

Silvia Crivello, Luca Davico

# Innovazioni nei servizi per la prima infanzia 0-2 anni

254/2013

Silvia Crivello, Luca Davico



**Innovazioni nei servizi per la  
prima infanzia 0-2 anni**

254/2013



*L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

*Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.*

*L'IRES è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.*

*Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:*

- ▶ *la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;*
- ▶ *l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;*
- ▶ *rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ▶ *ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ▶ *ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 L.r. n. 7/2001).*

#### CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Enzo Risso, *Presidente*

Luca Angelantoni, *Vicepresidente*

Alessandro Manuel Benvenuto, Massimo Cavino, Dante Di Nisio,  
Maurizio Raffaello Marrone, Giuliano Nozzoli, Deana Panzarino, Vito Valsania

#### COMITATO SCIENTIFICO

Adriana Luciano, *Presidente*

Giuseppe Berta, Antonio De Lillo, Cesare Emanuel,  
Massimo Umberto Giordani, Piero Ignazi, Angelo Pichierrì

#### COLLEGIO DEI REVISORI

Alberto Milanese, *Presidente*

Alessandra Fabris e Gianfranco Gazzaniga, *Membri effettivi*  
Lidia Maria Pizzotti e Lionello Savasta Fiore, *Membri supplenti*

#### DIRETTORE

Marcello La Rosa

#### STAFF

Luciano Abburrà, Marco Adamo, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro,  
Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Davide Barella, Cristina Bargerò,  
Giorgio Bertolla, Stefano Cavaletto, Renato Cagno, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo,  
Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Anna Gallice, Filomena Gallo,  
Tommaso Garosci, Attila Grieco, Maria Inglese, Simone Landini, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi,  
Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli,  
Giovanna Perino, Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio,  
Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico

©2013 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte  
via Nizza 18 – 10125 Torino – Tel. 011/6666411 – Fax 011/6696012  
[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

*Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.*





## INDICE

PREMESSA	7
1. CAMBIANO LE FINALITÀ STRATEGICHE	9
2. DIVERSI MODELLI A CONFRONTO	13
3. INNOVAZIONI GESTIONALI: CRESCE IL MIX PUBBLICO-PRIVATO	21
4. PERSONE E RELAZIONI NEI SERVIZI EDUCATIVI	27
5. LA SOSTENIBILITÀ DEI DIVERSI MODELLI	33
6. LA SITUAZIONE IN PIEMONTE	41
RIASSUMENDO	49
BIBLIOGRAFIA	51





## 1. PREMESSA

Attorno ai servizi per la fascia di età 0-2 anni (da qui in poi, in sigla, S02) si confrontano da tempo punti di vista e modelli organizzativi differenti, nel nostro come in altri Paesi.

Il tema si presta infatti a diverse impostazioni e chiavi di lettura, in quanto interseca varie dimensioni sociali, come spesso avviene – d'altronde – nel caso di tanti servizi di welfare.

A seconda dei casi, dunque, si registra da parte di taluni una maggiore sottolineatura della valenza dei S02 a supporto dell'organizzazione familiare, ponendo prevalentemente l'accento sulla loro importanza per conciliare tempi privati e pubblici delle famiglie, in particolare delle donne lavoratrici; in altri casi vengono poste al centro le esigenze e le dinamiche di crescita di bambini e bambine, a cui prioritariamente i servizi dovrebbero essere destinati. In altri ancora, invece, vengono poste in primo piano le esigenze di razionalizzazione organizzativa da parte delle pubbliche amministrazioni (o, più in generale, degli erogatori di S02).

In questo studio ci si propone, dunque, di ricostruire sinteticamente un quadro – il più possibile aggiornato – relativo alle diverse realtà di offerta e domanda di S02, nelle diverse nazioni e nelle regioni italiane, con una particolare attenzione – specialmente nell'ultimo capitolo – al caso del Piemonte e agli elementi più dinamici e innovativi nel sistema dei S02 (a livello gestionale, organizzativo, progettuale, educativo) che emergono in quest'area.

Nei capitoli seguenti, da un punto di vista metodologico, vengono messi a confronto documenti istituzionali e programmatici, apparati di dati statistici comparativi, analisi e punti di vista emersi da studi e da interviste a testimoni qualificati esperti del settore, raccolte da chi scrive nell'inverno 2012-2013.

*Desideriamo ringraziare ANDREA FASOLO, ALDO GARBARINI, MARIA MORETTI, STEFANO MOLINA, MARCO MUSSO, MARIA ANTONIETTA NUNNARI, MARIA LUISA PUCCINI per aver fornito documenti, dati e informazioni fondamentali per poter realizzare questo studio.*





## 1. CAMBIANO LE FINALITÀ STRATEGICHE

Storicamente, le primissime esperienze di “asili” per accogliere bambine e bambini nei primi anni di vita risalgono all’epoca della prima rivoluzione industriale, quando si pongono per la prima volta in modo massiccio i problemi derivanti dalla separazione tra abitazione e luogo di lavoro. Emerge, dunque, il tema della conciliazione tra tempi produttivi e privati, di riproduzione e di cura, con nuclei familiari che sempre meno possono contare sull’appoggio di reti allargate, caratteristiche del mondo preindustriale.

A partire soprattutto dagli ambiti politici e culturali che daranno origine al welfare state – socialismo, liberalismo illuminato e cristianesimo sociale – nel corso del XIX secolo si approvano riforme e si sperimentano i primi modelli di S02: in Germania, ad esempio, a metà ‘800 si creano le *kindergarten* (“scuole di giochi e di attività”), a Milano negli stessi anni viene aperto un *ricovero per lattanti* (per accogliere, in particolare, figli di operaie e neonati abbandonati).

Nel corso del ‘900 – coerentemente con la progressiva istituzionalizzazione dei sistemi di welfare – anche i S02 vanno strutturandosi, in forme e modelli che risentono inevitabilmente di impostazioni politiche e culturali differenziate, spesso su base nazionale (si veda, più avanti, il capitolo 2). Dove più e dove meno, tuttavia, tenderà a prevalere per decenni un’impostazione sostanzialmente “assistenzialista”, concependo i S02 come una sorta di “ricovero”, un “asilo” appunto, in cui lasciare in custodia i figli piccoli.

Nei decenni centrali del XX secolo crescono e si consolidano le reti di S02, sempre più concepiti come “servizi sociali di interesse pubblico”, senza tuttavia riconoscerne una piena valenza educativa. Anzi, nella logica allora dominante anche nell’ambito delle teorie pedagogiche più illuminate, i S02 vengono ritenuti una sorta di “male minore” rispetto al rapporto madre-figlio, spesso idealizzato come unico fondamentale per la crescita educativa nei primi anni di vita. “Le teorie più tradizionali proponevano [...] che esista una caratteristica di centralità ed esclusività della relazione madre-bambino nel corso dei primi anni di vita e che le competenze sociali del bambino in direzione dell’interazione con i coetanei si attualizzino solo dopo l’età dei 6 anni, in concomitanza con l’ingresso del bambino nella scuola. Entrambe queste tesi sono state progressivamente messe in discussione. L’idea che si è andata consolidando è in fondo quella di una naturale ‘promiscuità sociale’ del bambino, che gli consente di intervenire come protagonista attivo e pienamente titolato in scambi interattivi e in vere e proprie relazioni sociali con una pluralità di figure adulte e coetanee anche in età molto precoce; se è importante che l’universo sociale e relazionale del bambino sia relativamente stabile nel tempo, in modo tale da non sottoporre il bambino stesso a continui e faticosi accomodamenti rispetto al cambiamento, vero è altresì che il requisito della stabilità non va affatto confuso con la caratteristica di sostanziale ristrettezza del contesto sociale-relazionale” (Lanni, 2001, p. 13).

Molte teorie pedagogiche contemporanee tendono ad attribuire un rilievo crescente ai S02 e a sottolinearne l’importanza, oltre che sul piano affettivo e relazionale, anche rispetto alla dimensione cognitiva, riconoscendo cioè ai bambini sin dalla nascita – e forse anche prima – la capacità di costruire competenze.

A queste teorie, si aggiungono – sul versante della neurofisiologia – i risultati sperimentali ottenuti dagli anni ‘90 del XX secolo sui neuroni specchio<sup>1</sup>, che permettono di rivedere

---

<sup>1</sup> I neuroni specchio si attivano ogni volta in cui un soggetto percepisce movimenti nelle persone presenti nell’ambiente circostante, ma anche quando sente un eventuale suono associato ad un’azione: l’azione compiuta da un altro attiva all’interno di chi osserva gli stessi neuroni che si attiverebbero se stesse agendo in prima



radicalmente le precedenti teorie relative ai processi di apprendimento; in particolare è in fase di profonda rivalutazione la dimensione sensoriale e motoria legata all'apprendimento, che risulta massima nelle prime fasi della vita. “Nella visione classica delle scienze cognitive il corpo era considerato un ‘accessorio’ quando venivano affrontate questioni inerenti la cognizione, il linguaggio e, più in generale, i processi mentali. Questa visione è stata rovesciata da numerosi studi sperimentali e nuovi modelli teorici che hanno evidenziato il ruolo del corpo fisico nello sviluppo degli stessi processi cognitivi. [...] Il modo in cui noi ragioniamo, pensiamo, sviluppiamo concetti, parliamo e apprendiamo è strettamente connesso al modo in cui percepiamo, alle azioni che compiamo e, più in generale, alle interazioni che il nostro organismo intrattiene con l'ambiente circostante” (Muzio, 2012, pp. 5-6).

L'evolvere del quadro teorico ha prodotto nei decenni più recenti una progressiva trasformazione anche a livello di cultura diffusa, nonché sul piano normativo. In diversi Paesi le competenze sui S02, ad esempio, sono passate progressivamente da ministeri, assessorati ed enti con competenze in campo sanitario e di assistenza sociale a strutture omologhe che si occupano di sistema scolastico-educativo.

In Italia, la legge 448/2001 ha riconosciuto per la prima volta in modo inequivoco la funzione prevalentemente educativa dei S02, finalizzati a garantire “la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi e i tre anni”, oltre che “a sostenere le famiglie e i genitori”, agevolandole nel conciliare esigenze lavorative ed educative (art. 70). La stessa Corte Costituzionale, con la sentenza 370 del 2003, ha confermato le finalità educative di tali servizi.

Secondo i loro sostenitori, le funzioni educative dei S02 si esplicano a diversi livelli: in termini di sviluppo psicofisico del bambino, di equilibrio affettivo, di socializzazione primaria, ma anche di acquisizione di elementi cognitivi di base propedeutici ai successivi livelli scolastici. L'esperienza della frequenza di S02 diventa spesso fondamentale soprattutto sul piano della costruzione di personalità. Si tratta, infatti, di strutture in cui “le regole vengono monitorate e strumentalizzate per favorire l'apprendimento emotivo di alcune capacità sociali utili per la creazione e il mantenimento delle amicizie, basilari per l'interiorizzazione di comportamenti convenienti per la crescita e la condotta futura”; dove, inoltre, si acquisisce la capacità di comunicare e percepire sentimenti ed emozioni, di concentrare l'attenzione su determinate attività, ma anche di esternare timori e conflitti profondi, desideri e affetti, “attraverso forme di comunicazione che facilitano rapporti sani, ovvero la comprensione di sé e dell'altro” (Lanni, 2001, p. 7).

Sul piano più strettamente cognitivo, dai riscontri empirici, non emerge in modo univoco il carattere propedeutico della frequenza di S02 per il successo nella carriera scolastica di un bambino o di una bambina. Ad esempio, da un'indagine che mette in relazione la frequenza di un asilo nido e i punteggi ottenuti nelle prove Invalsi di italiano e matematica nella scuola primaria (Del Boca, Pasqua, 2010) evidenzerebbe una relazione diretta, con punteggi mediamente migliori tra chi ha frequentato un S02<sup>2</sup>; e tale effetto parrebbe prolungarsi anche ai livelli successivi (scuole medie e superiori); persino all'università l'aver frequentato un servizio educativo nei primi anni di vita risulterebbe positivamente correlato al successo negli

---

persona (fonte: Borghi A.M., Nicoletti R., *Movimento e azione*, in Cubelli R., Job R., *I processi cognitivi*, Carocci, Roma 2012).

<sup>2</sup> Da un'altra indagine, condotta tra bambini delle scuole primarie del Piemonte, emerge che chi ha frequentato un S02 dimostra capacità superiori alla media di ascolto, concentrazione nello studio, creatività (sia didattica sia ludica), oltre che nello stabilire relazioni amicali e cooperative coi compagni (Del Boca, Pasqua, 2010).



studi, in modo persino più marcato rispetto al fatto di provenire da una famiglia istruita (con un padre laureato)<sup>3</sup>.

Tali riscontri empirici andrebbero nella direzione di rafforzare le teorie elaborate una decina di anni fa dagli economisti Carneiro e Heckman, secondo cui gli investimenti in formazione sarebbero particolarmente redditizi nei primi anni di vita, per poi progressivamente declinare (figura 1)<sup>4</sup>.

**Tabella 1** Frequenza di S02 e successivi esiti scolastici

	Bambini che hanno frequentato il nido	Bambini che NON hanno frequentato il nido
Punteggio Invalsi Italiano in II primaria	67,53	65,88
Punteggio Invalsi Matematica in II primaria	62,67	62,30
Punteggio Invalsi Italiano in V primaria	71,26	70,50
Punteggio Invalsi Matematica in V primaria	65,92	65,15

	Studenti che hanno frequentato il nido	Studenti con padre ad alta istruzione
Coefficiente correlazione <sup>5</sup> con voto Medie alto	0,331	0,079
Coefficiente correlazione con voto Superiori alto	0,399	0,044
Coefficiente correlazione con voto Laurea alto	1,201	-0,053

Fonte: Del Boca, Pasqua, 2010, su dati Invalsi.

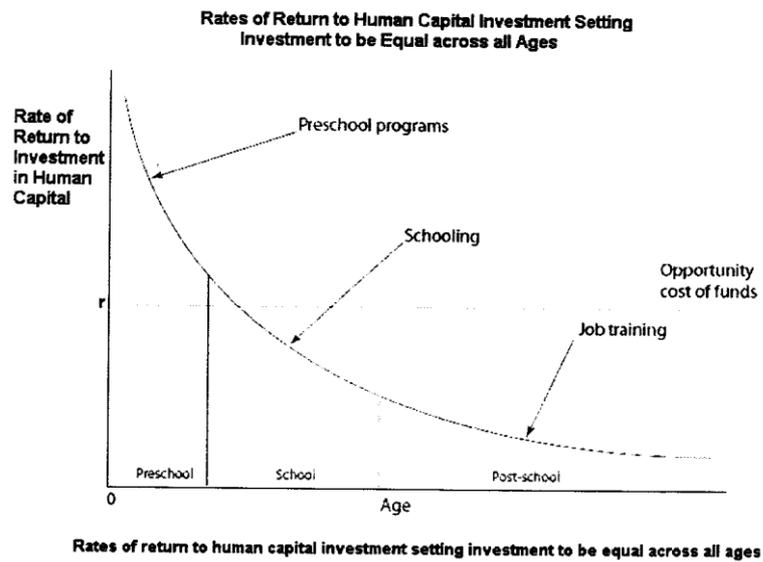
<sup>3</sup> Altri riscontri empirici, tuttavia, non fanno emergere relazioni univoche tra frequenza di S02 e successo scolastico: una recente analisi sui risultati ai test Invalsi degli studenti degli Istituti tecnici e professionali (Donato, Abburrà, Nanni, 2012) sottolinea come non sia stato riscontrato alcun rapporto diretto tra l'aver frequentato da piccoli un asilo nido e l'ottenere poi punteggi elevati nei test.

<sup>4</sup> Tale tesi è stata di recente confermata anche da altri riscontri empirici (Ben-Galim, 2011), che permettono di concludere che "il finanziamento delle cure per l'infanzia deve essere una priorità nel disegno delle nuove riforme del welfare state, dal momento che si tratta di un programma capace di generare effetti benefici sulla crescita del Paese, sul benessere delle famiglie e dei loro figli, con vantaggi che si estendono nell'arco dell'intero ciclo vitale" (Ugolini 2012, p. 29).

<sup>5</sup> La relazione tra due fattori (ad esempio l'aver frequentato un S02 e l'ottenere voti elevati a scuola) è inversa nel caso di coefficienti negativi, mentre diretta se i coefficienti di correlazione sono positivi; inoltre, più questi ultimi sono elevati, più forte è la relazione tra i due fattori considerati.



**Figura 1 Benefici degli investimenti educativi, nel corso della vita**



Fonte: Carneiro, Heckman, 2003, cit. in Del Boca, Pasqua, 2010.



## 2. DIVERSI MODELLI A CONFRONTO

Come già sottolineato, in oltre un secolo, sono andati sviluppandosi diversi modelli organizzativi nazionali di S02, ricalcando in genere le impostazioni culturali e politiche alla base dei diversi sistemi di welfare.

A grandi linee, si possono distinguere, almeno con riferimento alla tradizione europea, sistemi cosiddetti “familistici” – come quello italiano o tedesco, in cui i nuclei familiari vengono considerati centrali e responsabili primi del benessere degli individui – e sistemi (come nei Paesi scandinavi o in Francia), che puntano invece a sollevare le famiglie dagli oneri legati ai processi di cura (Saraceno, 2003; Mariano, 2006).

Un’ampia dotazione di servizi per l’infanzia (*figura 2*) si correla, in genere, da un lato con una maggiore propensione a procreare (*tabella 2*), dall’altro con un’elevata presenza femminile sul mercato del lavoro (*figura 3*)<sup>6</sup>. È questo il caso, della Francia e delle nazioni scandinave, ma anche del Regno Unito o dei Paesi Bassi<sup>7</sup>. Si trovano in condizioni opposte Paesi come la Romania o l’Ungheria, nei quali i tre indicatori (frequenza di S02, tasso di fertilità e occupazione femminile) risultano uniformemente bassi rispetto al panorama continentale<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Dalla letteratura specialistica emergono interpretazioni differenziate circa le relazioni di causa-effetto tra tali fenomeni sociali. Così, se ad esempio è indubbio che un efficiente sistema di S02 agevola le famiglie nel conciliare esigenze lavorative e cura dei figli, è altrettanto indubbio che vi siano fattori culturali radicati e variabili per aree geografiche (legati, ad esempio, alla ripartizione di genere dei compiti lavorativi e di quelli domestici) che influiscono in modo rilevante sulle strategie e sulla pianificazione familiare e, dunque, sulla stessa domanda sociale di S02.

<sup>7</sup> Le differenze non sono solo quantitative, ma anche qualitative. Una recente indagine (Cilona, 2009) ha verificato dieci indicatori relativi alle politiche per l’infanzia nel periodo pre-obbligo scolastico: dalla dotazione di S02 ai congedi parentali, dalla quota di PIL spesa per l’infanzia al sostegno economico contro la povertà infantile. Da tale studio, la Svezia emerge come l’unico Paese le cui politiche sono adeguate per tutti dieci gli indicatori, seguito dall’Islanda (9), dalle altre nazioni scandinave e dalla Francia (8). L’Italia – con Germania e Portogallo – si colloca a metà graduatoria (con 4 parametri soddisfatti), precedendo Spagna, Svizzera e Stati Uniti (3), Australia (2), Canada e Irlanda (1).

<sup>8</sup> Va anche precisato, tuttavia, come in diversi casi non emerga alcuna relazione diretta tra gli indicatori citati: ad esempio, la Germania è caratterizzata da un elevato tasso di occupazione femminile pur in presenza di livelli medio bassi sia di offerta di S02 sia di fertilità; in Portogallo risultano elevate tanto l’occupazione femminile quanto la dotazione di S02 ma il tasso di fertilità è tra i più bassi d’Europa. La situazione italiana è abbastanza simile a quella tedesca, con bassi tassi di fertilità e di occupazione femminile, a fronte di un’offerta di S02 più o meno nella media europea (fonte: Eurostat).



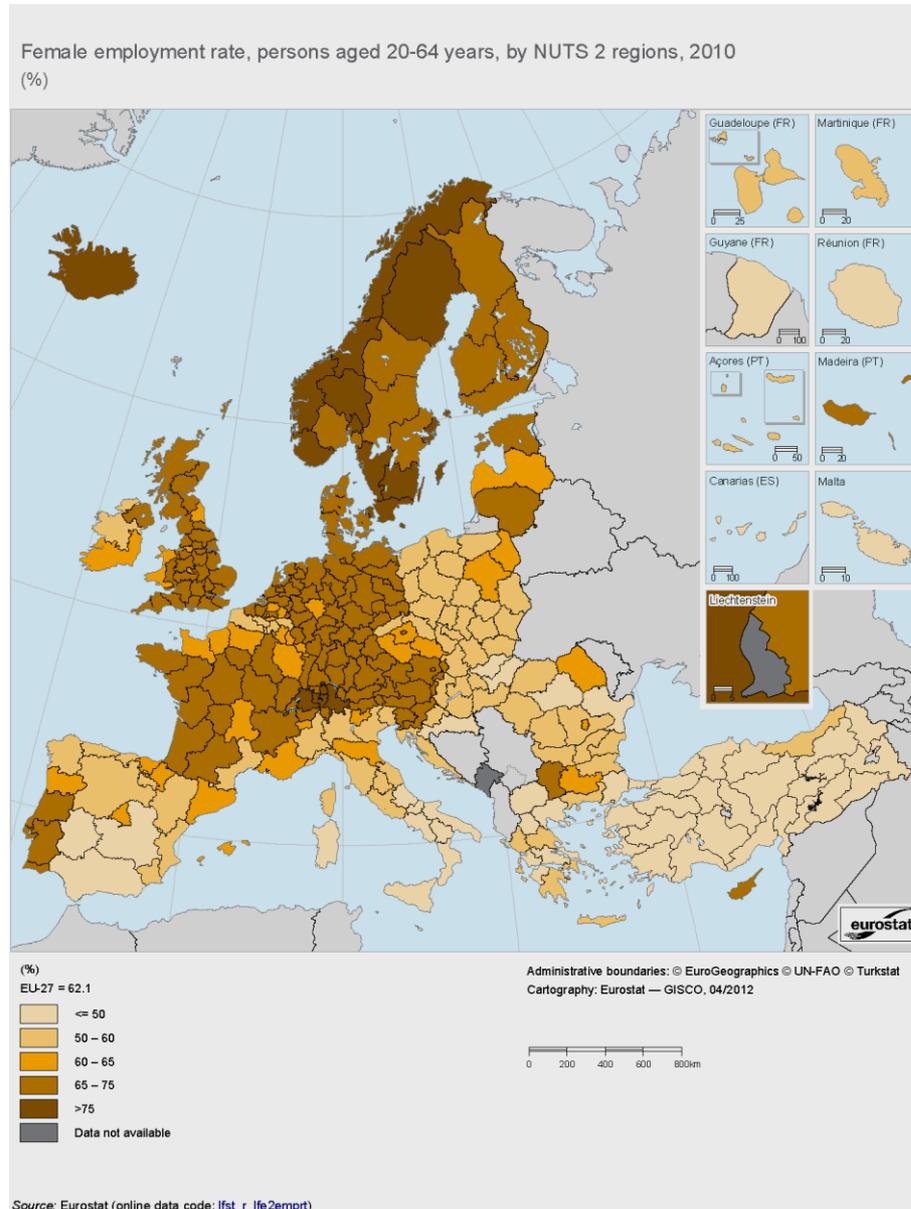
**Tabella 2 Tassi di fecondità nelle più popolose regioni europee – 2011**  
**Numero medio di figli per donna in età 15-49 anni, nelle regioni con oltre 3,5**  
**Milioni di abitanti**

	%		%
Güneydogu Anadolu (TU)	3,77	Voreia Ellada (GR)	1,52
Ankara (TU)	2,15	Emilia Romagna (IT)	1,49
Pays de la Loire (FR)	2,11	Sachsen (GE)	1,49
West Midalnds (UK)	2,09	Mazowieckie (PO)	1,47
Nord Pas de Calais (FR)	2,08	Veneto (IT)	1,46
Bati Anadolu (TU)	2,07	Andalucía (SP)	1,45
East of England (UK)	2,04	Region Centralny (PO)	1,43
North West (UK)	2,03	Comunidad de Madrid (SP)	1,43
Rhône Alpes (FR)	2,03	Attiki (GR)	1,43
Île de France (FR)	2,02	Niedersachsen (GE)	1,42
South West (UK)	2,00	Póincono-Zachondi (PO)	1,42
Provence Alpes Côte d'Azur (FR)	2,00	Campania (IT)	1,42
Södra Sverige (SW)	2,00	Nordrhein Westfalen (GE)	1,40
London (UK)	1,99	Hessen (GE)	1,40
Östra Sverige (SW)	1,98	Sicilia (IT)	1,40
East Midalnds (UK)	1,97	<b>Piemonte (IT)</b>	<b>1,40</b>
Oost-Nederland (NL)	1,90	Lazio (IT)	1,39
Yorkshire Humber (UK)	1,89	Köln (GE)	1,39
Manner-Suomi (FI)	1,87	Baden Württemberg (GE)	1,38
Région wallonne (BE)	1,82	Oberbayern (GE)	1,38
Vlaams Gewest (BE)	1,80	Toscana (IT)	1,38
Dogu Marmara (TU)	1,79	Bayern (GE)	1,36
Zuid-Holland (NL)	1,78	Polundiowy (PO)	1,36
West-Nederland (NL)	1,77	Macroregiunea Doi (RO)	1,35
Bati Karadeniz (TU)	1,76	Comunidad Valenciana (SP)	1,34
Scotland (UK)	1,75	Berlin (GE)	1,34
Zuid-Nederland (NL)	1,75	Slaskie (PO)	1,33
Cataluña (SP)	1,53	Puglia (IT)	1,32
Istanbul (TU)	1,52	Alföld és Észak (HU)	1,29
Lombardia (IT)	1,52		

Fonte: Eurostat.



Figura 2 Tassi di occupazione delle donne in età 20-64 anni nelle regioni europee

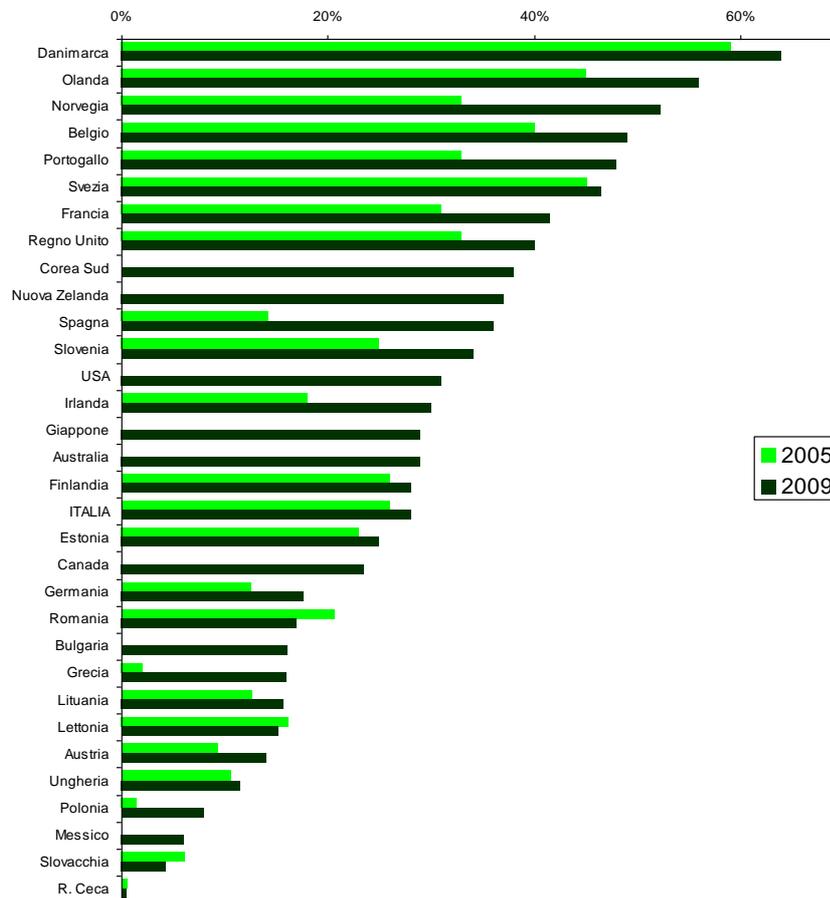


Fonte: Eurostat.



**Figura 3 Copertura della fascia di età 0-2 anni con servizi (pubblici e privati) nei principali Paesi UE e OECD**

Utenti su totale abitanti in età 0-2 anni



Fonte: Eurostat.

