nidi tradizionali e servizi integrativi, tra nord e sud, tra Stato, regioni e comuni, tra sociale ed educativo, tra profili professionali di educatori ed insegnanti.

## Osservazioni

La piena realizzazione del sistema integrato richiede, come previsto dalla riforma, una **attività di monitoraggio continua e coordinata**, basata su dati completi, esaustivi, aggiornati e tempestivi.

Il 3° *Rapporto supplementare* presentato dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC), nel novembre del 2017 ha messo in luce **la disomogeneità territoriale della qualità dei dati disponibili**: "i tempi e i criteri di raccolta dei dati variano di regione in regione, rendendo difficile l'individuazione dei bisogni e la programmazione di risposte puntuali".

L'istituzione di una cabina di regia che a livello centrale svolge il monitoraggio dell'attuazione del piano riveste perciò un'importanza fondamentale: i dati raccolti e diffusi attraverso i **rapporti regionali di**

**monitoraggio** permetteranno di entrare nel merito di temi quali l'aggiornamento normativo, i procedimenti di autorizzazione e controllo della rete dei servizi, le **strategie di programmazione** dei fondi e la **sostenibilità dei costi**.

## Il dossier

**Offre una analisi dei risultati raggiunti dal piano straordinario zero/tre avviato nel 2007**, con particolare attenzione ai sistemi di monitoraggio dei risultati e al quadro statistico.

**Approfondisce le recenti disposizioni normative**, partendo dagli aspetti salienti del decreto legislativo n. 65 del 2017 che ha introdotto il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a sei anni, attuato dal piano d'azione nazionale.

**Stima i costi per raggiungere l'obiettivo** di una copertura minima del 22% per i servizi a finanziamento pubblico destinati alla prima infanzia nel 75% dei comuni italiani.

Traccia **l'evoluzione del contesto sociale, culturale e normativo nel quale si è inserita la riforma**, approfondendo gli aspetti che riguardano il settore zero/tre e alcune esperienze - nazionali e internazionali - di valutazione dei sistemi educativi e scolastici.

Lo studio è stato realizzato da

ROBERTA CECCARONI

Presidenza del Consiglio dei ministri

Focus a cura di

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale