



NIDI E SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA

STATO DELL'ARTE, CRITICITÀ E SVILUPPI
DEL SISTEMA EDUCATIVO INTEGRATO 0-6

GIUGNO 2020



**Dipartimento
per le politiche della famiglia**

Presidenza del Consiglio dei Ministri



Università
Ca' Foscari
Venezia



Il presente report di ricerca scaturisce da un accordo di collaborazione di durata triennale, siglato in data 12.12.2018 tra il Dipartimento delle Politiche per la famiglia, l'Istat (Istituto Nazionale di Statistica), l'Università Ca' Foscari Venezia – Facoltà di Economia, in merito alla produzione, diffusione e analisi dei dati sui servizi educativi per l'infanzia.

Il lavoro è frutto della collaborazione tra:

Istat (team di ricerca: Giulia Milan, Roberta Crialesi, Maria Cozzolino, Pietro Bracaglia, Pierina De Salvo, Maria Caropreso, Michela Giannone)

Università Ca' Foscari Venezia (team di ricerca: Stefania Porchia, Federico Caldura, Valeria Qualiano; Comitato Scientifico: Stefano Campostrini, Andrea Pastore, Francesca Parpinel)

Consorzio Mipa (Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni - team di ricerca: Fabio Massimo Lanzoni, Viviana Celli, Ricardo Lanzoni).

Indice

Introduzione.....	5
1. L'offerta pubblica e privata dei servizi educativi per bambini fino a 3 anni.....	8
1.1. L'offerta nei capoluoghi di provincia e nel resto del territorio.....	10
1.2. L'offerta nelle aree metropolitane.....	10
1.3. La tipologia dei servizi offerti.....	11
2. L'analisi micro-territoriale e geo-referenziata dell'offerta.....	13
3. L'offerta dei Comuni di servizi educativi per bambini fino a 3 anni.....	23
3.1. La spesa dei Comuni.....	23
3.1.1. L'andamento della spesa nel tempo.....	23
3.1.2. La spesa per tipologia di servizio.....	24
3.2. La spesa nelle regioni.....	25
3.3. La spesa nelle province.....	26
3.4. La spesa nei capoluoghi di provincia.....	26
3.5. La spesa dei Comuni in un'ottica geo referenziata.....	27
3.6. I bambini beneficiari dell'offerta dei Comuni.....	29
3.6.1. I beneficiari dell'offerta dei Comuni a livello regionale.....	30
4. I bambini beneficiari dell'offerta pubblica e privata di servizi educativi.....	31
4.1. I bambini anticipatori nelle scuole d'infanzia.....	32
4.2. I costi sostenuti e le caratteristiche delle famiglie che utilizzano il nido.....	35
5. L'asilo nido: il punto di vista delle famiglie.....	39
5.1. La partecipazione all'asilo nido.....	39
5.1.1. Differenziali territoriali e sociali nella partecipazione al nido.....	40
5.2. Motivi dell'iscrizione al nido, tra emersione della funzione educativa e impellenza del supporto alla cura.....	43
5.3. La mancata partecipazione all'asilo nido.....	44
5.3.1. Non frequentare l'asilo nido: il più delle volte una scelta delle famiglie.....	47
5.3.2. Le determinanti della mancata partecipazione.....	51
6. Le misure statali e regionali a sostegno della domanda di servizi educativi per la prima infanzia.....	53
6.1. Il bonus asilo nido.....	53
6.2. L'offerta di servizi per la prima infanzia: il contributo delle Regioni.....	55
7. La scuola d'infanzia e la frequenza dei servizi educativi per i bambini da 3 a 5 anni di età (fino a 6 anni non compiuti).....	58

7.1.	Le scuole d'infanzia	58
7.2.	Gli iscritti alla scuola d'infanzia	59
7.3.	Gli iscritti alla scuola d'infanzia dai 3 ai 5 anni di età.....	60
7.4.	La frequenza scolastica dei bambini dai 3 ai 5 anni di età.....	61
7.5.	I bambini di 5 anni iscritti in anticipo alla scuola primaria.....	61
8.	Il contesto familiare dei bambini dai 3 ai 5 anni (fino a 6 anni non compiuti).	65
8.1.	Titolo di studio dei genitori	65
8.2.	Condizione lavorativa dei genitori	65
8.3.	Reddito, quinti di reddito e povertà.....	66
9.	I servizi educativi per l'infanzia: quadro regolatorio e attuazione del sistema integrato 0-6 anni	68
9.1.	L'attuazione del Sistema "ZEROSEI" nelle regioni: analisi trasversale.....	74
9.1.1.	La tipologia dei provvedimenti	74
9.1.2.	Interventi regionali e criteri di riparto dei fondi.....	75
9.2.	Focus: i Poli per l'infanzia	84
9.3.	Le agevolazioni finanziarie regionali	87
9.4.	I servizi integrativi nelle regioni	89
9.5.	Requisiti strutturali e organizzativi minimi: confronto tra le regioni.....	91
9.6.	Autorizzazione al funzionamento, accreditamento e qualità	96

Introduzione

Gli asili nido, istituiti in Italia nel 1971 come “servizi sociali di interesse pubblico” (Legge n. 1044/1971) e i servizi integrativi per la prima infanzia, introdotti alla fine degli anni '90 e caratterizzati da una maggiore flessibilità organizzativa, nascono come servizi assistenziali, con la finalità principale di supportare i genitori, le donne in particolare, nella cura dei bambini e nella partecipazione al mondo del lavoro.

Nel tempo, pur rimanendo fondamentale la funzione di conciliazione degli impegni lavorativi e di cura all'interno della famiglia, viene sempre più riconosciuto che nido e servizi integrativi hanno una importante funzione pedagogica e una valenza positiva sullo sviluppo cognitivo, emotivo e relazionale del bambino, con benefici che si manifestano nell'arco dell'intera vita scolastica e lavorativa. La consapevolezza della funzione di stimolo alla socializzazione e all'apprendimento dei servizi per la prima infanzia a elevati standard di qualità, inizialmente limitata alla comunità scientifica e pedagogica nazionale e internazionale, si sta trasferendo in misura crescente alle famiglie, indipendentemente dalla classe socio-economica. Ad esempio, ricorrono maggiormente al nido anche le famiglie in cui almeno un genitore non lavora e che potrebbe quindi dedicarsi alla cura dei figli, a testimonianza del graduale superamento del ruolo assistenziale del servizio all'interno della nostra cultura. Tuttavia la maggior parte delle famiglie ritiene ancora secondario il ruolo dei servizi come occasione di crescita del bambino, ruolo che viene riconosciuto di più laddove più ampia e consolidata è l'offerta.

Dal punto di vista normativo, con la Legge n.107/2015 e il successivo Decreto legislativo n. 65/2017 i nidi e i servizi integrativi per la prima infanzia vengono ricondotti alla sfera educativa piuttosto che al comparto assistenziale, con l'obiettivo di garantire la continuità del percorso educativo e scolastico dalla nascita fino ai sei anni di età. Viene inoltre istituito il “sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni”, indirizzato e coordinato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. A tale sistema viene riconosciuto un ruolo cruciale, non solo nel sostegno alla genitorialità, ma anche come strumento fondamentale nei percorsi di crescita del bambino. Tra gli obiettivi anche la riduzione delle disuguaglianze territoriali, economiche, etniche e culturali, attraverso la maggiore diffusione di tali servizi e la garanzia delle pari opportunità di educazione e di cura.

Esistono tuttavia non poche difficoltà, dal punto di vista pratico, perché il sistema di offerta possa rispondere in tempi rapidi al mutato quadro socio-culturale e al concreto bisogno di servizi educativi ad elevati standard qualitativi su tutto il territorio nazionale.

Il report offre un quadro informativo basato su un'ampia ricognizione di tutte le fonti utili a caratterizzare l'offerta e la domanda di tali servizi, come fotografia della situazione alla fase di entrata in vigore dei provvedimenti. La raccolta ragionata della documentazione di natura normativa e amministrativa dà conto dello stadio di attuazione dei provvedimenti a livello locale.

Un tratto importante del lavoro fatto sta nella proficua collaborazione dei vari livelli di gestione e di programmazione dei servizi. Ciò ha consentito, insieme alla messa a sistema di tutto il patrimonio informativo fornito dalle diverse indagini statistiche e amministrative sul tema, di integrare il quadro conoscitivo dell'offerta con informazioni sulla domanda dei servizi, cercando di costruire una base informativa mirata sull'obiettivo di un percorso formativo integrato che copra dalla nascita fino a 6 anni.

Le principali evidenze della nostra analisi mostrano la persistenza di importanti criticità: una carenza strutturale nella disponibilità di servizi educativi per la prima infanzia rispetto al potenziale bacino di utenza (bambini di età inferiore a 3 anni), e una distribuzione profondamente disomogenea sul territorio nazionale. La coesistenza di situazioni di eccellenza in alcune zone, con situazioni di grave carenza in altre, se da un lato può offrire interessanti modelli organizzativi da esportare, dall'altro pregiudica fortemente la garanzia di pari opportunità educative laddove la disponibilità e l'accessibilità ai servizi è fortemente limitata.

Il tradizionale ruolo del nido d'infanzia come servizio assistenziale e di sostegno al lavoro femminile ha fatto sì che la diffusione dei servizi per la prima infanzia fosse guidata dal grado di sviluppo economico dei territori. Il risultato è una forte eterogeneità dell'offerta pubblica e privata sul territorio, dettagliatamente illustrata

nel report, sulla quale si riflettono anche le scelte operate nel corso di decenni dalle amministrazioni regionali e comunali, che crea forti iniquità nelle opportunità di accesso a sfavore del Mezzogiorno. Nelle regioni meridionali i posti disponibili nei nidi e nei servizi integrativi pubblici e privati non raggiungono mediamente il 15% del potenziale bacino di utenza, costituito dai bambini fino a 3 anni di età, contro una media italiana del 24,7%. La carenza di investimenti pubblici e di spese correnti da parte dei Comuni è spesso associata ad una scarsa diffusione anche dei servizi privati.

Sulla possibilità di fruizione dei servizi educativi per la prima infanzia pesa anche un vincolo di natura economica, poiché il costo dei servizi non è esiguo e può essere non sostenibile per le famiglie a basso reddito e a rischio di povertà. Paradossalmente dunque sono proprio i bambini che in maggior misura dovrebbero beneficiare della funzione di contrasto dei rischi di isolamento ed esclusione sociale e delle maggiori opportunità educative offerte dai nidi, quelli che maggiormente ne restano esclusi.

I contributi statali introdotti con la legge n. 232/2016, erogati a partire dal 2017 (“bonus nido”), hanno dato un impulso positivo allo sviluppo del sistema, contribuendo probabilmente all’aumento della domanda e dei tassi di utilizzo dei servizi registrati negli anni più recenti. Un impulso ulteriore da questo punto di vista è atteso, anche se non ancora osservabile, dai successivi potenziamenti di tale misura che elevano l’importo erogabile sulla base della situazione economica delle famiglie.

Una criticità di cui tener conto per ottimizzare il disegno delle politiche educative è che la possibilità di usufruire di questi contributi è implicitamente condizionata alla disponibilità di servizi. La carenza di strutture si concentra in specifiche aree, come i comuni che si trovano alla periferia delle aree metropolitane. Le famiglie che risiedono in comuni sprovvisti di servizi e distanti dai comuni in cui questi sono presenti sono di fatto escluse dalla possibilità di fruire dei contributi statali. Ne emerge un quadro polarizzato tra famiglie: da una parte quelle che vivono in aree a scarsa diffusione di strutture, che ne limita anche l’accesso agli incentivi e dall’altro nuclei che hanno la possibilità di scegliere tra una vasta gamma di servizi, sia in termini di qualità che di requisiti organizzativi in funzione delle esigenze familiari.

L’introduzione del bonus nido quindi, se da un lato ha contribuito a sostenere la domanda e a orientare le famiglie verso il nido piuttosto che verso altre forme di supporto, meno strutturate e proficue per il bambino, trova dei limiti alla sua potenziale funzione perequativa delle distanze socio-economiche a causa della carenza di strutture in diverse parti del territorio. Da qui l’importanza di accompagnare le azioni di incentivo alla domanda con adeguamenti sul lato dell’offerta.

Per poter unire la qualità e l’accessibilità da parte di un’ampia platea di beneficiari, sia le strutture pubbliche sia quelle private necessitano di un supporto economico da parte dei Comuni. In assenza di tali risorse, il servizio sembra infatti configurarsi come un beneficio di cui una parte della popolazione rimane esclusa.

Un insieme coerente di interventi che risponda all’obiettivo di rendere più equo ed efficiente il sistema richiede anche attenzione agli impliciti incentivi/disincentivi che possono operare.

Un primo esempio è dato dai criteri di priorità definiti dai Comuni per l’accesso al nido e ai servizi integrativi. Criteri spesso orientati prioritariamente alla funzione di conciliazione e che quindi danno la precedenza alle coppie in cui entrambi i genitori lavorano ed escludono presumibilmente nuclei familiari che, invece, potrebbero trarne grandi benefici, anche in termini di inserimento nel mondo del lavoro, uscendo dal circolo vizioso dell’inattività femminile come causa e conseguenza del mancato utilizzo dei servizi educativi.

Un secondo esempio è il fenomeno, evidenziato nel rapporto, degli anticipi nella scuola d’infanzia: una parte non esigua della domanda si rivolge a forme educative non appropriate alla delicata fascia di età dei bambini sotto i 3 anni. Il fenomeno è particolarmente evidente nelle regioni meridionali, in stretta correlazione con la scarsa diffusione di asili nido e altri servizi specifici per la prima infanzia.

Ampliando l’analisi all’intero percorso educativo e scolastico da 0 a 6 anni, le prime evidenze che emergono sono relative proprio a questa criticità: il fenomeno degli anticipi nella scuola di infanzia sembra trarre origine dagli squilibri del segmento educativo dei 0-3 anni con conseguenze che si estendono anche alle fasce di età successive. A livelli anomali di iscrizioni anticipate alla scuola d’infanzia corrispondono geograficamente livelli elevati di anticipi anche nella scuola primaria, fenomeno che nelle regioni del Sud interessa mediamente il 16% dei bambini di 5 anni. Si configura uno scenario in cui l’iscrizione anticipata alla scuola primaria può

diventare il naturale proseguimento di un percorso scolastico iniziato in maniera inappropriata con l'iscrizione dei bambini di 2 anni alla scuola d'infanzia piuttosto che al nido. Una scelta, dettata da motivi economici e di scarsità dell'offerta, che può avere ripercussioni sull'intero percorso scolastico, con lo slittamento in avanti di tutte le classi frequentate indipendentemente dalla reale propensione dei bambini all'apprendimento precoce.

Infine, anche per il segmento 3-6 anni, si riscontra la tendenza dei nuclei familiari svantaggiati a utilizzare meno le strutture educative. Un comportamento drammaticamente evidente ma in qualche modo prevedibile per quel che riguarda il segmento formativo rivolto alla fascia di età 0-3 anni, si conferma un aspetto persistente e non meno critico nella fascia di età successiva, nonostante i livelli di scolarizzazione decisamente più alti.

Sono scelte sulle quali continuano a pesare le caratteristiche della famiglia di origine e che portano a un ampliamento delle differenze sociali. Il titolo di studio dei genitori continua ad avere un effetto significativo sulle scelte familiari e la provenienza da famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale riduce la partecipazione scolastica dei bambini.

I dati più recenti, sull'utilizzo e sulla domanda dei servizi per la prima infanzia, fanno sperare in uno sviluppo positivo del sistema integrato di educazione e istruzione, ma condizionato alle risorse aggiuntive che ancora dovranno essere dedicate a questo settore.

La recente crisi sanitaria solleva ovviamente preoccupazioni in tal senso, principalmente per le eventuali ripercussioni sulla gestione dei nidi da parte dei comuni, i quali già risentono attualmente delle mancate entrate e dei rimborsi dovuti alle famiglie per le rette afferenti al periodo di chiusura dei servizi. Analoghe preoccupazioni riguardano il settore privato.

Per evitare un arretramento in questo importante segmento del percorso educativo occorre dunque il supporto delle istituzioni di livello centrale, locale e regionale, molte delle quali si stanno attivando per introdurre misure volte a sostenere le famiglie, i nidi e i servizi integrativi pubblici e privati nel fronteggiare l'emergenza sanitaria ed economica.

1. L'offerta pubblica e privata dei servizi educativi per bambini fino a 3 anni¹

L'Istat raccoglie annualmente informazioni sulla dotazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia attraverso il Censimento delle unità di offerta pubbliche e private, introdotto a partire dall'anno scolastico² 2013/2014 come parte integrante dell'indagine sugli "Asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia". La rilevazione dei dati utilizza un questionario web che si rivolge alla totalità dei Comuni, ma anche degli enti associativi sovra comunali che affiancano o sostituiscono le amministrazioni comunali nell'importante compito di gestire l'offerta pubblica di servizi socio-educativi per la prima infanzia, nonché di autorizzare il funzionamento di servizi educativi pubblici e privati, all'interno del quadro normativo statale e regionale.

I dati illustrati in questo capitolo riguardano l'offerta in termini di strutture attive sul territorio, la tipologia delle unità di offerta autorizzate al funzionamento e la quantificazione dei posti disponibili nel settore pubblico e nel settore privato³, mentre il capitolo successivo è dedicato all'offerta pubblica realizzata a livello locale dalle amministrazioni comunali e sovracomunali, nelle sue varie forme di gestione (strutture pubbliche, l'affidamento e il convenzionamento con i privati, l'erogazione di contributi e sussidi alle famiglie).

Nell'anno scolastico 2017/2018 erano attivi sul territorio nazionale 13.145 servizi educativi per la prima infanzia, collocati all'interno di 12.213 strutture⁴. I posti autorizzati al funzionamento risultano 354.641, di cui il 51% sono all'interno di servizi a titolarità pubblica.

Nell'arco dei quattro anni compresi fra la prima rilevazione (a.s. 2013/2014) e l'ultimo anno disponibile (a.s. 2017/2018) la capacità ricettiva del sistema educativo rivolto alla fascia 0-3 anni è rimasta quasi invariata a livello nazionale. Una lieve riduzione (-1,6%) dei posti disponibili è il risultato di un leggero decremento nei primi due anni e di una debole ripresa nel periodo successivo.

Pur in assenza di un reale incremento dell'offerta, per effetto del calo delle nascite nel nostro Paese si è riscontrato un graduale miglioramento della copertura del potenziale bacino di utenza. Infatti, i posti nei servizi educativi rivolti alla prima infanzia coprono quote crescenti della popolazione di riferimento, i bambini con meno di 3 anni, passando dal 22,5% del 2013/2014 al 24,7% del 2017/2018.

Tale dotazione è ancora al di sotto del parametro del 33% che l'Unione Europea aveva fissato già nel 2002 con il Consiglio europeo di Barcellona, come traguardo per gli stati membri da raggiungere entro il 2010 per sostenere la conciliazione della vita familiare e lavorativa e promuovere la maggiore partecipazione delle donne nel mercato del lavoro.

Il livello medio nazionale dell'indicatore sintetizza situazioni molto diverse sul territorio, in parte riconducibili al quadro socio-economico dei territori e allo storico divario fra il Centro-Nord da un lato, dove i sistemi di offerta sono più maturi e il Mezzogiorno dall'altro, dove la diffusione dei servizi è molto più limitata.

In alcune regioni del Centro-Nord l'obiettivo del 33% è stato superato da diversi anni, come la Valle d'Aosta, che ha il tasso di copertura più alto in Italia (47,1%), la Provincia Autonoma di Trento, l'Emilia Romagna, la Toscana e l'Umbria (Figura 1.1). Nelle restanti regioni del Centro-Nord i valori medi regionali sono ancora inferiori al target europeo, ma si avvicinano e talvolta superano il 30% di copertura della popolazione target (è il caso del Friuli-Venezia Giulia, del Lazio, della Liguria).

Le regioni del Mezzogiorno, invece, si collocano tutte al di sotto della media nazionale del 24,7%, ad eccezione della Sardegna, che si distingue dal resto dell'area con una disponibilità di servizi comparabile alle regioni del Centro-Nord (27,9%). Le situazioni più svantaggiate si riscontrano in Calabria, in Campania e in Sicilia, dove

¹ La stesura del capitolo è a cura di Giulia Milan (Istat).

² Nel report la dicitura anno scolastico, quando è riferita ai servizi educativi per bambini fino a 3 anni, è da intendersi come anno educativo.

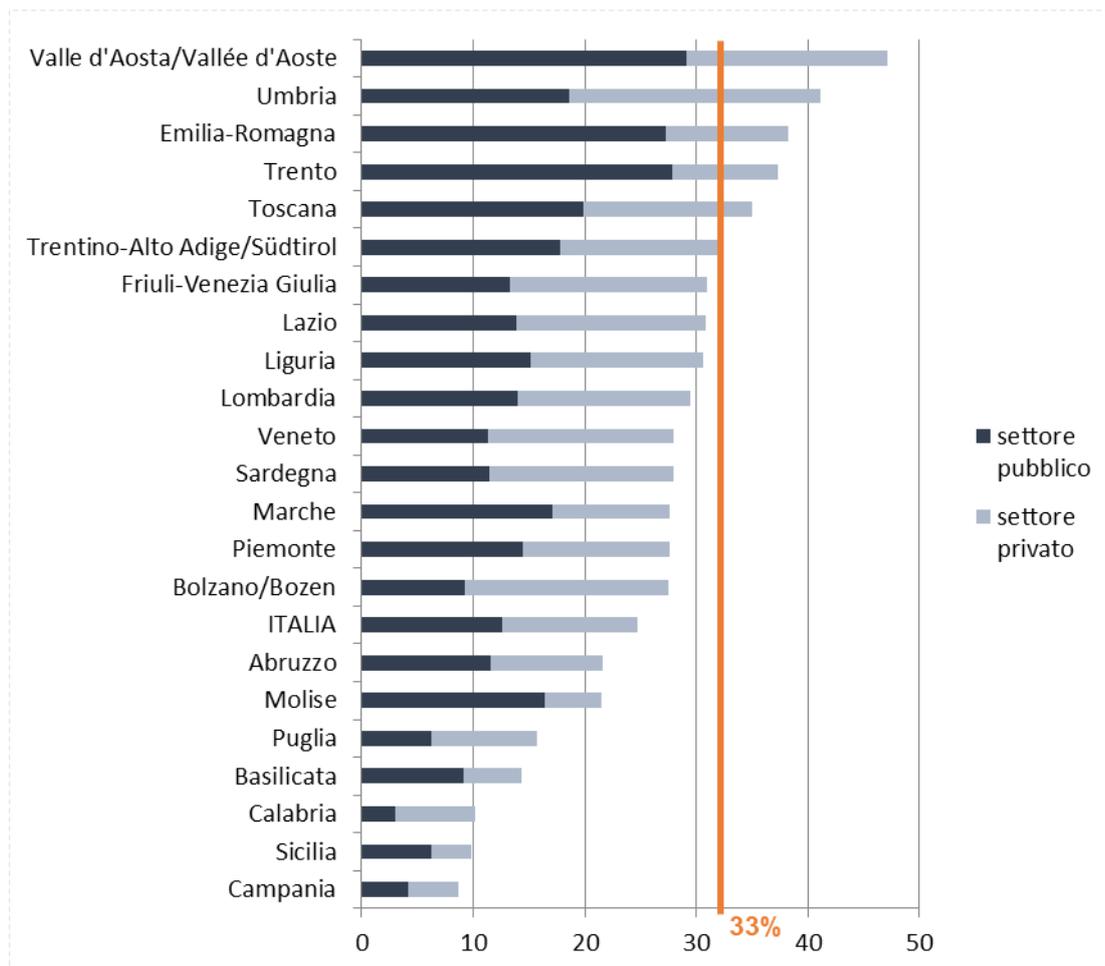
³ Nella descrizione che segue la distinzione fra settore pubblico e privato è riferita alla titolarità dei servizi.

⁴ All'interno di ciascuna struttura possono essere presenti uno o più servizi socio-educativi, anche di diverse tipologie.

meno del 10% dei bambini sotto i 3 anni hanno un posto disponibile nei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Nonostante in quest'area geografica l'obiettivo del 33% sia ancora lontano, si registrano alcuni segnali di miglioramento: in Abruzzo e in Molise i posti a titolarità privata e pubblica nei servizi socio-educativi superano di poco il 21%; la Puglia ha superato il 15% e la Basilicata si attesta al 14,3%

FIGURA 1.1 - POSTI PUBBLICI E PRIVATI NEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA PER 100 BAMBINI DI 0-2 ANNI (FINO A 3), PER REGIONE. ANNO SCOLASTICO 2017/2018



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

La composizione dell'offerta per natura giuridica del titolare mostra una lieve prevalenza del settore pubblico (51%) e una elevata variabilità a livello regionale. Dal 74% di posti disponibili nel settore pubblico nella Provincia Autonoma di Trento si arriva al 29,5% della Calabria. La figura 1.1 illustra le diverse combinazioni per quanto riguarda la titolarità dei servizi, elemento importante ma non esaustivo per descrivere il ruolo del settore pubblico nell'offerta dei servizi, considerati i molteplici rapporti che possono intercorrere fra i Comuni e gli attori del settore privato. A parità di incidenza dei servizi privati sul totale dell'offerta disponibile il ruolo dei Comuni può differire in virtù di accordi di convenzionamento e sovvenzionamento, con ripercussioni sulle tariffe e sui criteri di accesso al servizio da parte delle famiglie. Viceversa, nelle strutture a titolarità pubblica la gestione può essere affidata a enti privati, con modalità differenti fra le diverse amministrazioni locali.

Pur delineandosi tratti omogenei dell'offerta all'interno delle aree geografiche e soprattutto delle regioni, che rappresentano i domini di riferimento della programmazione delle politiche sociali, in capo alle

Amministrazioni regionali, si delineano importanti elementi di differenziazione tra comuni e ambiti territoriali appartenenti alle stesse regioni, come illustrato di seguito e nel paragrafo successivo.

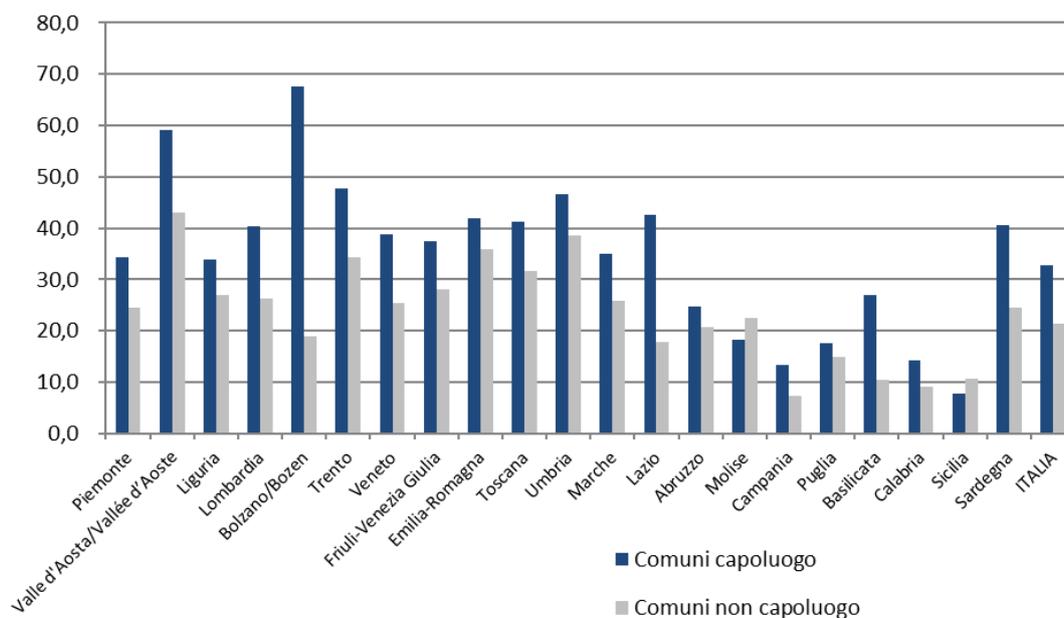
1.1. L'offerta nei capoluoghi di provincia e nel resto del territorio

I comuni capoluogo di provincia, nel loro complesso, hanno una dotazione media di posti nei servizi per la prima infanzia di 32,8 per 100 bambini di 0-2 anni, valore nettamente superiore (oltre 11 punti percentuali) rispetto all'insieme dei comuni dell'hinterland (21,4%).

In tutte le regioni del Centro-Nord e in Sardegna la copertura media dei capoluoghi di provincia supera l'obiettivo target del 33% e in molti casi supera il 40%, con punte fino al 67,5% a Bolzano e al 59% ad Aosta. L'Umbria, l'Emilia Romagna, la Valle D'Aosta e la Provincia di Trento hanno una copertura superiore del valore target del 33% anche come media dei comuni non capoluogo.

I divari più ampi tra le due tipologie di comuni si riscontrano nel Lazio, nella Provincia di Bolzano e in Basilicata. La Sicilia e il Molise sono le uniche regioni italiane in cui la diffusione dei servizi nei capoluoghi è inferiore a quella degli altri comuni.

FIGURA 1.2 - POSTI NEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA PUBBLICI E PRIVATI SU 100 BAMBINI FRA 0 E 2 ANNI, PER REGIONE E TIPO DI COMUNE. ANNO SCOLASTICO 2017/2018



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

1.2. L'offerta nelle aree metropolitane

Il divario fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno non si riduce restringendo il campo d'osservazione alle 14 aree metropolitane (Figura 1.3). Le aree metropolitane del Mezzogiorno hanno una maggiore uniformità al loro interno, talvolta la disponibilità di servizi è maggiore nell'hinterland piuttosto che nel centro dell'area, ma i livelli di copertura sono decisamente inferiori rispetto alle città metropolitane del Centro-Nord e quasi sempre inferiori al 15% della popolazione target. Spiccano per maggiore diffusione dei servizi per la prima infanzia l'intera area di Cagliari e i comuni periferici della provincia di Messina.

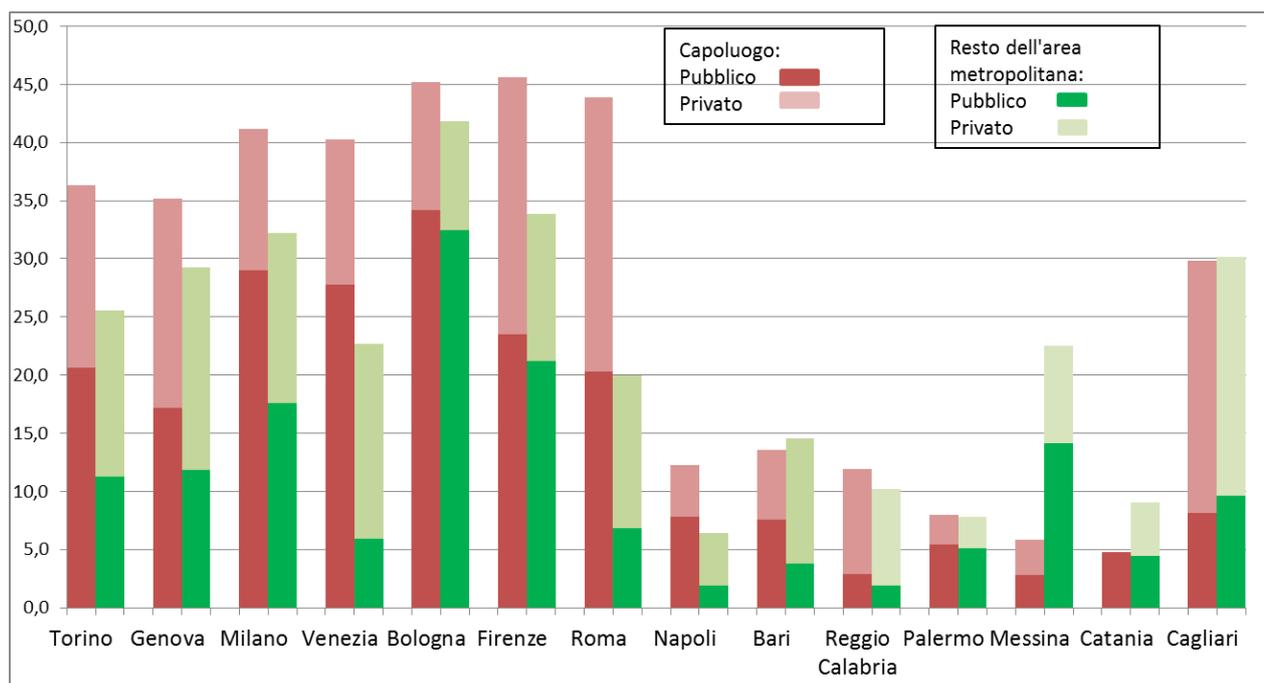
Al Centro-Nord, invece, sono più evidenti le differenze fra i comuni del centro e quelli della periferia delle aree metropolitane, ma il livello di copertura è nettamente più elevato. Bologna, Firenze, Roma, Milano e

Venezia hanno una densità di posti nei servizi educativi rispetto ai bambini di 0-2 anni che supera il 40%. Seguono le città di Torino (36,3%) e Genova (35,2%).

L'area metropolitana di Bologna è l'unica ad avere una dotazione molto ampia non solo nel capoluogo (45,2%), ma anche nei comuni periferici dell'area (41,8%). La relativa uniformità dell'offerta sul territorio e l'ampia prevalenza del settore pubblico contraddistinguono il sistema di offerta socio-educativa della regione Emilia-Romagna.

Il comune di Roma, invece, pur avendo un'ampia diffusione di servizi nel suo territorio (43,8%), si discosta nettamente dal resto dell'area metropolitana (20,0%), dove la copertura è inferiore alla media nazionale.

FIGURA 1.3 - POSTI AUTORIZZATI AL FUNZIONAMENTO NEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER L'INFANZIA PER 100 BAMBINI DI 0-2 ANNI, CAPOLUOGHI E RESTO DELL'AREA DELLE CITTÀ METROPOLITANE - ANNO SCOLASTICO 2017/2018



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

1.3. La tipologia dei servizi offerti

Dal punto di vista della tipologia dei servizi l'offerta educativa per la prima infanzia si compone per circa l'80% di nidi d'infanzia, ovvero gli asili nido tradizionali, istituiti in Italia nel 1971 come "servizi sociali di interesse pubblico" (Legge n. 1044/1971). A questi si aggiungono i nidi aziendali, che coprono il 2% di posti e le "sezioni primavera" (10%), organizzate solitamente all'interno delle scuole d'infanzia, cui possono accedere i bambini dai 24 ai 36 mesi.

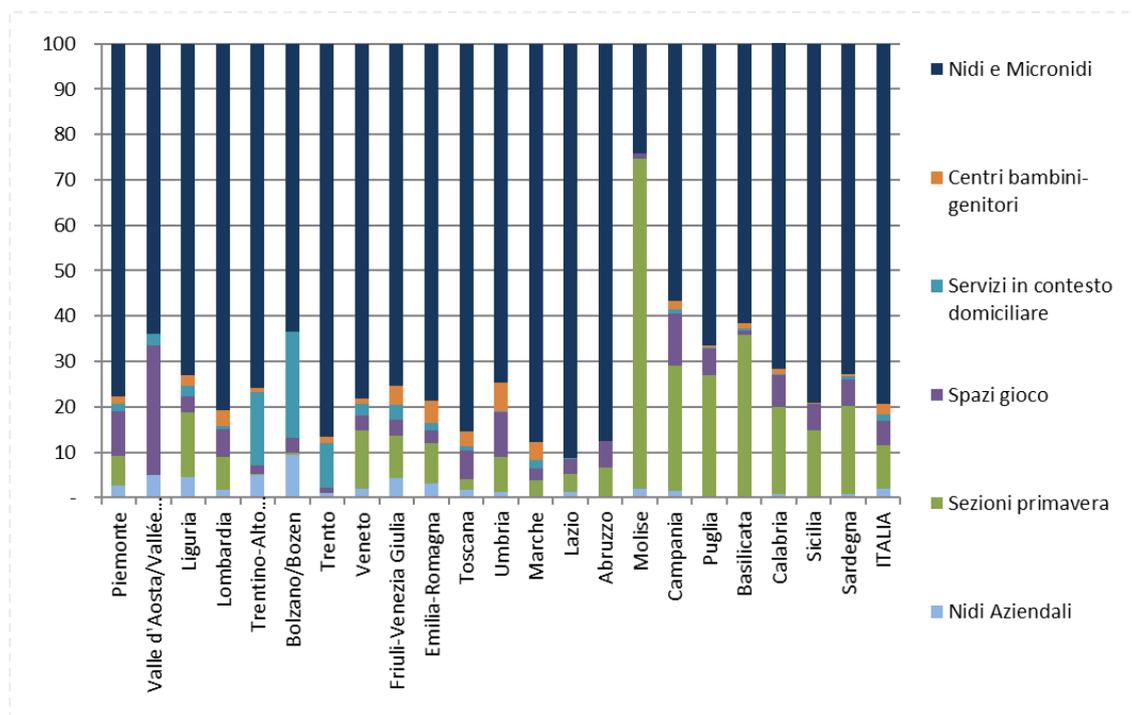
Il rimanente 8% dei posti censiti è situato nei servizi cosiddetti "integrativi", strutturati in forme flessibili per orari e per organizzazione, pur nel rispetto degli standard di qualità regionali. I servizi integrativi per la prima infanzia, introdotti alla fine degli anni '90⁵, hanno una natura tendenzialmente integrativa piuttosto che

⁵ Nella definizione di "asilo nido" rientrano i nidi, i micronidi, i nidi aziendali e le sezioni primavera (sezioni delle scuole d'infanzia adibite all'accoglienza dei bambini di età compresa fra 24 e 36 mesi). I "servizi integrativi per la prima infanzia", introdotti con la L. 285 del 1997 come forme innovative di assistenza, sono più flessibili rispetto ai tradizionali asili nido, sono privi di servizi di mensa e di riposo pomeridiano e possono essere anche autorganizzati dalle famiglie, dalle associazioni e dai gruppi. Al loro interno si distinguono 3 sotto-categorie: **spazi gioco, centri bambini-genitori e servizi educativi in contesto domiciliare.**

sostitutiva del nido. Tali servizi, che hanno livelli di diffusione molto differenziati a livello locale, comprendono: gli *spazi gioco*, dove i bambini vengono accolti per una parte più breve della giornata, senza la somministrazione del pasto o il riposo e rappresentano il 5% della ricettività complessiva; i *centri bambini-genitori*, che accolgono i bambini in presenza di un loro accompagnatore e includono il 2% dei posti disponibili, i *servizi educativi in contesto domiciliare*, realizzati presso un'abitazione con personale educativo, coprono l'1% dell'offerta di posti.

A livello regionale le caratteristiche dell'offerta per la prima infanzia varia sensibilmente, ad esempio le sezioni primavera sono largamente prevalenti in Molise (con oltre il 70% dei posti) e danno un apporto significativo in altre regioni del Mezzogiorno; il Trentino – Alto Adige si distingue per una presenza elevata dei nidi in contesto domiciliare (Figura 1.4).

FIGURA 1.4 - POSTI PUBBLICI E PRIVATI NEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA PER TIPO DI SERVIZIO, PER REGIONE. ANNO SCOLASTICO 2017/2018



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

2. L'analisi micro-territoriale e geo-referenziata dell'offerta⁶

Il grande potere informativo della rilevazione Istat sui servizi educativi per l'infanzia risiede anche nella disponibilità di dati relativi ai comuni (o a loro aggregazioni) dove hanno sede i servizi stessi. In questa maniera, tenendo in debito conto che le famiglie possono utilizzare servizi educativi al di fuori del proprio comune di residenza, si può avere una fotografia molto dettagliata della distribuzione territoriale dei servizi, evidenziando quindi territori più o meno coperti all'interno della stessa regione e avendo un colpo d'occhio immediato sull'intero territorio nazionale.

La figura 2.1 rappresenta la distribuzione territoriale dei posti disponibili in tutte le tipologie di servizi all'infanzia, sia nei servizi a titolarità pubblica che in quelli a titolarità privata, in relazione alla popolazione residente di età compresa tra 0 e 2 anni nei comuni ove ha sede il servizio.

I dati rappresentati come medie regionali vengono quindi scomposti a livello territoriale confermando l'altissima eterogeneità all'interno dei territori regionali, in maniera particolare in alcune regioni. La colorazione attribuita ai singoli comuni è tanto più intensa più è alta la copertura ovvero la percentuale di posti disponibili ogni 100 bambini residenti sotto i tre anni; in colore grigio sono evidenziati quei comuni dove non risulta attivo alcun servizio per l'infanzia. Da sottolineare che questo non significa che questi comuni non abbiano in essere una politica per l'infanzia perché potrebbero sostenere i propri cittadini nell'utilizzo di servizi di altri comuni limitrofi.

Infine nella mappa rappresentata nella figura 2.1 in giallo sono evidenziati quei comuni in cui, nel 2017, non risiedeva alcun bambino sotto i 3 anni.

Da una prima lettura della mappa rappresentata in figura 2.1 appare evidente come la variabilità tra microterritori è molto più elevata che tra regioni, infatti il tasso di copertura varia (considerando solo i comuni dove c'è almeno un servizio educativo per l'infanzia) tra poco più dello 0% a oltre l'85% dei bambini in età 0-2 residenti.

Si nota con evidenza che esistono dei comuni che possono essere considerati degli "hub" dei servizi educativi per l'infanzia, a cui probabilmente fanno riferimento anche i residenti nei comuni vicini.

Inoltre si evidenzia come esistano delle zone territoriali più omogenee (sia con presenza alta che bassa di servizi) mentre altre in cui convivono a stretto contatto realtà con percentuali di copertura molto diverse tra loro. Questo comporta non solo che i bambini e le famiglie residenti in regioni diverse abbiano diverse possibilità di accesso ai servizi educativi per l'infanzia, ma anche che i residenti all'interno della stessa regione possano contare su offerte estremamente differenziate.

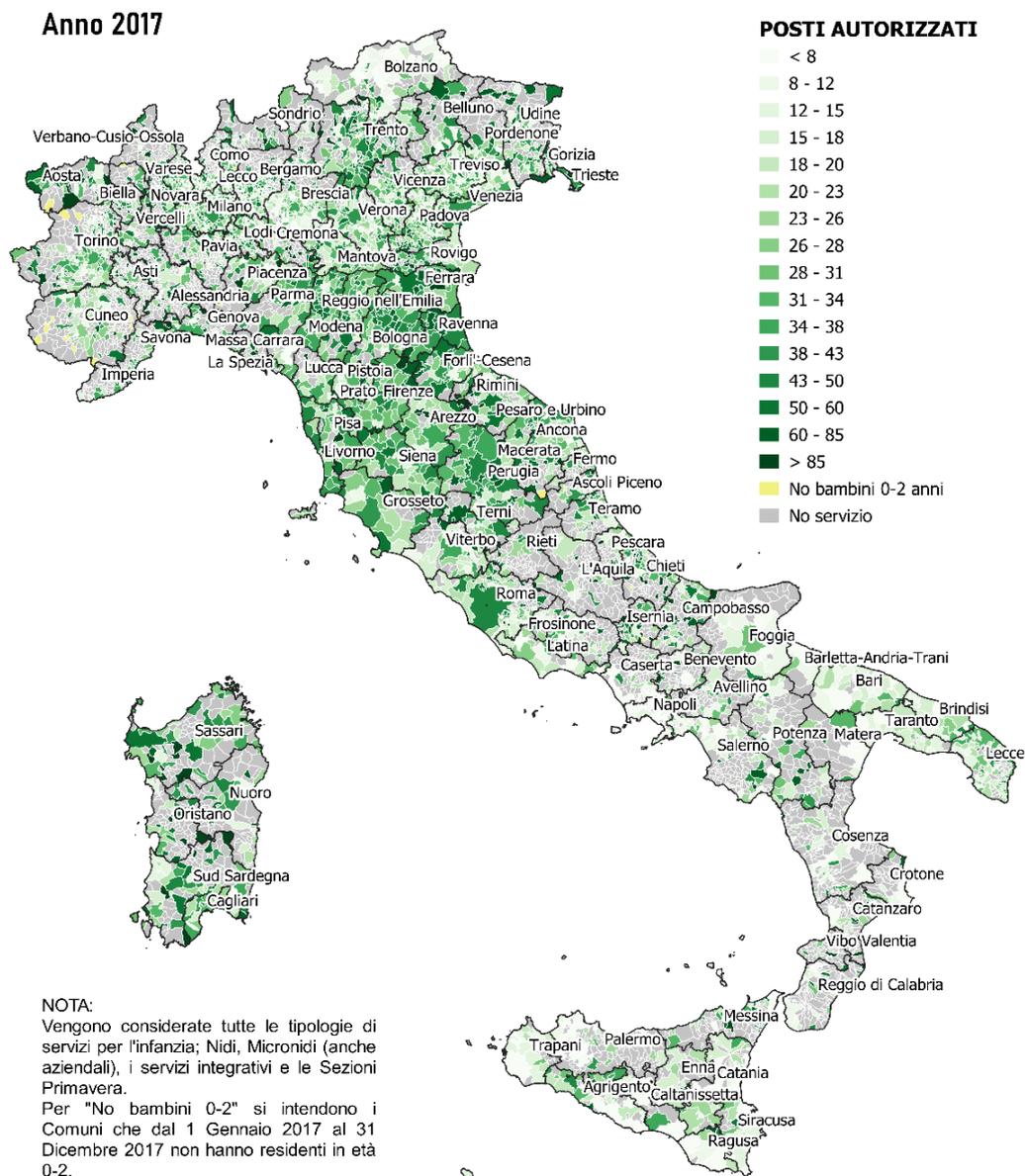
Le medie regionali, su cui spesso si basano considerazioni e politiche, sono sicuramente importanti per capire lo stato dell'arte complessivo ma possono descrivere realtà completamente diverse. Un esempio molto chiaro di questa affermazione è la regione Sardegna con una copertura media pari al 28% ma con situazioni territoriali anche contigue territorialmente molto diversificate. Mentre al contrario, le regioni ad alta copertura come la Toscana e l'Emilia Romagna ma anche la Regione Puglia con il 16% medio di copertura, sono il risultato di una sostanziale omogeneità di distribuzione nell'intero territorio. Emerge quindi, come prima indicazione della lettura territoriale dei dati, come i comuni e le loro politiche abbiano nel tempo giocato un ruolo cruciale nella realizzazione dei sistemi per l'infanzia e come le regioni siano a volte dei "contenitori" territoriali omogenei in grado di garantire se non equità nelle possibilità delle famiglie almeno non eccessiva disparità, ma in altri casi, i confini regionali non abbassano le potenzialità disomogenee per i propri cittadini.

Analizzando i comuni privi di servizi all'infanzia è sorta la necessità di capire a quale distanza si collocassero rispetto al primo comune con almeno un servizio all'infanzia. Questo per capire quali sono le parti del nostro

⁶ La stesura del capitolo è a cura del Team di Ricerca (Ca' Foscari): Stefania Porchia - Federico Caldura - Valeria Qualiano. Comitato Scientifico (Ca' Foscari): Stefano Campostrini - Andrea Pastore - Francesca Parpinel.

paese (intendendo i comuni) che non solo non hanno servizi all'infanzia ma anche hanno notevoli distanze da quelli vicini serviti.

FIGURA 2.1 - NUMERO DI POSTI AUTORIZZATI PER TUTTI I SERVIZI PER L'INFANZIA OGNI 100 RESIDENTI DI 0-2 ANNI, PER COMUNE



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

È stata quindi realizzata la mappa di figura 2.2 che riunisce 2 indicatori in relazione ai due insiemi di comuni:

- Comuni dove è presente almeno un servizio di qualsiasi natura: vengono colorati con diversa intensità di verde a seconda del grado di copertura dei bambini in età 0-2 anni (è la stessa informazione della mappa figura 2.1);
- Comuni dove non è presente alcun servizio all'infanzia: vengono colorati con diversa intensità di rosso a seconda della distanza da comune servito più vicino, più intensa è la colorazione più distante è il comune servito più vicino⁷.

La rappresentazione permette di cogliere in maniera più precisa la diffusione dei servizi sul territorio nazionale, evidenziando le aree dove si concentrano servizi con maggiore proporzionalità rispetto ai bacini di utenza ed omogeneità di servizio tra aree territoriali confinanti, i territori in cui i servizi presenti risultano rarefarsi rispetto alle estensioni territoriali e nel rapporto ai bacini di utenza e infine le aree, colorate di rosso acceso, in cui si evidenzia non solo l'assenza dei servizi ma anche la sostanziale inaccessibilità agli stessi in quanto collocati in comuni distanti anche oltre mezz'ora di percorrenza. Queste ultime si concentrano, oltre che nel Mezzogiorno, lungo l'arco alpino e in parte sulla dorsale appenninica in corrispondenza di territori montani. Fanno eccezione tuttavia i comuni all'interno delle Province autonome di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta, suggerendo che anche in territori con particolari conformazioni territoriali l'offerta dei servizi educativi può essere sostenuta dal governo locale dei servizi.

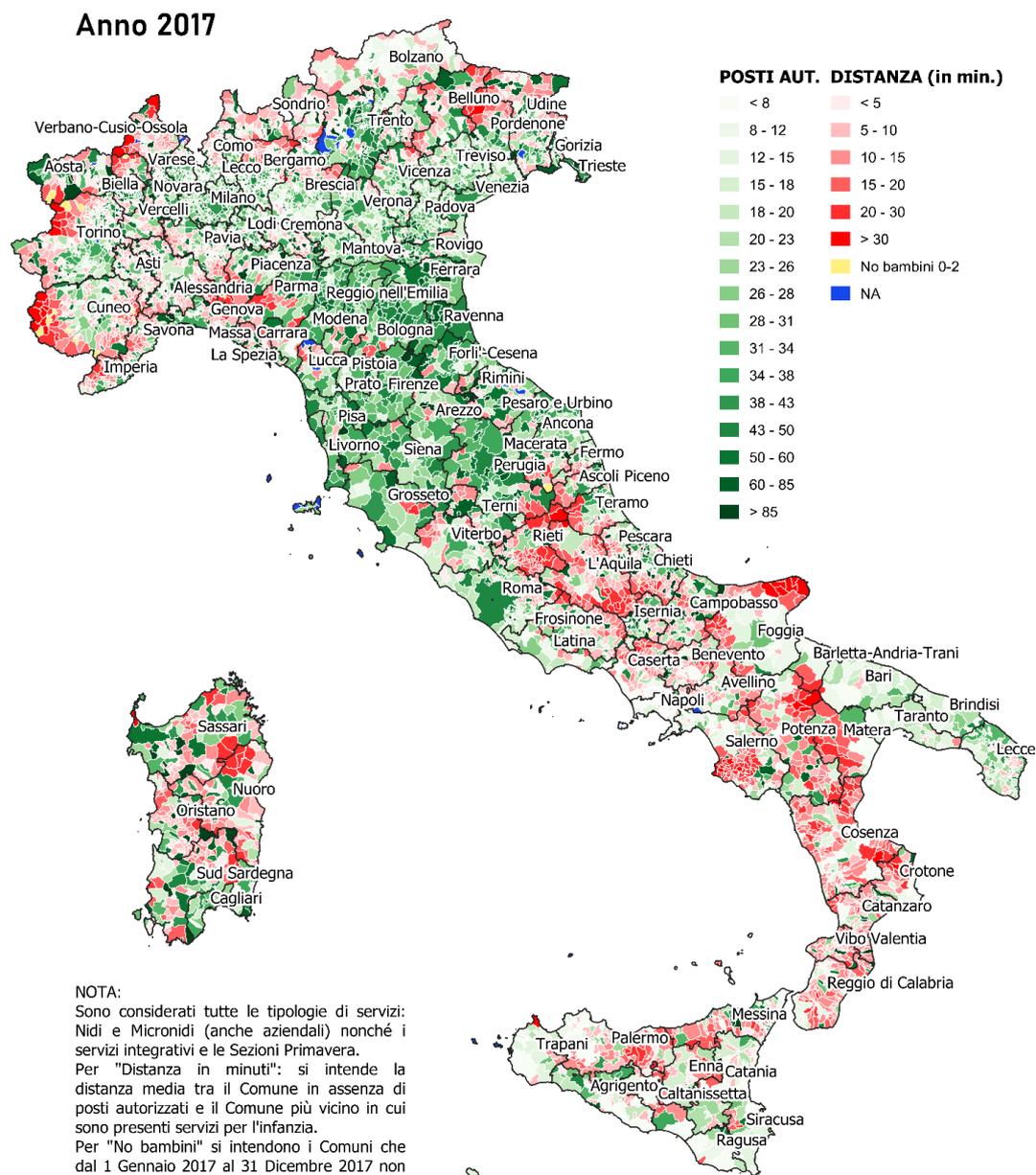
La pianura padana e in particolare le regioni dell'Emilia Romagna, della Toscana e dell'Umbria, ma anche il Lazio e le Marche confermano un sistema di offerta capillare e piuttosto proporzionato ai bacini di utenza.

L'offerta dei servizi per l'infanzia poi, diminuisce a cominciare dalle province abruzzesi, molisane e campane e ulteriormente nelle province calabresi. La Puglia seppure offra su una vasta parte del proprio territorio servizi per l'infanzia, essi risultano scarsi se raffrontati ai bacini di utenza. Con riferimento infine alle Isole, si rileva un quadro composito per la Sardegna in cui a fronte di vaste aree non servite, altre aree presentano servizi proporzionati ai bacini di utenza ed un quadro in linea con il Mezzogiorno nella Regione Sicilia in cui alle aree senza servizi si affiancano aree in cui i servizi seppur presenti risultano proporzionalmente scarsi.

Relativamente alle diverse tipologie di servizi educativi per l'infanzia è possibile realizzare uno sguardo complessivo alla distribuzione territoriale per cercare di capire, anche in questo caso, se si possono definire delle zone territoriali omogenee e "leggere" quindi il sistema di offerta anche in una chiave georeferenziata.

⁷ Per le distanze si è utilizzato la matrice delle distanze, Istat 2013

FIGURA 2.2 - NUMERO DI POSTI AUTORIZZATI IN TUTTI I SERVIZI PER L'INFANZIA OGNI 100 RESIDENTI DI 0-2 ANNI E DISTANZA MEDIA IN MINUTI VERSO IL COMUNE PIÙ VICINO CON ALMENO UN SERVIZIO ATTIVO

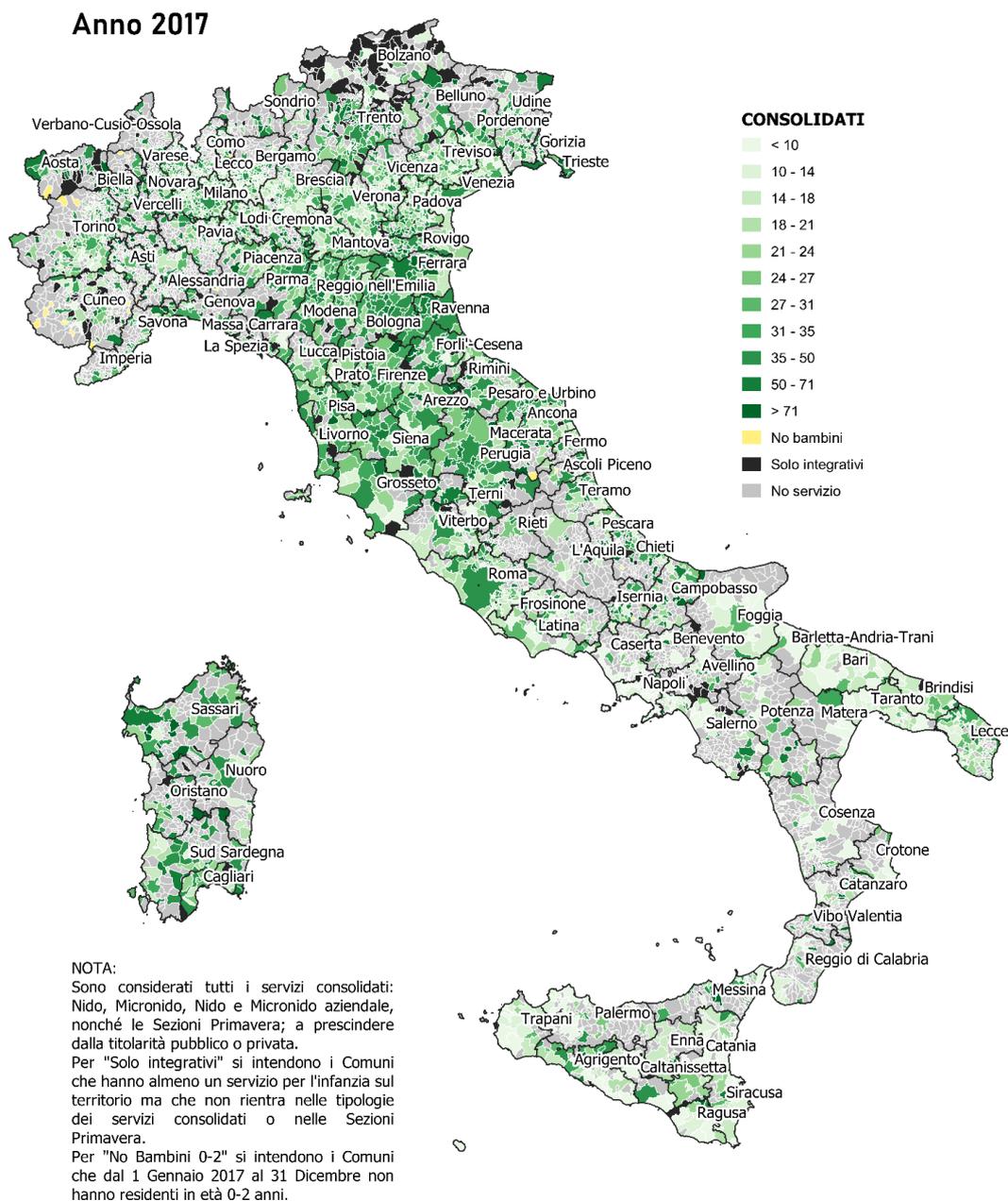


Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

La figura 2.3 riporta la percentuale di posti in servizi “consolidati” ogni 100 bambini in età 0-2 per comune assegnando colorazioni più intense più è elevata questa percentuale.

I comuni colorati in nero sono quelli in cui sono presenti servizi all’infanzia ma non della tipologia “consolidati”, in questi comuni quindi sono presenti solo i servizi denominati “integrativi”.

FIGURA 2.3 - NUMERO DI POSTI AUTORIZZATI IN SERVIZI CONSOLIDATI PER L'INFANZIA OGNI 100 RESIDENTI IN ETÀ 0-2 ANNI PER COMUNE



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Considerando nei servizi consolidati anche le sezioni primavera, come già indicato in altra parte del paragrafo, questi sono circa il 90% di tutti i posti offerti. La mappa che emerge è quindi molto simile a quella già rappresentata nella figura 2.2 con tutti i posti disponibili.

L'informazione interessante che si aggiunge analizzando quest'ultima mappa è l'analisi dei comuni colorati in nero ovvero quelli che hanno servizi per l'infanzia ma nessuno che rientri nella categoria consolidati. Spicca il territorio della Provincia di Bolzano che sia a causa della sua configurazione territoriale, sia della cultura dell'infanzia presente ha orientato l'offerta soprattutto verso l'educativa domiciliare. Interessante anche notare che in altre aree montane (area bellunese e Valle d'Aosta) sono presenti comuni senza servizi

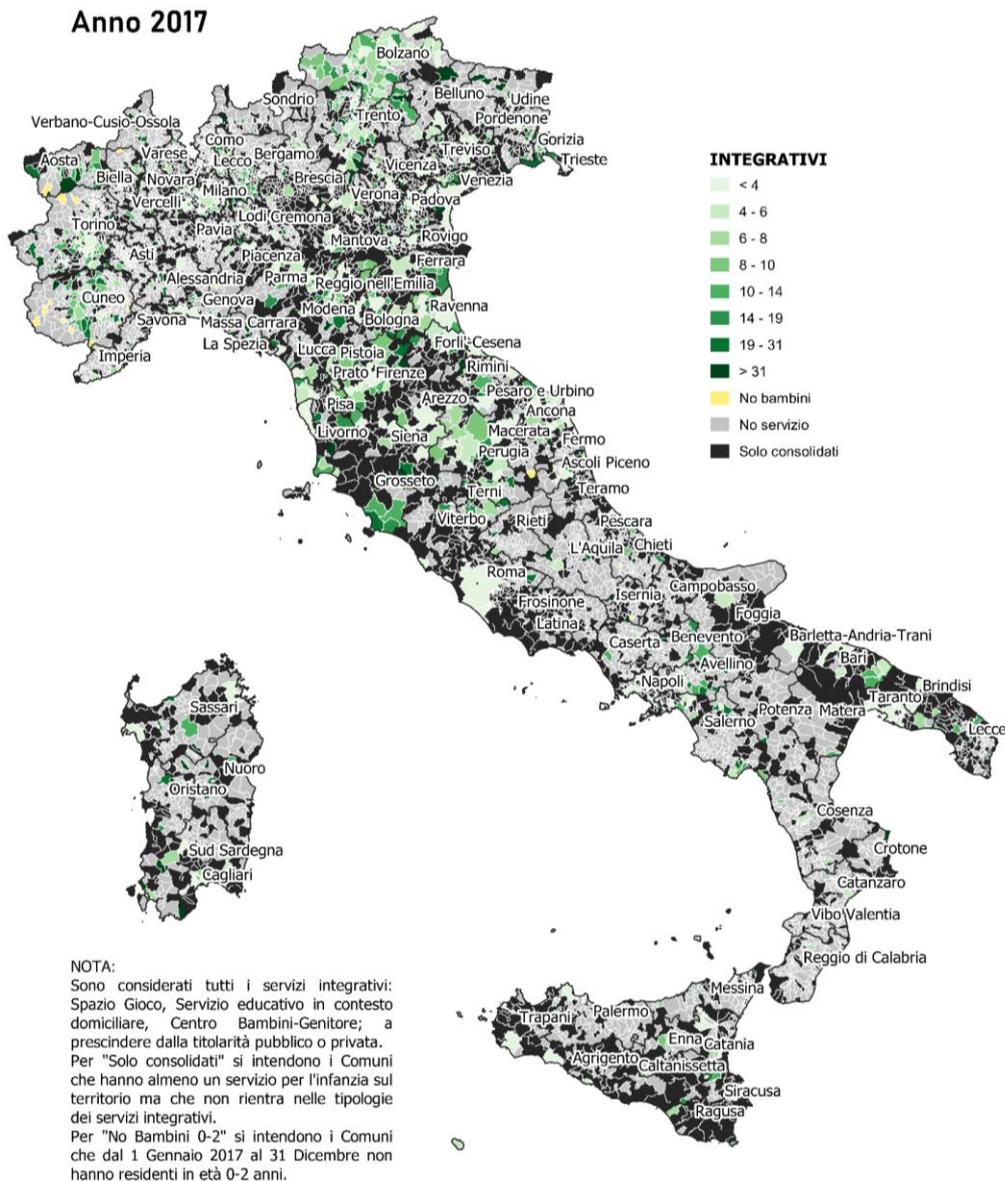
consolidati ad indicare come questa potrebbe essere una strada per dare servizi alle famiglie residenti in territori geograficamente difficili.

La figura 2.4 è la rappresentazione della diffusione dei cosiddetti “servizi integrativi” che dovrebbero offrire delle opportunità preminentemente educative a quelle famiglie che non ricorrono ai servizi all’infanzia organizzati su tutta la giornata ma solo per alcune ore al giorno oppure con la presenza di un adulto di riferimento. Per questo si tratta di un’offerta che completa il quadro e che offre alle famiglie che decidono di seguire autonomamente i figli nei primi anni di vita di avere comunque un supporto e un contesto educativo di riferimento.

La lettura della mappa di cui alla figura 2.4 rappresenta, anche in questo caso, con il colore più intenso la percentuale più elevata di presenza di servizi integrativi (in questo caso il range di percentuale varia tra poco più di 0 a oltre il 30%, a differenza della mappa precedente), mentre sono stati colorati di nero i comuni dove ci sono servizi all’infanzia ma nessun servizio integrativo. La realtà della Provincia di Bolzano si conferma come massima diffusione territoriale di questa tipologia di servizi dato che si è spinto molto nella direzione del nido a domicilio o servizi educativi familiari.

Sempre considerando i comuni colorati di “nero” si vede come ci siano intere zone delle pianura padana, della Toscana, del Lazio, della Puglia dove la maggior parte dei comuni, seppur in presenza di servizi per l’infanzia, non hanno offerta legata ai servizi “integrativi”. Questa osservazione, legata alla constatazione della scarsa diffusione complessiva di centri gioco, centri bambini-genitori ed educativa domiciliare, può far pensare che ci sia tutto sommato una scarsa richiesta da parte delle famiglie di una tipologia di servizio temporanea o con la presenza di un adulto di riferimento. E’ infatti probabile che la scarsa offerta sia legata alla scarsa domanda, un approfondimento a parte meriterebbero i servizi domiciliari o nido in casa o nido familiare o tagersmutter a seconda della denominazione che le diverse regioni e PA hanno adottato. Infatti questa tipologia di piccole unità di servizio dislocate nell’abitazione o dei bambini o degli educatori potrebbe essere di interesse soprattutto nelle realtà territoriali più lontane dai centri grandi maggiormente coperti dai servizi tradizionali.

FIGURA 2.4 - NUMERO DI POSTI IN SERVIZI INTEGRATIVI PER L'INFANZIA OGNI 100 RESIDENTI IN ETÀ 0-2 ANNI PER COMUNE

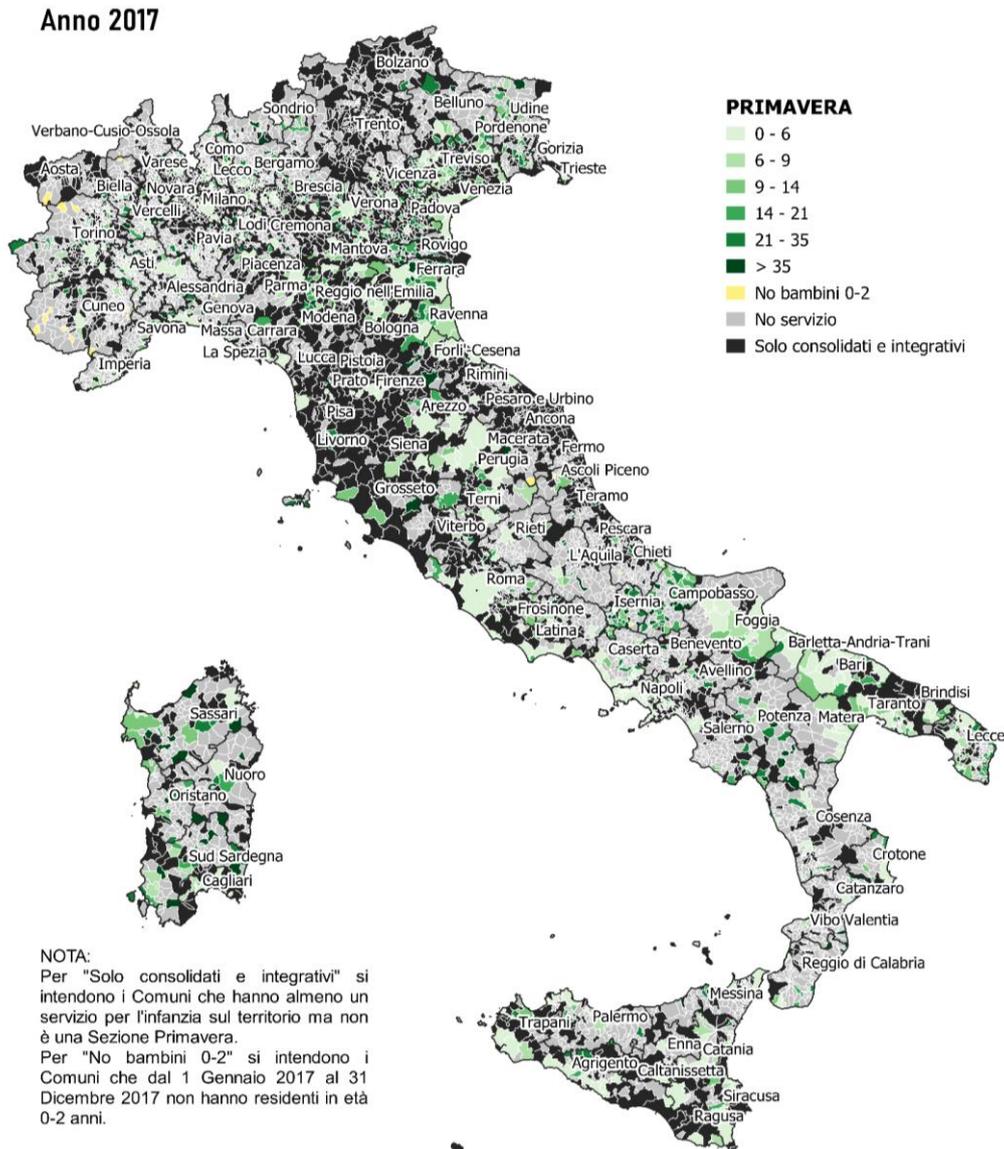


Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

L'ultima mappa sulla composizione per tipologia dell'offerta è relativa al tasso di copertura della popolazione in età 0-2 dei posti nelle sezioni primavera.

Si tratta questa di una offerta relativamente "nuova" dato che solo nella legge finanziaria 2007 è stata inserita la possibilità di attivare delle sezioni aggregate alle scuole per l'infanzia rivolte ai bambini tra i 24 e i 36 mesi, chiamate appunto sezioni primavera. Si coglieva in questa norma la volontà di rispondere ad un più ampio numero di richieste delle famiglie aiutando anche le scuole dell'infanzia messe in difficoltà dalla denatalità.

FIGURA 2.5 - NUMERO POSTI AUTORIZZATI IN SEZIONI PRIMAVERA OGNI 100 RESIDENTI IN ETÀ 0-2 ANNI PER COMUNE



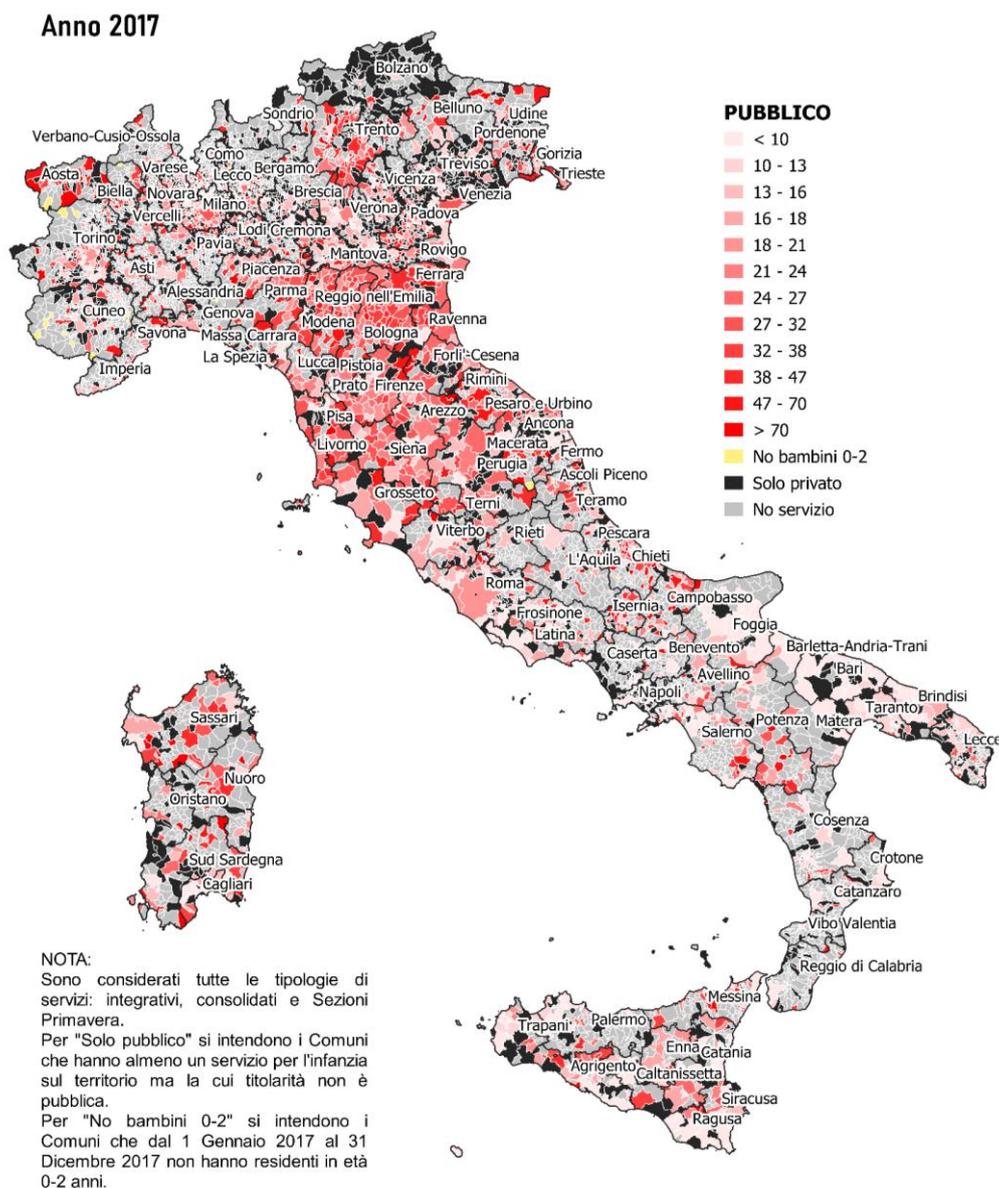
Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Anche in questo caso è interessante analizzare la mappa soprattutto per quel che riguarda i comuni che, in presenza di servizi all'infanzia, non hanno attivato sezioni primavera. Si nota infatti che gran parte dei comuni della Toscana e dell'Umbria, ad alta copertura di posti, non hanno ritenuto necessario attivare le sezioni primavera, come molti comuni siciliani e di alcune aree della Puglia, della Province Autonome di Bolzano e Trento e della Valle d'Aosta. D'altra parte, invece, in situazioni di alta copertura come alcune zone dell'Emilia Romagna questa tipologia di offerta si è comunque sviluppata in molte aree.

Anche questo provvedimento, quindi, ha agito in maniera estremamente differenziata sia in contesti ad alta copertura che a bassa copertura.

La figura 2.6 mostra la distribuzione territoriale dei servizi a gestione pubblica. Anche in questo caso la colorazione assume intensità all'aumentare dei posti a gestione pubblica sulla popolazione residente in età 0-2, mentre i comuni colorati di nero sono quelli che hanno servizi per l'infanzia ma nessuno a titolarità pubblica.

FIGURA 2.6 - NUMERO POSTI AUTORIZZATI IN SERVIZI PER L'INFANZIA OGNI 100 RESIDENTI IN ETÀ 0-2 ANNI LA CUI TITOLARITÀ È DI UN SOGGETTO PUBBLICO, PER COMUNE



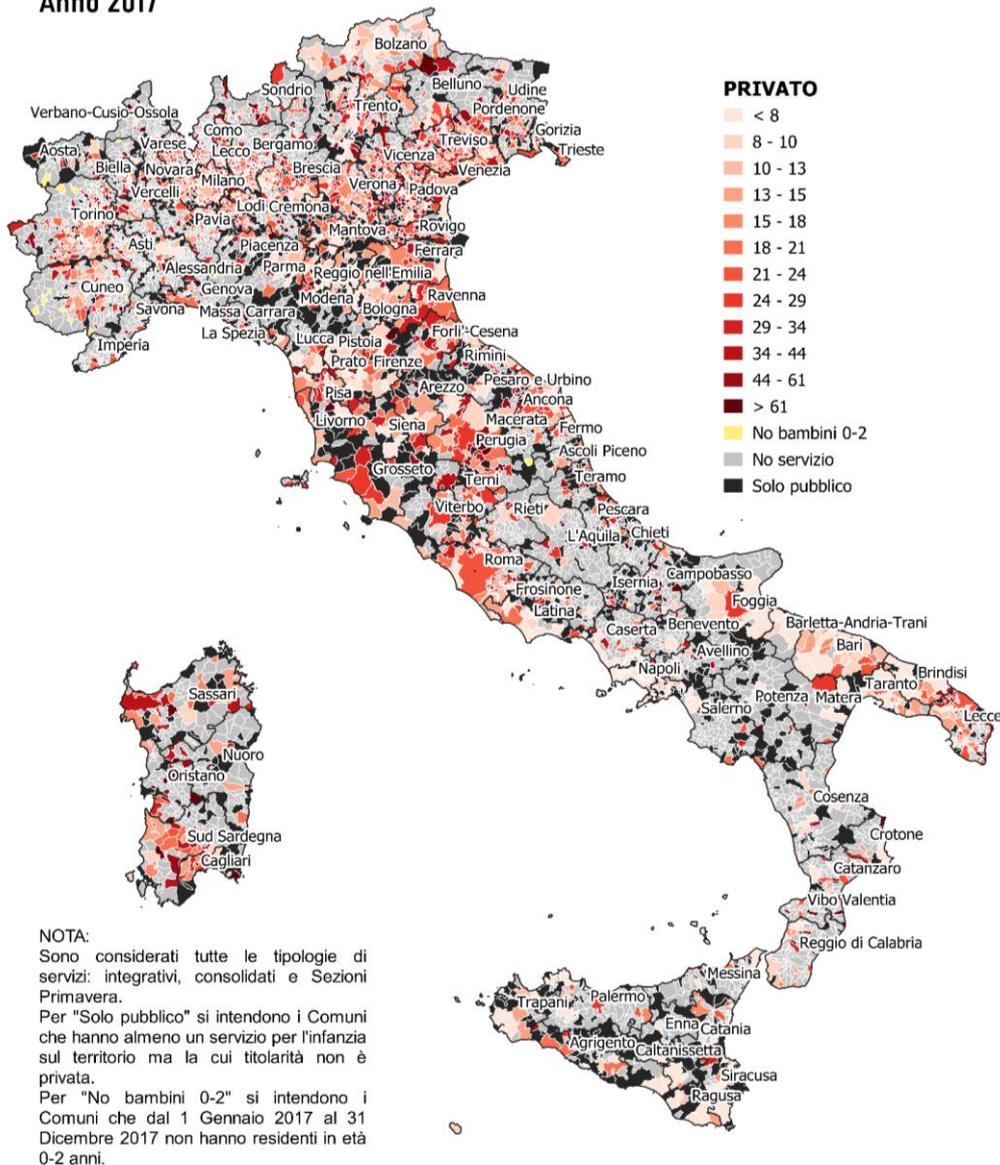
Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Appare evidente come le regioni dell'Italia centrale (Emilia Romagna, Toscana, Umbria e parte del Lazio) abbiano sviluppato la propria offerta a partire dai servizi a titolarità pubblica arrivando a superare in molti comuni soglie di copertura anche molto elevate e sicuramente al di sopra dell'obiettivo del 33%. Ci sono poi sistemi regionali / provinciali legati quasi esclusivamente all'iniziativa privata, rispetto alla quale ci potrebbe essere comunque uno stimolo importante da parte dei soggetti di regolazione pubblici, come ad esempio la Provincia Autonoma di Bolzano, la Regione del Veneto, alcune aree della Puglia. Mentre ci sono regioni che

si confermano molto variegata anche sotto questo aspetto come la Sicilia e la Sardegna dove ci sono aree con un'alta copertura di servizi a titolarità pubblica e aree in cui questi sono completamente assenti.

FIGURA 2.7 - NUMERO DI POSTI AUTORIZZATI PER L'INFANZIA OGNI 100 RESIDENTI IN ETÀ 0-2 ANNI LA CUI TITOLARITÀ È DI UN SOGGETTO PRIVATO, PER COMUNE

Anno 2017



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Analogamente la figura 2.7 mostra quanto siano presenti i servizi a titolarità privata ed anche quei comuni dove non ci sono servizi a titolarità privata. I comuni con solo servizi a titolarità pubblica sono più numerosi di quelli a sola titolarità privata, sono presenti soprattutto in alcune aree del sud (es. Campania, Basilicata, Sicilia) e in qualche provincia del centro Italia come Grosseto, Ferrara, Ravenna, Perugia, Roma). Si nota comunque, che anche nelle zone dove storicamente la presenza dei servizi a titolarità pubblica è molto elevata si sono sviluppati sistemi significativi a partire dall'iniziativa privata. Rimanendo in Regione Toscana, ad esempio, accanto a comuni dove non si registra alcun servizio a titolarità privata troviamo aree in cui i posti a titolarità privata superano il 40% dei bambini residenti.

3. L'offerta dei Comuni di servizi educativi per bambini fino a 3 anni⁸

3.1. La spesa dei Comuni

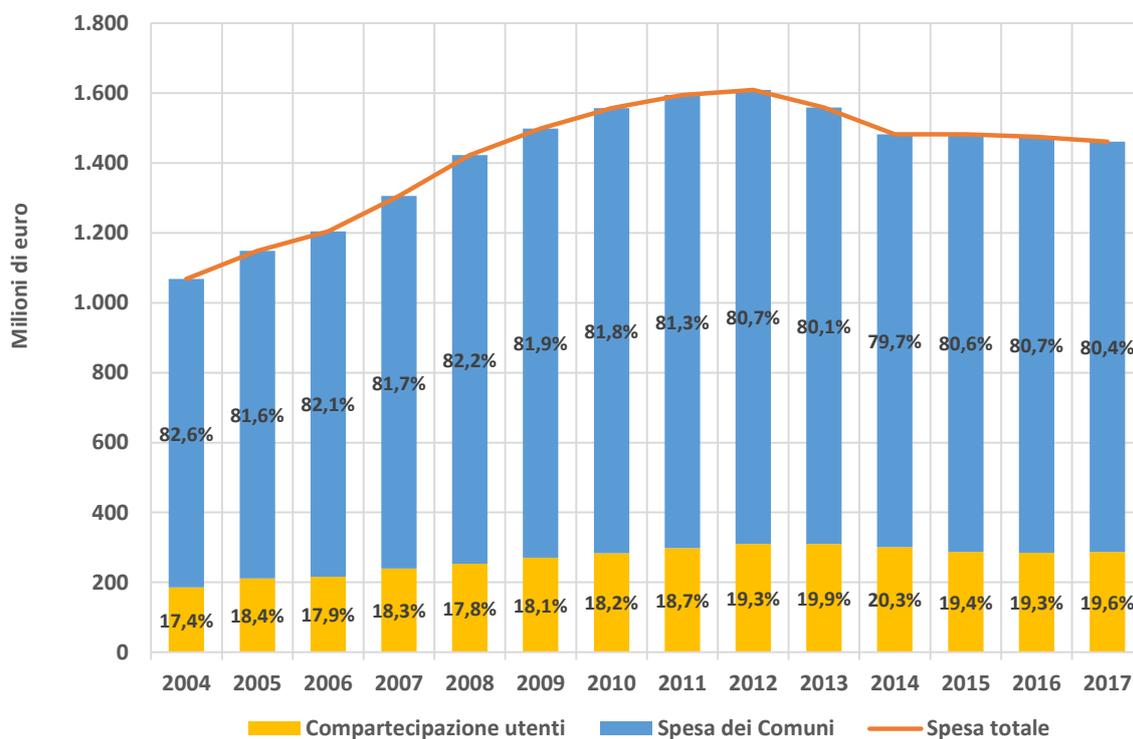
Una parte degli asili nido e dei servizi integrativi descritti nel capitolo precedenti sono a titolarità comunale o convenzionati con i Comuni, cui compete la gestione dell'offerta pubblica dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Nel 2017 i Comuni hanno speso circa 1 miliardo e 461 milioni di euro per i servizi socio-educativi per la prima infanzia pubblici o privati convenzionati e, in minima parte, per i contributi alle famiglie dei bambini iscritti in strutture del territorio. Il 19,6% di tale spesa è stata rimborsata dalle famiglie sotto forma di compartecipazione degli utenti, dunque la quota a carico dei Comuni è di 1 miliardo e 175 milioni di euro, di cui hanno beneficiato circa 194.500 bambini.

3.1.1. L'andamento della spesa nel tempo

Negli anni la spesa impegnata dai comuni per i servizi educativi ha avuto una fase di espansione, fino al 2012, quando si è registrato il valore più alto, pari a 1 miliardo e 607 milioni di euro (Figura 3.1). Nel biennio successivo si assiste a un calo del 9% della spesa a carico dei Comuni e all'incremento, già in atto nel periodo precedente, della quota a carico delle famiglie, che raggiunge il valore massimo del 20,3% nel 2014. Nel triennio 2015-2017 si registra una stabilizzazione sia della spesa, sia della quota di contribuzione degli utenti, che si attesta leggermente al di sotto del 20%.

FIGURA 3.1 - SPESA DEI COMUNI PER I SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA (MILIONI DI EURO). ANNI 2004-2017



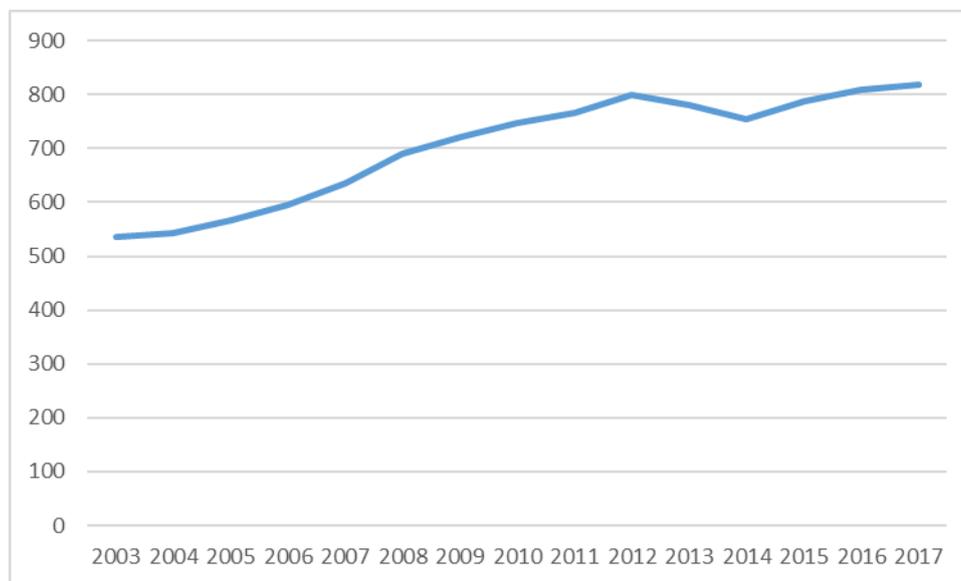
Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

⁸ La stesura del capitolo è a cura di Giulia Milan (Istat), Pierina De Salvo (Istat), Team di Ricerca (Ca' Foscari): Stefania Porchia - Federico Caldura - Valeria Qualiano.

Comitato Scientifico (Ca' Foscari): Stefano Campostrini - Andrea Pastore - Francesca Parpinel.

In rapporto alla popolazione target, ovvero i bambini residenti di età inferiore a 3 anni, la spesa media pro-capite è passata da 542 euro annui del 2004 a 818 del 2017 (Figura 3.2). Nonostante il calo registrato nel 2013 e nel 2014 si ha quindi un incremento significativo in termini pro-capite nell'arco di tempo osservato con la rilevazione. Dal 2015, in presenza di una sostanziale stabilità della spesa, l'andamento risulta di nuovo crescente perché sostenuto dal calo dei potenziali beneficiari.

FIGURA 3.2 - SPESA DEI COMUNI PER I SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA (EURO PER BAMBINO RESIDENTE DI 0-2 ANNI). ANNI 2004-2017



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

3.1.2. La spesa per tipologia di servizio

Il 96,5% della spesa dei Comuni per i servizi socio-educativi per la prima infanzia è utilizzata per gli asili nido, il rimanente 3,5% per i servizi integrativi per la prima infanzia, i quali hanno una diffusione molto più ridotta e costi mediamente più contenuti. Infatti, solo il 16,4% dei Comuni italiani risultano avere sostenuto delle spese per i servizi integrativi, percentuale che raggiunge il massimo di 32,2% al Nord-Est e il minimo del 9,5% al Centro. I bambini iscritti nei servizi integrativi, sia comunali che finanziati dai Comuni, sono poco più di 15.000 nell'anno scolastico 2017/2018, pari all'1% dei residenti fino a 3 anni (il massimo si raggiunge al Nord-Est, con l'1,8%).

Nello stesso anno la percentuale di Comuni che ha sostenuto delle spese per l'offerta di asili nido, comprensivi delle sezioni primavera, è il 55,3% a livello nazionale, con variazioni notevoli fra le regioni e fra le ripartizioni geografiche: al Nord-Est la copertura dei Comuni è dell'87,2%, al Nord-Ovest il 56,9%, al Centro il 53,4%, al Sud il 40,6% mentre si ha il minimo del 31,3% nelle Isole.

La spesa dei comuni per gli asili nido, pari a circa 1 miliardo e 133 milioni di euro al netto della compartecipazione delle famiglie, è assorbita per oltre il 90% dal funzionamento delle strutture comunali. In particolare i nidi comunali a gestione diretta, ovvero con personale assunto dal Comune, sono la modalità prevalente, su cui si concentra il 69,5% della spesa comunale per asili nido, con quasi 93.000 i bambini iscritti al 31.12.2017. Per tale modalità di gestione del servizio i Comuni hanno speso in media 8.472 euro per utente, a cui si aggiungono circa 2.000 euro a carico delle famiglie. I nidi comunali affidati a terzi hanno assorbito il 20,9% della spesa dei Comuni per asili nido, con quasi 49.000 bambini iscritti (in media 4.830 euro per utente). Il 6,6% della spesa è dato dai costi dei nidi privati convenzionati, con circa 24.000 bambini iscritti al 31.12.2017 che hanno beneficiato della riserva di posti da parte dei Comuni (in media 3.116 euro per utente). Inoltre il 2% della spesa è stata erogata sotto forma di contributi alle famiglie per la frequenza di asili nido

pubblici o privati (la spesa media è di 1.676 euro per circa 13.350 utenti) e l'1,1% della spesa è data dai finanziamenti e contributi stanziati per i nidi privati non convenzionati con i Comuni.

3.2. La spesa nelle regioni

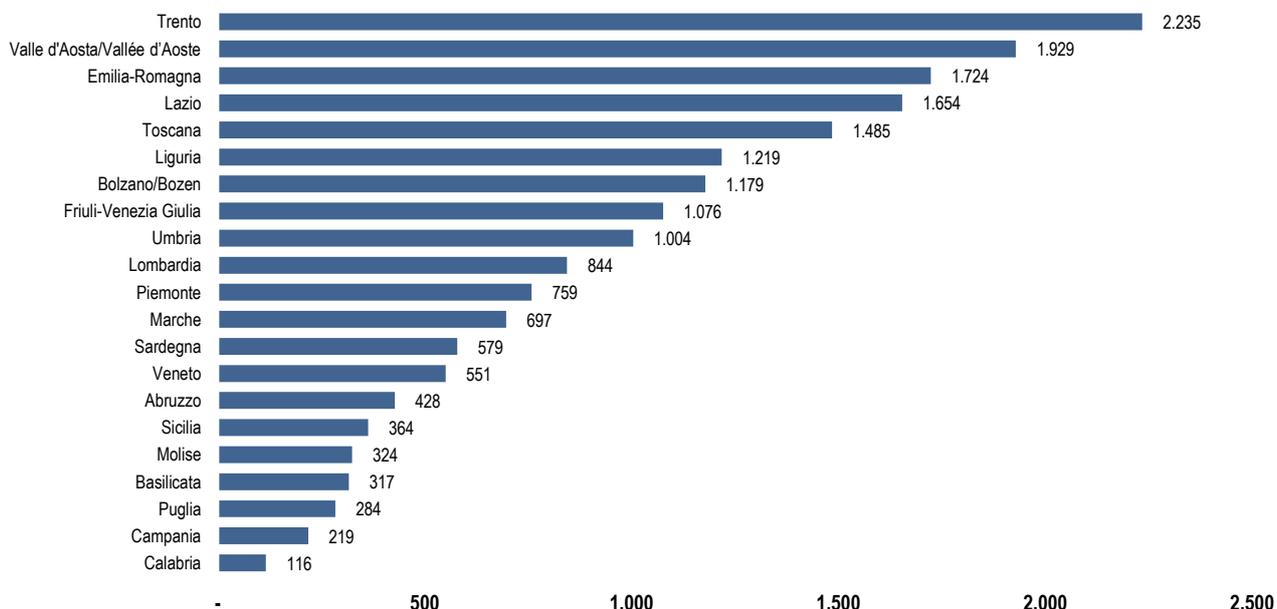
L'offerta realizzata dai Comuni mostra differenze territoriali non meno rilevanti rispetto alla dotazione complessiva di posti.

A livello regionale la spesa media dei comuni per asili nido e servizi integrativi continua a far registrare ampi divari nel corso degli anni: da un minimo di 116 euro l'anno per un bambino residente in Calabria si passa a un massimo di 2.235 euro l'anno nella Provincia Autonoma di Trento (Figura 3.3).

Un livello elevato della spesa pubblica utilizzata dai Comuni per gestire e per finanziare i servizi per la prima infanzia, pur non essendo necessariamente una garanzia di maggior qualità dei servizi, è comunque un presupposto perché essi possano avere un'adeguata diffusione e mantenere standard qualitativi elevati senza gravare in maniera eccessiva sulle famiglie. I nidi e i servizi integrativi, del resto, sono servizi ad alta intensità di personale, che difficilmente riescono a coniugare costi contenuti con elevati standard qualitativi.

Da questo punto di vista la disparità delle risorse e dei servizi attivi sul territorio risulta penalizzare non solo i residenti in alcune aree geografiche, in particolare del Mezzogiorno, per gli ostacoli all'inclusione dei giovani e delle donne nel mercato del lavoro, ma anche i bambini, che in assenza di investimenti e di risorse adeguate hanno poche possibilità di accesso a servizi educativi di qualità. Inoltre gli studi internazionali indicano che l'esperienza del nido nella prima infanzia produce i benefici maggiori sui bambini delle classi sociali più svantaggiate, probabilmente perché gli stimoli ricevuti sono relativamente più importanti rispetto a quelli provenienti dalla famiglia. Pertanto il minore impiego di risorse da parte dei Comuni delle aree più povere limita fortemente le potenzialità di tale strumento come propulsore dell'integrazione e dell'abbattimento delle differenze economiche, geografiche, etniche e culturali.

FIGURA 3.3 - SPESA PRO-CAPITE DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER I SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA (EURO PER BAMBINO RESIDENTE DI 0-2 ANNI). ANNO 2017



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Il quadro che si delinea mostra una netta diversificazione tra le Regioni del Centro-Nord da un lato, dove i residenti possono contare su una spesa significativa e un supporto concreto da parte dei Comuni al sistema

educativo per i bambini di 0-3 anni, il Mezzogiorno dall'altro, dove i Comuni spendono mediamente meno di 500 euro annui per bambino residente. Fa eccezione la Sardegna, che con 579 euro l'anno di spesa si colloca fra il Veneto e le Marche.

Come abbiamo visto, le differenze nell'offerta pubblica di servizi non risultano compensate dall'offerta privata, infatti la somma dei posti autorizzati al funzionamento nel settore pubblico e in quello privato varia secondo analoghe direttrici, da un minimo di 7,6 dei posti per 100 bambini in Campania a un massimo di 44,7 in Valle D'Aosta.

3.3. La spesa nelle province

A livello provinciale l'offerta pubblica di servizi per l'infanzia mostra una variabilità contenuta all'interno dei confini regionali, ma si rilevano differenze considerevoli fra le diverse province del territorio nazionale. La spesa dei Comuni rapportata ai bambini residenti di età inferiore a 3 anni ha un campo di variazione che va dai 29 euro per bambino di Vibo Valentia fino ai 2.717 di Trieste.

Tale indicatore è influenzato sia dal numero di bambini presi in carico dall'offerta pubblica di nidi e servizi integrativi, sia dall'ammontare di spesa impiegata per i servizi, a parità di utenti.

Si rileva una correlazione positiva fra la spesa dei comuni per i servizi educativi e la ricchezza prodotta nei territori, misurata dal valore aggiunto pro-capite delle province. Il coefficiente che misura tale correlazione risulta pari a 0,67 in una scala che varia da 0 a 1⁹. Tale risultato è coerente con la tradizionale funzione dei nidi come sostegno alla conciliazione degli impegni di cura e lavorativi, poiché ad una maggiore ricchezza corrispondono maggiori livelli di occupazione e quindi della domanda di servizi. Risulta invece penalizzato l'effetto positivo dei servizi educativi per la prima infanzia sui percorsi di crescita, sull'apprendimento delle competenze future e sull'inclusione sociale dei bambini.

3.4. La spesa nei capoluoghi di provincia

Pur rimanendo centrale la demarcazione fra i comuni del Centro-Nord e quelli del Mezzogiorno, si possono osservare divergenze molto ampie anche all'interno delle regioni e delle stesse province, soprattutto fra i comuni che sono al centro delle aree metropolitane (o capoluoghi di provincia) e i comuni limitrofi.

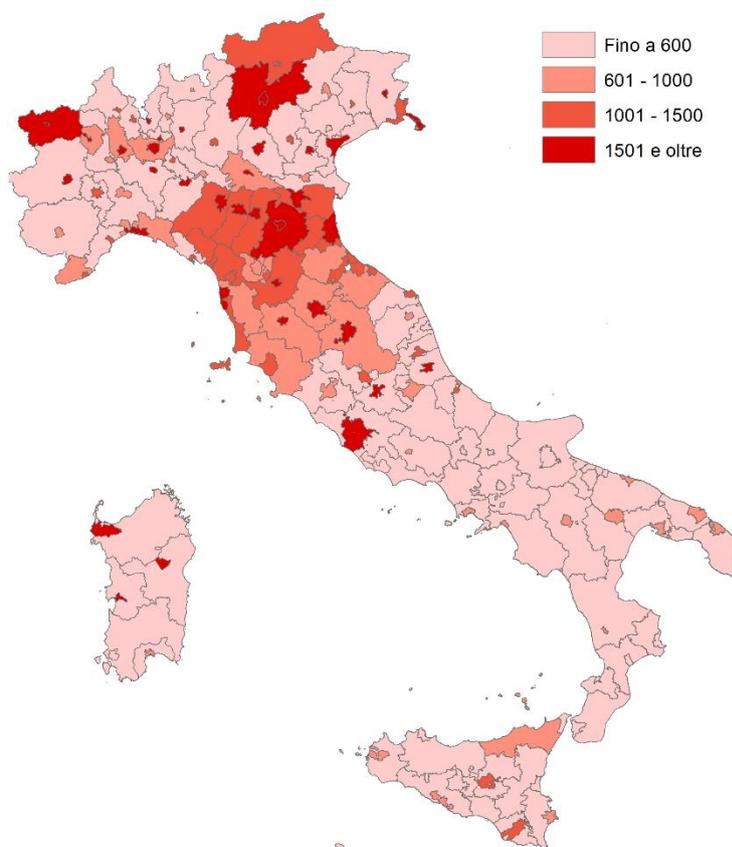
Nell'insieme dei comuni capoluogo di provincia la spesa media per i servizi socio-educativi è di 1.634 euro l'anno per bambino residente, mentre in tutti gli altri comuni si ha una media di 483 euro.

I comuni capoluogo del Centro-nord si differenziano tendenzialmente dal resto del territorio per i livelli di spesa pro-capite decisamente più elevati, in media 2.075 euro pro-capite, contro i 649 dei comuni non capoluogo del Centro-nord e i 609 dei capoluoghi del Mezzogiorno. Il livello più basso di spesa pubblica per questi servizi è quello dei comuni non capoluogo del Mezzogiorno, paria a 199 euro l'anno per bambino, circa un decimo rispetto a quello dei capoluoghi del Centro-nord (Figura 3.4).

Alcune regioni si distinguono per avere una spesa pro-capite elevata e anche piuttosto uniforme: la Valle D'Aosta, il Trentino-Alto Adige, l'Emilia Romagna, la Toscana e l'Umbria, dove i comuni dell'hinterland non si differenziano drasticamente dai capoluoghi.

⁹ La spesa dei comuni del 2017 per i servizi socio-educativi, aggregata a livello provinciale e rapportata ai bambini di 0-2 anni compiuti, ha un coefficiente di correlazione di Pearson pari a 0.67 con il valore aggiunto pro-capite (rapportato all'intera popolazione della provincia).

FIGURA 3.4 - SPESA DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER I SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA: CAPOLUOGHI E RESTO DELLA PROVINCIA - ANNO 2017 (EURO PER BAMBINO RESIDENTE DI 0-2 ANNI)



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Si ottengono risultati simili dal confronto dei comuni italiani in base al **grado di urbanizzazione**: la spesa media per bambino è 1.975 euro nei comuni altamente urbanizzati del Centro-nord e scende drasticamente passando alle altre tipologie di comuni, che fra di loro non mostrano differenze significative: 683 e 695 rispettivamente nei comuni del Centro-nord con grado di urbanizzazione medio e basso. Nel Mezzogiorno si ha una media di 389 euro pro-capite nei comuni più urbanizzati 277 e 311 rispettivamente per i comuni di media e bassa urbanizzazione.

In sintesi fra i comuni di medio e basso livello di urbanizzazione non si evidenziano differenze di rilievo dal punto di vista dell'offerta pubblica, mentre i comuni altamente urbanizzati si discostano dal resto del paese, in particolar modo quelli del Centro e del Nord Italia.

Dal punto di vista dell'ammontare delle risorse impiegate dai Comuni l'eterogeneità evidenziata mostra un netto svantaggio, dal punto di vista delle opportunità di accesso ai servizi, per le famiglie e i bambini che risiedono nel Mezzogiorno rispetto ai residenti nel resto del Paese e soprattutto rispetto alle aree altamente urbanizzate del Centro-nord.

3.5. La spesa dei Comuni in un'ottica geo referenziata

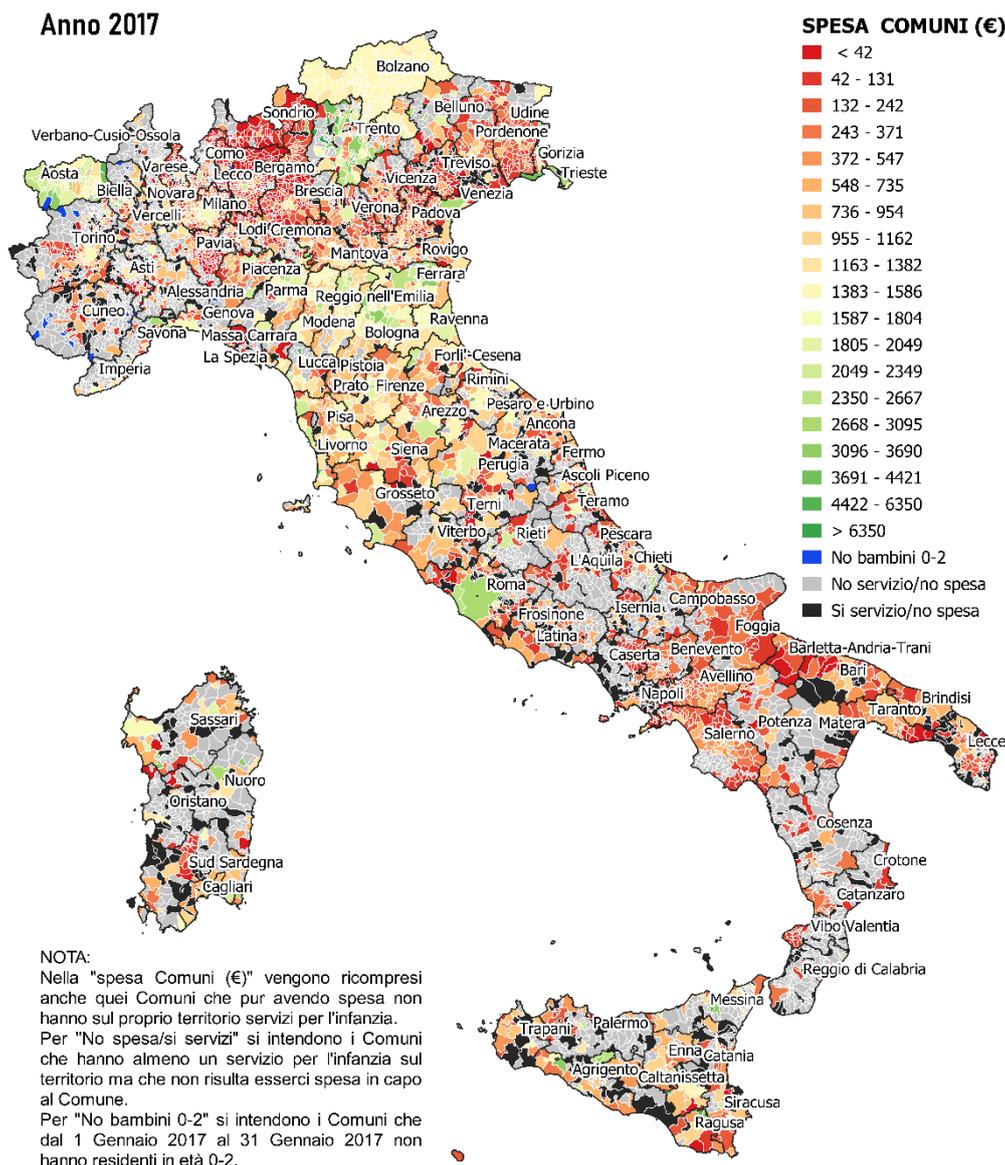
È interessante rappresentare sulla mappa dell'Italia il contributo medio per bambino 0-2 residente per comune per evidenziare, anche in questo caso, la forte disparità di impegno economico dei comuni.

In particolare nella mappa della figura 3.5 vengono colorati con una gradazione che va dal rosso intenso (meno di 40 euro per bambino) al verde intenso (oltre 6.300 euro per bambino) il contributo medio erogato dai comuni per sostenere il sistema dei servizi per l'infanzia, in questo caso anche comuni dove non ci sono servizi all'infanzia possono aver impegnato dei fondi per sostenere la frequenza dei propri piccoli cittadini.

Sono colorati di grigio i comuni che non hanno servizi e non hanno nemmeno spese, sono quei comuni che non attuano politiche di sostegno alle famiglie per l'utilizzo di servizi educativi per l'infanzia.

Infine in nero ci sono quei comuni dove sono ubicati dei servizi per l'infanzia ma che non segnalano spese.

FIGURA 3.5 - SPESA MEDIA DEI COMUNI PER OGNI RESIDENTE IN ETÀ 0-2 ANNI, PER COMUNE



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Tra i comuni che dichiarano delle spese il range è davvero impressionante dato che varia da poche decine di euro per bambino a oltre 6.300 euro per bambino residente (quindi non solo i bambini che frequentano i servizi all'infanzia).

È evidente che la spesa risulta maggiore nelle aree dove c'è più copertura di posti, ci sono però anche territori in cui abbiamo una buona copertura con una spesa a bambino relativamente contenuta.

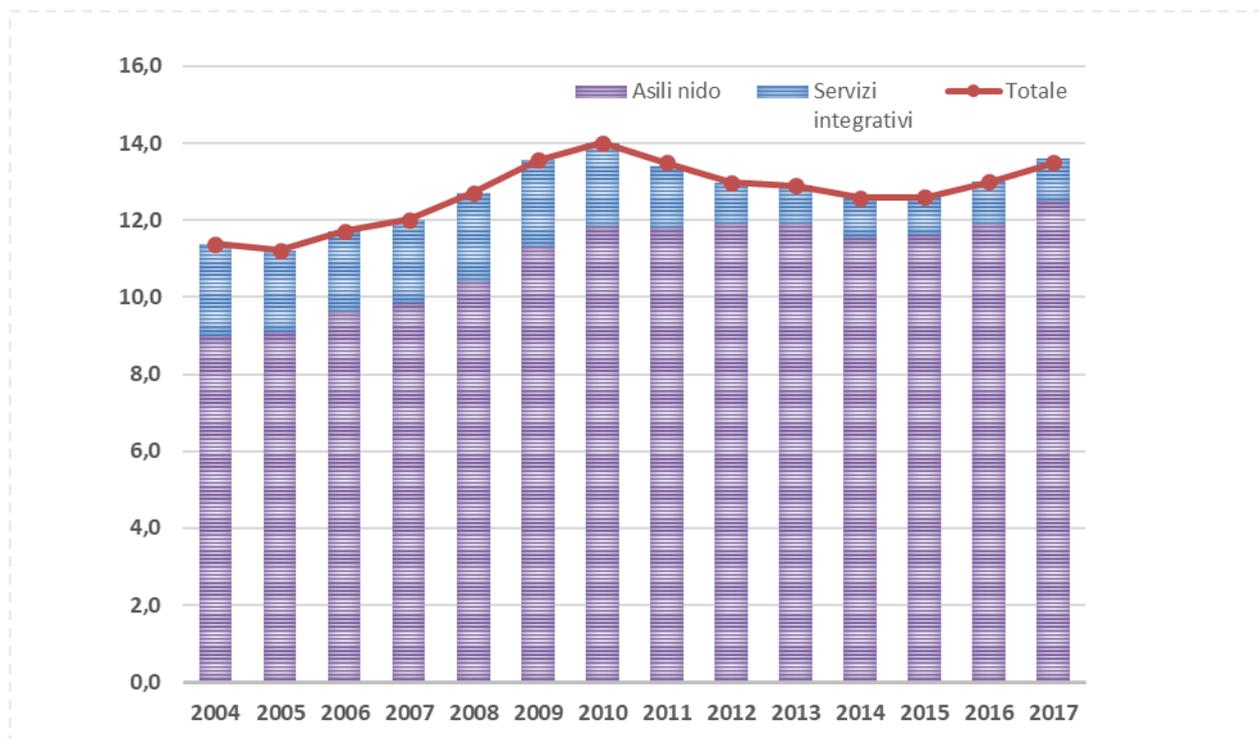
3.6. I bambini beneficiari dell'offerta dei Comuni

Complessivamente i bambini iscritti nei nidi comunali o finanziati dai Comuni, nell'anno scolastico 2017/2018 sono stati oltre 179.000, pari al 12,5% della popolazione sotto i 3 anni. Considerando anche i circa 15.000 bambini iscritti nei servizi integrativi per la prima infanzia si arriva circa 195.000 bambini, pari al 13,5% del bacino di utenza potenziale.

Per diversi anni, fino al 2011, i bambini iscritti nelle strutture comunali e private in convenzione ha fatto registrare un trend positivo, in parallelo con l'andamento crescente della spesa (Figura 3.6). Dall'anno scolastico 2011/2012, con circa due anni di anticipo rispetto alla contrazione della spesa dei Comuni. Il peggioramento delle condizioni economiche e lavorative delle famiglie e l'aumento delle tariffe richieste dai Comuni per i servizi offerti hanno prodotto evidentemente un calo delle domande, che ha portato la quota di bambini presi in carico dal 14% del 2010 al 12,6% del 2014.

Mentre la spesa impegnata dai comuni mostra una maggiore resistenza al recupero e nel 2017 si attesta leggermente al di sotto del livello raggiunto nel 2009, le iscrizioni mostrano una ripresa negli ultimi due anni di rilevazione.

FIGURA 3.6 - UTENTI DEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA OFFERTI DAI COMUNI PER 100 BAMBINI FRA 0 E 2 ANNI. ANNI 2004-2017



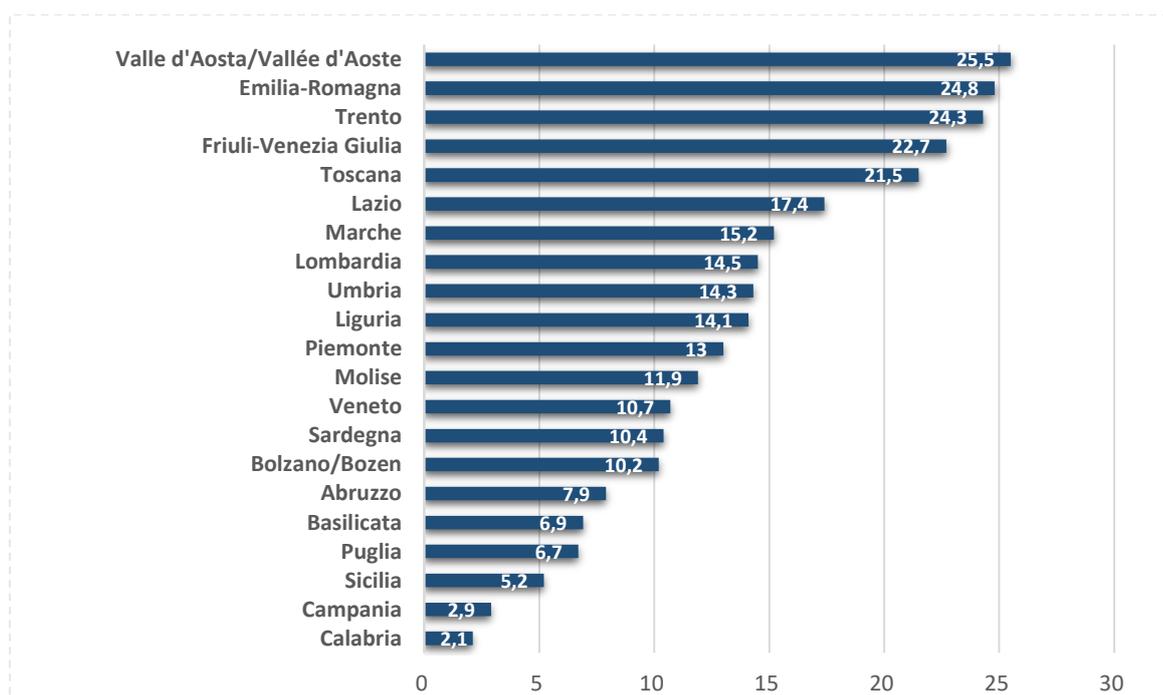
Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

3.6.1. I beneficiari dell'offerta dei Comuni a livello regionale

Analogamente a quanto osservato per la spesa, il numero di bambini presi in carico dai servizi comunali o convenzionati con i comuni varia notevolmente a livello regionale: dal 2,1% dei residenti fra 0 e 2 anni compiuti in Calabria si passa al 25,5% in Valle D'Aosta (Figura 3.7).

Al di sotto della media nazionale, oltre a tutte le regioni del Mezzogiorno, si trovano il Piemonte (13%), il Veneto (10,7%) e la Provincia Autonoma di Bolzano (10,2%), mentre la Provincia Autonoma di Trento si attesta fra i livelli più alti, con il 24,3% dei bambini sotto i 3 anni che beneficiano dell'offerta comunale.

FIGURA 3.7 - UTENTI DEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA OFFERTI DAI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER 100 BAMBINI FRA 0 E 2 ANNI – ANNO 2017



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

4. I bambini beneficiari dell'offerta pubblica e privata di servizi educativi¹⁰

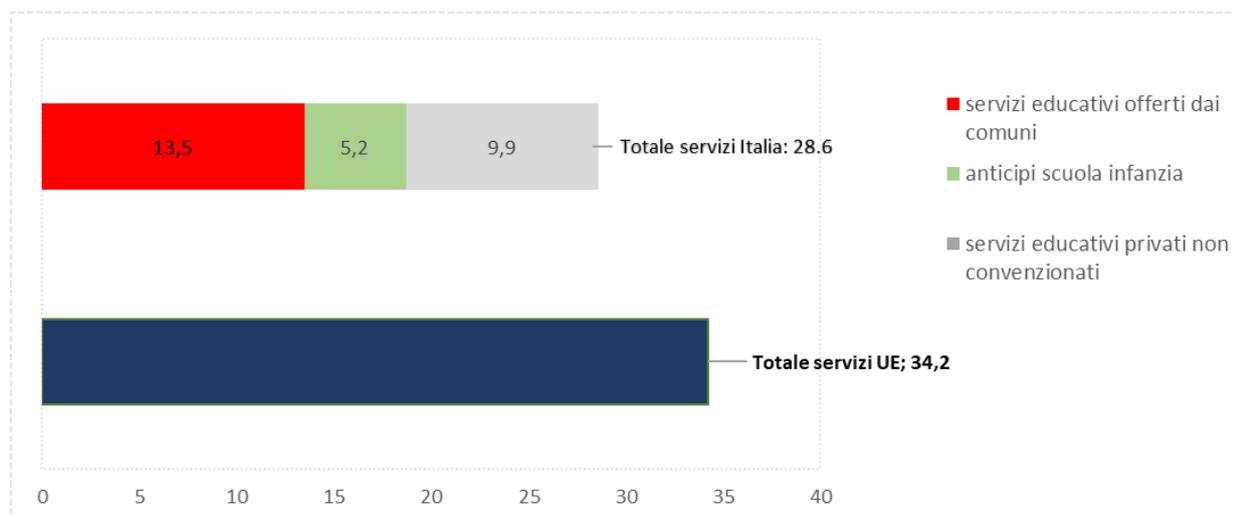
I dati riferiti alla frequenza complessiva dei servizi educativi per la prima infanzia, comprensivi quindi del settore privato non convenzionato (servizi privati *tout court*), sono desumibili da rilevazioni di natura campionaria, che non consentono una disaggregazione a livello regionale.

L'indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie¹¹ fornisce dati aggiornati annualmente sulla frequenza delle scuole e dei servizi educativi, i quali vengono trasmessi ad Eurostat per la diffusione e il confronto con gli altri paesi europei.

Complessivamente in Italia i bambini sotto i 3 anni che frequentano una struttura educativa pubblica o privata sono il 28,6% nel 2017 (anno scolastico 2017/2018), valore inferiore alla media dell'Unione Europea, pari al 34,2%¹² (Figura 4.1). Questo dato comprende anche gli iscritti alla scuola dell'infanzia come "anticipatari", che rappresentano il 5,2% dei bimbi residenti tra 0 e 2 anni¹³ (oltre a una piccola quota di bambini che frequentano le ludoteche).

Al netto degli anticipatari alla scuola d'infanzia, la percentuale di bambini sotto i 3 anni che frequentano un servizio educativo specifico per la loro età (incluse le sezioni primavera) non supera il 23,4% della popolazione target. Poiché i servizi educativi comunali o convenzionati con i comuni accolgono il 13,5% dei bambini sotto i 3 anni, si può quindi stimare che il restante 9,9% frequenti servizi educativi privati *tout court*¹⁴.

FIGURA 4.1 - BAMBINI SOTTO I 3 ANNI CHE FREQUENTANO SERVIZI EDUCATIVI, PER TIPO DI OFFERTA – ANNO SCOLASTICO 2017/2018



Fonte: Istat, Miur, Eurostat

¹⁰ La stesura del capitolo è a cura di Giulia Milan (Istat), Pierina De Salvo (Istat), Valeria Qualiano (Ca' Foscari).

¹¹ L'indagine nasce all'interno di un più ampio progetto denominato "Statistics on Income and Living conditions" (Eu-Silc) deliberato dal Parlamento europeo e coordinato da Eurostat. Tale progetto risponde richiesta di informazione statistica armonizzata a livello comunitario su argomenti come redditi, povertà, esclusione sociale, deprivazione, qualità della vita.

¹² Fonte: Eurostat, anno 2017

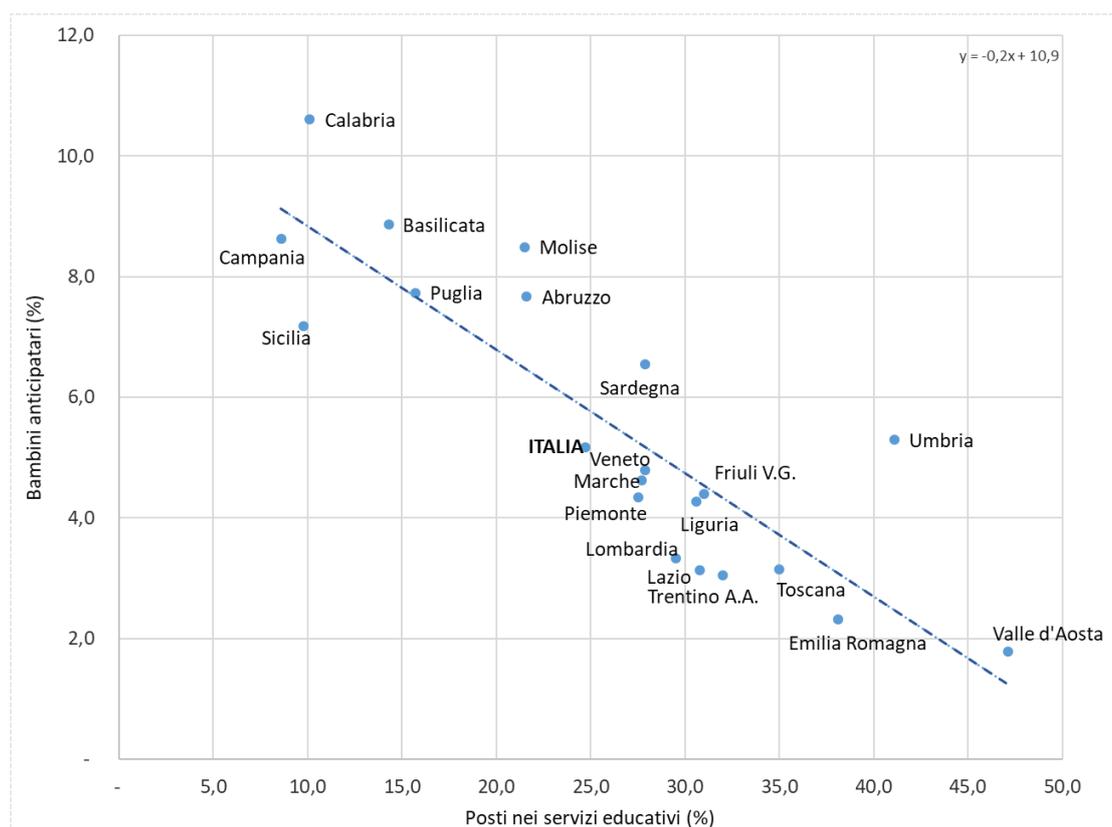
¹³ Fonte: Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (Miur) - anno scolastico 2017/2018

¹⁴ Tale quota comprende anche i bambini che frequentano le ludoteche.

4.1. I bambini anticipatori nelle scuole d'infanzia

L'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia, che comporta l'inserimento di bambini di 2 anni in strutture attrezzate per la fascia di età successiva, senza gli adattamenti organizzativi previsti per le sezioni primavera, interessa in misura maggiore le regioni con più basse dotazioni di servizi per la prima infanzia. Infatti, si rileva una correlazione inversa molto alta fra il numero di posti disponibili nei servizi educativi specifici per la prima infanzia e il numero di bambini anticipatori (i due indicatori, entrambi rapportati a 100 bambini residenti di 0-2 anni, mostrano un coefficiente di correlazione a livello regionale pari a -0,9 (Figura 4.2)).

FIGURA 4.2 - POSTI NEI SERVIZI EDUCATIVI PER 0-3 ANNI E BAMBINI ANTICIPATORI ALLA SCUOLA D'INFANZIA, PER 100 BAMBINI DI 0-2 ANNI, DATI PER REGIONE - ANNO SCOLASTICO 2017-2018

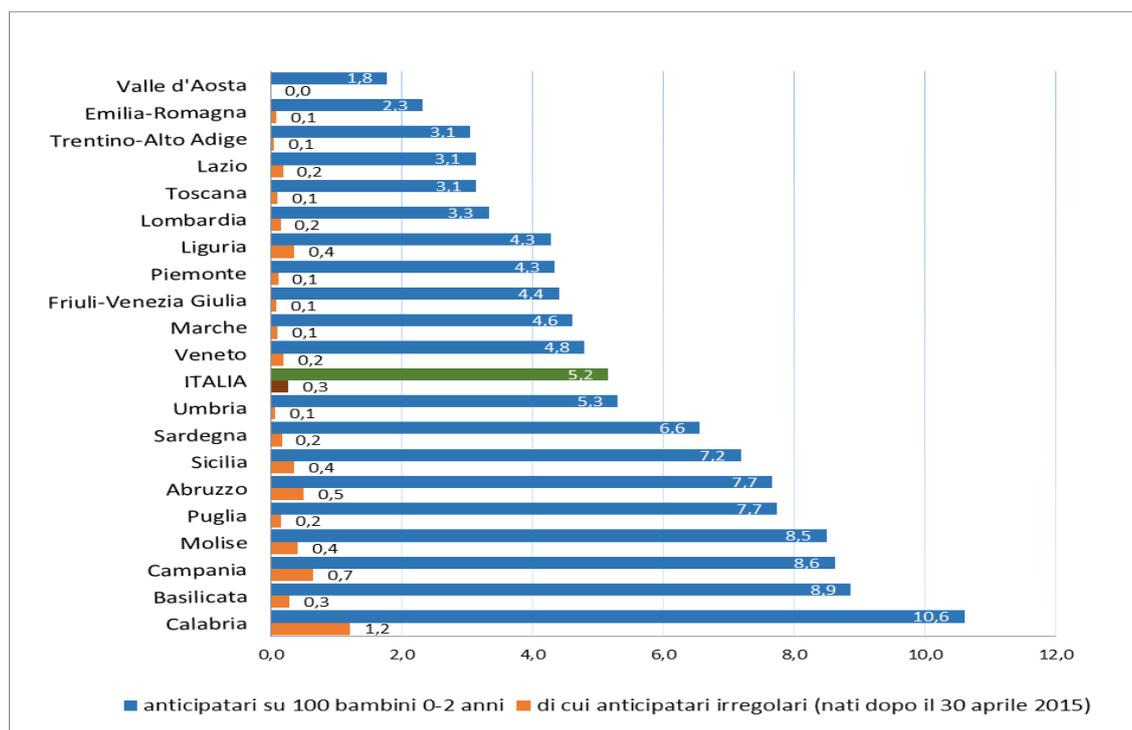


Fonte: Istat, Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia- Miur, Rilevazione sulle scuole

La quota di anticipatori sui bambini di età compresa fra 0 e 2 anni è minima in Valle D'Aosta (1,8%) e inferiore al 5% in tutte le regioni del Centro-Nord tranne l'Umbria, che con il 5,3% è molto prossima alla media nazionale (5,2%). Tutte le regioni del Mezzogiorno sono invece al di sopra di tale livello, con valori che vanno dal 6,6% della Sardegna al 10,6% della Calabria (Figura 4.3).

Una piccola parte dei bambini anticipatori risultano "irregolari", poiché compiono 3 anni oltre il limite previsto dalla normativa per l'accesso al servizio, fissato al 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

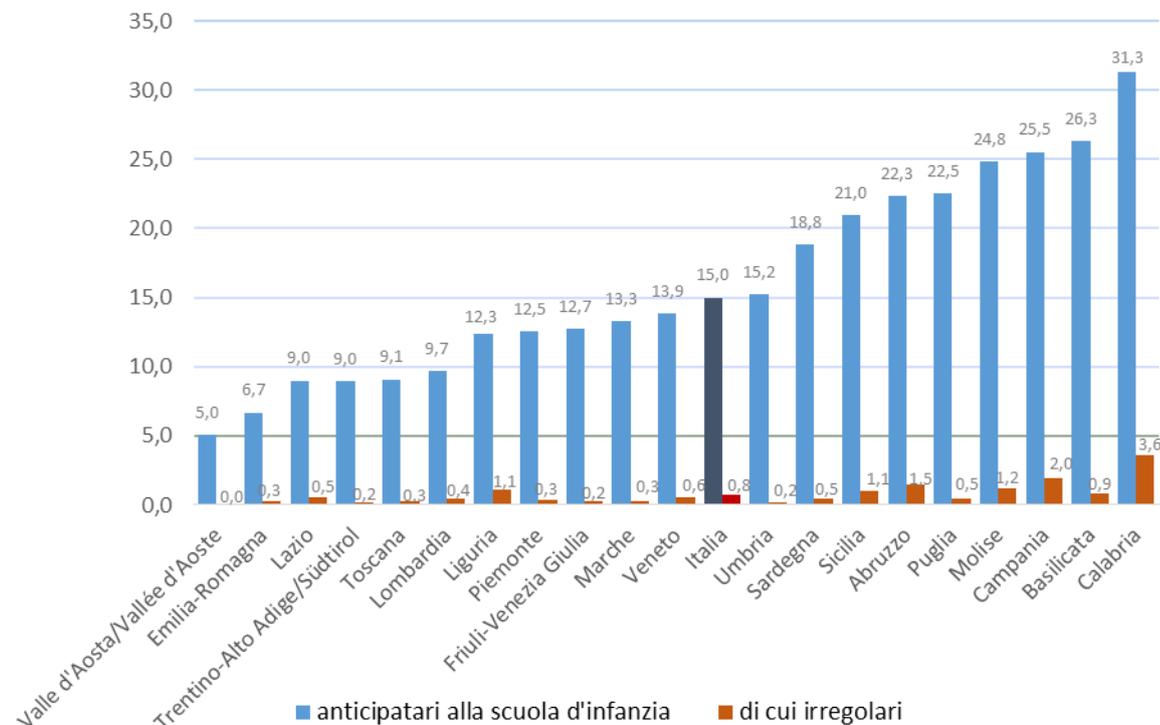
FIGURA 4.3 - BAMBINI ANTICIPATARI ALLA SCUOLA D'INFANZIA PER 100 BAMBINI FRA 0 E 2 ANNI PER REGIONE - ANNO SCOLASTICO 2017-2018



Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

Se rapportati ai bambini di 2 anni compiuti piuttosto che ai bambini di età da 0 a 2 anni, gli anticipatori alla scuola d'infanzia raggiungono il 15% dei loro coetanei e superano il 20% nelle regioni del Sud (Figura 4.4), con il livello più alto, pari al 31,3%, in Calabria.

FIGURA 4.4 - BAMBINI ANTICIPATARI ALLA SCUOLA D'INFANZIA PER 100 BAMBINI di 2 ANNI PER REGIONE - ANNO SCOLASTICO 2017-2018

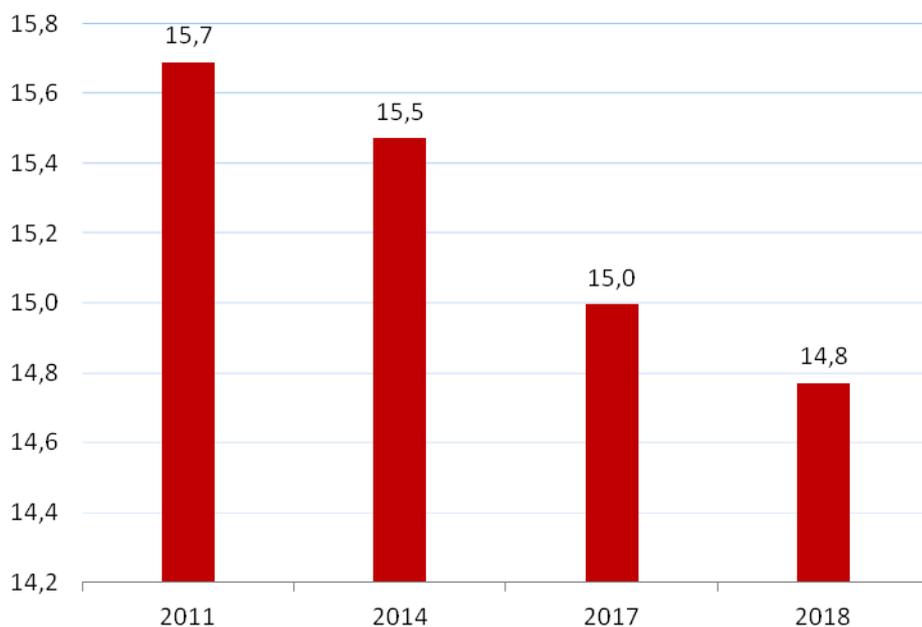


Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

Questi dati indicano una potenziale domanda di asili nido da parte delle famiglie, almeno per i bambini di età compresa fra i 24 e i 36 mesi, che si rivolge alle scuole d'infanzia per la loro maggiore accessibilità, sia dal punto di vista economico, sia per la più ampia disponibilità di posti sul territorio. Infatti, oltre alla carenza di servizi specifici per la fascia di età 0-3 anni, che caratterizza alcune regioni e aree geografiche, la gratuità del servizio (salvo la quota relativa alla mensa), può spingere le famiglie a optare verso le scuole d'infanzia.

La quota di anticipatari alla scuola d'infanzia in rapporto alla popolazione dei bambini di 2 anni decresce lievemente ma in maniera regolare nel tempo (Figura 4.5), passando dal 15,7% del 2011 (anno scolastico 2011/12) al 14,8% del 2018 (anno scolastico 2018/19). Questo andamento, associato al lieve incremento dell'offerta dei servizi educativi per la prima infanzia, ci permette di ipotizzare che implementando l'offerta di asili nido possa crescere la propensione delle famiglie a indirizzare i bambini di 2 anni verso percorsi educativi più "appropriati" per la loro età.

FIGURA 4.5 - BAMBINI ANTICIPATARI ALLA SCUOLA D'INFANZIA PER 100 BAMBINI DI 2 ANNI – ANNI 2011-2018

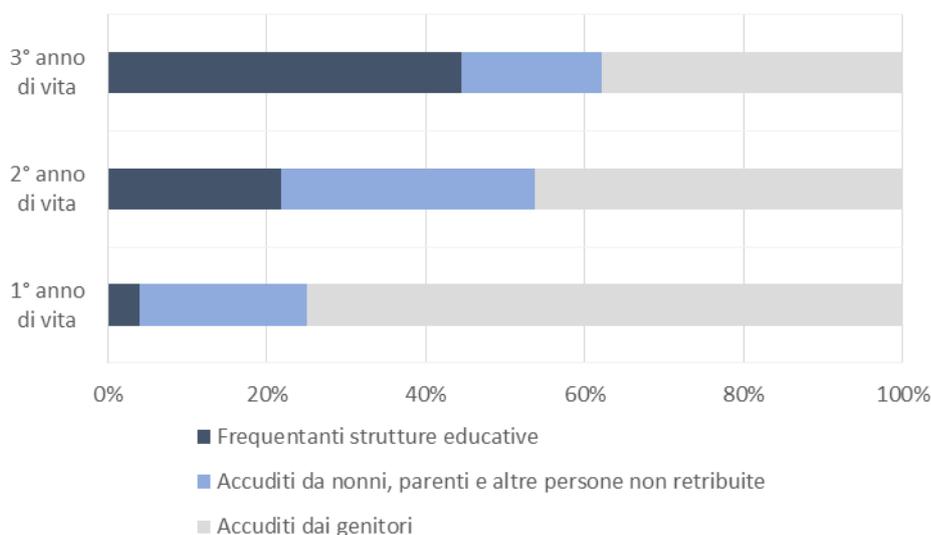


Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

I dati sulla frequenza di strutture educative nei primi tre anni di vita dei bambini evidenziano che le iscrizioni aumentano al crescere dell'età: si passa dal 4% di frequenza per i bambini che non hanno ancora compiuto un anno al 21,9% per quelli di un anno compiuto (fino al compimento del secondo) e si arriva al 45,8% per i bambini di 2 anni compiuti¹⁵(Figura 4.6). Questi dati sono spiegati da un lato dalla crescente propensione da parte delle famiglie all'utilizzo di servizi educativi al crescere dell'età del bambino (come illustrato nel capitolo successivo), dall'altro dalla maggiore disponibilità di servizi per i bambini di 1 e 2 anni compiuti rispetto alle strutture che accolgono i bambini più piccoli. In particolare per la fascia di età dai 24 ai 36 mesi l'offerta è ampliata sia dalle sezioni primavera, sia dalle iscrizioni nella scuola d'infanzia. Una parte di queste iscrizioni è relativa ai bambini che compiono 3 anni entro il 31 dicembre dell'anno scolastico in questione, quindi del tutto appropriate, una parte riguarda i bambini anticipatari, che potrebbero trovare collocazione più idonea nei nidi e in altri servizi specifici per la fascia di età 0-3 anni e un'ulteriore componente, molto rilevante anche se non molto consistente numericamente, è relativa ai bambini "irregolari", ovvero che compiono 3 anni oltre il 30 aprile.

¹⁵ Fonte: Indagine Eu-Silc, anno 2017

FIGURA 4.6 - BAMBINI SOTTO I 3 ANNI CHE FREQUENTANO SERVIZI EDUCATIVI, PER SINGOLO ANNO DI ETÀ – ANNO SCOLASTICO 2017/2018



Fonte: Indagine Eu-Silc, anno 2017

4.2. I costi sostenuti e le caratteristiche delle famiglie che utilizzano il nido

Dal punto di vista dei costi sostenuti dalle famiglie, i servizi educativi per la prima infanzia hanno un impatto significativo: nel 2018 circa 348.200 famiglie dichiarano di aver avuto spese per asili nido pubblici o privati nel corso degli ultimi 12 mesi, per un ammontare di quasi 624 milioni di euro¹⁶.

Il carico medio che deve sostenere una famiglia per il servizio di asilo nido, pari a 1.570 euro nel 2015, sale a 1.996 euro del 2017¹⁷. Questo dato, riferito all'insieme delle famiglie che si avvalgono di asili nido pubblici e privati, non si discosta significativamente dall'importo medio per utente pagato ai Comuni come compartecipazione alla spesa per i nidi pubblici, pari a 2.009 euro l'anno¹⁸.

I costi da sostenere per la frequenza degli asili nido contribuiscono, insieme ad altri fattori, a selezionare i bambini che accedono al servizio dal punto di vista del reddito familiare.

Infatti dall'indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie si riscontra che il reddito netto¹⁹ delle famiglie che usufruiscono del nido è mediamente più alto di quello delle famiglie che non ne usufruiscono:

¹⁶ Fonte: Istat - Indagine sulle Spese delle famiglie, ultimo anno disponibile

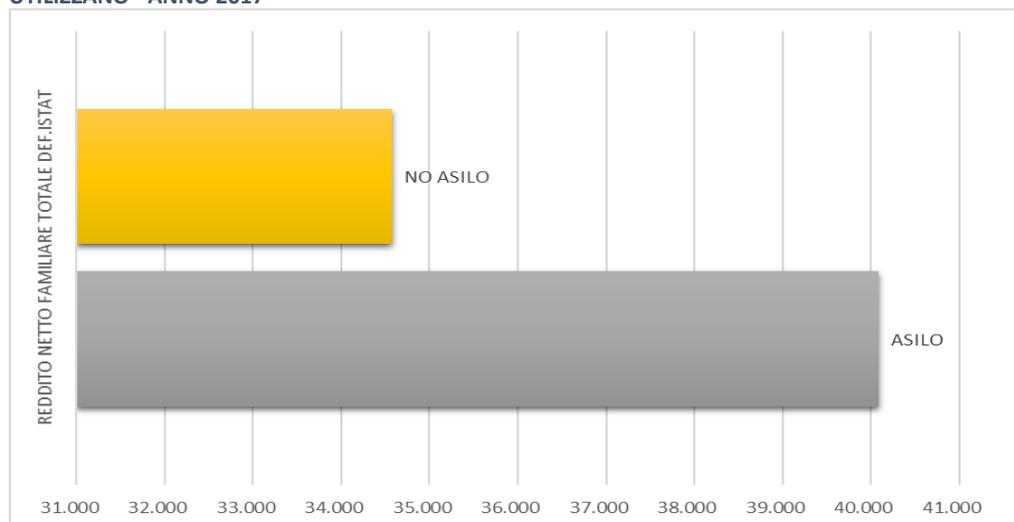
¹⁷ La media è calcolata sulle famiglie che hanno sostenuto una spesa per gli asili nido, sia pubblici che privati, negli ultimi 12 mesi al momento dell'intervista. Questi valori si riferiscono a tutte le famiglie che hanno avuto spese per asili nido, pubblici e privati, indipendentemente dal numero di mesi di frequenza e in alcuni casi anche per più figli iscritti al nido nello stesso anno.

¹⁸ Valore riferito ai nidi comunali a gestione diretta, nei casi di gestione mista, in appalto o in convenzione con i privati, la quota di compartecipazione degli utenti non è indicativa della spesa per le famiglie, poiché una parte viene introitata direttamente dai gestori privati

¹⁹ Il reddito netto familiare corrisponde alla definizione "italiana" di reddito disponibile, intesa come sommatoria dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati al netto delle imposte personali, delle tasse sull'abitazione e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti e autonomi.

40.092 euro annui contro 34.572 euro (Figura 4.7). Oltre ai costi del servizio vi sono altri fattori, legati al tradizionale ruolo di conciliazione dei servizi educativi, che tendono ad aumentare l'utilizzo del nido tra le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano e a ridurlo nelle famiglie monoreddito, a bassa intensità lavorativa e con minori disponibilità economiche. Dal lato della domanda, il nido viene scelto spesso per necessità, nel caso in cui entrambi i genitori lavorino, piuttosto che per la sua valenza educativa, dal lato dell'offerta agiscono sia la concentrazione delle strutture nei territori maggiormente sviluppati dal punto di vista economico, sia i criteri adottati dai Comuni per le priorità di accesso ai servizi, che spesso privilegiano i bambini con entrambi i genitori che lavorano.

FIGURA 4.7 - REDDITO NETTO FAMILIARE MEDIO DELLE FAMIGLIE CHE UTILIZZANO IL NIDO RISPETTO A QUELLE CHE NON LO UTILIZZANO - ANNO 2017



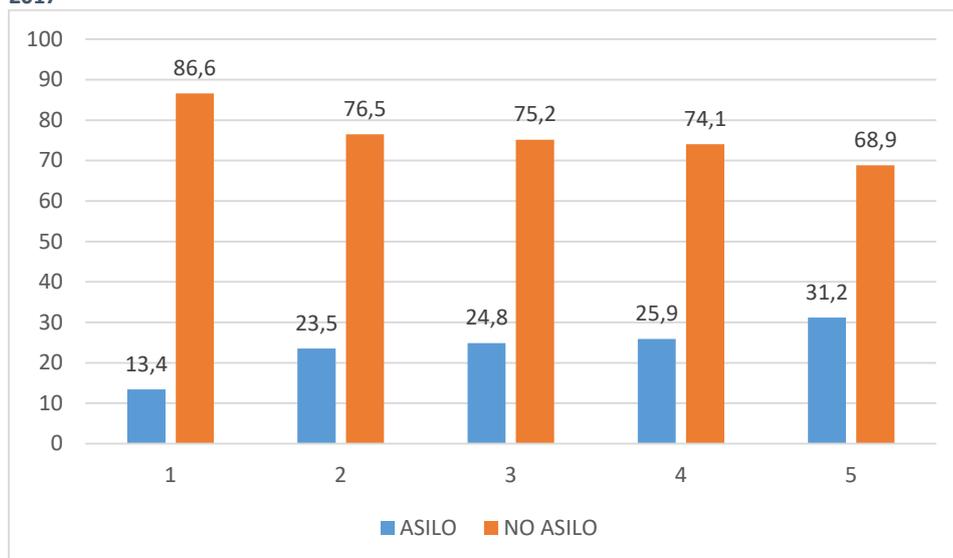
Fonte: Indagine Eu-Silc, anno 2017

La frequenza del nido è stata misurata distintamente nei cinque aggregati della popolazione che corrispondono ai quinti di reddito, ovvero in base a un parametro utilizzato per misurare la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Ordinando gli individui dal reddito equivalente più basso a quello più alto le famiglie sono state classificate in cinque gruppi (quinti). Il primo quinto comprende il 20% degli individui con i redditi equivalenti più bassi, il secondo quelli con redditi medio-bassi e così via fino all'ultimo quinto, che comprende il 20% di individui con i redditi più alti. La percentuale di famiglie che usufruisce del nido è decisamente più bassa per le famiglie che rientrano nel primo quinto (13,4%), aumenta di 10 punti percentuali nel secondo (23,5%), mentre nel terzo e nel quarto aumenta in misura molto più contenuta (24,8% e 25,9% rispettivamente); nell'ultimo quinto si ha di nuovo un incremento più consistente (31,2%) (Figura 4.8).

Oltre all'utilizzo del servizio crescente all'aumentare del reddito, si evidenzia quindi una particolare difficoltà delle famiglie più povere ad accedere al servizio, un tasso di utilizzo intorno al 25% per le tre fasce centrali della distribuzione e una propensione decisamente più alta (oltre il 30%) per la fascia di reddito più elevata.

Il rischio di povertà o esclusione sociale risulta quindi avere un impatto negativo discriminante sulle scelte familiari riguardo all'utilizzo del nido, a discapito della funzione di riequilibrio delle disuguaglianze socio-economiche che tale servizio dovrebbe avere.

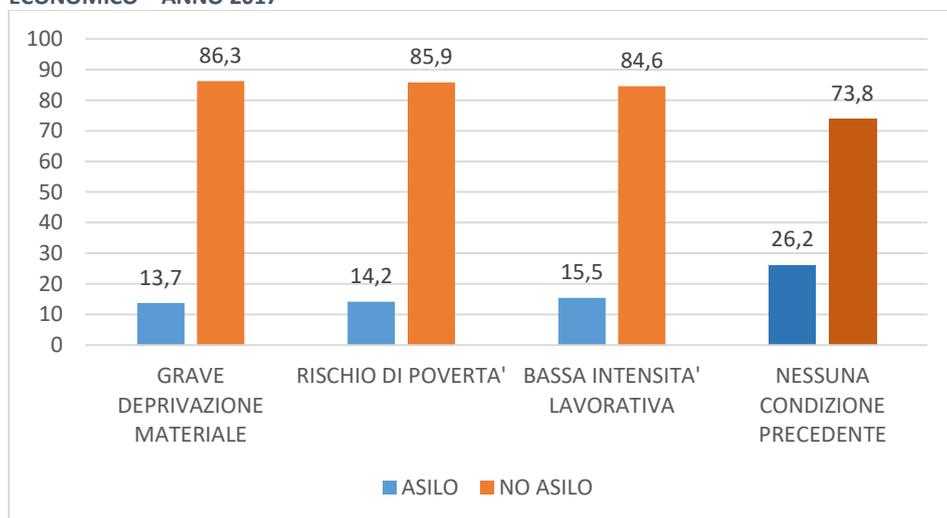
FIGURA 4.8 - PERCENTUALE DI FAMIGLIE CON BAMBINI DI 0-3 ANNI CHE UTILIZZANO IL NIDO PER QUINTI DI REDDITO – ANNO 2017



Fonte: Indagine Eu-Silc, anno 2017

Le tre tipologie di disagio che definiscono il rischio di povertà o esclusione sociale risultano tutte associate a percentuali di utilizzo del nido nettamente inferiori rispetto a quelle delle famiglie che non presentano alcuna condizione di disagio²⁰. La percentuale più bassa di frequenza di servizi educativi si ha per i bambini che appartengono a famiglie con grave deprivazione materiale (13,7%), poco più alte le quote associate al rischio di povertà (14,2%) e alla bassa intensità lavorativa (15,5%), mentre nelle famiglie senza alcun disagio l'analogha quota è il 26,2% (Figura 4.9).

FIGURA 4.9 - PERCENTUALE DI FAMIGLIE CON BAMBINI DI 0-3 ANNI CHE UTILIZZANO IL NIDO PER TIPOLOGIA DI DISAGIO ECONOMICO – ANNO 2017

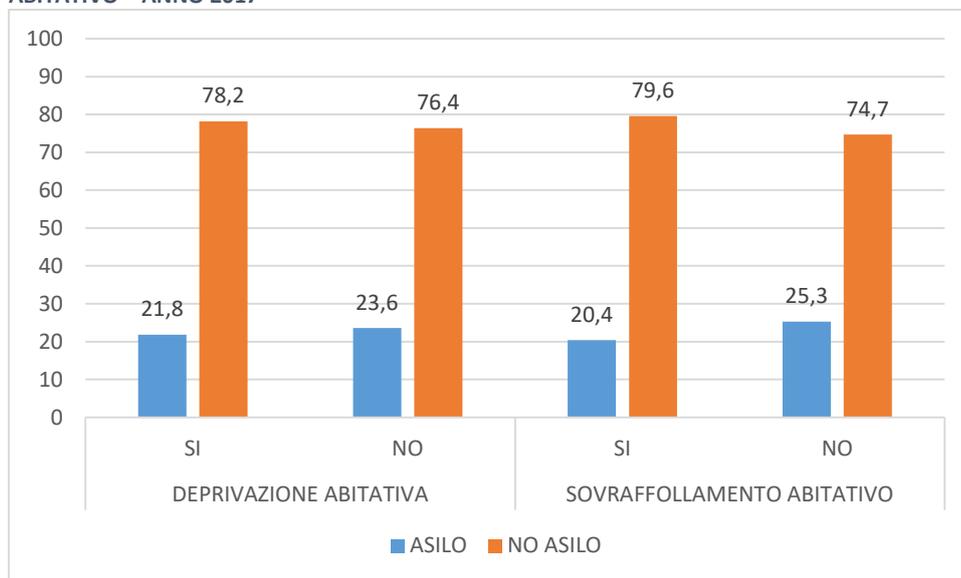


Fonte: Indagine Eu-Silc, anno 2017

²⁰ In base agli indicatori obiettivo della strategia Europa 2020 sono considerate famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale quelle che manifestino almeno una delle seguenti condizioni di disagio: grave deprivazione materiale (segnalano le difficoltà a disporre di beni o servizi essenziali per una vita decorosa), rischio di povertà (misura di povertà relativa: persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore a una soglia di rischio di povertà), bassa intensità di lavoro (difficoltà di partecipazione al mercato del lavoro).

La scarsa qualità abitativa non sembra invece influire significativamente sulle scelte di utilizzo del nido, al contrario di quanto osservato per le deprivazioni materiali: scelgono il nido il 21,8% delle famiglie che presentano deprivazione abitativa, rispetto a 23,6% delle famiglie in situazioni di non deprivazione (Figura 4.10); per le famiglie con problemi di sovraffollamento abitativo si ha che il 20,4% di esse sceglie il nido, contro il 25,3% di famiglie che optano per la stessa scelta pur non presentando tali problemi.

FIGURA 4.10 - PERCENTUALE DI FAMIGLIE CON BAMBINI DI 0-3 ANNI CHE UTILIZZANO IL NIDO PER TIPOLOGIA DI DISAGIO ABITATIVO – ANNO 2017



Fonte: Indagine Eu-Silc, anno 2017

5. L'asilo nido: il punto di vista delle famiglie²¹

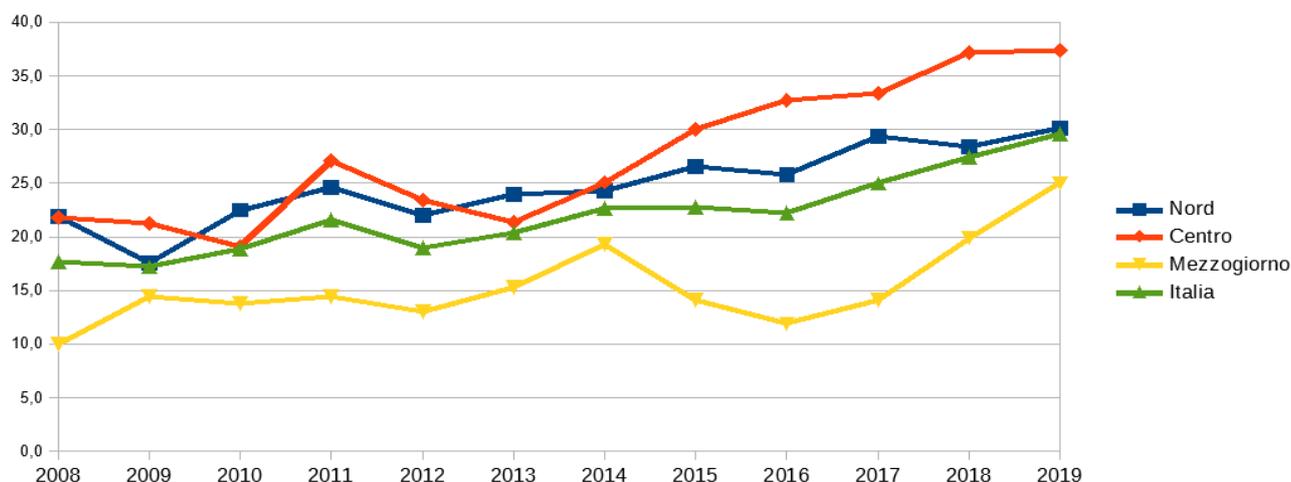
5.1. La partecipazione all'asilo nido

Il tasso di iscrizione al nido, in Italia, nell'arco di poco più di un decennio è cresciuto in maniera sensibile. Se nel 2008 su un contingente di bambini di 1.571.000 unità con età compresa tra 3 e 36 mesi risultava iscritto al nido il 17,7% di essi, nel 2019 tale tasso arriva al 29,6% su un contingente però di 1.328.000²². In termini assoluti si passa comunque da 278.000 iscritti a 393.000. A parità di contingente di popolazione rispetto al 2008 con il numero di iscritti del 2019 si avrebbe cioè un tasso di iscrizione al nido del 25%. La denatalità ha quindi contribuito alla crescita del tasso di iscrizione riducendo il denominatore, ma la crescita degli iscritti è stata comunque proporzionalmente maggiore del calo delle nascite.

Il tasso di partecipazione al nido aumenta per i bambini di tutte le fasce di età (Figura 5.1). Confrontando la media del triennio 2008-2010 e quello finale 2017-2019 si osserva un leggero ringiovanimento del collettivo: la quota di bambini tra 24 e 36 mesi è diventata il 60% rispetto al 64% del 2008-2010 a vantaggio delle età inferiori, forse un segnale ulteriore di allargamento della "cultura" del nido.

L'utilizzo del servizio di asilo nido si va quindi diffondendo e ci si avvicina così agli obiettivi fissati nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona ritenuti essenziali per il conseguimento degli obiettivi di Europa 2020²³ in termini di partecipazione complessiva al mercato del lavoro.

FIGURA 5.1 – TASSO DI ISCRIZIONE AL NIDO DEI BAMBINI DI 3-36 MESI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (PER 100 BAMBINI CON LE STESSA CARATTERISTICHE). ANNI 2008-2019



Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

²¹ La stesura del capitolo è a cura di Sante Orsini (Istat) e Francesca Dota (Istat).

²² L'indagine Aspetti della vita quotidiana rileva annualmente informazioni sulla frequentazione dell'asilo nido da parte dei bambini di 0-2 anni. In questo contributo per calcolare con precisione i tassi di partecipazione all'asilo nido la popolazione di riferimento è quella dei bambini di 3 ai 36 mesi (come previsto dalla normativa dei servizi educativi per la prima infanzia).

¹⁰ Nel 2002 il Consiglio europeo di Barcellona ha fissato obiettivi in questo ambito: "(...) gli Stati membri dovrebbero rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e sforzarsi per fornire, entro il 2010, tenuto conto della domanda e conformemente ai modelli nazionali di offerta di cure, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni" (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/71065.pdf).

5.1.1. Differenziali territoriali e sociali nella partecipazione al nido

L'andamento temporale è diversificato sul territorio, fino al 2014 la frequentazione dei nidi al Centro e al Nord oscilla intorno a valori simili, ma successivamente c'è una forte progressione del tasso di iscrizione nella ripartizione centrale che supera così il Nord, in crescita lenta, e diviene l'area del Paese dove l'utilizzo di questo servizio coinvolge la maggior quota di bambini. Al Sud e nelle Isole il 2014 è un momento invece di cesura in senso negativo: il tasso di iscrizione, che pure era cresciuto negli anni precedenti, cala fino al 2016 per poi riprendere nel periodo successivo e superare il livello raggiunto nel 2014 solo nel 2018. In definitiva, dal 2008 al 2019 al Centro il tasso di iscrizione al nido passa dal 21,8% al 37,4%, al Nord dal 21,9% al 30,1 e al Mezzogiorno dal 10,0% al 25,0%.

Il divario tra Centro-nord e Mezzogiorno rimane certo elevato ma in termini relativi si è ridotto: nel 2008 il tasso di iscrizione al Centro-nord era il doppio, nel 2019 è 1,3 volte.

L'utilizzo del servizio è diversificato anche in relazione alla dimensione demografica del comune di residenza ed è crescente al crescere dell'ampiezza del comune, anche se nel tempo il ricorso al nido è cresciuto ovunque. Nei comuni centro delle aree di grande urbanizzazione il tasso di iscrizione al nido tra il triennio 2008-2010 e quello 2017-2019 è passato da un quinto ad un terzo dei bambini tra 3 e 36 mesi; quello dei residenti nei comuni della cintura delle aree di grande urbanizzazione partiva da livelli simili ed è arrivato al 27,3%; nei comuni con oltre 50.000 abitanti dal 22,8% al 28,9%, in quelli tra 10.000 e 50.000 dal 18,0% al 28,5% e, infine, in quelli di dimensione inferiore dal 12,1% al 21,2%. In generale l'andamento sembra seguire quello dell'offerta dei posti disponibili che vede i comuni di dimensioni maggiori maggiormente favoriti rispetto al resto dei comuni²⁴.

TAVOLA 5.1 - BAMBINI DI 3-36 MESI ISCRITTI AL NIDO PER RIPARTIZIONE E TIPO DI COMUNE. MEDIE TRIENNALI 2008-2010 E 2017-2019. (PER 100 BAMBINI CON LE STESSE CARATTERISTICHE)

Ripartizione geografica e tipo di comune	Triennio	
	2008-2010	2017-2019
Nord	20,6	29,3
Centro	20,7	36,1
Mezzogiorno	12,7	19,8
Comuni centro dell'area metropolitana	21,4	35,1
Comuni periferia dell'area metropolitana	21,2	27,3
Comuni fino a 10.000 abitanti	12,1	21,2
Comuni da 10.001 a 50.000 abitanti	18,0	28,5
Comuni da 50.001 abitanti e più	22,8	28,9
Italia	17,9	27,3

Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

C'è però un divario che non accenna a ridursi, tutt'altro ed è quello socio-economico. Con riferimento al titolo di studio più alto posseduto in famiglia i bimbi iscritti al nido figli di genitori laureati sono passati dall'essere il 37% del totale nel triennio 2008-2010 al 47% del triennio 2017-2019, i bimbi figli di diplomati sono scesi dal 49% al 40%, mentre la quota di bimbi figli di genitori con al massimo la scuola dell'obbligo sono la quota

²⁴ Istat, Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno scolastico 2016/2017. Statistiche report del 21/03/2019.

residuale e pressoché stabile. Andamento che non ha un analogo corrispettivo nell'andamento della quota di genitori di bimbi tra 3 e 36 mesi per titolo di studio più alto in famiglia: i laureati nel triennio 2008-2010 erano il 24,5% e diventano il 27,6%, diplomati pesano grosso modo lo stesso (48,2%-48,9%), mentre chi ha al massimo l'obbligo scolastico passa dal 27,3% al 23,3%) evidenziando come esistano delle propensioni (o delle chances) all'utilizzo del nido molto differenziate per status dei genitori.

TAVOLA 5.2 - BAMBINI DI 3-36 MESI PER ISCRIZIONE AL NIDO E TITOLO DI STUDIO PIÙ ALTO DEI GENITORI. MEDIE TRIENNALI 2008-2010 E 2017-2019. (COMPOSIZIONE %)

Titolo di studio più alto del genitore	Triennio			
	2008-2010		2017-2019	
	Iscritti	Totale	Iscritti	Totale
Dottorato di ricerca o laurea	37,2	24,5	46,7	27,6
Diploma superiore	49,3	48,2	40,3	48,9
Licenza media o inferiore	13,6	27,3	13,0	23,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

Il tasso di utilizzo del servizio di asilo nido è sempre stato in verità molto differente tra i bambini a seconda che provenissero da famiglie con titoli di studio alti o meno. Nel 2008 erano iscritti al nido il 26,7% dei bambini con genitori almeno laureati, il 18,0% di quelli con genitori con un diploma superiore e il 9,2% di genitori con al massimo l'obbligo scolastico: un rapporto quasi di tre a uno tra i primi e gli ultimi. Nel 2019 i corrispondenti tassi diventano, rispettivamente, 41,6%, 26,9% e 17,3%: il rapporto cala poco al disotto di due volte e mezzo, un miglioramento non sufficiente ad intaccare i differenziali socio-economici nella fruizione del servizio.

Il ricorso al nido d'infanzia riguarda soprattutto i bimbi di genitori occupati: nel triennio 2017-2019 circa il 60% dei bambini iscritti al nido sono figli di dual earner e il 10% di monogenitori occupati, quote variate di poco rispetto al triennio 2008-2010. Un quarto dei bimbi frequentanti è invece rappresentato da figli di coppie in cui lavora un solo genitore, generalmente il padre e anche in questo caso la proporzione è poco variata nel tempo.

Il comportamento dei genitori riguardo alla iscrizione al nido dei figli in base alla loro età differisce molto in relazione alla condizione occupazionale. Si possono quindi individuare fondamentalmente due tipologie di utenza: quella con genitori occupati e quella con almeno un genitore potenzialmente disponibile per svolgere le attività di cura.

Nel caso di genitori che lavorano (coppie in cui lavorano entrambi o monogenitori occupati) non solo l'utilizzo è maggiore, ma avviene anche più precocemente: oltre il 40% dei loro figli tra 3 e 36 mesi è iscritto e oltre l'80% ha meno di 24 mesi. Aspetto che, visto il peso della categoria, caratterizza fortemente il contingente di bambini che frequentano il nido.

L'altro profilo di utenza, quello in cui almeno un genitore non lavora, utilizza di meno il nido (meno di un quinto dei bambini è iscritto) e lo utilizza prevalentemente quando il bambino ha almeno 24 mesi.

Rispetto al passato il profilo dell'utenza si è modificato fondamentalmente nel senso di polarizzarne alcune caratteristiche. La tendenza all'iscrizione precoce ha riguardato soprattutto i genitori occupati, con più esigenze quindi di conciliazione lavoro famiglia.

La caratterizzazione principale del nido come strumento di conciliazione tra vita lavorativa e attività di cura delle famiglie ha quindi delle ragioni strutturali, almeno sotto il profilo delle caratteristiche dell'utenza.

TAVOLA 5.3 - BAMBINI DI 3-36 MESI ISCRITTI AL NIDO PER ETÀ E CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEI GENITORI (A) (MEDIE TRIENNALI 2008-2010 E 2017-2019)

	Media 2008-2010								Media 2017-2019							
	Iscritti al nido (tassi)				Composizione %				Iscritti al nido				Composizione%			
	età in anni compiuti				età in anni compiuti				età in anni compiuti				età in anni compiuti			
	2	1	0	totale	2	1	0	totale	2	1	0	totale	2	1	0	totale
genitore occupato	44,3	28,1	3,2	27,1	66,7	82,0	64,5	71,6	59,1	42,1	12,6	40,6	62,9	79,6	87,7	70,0
almeno un genitore non occupato	20,5	5,6	1,5	9,7	33,3	18,0	35,5	28,4	33,5	10,2	1,4	15,5	37,1	20,4	12,3	30,0
totale	32,0	16,3	2,3	18,0	100,0	100,0	100,0	100,0	46,0	25,7	6,2	27,4	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Genitore occupato è formato da coppie in cui entrambi lavorano o monogenitore occupato

Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

Nel corso degli anni ai servizi per la prima infanzia, di cui il nido di infanzia è una componente fondamentale, viene riconosciuto un ruolo cruciale, non solo nel sostegno alla genitorialità, ma anche come strumento fondamentale nei percorsi di crescita del bambino. Con il Decreto legislativo n. 65 del 2017 i servizi educativi per l'infanzia vengono ricondotti alla sfera educativa piuttosto che al comparto assistenziale, con l'obiettivo di garantire la continuità del percorso educativo e scolastico dalla nascita fino ai sei anni di età.

Si tratta della emersione legislativa di una concezione del ruolo degli asili nido che sembra essere già ben presente in primo luogo nella consapevolezza dei genitori. Se guardiamo alle motivazioni principali indicate per l'iscrizione di un bambino al nido si può osservare come la funzione pedagogica del nido sia sempre stata indicata e sia progressivamente cresciuta in importanza nel tempo.

Nel 2008, l'importanza dal punto di vista educativo era indicato come motivo della frequenza già per il 39,1% dei bambini tra 3 e 36 mesi di età, per il 27,7% era fondamentale per farlo stare in compagnia di altri bambini e per il rimanente 33,3% la motivazione atteneva al sostegno alla genitorialità (costo della baby sitter, indisponibilità di un familiare per accudirli).

Nel 2019 la funzione educativa vale per il 44,3% dei bambini, la socializzazione per il 20,4% e il sostegno alla cura per il 35,3%.

Certamente le motivazioni sono differenziate in base all'età del bambino. Per i bambini con meno di 24 mesi prevale la motivazione legata alla cura e riguarda nel 2019 la metà dei casi. La funzione educativa diviene, invece, prevalente tra i 24 e i 36 mesi (48,6%) così come cresce il ruolo attribuito alla socializzazione (23,6%).

La struttura delle motivazioni è legata alle caratteristiche dell'utenza precedentemente descritte. Come è lecito aspettarsi nel caso di genitori che lavorano il motivo prevalente per l'iscrizione concerne il sostegno all'attività di cura (45,6%), segue la funzione educativa (37,8%) e la socializzazione (17,0%). Vista la rilevanza di questa componente di utenza questa struttura determina sostanzialmente quella dell'intero collettivo.

Nei casi invece in cui c'è potenzialmente un genitore in grado di seguire il bambino la scelta di mandarlo al Nido è legata (prevalentemente) alla funzione educativa (56,7%) o alle esigenze di socializzazione (26,9%) e (meno) ad esigenze di sostegno alla cura (15,7%).

TAVOLA 5.4 - BAMBINI DI 3-36 MESI ISCRITTI AL NIDO PER ETÀ, CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEI GENITORI E MOTIVO DI ISCRIZIONE (A) (MEDIE TRIENNALI 2008-2010 E 2017-2019)

ETA' DEL BAMBINO E CONDIZIONE GENITORI	Motivo principale iscrizione					
	Per la funzione educativa		Per la socializzazione con altri bambini		Per sostegno all'attività di cura	
	2008	2019	2008	2019	2008	2019
Meno di 2 anni	33,6	35,0	24,8	14,7	40,7	49,7
2-3 anni	42,6	48,6	29,4	23,6	28,0	27,8
Genitore occupato	36,7	37,8	26,7	17,0	37,1	45,6
Almeno un genitore non occupato	47,1	56,7	30,9	26,9	20,6	15,7
Totale	39,1	44,3	27,7	20,4	33,2	35,3

(a) Genitore occupato è formato da coppie in cui entrambi lavorano o monogenitore occupato

Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

Rispetto al 2008 la struttura delle preferenze delle due tipologie di utenza è andata maggiormente caratterizzandosi. Nel caso dei genitori occupati, infatti, nel 2008 la struttura delle preferenze era più equilibrata: funzione educativa e supporto alla cura avevano un rilievo simile (36,7% e 37,1%, rispettivamente) e anche la esigenza di socializzazione era tenuta in maggior conto (26,7%). Le esigenze di supporto alla cura sono quindi nel tempo divenute più cogenti, almeno per questo segmento di utenza, probabilmente anche per la rarefazione delle reti di sostegno familiare.

Per contro la struttura delle motivazioni quando c'è la disponibilità di un genitore (fondamentalmente la madre) per la cura anche in passato non era, almeno nella gerarchia reciproca, molto diversa: la funzione pedagogica veniva indicata dal 47,1%, la socializzazione dal 30,9% e la cura al restante 20,6%. Per questo gruppo quindi si è accentuata la caratterizzazione educativa del servizio.

5.2. Motivi dell'iscrizione al nido, tra emersione della funzione educativa e impellenza del supporto alla cura

Le motivazioni per l'iscrizione al nido sono differenti sul territorio, più che in passato. Al Nord funzione educativa e supporto all'attività di cura sono relative a quote simili di bambini (40,7% e 42,2%, rispettivamente), mentre l'esigenza di socializzazione è indicata per il 17,1%; al Centro ha maggior rilievo la funzione educativa (57,1%), il supporto alla cura riguarda il 29,1% e la socializzazione una quota minima di bambini il 13,8%; infine nel Mezzogiorno alla funzione educativa viene dato lo stesso rilievo che al Nord, al sostegno all'attività di cura lo stesso che al Centro, mentre alla socializzazione più importanza che altrove (30,7%).

Nel 2008 al Nord funzione educativa e supporto alla cura erano indicati dal 39,7% e dal 36,1% degli iscritti e la socializzazione dal 24,2%. Nella ripartizione centrale prevaleva l'indicazione del supporto ai genitori (40,4%), seguita dalla importanza educativa (34,3%) e dalla socializzazione (25,3%). Un profilo quindi simile a quello del Nord, anche nei livelli quasi a poter parlare di un modello territoriale unico. Nel Mezzogiorno prevaleva una indicazione delle motivazioni in cui il supporto al lavoro di cura era poca cosa rispetto alla funzione educativa (43,3%) e di socializzazione (40,6%).

Si è quindi passati da una struttura delle motivazioni all'iscrizione che sul territorio contrapponeva il Centro-nord al Mezzogiorno, ad una in cui ogni ripartizione geografica presenta la sua specificità.

Anche rispetto alle caratteristiche del comune di residenza la situazione è cambiata nel tempo. È soprattutto nei grandi comuni metropolitani e in quelli della loro periferia che il motivo educativo diviene maggioritario, mentre il supporto all'attività di cura si riduce a meno di un terzo dei casi. Nel resto dei comuni invece cresce

in particolare la motivazione del supporto alla attività di cura, in particolare tra quelli con più di 10.000 abitanti.

Si conferma anche da questo punto di vista una accentuazione del carattere territoriale della fruizione e probabilmente anche dell'offerta del servizio di asilo nido.

TAVOLA 5.5 - BAMBINI DI 3-36 MESI ISCRITTI AL NIDO PER MOTIVO DELL'ISCRIZIONE E AREA GEOGRAFICA DI RESIDENZA. ANNI 2008-2019 (PER 100 BAMBINI ISCRITTI AL NIDO DELLA STESSA ZONA)

Ripartizione geografica e tipo di comune	motivo principale iscrizione					
	Per la funzione educativa		Per la socializzazione con altri bambini		Per sostegno all'attività di cura	
	2008	2019	2008	2019	2008	2019
Nord	39,7	40,7	24,2	17,1	36,1	42,2
Centro	34,3	57,1	25,3	13,8	40,4	29,1
Mezzogiorno	43,3	40,1	40,6	30,7	16,1	29,2
Comuni centro dell'area metropolitana	20,6	61,6	41,0	12,0	38,4	26,4
Comuni periferia dell'area metropolitana	27,4	50,2	16,0	19,9	56,6	29,9
Comuni fino a 10.000 abitanti	39,0	44,2	30,5	21,0	30,5	34,9
Comuni da 10.001 a 50.000 abitanti	47,6	40,2	29,5	26,8	23,0	33,0
Comuni da 50.001 abitanti e piu'	52,9	35,1	21,2	17,4	25,9	47,5
Italia	39,1	44,3	27,7	20,4	33,2	35,3

Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

La differenziazione nel modello culturale di approccio al nido è avvenuta particolarmente al Centro. Se consideriamo i profili di utenza sul territorio si può osservare che dal punto di vista dell'occupazione dei genitori Nord e Centro sono simili: praticamente il 72% degli iscritti ha i genitori occupati e il restante 28% ha almeno un genitore che potrebbe prendersi cura di loro. Questo significa che la differenziazione rispetto alle motivazioni non può essere legata a differenze nei profili di utenza e che al Centro l'emersione della valenza educativa del servizio è stata più forte che al Nord e ha riguardato entrambi i segmenti di utenza.

Al Mezzogiorno resiste ancora il modello che vede una utenza più motivata dalla funzione educativa e socializzante del servizio, pur se aumenta la motivazione legata al supporto alla cura a fronte di una composizione dell'utenza quasi stabile in termini di composizione rispetto alla condizione dei genitori.

Anche al Nord tutto sommato il modello culturale di approccio al nido mostra una certa persistenza: la quota di bambini con almeno un genitore non occupato aumenta, ma la motivazione legata al supporto alla cura aumenta il suo rilievo più di quanto avvenga per la funzione educativa.

5.3. La mancata partecipazione all'asilo nido

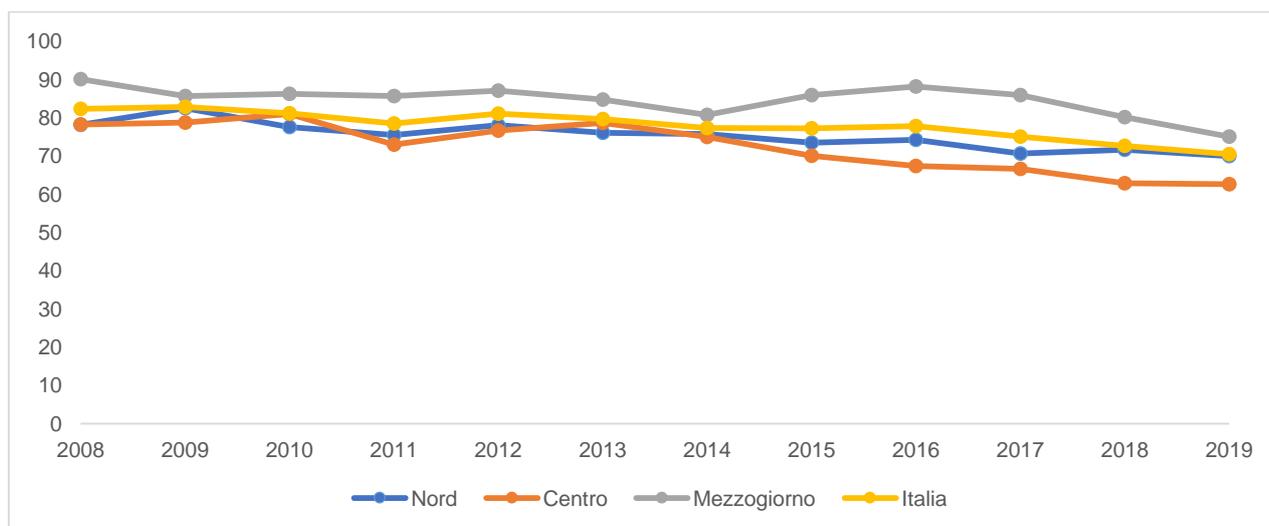
Tra il 2008 e il 2019 la quota di bambini con meno di 3 anni che non frequentano l'asilo nido è diminuita, passando dall'82,3% al 70,4%²⁵(Figura 5.2). Il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno è rimasto costante nel tempo, caratterizzato da una minore partecipazione ai servizi educativi per la prima infanzia dei bambini del Sud e delle Isole. Tuttavia, tra il 2008 e il 2019 proprio nel Mezzogiorno si è registrato un significativo calo del numero di bambini non iscritti al nido (-15 punti percentuali). Una riduzione analoga a quella che ha interessato le regioni del Centro Italia (-15,6%) e di gran lunga più alta di quella registrata al Nord (-8,2%). Nel Mezzogiorno, inoltre, proprio nel periodo 2017-2019, la quota di bambini che non frequentano l'asilo nido si è ridotta del 10%, a fronte del 4% del Centro e dello 0,7% del Nord; un possibile effetto delle politiche

²⁵ Prima e ultima annualità di indagine per le quali è disponibile questo indicatore.

di sostegno alle famiglie introdotte nel 2016²⁶. Anche considerando il calo demografico che ha interessato questa fascia di età, non si spiegherebbe la riduzione del tasso di mancata partecipazione all'asilo nido nel Mezzogiorno. Infatti, nel triennio 2017-2019, al Sud e Isole, la riduzione della popolazione di bambini al di sotto dei tre anni è stata meno marcata che in altre aree del Paese (-4,6% rispetto al -7,1% del Centro e al -5,6% del Nord).

Dunque, le aree del paese dove è minore la partecipazione all'asilo nido – quelle più svantaggiate economicamente - sembrano rispondere positivamente agli interventi finalizzati ad incentivare una maggiore partecipazione ai servizi educativi per la prima infanzia, in questo modo si riduce il rischio che il divario economico tra Nord e Mezzogiorno possa ripercuotersi sulle scelte educative delle famiglie.

FIGURA 5.2 - BAMBINI DI 3-36 MESI CHE NON FREQUENTANO L'ASILO NIDO PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (PER 100 BAMBINI DELLA STESSA ETÀ). ANNI 2008-2019



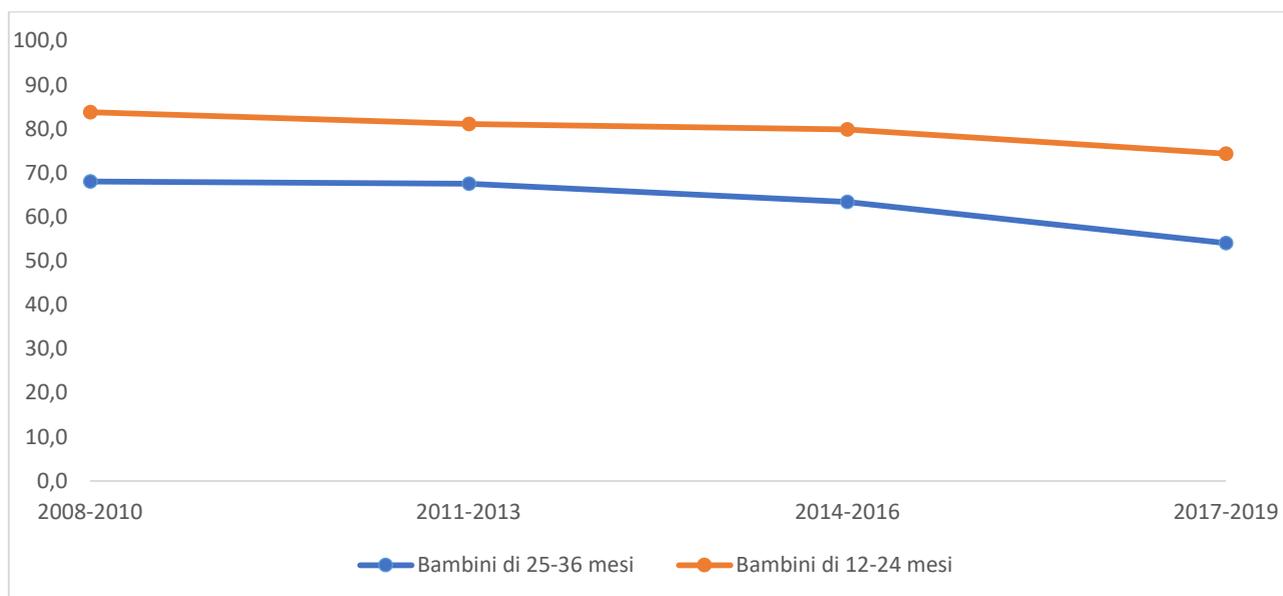
Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

Il numero di bambini non frequentanti l'asilo nido si riduce all'aumentare dell'età del bambino. Nel 2019, la percentuale di bambini che non frequentano il nido è del 93% tra i bambini di età inferiore ad un anno e scende al 49% circa - quasi la metà - tra i bambini di 24-36 mesi (Figura 5.3). Nel 2008 il tasso di non partecipazione al nido presenta lo stesso andamento per età, rimanendo piuttosto elevato anche tra i bambini di 24-36 mesi (69%). Se si osserva l'andamento medio dei tassi di mancata partecipazione ai servizi educativi per la prima infanzia per classi di età, tra il 2008 e il 2019, il calo maggiore si osserva proprio nell'ultimo triennio, in modo particolare per i bambini di 24-36 mesi (dal 63,4% del periodo 2014-2016 al 54,1% del triennio 2017-2019). Anche questo può essere letto come un segnale positivo delle misure di sostegno alle famiglie introdotte a seguito della Legge n. 232/2016.

Se entro i 24 mesi, e in particolare entro l'anno di età, le famiglie tendono a non iscrivere i bambini all'asilo nido, per preservarne le condizioni di salute e perché gli strumenti di conciliazione a disposizione delle madri (ad esempio, permesso per allattamento, maternità facoltativa) lo consentono, quando il bambino è più grande e può godere della socializzazione con i pari aumenta la probabilità che frequenti l'asilo nido, soprattutto – sembrerebbe – se incentivato da misure di sostegno alle famiglie.

²⁶ La legge n. 232/2016, art. 1 comma 355 ha introdotto l'erogazione, a decorrere dal 2017, di un buono annuo di 1.000 euro a copertura di spese sostenute per asili nido pubblici e privati o per l'acquisto di servizi di assistenza domiciliare per bambini affetti da gravi patologie croniche. Dal 2019 tale contributo è stato innalzato a 1.500 euro.

FIGURA 5.3 - BAMBINI DI 12-36 MESI CHE NON FREQUENTANO L'ASILO NIDO PER CLASSI DI ETÀ (PER 100 BAMBINI DELLA STESSA ETÀ), ANNI 2008-2019.



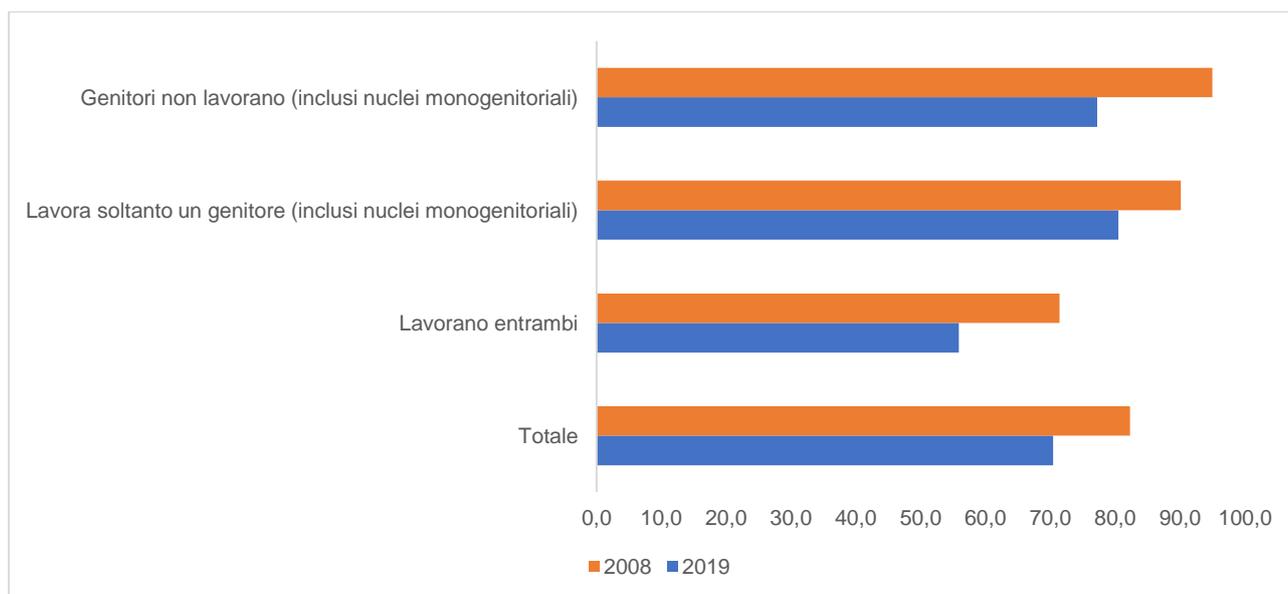
Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

Il tasso di non partecipazione al nido è più basso tra i bambini con almeno un genitore laureato: pari al 58,4% a fronte dell'82,7% dei bambini che vivono in famiglie in cui il titolo di studio più alto è la licenza media. Questa tendenza si osserva anche nel 2008 (73% contro il 91% circa), ma nel 2019 il *gap* di mancata partecipazione tra bambini con genitori più istruiti e meno istruiti si amplia, a svantaggio dei bambini che vivono in famiglie con minori risorse educative (un divario di 24,3 punti percentuali nel 2019 rispetto ai 17,5 del 2008).

I servizi educativi alla prima infanzia sono prima di tutto uno strumento volto a favorire la conciliazione tra attività lavorativa e vita familiare, lo dimostrano anche i dati della partecipazione ai servizi educativi per la prima infanzia che evidenziano un tasso di mancata partecipazione più elevato tra i bambini che vivono in famiglie in cui lavora soltanto un genitore (80,5%) o nelle quali entrambi sono fuori dal mercato del lavoro (77,2%) (Figura 5.4). Tuttavia, rispetto al 2008, il tasso di mancata partecipazione si è ridotto maggiormente tra i bambini che vivono in famiglie in cui entrambi i genitori non lavorano (-17,8% rispetto al -15,5% delle famiglie *dual earner*). Un segnale positivo che, da un lato, evidenzia una relativa maggiore accessibilità dei servizi per la prima infanzia alle fasce più svantaggiate della popolazione – ampliate in seguito alla crisi economica - e, dall'altra, mette in luce il potenziale mutamento culturale nei modelli di cura familiari, nei quali più che in passato si attribuisce ai servizi educativi per la prima infanzia un ruolo importante per lo sviluppo educativo dei bambini in età prescolare, oltre che di strumento di conciliazione tra lavoro e famiglia²⁷.

²⁷ Dagli anni '90 si è affermata la consapevolezza del ruolo educativo dei servizi rivolti agli utenti tra 0 e 2 anni. Una acquisizione che lentamente è stata recepita nelle fonti normative: la legge 285/1997 ha introdotto la dizione di "servizi socio-educativi per la prima infanzia"; la finanziaria del 2002 (legge 448/2001), ha istituito il fondo nazionale per gli asili nido, definendoli strutture finalizzate alla formazione e alla socializzazione dei bambini di età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni (<https://www.openpolis.it/esercizi/la-presenza-degli-asili-nido/>).

FIGURA 5.4 - BAMBINI DI 3-36 MESI CHE NON FREQUENTANO L'ASILO NIDO PER CONDIZIONE LAVORATIVA DEI GENITORI (PER 100 BAMBINI DELLA STESSA ETÀ). ANNI 2008-2019.



Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

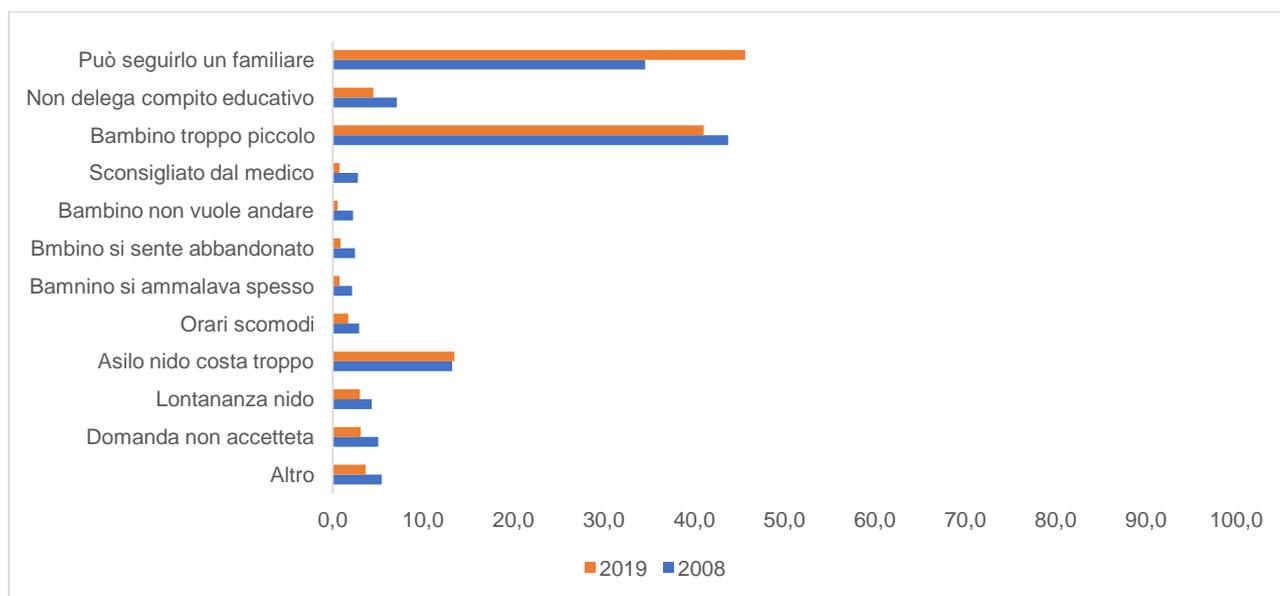
5.3.1. Non frequentare l'asilo nido: il più delle volte una scelta delle famiglie

La mancata partecipazione ai servizi educativi per la prima infanzia da parte dei bambini di 3-36 mesi nella maggior parte dei casi rappresenta l'esito di una scelta delle famiglie, tra i diversi motivi che le famiglie potevano indicare prevalgono la disponibilità di un familiare che si occupa del bambino e l'età ("troppo piccolo per il nido"). Le diverse motivazioni sono state aggregate in un unico indicatore di motivazione della mancata partecipazione al nido²⁸.

Tra i motivi prevalenti per cui i bambini al di sotto dei tre anni non frequentano il nido, da una parte, prevalgono l'età o le condizioni di salute del bambino (42%), dall'altra, la presenza di un familiare che se ne può occupare, unita alla non disponibilità a delegare ad altri il proprio compito educativo (38,5%) (Figura 5.5).

²⁸ La domanda sul motivo della non frequentazione del nido prevedeva più possibilità di risposta (domanda rifiutata; lo segue un membro della famiglia; lontananza nido; non delega ad altri compito educativo; il bambino si ammalava spesso; il bambino può sentirsi abbandonato; il bambino non vuole andare; lo ha sconsigliato il medico; bambino troppo piccolo; costo eccessivo; orari scomodi). Le diverse modalità sono state combinate ed aggregate in un'unica variabile a tre modalità che classifica i motivi in base alla loro ricorrenza: 1) motivi indipendenti dalla famiglia (costo eccessivo, lontananza, orari scomodi, domanda rifiutata); 2) motivi legati ad età e/o salute del bambino, per chi ha indicato prevalentemente che "il bambino è troppo piccolo", spesso combinato con le modalità "lo ha sconsigliato il medico" e/o "perché si ammalava spesso"; 3) presenza di un familiare che se ne occupa e/o non disponibilità a delegare il proprio compito educativo. L'aggregazione è stata indotta anche dalla circostanza che i motivi indicati tendevano a presentarsi o come unica modalità di risposta o, quando presenti più risposte, associati in maniera coerente alla modalità in cui sono stati successivamente classificati. Nei casi residuali di combinazione di risposte afferenti a diverse modalità di riclassificazione, questa è stata effettuata tenendo conto della ricorsività delle combinazioni di modalità di risposta: ad esempio, se in un caso sono stati indicati motivi legati all'età, alla salute e solo un motivo indipendente alla famiglia, come la lontananza dalla struttura, quel caso è stato classificato come motivo legato all'età e alla salute del bambino, perché numericamente prevalenti rispetto ad altra tipologia di motivi.

FIGURA 5.5. BAMBINI DI 3-36 MESI CHE NON FREQUENTANO L'ASILO NIDO PER DETTAGLIO DEL MOTIVO DELLA NON ISCRIZIONE (A) (PER 100 BAMBINI DELLA STESSA ETÀ). ANNI 2008-2019.

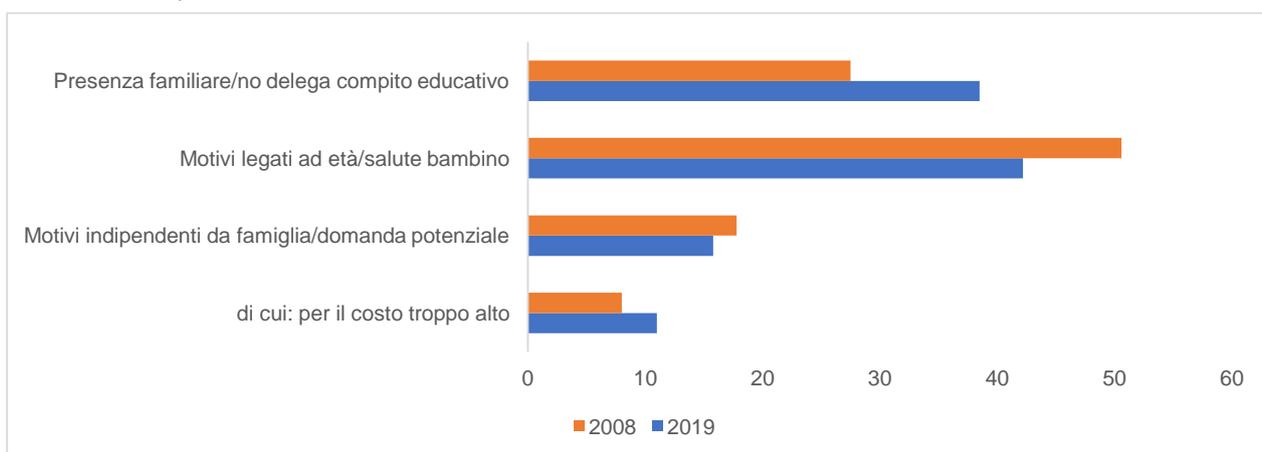


(a) Possibili più risposte

Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

Sembrerebbe, quindi, che la maggior parte delle famiglie considerino secondario il ruolo educativo dei servizi per la prima infanzia, in gran parte perché ritengono il bambino ancora piccolo per poterne fruire, ovvero perché nell'organizzazione familiare dell'attività di cura è centrale il ruolo della famiglia. Tuttavia, si segnala che la percentuale di chi non delega il proprio ruolo educativo si è ridotta rispetto al passato (dal 7,1% del 2008 al 4,5% nel 2019). Questo indicatore, se letto insieme all'incremento nel tempo di famiglie che scelgono il nido per la sua funzione educativa, può essere interpretato come ulteriore segnale del cambiamento culturale dei modelli familiari di gestione dell'attività di cura, nei quali progressivamente i servizi educativi per la prima infanzia assumono maggiore centralità che in passato.

FIGURA 5.6. BAMBINI DI 3-36 MESI CHE NON FREQUENTANO L'ASILO NIDO PER MOTIVO DELLA NON ISCRIZIONE (PER 100 BAMBINI DELLA STESSA ETÀ). ANNI 2008-2019.



Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

Come prevedibile, la percentuale dei bambini che non frequentano il nido per motivi legati all'età o alle condizioni di salute diminuisce all'aumentare dell'età, risultando massimo tra i bambini di età inferiore ad un

anno (il 58,5% nel 2019 e il 57,1% nel 2008). Si scende al di sotto del valore medio nei casi in cui entrambi i genitori lavorano (39%) e pertanto hanno più necessità di conciliare l'attività lavorativa e di cura²⁹.

La presenza di un familiare che si occupa dell'attività di cura è il motivo che, più di altri, viene indicato come unica risposta, in aumento di oltre 10 punti percentuali dal 2008 (il 34,7% nel 2019 e il 23% nel 2008). La percentuale di bambini che non frequentano il nido perché c'è un familiare che si occupa di loro cresce all'aumentare dell'età, il che vuol dire che quando sono più piccoli prevalgono motivi legati all'età o alle condizioni di salute, quando crescono se non vanno al nido è perché l'attività di cura è gestita in ambito familiare. Inoltre, la percentuale di bambini che non frequentano il nido perché c'è qualcuno in famiglia che si prende cura di loro è più alta se entrambi i genitori lavorano (47,9%), rispetto ai bambini che vivono in famiglie in cui lavora un solo genitore (36,5%), che nella maggior parte dei casi è il padre. È verosimile che nei casi di famiglie *dual earner* siano i nonni a fungere da *care givers*, in quelli di famiglie *male breadwinner* la madre. Dunque, sembrerebbe che l'asilo nido sia considerato da queste famiglie prevalentemente una struttura di supporto all'attività di cura, che diventa meno essenziale se nell'ambito della rete familiare c'è qualcuno disponibile ad assolvere il ruolo di *care giver*. Se si considera il numero dei figli in famiglia, la percentuale di bambini non frequentanti l'asilo nido perché c'è un familiare che si occupa di loro è più alta nei casi di famiglie con figli unici, viceversa si riduce se ci sono almeno due figli.

Se per la maggior parte delle famiglie non mandare il proprio figlio al nido è frutto di una possibile strategia familiare, per il 16% circa dipende da problematiche oggettive indipendenti dalla famiglia (costo eccessivo, domanda rifiutata, lontananza, orari scomodi)³⁰. Si tratta della domanda potenziale di servizi educativi per la prima infanzia, che il più delle volte è dovuta all'eccessivo costo dei servizi (11%). Anche se nel 2019 la quota di domanda potenziale è in calo rispetto al 2008 (-2%), la percentuale di chi rinuncia al nido per la spesa economica che andrebbe a gravare sulla famiglia sale dall'8% all'11%³¹.

I bambini che non frequentano il nido per motivi indipendenti dalla famiglia (costo eccessivo, domanda rifiutata, lontananza, orari scomodi), invece, sembrano essere anche quelli più esposti al rischio di povertà educativa. Più frequentemente si tratta dei bambini più grandi (2-3 anni: 21,5%), che vivono in famiglie in cui le risorse educative sono più basse (titolo di studio più alto licenza media: 22,8%) e in cui i genitori non lavorano (21,6%) o lavora soltanto il padre (17,6%). La domanda potenziale più alta si registra nei comuni periferia dell'area metropolitana (24%), aree urbane sviluppatasi velocemente e nelle quali i servizi alle famiglie spesso sono più carenti o difficilmente accessibili. In queste aree, infatti, tra il 2008 e il 2019 il tasso di mancata partecipazione all'asilo nido si è ridotto meno che in altre aree urbane (-5% rispetto al 15% in meno registrato nei comuni centro dell'area metropolitana e in quelli di 10.000-50.000 abitanti); viceversa, la domanda potenziale si è ampliata (passando dal 22,7% al 24,2%). A dimostrazione di come al boom edilizio che ha investito le aree a ridosso dei centri metropolitani negli ultimi decenni non sia seguito un piano di progressivo ampliamento dei servizi, tra i quali quelli dedicati alla prima infanzia.

²⁹ A parità di età del bambino, se entrambi i genitori lavorano la percentuale di chi non manda il proprio bambino al nido per motivi legati all'età e/o alle condizioni di salute del bambino è sempre più bassa dei casi in cui lavora soltanto un genitore o entrambi non lavorano.

³⁰ In questa modalità "motivi indipendenti dalla famiglia" sono stati aggregati tutti i casi di bambini tra i 3 e i 36 mesi non frequentanti l'asilo nido esclusivamente per uno o più motivi oggettivi - come il costo eccessivo, la lontananza, gli orari scomodi o perché la domanda è stata rifiutata. In questo modo la quota di domanda potenziale è indipendente da motivi di età o di salute del bambino.

³¹ La quota di chi indica il costo eccessivo tra le motivazioni della non frequentazione del nido è più basso rispetto a quello indicato nel Report su "L'offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia - A.S 2017/2018", nel quale sono stati considerati tutti i bambini da 0 a 2 anni, per i quali è stato indicato il costo eccessivo come motivo della non frequentazione, indipendentemente dalle altre modalità selezionate (12,8%). Qui si fa riferimento ai bambini di 3-36 mesi non frequentanti per i quali è stato indicato il costo eccessivo, in modo esclusivo o unitamente ad altre cause di tipo oggettivo (orari scomodi, lontananza, domanda rifiutata, ecc.).

TAVOLA 5.6 - BAMBINI DI 3-36 MESI CHE NON FREQUENTANO L'ASILO NIDO PER MOTIVO DELLA NON FREQUENTAZIONE, CLASSI DI ETÀ, RIPARTIZIONE GEOGRAFICA, TIPO DI COMUNE, TITOLO DI STUDIO PIÙ ALTO IN FAMIGLIA, CONDIZIONE LAVORATIVA DEI GENITORI E NUMERO DEI FIGLI (0-5; 0-13). ANNI 2008; 2019

	Motivo non iscrizione al nido						Totale
	Motivi indipendenti dalla famiglia (costo, lontananza, domanda rifiutata)	Motivi legati ad età e/o salute del bambino		Presenza di un familiare che se ne occupa/no delega funzione educativa			
		2019	2008	2019	2008	2019	
Classi di età							
< 1 anno	9,3	14,5	58,5	57,1	28,0	23,4	100
1-2 anni	18,9	17,3	35,0	48,9	43,0	30,8	100
2-3 anni	21,5	22,0	26,9	45,7	48,6	27,8	100
Titolo più alto in famiglia							
Dottorato di ricerca o laurea	10,3	19,1	48,8	50,9	35,5	23,8	100
Diploma superiore	15,0	17,1	39,8	49,5	41,4	28,7	100
Licenza media o inferiore	22,8	17,8	40,0	52,3	36,7	28,2	100
Condizione lavorativa dei genitori							
Lavorano entrambi	10,9	22,3	39,0	41,7	47,9	32,3	100
Lavora soltanto un genitore (inclusi nuclei monogenitoriali)	17,2	14,5	42,2	55,1	36,5	26,5	100
Genitori non lavorano (inclusi nuclei monogenitoriali)	21,6	16,8	51,0	61,8	24,5	14,7	100
Ripartizione/Tipo di comune							
Nord	20,3	21,7	34,6	42,2	41,9	30,5	100
Centro	9,7	23,5	48,3	47,3	38,4	25,9	100
Mezzogiorno	12,8	10,5	49,0	61,8	34,4	24,9	100
Comuni centro dell'area metropolitana	6,4	20,1	57,8	55,3	29,3	19,5	100
Comuni periferia dell'area metropolitana	24,2	22,7	49,3	47,7	24,0	28,4	100
Comuni fino a 10.000 abitanti	19,6	16,4	36,3	45,8	39,3	32,1	100
Comuni da 10.001 a 50.000 abitanti	9,1	15,4	43,0	53,0	46,3	29,3	100
Comuni da 50.001 abitanti e più	17,1	18,2	36,5	55,0	43,8	21,6	100
Italia	15,8	17,8	42,2	50,6	38,5	27,5	100
Numero figli in età prescolare							
Uno	16,5	17,5	40,1	49,7	39,5	29,5	100
Due e più	14,6	18,2	45,9	52,7	37,0	23,3	100
Numero figli 0-13 anni							
Uno	14,1	18,0	37,5	52,1	44,1	26,7	100
Due e più	17,1	17,5	45,8	49,2	34,4	28,3	100
Totale	15,8	17,8	42,2	50,6	38,5	27,5	100

Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

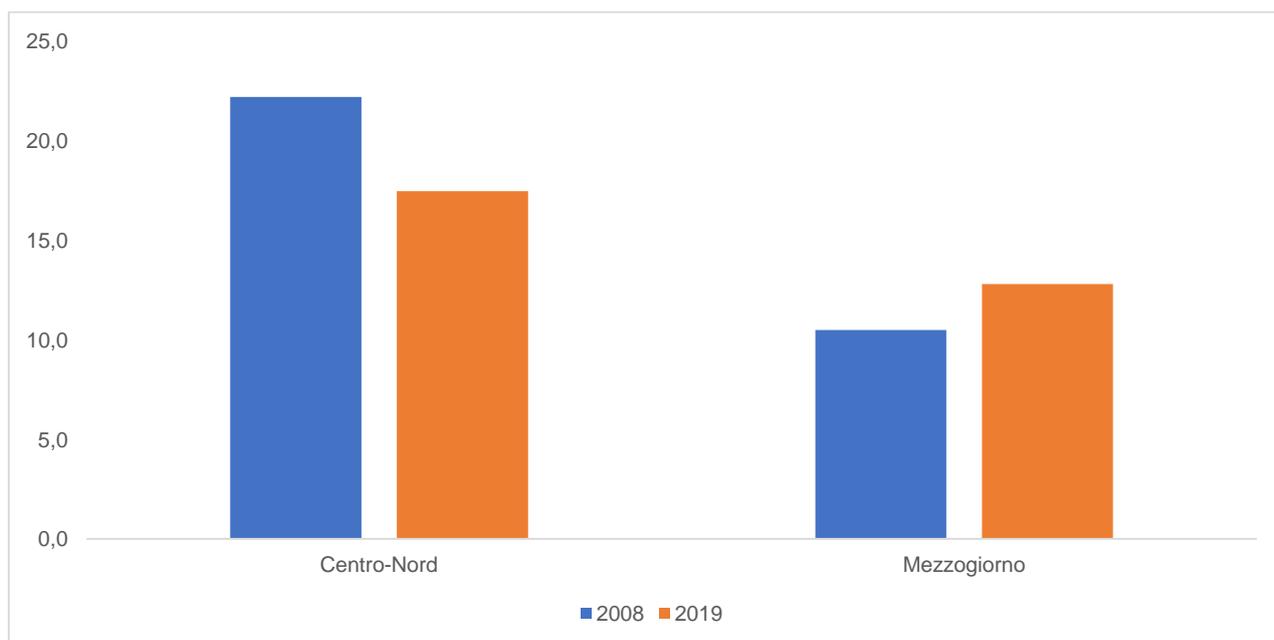
La domanda potenziale dei servizi educativi è più elevata al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno (17,5% a fronte del 12,8%); tuttavia va segnalato che dal 2008 al Centro-Nord la quota di chi rimane fuori dal nido per motivi indipendenti dalla famiglia (costo eccessivo, lontananza, orari scomodi, domanda rifiutata), pur rimanendo più elevata che al Sud e Isole, si è ridotta di 4,7 punti percentuali; nel Mezzogiorno, invece, è cresciuta del 2,7% (Figura 5.7).

Il profilo degli utenti potenziali dell'asilo nido è rimasto più o meno lo stesso rispetto al 2008, con la differenza che in passato interessava maggiormente le famiglie in cui entrambi i genitori lavoravano. Nel 2019, invece,

la quota di utenti potenziali è più alta tra i bambini che vivono in famiglie in cui entrambi i genitori non lavorano o in cui lavora soltanto il padre.

Di conseguenza, una maggiore partecipazione ai servizi per la prima infanzia potrebbe rappresentare per questi bambini un'importante opportunità educativa, nonché favorire la partecipazione al mercato del lavoro delle madri che sono fuori dal sistema produttivo per dedicarsi alla cura dei figli. Inoltre, la condizione occupazionale dei genitori rappresenta spesso un criterio per l'accesso ai servizi educativi pubblici, pertanto l'essere fuori dal mercato del lavoro per uno o entrambi i genitori rappresenterebbe un doppio svantaggio per i minori, che potenzialmente sono così più esposti al rischio di povertà economica ed educativa.

FIGURA 5.7 - BAMBINI DI 3-36 MESI CHE NON FREQUENTANO L'ASILO NIDO PER MOTIVI INDIPENDENTI DALLA FAMIGLIA (COSTO ECCESSIVO, LONTANANZA, DOMANDA RIFIUTATA, ORARI SCOMODI) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNI 2008-2019



Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

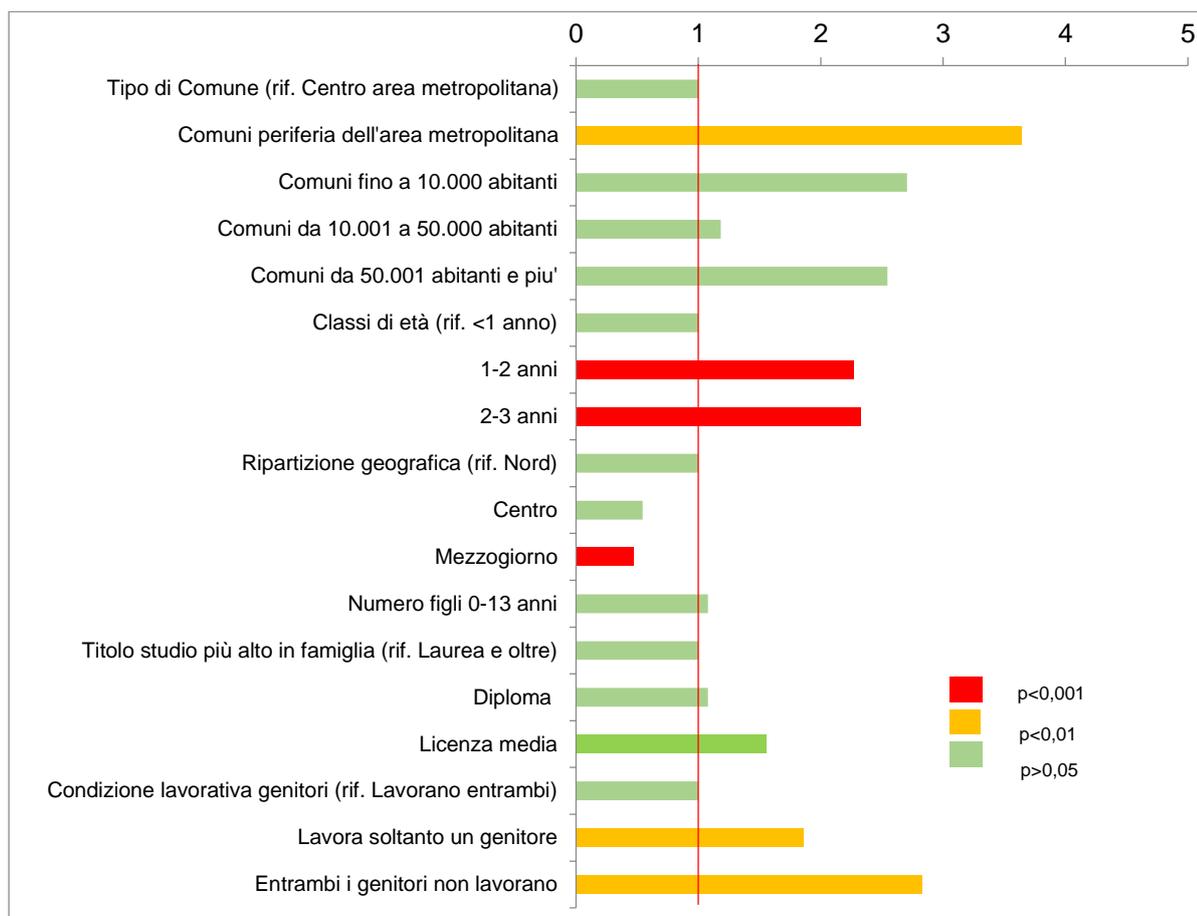
5.3.2. Le determinanti della mancata partecipazione

L'associazione dei fattori legati alla mancata partecipazione all'asilo nido dei bambini al di sotto dei 3 anni è stata approfondita attraverso l'applicazione di modelli di regressione logistica. In particolare, il modello di analisi consente di esplorare i fattori associati alla probabilità di non frequentare l'asilo nido per motivi indipendenti dalla famiglia (costo eccessivo, lontananza, orari scomodi, domanda rifiutata). Le variabili indipendenti considerate ai fini dell'analisi multivariata sono l'età del bambino, la ripartizione geografica e il tipo di comune di residenza, la condizione lavorativa dei genitori, il titolo di studio più alto in famiglia e il numero dei figli (0-13 anni).

A parità di altre condizioni, la probabilità di non frequentare il nido per motivi indipendenti dalla famiglia è più elevata per i bambini al di sotto dei tre anni che vivono nei comuni periferia dell'area metropolitana rispetto a quelli che vivono al centro dell'area (*odd ratio*: 3,7). Si conferma, quindi, la difficoltà di accesso ai servizi educativi per la prima infanzia che caratterizza i comuni periferici dell'area metropolitana.

La probabilità di rientrare nella domanda potenziale aumenta, inoltre, al crescere dell'età (2,3 volte più elevata per i bambini di 1-2 anni e di 2-3 anni rispetto ai bambini di età inferiore ad un anno). Dunque, sembrerebbe che proprio quando la funzione educativa dell'asilo nido diventa più importante i bambini ne restano esclusi (Figura 5.8).

FIGURA 5.8 - PROBABILITÀ PER I BAMBINI DI 3-36 MESI DI NON FREQUENTARE L'ASILO NIDO PER MOTIVI INDIPENDENTI DALLA FAMIGLIA (COSTO ECCESSIVO, LONTANANZA, DOMANDA RIFIUTATA, ORARI SCOMODI) (ODDS RATIO). ANNO 2019



Fonte: Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

Se si considera la ripartizione geografica, inoltre, i bambini che vivono nel Mezzogiorno hanno meno probabilità di ricadere nella domanda potenziale (*odds ratio*: 0,48) dei bambini che vivono al Nord. Significativa, infine, la condizione lavorativa dei genitori: rispetto ai bambini che hanno entrambi i genitori che lavorano, la probabilità di non frequentare il nido per motivi oggettivi (costo eccessivo, la lontananza, domanda rifiutata, orari scomodi) raddoppiano se almeno un genitore non lavora e, addirittura, triplicano nei casi in cui entrambi i genitori non lavorano (*odds ratio*: circa 2 e 3 volte superiore). L'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia è più garantito nei casi in cui entrambi i genitori lavorano, per favorire la conciliazione tra attività lavorativa e di cura. Tuttavia, se si intende promuovere la partecipazione ai servizi per la prima infanzia in questa fascia di età per la sua funzione educativa, occorre estenderne l'accessibilità e la copertura territoriale in modo da ridurre i divari esistenti.

6. Le misure statali e regionali a sostegno della domanda di servizi educativi per la prima infanzia³²

6.1. Il bonus asilo nido

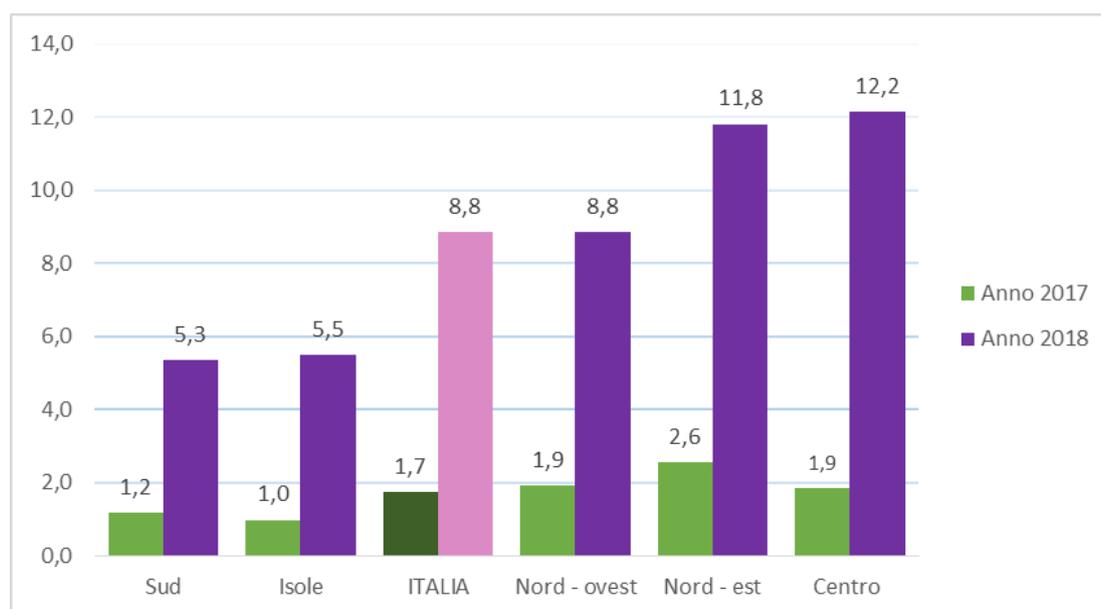
Con la legge n. 232/2016, art. 1 comma 355 si è istituita l'erogazione, a decorrere dal 2017, di un buono annuo di 1.000 euro - portato a 1.500 dal 2019 – a copertura di spese sostenute per asili nido pubblici e privati o per l'acquisto di servizi di assistenza domiciliare per bambini affetti da gravi patologie croniche (bonus asilo nido).

Tale misura, avviata nel corso del 2017, è stata utilizzata relativamente poco nel primo anno, con 24.990 utenti (per un totale di 8.579.750 euro) e ha avuto più ampia diffusione a partire dal 2018, con 121.500 utenti e 75.887.879 di euro di spesa.

La distribuzione territoriale delle risorse erogate risulta non omogenea, con una concentrazione dei beneficiari e delle risorse erogate al Nord e al Centro Italia a scapito dei residenti nel Mezzogiorno, in concomitanza con la minore disponibilità di servizi e di posti negli asili nido.

Nel 2018 la percentuale di bambini fra 0 e 2 anni che ha beneficiato del contributo è del 12,2% al Centro, l'11,8% al Nord-est, 8,8% al Nord-Ovest (che si attesta sulla media nazionale), il 5,5% nel Mezzogiorno (Figura 6.1).

FIGURA 6.1 - BENEFICIARI DEL BONUS ASILO NIDO PER 100 BAMBINI 0-2 ANNI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNI 2017 - 2018

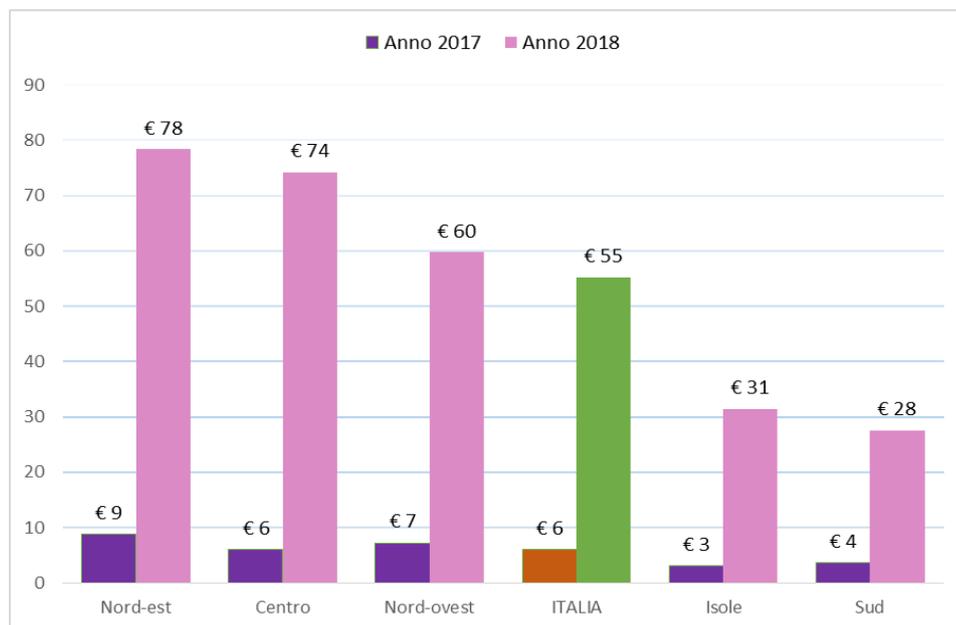


Fonte: Inps

Dal punto di vista delle risorse erogate, il 56% sono confluite al Nord, circa il 26% al Centro e il 18% al Mezzogiorno. Il contributo medio per bambino residente varia dai 78 euro del Nord-est ai 74 euro del Centro, fino ai 28 euro del Sud (Figura 6.2).

³² La stesura del capitolo è a cura di Giulia Milan (Istat), Michela Giannone (Istat), Maria Caropreso (Istat), Valeria Qualiano (Ca' Foscari).

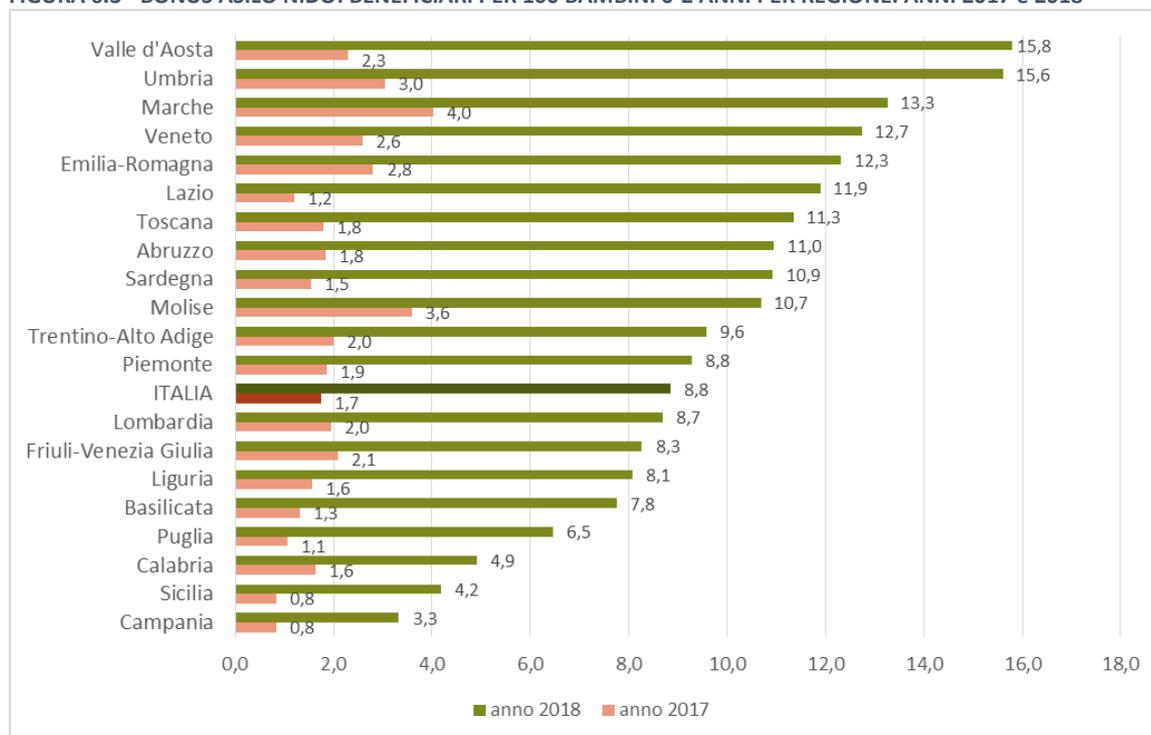
FIGURA 6.2 - BONUS ASILO NIDO: CONTRIBUTO PRO-CAPITE (EURO PER BAMBINO RESIDENTE DI 0-2 ANNI) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNI 2017 – 2018



Fonte: Inps

A livello regionale si osservano più alte percentuali di utenti del bonus asilo nido in corrispondenza di più alte dotazioni dei servizi per la prima infanzia (Figura 6.3).

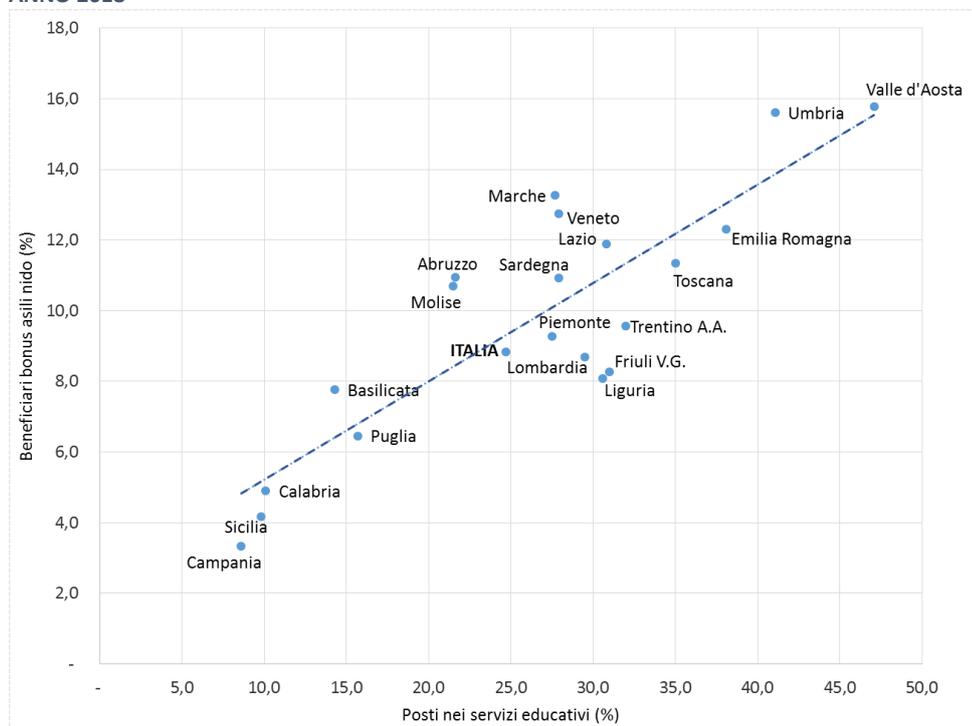
FIGURA 6.3 - BONUS ASILO NIDO: BENEFICIARI PER 100 BAMBINI 0-2 ANNI PER REGIONE. ANNI 2017 e 2018



Fonte: Inps

Infatti, il coefficiente di correlazione fra i beneficiari del bonus asilo nido - anno 2018 - e i posti disponibili nei servizi per bambini di 0-2 anni è pari a 0,9 (Figura 6.4).

FIGURA 6.4 - BENEFICIARI DEL BONUS ASILO NIDO E POSTI NEI SERVIZI EDUCATIVI PER 100 BAMBINI 0-2 ANNI, PER REGIONE - ANNO 2018



Fonte: Inps e Istat

Gli squilibri territoriali sopra descritti per quel che riguarda l'offerta di servizi, sia pubblici che privati, rappresentano dunque un limite per le potenzialità delle misure di sostegno alla domanda. Infatti, laddove i servizi sono più presenti i contributi sono stati utilizzati in misura maggiore.

Sicuramente la misura introdotta ha avuto effetti positivi nel sostenere la domanda e nel supportare le famiglie dal punto di vista della sostenibilità dei costi, come sembra evidente anche dai più recenti dati campionari, che indicano un aumento dei tassi di utilizzo del nido. Tale supporto però è meno accessibile nelle aree più svantaggiate dal punto di vista dell'offerta. La carenza di strutture pubbliche e di una spesa da parte dei Comuni spesso è collegata alla scarsa diffusione di servizi privati, che non ricevono sovvenzionamenti. Pertanto le famiglie residenti in Comuni che non offrono i servizi, già penalizzate per non poter fruire dei nidi comunali o finanziati dai Comuni, sono escluse anche dall'accesso ai contributi statali, in assenza di strutture pubbliche o private che possano erogare il servizio.

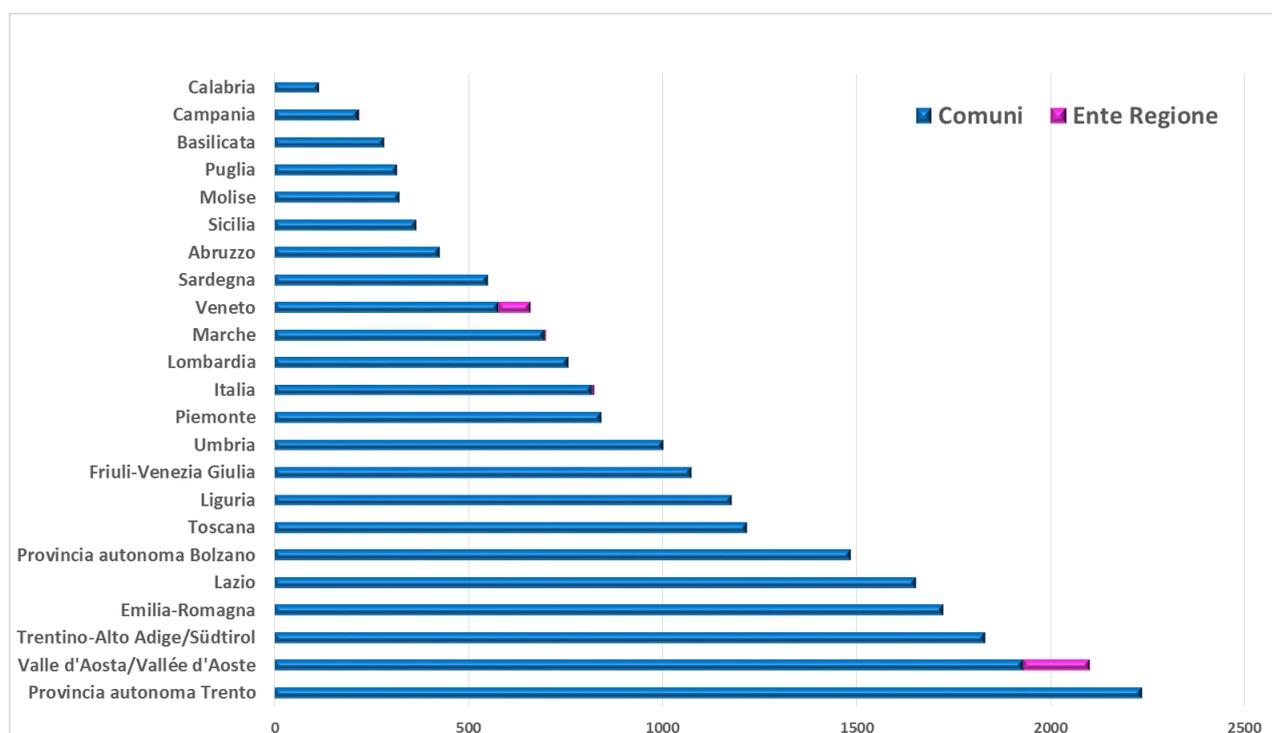
6.2. L'offerta di servizi per la prima infanzia: il contributo delle Regioni

A partire dall'anno scolastico 2013-2014, con l'obiettivo di ampliare le informazioni raccolte sul territorio, è stato esteso il campo di osservazione dell'indagine sugli asili nido e i servizi integrativi offerti dai Comuni singoli e associati anche alle Regioni e alle Province. È stata avviata una fase di sperimentazione in cui, a fianco alla tradizionale rilevazione della spesa dei Comuni e degli enti associativi delegati dai Comuni, sono stati rilevati i contributi economici che le Regioni e le Province forniscono, sulla base di quanto previsto dalla normativa regionale e delle Province Autonome, direttamente alle famiglie o ai gestori privati delle strutture, per sostenere lo sviluppo e l'utilizzo dei servizi educativi per la prima infanzia.

Dato che l'attuazione della *legge n.56/2014 c.d. "Legge Delrio"* ha comportato per le Province una perdita di funzioni a favore dell'ente Regione e, in misura assai più modesta, a favore dei Comuni singoli o associati, i dati riferiti alle Province non sono illustrati nel report (fatta eccezione per la città metropolitana di Cagliari), mentre si riportano i dati riferiti alle Regioni per il periodo 2013-2018. Del resto dopo il 2015 non si rilevano attività delle Province in questo settore salvo la Città Metropolitana di Cagliari (ex Provincia) che gestisce un nido aziendale.

Alcune Regioni hanno integrato l'offerta dei servizi per la prima infanzia con interventi aggiuntivi rispetto ai finanziamenti che dalle Regioni vengono ripartiti agli Ambiti territoriali e ai Comuni, cui compete la gestione dei servizi. Tale offerta, erogata principalmente sotto forma di contributi alle famiglie e ai servizi educativi privati per la prima infanzia, si aggiunge quindi alla spesa gestita dai Comuni singoli e associati. Le Regioni in cui si sono rilevati questo tipo di interventi sono la Valle D'Aosta, il Veneto, il Molise, le Marche, il Friuli Venezia Giulia e la Campania. La figura 6.5 riporta in termini pro-capite, ovvero per bambino residente di età compresa fra 0 e 2 anni, la spesa aggiuntiva gestita dalla Regione (parte in rosa) rispetto a quella gestita dai Comuni singoli o associati (parte in blu), illustrata nel capitolo 3. Si rilevano i valori più alti, in termini di spesa pro-capite aggiuntiva, per la Valle D'Aosta e il Veneto³³ (Figura 6.5).

FIGURA 6.5 - SPESA PRO-CAPITE PER I SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA PER REGIONE – ANNO SCOLASTICO 2017/2018



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

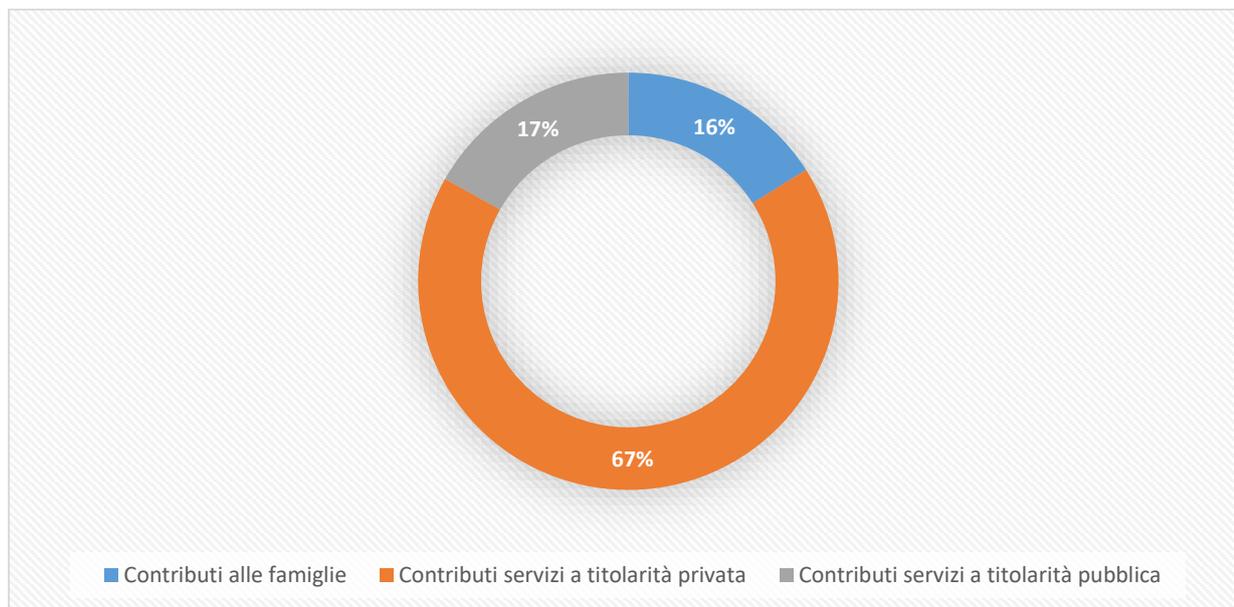
In particolare, con riferimento all'intero periodo della serie storica 2013-2018, per la Valle D'Aosta si rilevano contributi per i servizi di nidi e micronidi di titolarità privata e contributi alle famiglie per i servizi integrativi; il Veneto e la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia erogano contributi agli asili privati; il Molise offre i contributi alle famiglie per i nidi, le sezioni primavera e per i servizi integrativi. La Regione Marche eroga contributi alle famiglie per la frequenza del servizio di nido e micronido. Infine, la Campania, analogamente alla Città metropolitana di Cagliari, è titolare di un nido aziendale che gestisce in forma indiretta. Nel caso

³³ Occorre precisare che in questo caso ci si riferisce alla sola quota gestita dalla Regione e non al totale della spesa regionale. Questa infatti è prevalentemente trasferita ai Comuni singoli e associati, i quali la gestiscono integrandola con fondi propri.

della Città Metropolitana di Cagliari il nido ospita bambini dai tre mesi ai tre anni, e i posti sono riservati ai figli dei dipendenti. I posti non coperti vengono messi al bando per i bambini dei comuni facenti parte della Città Metropolitana.

Circa i due terzi della spesa totale è rappresentato dai contributi per i servizi a titolarità privata (67%); mentre si osservano livelli pressoché pari in corrispondenza dei contributi alle famiglie (16%) e dei contributi per i servizi a titolarità pubblica (17%).

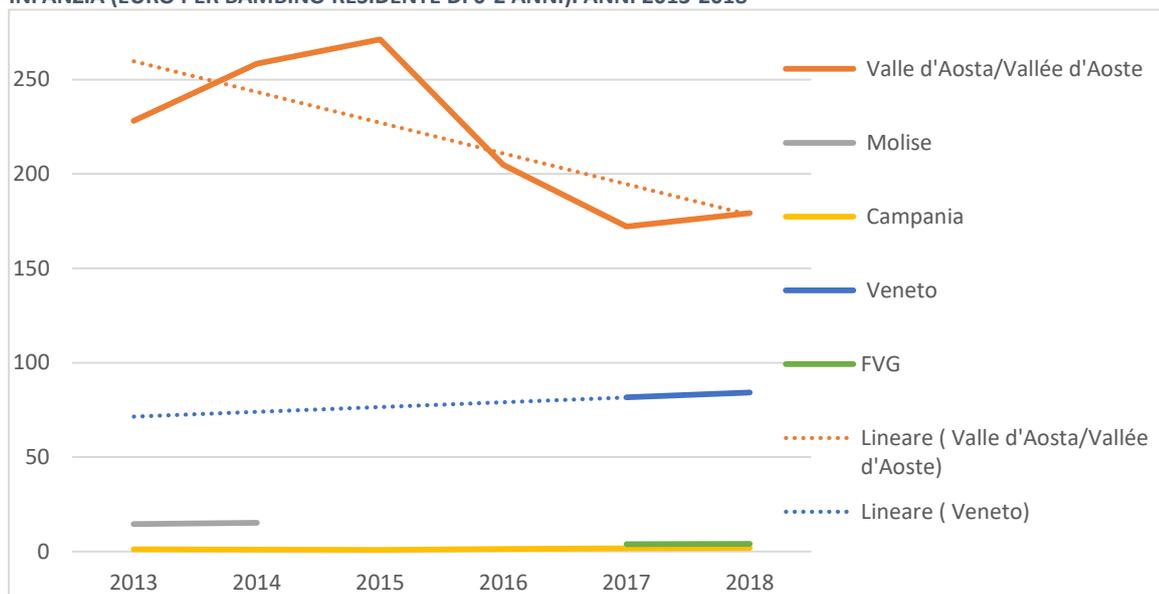
FIGURA 6.6 - PERCENTUALE DI SPESA PER TIPOLOGIA DI OFFERTA (QUOTA GESTITA DALLE REGIONI). ANNI 2013-2018



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Tuttavia, se si osserva l'andamento nel tempo, i livelli percentuali di spesa dei contributi per i servizi a titolarità privata subiscono un notevole incremento a partire dal 2017, grazie ai livelli più elevati di spesa che si registrano per la regione Veneto (Figura 6.7).

FIGURA 6.7 – SPESA PRO CAPITE REGIONALE NON GESTITA DAI COMUNI, PER I SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA (EURO PER BAMBINO RESIDENTE DI 0-2 ANNI). ANNI 2013-2018



7. La scuola d'infanzia e la frequenza dei servizi educativi per i bambini da 3 a 5 anni di età (fino a 6 anni non compiuti)³⁴

Il Decreto Legislativo n. 65/2017, in attuazione della legge n.107/2015, istituisce il “sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni”, con la finalità di “garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali. La suddetta norma sancisce la necessità di realizzare un unico sistema integrato, superando l’attuale articolazione dei servizi di educazione e di istruzione in due segmenti separati (fino a tre anni e da tre a sei anni). In questo contesto, assume rilevante importanza l’analisi dei dati disponibili sulla scuola d’infanzia, che rappresenta il segmento del sistema educativo di istruzione e di formazione specificamente dedicato ai bambini appartenenti alla fascia di età da 3 a 5 anni (fino a 6 anni non compiuti). La scuola d’infanzia, che ha durata triennale non obbligatoria, “concorre all’educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, e ad assicurare un’effettiva eguaglianza delle opportunità educative; nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori, essa contribuisce alla formazione integrale delle bambine e dei bambini e, nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, realizza la continuità educativa con il complesso dei servizi all’infanzia e con la scuola primaria”³⁵.

I dati analizzati provengono dalla “Rilevazione sulle scuole – dati generali”, un’indagine effettuata annualmente dal MIUR allo scopo di integrare le informazioni presenti nell’ Anagrafe Nazionale Studenti (ANS) con i dati forniti da tutte le scuole d’infanzia³⁶ presenti sul territorio nazionale.

7.1. Le scuole d’infanzia

Nell’anno 2017 (anno scolastico 2017/18) si rilevano 23.066 scuole d’infanzia attive sul territorio nazionale, di cui circa il 67% a gestione pubblica³⁷ e il 33% a gestione privata. A livello territoriale la scuola pubblica prevale nella quasi totalità delle regioni, con quote anche molto al di sopra della media nazionale (superano il 75% nelle regioni Valle d’Aosta, Marche, Basilicata, Molise, Umbria, Abruzzo, Toscana e Lazio). Fanno eccezione la regione Lombardia, dove la quota del settore pubblico sul totale si colloca ben più di 10 punti percentuali al di sotto della media nazionale (54%), e la regione Veneto, ove prevale il settore privato che gestisce circa il 60% delle scuole d’infanzia (Figura 7.1).

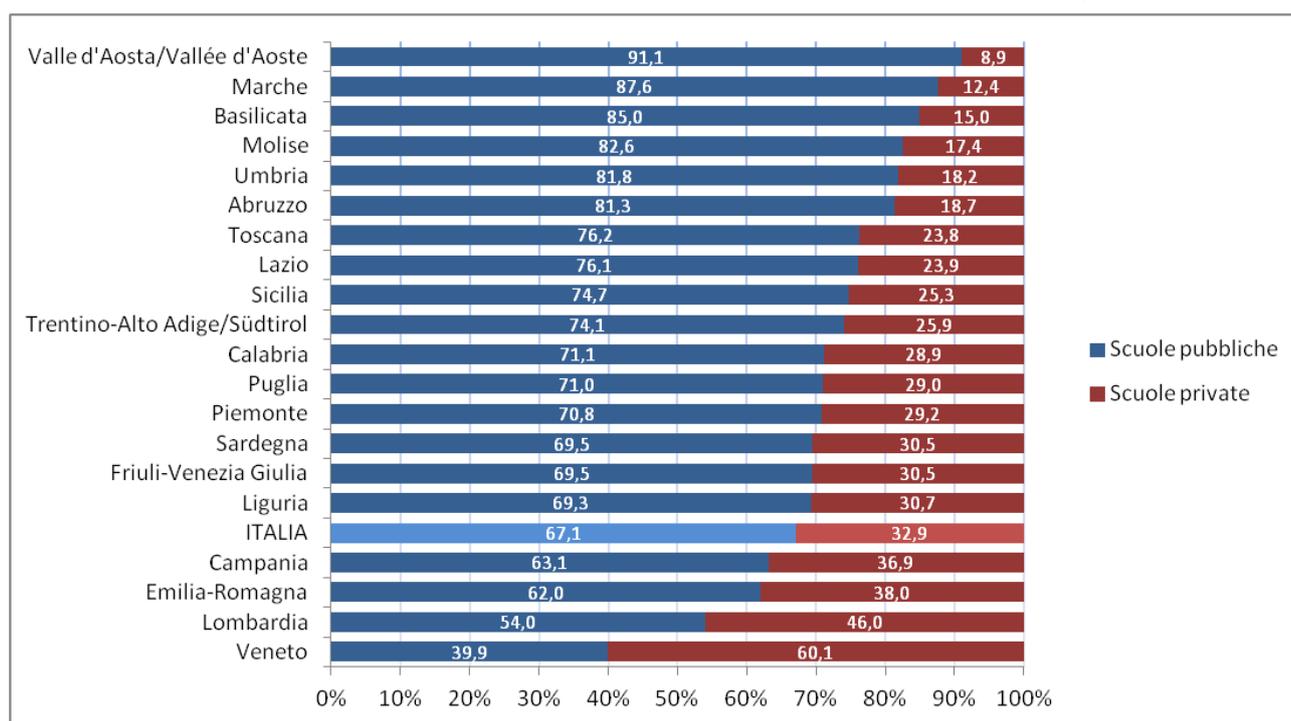
³⁴ La stesura del capitolo è a cura di Valeria Qualiano (Ca’ Foscari)

³⁵ Art.2, legge 28 marzo 2003, n.53

³⁶ Sono escluse le sezioni primavera

³⁷ Le scuole d’infanzia a gestione pubblica comprendono le scuole statali, le scuole pubbliche non statali e le Scuole paritarie della Regione Valle d’Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, gestite rispettivamente dalla Regione e dagli Enti provinciali con competenza diretta sull’istruzione ed equiparate alle scuole statali

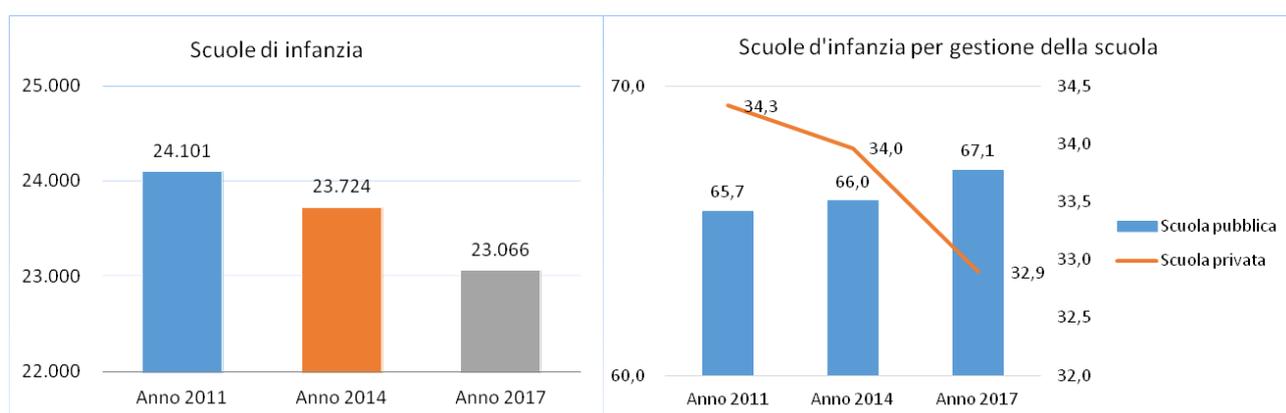
FIGURA 7.1 - LE SCUOLE D'INFANZIA PER GESTIONE DELLA SCUOLA E PER REGIONE. ANNO SCOLASTICO 2017/2018



Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

Dal 2011 (anno scolastico 2011/12) al 2017 il numero delle scuole d'infanzia si riduce del 4% circa, passando da 24.101 a 23.066. Analizzando l'andamento per tipo di gestione della scuola si riscontra che la riduzione del numero delle scuole è andata a svantaggio, se pur di poco, del settore privato che passa da una quota del 34,3% sul totale delle scuole per l'anno 2011 ad una quota del 32,9% per l'anno 2017 (Figura 7.2).

FIGURA 7.2 - TREND SCUOLE D'INFANZIA, IN VALORE ASSOLUTO E PER GESTIONE DELLA SCUOLA (VALORI PERCENTUALI). ANNI 2011 - 2017



Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

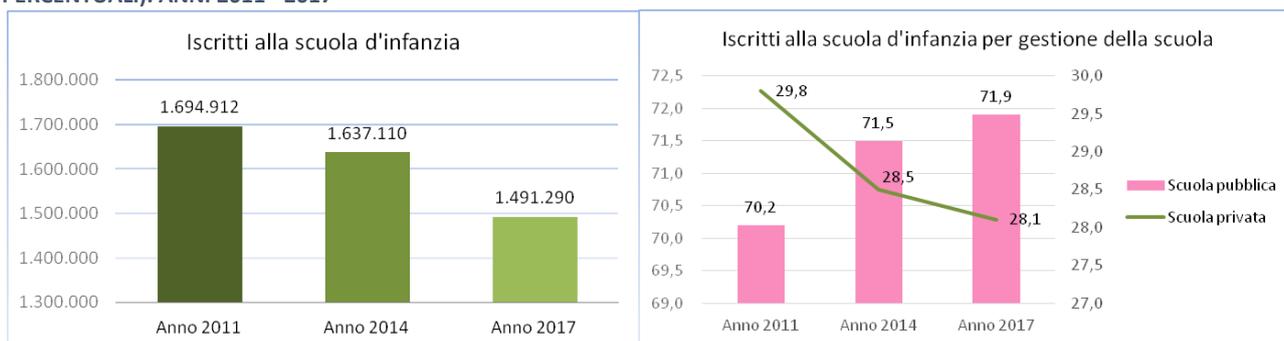
7.2. Gli iscritti alla scuola d'infanzia

Sono 1.491.290 i bambini iscritti alla scuola d'infanzia nel 2017 (anno scolastico 2017/18), di cui circa il 72% frequenta scuole gestite dal settore pubblico e circa il 28% frequenta scuole private. Tra questi, si trovano in

condizione di disabilità circa 2 bambini su 100, mentre circa 11 bambini su 100 hanno la cittadinanza straniera.

Analizzando l'andamento degli iscritti alla scuola d'infanzia tra gli anni 2011 e 2017, questi diminuiscono di 203.600 unità, (erano 1.694.912 nel 2011), con un decremento percentuale del 12%. Come già evidenziato per il numero delle scuole, il calo degli iscritti ha interessato di più, anche se lievemente, il settore privato che, dal 29,8% sul totale dei bambini iscritti nel 2011, passa al 28,1% nel 2017.

FIGURA 7.3 - TREND ISCRITTI ALLA SCUOLA D'INFANZIA, IN VALORE ASSOLUTO E PER GESTIONE DELLA SCUOLA (VALORI PERCENTUALI). ANNI 2011 - 2017



Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

Se si confronta, nel periodo considerato, il trend delle scuole con quello degli iscritti si può ipotizzare che la riduzione del numero delle scuole sia collegata al calo degli iscritti, soprattutto per il maggiore impatto che il calo ha avuto sulle scuole private, finanziate principalmente dagli introiti delle rette di iscrizione.

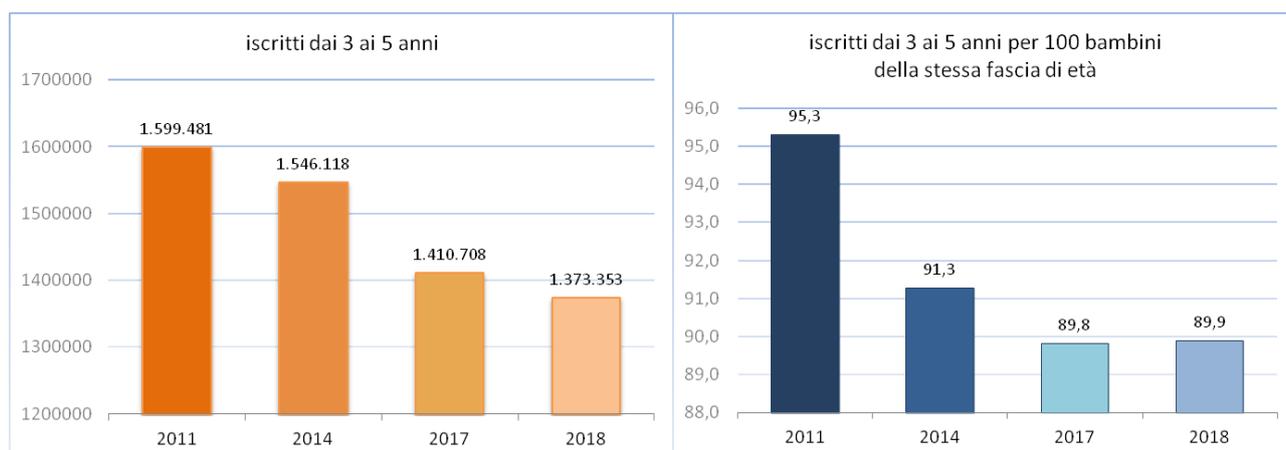
7.3. Gli iscritti alla scuola d'infanzia dai 3 ai 5 anni di età

Considerando il sottogruppo³⁸ dei bambini, iscritti alla scuola d'infanzia, che hanno da 3 a 5 anni di età, questi passano da 1.599.481 nel 2011 a 1.410.708 nel 2017, con un decremento complessivo dell'11,8%. Il trend riscontrato ha maggiore impatto sui bambini più piccoli; analizzando infatti l'andamento per le singole età riscontriamo un calo più elevato della media per gli iscritti di 3 anni (14,3%), meno elevato per quelli di 5 anni (8,3%). Se estendiamo poi l'analisi all'anno 2018 si conferma il trend in diminuzione: gli iscritti della fascia di età considerata si riducono di circa 37.300 unità (2,6% in meno rispetto all'anno precedente).

Solo in parte il calo degli iscritti è imputabile al decremento della popolazione di riferimento. Volendo infatti valutare l'andamento delle iscrizioni alla scuola d'infanzia al netto della componente demografica, rapportiamo gli iscritti dai 3 a 5 anni ai bambini residenti della stessa fascia di età. Analizzando l'andamento nel tempo di questo indicatore, vediamo che la quota di iscritti sulla popolazione si riduce comunque nel periodo considerato, passando dal 95,3% del 2011 all'89,8% del 2017, ma notiamo anche che dal 2016 il calo si arresta, con un lieve ripresa nell'anno 2018 dove la quota di iscritti (sui bambini residenti della fascia di età considerata) si attesta all'89,9% (Figura 7.4).

³⁸ Al netto dei bambini di 2 anni (74.157) e di quelli che hanno compiuto 6 anni nel 2017 (6.425)

FIGURA 7.4 - TREND ISCRITTI ALLA SCUOLA D'INFANZIA DAI 3 AI 5 ANNI, IN VALORE ASSOLUTO E PER 100 BAMBINI DELLA STESSA FASCIA DI ETÀ. ANNI 2011- 2018



Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

7.4. La frequenza scolastica dei bambini dai 3 ai 5 anni di età

Nell'anno scolastico 2017/2018, il tasso di frequenza scolastica per singolo anno di età (numero di iscritti alla scuola d'infanzia rapportato ai bambini della stessa età), è pari al 90,1% per i bambini di 3 anni, sale al 92,4% per i 4-enni, mentre si riduce all'87% per i bambini di 5 anni. In questo caso però bisogna considerare anche i 39.996 bimbi di 5 anni (il 7,4% dei 5-enni residenti), iscritti in anticipo³⁹ alla scuola primaria nell'anno scolastico di riferimento; ne consegue che il 94,4% dei bambini di 5 anni frequenta una struttura educativa (scuola d'infanzia o scuola primaria).

Il tasso di frequenza scolastica complessivo dei bambini dai 3 ai 5 anni (comprensivo della scuola d'infanzia e della scuola primaria), risulta quindi del 92,4% della popolazione residente per quella fascia d'età (Figura 7.5).

FIGURA 7.5 - TASSO DI FREQUENZA SCOLASTICA PER ANNO DI ETÀ E ORDINE DI SCUOLA. ANNO SCOLASTICO 2017/2018

Frequenza scolastica per anno di età	Bambini di 3 anni frequentanti la scuola d'infanzia	Bambini di 4 anni frequentanti la scuola d'infanzia	Bambini di 5 anni frequentanti la scuola d'infanzia (a)	Bambini di 5 anni anticipatori alla scuola primaria (c)	Bambini di 5 anni frequentanti una struttura educativa (a+c)	Bambini di 3 - 5 anni frequentanti la scuola infanzia (b)	Bambini di 3 - 5 anni frequentanti una struttura educativa (b+c)
Totale Italia	90,1	92,4	87,0	7,4	94,4	89,8	92,4

7.5. I bambini di 5 anni iscritti in anticipo alla scuola primaria

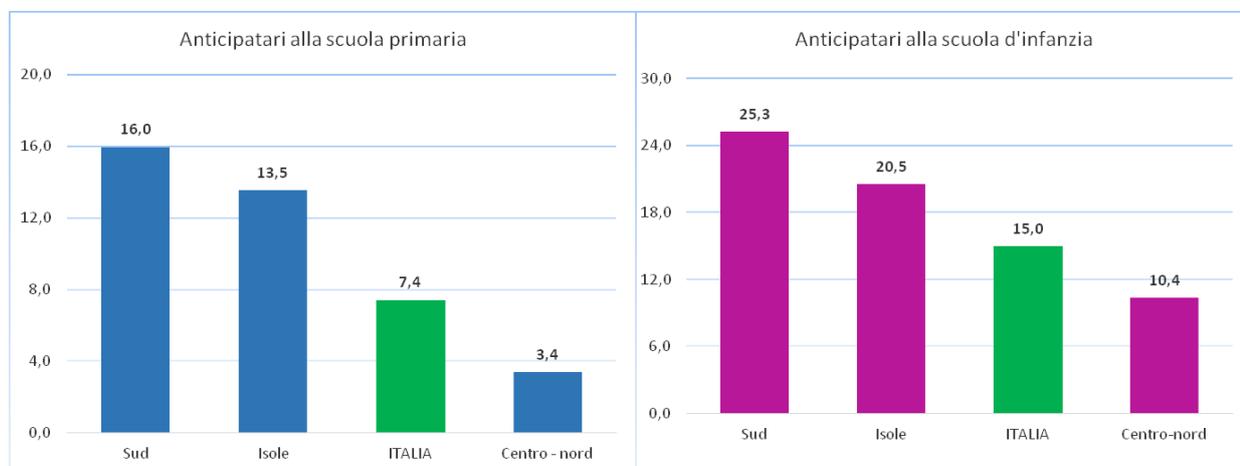
Come per la scuola d'infanzia, anche per la scuola primaria il fenomeno degli anticipi è più diffuso al Mezzogiorno: nel 2017 la quota di bambini di 5 anni che accedono in anticipo alla scuola primaria è del 16% nelle regioni del Sud e del 13,5% nelle Isole, ben al di sopra della media nazionale (7,4%) e della quota riferita al Centro-Nord (3,4%).

Se si confronta la distribuzione per ripartizione geografica delle quote degli anticipatori alla scuola primaria, rapportati alla popolazione dei 5enni, con quella degli anticipatori alla scuola d'infanzia, rapportati alla popolazione dei bimbi di 2 anni, si evidenzia una sostanziale corrispondenza nella diffusione territoriale dei

³⁹ L'anticipo di iscrizione alla scuola primaria è consentito ai bambini che compiono sei anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

due fenomeni, con quote più alte al Sud e nelle Isole sia per gli anticipatori alla primaria che per gli anticipatori alla scuola d'infanzia (Figura 7.6).

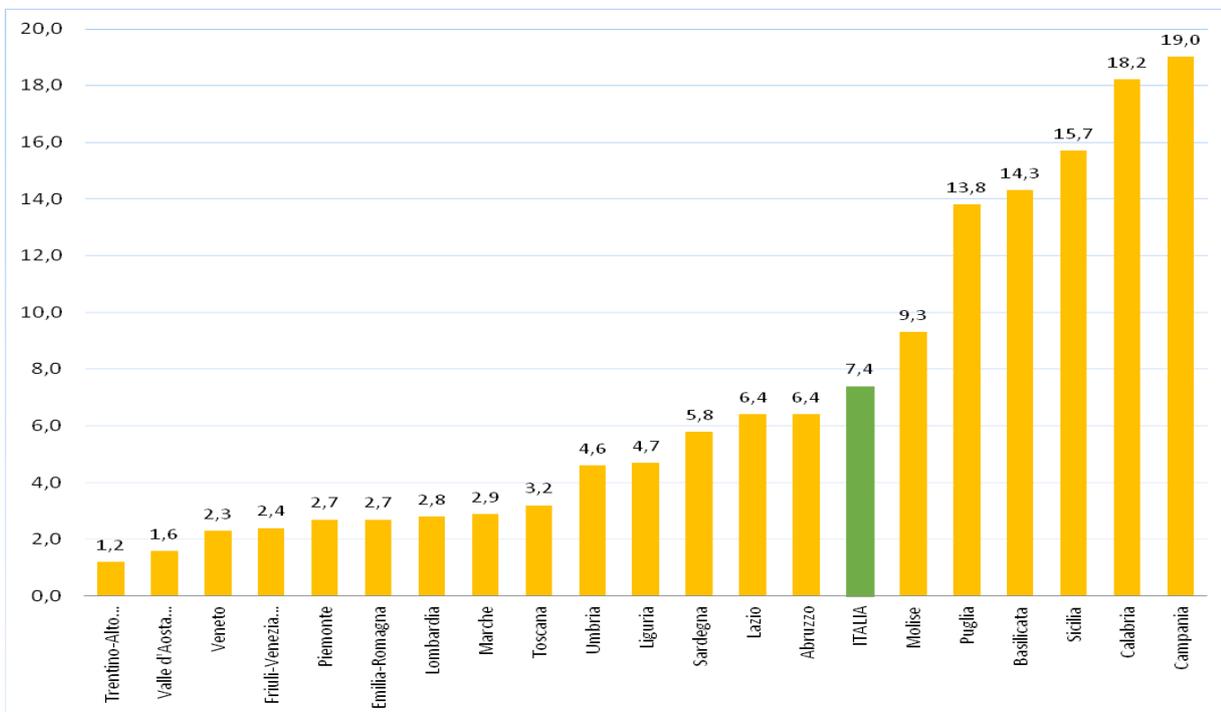
FIGURA 7.6 - ANTICIPATORI ALLA SCUOLA PRIMARIA PER 100 BAMBINI DI 5 ANNI E ANTICIPATORI ALLA SCUOLA D'INFANZIA, PER 100 BAMBINI DI 2 ANNI, PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNO SCOLASTICO 2017/18



Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

Se approfondiamo il dettaglio territoriale dell'analisi vediamo che il fenomeno degli anticipi alla scuola primaria è particolarmente accentuato in alcune regioni del Mezzogiorno, le stesse che mostrano i più alti livelli di anticipi alla scuola d'infanzia, con quote quasi triplicate, rispetto a quella nazionale, in Campania (19%) e in Calabria (18,2%) e circa il doppio della media italiana in Sicilia (15,7%), Basilicata (14,3%) e Puglia (13,8%) (Figura 7.7).

FIGURA 7.7 - ANTICIPATORI ALLA SCUOLA PRIMARIA PER 100 BAMBINI DI 5 ANNI DI ETÀ, PER REGIONE.



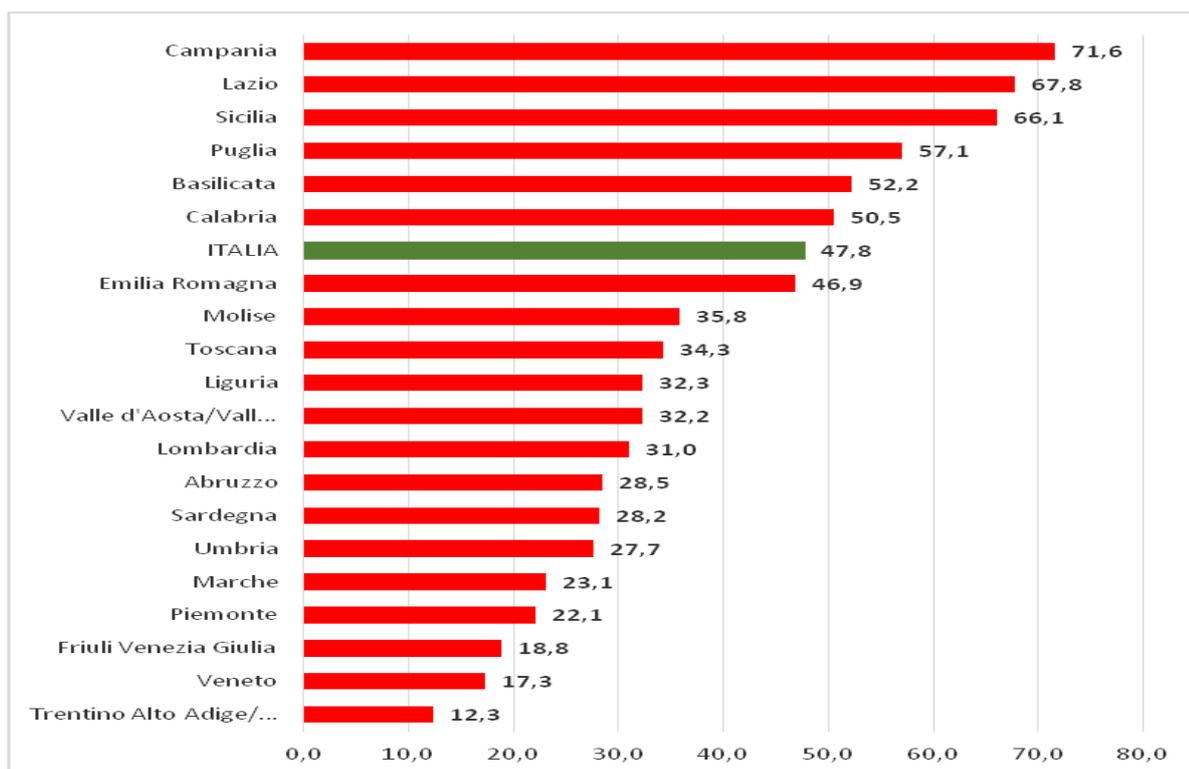
Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

Sembra evidente, pertanto, un collegamento tra il fenomeno degli anticipi alla scuola primaria con quello degli anticipi alla scuola d'infanzia. La scuola d'infanzia infatti ha una durata prevista di tre anni ed è

presumibile che i bambini che sono stati iscritti in anticipo alla scuola d'infanzia divengano poi anticipatari anche alla scuola primaria. In questo caso, l'iscrizione "inappropriata" dei bambini di 2 anni alla scuola d'infanzia piuttosto che al nido, dettata da motivi economici e di scarsità dell'offerta in determinati territori, avrebbe delle ripercussioni sul loro intero percorso scolastico. La scelta dell'iscrizione anticipata alla scuola primaria, infatti, dovrebbe corrispondere ad una reale propensione dei bambini all'apprendimento precoce, piuttosto che ad una consuetudine diffusa in alcuni contesti, per motivi che esulano dalle attitudini degli alunni.

Confrontando i dati riferiti alla stessa coorte, ovvero i bambini nati nel 2012 e iscritti in anticipo alla scuola d'infanzia nel 2014 (anno scolastico 2014/15) con gli iscritti in anticipo alla scuola primaria nel 2017 (anno scolastico 2017/18), vediamo che, a livello nazionale, gli anticipatari alla scuola primaria sono circa la metà (47,8%) degli anticipatari alla scuola d'infanzia di 3 anni prima (in valore assoluto sono circa 40.000 e 84.000 rispettivamente). Nelle regioni del Mezzogiorno, ad eccezione della Sardegna, gli anticipatari alla scuola primaria del 2017 corrispondono a quote più alte di anticipatari alla scuola d'infanzia del 2014 (circa 57% in Puglia, circa 66% in Sicilia, fino al 71,6% della regione Campania) (Figura 7.8). Anche questa analisi rafforza l'idea di un possibile collegamento tra i due fenomeni, ferma restando la necessità di un ulteriore e successivo approfondimento.

FIGURA 7.8 - ANTICIPATARI ALLA SCUOLA PRIMARIA NELL'ANNO SCOLASTICO 2017/18, PER 100 BAMBINI ANTICIPATARI ALLA SCUOLA D'INFANZIA NELL'ANNO SCOLASTICO 2014/15, PER REGIONE.



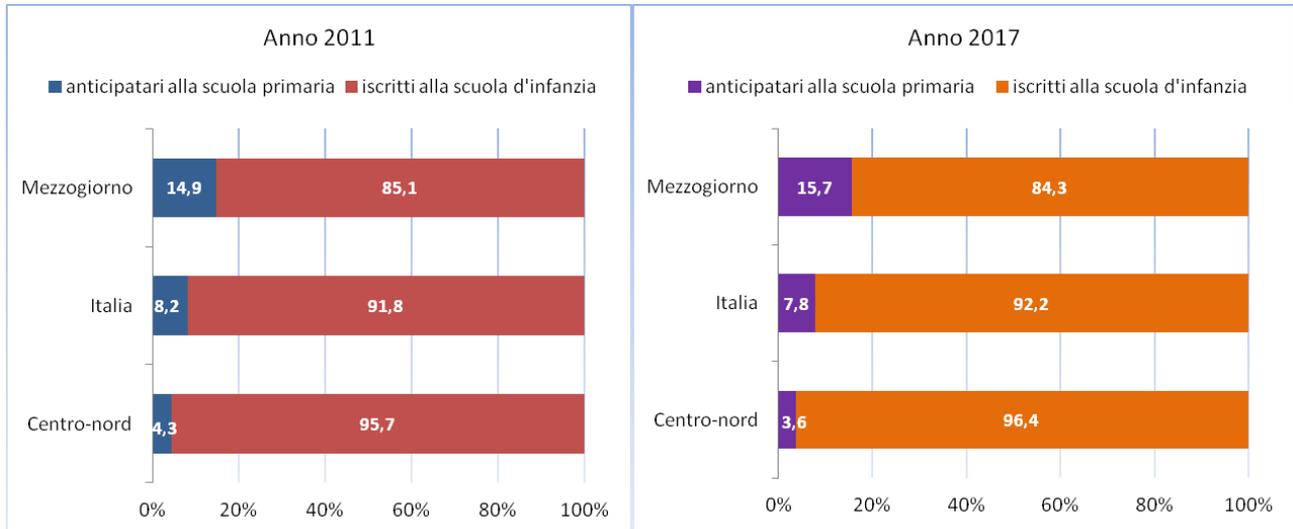
Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole

Considerando il collettivo dei bambini di 5 anni che frequentano una struttura educativa si può notare che, tra gli anni 2011 e 2017, la quota degli anticipatari alla scuola primaria aumenta al Mezzogiorno, anche se lievemente, dove il fenomeno degli anticipi è più diffuso, passando dal 14,9% al 15,7%, in controtendenza con il decremento rilevato a livello nazionale (dall'8,2% del 2011 si passa al 7,8% del 2017) (Figura 7.9).

Questo potrebbe voler dire che, al Mezzogiorno, una crescente domanda delle famiglie di servizi educativi per i bambini di 2 anni, non trovando adeguata corrispondenza nell'offerta sul territorio di servizi specifici

per la fascia di età 0-3 anni, si traduce in parte in anticipi, con il conseguente slittamento in avanti delle classi frequentate.

FIGURA 7.9 - BAMBINI DI 5 ANNI CHE FREQUENTANO UNA STRUTTURA EDUCATIVA, PER ORDINE DI SCUOLA FREQUENTATA E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNI 2011-2017



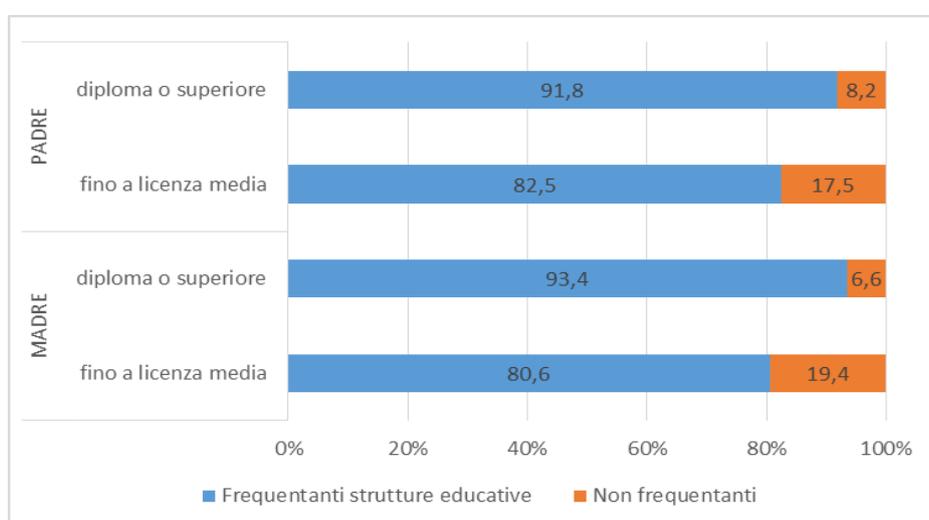
Fonte: Miur, Rilevazione sulle scuole anni 2011 e 2017

8. Il contesto familiare dei bambini dai 3 ai 5 anni (fino a 6 anni non compiuti)⁴⁰.

8.1. Titolo di studio dei genitori

La percentuale di bambini con età dai 3 ai 5 anni che frequenta strutture educative cresce al crescere del titolo di studio dei genitori: è più alta nel caso di genitori in possesso di un titolo di studio alto (diploma o titolo universitario), e in particolare con madre almeno diplomata (Figura 8.1). Il gap tra i frequentanti e i non frequentanti è più marcato nel caso di madri in possesso di titolo di studio più alto (quasi 13 punti percentuali), mentre per i padri si passa dall'82,5% a 91,8%. Si conferma quindi che il livello di istruzione delle madri ha un impatto positivo sulle scelte familiari e dei figli sin dai primi anni di vita.

FIGURA 8.1 - PERCENTUALE DI BAMBINI DI 3-5 ANNI CHE FREQUENTANO STRUTTURE EDUCATIVE PER TITOLO DI STUDIO DEI GENITORI



Fonte: Indagine Eu-Silc, anno 2017

8.2. Condizione lavorativa dei genitori

Dallo studio della condizione lavorativa dei genitori di bambini nella fascia di età 3-5 anni emerge che la condizione di madre lavoratrice sposta la preferenza di scelta verso le strutture educative: infatti nel caso di famiglie in cui solo il padre lavora il dato di frequenza è fermo al 88% (Figura 8.2), mentre sale di 7 punti percentuali nel caso in cui la madre lavori (95,4%). La condizione di padre lavoratore non è dunque una discriminante forte della scelta di strutture educative, mentre lo è quella della madre, confermando la propensione all'utilizzo di strutture educative al fine di poter meglio conciliare la vita familiare e lavorativa. Il tasso di occupazione dipende infatti anche dalla possibilità per uomini e donne di conciliare la vita professionale con la vita privata. In tal senso, la disponibilità di servizi educativi per l'infanzia è cruciale e costituisce il presupposto per favorire la conciliazione della vita professionale con quella privata. Essa rappresenta inoltre un investimento fondamentale nello sviluppo dei bambini e nella lotta all'abbandono scolastico e alla trasmissione delle disuguaglianze.

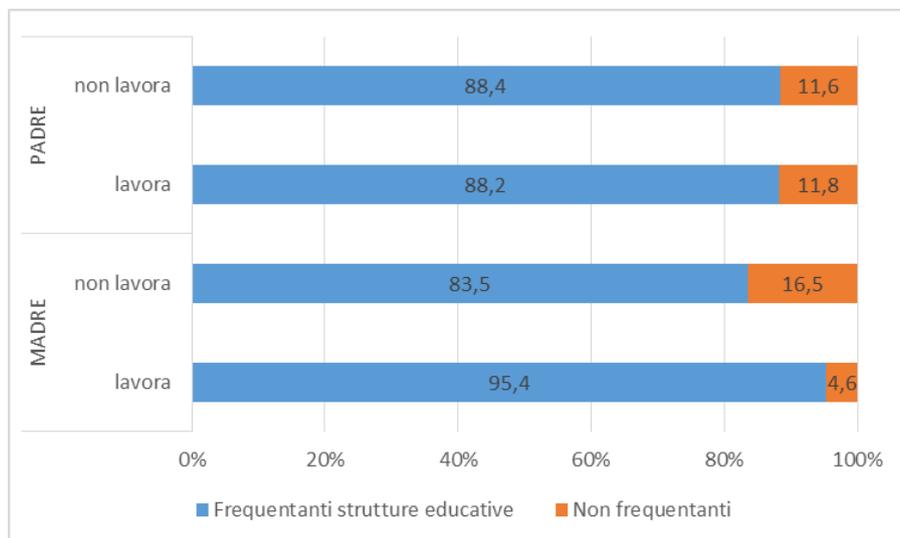
Per la posizione lavorativa non ci sono differenze significative tra le quote di frequentanti strutture educative che abbiano una madre che occupa posizioni apicali (dirigenti, libere professioniste), rispetto ai figli di impiegate e operaie (circa 95% in entrambi i casi), continua invece a persistere una più bassa frequenza per

⁴⁰ La stesura del capitolo è a cura di Pierina De Salvo (Istat).

i bambini i cui padri risultano essere impiegati/operai (87%), rispetto a quelli i cui padri sono dirigenti o liberi professionisti (95%). Tale dato conferma quanto la condizione di madre lavoratrice, a prescindere dalla posizione occupata, incida in modo maggiore rispetto a quella del padre.

L'incrocio di diversi fattori porta a dei sottocampioni di individui, i cui numeri sono troppo esigui per fornire stime affidabili.

FIGURA 8.2 - PERCENTUALE DI BAMBINI DI 3-5 ANNI CHE FREQUENTANO STRUTTURE EDUCATIVE PER CONDIZIONE LAVORATIVA DEI GENITORI



Fonte: : Indagine Eu-Silc, anno 2017

8.3. Reddito, quinti di reddito e povertà

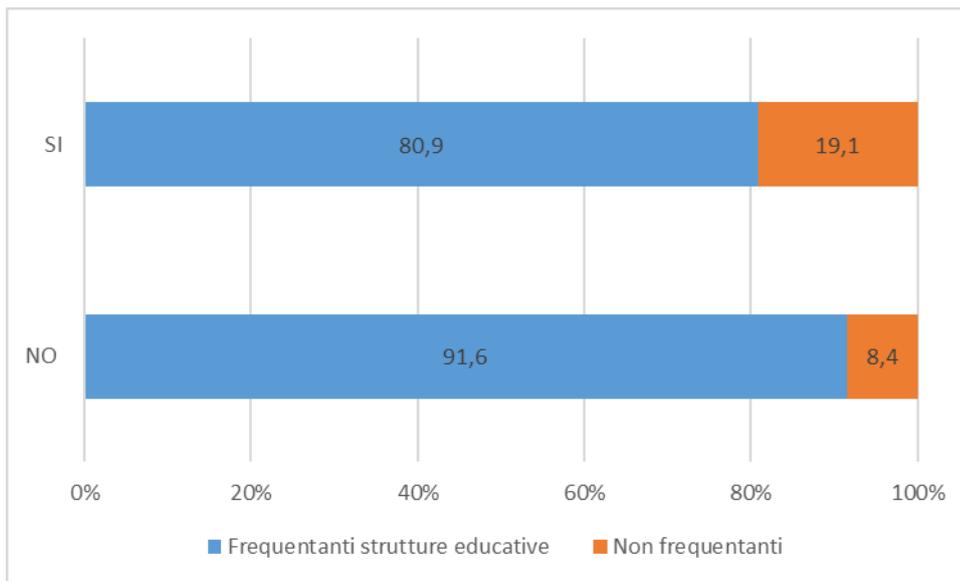
Le strutture educative per i bambini dai 3 ai 5 anni sono rappresentate per lo più da scuole dell'infanzia (77%) il cui costo, in caso di scuole pubbliche, è limitato ai soli servizi di mensa e attività extrascolastiche. Diverso il carico per le famiglie nel caso di scuole private, cui si deve aggiungere la retta di iscrizione.

Alcuni dei principali fattori riconosciuti dalla letteratura come fattori di rischio per i bambini sono appunto le famiglie monoparentali, l'immigrazione, la povertà e la disoccupazione. Analizzando nel dettaglio i dati di fonte Eu-SILC si nota come la condizione economica delle famiglie sembra avere un impatto, seppur lieve, sulla scelta di iscrizione dei bambini a strutture educative: le percentuali dei iscritti aumentano passando dal primo al secondo quintile (da 81,7 a 85%), per raggiungere valori massimi negli ultimi tre quintili (93,2%). Il reddito netto delle famiglie dei frequentanti risulta infatti più alto, (34.523 euro) rispetto a quello dei non frequentanti (27.143 euro).

Particolarmente rilevante risulta la differenza di iscritti per famiglie che si trovano in situazione di vulnerabilità: le famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale⁴¹ presentano percentuali di bambini iscritti in strutture educative inferiori di ben undici punti percentuali rispetto alle famiglie che non vivono le stesse difficoltà (Figura 8.3), mentre tale differenza si attenua leggermente se si considerano i soli problemi legati al sovraffollamento abitativo (9 punti percentuali).

⁴¹ Si considerano a rischio di povertà o esclusione sociale le persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: 1. vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro; 2. vivono in famiglie a rischio di povertà; 3. vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale (indicatore Europa 2020).

FIGURA 8.3 - PERCENTUALE DI BAMBINI DI 3-5 ANNI CHE FREQUENTANO STRUTTURE EDUCATIVE PER RISCHIO DI POVERTA' O ESCLUSIONE SOCIALE



Fonte: Indagine Eu-Silc, anno 2017

9. I servizi educativi per l'infanzia: quadro regolatorio e attuazione del sistema integrato 0-6 anni⁴²

La disomogeneità territoriale riscontrata nei dati sui servizi educativi per l'infanzia, presentati nei capitoli precedenti, si ripropone anche nell'analisi della normativa regionale.

Emergono, infatti, differenze sia per quanto riguarda gli interventi normativi effettuati, dato che si sono succeduti nel tempo senza soluzione di continuità delineando un quadro regolatorio molto frammentato, sia dal punto di vista della tipologia degli interventi stessi: sono tuttora vigenti molteplici atti approvati dalle assemblee legislative e dagli organi di governo regionali, mentre per la disciplina del sistema rilevano anche decreti dirigenziali, circolari e ovviamente i regolamenti dei comuni, concernenti la definizione dei criteri di accesso e di contribuzione ai servizi. Inoltre, occorre considerare anche le intese in sede di Conferenza unificata che hanno definito un quadro di riferimento comune e condiviso su aspetti specifici (si consideri che nella banca dati, ad oggi, sono stati raccolti oltre 250 atti di fonte regionale in vigore).

In ogni caso, prima della riforma del "sistema integrato di educazione e di istruzione", è possibile individuare alcuni atti fondamentali, di livello statale, che hanno comportato articolati percorsi di attuazione in ambito regionale.

In primo luogo, l'emanazione della [legge n. 1044/1971](#) sul "Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato", alla quale seguirono gli atti delle regioni a statuto ordinario che avevano da poco assunto il potere legislativo.

Inoltre, bisogna tenere presente anche la regolazione dei sistemi di autorizzazione e di accreditamento, a seguito della [legge n. 328/2000](#) "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", la cui attuazione regionale ha avuto tempistiche differenziate.

L'obiettivo del presente capitolo è, quindi, descrivere il quadro normativo attuale, con un'attenzione rivolta all'attuazione da parte delle regioni del sistema integrato introdotto con il D.lgs. n. 65/2017 e porre le basi per monitorarne l'evoluzione negli anni a venire.

Dato il contesto di riferimento suindicato, la progressiva istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione (Sistema "ZEROSEI"), avviata con la [legge n. 107/2015](#) e il successivo [D.lgs. n. 65/2017](#), rappresenta un'innovazione significativa⁴³ che sta alla base dei numerosi atti normativi emanati e in corso di emanazione da parte delle regioni negli ultimi anni.

Il "nuovo" sistema (Figura 9.1) sarà costituito dai servizi educativi per l'infanzia (bambini 0-3 anni) e dalle scuole dell'infanzia⁴⁴ (bambini 3-6 anni), con l'obiettivo di superare la distinzione tra le due fasce di età e sancirne definitivamente il carattere educativo⁴⁵, anche dal punto di vista normativo. Al riguardo, si segnala che si sta comunque superando la percezione assistenziale di questi servizi, come evidenziato nel capitolo 5.2: infatti, tra le motivazioni di iscrizione al nido, negli ultimi anni, è aumentato il peso relativo della funzione educativa rispetto alla funzione di socializzazione e sostegno alla cura.

Pertanto, sul corpus normativo in vigore, si stanno ora inserendo i provvedimenti regionali di attuazione del sistema integrato, che riguardano essenzialmente i seguenti ambiti:

⁴² Team di ricerca (MIPA): Fabio Massimo Lanzoni, Viviana Celli. Allestimento database normativa: Ricardo Lanzoni

⁴³ A livello di UE si segnalano: i) [Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013](#) "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale". ii) [Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019](#), relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia.

⁴⁴ Al riguardo rilevano la [legge n. 444/1968](#), sull'ordinamento della scuola materna statale, l'art. 2 della [legge n. 53/2003](#) sulla scuola dell'infanzia e il Dpr n. 89/2009 sul riordino della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione.

⁴⁵ Rispetto alla dimensione educativa dei servizi per l'infanzia, si evidenziano i seguenti "precedenti": i) le sentenze della Corte Costituzionale [n. 467/2002](#) e [n. 370/2003](#) che avevano già riconosciuto la funzione educativa e formativa degli asili nido; ii) la [legge n. 42/2009](#) sul federalismo fiscale, che aveva considerato gli asili nido nella funzione di istruzione pubblica (art. 21, co. 3, lett. c); iii) alcune esperienze regionali (es. Emilia-Romagna e Toscana) che già avevano qualificato il carattere educativo dei servizi per la prima infanzia.

- I. Indirizzi di programmazione del sistema, sulla base delle indicazioni del [Piano di azione nazionale](#).
- II. Riparto delle risorse del Fondo nazionale tra i comuni ammessi al finanziamento e definizione delle priorità d'intervento.
- III. Manifestazioni d'interesse rivolte ai comuni per la realizzazione dei Poli per l'infanzia e definizione dei criteri di valutazione.

Inoltre, devono essere segnalate le disposizioni contenute nella [legge n. 160/2019](#) (Legge di bilancio per il 2020), che denotano l'attenzione del legislatore nazionale attribuita alle politiche a favore delle famiglie con figli⁴⁶, con riferimento a:

- interventi sull'universalità del bonus bebè;
- rafforzamento del bonus asili nido, introdotto con la [legge n. 232/2016](#) (Finanziaria per il 2017), fino a 3.000 euro in base all'Isee (nel cap. 6.1 è contenuta un'analisi dei beneficiari nel periodo 2017/18);
- prospettiva di riordino, dal 2021, correlata all'istituzione del "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia".

Per la [rassegna degli atti normativi](#) vedi:

TAVOLA 9.1 I PROVVEDIMENTI STATALI SUL SISTEMA INTEGRATO E LE INTESE IN CONFERENZA UNIFICATA

TAVOLA 9.2 I FONDI DEL PIANO NAZIONALE NEL TRIENNIO 2017/2019 E I CRITERI DI RIPARTO E PEREQUAZIONE

TAVOLA 9.3 IL RIPARTO REGIONALE DEI FONDI PER IL SISTEMA INTEGRATO (QUADRO DI SINTESI)

TAVOLA 9.4 I PROVVEDIMENTI REGIONALI DI ATTUAZIONE E I DETTAGLI SUI CRITERI DI RIPARTIZIONE DEI FONDI

TAVOLA 9.5 I COMUNI INDIVIDUATI DALLE REGIONI PER LA REALIZZAZIONE DEI POLI PER L'INFANZIA

TAVOLA 9.6 LE AGEVOLAZIONI FINANZIARIE REGIONALI SUI SERVIZI PER L'INFANZIA

Inoltre, la disciplina complessiva vigente è illustrata nelle [schede regionali](#) (in Allegato) articolate nelle seguenti sezioni:

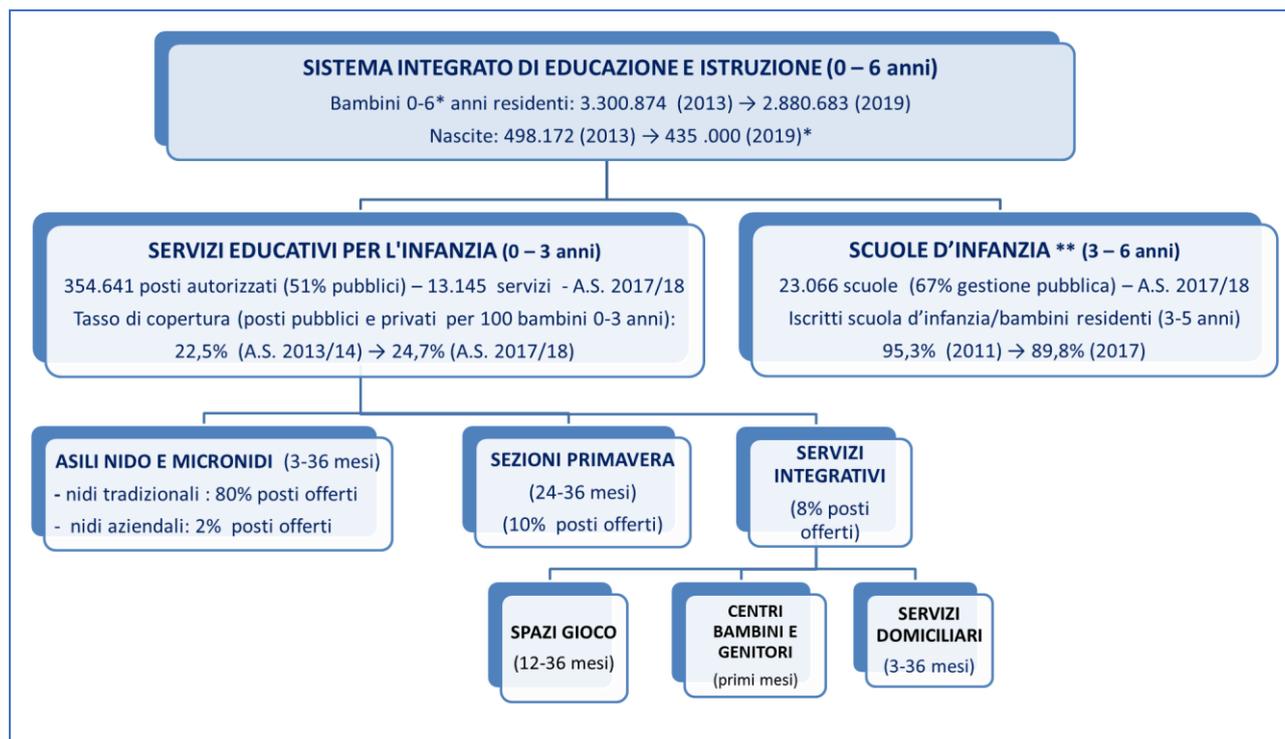
- *Normativa sui servizi per l'infanzia*
- *I servizi educativi per l'infanzia: requisiti organizzativi e strutturali minimi*
- *Criteri di autorizzazione e accreditamento ed elementi di valutazione della qualità*
- *Assetti organizzativi, governance e sistemi informativi⁴⁷*
- *Appendice: normativa di riferimento*

Infine, la seguente figura 9.1 riporta una rappresentazione sintetica del Sistema "ZEROSEI", con alcuni dati sulla tipologia dei servizi educativi e sulle recenti dinamiche demografiche, che occorre considerare in sede di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche. Ovviamente, i valori medi devono essere considerati a livello regionale e anche sub-regionale, poiché esiste una rilevante variabilità tra i territori di una stessa regione, come evidenziato nel precedente capitolo 1.

⁴⁶ Nel sito del [Dipartimento per le politiche della famiglia](#) è contenuta una rassegna degli interventi per le famiglie previsti nella legge di bilancio per il 2020. Inoltre, è indicata la composizione dell'attuale [Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza](#), che si è insediato in data 8 aprile 2020.

⁴⁷ Le informazioni su "Assetti organizzativi, governance e sistemi informativi" sono al momento disponibili solo per le regioni che hanno già risposto al questionario.

FIGURA 9.1. IL SISTEMA “ZEROSEI”*: TIPOLOGIE DI SERVIZI E INDICATORI PRINCIPALI



Fonte dati: [Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno scolastico 2017/2018](#) (Istat)

Rilevazione sulle scuole, Miur

* Bambini 0-6 residenti; considera la classe fino a 6 anni non compiuti al 1° gennaio; Nascite 2019 (stima).

** Le scuole d'infanzia a gestione pubblica comprendono le scuole statali, le scuole pubbliche non statali e le Scuole paritarie della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, gestite rispettivamente dalla Regione e dagli Enti provinciali con competenza diretta sull'istruzione ed equiparate alle scuole statali.

TAVOLA 9.1 I PROVVEDIMENTI STATALI SUL SISTEMA INTEGRATO E LE INTESE IN CONFERENZA UNIFICATA

Riferimenti normativi del Sistema "ZEROSEI"- Descrizione
<p>Legge 13 luglio 2015, n. 107, recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"</p> <p>La legge delega ha sancito la nascita del sistema integrato di educazione e istruzione per la fascia 0-6 anni (Art. 1, commi 180 e 181, lettera e).</p>
<p>Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 recante "Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107"</p> <p>Il provvedimento prevede la progressiva istituzione del sistema integrato, indirizzato e coordinato dal Miur, "in relazione all'effettiva disponibilità di risorse finanziarie, umane e strumentali" (art. 1, c. 2). Si prevede l'adozione di un Piano di azione nazionale pluriennale (art. 8, 12) per finanziare interventi infrastrutturali, una quota parte delle spese di gestione e la formazione continua del personale. Le risorse finanziarie stanziare (209 mln/€ nel 2017, 224 mln/€ nel 2018 e 239 mln/€ nel 2019) sono ripartite tra le regioni, a titolo di cofinanziamento e previa Intesa in Conferenza Unificata, ed erogate direttamente ai comuni, in forma singola o associata, tenendo conto di criteri specifici.</p> <p>Una norma innovativa concerne i Poli per l'infanzia (art. 3), che riuniranno in "un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambine e bambini fino a sei anni di età", che si caratterizzeranno per essere dei "laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio". Le risorse sono a carico dell'Inail (150 mn/€ per il triennio 2018/2020) e ripartite tra le regioni con Decreto Miur, sentita la Conferenza unificata, che individua i criteri che le regioni dovranno seguire per acquisire le manifestazioni di interesse da parte degli Enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di Poli per l'infanzia.</p> <p>Inoltre, si prevede la costituzione di una Commissione per il sistema integrato, con compiti consultivi e propositivi e che deve proporre al Miur le Linee guida pedagogiche per il Sistema integrato</p> <p>→ Istruttoria normativa del D.lgs n. 65/2017</p> <p>Il documento riporta gli atti della fase di istruttoria normativa del D.lgs. n. 65/2017: Relazione illustrativa; Relazione tecnica; Analisi tecnico-normativa; Analisi d'impatto della regolamentazione.</p>
<p>Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione (Delibera del Consiglio dei ministri 11 dicembre 2017)</p> <p>Il Piano nazionale, previa intesa in sede di Conferenza unificata, definisce, per un triennio, la destinazione delle risorse disponibili per consolidare, ampliare e qualificare il Sistema integrato, nei limiti delle risorse stanziare e in relazione alle ulteriori risorse messe a disposizione dagli altri enti interessati (le procedure e i termini sono specificati nell'art. 4). In particolare, il Fondo Nazionale finanzia (art. 3, c. 2):</p> <ol style="list-style-type: none"> interventi infrastrutturali (nuove costruzioni, ristrutturazioni, ecc. di stabili di ammin. pubbliche); quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia; la formazione continua in servizio del personale e la promozione dei coord. pedagogici territoriali. <p>Gli interventi del Piano, definiti dalla programmazione regionale, devono perseguire specifiche finalità:</p> <ol style="list-style-type: none"> consolidare ed ampliare la rete dei servizi educativi per l'infanzia; stabilizzare e potenziare gradualmente le sezioni primavera, per superare progressivamente gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia; ampliare e sostenere la rete dei servizi per bambine e bambini (fascia 0-6 anni), in particolare nei territori in cui sono carenti scuole dell'infanzia statali, riqualificare e promuovere la costruzione edifici scolastici di proprietà pubblica, anche per costituire Poli per l'infanzia; sostenere la qualificazione del personale educativo e docente. <p>A fronte delle risorse trasferite dallo Stato, le regioni (art. 3, c. 4) devono assicurare un cofinanziamento pari almeno al 20% per il 2018 e pari al 30%, a partire dal 2019. Si prevede, inoltre, l'istituzione di una Cabina di regia, per il supporto al monitoraggio e alla valutazione dell'efficacia degli interventi del Piano.</p>

TAVOLA 9.1 (SEGUE) - I PROVVEDIMENTI STATALI SUL SISTEMA INTEGRATO E LE INTESE IN CU

Riferimenti normativi del Sistema "ZEROSEI" - Descrizione
<p>Intese in Conferenza Unificata sullo schema di decreto Miur di Riparto regionale del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione (0-6 anni). Conferenza Unificata del 18.12.2019: Rep. Atti n. 138/CU Conferenza Unificata del 18.10.2018: Rep. Atti n. 103/CU Conferenza Unificata del 02.11.2017: Rep. Atti n.: 134/CU</p>
<p>Decreti del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur) di riparto del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione (0-6 anni). Decreto ministeriale n. 1160 del 19 dicembre 2019</p> <p>Nella Tabella A sono descritti i criteri per il riparto del Fondo 2019 (249 mln/€). Il calcolo è effettuato considerando le risorse base del 2017 (209 mln/€) e ulteriori 40 mln/€ a titolo di perequazione, di cui: 30 mln/€ attribuiti in base ai posti che occorrerebbe istituire per garantire un tasso di copertura del 24% in ogni regione (beneficiari: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e Sicilia) e 10 mln/€ ripartiti tra tutte le regioni in relazione alla popolazione residente 0-3 anni. Inoltre, il Decreto prevede l'elaborazione di una scheda di monitoraggio sull'impiego delle risorse 2019, mentre entro il 30 settembre 2021 le regioni dovranno trasmettere al Miur la scheda di monitoraggio degli interventi posti in essere nel 2018.</p>
<p>Decreto ministeriale n. 687 del 26 ottobre 2018</p> <p>Il Fondo 2018 (224 mln/€) e ripartito tra le regioni per 209 mln/€ sulla base dei medesimi criteri del 2017 e per ulteriori 15 mln/€ tra le regioni che si collocano al di sotto del tasso di copertura medio nazionale (iscritti ai servizi educativi rispetto alla popolazione 0-3 anni), pari al 26,13%, e in proporzione all'incremento che servirebbe per raggiungere la media nazionale.</p>
<p>Decreto ministeriale n. 1012 del 22 dicembre 2017</p> <p>Il riparto del Fondo nazionale per il 2017 (209 mln/€) rappresenta il riparto base per il triennio 2017/2019, di vigenza del Piano nazionale. I criteri di riparto tra le regioni, a titolo di cofinanziamento, sono i seguenti: 40% sulla popolazione 0-6 anni; 50% sul numero degli iscritti ai servizi educativi; 10% sulla popolazione da 3 a 6 anni non iscritta alla scuola dell'infanzia statale. Si prevede che entro il 20/11/2017 le regioni trasmettano al Miur l'elenco dei comuni ammessi al finanziamento statale, che riceveranno i fondi direttamente dal Ministero.</p>
<p>Decreto ministeriale n. 637 del 23 agosto 2017. Riparto dei fondi INAIL per la realizzazione di nuove scuole - Poli d'infanzia</p> <p>Le risorse finanziarie, ex art. 3, c. 4, del D. lgs. n. 65/2017 (pari a 150 milioni di euro), sono state ripartite tra le regioni in base ai seguenti criteri: popolazione scolastica nella fascia 0-6 anni; numero di edifici scolastici presenti nella regione, con riferimento a quelli per l'istruzione nella fascia di età 3-6 anni, come risultanti dall'Anagrafe dell'edilizia scolastica.</p>
<p>Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri</p> <p>Il Protocollo intende promuovere iniziative per assicurare un'offerta di servizi educativi e di istruzione di qualità, contribuire a potenziare l'offerta dei servizi educativi e di istruzione su tutto il territorio nazionale e attivare l'anagrafe nazionale dei servizi educativi attraverso il sistema integrato di educazione e di istruzione. In particolare, nell'art. 2, si prevede che il Dipartimento per le politiche della Famiglia si impegna a "fornire la propria collaborazione tecnica in relazione alla rilevazione dei servizi educativi per l'infanzia, anche nella prospettiva di valutare l'impatto dei diversi provvedimenti programmati e attuati".</p>
<p>Nota Miur 19.02.2018, n. 404- Indicazioni operative uffici scolastici regionali</p> <p>La Nota fornisce indicazioni su: costituzione staff interno e attivazione di un tavolo di confronto inter-istituzionale, raccomandazioni per tematiche rilevanti, quali: formazione continua del personale, Poli per l'infanzia e sezioni primavera, coordinamenti pedagogici territoriali, che devono essere promossi dalle regioni, sulla base di intese con gli Uffici scolastici regionali e le rappresentanze degli Enti locali.</p>

TAVOLA 9.2 I FONDI DEL PIANO NAZIONALE NEL TRIENNIO 2017/2019 E I CRITERI DI RIPARTO E PEREQUAZIONE

REGIONI E PROV. AUT.	RIPARTO FONDI 2017 (209 mln/€)							RIPARTO FONDI 2018 (224 mln/€)					RIPARTO FONDI 2019 (249 mln/€)		
	Popolazione 0-6 Istat 1/1/17 %	Iscritti servizi educativi (nidi + sez. primavera Stato) 0-3 %	Popolazione 3-6 non servita dallo Stato %	Quota 40% in proporzione alla popol. 0-6	Quota 50% in proporzione agli iscritti ai servizi educativi	Quota 10% in proporzione alla popol. 3-6 non servita dallo Stato	Fondo 2017 (totale)	% iscritti servizi educativi (nidi + sez. primavera) su popol. 0-3	Proiez. posti da attiv. per arrivare a media nazionale	%	Perequazione per posto aggiuntivo (media naz.. 26,13 %)	Fondo 2018 (totale)	Perequazione per posto aggiuntivo (media nazion. 24%)	Perequazione in proporz. alla popolazione 0-3	Fondo 2019 (totale)
Piemonte	6,9%	8,3%	6,3%	5.726.711	8.635.720	1.309.072	15.671.503	31,54%			15.671.503		670.907	16.342.410	
Val d'Aosta	0,2%	0,4%	0,5%	176.155	371.700	110.661	658.516	46,36%			658.516		19.960	678.476	
Liguria	2,1%	2,5%	2,1%	1.781.223	2.651.439	437.864	4.870.526	35,81%			4.870.526		209.325	5.079.851	
Lombardia	17,3%	19,4%	25,2%	14.443.118	20.297.977	5.256.369	40.000.464	27,79%			40.000.464		1.729.653	41.730.117	
Trento	1,1%	1,1%	2,9%	895.427	1.130.669	598.361	2.624.457	31,19%			2.624.457		99.073	2.723.530	
Bolzano	1,0%	0,8%	2,1%	820.355	785.297	439.131	2.044.783	27,90%			2.044.783		118.044	2.162.827	
Veneto	8,1%	8,1%	13,5%	6.793.518	8.505.498	2.811.443	18.110.459	27,11%			18.110.459		806.256	18.916.715	
Friuli VG	1,8%	2,3%	2,0%	1.519.158	2.401.752	414.490	4.335.400	35,26%			4.335.400		179.715	4.515.115	
Emilia R.	7,4%	11,5%	10,1%	6.185.509	12.003.665	2.118.969	20.308.143	42,34%			20.308.143		737.344	21.045.487	
Toscana	5,8%	7,8%	4,1%	4.828.156	8.145.688	864.609	13.838.453	37,42%		-	13.838.453		570.516	14.408.969	
Umbria	1,4%	2,4%	0,7%	1.159.083	2.514.423	140.731	3.814.237	47,56%			3.814.237		133.464	3.947.701	
Marche	2,4%	2,9%	1,0%	2.047.898	3.065.320	204.807	5.318.025	30,17%			5.318.025		235.157	5.553.182	
Lazio	10,0%	12,2%	11,2%	8.399.959	12.800.569	2.343.801	23.544.329	32,80%			23.544.329		975.070	24.519.399	
Abruzzo	2,1%	1,9%	0,7%	1.739.627	1.987.306	145.868	3.872.801	23,84%	670	1,2%	4.045.996	447.912	206.428	4.527.141	
Molise	0,4%	0,3%	0,2%	362.270	331.501	38.101	731.872	18,14%	506	0,9%	862.673	70.686	43.908	846.467	
Campania	10,4%	3,5%	6,5%	8.675.798	3.700.578	1.366.125	13.742.501	9,06%	25.736	44,4%	20.395.267	12.340.232	1.075.025	27.157.758	
Puglia	6,5%	5,2%	3,1%	5.459.762	5.425.174	643.776	11.528.712	20,19%	5.475	9,4%	12.944.001	4.341.686	652.941	16.523.339	
Basilicata	0,8%	0,5%	0,3%	688.898	548.632	55.460	1.292.990	17,65%	1.023	1,8%	1.557.436	562.446	84.586	1.940.022	
Calabria	3,3%	1,7%	1,7%	2.727.850	1.763.380	352.235	4.843.465	10,71%	7.397	12,7%	6.755.592	3.401.087	339.798	8.584.349	
Sicilia	8,7%	4,7%	4,3%	7.254.759	4.941.370	896.273	13.092.402	12,42%	17.220	29,7%	17.543.778	8.835.951	895.309	22.823.662	
Sardegna	2,3%	2,4%	1,7%	1.914.766	2.492.342	348.854	4.755.962	27,77%			4.755.962		217.569	4.973.531	
Totale	3.046.817	369.138	642.899	83.600.000	104.500.000	20.900.000	209.000.000	26,13%	58.028	100%	224.000.000	30.000.000	10.000.000	249.000.000	

N.B.: Le regioni, rispetto alla quota del Fondo 2018 e 2019, devono assicurare un cofinanziamento pari, rispettivamente, almeno al 20% e al 30%.