Guardando ad aspetti strutturali e modalità organizzative dei S02, in Francia, ad esempio, le politiche nazionali per la famiglia intervengono tanto in termini di compensazioni economiche per le famiglie con figli piccoli (che, ad esempio, ricevono da una decina di anni il *Paje – Prestation d'accueil du jeune enfant*), quanto sul versante del potenziamento dei servizi: la maggior parte dei bimbi con meno di tre anni che utilizza S02 frequenta una *crèche collective*, oppure viene inserito a 2 anni d'età in una scuola materna, o riceve servizi educativi individuali, sempre regolati dal sistema pubblico. Nonostante le politiche francesi per i S02 puntino fortemente a liberare le famiglie dai tempi di cura, la maggior parte dei bambini con meno di tre anni continua a rimanere tuttora a casa, assistita dai genitori, anche perché contemporaneamente lo Stato ha sviluppato un flessibile e articolato sistema di congedi parentali<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> In Europa vi sono tre principali categorie di congedi per motivi familiari (fonti: Cilona, 2004; Urzì Brancati, Rocca 2012):

- per donne in maternità: la Direttiva comunitaria 85/1992 stabilisce un minimo di 14 settimane di permesso retribuito, ma in quasi tutti i Paesi sale a 16-18 settimane, in Italia a 22; l'onere economico è quasi ovunque sostenuto dai sistemi nazionali di sicurezza sociale, ma in Danimarca dai datori di lavoro;
- per neo padri: hanno diritto a congedi brevissimi (dell'ordine di pochi giorni successivi alla nascita di un figlio), diritto non previsto tuttora in Germania, in Austria e in Irlanda;



Anche in Gran Bretagna, a forme di sostegno economico (come il *childcare tax credit*, che copre il 70% dei costi di assistenza per i figli piccoli), si associa un sistema di offerta qualitativamente elevata, in una certa misura prodotta da enti privati. Dal 2000, il piano *Foundation stage and early learning goals* ha permesso di rilanciare la qualità dell'istruzione nei servizi educativi pubblici (Mariano, 2006).

Nel caso della Svezia, ai servizi educativi pubblici viene attribuito un compito chiave nell'ambito delle politiche tese a ridurre diseguaglianze sociali e di genere. Gran parte dei servizi pre-obbligo (*förskola*) sono gestiti dai Comuni, così come i *familjedaghem* (micronidi familiari per piccoli gruppi, seguiti da un educatore) o le *öppna förskolor* (scuole aperte alle famiglie, con la supervisione di un insegnante). Le rette hanno un tetto massimo corrispondente al 3% del reddito familiare ed è prevista la frequenza gratuita fino a 15 ore settimanali per i figli di genitori disoccupati o in congedo parentale (Wesling Allodi, 2007)<sup>10</sup>.

In Danimarca il sistema dei S02, ritenuto tra le basi fondamentali del sistema sociale, è indirizzato quindi fortemente verso contenuti educativi legati a democrazia e partecipazione (di bimbi e famiglie, come cittadini attivi e partecipi dei processi di programmazione e di gestione quotidiana dei servizi). Sono integrati in rete servizi di taglio prevalentemente "scolastico" e altri diffusi sul territorio (come ludoteche e centri per il tempo libero), con forme gestionali miste tra enti pubblici, privati, associazioni, famiglie. L'83% dei bambini danesi con meno di tre anni frequenta un S02, le liste d'attesa sono pressoché nulle, assicurando a tutti l'accesso entro circa tre mesi dalla richiesta (Cosmai, 2013).

Quanto all'Italia, negli ultimi anni il sistema si è potenziato, in particolare, grazie al Piano straordinario di sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia, varato nel 2007 e sostenuto con 446 milioni, di cui il 42% destinato alle regioni meridionali a scopo perequativo. L'obiettivo di creare 40.000 posti in più nei S02 entro il 2011 è stato ampiamente superato, con un aumento di 55.000 posti (Dipartimento politiche famiglia, 2012).

Secondo diversi osservatori, tuttavia, la spinta propulsiva di tale Piano si sarebbe ormai sostanzialmente esaurita. Tuttora, inoltre, manca in Italia – a oltre 40 anni dalla legge istitutiva dei nidi d'infanzia, la 1044 del 1971 – un quadro di riforma organica dei S02, che ne identifichi i requisiti fondamentali, mettendo al centro i diritti dei bambini alla cura e all'educazione. Inoltre, "la crisi ha già colpito e rischia di colpire ulteriormente la qualità di molti servizi e anche le eccellenze rischiano seriamente di non reggere di fronte alla prospettiva di una indiscriminata caduta di attenzione politica" (Gruppo nazionale nidi e infanzia, 2012, p. 4).

Per quanto riguarda il livello di copertura dell'utenza potenziale – ossia la fascia di popolazione con meno di tre anni – la situazione italiana risulta ormai sostanzialmente allineata alla media europea. In particolare, la frequenza di servizi educativi comincia a crescere in modo significativo attorno al compimento del secondo anno d'età, (*figura 4*); il

---

- per genitori che accudiscono figli piccoli; in questo caso, i congedi sono molto variabili per durata (dai 6 mesi di Belgio, Olanda e Portogallo, agli 11 di Italia e Danimarca, ai 36 di Germania, Spagna e Francia) e per quota di stipendio garantita (totale nel caso di Finlandia, Francia, Austria e Belgio, nulla in Grecia, Irlanda, Olanda, Portogallo, Spagna e Gran Bretagna). In numerosi stati i padri possono chiedere il congedo parentale per badare ai figli, anche adottivi, fino a otto anni di età; l'Italia e i Paesi scandinavi sono gli unici che prevedono per i genitori la possibilità di alternarsi in congedo parentale.

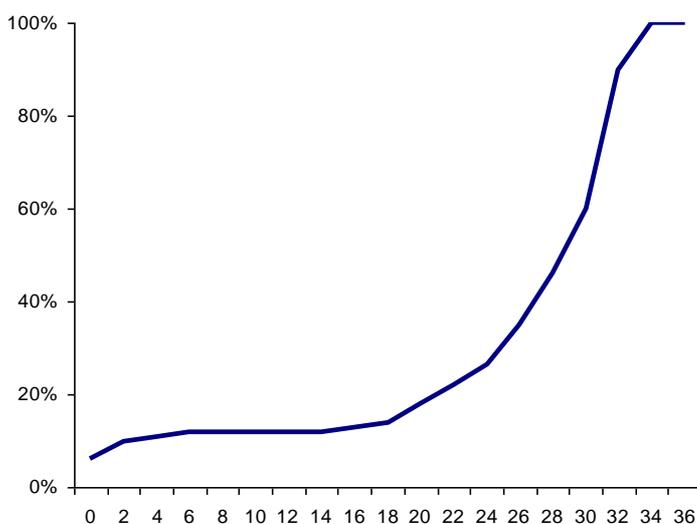
<sup>10</sup> Di recente, nemmeno il sistema svedese risulta per altro esente da sintomi di crisi: le rette stanno crescendo in modo rilevante un po' ovunque, così come stanno aumentando le differenze qualitative tra i servizi erogati da Comuni diversi, con l'effetto di creare S02 "di serie B" e/o di indurre le famiglie meno abbienti a rinunciare al nido e a tenere i figli a casa.



mancato ingresso a un'età inferiore in parte dipende da una scelta autonoma delle famiglie, in parte è l'effetto delle liste di attesa.

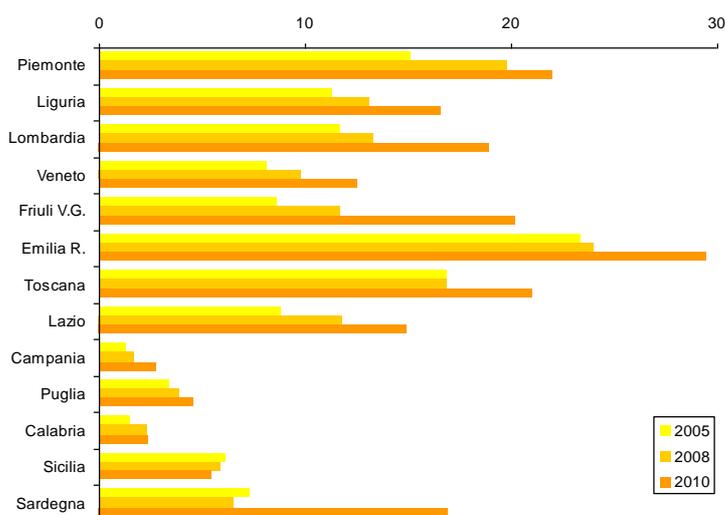
Negli ultimi anni, in tutte le maggiori regioni italiane s'è registrata una crescita dei tassi di copertura della fascia d'età 0-2anni (figura 5); il Piemonte ha superato la Toscana e si sta avvicinando alle performance dell'Emilia. I maggiori incrementi del decennio si registrano in Friuli, in Sardegna e in Campania (regioni in cui il tasso di copertura è più che raddoppiato tra 2005 e 2010).

**Figura 4 Livelli di frequenza dei S02, per età in mesi dei bambini**  
Valori medi italiani



Fonte: Dipartimento politiche famiglia.

**Figura 5 Copertura della fascia d'età con S02**  
Utenti dei S02 ogni 100 bambini con meno di tre anni



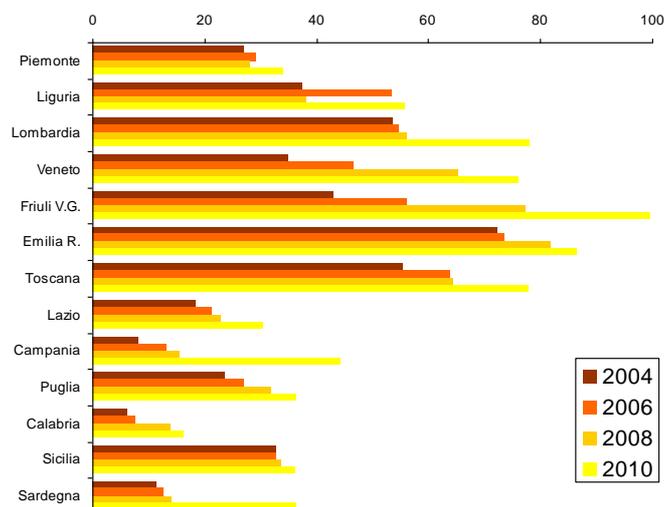
Fonte: ISTAT; per il Piemonte: Regione Piemonte.



Anche la diffusione territoriale dei S02 risulta piuttosto differenziata nelle diverse regioni italiane (*figura 6*): ad esempio, in Friuli o in Emilia oltre quattro quinti dei Comuni offrono almeno un tipo di servizio educativo per bambini con meno di tre anni; all'opposto, in Piemonte<sup>11</sup> e in Lazio la netta maggioranza dei Comuni tuttora non mette a disposizione dei cittadini alcun servizio del genere.

Per quanto riguarda il problema delle liste d'attesa, nel corso del primo decennio del XXI secolo – e specialmente, come detto, a partire dal potenziamento successivo al 2007 – l'aumento generalizzato dell'offerta di posti disponibili ha prodotto un rilevante ridimensionamento del numero di bimbi che devono aspettare molto tempo prima di entrare in un S02 (*figura 7*). In taluni casi – come in Liguria, ma anche in Lombardia o in Veneto – la riduzione è stata particolarmente drastica; soltanto in un paio di regioni (Sicilia e Puglia) il problema delle liste d'attesa è andato peggiorando. Quanto al Piemonte, che nel 2000 risultava tra le regioni più virtuose, con le liste d'attesa più contenute dopo quelle dell'Emilia, si colloca oggi nella media nazionale.

**Figura 6 Percentuale di Comuni che offrono almeno un S02**

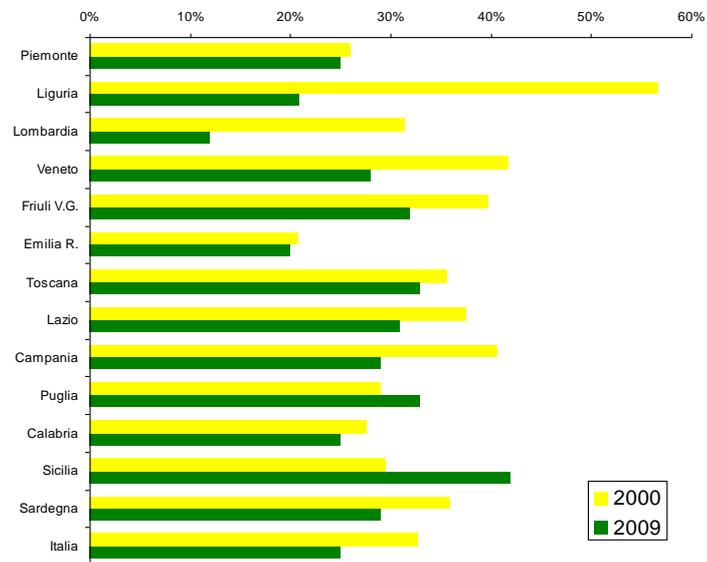


Fonte: ISTAT.

<sup>11</sup> Nel caso del Piemonte va anche tenuta in conto l'elevata numerosità dei Comuni (oltre 1.200) buona parte dei quali molto piccoli e dunque più in difficoltà nell'erogare certi tipi di servizi.



**Figura 7 Nidi comunali: incidenza delle liste di attesa nelle principali regioni italiane**  
Bambini in lista di attesa sul totale dei richiedenti



Dati 2001 fonte: IRES Cgil, su dati Centro nazionale documentazione e analisi per infanzia e adolescenza.  
Dati 2009 fonte: Cittadinanzattiva.



### 3. INNOVAZIONI GESTIONALI: CRESCE IL MIX PUBBLICO-PRIVATO

Nel settore dei S02 – secondo una tendenza generale, che da un paio di decenni caratterizza i sistemi di welfare occidentali – vanno crescendo forme miste di organizzazione e di gestione, che coinvolgono diverse istituzioni pubbliche, insieme ad attori privati e del terzo settore.

Con riferimento ai maggiori Paesi europei (*tabella 3*), si va da casi – come in Francia, in Svezia o nella stessa Italia – in cui il rilievo del settore pubblico rimane largamente dominante a situazioni, come nel Regno Unito, in cui al prevalente intervento pubblico si associa un notevole rilievo dei privati for profit<sup>12</sup>; in Germania, invece, la maggioranza dei servizi S02 è gestita dal terzo settore, con una quasi totale assenza dei privati profit (Mariano, 2006).

Nel resto del mondo, in genere, la quota di S02 offerti dal settore pubblico è decisamente bassa: negli Stati Uniti, ad esempio, è attorno al 10%, in Canada poco di più; in diversi stati africani e asiatici corrisponde a circa un quarto dell'offerta di S02 (Education International, 2010).

Anche in Italia, comunque, il rilievo del settore pubblico sta declinando da almeno un paio di decenni. Nel 2010, circa un terzo dei posti disponibili in S02 sono ormai erogati in strutture private, per due terzi gestite dal settore profit (raramente convenzionate col settore pubblico), per un terzo da cooperative e associazioni (che per la quasi totalità gestiscono servizi pubblici messi a bando). Un settore altrove rilevante (e anche giuridicamente riconosciuto), quello del baby-sitteraggio privato, nel nostro Paese risulta decisamente marginale, soddisfacendo meno del 10% della domanda, come risulta dalle indagini presso le famiglie italiane realizzate dall'ISTAT. Inoltre, molte baby-sitter operano in modo sommerso, senza supervisioni pubbliche né in possesso di particolari credenziali formative.