Fonte: Decreto Miur di riparto delle risorse del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione (0-6 anni).

9.1. L'attuazione del Sistema "ZEROSEI" nelle regioni: analisi trasversale

Gli interventi di attuazione del Sistema "ZEROSEI" riguardano essenzialmente gli indirizzi di programmazione e il riparto delle risorse nazionali, per la realizzazione delle azioni, cofinanziate dalle regioni, previste nel [Piano di azione nazionale](#) (art. 3):

- a) *interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione edilizia, restauro e risanamento conservativo, riqualificazione funzionale ed estetica, messa in sicurezza meccanica e in caso di incendio, risparmio energetico e fruibilità di stabili di proprietà delle amministrazioni pubbliche;*
- b) *il finanziamento di spese di gestione, in quota parte, dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione;*
- c) *interventi di formazione continua in servizio del personale educativo e docente, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui all'art. 1, comma 124 della legge 13 luglio 2015 n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» e la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali.*

Inoltre, rilevano anche gli interventi correlati alla realizzazione dei Poli per l'infanzia, esaminati nel paragrafo successivo (tavola 9.5).

Rispetto ai ruoli e alle procedure, si prevede che:

- il Miur definisca le linee strategiche d'intervento e il riparto regionale del Fondo, previa intesa in Conferenza unificata;
- le regioni definiscano le principali tipologie d'intervento e le modalità di presentazione delle istanze da parte dei comuni;
- i comuni inviino le richieste, in base alle quali le regioni procedono alla programmazione territoriale, sentite le Anci regionali, e alla successiva comunicazione al Miur.

In ordine al monitoraggio degli interventi, il già citato [Decreto Miur n. 1160/2019](#) prevede l'utilizzo di una scheda sull'impiego delle risorse 2018 e 2019 che le regioni dovranno trasmettere al Ministero (entro il 30 settembre 2021 per gli interventi posti in essere nel 2018). Su questa base potrà effettuarsi un'analisi più approfondita delle azioni realizzate.

In ogni caso, dato lo scenario istituzionale di riferimento e nell'attesa di dati di monitoraggio sistematici, può essere utile una lettura trasversale degli interventi focalizzata sui seguenti fattori:

- Tipologie dei provvedimenti rispetto alle indicazioni e ai fondi del Piano nazionale.
- Interventi realizzati e criteri di riparto dei fondi tra gli enti beneficiari.

Nella tavola 9.3 e nella tavola 9.4 sono riportati, rispettivamente, una lettura trasversale delle destinazioni e dei criteri di riparto dei fondi e un riepilogo dei principali riferimenti normativi regionali.

9.1.1. La tipologia dei provvedimenti

Gli interventi regionali di attuazione sono numerosi, spesso articolati tra delibere di giunta e determine dirigenziali, talvolta diverse in base alla tipologia d'intervento, ad esempio tra azioni di riqualificazione strutturale e sostegni alle spese di gestione dei servizi per l'infanzia. Inoltre, la regolazione, in alcuni casi, va integrata con i provvedimenti preesistenti, che possono rilevare per i criteri di ripartizione dei fondi e/o per l'individuazione dei destinatari. Comunque, oltre ai provvedimenti di ripartizione dei fondi, in alcuni casi sono state emanate delle vere e proprie linee d'indirizzo strategico, che dovranno guidare l'attuazione del sistema integrato di educazione e di istruzione.

A titolo non esaustivo, si segnalano i casi delle regioni [Piemonte](#), [Emilia-Romagna](#), [Marche](#) e [Campania](#), le cui linee d'indirizzo specificano gli obiettivi, le tipologie d'intervento, i criteri di ripartizione, i destinatari, quindi le variabili rilevanti per la distribuzione delle risorse finanziarie nel territorio.

In altri casi ([Umbria](#) e [Sicilia](#)) sono stati evidenziati ulteriori aspetti di sistema in termini di: composizione dei gruppi bambino e distribuzione degli educatori, fattori motivazionali, organizzazione dei tempi e degli spazi, condizioni strutturali, progettazione pedagogica e formativa, azioni di sistema, risultati attesi ecc.

Infine, una notazione si vuole riservare ad alcune regioni che hanno attivato appositi tavoli tecnici aventi una composizione inter-istituzionale, che rappresentano il luogo di confronto per la progressiva implementazione del sistema integrato, quali [Abruzzo](#) e [Umbria](#).

9.1.2. Interventi regionali e criteri di riparto dei fondi

Data la complessità e la frammentazione della normativa regionale, l'analisi trasversale ha considerato tre fattori: gli enti beneficiari, le tipologie prioritarie d'intervento e i criteri di ripartizione dei fondi, la cui sintesi è riportata nella tavola 9.3. Invece, per l'analisi di dettaglio dei fattori suindicati si rimanda alla tavola 9.4, nella quale, oltre a maggiori dettagli sulle tipologie d'intervento e sui criteri di ripartizione utilizzati, è possibile consultare i contenuti dei singoli provvedimenti.

A livello territoriale, gli *enti beneficiari* dei fondi sono soprattutto i comuni, nel cui ambito operano le singole unità di offerta del sistema educativo integrato. Però, in alcuni casi e per interventi specifici (es., formazione), i fondi sono distribuiti anche alle unioni comunali e ai distretti socio-sanitari, come nel caso delle regioni Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e Campania.

Gli *interventi attivabili con le risorse del Fondo nazionale*, cofinanziati dalle regioni, sono di tre tipologie: a) nuove costruzioni e riqualificazioni di edifici pubblici; b) finanziamento delle spese di gestione dei servizi per l'infanzia; c) formazione e promozione dei coordinamenti pedagogici.

Analizzando le destinazioni prioritarie d'intervento emerge, in tutte le regioni, una netta e attesa prevalenza dei *finanziamenti per le spese di gestione dei servizi educativi*, che assorbono, generalmente, la quasi totalità delle risorse stanziare nel triennio 2017/2019. In particolare, i finanziamenti riguardano asili nido, sezioni primavera (che forniscono un apporto significativo in alcune regioni del Mezzogiorno, vedi Fig. 1.4), scuole dell'infanzia e anche altri servizi⁴⁸, con percentuali che variano da regione a regione in base alle esigenze territoriali.

In alcune regioni sono stati realizzati *interventi di nuova costruzione e/o riqualificazione* (Valle d'Aosta, Veneto, Friuli Venezia-Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Puglia e Sardegna), anche con stanziamenti rilevanti rispetto al totale delle risorse del Fondo nazionale. Occorre comunque evidenziare che talvolta gli investimenti di riqualificazione dell'edilizia scolastica sono effettuati con altre fonti di finanziamento. In ogni caso, come evidenziato nel cap. 5.3.2, tra le determinanti della mancata partecipazione ai servizi educativi emerge la scarsa accessibilità e/o copertura territoriale in alcune aree, come nei comuni periferici dell'area metropolitana e nel Mezzogiorno. Pertanto, gli interventi di nuova costruzione e la realizzazione dei nuovi Poli per l'infanzia potrebbero favorire un riequilibrio dell'offerta nel territorio.

Una certa diffusione si riscontra anche per i fondi destinati alla *formazione continua del personale in servizio e alla promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali*, variabili assai rilevanti per la progressiva costruzione del sistema integrato. È il caso delle seguenti regioni: Valle D'Aosta, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Sicilia e Sardegna, con importi che partono dall'1% fino al 10% delle risorse.

I Decreti del Miur, come noto, hanno definito *specifici criteri di riparto delle risorse regionali*. I fondi 2017 sono stati attribuiti in base a: popolazione 0-6 anni, iscritti ai servizi educativi 0-3 anni, popolazione 3-6 non servita dallo Stato. Inoltre, per i fondi 2018 e 2019, è stato utilizzato un meccanismo di perequazione basato sulla "distanza" in ciascuna regione rispetto alla media nazionale degli iscritti ai servizi educativi 0-3 anni, criterio che ha comportato l'assegnazione di maggiori risorse a sette regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia. In aggiunta, solo per i fondi 2019, una quota per tutte le regioni è stata attribuita in proporzione alla popolazione residente 0-3 anni.

Dato il quadro suindicato, può essere utile verificare come le regioni hanno a loro volta distribuito le risorse nel territorio, utilizzando eventualmente criteri ulteriori rispetto a quelli "nazionali". Al riguardo, il quadro è variegato e non sintetizzabile in poche note. In generale, prevalgono criteri basati sulla capacità ricettiva (numero di posti, iscritti o spesa storica) e anche sulla popolazione 0-6 anni (spesso nelle due fasce 0-3 e 3-6), ma in diverse regioni si riscontra la presenza di altri criteri, definiti direttamente nei provvedimenti di ripartizione ovvero che richiamano leggi regionali previgenti.

⁴⁸ In alcuni casi, si è riscontrato un supporto anche per altri servizi, quali il contributo per le mense (Puglia) e per i trasporti scolastici (Molise).

TAVOLA 9.3 IL RIPARTO REGIONALE DEI FONDI PER IL SISTEMA INTEGRATO (QUADRO DI SINTESI)

Regioni e Province autonome	FONDO NAZIONALE*			ENTI BENEFICIARI**		TIPOLOGIE PRIORITARIE D'INTERVENTO***			CRITERI DI RIPARTIZIONE		
	Fondi statali 2017	Fondi statali 2018	Fondi statali 2019	Numero benefic. 2019	Totale comuni (1/1/20)	A) Nuove costruzioni, riqualific. di edif. pubbl.	B) Quota parte spese gestione servizi educativi	C) Formazione e promozione coordinam. pedagogici	Offerta servizi 0-3 (num. posti iscritti, spesa storica)	Pop. 0-6 ovvero 0-3 3-6	Altri criteri
Piemonte	15.671.503	15.671.503	16.342.410,11	315 C	1181		X		X		
Valle D'Aosta	658.516	658.516	678.476,28	Com. / 8 UC	74	X	X	X	X		
Liguria	4.870.526	4.870.526	5.079.850,00	128 C - 1 UC	234		X	X	X		X
Lombardia	40.000.464	40.000.464	41.730.117,48	1074 C	1506		X	X	X	X	X
Prov. aut di Trento	2.624.457	2.624.457	2.723.529,80		116		n.d.				
Prov. aut di Bolzano	2.044.783	2.044.783	2.162.827,37		166		n.d.				
Veneto	18.110.459	18.110.459	18.916.714,73	469 C	563	X	X	X	X		X
Friuli Venezia Giulia	4.335.400	4.335.400	4.515.115,32		215	X	X				
Emilia-Romagna	20.308.143	20.308.143	21.045.487,36	251 C / 21 UC	328		X	X	X	X	
Toscana	13.838.453	13.838.453	14.408.969,27	159 C / 7 UC	273		X			X	
Umbria	3.814.237	3.814.237	3.947.700,93	92 C	92	X	X	X	X	X	
Marche	5.318.025	5.318.025	5.553.182,31		228	X	X	X	X	X	X
Lazio	23.544.329	23.544.329	24.519.399,38		378	X	X		X		X
Abruzzo	3.872.801	4.045.996	4.527.141,16		305		n.d.				
Molise	731.872	862.673	846.466,54		136		X				X
Campania	13.742.501	20.395.267	27.157.757,92	59 Ambiti	550	X	X	X		X	
Puglia	11.528.712	12.944.001	16.523.338,60		257	X	X		X		
Basilicata	1.292.990	1.557.436	1.940.022,06	126 C	131		X			X	
Calabria	4.834.465	6.755.592	8.584.349,40		404		X		X		
Sicilia	13.092.402	17.543.778	22.823.662,03	137 C	390		X	X	X	X	X
Sardegna	4.755.962	4.755.962	4.973.531,27	43 C/18 C	377	X	X	X	X		X
Totale	209.000.000	224.000.000	249.000.000		7.904						

Le regioni, a fronte delle risorse trasferite dallo Stato, devono assicurare un cofinanziamento pari almeno al 20% per il 2018 e al 30%, a partire dal 2019.

* Enti beneficiari: dove disponibili, sono indicati il numero di Comuni (C)/Unioni Comunali (UC) beneficiari degli interventi. I valori per le Regioni Sardegna sono relativi al 2017, distinguendo i comuni beneficiari di interventi per tipologia a) e per tipologie b) e c). I valori per la Regione Sicilia sono riferiti al 2018.

** Tipologie d'intervento. Per maggiori dettagli sull'entità della ripartizione percentuale degli interventi si rimanda alla tavola di pagina seguente e alle schede regionali in Allegato. Si specifica che per la Regione Basilicata, non essendo desumibili i dettagli dalle fonti a disposizione, si è stato attribuito il finanziamento solo alle spese di gestione. Nel caso della regione Abruzzo e delle Province autonome di Trento e Bolzano non sono disponibili, al momento, fonti di dettaglio sulla ripartizione dei fondi.

A integrazione della precedente tavola di analisi trasversale, nel seguito sono riportati i principali provvedimenti regionali in tema di promozione e attuazione del Sistema “ZEROSEI” con una sintesi dei criteri utilizzati per la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale (per i dettagli sulle determinazioni dirigenziali si rimanda alle schede regionali, in Allegato).

Il reperimento delle fonti normative è stato realizzato mediante ricerca desk e avvalendosi dei questionari inoltrati ai referenti regionali di settore, con il supporto del Cisis (Centro Interregionale per I Sistemi Informatici Geografici e Statistici). Al momento di stesura del presente documento sono pervenuti cinque questionari compilati (Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Marche e Basilicata). Pertanto, quando sarà ultimata la rilevazione si procederà all’aggiornamento e/o integrazione delle fonti. Si precisa che i provvedimenti riguardanti i Poli innovativi per l’infanzia sono indicati separatamente nella successiva tavola 9.5.

TAVOLA 9.4 I PROVVEDIMENTI REGIONALI DI ATTUAZIONE E I DETTAGLI SUI CRITERI DI RIPARTIZIONE DEI FONDI

Regioni	Provvedimenti principali e sintesi delle tipologie prioritarie d’intervento e dei criteri di ripartizione dei fondi
Piemonte	<p>La tipologia prevalente, nel triennio 2017/2019, riguarda il sostegno alle spese di gestione dei servizi educativi, inclusi i costi (correnti e infrastrutturali) per favorire l’accesso dei bambini diversamente abili. La ripartizione del Fondo nazionale (16.342.40,11 euro nel 2019) è effettuata in base al numero dei posti presente in ciascun Comune (capacità di offerta di servizi per la prima infanzia).</p> <p>DGR 4/10/2019 n. 5-333 Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del sistema integrato di educazione e di istruzione- D.C.M. del 11/12/2017 - atto di indirizzo regionale per la programmazione degli interventi anno 2019.</p> <p>DGR 28/09/2018 n. 45-7618 Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del sistema integrato di educazione e di istruzione - Del. C.M. del 11/12/2017 - atto d'indirizzo regionale per la programmazione degli interventi anno 2018.</p> <p>D.G.R. 27-5940 del 17/11/2017 Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione - Intesa in Conferenza Unificata del 2/11/2017 - Approvazione dell'elenco dei Comuni per l'annualità 2017.</p> <p>DGR 12/10/2018 n. 28-7693 D.Lgs. 13/04/2017, n. 65 - Legge Regionale n. 18/2017 art. 18 - Nuova disciplina dei requisiti strutturali, gestionali e organizzativi del servizio educativo in contesto domiciliare denominato nido in famiglia - Revoca D.G.R. 29/12/2004 n. 48-14482.</p>
Valle d’Aosta	<p>Le tipologie d’intervento hanno riguardato: interventi infrastrutturali (nuove costruzioni, riqualificazione ecc.) nel 2017; sostegno alle spese di gestione dei servizi educativi nel 2018 e nel 2019, prevedendo azioni di formazione nel 2018 (per ca. il 9%). In particolare, le risorse del Fondo nazionale 2019⁴⁹ (678.476,28 euro) sono attribuite: i) per il 70% a favore dei comuni per la gestione delle scuole dell’infanzia (accoglienza nella fascia oraria pre e dopo scuola, materiali); ii) per il 30% a favore delle “Unité des communes” e del comune di Aosta per i servizi 0-3 anni, in base ai posti autorizzati.</p> <p>DGR n. 1801 del 30/12/2019 Approvazione, ai sensi del d. lgs 65/2017, della deliberazione cdm 11/12/2017 e della bozza di decreto del Miur del 10/12/2019 delle linee di indirizzo per la programmazione regionale, per l'anno 2019, degli interventi per la promozione del sistema integrato di educazione e di istruzione.</p> <p>DGR n. 1684 del 29 novembre 2019 Approvazione della realizzazione, nell'anno 2020, del progetto di formazione destinato ad educatori dei nidi d'infanzia, tate famigliari e insegnanti delle scuole dell'infanzia di tutto il territorio regionale, in attuazione del d.lgs. 65/2017, approvato con la deliberazione della giunta regionale n. 1356/2018, prenotazione di spesa e cronoprogramma di esigibilità mediante utilizzo del fondo pluriennale vincolato.</p>

⁴⁹ Nella DGR n. 1801/2019 della Valle d’Aosta sono citati gli altri atti rilevanti per la ripartizione dei fondi (la DGR n. 352/2018 e DGR n. 1356/2018).

Liguria	<p>La destinazione prevalente riguarda il sostegno ai costi di gestione (tipologia b), con stanziamenti anche per azioni di formazione e promozione del coordinamento pedagogico (1% delle risorse). Criteri di ripartizione dei fondi nazionali 2019 (5.079.850,00 euro): i) 50% in base alla spesa storica certificata dai comuni nel 2017; 50% in base ai criteri previsti dal Piano regionale per il diritto allo studio, di cui: 68% erogazione diretta ai Comuni; 31% erogazione alle scuole paritarie (per il tramite del Comune); 1% erogazione alle Federazioni delle scuole dell'infanzia (per il tramite del Comune di Genova); 1% per la formazione di educatori e insegnanti d'intesa con il coordinamento pedagogico territoriale.</p> <p>DGR n. 47 del 24/01/2020 Indirizzi di programmazione per la promozione, il consolidamento e il potenziamento del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni - Triennio 2018/2020 – annualità 2019.</p> <p>DGR n. 917 del 7/11/2018 Indirizzi di programmazione per la promozione, il consolidamento e il potenziamento del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni - Triennio 2018/2020.</p> <p>DGR. N. 978 del 30 Novembre 2017 Rettifica d.g.r. del 17/11/2017 n. 930 - Sistema integrato di educazione e di istruzione – Annualità 2017 d.lgs 65/2017 – approvazione nuovo elenco.</p>
Lombardia	<p>La tipologia prevalente, nel triennio 2017/2019, riguarda il sostegno alla quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi (tipologia b). Criteri di ripartizione del Fondo nazionale 2019, pari a 41.730.117,48 euro: i) 30% in proporzione alla popolazione 0-6 anni (Istat); ii) 70% in base alla percentuale di posti autorizzati e ai bambini iscritti nonché alle pratiche ammesse alla Misura “Nidi Gratis”, di cui: 45% sui posti autorizzati nei servizi per la prima infanzia attivi nel 2019; 5% sul numero di pratiche rendicontate dai comuni aderenti alla misura “Nidi Gratis; 15% sugli iscritti alle Scuole per l’infanzia paritarie autonome (dati Regione Lombardia a.s. 2018/2019) e paritarie comunali (dati Ufficio Scolastico regionale a.s. 2018/2019); 5% sui bambini 24-36 mesi iscritti alle “Sezioni Primavera” (dati Ufficio Scolastico Regionale a.s. 2018/2019).</p> <p>DGR del 9/09/2019 n. XI/2108 Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino ai 6 anni – Programmazione regionale degli interventi e criteri per il riparto del Fondo nazionale – Annualità 2019 – in attuazione del Decreto Legislativo n. 65/2017. La ripartizione dei fondi è stata effettuata con Decreto DG Istruzione, formazione e lavoro. n. 2405 Del 25/02/2020</p> <p>DGR 643 16/10/2018 Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni – programmazione regionale degli interventi e criteri per il riparto del Fondo nazionale annualità 2018, in attuazione del D.lgs 65/2017.</p>
Veneto	<p>Gli interventi a valere sul Fondo nazionale sono stati articolati: nel 2017 e nel 2018 una quota pari, rispettivamente, al 28% e al 17%, è stata destinata a interventi infrastrutturali (nuove costruzioni, riqualificazioni ecc.), mentre la quota restante, prevalentemente al sostegno dei costi dei servizi educativi e a interventi di formazione (6% nel 2018 e 1% nel 2019). I criteri di ripartizione del Fondo nazionale (18.916.714,73 euro nel 2019) sono differenziati e fanno riferimento a diverse leggi regionali, in particolare: i) contributi per nuove costruzioni, sono attribuiti ai comuni presenti in apposite graduatorie regionali; ii) sostegno alla quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi⁵⁰, ripartiti in base alla L.R. n. 32/1990 per i servizi per la prima infanzia e alla L.R. n. 23/1980 per le scuole dell'infanzia non statali; iii) interventi di formazione, ripartiti tra i comuni capoluogo.</p>

⁵⁰ Nel dettaglio la L.R. n. 32/1990 (art. 27) prevede i seguenti criteri per ripartire i contributi in conto gestione: a) quota rapportata alla capacità ricettiva: 31%; b) quota rapportata ai presenti dall'1/10 al 31/12 dell'anno precedente: 50%; c) quota da ripartire tra gli asili nido in comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti: 10%, entro il limite di 15.493,71 euro per asilo nido; d) quota da ripartire tra i comuni che accolgono bambini residenti in altri comuni, 516,46 euro per bambino, entro il 3%; e) quota da ripartire tra gli asili nido realizzati da consorzi di comuni o gestiti in convenzione tra comuni che utilizzano il servizio e aventi ciascuno popolazione inferiore a 20.000 abitanti: 3%, entro 7.746,85 euro per asilo nido; f) quota per formazione e aggiornamento degli operatori: 3%, entro 2.582,28 euro per asilo nido. Per le scuole dell'infanzia non statali, la L.R. n. 23/1980 prevede (art. 2) l'erogazione di contributi annuali determinati prioritariamente in rapporto: a) al numero delle sezioni funzionanti; b) al numero dei bambini iscritti e frequentanti; c) al numero di alunni disabili per i quali è indispensabile l'insegnante di sostegno specializzato.

	<p>DGR n. 2010 del 30/12/2019 Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e i bambini dalla nascita sino ai sei anni - Anno 2019: Intesa C.U. del 18 dicembre 2019</p> <p>DGR n. 153 del 16/02/2018 Aggiornamento delle Linee Guida e approvazione dei requisiti per l'apertura e il funzionamento delle unità d'offerta rivolte alla prima infanzia 0 - 3 anni denominate "Nidi in Famiglia" nella Regione del Veneto</p> <p>D.G.R. del 22 ottobre 2018 n. 1548 Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione per le bambine e i bambini dalla nascita sino ai sei anni - Anno 2018: Intesa C.U. 18 ottobre 2018.</p> <p>DGR n. 155 del 16/02/2018 Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione per le bambine e i bambini dalla nascita sino ai sei anni: Intesa C.U. 2 novembre 2017 (DGR n. 47 del 19/01/2018): ulteriori determinazioni.</p> <p>DGR 47 del 19 /01/2018 Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione per le bambine e i bambini dalla nascita sino ai sei anni: Intesa C.U. 2 novembre 2017 - Anno 2017.</p> <p>DGR n. 1857 del 14/11/2017 Piano di Azione Nazionale pluriennale per la promozione del Sistema Integrato dei Servizi di educazione e istruzione per bambini e bambine dalla nascita sino ai sei anni e fondo nazionale - Manifestazione di interesse per interventi relativi a servizi educativi per l'infanzia da 0 a 36 mesi - anno 2017 - Criteri di selezione. (D.Lgs. 13/04/2017, n. 65).</p>
Emilia-Romagna	<p>La tipologia d'intervento prevalente (Fondo nazionale 2019 pari a 21.045.487,36 euro), riguarda il sostegno alle spese di gestione dei servizi educativi (tipologia b), con circa il 10% delle risorse destinato ad azioni di formazione e di promozione dei coordinamenti pedagogici. Criteri di riparto del fondo: i) 90% per il "sostegno al consolidamento" dei servizi educativi, ripartito⁵¹ tra gli enti in base al numero di bambini iscritti e, per i centri per bambini e famiglie, ai bambini frequentanti (di cui il 90% per i servizi educativi e il 10% per le scuole dell'infanzia paritarie, comunali e private); ii) 10% per obiettivi di "qualificazione", che prevede diversi interventi (formazione, coordinamenti pedagogici e azioni innovative), ripartito tra i comuni capoluogo e i distretti, essenzialmente in base ai bambini iscritti/frequentanti.</p> <p>DGR n. 704 del 13/05/2019 Accreditoamento dei nidi d'infanzia in attuazione della L.R. 19/2016.</p> <p>D.G.R. n. 2405/2019 Approvazione dell'elenco dei comuni e loro forme associative da ammettere al finanziamento delle risorse del fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione. Programmazione regionale 2019.</p> <p>DGR 5/11/2018 n.1835 Approvazione dell'elenco dei Comuni e loro forme associative da ammettere al finanziamento delle risorse del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione. Programmazione regionale anno 2018.</p> <p>DAL del 6/06/2018 n.156 Indirizzi di programmazione degli interventi per il consolidamento e la qualificazione del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia per i bambini in età 0-3 anni con un progressivo orientamento alla creazione di un sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino ai 6 anni. Triennio 2018-2019-2020.</p> <p>D.G.R. del 16/10/2017 n.1564 Direttiva in materia di requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia e relative norme procedurali. Disciplina dei servizi ricreativi e delle iniziative di conciliazione in attuazione della 19/2016.</p>
Toscana	<p>La tipologia d'intervento prevalente riguarda il sostegno alla quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi (tipologia b). Criteri di riparto del Fondo nazionale 2019 (14.408.969,27 euro): 90% in misura proporzionale alla popolazione da 0 a 3 anni; 10% in misura proporzionale alla popolazione da 3 a 6 anni.</p> <p>DGR n. 88 del 3-2-2020 avente ad oggetto "Conferenza Unificata Stato Regioni del 18/12/2019. Definizione del piano regionale di riparto del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione, di cui all'articolo 12, comma 3, del Decreto legislativo n. 65/2017- Annualità 2019"⁵²</p>

⁵¹ Nella Regione Emilia-Romagna, i fondi per i servizi educativi, in base all'art. 11 della L.R. n. 19/2016, sono attribuiti ai soggetti gestori (comuni, anche in forma associata, altri soggetti pubblici, soggetti privati convenzionati, soggetti privati scelti dai comuni). Per le scuole dell'infanzia comunali e private "paritarie" i fondi sono attribuiti ai soggetti gestori, ai sensi della Legge n. 62/2000;

⁵² Con DGR Toscana n. 143 del 10/02/2020 si è proceduto alla sostituzione dell'allegato B alla DGR n. 88/2020.

	<p>DGR 8/11/2018 n. 1223 Conferenza Unificata Stato Regioni del 18/10/2018. Definizione del piano regionale di riparto del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione, di cui all'articolo 12, comma 3, del Decreto legislativo n. 65/2017.</p> <p>Protocollo d'intesa (2017) Per la realizzazione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni e in particolare per la programmazione, la costituzione e il funzionamento dei poli per l'infanzia di cui al decreto legislativo n. 65, 13 aprile 2017 tra la Regione Toscana, l'Anci Toscana e l'Ufficio scolastico regionale per la Toscana.</p>
Umbria	<p>La tipologia d'intervento prevalente riguarda il sostegno alla quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi (93% nel 2018 e 95% nel 2019), mentre la quota restante è stata destinata ad azioni di formazione del personale educativo e scolastico. Criteri di riparto Fondo 2019⁵³ (3.947.700,93 euro): 60% ai comuni in proporzione alla popolazione 0-6 (dati Istat al 31.12.2016); 35% ai comuni in proporzione ai posti offerti dai servizi educativi 0-3 (a.s. 2016-2017, dati Sirse); 5% alla formazione. La quota di perequazione 2018 è attribuita in base alla popolazione 0-3.</p> <p>DGR n. 1291 del 27 dicembre 2019 Decreto del Miur di riparto regionale del Fondo nazionale per il Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione per i bambini di età compresa dalla nascita fino a sei anni. - Riparto del Fondo ai Comuni per l'anno 2019.</p> <p>DGR n. 1239 del 5/11/2018 Decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca n. 687 del 26 ottobre 2018 "Fondo nazionale per il Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione." Riparto del Fondo ai Comuni per l'anno 2018.</p> <p>DGR n. 1378 del 20 novembre 2017 Decreto del Miur recante "Fondo nazionale per il Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione." Riparto del Fondo ai Comuni.</p> <p>DGR n. 1199 del 29/10/2018 Programma annuale del Sistema Integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia per l'anno 2018.</p> <p>DGR n. 618 dell'11/06/2018 D.lgs. 65/2017. Avvio della sperimentazione⁵⁴ del Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni.</p> <p>DGR n. 1355 del 20/11/2017 Programma annuale del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia per l'esercizio finanziario 2017.</p>
Marche	<p>Gli interventi a valere sul Fondo nazionale e sul relativo cofinanziamento regionale hanno riguardato tutte le tipologie: prevalentemente, il sostegno ai costi dei servizi educativi (tipologia b), ma anche interventi infrastrutturali (nuove costruzioni, riqualificazioni ecc.) e azioni di formazione e di promozione del coordinamento pedagogico nel triennio 2017/2019. In particolare, i fondi 2019 sono stati così ripartiti: 2,5 mln/€ al finanziamento delle spese di gestione; 3.493.964 euro a interventi di riqualificazione di immobili e al finanziamento delle spese di gestione dei servizi educativi (ripartiti in proporzione alla popolazione 0-6 e ad altri criteri); 390.000,00 euro ai comuni capofila dei 23 ambiti territoriali per interventi di formazione ai coordinatori pedagogici e il personale educativo e docente. Rispetto ai fondi 2017 era prevista una ripartizione per il 90% in base alla popolazione 0-6 (Istat) e per il 10% alle sezioni primavera, coordinamenti pedagogici e formazione continua.</p> <p>DGR n. 1665 del 23/12/2019 D.lgs. 13 Aprile 2017, n. 65 - Approvazione degli indirizzi regionali e dei criteri di riparto delle risorse per la predisposizione del "Programma regionale degli interventi per lo sviluppo del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita a 6 anni di età - annualità 2019.</p> <p>DGR n. 394 dell'8/04/2019 D.l.gs. 13 Aprile 2017, n. 65 - Approvazione "Indirizzi per la costituzione e il funzionamento dei coordinamenti pedagogici territoriali per il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni.</p>

⁵³ Da segnalare il sito della Regione Umbria, che riporta una rassegna sistematica del percorso e degli atti emanati con riferimento al sistema integrato di educazione e istruzione. Nel seguito il link di riferimento:

<http://www.regione.umbria.it/istruzione/formazione-e-qualificazione>

⁵⁴ Con [DGR n. 1246 del 3/11/2016](#) è stato istituito, presso la Regione Umbria, il Tavolo inter-istituzionale per l'avvio della sperimentazione.

	<p>D.G.R. n. 1665 del 10 Dicembre 2018 Disciplina del servizio per l'infanzia denominato "nido familiare", di cui alla L.R. 9/2003, art.6, co. 2, lett. G ter). Modifica alla DGR 1038/2012 relativa alla disciplina del servizio sperimentale "nidi familiari" ai sensi della L.R. 9/2003, art. 2, co. 1, lettera c.</p> <p>DGR n. 1472 dell'8/11/2018 Indirizzi e criteri aggiuntivi per l'approvazione del "Programma regionale degli interventi per lo sviluppo del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita a sei anni di età – annualità 2018".</p> <p>DGR n. 925 del 2/07/2018 D. Lgs. 13 aprile 2017, n. 65 - Approvazione programma regionale dei fabbisogni territoriali per la promozione del sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione 0 - 6 anni</p> <p>DGR n. 561 del 23/04/2018 D.Lgs n. 65 del 13/04/2017 - Indirizzi regionali per la predisposizione del Programma regionale degli interventi per il Sistema integrato di educazione ed istruzione e modalità di presentazione delle istanze da parte dei comuni delle Marche, in forma singola ed associata.</p> <p>D.G.R. 1376 del 20/11/2017 D.lgs. 13 aprile 2017, n. 65 DM del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca - Fondo Nazionale per il sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione 0-6 anni. Programmazione territoriale e riparto delle somme assegnate anno 2017</p>
Lazio	<p>Gli interventi a valere sul Fondo nazionale hanno riguardato nel triennio 2017/2019 prevalentemente il sostegno dei costi dei servizi educativi (tipologia b), con quote per interventi infrastrutturali (nuove costruzioni, riqualificazioni ecc.) pari, rispettivamente, al 30% nel 2018 e al 34% nel 2019.</p> <p>Le risorse del Fondo nazionale 2019 (24.519.399,38 euro) sono ripartite al 50% tra Roma Capitale e gli altri comuni, utilizzando i criteri⁵⁵ di cui alla DGR n. 327/2016 (capacità ricettiva e frequenza media, a condizione che il Comune abbia realizzato lavori di manutenzione ordinaria). I fondi 2019 sono stati poi attribuiti a ogni comune/struttura in base al numero dei posti/iscritti (al 1/1/20).</p> <p>DGR 17 dicembre 2019, n. 972 Decreto legislativo 13 aprile 2017, n.65. Destinazione delle risorse per l'annualità 2019 del fondo nazionale per il sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni ai Comuni del Lazio.</p> <p>DGR 56 del 2/02/2019 Decreto legislativo 13 aprile 2017, n.65. Destinazione delle risorse per l'annualità 2018 del fondo nazionale per il sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni ai Comuni del Lazio.</p> <p>DGR 10 aprile 2018, n.182 Definizione dei criteri per l'assegnazione ai Comuni delle risorse del fondo nazionale per il sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni, annualità 2017, in attuazione del decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 65.</p> <p>DGR 14 giugno 2016, n. 327⁵⁶. Legge Regionale 16 giugno 1980, n. 59 e ss.mm.ii. Nuovi criteri di riparto del fondo per la gestione degli asili nido comunali e convenzionati. Revoca delle DGR n.703/2003 e n.396/2004.</p>
Abruzzo	<p>Il Fondo nazionale 2019 è pari a 4.527.141,16 euro. La Regione ha istituito nel 2019 il Tavolo tecnico di confronto inter-istituzionale costituito da: Assessore pro-tempore competente, Direttore ufficio scolastico regionale, Dirigente e Funzionario del Servizio istruzione della Regione, rappresentante dell'Anci regionale, del Fism (Federazione italiana scuole materne) e del rappresentante regionale Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia.</p> <p>DGR n. 214 del 23/04/2019 Rete scolastica regionale – Disposizioni per le attività dirette alla definizione del Piano regionale della rete scolastica per l'a.s. 2020/2021.</p>

⁵⁵ Nella Regione Lazio, i criteri di ripartizione del Fondo 2019 (24.519.399,38 euro) sono i seguenti: a) 10.000.000,00 euro, erogati quale contributo aggiuntivo (rispetto alle risorse erogate ex DGR n. 327/2016) alle spese di gestione degli asili nido per l'a.s. 2018/2019 (da ripartire tra tutti i comuni ammessi a contributo con DD n. 21426/2019); b) 6.264.245,35 euro alla riduzione delle rette a carico delle famiglie (da ripartire con avviso pubblico); c) 7.280.083,65 euro allo scorrimento della graduatoria approvata con la DD n. G08791/2019 per la riqualificazione degli edifici pubblici destinati ai servizi di scuola dell'infanzia e asilo nido (con i fondi statali 2019 si finanziano altri 50 progetti di riqualificazione); d) 975.070,38 euro per la riqualificazione di edifici scolastici di proprietà pubblica, già esistenti e sottoutilizzati, per costituire poli per l'infanzia, promuovendo progetti di continuità pedagogica (con avviso pubblico).

⁵⁶ La DGR n. 327/2016 della Regione Lazio rappresenta il riferimento per i criteri di riparto dei fondi nazionali tra i comuni e i municipi di Roma Capitale.

	DGR n. 277 del 20/05/2019 Istituzione del Tavolo tecnico di confronto inter-istituzionale per il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a 6 anni.
Molise	<p>Gli interventi hanno riguardato prevalentemente il sostegno ai costi dei servizi educativi (tipologia b). I fondi 2018 per gli interventi per i bambini 3-6 anni, sono ripartiti: i) 200.000,00 euro ai comuni per favorire interventi nelle scuole dell'infanzia non statali e paritarie; ii) 230.000,00 euro, come sostegno delle spese per il trasporto scolastico sostenute dai comuni o dalle famiglie.</p> <p>DGR n. 142 del 09/05/2019 Ripartizione annualità 2018 - Fondo nazionale per il sistema integrato di cui al decreto Miur 26 ottobre 2018, n. 687</p>
Campania	<p>Nelle linee strategiche per il sistema integrato è prevista la possibilità di finanziare tutte le tre tipologie d'intervento di cui all'art. 12 co. 2 del D.lgs. n. 65/2017. Criteri di ripartizione tra gli ambiti territoriali sociali: i) per il Fondo nazionale 2019 (27.157.757,92 euro), un importo base pari alla somma assegnata del fondo 2018 (eventualmente riproporzionata in diminuzione in base all'effettiva assegnazione) e, per la somma ulteriore, in base alla percentuale di bambini 0-6 anni residenti nell'Ambito; ii) per il fondo regionale per la manutenzione e gestione degli asili nido delle amministrazioni comunali, in base alla percentuale di bambini 0-3 anni residenti nell'Ambito sul totale regionale. Con DGR n. 577/2019 sono riprogrammate anche risorse comunitarie (POR FESR Campania 2014-2020 fondo FSC 2007-2013).</p> <p>DGR n. 577 del 19/11/2019 Approvazione delle linee strategiche per il sistema integrato regionale di educazione ed istruzione - anno 2019.</p>
Puglia	<p>Il riparto del fondo 2019 (16.523.339,00 euro oltre a 5.757.016,58 euro di cofinanziamento regionale) è definito in allegato alla DGR 2398/2019. In particolare, il 50% della quota nazionale finanzia progetti infrastrutturali (ristrutturazioni, riqualificazioni, nuove costruzioni ecc.), mentre la quota restante finanzia le spese di gestione dei servizi educativi (per sezioni primavera e scuole dell'infanzia paritarie) e i contributi mensa per scuole dell'infanzia statali e paritarie, che usufruiscono di ca. 4,7 mln/€ di cofinanziamento regionale. I beneficiari sono i comuni che hanno presentato progettazioni tecniche e con sedi di sezioni primavera e scuola dell'infanzia. Con la medesima delibera è stata segnalata la difficoltà di quantificare gli interventi di formazione, poiché vi è la necessità di chiarire a livello nazionale le linee di azione del coordinamento pedagogico da zero a sei anni.</p> <p>DGR n. 2398 del 19 dicembre 2019 D. Lgs. n. 65 del 13 aprile 2017 "Istituzione del Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni" - Approvazione dei criteri per il Riparto regionale del Fondo nazionale per l'attuazione del Sistema integrato - Annualità 2019.</p> <p>DGR n. 418 del 7/03/2019 Accordi quadro C.U. Stato-regioni per l'attivazione di un servizio educativo integrato da 24 a 36 mesi - Intesa tra Regione Puglia e Ufficio Scolastico regionale per la Puglia su "Sezioni Primavera" 2018/2019 – Approvazione Schema e definizione del contributo regionale.</p> <p>DGR n. 2034 del 15/11/ 2018 D.Lgs. n. 65 del 13 aprile 2017 "Istituzione del Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni" – Approvazione dei criteri per il Riparto regionale del Fondo nazionale per l'attuazione del Sistema integrato.</p>
Basilicata	<p>Gli interventi riguardano prevalentemente il sostegno ai costi dei servizi educativi (tipologia b). Il Fondo nazionale 2018 (1.940.022,06 euro) è ripartito: i) per il 75%, ai Comuni in proporzione alla popolazione 0-6 (dati Istat al 31.12.2016); ii) per il 25%, ai Comuni in proporzione ai posti offerti dai Servizi educativi 0-3 (a.s. 2016-2017, dati Sirse). I comuni potranno utilizzare le risorse per le finalità previste nel D.lgs. n. 65/2017.</p> <p>D.G.R. 1161 del 9 Novembre 2018⁵⁷ Approvazione piano di riparto ai Comuni delle risorse del Fondo Nazionale per il Sistema Integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni annualità 2018, in attuazione del D.lgs 65/2017.</p> <p>DGR 277 del 30/03/2018 Approvazione piano di riparto ai Comuni delle risorse del Fondo Nazionale per il Sistema Integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni annualità 2017, in attuazione del D.lgs 65/2017.</p>
Calabria	Gli interventi riguardano prevalentemente il sostegno ai costi dei servizi educativi (tipologia b). Il Fondo nazionale 2019 è pari a 8.584.349,40 euro. Il riparto del Fondo 2017 è effettuato sulla base dell'offerta di servizi per la prima infanzia presente in ciascun comune.

⁵⁷ La DGR n. 321/2019 ha modificato la DGR n. 1161/2018 per un mero errore materiale, non rilevante, negli importi.

	DGR n. 91 del 22/03/2018 Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione- Intesa in Conferenza Unificata del 02/11/2017- Approvazione dell'elenco dei Comuni per l'annualità 2017.
Sicilia	<p>Gli interventi riguardano prevalentemente il sostegno ai costi dei servizi educativi (tipologia b), ma anche progetti di ricerca e formazione. I criteri di riparto sono sostanzialmente analoghi a quelli del Decreto Miur. In particolare, il Fondo 2018 incluso del cofinanziamento regionale (21.055.758,00 euro) è così suddiviso: i) 11,7 mln/€ per i servizi prima infanzia, ripartiti tra i comuni in base alla popolazione 0-3 anni e individuando gli enti in base alle disponibilità di servizi, quali nidi pubblici, gestiti dal privato sociale autorizzato o iscritto ad appositi albi (avendo cura di non attribuire somme a comuni beneficiari di altri finanziamenti e inserendo anche i comuni con nidi gestiti da privati); ii) 9,3 mln/€ per le sezioni primavera e le scuole dell'infanzia (popolazione 3-6 anni), prevedendo criteri di ripartizione e interventi articolati (contributi mensa, sostegno alle sezioni primavera, tra accoglienza gratuita, supporto delle esistenti e nuove istituzioni, progetti di ricerca e formazione sui poli d'infanzia, formazione del personale).</p> <p>Direttiva 30 Luglio 2019 D.lgs 65/2017 – Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione a supporto del Piano di Azione Pluriennale – riparto annualità 2018 e residui annualità 2017. Documento di programmazione regionale e atti d'indirizzo sull'utilizzo dei fondi e sui contenuti dei piani Comunali.</p> <p>D.A. n. 23 del 16/10/2017 Decreto di approvazione del documento recante “il nuovo piano sui servizi socio educativi per la prima infanzia in Sicilia”.</p>
Sardegna	<p>Il Fondo 2019 incluso del cofinanziamento regionale del 30% (6.466.507,57) è ripartito per circa il 72% a favore di comuni per quarantanove interventi infrastrutturali su scuole dell'infanzia (ristrutturazione, riqualificazione ecc.) e per il residuo a diciannove comuni con nidi e scuole dell'infanzia statali, per interventi sperimentali in una logica di continuità del percorso educativo (spazi integrati, moduli didattici di transizione fra nido, scuola per l'infanzia e scuola primaria, formazione del personale). I fondi 2017 sono stati destinati a: i) quarantatré comuni già individuati, per interventi di manutenzione e messa in sicurezza di scuole dell'Infanzia, di proprietà dei comuni, per complessivi 2.830.800 euro; ii) 1.925.162 euro a favore di diciotto comuni che avevano già beneficiato delle risorse premiali del Progetto Obiettivi di servizio, in proporzione al numero di nuovi posti bambino creati a seguito di tale finanziamento. Questo ambito prevede due linee di intervento: sostegno alle spese di gestione dei servizi educativi per l'infanzia e formazione continua in servizio del personale educativo.</p> <p>DGR n. 3/23 del 22/01/2020 Piano di Azione Nazionale pluriennale e Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni (articolo 1, commi 180 e 181, lettera e, legge 13 luglio 2015, n. 107 e D.Lgs. n. 65 del 2017). Piano annualità 2019</p> <p>D.G.R. n. 4/27 del 30/01/2018 Piano di Azione Nazionale pluriennale e Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni (articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), legge 13 luglio 2015, n. 107 e D.Lgs. n. 65 del 2017). Individuazione tipologie di interventi, attuati o da attuare, sulla base delle risorse erogate ai Comuni o alle loro forme associative.</p> <p>DGR n. 51/21 del 17/11/2017 Piano di Azione Nazionale pluriennale e Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni. Individuazione dei Comuni o loro forme associative beneficiari del finanziamento.</p>

N.B.: al momento di stesura del presente documento non sono disponibili i provvedimenti di attuazione della Regione Friuli Venezia Giulia⁵⁸ e delle Province autonome di Trento e Bolzano, che saranno integrati successivamente.

⁵⁸ Dal sito della Regione Friuli Venezia Giulia risulta la seguente news, del 24 gennaio 2020 “la GR... ha deliberato il piano d'azione regionale per il 2019 per la promozione del sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e i bambini fra 0 e 6 anni che prevede interventi edilizi sulle strutture delle amministrazioni pubbliche per consolidare e migliorare la rete dei servizi educativi per l'infanzia.”

9.2. Focus: i Poli per l'infanzia

L'istituzione dei Poli per l'infanzia rappresenta un'innovazione che vedrà la realizzazione di luoghi fisici (unico plesso o edifici vicini) in cui i bambini, fino a sei anni di età, saranno accolti nel quadro di uno stesso percorso educativo e nell'ambito di "laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio, anche al fine di favorire la massima flessibilità e diversificazione per il miglior utilizzo delle risorse, condividendo servizi generali, spazi collettivi e risorse professionali" (art. 3, c. 1, D.lgs. n. 65/2017). Si tratta di un obiettivo ambizioso e per questa ragione sarà importante monitorare lo stato dell'arte.