---

<sup>12</sup> In Francia il servizio privato più diffuso (che soddisfa circa il 18% della domanda) è quello svolto dalle *assistantes maternelles*, baby sitter qualificate in possesso di autorizzazione statale, per il cui utilizzo le famiglie ricevono sgravi fiscali; il secondo servizio in ordine di importanza quantitativa (10%) è quello delle *crèches familiales* (in quattro quinti dei casi gestite dai Comuni, per il resto da associazioni, incluse quelle formate dagli stessi genitori); vi sono poi altri S02, gestiti ad esempio da cooperative di genitori, da aziende, da servizi territoriali (come le *halte-garderies* o gli *établissements multi-accueil*). Negli ultimi due decenni, la quota di S02 gestiti dal terzo settore è cresciuta notevolmente dal 10% al 40%.

Nel Regno Unito circa il 60% dei posti nei S02 dipendono dalle *Local education authorities* (pubbliche) e i servizi prevalenti sono *nursery schools* e *reception classes*. Per il resto, i servizi (asili privati e *playgroups*) sono gestiti da privati, con un ruolo rilevante – anche qui – delle lavoratrici autonome (*childminders*), che garantiscono un servizio estremamente flessibile (coprendo ogni orario e periodo dell'anno, vacanze comprese), organizzate dal 1997 in un'associazione di categoria, la National Childminders Association.

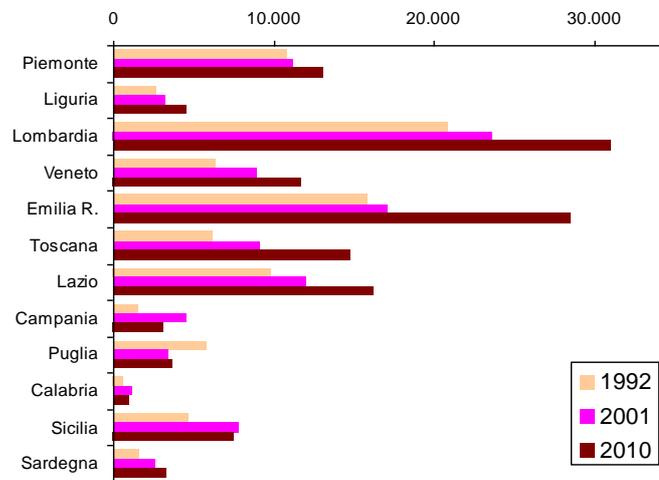
**Tabella 3** Modalità di gestione di S02 in alcune nazioni

	Principali fornitori	Regolazione pubblica dell'offerta	Sovvenzioni statali a famiglie con bimbi	Quota spesa S02 a carico famiglie
Italia	Pubblico 76% Privato profit 16% Non profit 8%	Debole e geograficamente differenziata	Poche e non dirette a utilizzo servizi	40% circa
Regno Unito	Pubblico 60% Privato profit 35% Non profit 5%	Rafforzamento in corso	- Moderati sgravi fiscali - Copertura 70% spesa per servizi	45% circa
Francia	Pubblico 73% Privato profit 1% Non profit 26%	Molto forte e partecipata	- Sgravi fiscali - Rimborsi 25-50% spesa per servizi - Contributi per costi figli	15-25%
Svezia	Pubblico 82% Privato profit 6% Non profit 12%	Forte e molto partecipata	- Contributo a fornitori pubblici di servizi (8.000 euro a bambino) - Sgravi fiscali per spese servizi	10% circa
Germania	Pubblico 42% Privato profit 1% Non profit 57%	Debole e geograficamente differenziata	- Contributi per figli (154€/mese per i primi tre bambini, 179€ per successivi) - Sgravi fiscali per cura e educazione	n.d.

Elaborazioni su fonte: Mariano (2006).

In alcune regioni italiane, come Emilia, Lombardia e Toscana, negli ultimi due decenni il settore dei nidi a gestione comunale ha continuato a espandersi in modo molto significativo (*figura 8*). In una sola regione – la Puglia – si registra una diminuzione. Quanto al Piemonte, l'offerta di nidi comunali rimane modesta, registrando inoltre il più basso incremento percentuale tra il 1992 e il 2010. Il numero di posti disponibili negli altri tipi di S02 risulta in crescita negli ultimi anni in buona parte delle regioni, eccezion fatta per la Liguria, la Toscana e per alcune regioni meridionali.

Nel complesso, la rilevanza del settore pubblico rispetto all'offerta complessiva di S02, si è considerevolmente ridimensionata (*tabella 4*) soprattutto in Friuli, in Lombardia, in Lazio e in Sardegna; l'offerta privata è ormai paritetica in Lombardia, superiore a quella pubblica nelle due altre regioni. Nel Mezzogiorno, viceversa, il rilievo dei S02 pubblici è particolarmente cresciuto.


**Figura 8 Posti complessivi disponibili nei nidi comunali delle principali regioni italiane**


Fonte: ISTAT.

**Tabella 4 Posti complessivamente disponibili nei S02 nelle principali regioni italiane**

	2004		2010		Variazioni assolute 2004-2010			Variaz. % Nidi Com. su TOTALE
	Nidi Com.	Altri serv.	Nidi Com.	Altri serv.	Nidi Com.	Altri serv.	TOTALE	
Piemonte	11.191	3.540	13.111	4.935	1.920	1.395	3.315	-3,3
Liguria	3.870	1.688	4.577	1.552	707	-136	571	5,0
Lombardia	35.764	5.362	30.997	24.867	-4.767	19.505	14.738	-31,5
Veneto	9.952	4.464	11.721	6.209	1.769	1.745	3.514	-3,7
Friuli V.G.	2.256	519	2.598	3.752	342	3.233	3.575	-40,4
Emilia R.	24.085	5.771	28.434	8.660	4.349	2.889	7.238	-4,0
Toscana	14.776	6.674	14.806	5.929	30	-745	-715	2,5
Lazio	12.551	1.242	16.203	8.197	3.652	6.955	10.607	-24,6
Campania	2.028	1.321	3.130	1.750	1.102	429	1.531	3,6
Puglia	3.988	1.949	3.671	1.495	-317	-454	-771	3,9
Calabria	772	384	1.008	273	236	-111	125	11,9
Sicilia	8.519	677	7.524	480	-995	-197	-1.192	1,4
Sardegna	2.893	1.069	3.335	3.500	442	2.431	2.873	-24,2
ITALIA	146.152	42.172	157.743	81.043	11.591	38.871	50.462	-11,5

Fonte: ISTAT.

Anche in Italia, dunque, il sistema dei S02 si caratterizza per una crescente integrazione tra soggetti diversi, nelle diverse fasi di programmazione, promozione, regolazione, gestione e controllo.

Per quanto riguarda il versante pubblico spetta alle Regioni definire le tipologie di servizi, gli standard, i criteri autorizzativi e di funzionamento, oltre che i piani di sviluppo dei servizi, i modelli di regolazione e controllo, ruoli e compiti dei diversi soggetti, il monitoraggio di domanda e offerta<sup>13</sup>. I Comuni hanno invece responsabilità di governo operativo della rete

<sup>13</sup> Le Regioni possono eventualmente attribuire alle Province compiti puntuali: nell'ambito della formazione degli educatori (di base, professionalizzante, permanente), della raccolta di informazioni presso i Comuni, della promozione del sistema e della sua gestione (ad esempio, tenuta dei registri con i soggetti autorizzati e accreditati).



dei S02, di coordinamento della programmazione, di gestione diretta dei servizi, di autorizzazione e accreditamento dei privati.