Sul versante finanziario, i 150 milioni di euro previsti nell'art. 3 del D.lgs. n. 65/2017 sono stati ripartiti tra le regioni con [Decreto Miur 23 Agosto 2017, n.637](#), nel quale sono stati qualificati i *criteri per l'acquisizione delle manifestazioni d'interesse di cui devono tener conto le regioni*:

- a) utilizzo delle risorse esclusivamente per la costruzione di una nuova scuola in un'area nella piena disponibilità dell'ente e urbanisticamente consona all'edificazione, libera da vincoli, contenziosi e da altri motivi di impedimento o ostacolo all'edificazione, anche tenendo conto di eventuale contestuale dismissione di immobili in locazione passiva;
- b) dimensioni di area conformi al decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro per la pubblica istruzione, 18 dicembre 1975;
- c) ampiezza del bacino territoriale di riferimento, tenendo conto della popolazione scolastica interessata dalla proposta, nonché degli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica e di accorpamento o aggregazione di più sedi scolastiche esistenti, anche nell'ottica di una edilizia sostenibile;
- d) disponibilità di un servizio di trasporto per garantire collegamenti adeguati alle esigenze del territorio e dell'utenza della scuola da realizzare;
- e) disponibilità dell'ente a garantire un'ampia apertura e coinvolgimento del territorio offrendo con la proposta servizi generali, spazi collettivi e risorse professionali;
- f) progetto didattico connesso alla costituzione del polo d'infanzia;
- g) livello di innovazione didattica, anche attraverso la sperimentazione di nuovi ambienti e modelli di apprendimento;
- h) congruità del costo stimato per la realizzazione del nuovo polo alla luce di prezziari regionali vigenti;
- i) ulteriori criteri definiti a livello regionale sulla base delle proprie specificità territoriali.

Da un punto di vista procedurale, inizialmente, era previsto che il Miur provvedesse a un concorso nazionale di progettazione. Successivamente, (con legge n. 97/2018 n. 97 che ha abrogato il co. 8 art. 3 del D.lgs. n. 65/2017) è stato stabilito che saranno i comuni beneficiari a curare la progettazione esecutiva degli interventi. Pertanto, l'Iter procedurale vigente, successivo alla citata ripartizione dei fondi, è così sintetizzabile.

- Le regioni attivano i bandi per la selezione delle aree comunali (manifestazioni d'interesse), entro novanta giorni dall'adozione del decreto Miur e previo parere con le Anci regionali.
- Le regioni trasmettono al Miur i siti selezionati entro il 23 gennaio 2018.
- Sulla base dei progetti vincitori, che dovranno essere poi sviluppati sino a livello esecutivo, i Poli per l'infanzia saranno materialmente realizzati a cura e spese dell'Inail.

Al momento attuale, le regioni, dopo aver emesso le manifestazioni d'interesse, hanno selezionato i comuni che dovranno curare, in via preliminare, la progettazione degli interventi. Al riguardo, si segnala il caso della Regione Puglia, dove i comuni individuati hanno già emanato i bandi per i concorsi di progettazione.

Nella pagina seguente è rappresentato un quadro sintetico che riepiloga i comuni individuati nelle varie regioni.

TAVOLA 9.5 I COMUNI INDIVIDUATI DALLE REGIONI PER LA REALIZZAZIONE DEI POLI PER L'INFANZIA

Regione	Riferimenti	Risorse ex DM Miur 637/2017	Istanze ammesse (Comuni)
Abruzzo	D.G.R. 588 del 10 Ottobre 2017	3.597.824,45	Celano Teramo Montesilvano
Basilicata	D.G.R. del 15 Settembre 2017 n. 949	1.901.827,52	Policoro
Calabria	Manifestazione d'interesse (2017)	4.810.346,31	Cosenza ⁵⁹
Campania	D.D. n. 173 del 13 Novembre 2017	14.480.804,70	Caserta Carinaro Salerno Sant'Arsenio
Emilia-Romagna	D.G.R. n. 1961 del 4 Dicembre 2017	11.524.656,68	Bologna Ravenna Scandiano Parma Rimini
Friuli VG	Manifestazione d'interesse (2017)	3.661.795,27	n.d.
Lazio	Determinazione G17044 dell'11 Dicembre 2017 (Provvedimento revocato) ⁶⁰	14.478.540,31	Cassino Fondi Montecompatri
Liguria	D.G.R. n. 781 del 28 Settembre 2017	4.288.021,17	Genova Taggia Cogorno
Lombardia	Decreto n. 11795/2017 DGR X/7062 del 11/09/2017 Decreto n. 17055/2018 ⁶¹	24.283.155,13	Dovera, Palazzo Pignano, Soncino (CR) Ardenno, Tremezzina, Gravedona ed Uniti, Novedrate (CO) Manerba del Garda, Malegno, Nuvolera (BS) Mantova, Dosolo (MN) Varese (VA), Sommo (PV), Maghero (PV), Dolzago (LC), Lissone (MB)
Marche	D.G.R. n. 1321 del 13 Novembre 2017	4.203.461,23	
Molise		1.376.187,32	
Piemonte	D.G.R. del 25 Settembre 2017 n. 51-5686	9.946.787,30	Asti Acqui Terme Torino

⁵⁹ Al momento, non si hanno notizie di altri comuni finanziati nella Regione Calabria.

⁶⁰ La DD n. 17044/2018 della Regione Lazio risulta revocata. Iniziative sui Poli dell'infanzia sono state effettuate con [DGR n. 972/2019](#) e DD - n° G02856 del 17/03/2020, ma a valere sui fondi statali per un importo pari a 975.070,38 euro.

⁶¹ Si specifica che i comuni riferiti alla Regione Lombardia sono quelli indicati nel Decreto n. 17005/2018, che prevede costi per la realizzazione di interventi pari a oltre 37 milioni di euro, di importo superiore allo stanziamento dei cui al Decreto del Miur. Nel medesimo atto regionale è però specificato che restano a carico dell'ente locale interessato le seguenti spese: indagini preliminari, progettazione, arredi, allestimenti e attrezzature per la didattica, eventuale demolizione di fabbricati, bonifica dell'area, spese per la collocazione temporanea degli alunni durante i lavori.

Puglia ⁶²	D.G.R. n.2032 del 15 Novembre 2018	9.687.832,54	Altamura Bari Capurso
Sardegna	D.G.R. n. 50/25 del 17 Novembre 2017	3.969.103,78	Villamassargia
Sicilia	n.d.	12.045.314,51	
Toscana	Protocollo d'intesa 2017	8.630.570,96	Rosignano Livorno Castellina in Chianti
Umbria	D.G.R. 618 dell'11 Giugno 2018	2.771.630,76	Guarda Spoleto Città di Castello
Valle D'Aosta	n.d.	910.186,32	
Veneto	D.G.R. n. 1900 del 22 novembre 2017	13.431.953,74	Arcugnano Occhiobello Villafranca di Verona

N.B.: La scadenza delle manifestazioni d'interesse emanate dalle regioni ha riguardato soprattutto il periodo: settembre – dicembre 2017.

⁶² Rispetto alla Regione Puglia, si segnala che la [DGR n. 2398/2019](#) di riparto del Fondo nazionale 2019, ha previsto il finanziamento di nuove costruzioni, anche di Poli per l'infanzia, rivolte ai comuni ammessi alla graduatoria del Piano triennale di edilizia scolastica 2018/2020, ma non finanziati per carenza di fondi disponibili.

9.3. Le agevolazioni finanziarie regionali

In aggiunta al cofinanziamento regionale previsto per la ripartizione dei fondi statali ex D.lgs. n. 65/2017, le regioni hanno da sempre realizzato interventi di sostegno, diretto o indiretto, ai servizi per l'infanzia, che prima del Sistema "ZEROSEI" rientravano soprattutto nell'ambito delle politiche sociali.

In linea generale, il panorama è variegato e rilevano i seguenti fattori:

- la qualificazione dei provvedimenti, che possono riguardare interventi di edilizia scolastica, azioni per promuovere la conciliazione vita-lavoro, strumenti di sostegno all'offerta dei servizi;
- la diffusione territoriale dei potenziali beneficiari, che dipende dall'effettiva presenza dei servizi e dai modelli di offerta esistenti;
- le fonti di finanziamento, dato che per finanziare gli interventi possono concorrere diverse tipologie di risorse, quali i fondi comunitari e/o altre risorse regionali.

Nel cap. 3 è stata analizzata la spesa dei comuni per i servizi per la prima infanzia, ma la ricognizione sistematica delle agevolazioni regionali non è agevole. Al momento, si presentano i risultati di un'analisi desk e dei primi esiti del questionario indirizzato alle regioni, con il supporto del Cisis (rispetto al quale hanno già risposto quattro enti). Pertanto, i risultati potranno integrarsi successivamente.

Inoltre, rispetto ai fondi strutturali, un percorso di approfondimento potrebbe riguardare l'analisi sistematica dei data base disponibili presso "Opencoesione", contenenti utili informazioni sugli interventi realizzati, anche per la prima infanzia.

Nella tavola seguente sono riportati i provvedimenti regionali sui finanziamenti aggiuntivi rispetto al cofinanziamento del Fondo nazionale di cui all'art. 13 del D.lgs. n. 65/2017 (Tavola 9.2), specificando, dove pertinente, se le risorse finanziarie derivano dai fondi comunitari.

TAVOLA 9.6 LE AGEVOLAZIONI FINANZIARIE REGIONALI SUI SERVIZI PER L'INFANZIA

Regioni	Provvedimenti di agevolazione
Piemonte	Buono servizi prima infanzia (Buono Nidi) D.G.R. 22 Febbraio 2019 n. 27-8453 (FSE 2014/2020) D.D. 13 Maggio 2019, n. 664 (FSE 2014/2020)
Valle D'Aosta	Voucher sperimentale nidi d'infanzia – Incremento importo DGR 1553 del 14 novembre 2019 (FSE 2014-2020) Voucher nido d'infanzia per l'a.s. 2018 DGR 1747 del 5/12/2017 (FSE 2014-2020)
Liguria	Seconda edizione di voucher nido di inclusione e voucher nido di conciliazione DGR 581 del 9 luglio 2019 (FSE 2014-2020) Voucher nido di inclusione e voucher nido di conciliazione (1° edizione) DGR 116 del 28 Febbraio 2018 (FSE 2014-2020)
Lombardia	Ampliamento della misura "nidi gratis 2018-2019" DGR del 4 aprile 2018 n. XI-4 (FSE 2014-2020) Approvazione della misura "nidi gratis 2017-2018" DGR del 14 Giugno 2017 X-6716 (FSE 2014-2020)
Provincia di Trento	Interventi relativi ad asili nido DGP 1757 del 28 Settembre 2018
Provincia di Bolzano	Criteri per il finanziamento di microstrutture e del servizio di assistenza domiciliare all'infanzia DGP n. 666 del 30 Luglio 2019
Veneto	Assegnazione risorse per l'anno 2019 DDR n. 67 del 17 luglio 2019 Assegnazione aggiuntiva delle risorse per l'anno 2018 DGR n. 1420 del 02 ottobre 2018

	Assegnazione delle risorse per l'anno 2018 DGR n. 242 del 06 marzo 2018
Friuli Venezia-Giulia	Determinazione per l'a.e. 2019/2020 degli importi mensili del beneficio per la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia DGR 1470 del 30 agosto 2019
	Buoni servizio a.e. 2018/2019 Decreto n. 1902/SPS del 13/12/2017 (FSE 2014/2020)
	Avviso pubblico per la sperimentazione di modalità di erogazione e fruizione flessibile dei servizi per la prima infanzia Decreto n. 590 del 21 aprile 2017 (FSE 2014/2020)
Emilia-Romagna	Al nido con la Regione DGR n.1338 del 29 Luglio 2019
Toscana	Sostegno dell'offerta di servizi per l'infanzia DD n. 5405/2019, modificato con DD n. 13503/2019 (FSE 2014/2020)
	Giovanisi, progetto della Regione Toscana per l'autonomia dei giovani DD n. 8781 del 31/5/2018 modificato da DD n. 9554 del 7/6/2018 (FSE 2014/2020)
Marche	Voucher – Terzo Avviso a.e. 2019/2020 DD n.119 del 3 Giugno 2019 DGR 561 del 13/05/19 (FSE 2014-2020)
	Voucher per l'acquisizione di servizi socio educativi per minori a carico – assegnazione di risorse aggiuntive per lo scorrimento della graduatoria a.e. 2018/2019 DGR 585 del 21/05/2019 (FSE 2014-2020)
	Voucher per l'acquisizione di servizi socio educativi per minori a carico - a.e. 2018/2019 DD n. 97/SPO del 24 Maggio 2018 DD 173/SPO del 31/08/2018 DGR 605 del 14/05/2018 (FSE 2014-2020)
Lazio	Nidi al via 2 Determinazione n. G04252 del 4 Aprile 2017 (FSE 2014-2020)
Abruzzo	Avviso pubblico "Ampliamento ed estensione Servizi di cura per l'infanzia 2019" DGR n. 959 del 7/12/2018 (QSN 2007/2013 – FSC riserva premiale)
	Approvazione avviso pubblico "interventi a favore dei servizi educativi per la prima infanzia". D.D. n. 76/DPF014 del 10 maggio 2016 (QSN 2007/2013 – FSC riserva premiale)
Molise	Voucher di conciliazione (sezioni primavera). DGR n. 424 del 31 Agosto 2018 (FESR FSE 2014-2020) DGR 553 del 10/12/2018 (FESR FSE 2014-2020)
Campania	Nidi e micronidi: voucher di servizio DD n. 10 del 05/02/2018 (FESR - FSE 2014/2020)
Puglia	Buoni Servizio per l'accesso ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza DD del 22 Maggio 2018 n.442 (FSE 2014-2020)
Basilicata	Start-up Nidi d'infanzia a titolarità pubblica – Avviso pubblico per la Concessione di Contributi a Comuni DGR 219 del 19 Marzo 2019 (QSN 2007/2013 – FSC)
	Prosecuzione e ampliamento sezioni primavera nell'a.s. 2017/2018. DGR 1267 del 3 Novembre 2018
	Buoni servizio ai servizi socioeducativi della prima infanzia – anni educativi 2017/2018 e 2018/2019 DGR n. 28 del 22 gennaio 2018 (FSE 2014/2020)
Sicilia	Servizi di cura per la prima infanzia – asili DDG. 2427 del 29 Novembre 2018 (FSC 2007-2013)
Sardegna	IN PRIMIS - INTERVENTI PRIMa Infanzia sui Servizi Determinazione n. 10859 del 27 Novembre 2018 (QSN 2007/2013 – FSC riserva premiale)

N.B.: Al momento di stesura del presente documento non sono disponibili i provvedimenti sulle agevolazioni finanziarie regionali relativi alle regioni Umbria e Calabria.

9.4. I servizi integrativi nelle regioni

I servizi educativi per l'infanzia, anche nel D.lgs. n. 65/2017, sono articolati in tre categorie: i) nidi e micro nido; ii) sezioni primavera, istituzionalizzate con la legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007); iii) servizi integrativi, introdotti con la legge n. 285/1997.

In particolare, i servizi integrativi concorrono all'educazione e alla cura delle bambine e dei bambini e soddisfano i bisogni delle famiglie in modo flessibile e diversificato, come illustrato nei capitoli precedenti. Inoltre, i servizi integrativi sono suddivisi in:

- **Spazi gioco**, che accolgono le bambine e i bambini tra i 12 e i 36 mesi, affidandoli a uno o più educatori in modo continuativo in un ambiente organizzato a avente finalità educative, di cura e di socializzazione. Tali servizi non prevedono il servizio della mensa e consentono una frequenza flessibile, per un massimo di 5 ore giornaliere.
- **Centri per bambini e genitori**⁶³, che accolgono le bambine e i bambini dai primi mesi di vita insieme a un adulto accompagnatore. Si offre un contesto qualificato per esperienze di socializzazione, apprendimento, gioco e momenti di comunicazione e incontro per gli adulti sui temi dell'educazione della genitorialità. Anche in questo caso non si prevede il servizio di mensa ed è consentita una frequenza flessibile.
- **Servizi educativi in contesto domiciliare**, che accolgono bambine e bambini da 3 a 36 mesi, concorrendo con le famiglie alla loro educazione e cura. Essi sono caratterizzati da un numero ridotto di bambini affidati a uno o più educatori in modo continuativo.

Da un punto di vista quantitativo, i servizi integrativi per l'infanzia rappresentano circa l'8% dei posti complessivamente offerti, a fronte dell'80% di posti negli asili nido tradizionali, del 2% nei nidi aziendali e del 10% nelle "sezioni primavera" dedicate ai bambini di 24-36 mesi.

La diffusione nel territorio è differenziata, come mostrato nella figura 1.4, con una prevalenza degli spazi gioco (5% della ricettività complessiva) rispetto ai centri bambini e genitori (2%) e ai servizi educativi domiciliari (1%).

In ogni caso, una maggiore diffusione di tale categoria di servizi potrebbe dare un contributo rilevante a una maggiore copertura, stante l'obiettivo del 33% fissato a livello di Ue. Infatti, come segnalato nel cap. 2, i servizi educativi domiciliari potrebbero essere un percorso da seguire per offrire servizi a famiglie residenti in territori geograficamente difficili o lontani dai centri coperti dai servizi tradizionali.

Fra l'altro, non sempre esistono delle regolazioni ad hoc, nonostante la presenza nel territorio di tale tipologia di servizi. Al riguardo, in base all'ultima rilevazione Istat (a.s. 2017/18, Fig. 1.4), emergono le seguenti evidenze:

- gli spazi gioco sono presenti in tutte le regioni;
- i centri per bambini e genitori (centri per bambini e famiglie nella terminologia del Decreto 65) non risultano in Valle d'Aosta, P.A di Bolzano, Lazio, Abruzzo e Molise e hanno valori inferiori a 100 posti nella P.A. di Trento, in Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna;
- i servizi domiciliari non risultano in Abruzzo e Molise e hanno valori inferiori a 100 posti in Valle d'Aosta, Umbria, Lazio, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Nel contempo, in quasi tutte le regioni sono stati disciplinati i servizi integrativi, anche in quelle dove non risulterebbero posti autorizzati.

Infine, un'altra questione da tenere presente concerne l'effettiva corrispondenza tra la definizione ex lege, che prevede comunque delle finalità educative, di socializzazione ecc., e i servizi effettivamente attivati a livello regionale. Questo approfondimento richiede necessariamente di analizzare i casi specifici (al riguardo si rimanda alle schede regionali). Nella tavola seguente è riportata la denominazione che le regioni utilizzano attualmente per i propri servizi integrativi.

⁶³ La denominazione "centri bambini e genitori" è quella utilizzata dall'Istat nella rilevazione sugli asili nido e coincide sostanzialmente con la denominazione di cui al D.lgs. n. 65/2017, che fa riferimento ai "centri bambini e famiglie".

TAVOLA 9.7 LE DENOMINAZIONI DEI SERVIZI INTEGRATIVI NELLE REGIONI

Denominazione D.lgs. n. 65/2017	SPAZI GIOCO	CENTRI PER BAMBINI E FAMIGLIE	SERVIZI EDUCATIVI IN CONTESTO DOMICILIARE
Piemonte	Centro di custodia oraria o baby parking		Nido in famiglia
Valle D'Aosta	Garderies d'enfance	Spazi gioco ⁶⁴	Tate familiari
Liguria	Centro bambine e bambini	Centro per bambini e genitori	Educatore domiciliare e mamma accogliente
Lombardia	Centri prima infanzia		Nido famiglia
Prov. aut di Trento	Spazio gioco e di accoglienza	Centro per bambini e genitori	Nido familiare - tagesmutter
Prov. aut di Bolzano			Servizi educativi domiciliari (tagesmutter)
Veneto	Servizi integrativi e sperimentali per la prima infanzia e atelier		Nido in famiglia
Friuli-Venezia Giulia	Spazio gioco e Servizi ricreativi	Centro per bambini e genitori	Servizi educativi domiciliari
Emilia-Romagna	Spazio bambini	Centro per bambini e genitori	Piccoli gruppi educativi
Toscana	Spazio gioco	Centro per bambini e famiglie	Servizi educativi domiciliari
Umbria	Centro per bambine e bambini e spazi gioco	Centro per bambine, bambini e famiglie	Nido familiare
Marche	Centri per l'infanzia	Spazi per bambini, bambine e famiglie	Nido domiciliare
Lazio	n.d.	n.d.	n.d.
Abruzzo	Centri gioco	Centro dei bambini e dei genitori	Servizi domiciliari
Molise	Spazio gioco	Centro per bambini e famiglie	Servizi educativi domiciliari
Campania	Spazio per bambini	Centro per bambini e famiglie	
Puglia	Ludoteca	Centro ludico per la prima infanzia	Servizio per l'infanzia a domicilio e piccoli gruppi educativi
Basilicata	Spazi gioco per bambini	Centri per bambini e famiglie	Servizi educativi in contesto domiciliare/ Tagesmutter-mamma di giorno
Calabria	Spazio gioco	Centro per bambini e famiglie	Servizio educativo presso il domicilio della famiglia o dell'educatore
Sicilia	Spazio gioco per bambini	Centro per bambini e famiglie	Madri di giorno
Sardegna	Spazio gioco/spazio bambini	Centro per bambini e genitori	Servizi educativi domiciliari

⁶⁴ La denominazione regionale dei servizi è definita dalla DGR 1564/2015, art.2.

9.5. Requisiti strutturali e organizzativi minimi: confronto tra le regioni

I requisiti presentati nelle Tavole successive concernono le caratteristiche strutturali e organizzative generali, in particolare:

- la ricettività massima delle strutture;
- i metri quadrati per bambino;
- il rapporto bambini/educatore.

Nelle Tavole sono riportati i requisiti per gli asili nido e per ogni tipologia di servizio integrativo previsto nel D.lgs. n. 65/2017. Ovviamente, per le singole fattispecie si rimanda in Allegato alle schede sulla normativa regionale (spesso i requisiti base sono articolati e differenziati secondo vari parametri).

Come emerge chiaramente dai grafici, i requisiti degli asili nido sono normati in tutte le regioni (ad eccezione della Sardegna in cui non è definita la capacità ricettiva massima), mentre i servizi integrativi sono, in alcune regioni, lasciati privi dei riferimenti strutturali e organizzativi o, in altri casi, la scelta viene delegata agli enti gestori senza la definizione di parametri precisi o obbligatori. Nel complesso, risulta comunque evidente una certa disomogeneità tra le regioni e le province autonome.

Guardando la capacità ricettiva negli **asili nido**, si evince una certa omogeneità nella disciplina delle varie regioni: ben 15 di esse hanno individuato la stessa capacità ricettiva massima pari a 60 bambini. L'Umbria disciplina la ricezione massima in base alla superficie utile netta, considerando i mq/bambino a disposizione. La Valle D'Aosta lascia la scelta all'ente gestore, mentre la Sardegna non disciplina tale requisito.

Al contrario, per quanto riguarda i mq/bambino emerge una certa eterogeneità: si passa da un minimo di 4,5 mq/bambino nella Provincia di Bolzano a un massimo di 10 mq/bambino nella Provincia di Trento.

Anche per quanto riguarda il rapporto bambini per educatore, il panorama risulta essere eterogeneo sia nella scelta del numero di bambini per ogni educatore sia nella scelta di diversificare questo rapporto in base alle fasce di età degli utenti.

Rispetto ai **servizi integrativi**, il panorama è più frastagliato e diversificato. I requisiti del servizio integrativo **spazio gioco** sono maggiormente disciplinati rispetto agli altri servizi integrativi. La capacità ricettiva varia da un minimo di 20 posti bambino in Puglia a un massimo di 50, parametro scelto da 6 regioni (Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia).

Il campo di variazione dei mq/bambino è ampio: il minimo è pari a 3 mq/bambino in Liguria e 8 nella Provincia di Trento. La scelta del numero di bambini per educatore risulta leggermente più omogenea rispetto agli asili nido. Sono anche di meno le regioni che scelgono di diversificare il rapporto in base alle fasce di età.

Per quanto riguarda il **centro per bambini e famiglie**, emerge un vuoto nell'individuazione di un parametro che indichi la capacità ricettiva massima delle strutture nelle regioni del Nord, ad eccezione del Friuli-Venezia Giulia, e in alcune regioni dell'Italia centrale. Nelle restanti regioni, la scelta di tale parametro è diversificata, passando da 20 ai 50 posti.

I mq/bambino sono specificati in un maggior numero di regioni rispetto al precedente parametro. Ad eccezione della Calabria, che porta il rapporto a 10, il range entro il quale si muovono le regioni è abbastanza ristretto, variando da un minimo di 5 ad un massimo di 8 mq/bambino. Il rapporto bambini/educatore è differenziato tra le regioni, mentre la maggior parte di esse non diversificano il rapporto in base alle fasce di età.

Infine, la capacità ricettiva dei **servizi domiciliari** è maggiormente disciplinata rispetto al servizio centro per bambini e famiglie e anch'essa risulta eterogenea. Da precisare che, in alcuni casi, nel numero massimo di posti rientrano anche i figli appartenenti alla famiglia stessa. Il parametro dei mq/bambino è disciplinato da 12 regioni. In 4, rispettivamente Toscana, Umbria, Basilicata e Calabria, sono indicati i mq totali minimi della struttura. L'indicatore riportato nei grafici è stato, quindi, ottenuto dividendo la superficie totale per la capacità ricettiva massima. Il rapporto bambini/educatore risulta essere abbastanza eterogeneo, anche se in nessuna regione è diversificato in base alle fasce di età dei bambini.

Emerge la Basilicata come la regione che affida il maggior numero di bambini (8) per educatore. Nelle altre regioni il rapporto passa da un minimo di 2 a un massimo di 7 bambini per educatore.

Analizzando le esperienze specifiche, emerge che alcune regioni hanno regolato i requisiti strutturali e organizzativi successivamente all'emanazione del D.lgs. n. 65/2017.

In particolare, la Regione Veneto, con [DGR n. 153 del 16/02/2018](#), ha aggiornato le linee guida e i requisiti per l'apertura e il funzionamento dei "Nidi in Famiglia".

Anche la Regione Piemonte ([D.G.R. del 12 Ottobre 2018 n. 28-7693](#)) e la Regione Marche ([D.G.R. n. 1665 del 10 Dicembre 2018](#)) hanno aggiornato i requisiti rilevanti per i servizi educativi domiciliari. La Regione Sardegna ([R.R. n. 1 del 23 Maggio 2018](#)) ha innovato le norme sull'organizzazione di nidi d'infanzia, sezioni primavera, servizi domiciliari, agrinidi, introducendo la sperimentazione del progetto continuità 0-6.

Inoltre, la Regione Emilia-Romagna, con [D.G.R. del 16/10/2017 n. 1564](#), ha emanato la direttiva sui requisiti strutturali e organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia, in attuazione della legge regionale di settore.

In conclusione, considerando il quadro suindicato, è opportuno segnalare che, rispetto alla regolazione degli standard, nella legge 107 era stata prevista una loro determinazione a livello statale. Però, con la [sentenza della Corte Costituzionale n. 284/2016](#), a seguito di ricorso presentato da alcune regioni, venne dichiarata, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 181, lettera e), n. 1.3), della legge n. 107/2015.

In particolare, la disposizione in oggetto prevedeva che la delega conferita al Governo contemplasse anche la determinazione degli «standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia». Secondo la ricorrente, questa disposizione avrebbe violato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto l'individuazione degli standard strutturali e organizzativi di istituzioni che operano nell'ambito dell'istruzione rientrerebbe nella competenza del legislatore regionale. Questa posizione è stata appunto ritenuta fondata dalla Corte.

FIGURA 9.2 CAPACITÀ RICETTIVA MASSIMA

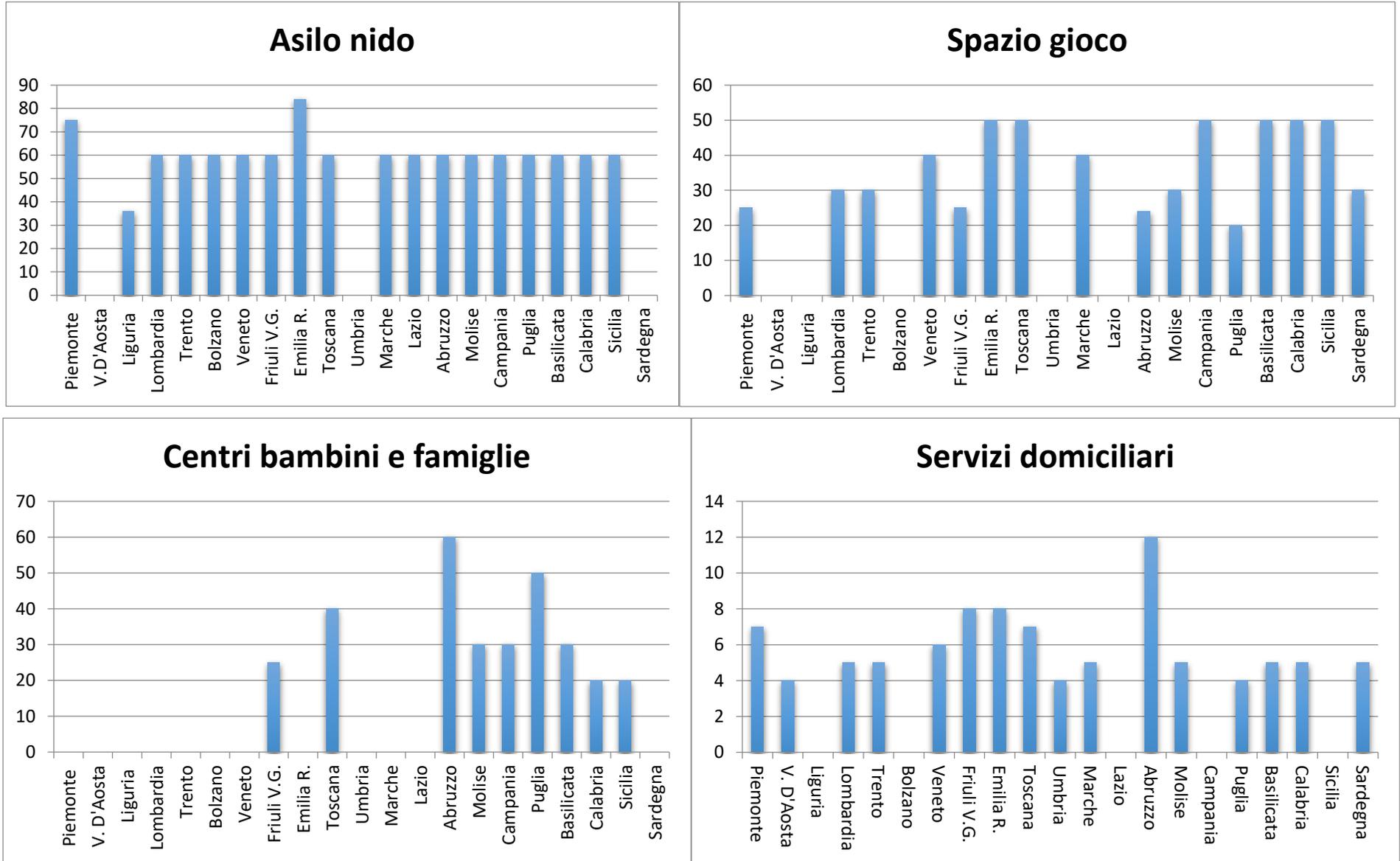


FIGURA 9.3 MQ/BAMBINO

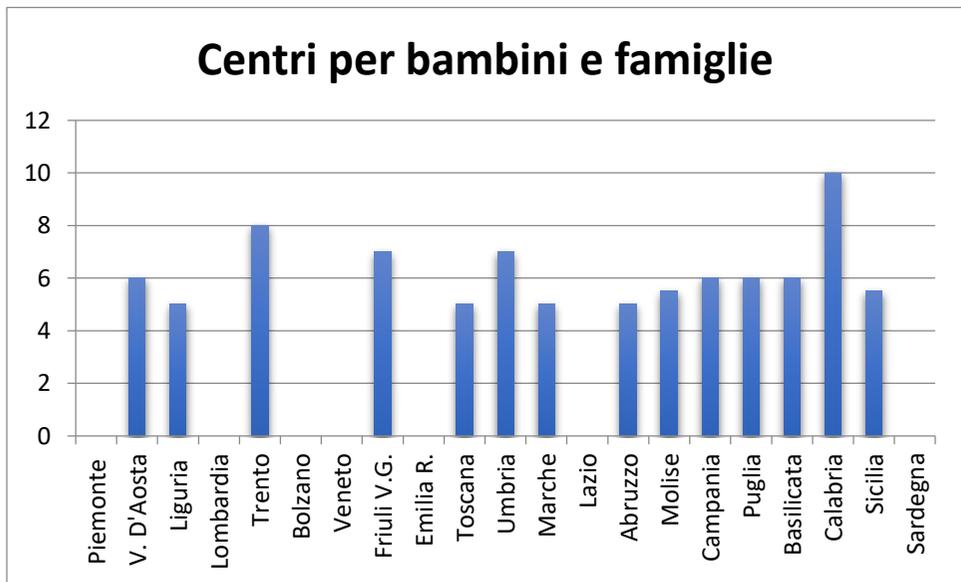
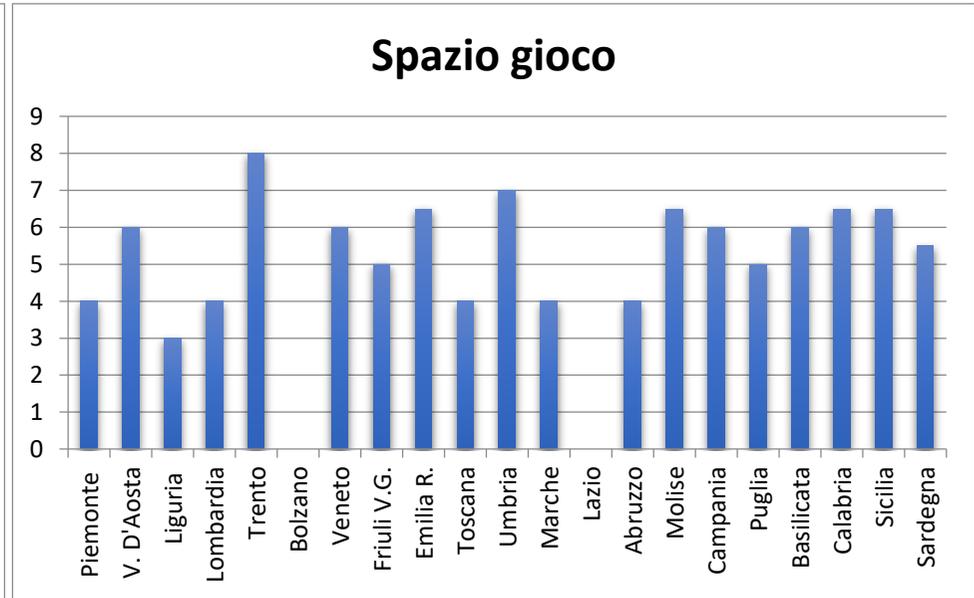
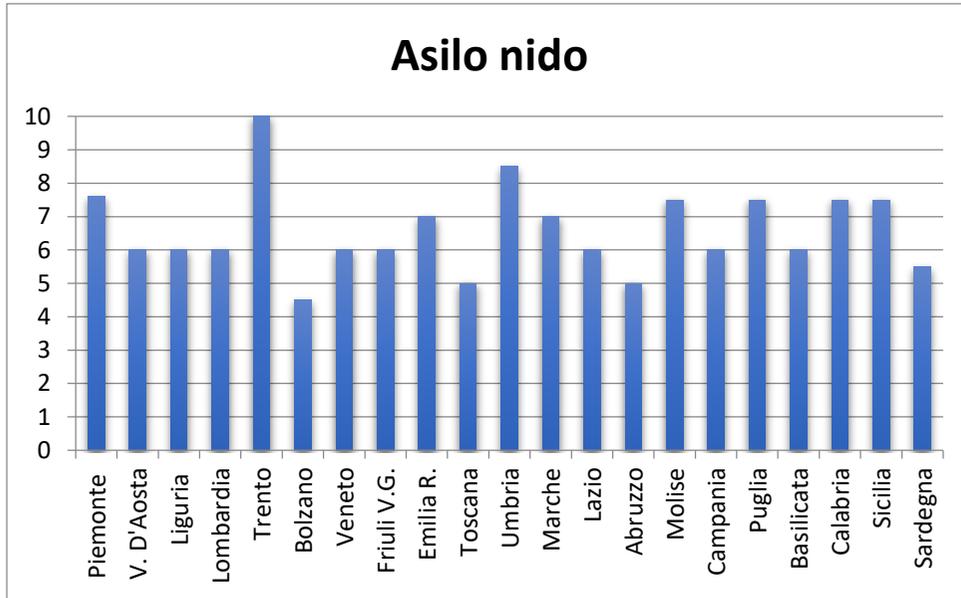
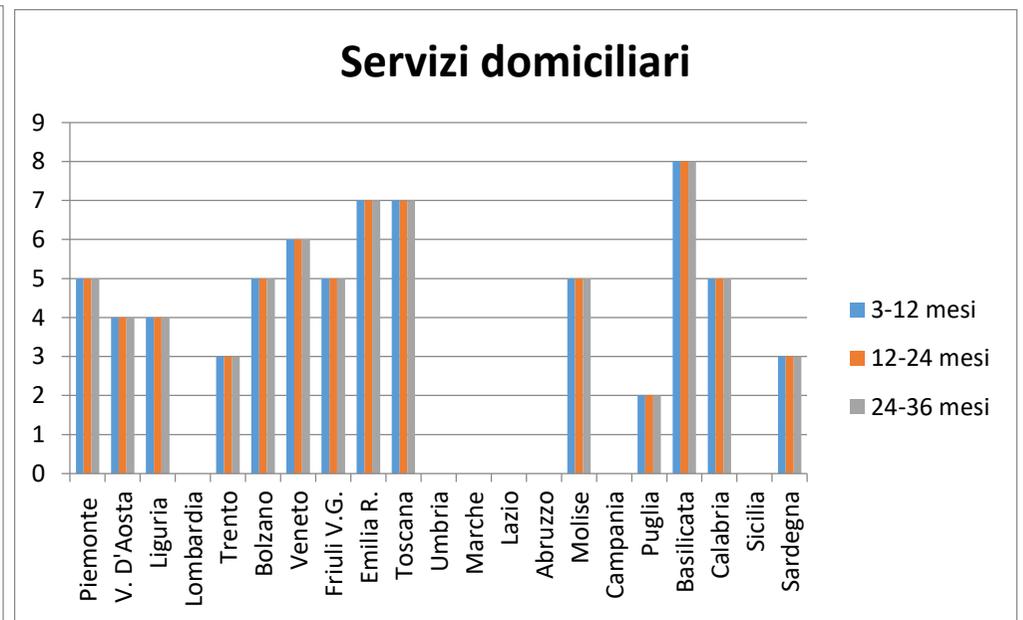
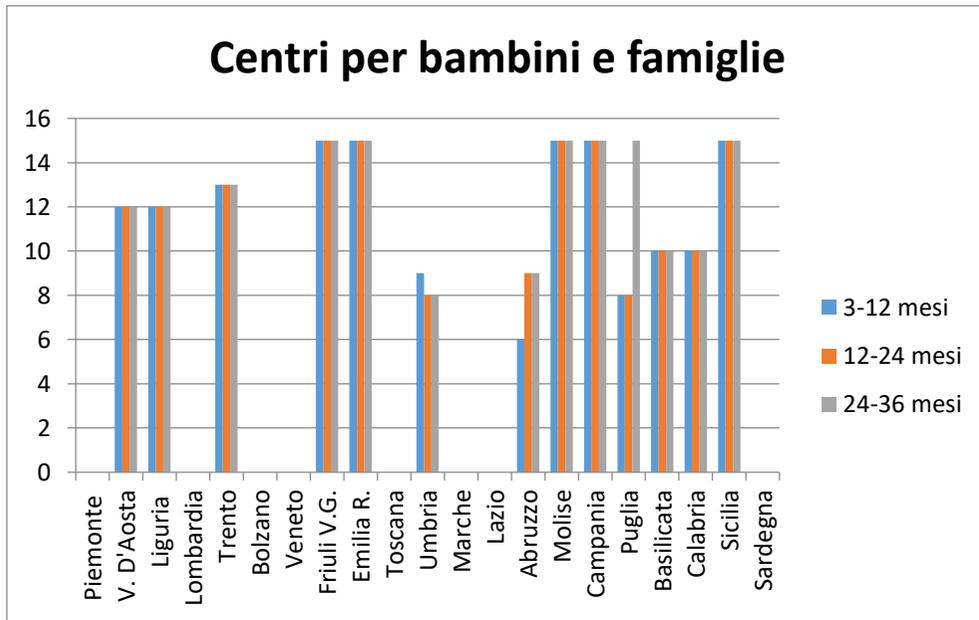
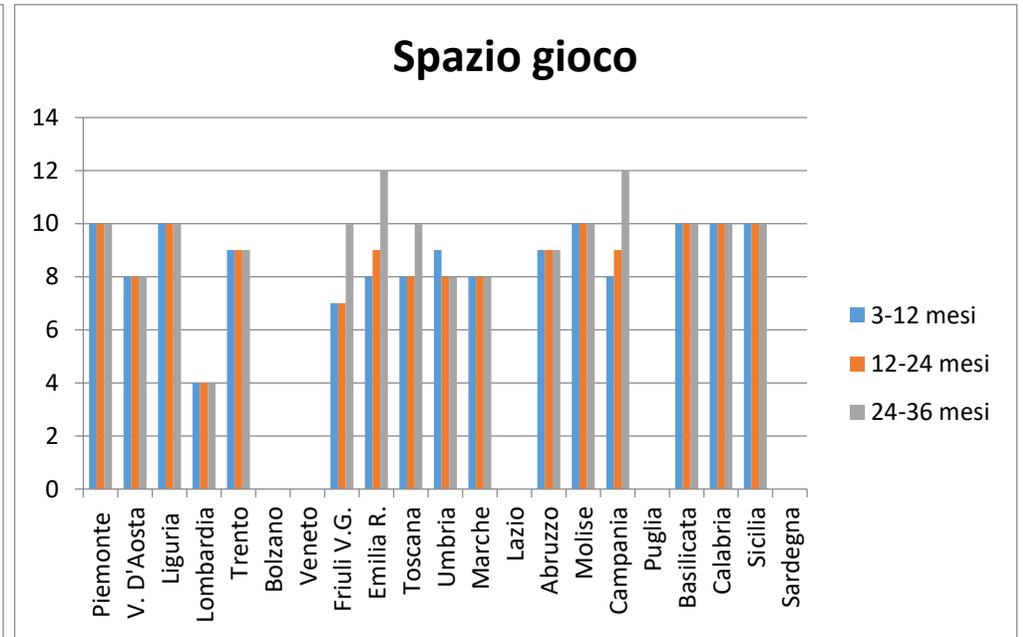
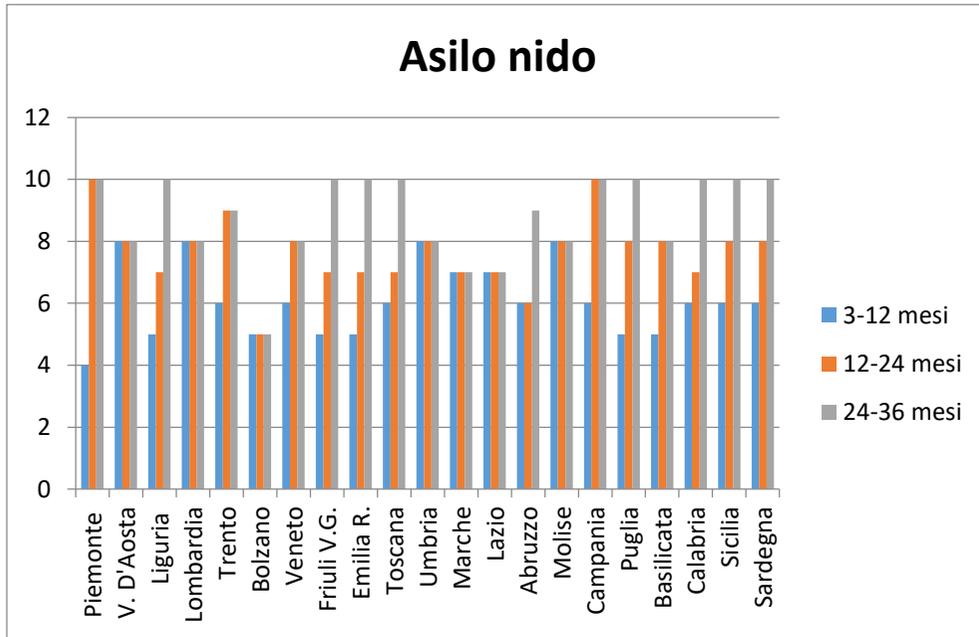


FIGURA 9.4 BAMBINI PER EDUCATORE



9.6. Autorizzazione al funzionamento, accreditamento e qualità

La maggior parte delle regioni ha regolamentato e attuato le procedure di **autorizzazione al funzionamento**. Analizzando la normativa, emerge sicuramente l'eterogeneità presente negli standard minimi richiesti (vedi grafici precedenti sui requisiti).

Per l'**accreditamento** esiste, invece, una divergenza tra quanto normato e quanto applicato/attuato. Infatti, diverse regioni normano le procedure ma non danno avvio al processo di accreditamento. Dalle ricerche effettuate, risulta che le procedure sono state attuate nelle regioni Liguria, Lombardia, Veneto, Marche e Toscana. La Regione Emilia-Romagna ha recentemente innovato le procedure di valutazione della qualità degli asili nido ai fini dell'accreditamento, mentre la Regione Lazio ha elaborato le linee guida sul sistema di qualità dei nidi d'infanzia.

Il tema dell'accreditamento richiama, ovviamente, il concetto di "qualità". Al riguardo, è opportuno segnalare le **linee guida per la qualità dei servizi educativi per la prima infanzia**, elaborate dal Dipartimento per le politiche della famiglia in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, che ha promosso un confronto interregionale per definire orientamenti condivisi, con riferimento a vari aspetti, tra i quali **gli standard ambientali e funzionali dei servizi**, qualificabili nei seguenti:

- Requisiti strutturali (ricettività e spazi).
- Requisiti di accesso del personale educativo, ausiliario e di coordinamento.
- Requisiti organizzativi (educatori e bambini iscritti).
- Organismo di coordinamento organizzativo-gestionale e pedagogico.
- Progetto pedagogico, educativo e lavoro con le famiglie.

Per quanto riguarda le "dimensioni della qualità" ritenute rilevanti ai fini della valutazione, nel seguito sono segnalate le esperienze di alcune regioni.

Regione Emilia-Romagna

Con la [DGR n. 704 del 13/05/2019](#) sono stati definiti: i) *Requisiti e procedure per la valutazione della qualità dei nidi d'infanzia ai fini dell'accreditamento*; ii) *Linee guida per la stesura del progetto pedagogico e per la realizzazione del percorso territoriale di valutazione della qualità*.

Da segnalare che già con la [DGR n. 1089/2012](#) erano state introdotte delle "linee guida sperimentali", nelle quali il processo di valutazione utilizzato si basa sulle diverse dimensioni e sottodimensioni della qualità, individuate quali aspetti fondamentali per poterla giudicare. Le dimensioni sono: organizzazione del contesto educativo; servizio, famiglie e territorio; funzionamento del gruppo di lavoro; valutazione.

Regione Liguria

Il sistema qualità dei nidi d'infanzia in Regione Liguria ([DGR n. 337/2015](#))

Ai fini della valutazione sono prese in considerazione diverse dimensioni, perseguendo l'idea che la qualità non dipenda mai da fattori singoli quanto piuttosto dal concorso sinergico e armonico di più fattori.

Le 10 dimensioni della qualità individuate sono: accessibilità, spazio, tempo, i bambini e gli adulti, programmazione, le risorse umane, la partecipazione delle famiglie, il lavoro di rete, il piano di gestione, la qualità delle situazioni e delle relazioni. Ogni dimensione è a sua volta suddivisa in diverse aree di attenzione. Per ogni elemento misurabile dell'area di attenzione, l'osservatore può esprimere un giudizio che va da "per nulla" a "moltissimo" su una scala di 5 livelli.

Regione Toscana

Il sistema qualità dei servizi educativi per l'infanzia in Regione Toscana ([Documento](#))

Lo strumento di valutazione è suddiviso in 5 dimensioni, a loro volta suddivise in diverse aree di attenzione o sottodimensioni. Per ciascuna di esse, l'osservatore potrà esprimere un giudizio che va da "critica" a "ottimo" su una scala di 5 livelli. Le dimensioni sono: ambiente, spazio, arredi e materiale; assetto organizzativo; programmazione del servizio; relazioni e processi di esperienza; relazioni con le famiglie, gli altri e il territorio.

Regione Valle d'Aosta

Approvazione delle "Linee guida per la qualità dei nidi d'infanzia e delle Garderies della Valle d'Aosta" ai sensi della L.R. 11/2006.

[D.G.R. 14 Dicembre 2012 n. 2410](#)

Lo scopo perseguito dal documento è triplice: 1) esplicitare i principi pedagogici ispiratori delle azioni educative e di cura a vantaggio di chi opera nei servizi; 2) diffondere nel territorio a tutti i livelli decisionali e programmatori la cultura dell'educazione e della cura del bambino perseguita attraverso un'integrazione tra servizi offerti dalla collettività, dalla rete familiare e dal territorio; 3) circoscrivere una cornice di principi, di strategie e di modalità di lavoro entro le quali sviluppare un sistema di servizi qualitativamente elevato. Per raggiungere questi obiettivi è stato individuato uno strumento di valutazione, denominato "Scala per la Valutazione dell'Asilo Nido (SVANI)".

Regione Lazio

Sistema di Accreditamento Regionale dei Nidi d'Infanzia. Approvazione delle Linee Guida per l'elaborazione del Sistema di qualità dei Nidi d'Infanzia della Regione Lazio

[Determinazione G18673 del 27 Dicembre 2017](#)

Lo strumento di valutazione della qualità dovrà contenere elementi di analisi e valutazione sulle principali aree di sviluppo dei progetti pedagogico, educativo e organizzativo del servizio, cioè: i principi, gli orientamenti e le finalità pedagogiche; gli elementi costitutivi della programmazione educativa (organizzazione della giornata, impiego di strumenti di osservazione e documentazione, organizzazione del tempo di lavoro non frontale); l'assetto organizzativo del servizio educativo (calendario, orari, modalità di iscrizione, organizzazione dell'ambiente, dei gruppi di bambini, turni del personale); i contesti formali e non formali, nonché le altre attività e iniziative per la partecipazione attiva delle famiglie; le forme di integrazione del servizio educativo nel sistema locale dei servizi educativi, scolastici e sociali.