Entrando nel merito delle specifiche tipologie di servizi previste nei diversi contesti locali, il quadro risulta di non facile lettura, anche a causa del fatto che “le Regioni denominano in modo molto vario e fantasioso le diverse tipologie di servizio” (Dipartimento politiche famiglia, 2012, p. 62). In termini generali, nelle regioni settentrionali si registra una più marcata articolazione delle tipologie di servizi esistenti (*tabella 5*).

Considerandone i caratteri strutturali, oltre ai classici nidi d’infanzia è possibile oggi individuare in Italia tre fondamentali tipologie di S02 innovativi<sup>14</sup>:

- 1) spazi gioco (spesso denominati anche centri di custodia oraria o baby parking), dove i bimbi possono rimanere – anche in giorni saltuari – fino a un massimo di cinque ore, di mattina o di pomeriggio, senza servizio mensa né riposo pomeridiano. Si tratta di servizi utilizzati da tipologie molto diverse di famiglie, da quelle di ceto medio alto (come alternativa, anche parziale, a baby-sitter private), a madri di estrazione popolare (che per il resto del tempo si curano personalmente del figlio), a famiglie in lista d’attesa a un nido pubblico;
- 2) centri per bambini e genitori: strutturati secondo forme e modalità organizzative varie (ad esempio, ludoteche, laboratori, ecc.), sorgono in genere in locali non necessariamente adibiti in forma stabile a tali finalità;
- 3) servizi educativi in contesto domiciliare: pensati per piccoli gruppi di bambini, in alloggi gestiti da educatori qualificati singoli o associati, hanno origine nelle iniziative di cogestione dei figli tra più famiglie (piuttosto diffusa in Germania e in Nord Europa), che è andata però rarefacendosi negli ultimi anni.

---

<sup>14</sup> Tra i servizi innovativi vengono talvolta citati i micronidi, che tuttavia sono in tutto identici (per modalità gestionali, progetti educativi, ecc.) ai tradizionali nidi comunali, salvo per il numero decisamente ridotto di bambini ospitati (generalmente da 8 a 20) e le strutture di piccole dimensioni (di differenti tipologie edilizie, da vere scuole a spazi ricavati all’interno di ex negozi o uffici). Alcune Regioni, poi, hanno istituito sperimentalmente le “sezioni primavera” – previste dalla riforma Moratti del 2003 – per permettere l’iscrizione in anticipo alla scuola dell’infanzia ai bambini che compiono 3 anni nei primi mesi dell’anno solare.

**Tabella 5 Tipologie e denominazioni dei S02 istituiti dalle principali regioni italiane**

	<b>Nidi d'infanzia</b>	<b>Spazi gioco</b>	<b>Centri bambini e genitori</b>	<b>Servizi in contesto domiciliare</b>
Piemonte	Nido d'infanzia Micro nido Sezioni primavera	Centro custodia oraria (baby park)	n.e.	Nido in famiglia
Liguria	Nido Micro nido Nido a tempo parziale Nido aziendale o interaziendale	Centro bambini	Centro bambini e famiglie Nido aperto	Educatrice familiare Educatrice domiciliare Mamma accogliente
Lombardia	Nido Micro nido	Centro prima infanzia	Centro bambini e famiglie	Nido in famiglia
Veneto	Nido d'infanzia Micro nido Nido aziendale Nido integrato	Centro infanzia	Centro bambini e famiglie	Nido in famiglia
Emilia R.	Nido infanzia a tempo pieno Nido infanzia a tempo parziale Micro nido Sezioni aggregate a scuole infanzia	Spazio bambini	Centro bambini e genitori	Educatrice familiare Educatrice domiciliare
Toscana	Nido infanzia	Centro gioco educativo	Centro bambini e genitori	Educatore presso abitazione famiglia Servizio domiciliare presso abitazione della famiglia
Lazio	Nido d'infanzia Nido d'infanzia aziendale	n.e.	n.e.	n.e.
Puglia	Nido d'infanzia Nido d'infanzia aziendale	Centro ludico prima infanzia	n.e.	Servizi socio educativi innovativi e sperimentali per la prima infanzia
Campania	Nido d'infanzia	Spazio gioco	Centro bambini e genitori	n.e.
Calabria	Nido d'infanzia	Spazio gioco	Centro bambini e genitori	Nido in famiglia
Sicilia	Nido d'infanzia comunale Nido d'infanzia aziendale	n.e.	n.e.	n.e.
Sardegna	Nido infanzia o micro nido Nido infanzia o micronido aziend. Sezioni primavera e sperimentali	Spazio bambini	n.e.	Servizi in contesto domiciliare

Fonte: Ministero del Lavoro; n.e. = servizio non esistente; informazioni mancanti per la regione Friuli.

**Tabella 6** Tipologie e caratteristiche dei S02 istituiti dalla Regione Piemonte

	<b>Nidi d'infanzia</b>	<b>Micro-nidi</b>	<b>Sezioni Primavera</b>	<b>Centri custodia oraria (Baby parking)</b>	<b>Nidi in famiglia</b>
Riferimenti normativi	LR n. 3/1973 DGR 54-3346/75 DGR 77-3869/76	DGR 28-9454/03 DGR 20-11930/04	DGR 2-9002/08	DGR 19-1361/00	DGR 48-14482/04
Età utenti	3 mesi - 3 anni	3 mesi - 3 anni	2 anni - 3 anni	13 mesi - 6 anni	3 mesi - 3 anni
Permanenza del bambino	Illimitata in orari funzionamento	Illimitata in orari funzionamento	Illimitata in orari funzionamento	Max 5 ore continuative	Max 5 ore continuative
Capacità ricettiva	25-75 bambini	Max. 24 bambini	6-20 bambini	Max.25 bambini	Max. 4 bambini
Dimensioni	12 m <sup>2</sup> / bimbo	10 m <sup>2</sup> / bimbo	6 m <sup>2</sup> / bimbo	6 m <sup>2</sup> / bimbo	5 m <sup>2</sup> / bimbo
Insedibile presso	Locali appositi, di norma a piano terreno	Aziende, Servizi socio educativi, Abitazioni	Scuole dell'infanzia, Micro nidi	Aziende, Negozi, Abitazioni	Abitazioni

Fonte: Regione Piemonte.



#### 4. PERSONE E RELAZIONI NEI SERVIZI EDUCATIVI

Rispetto alla qualità del percorso offerto dai S02 – in termini sia progettuali sia gestionali – è centrale il ruolo giocato dagli educatori. La dotazione quantitativa e qualitativa di tali figure è strettamente correlata alla bontà del percorso di bambini e bambine.

Sul versante quantitativo, i dati relativi al rapporto numerico educatore/bimbi fanno emergere in Italia un quadro piuttosto eterogeneo: con riferimento ai nidi comunali, vi sono regioni in cui tale rapporto numerico è fissato in modo rigido, mentre in altre risulta flessibile, con una variabilità che – come nel caso del Piemonte – va da un minimo di 4 a un massimo di 10 bimbi per educatore, anche a seconda dell'età dei bambini.

Nel caso degli altri S02, come gli spazi gioco o i centri per bambini e famiglie, mediamente gli educatori devono seguire gruppi più consistenti di bambini. Anche in questo caso, si riscontrano significative differenze tra le diverse regioni (*tabella 7*), con numeri massimi di bambini per ciascun educatore che vanno da 8 (nel caso degli spazi gioco in Veneto) a 20 (centri bambini e genitori in Toscana). Analogamente, anche nelle realtà più piccole – i servizi domiciliari – le differenze risultano marcate: ad esempio, la normativa della Sardegna prevede un massimo di tre bambini per educatore, contro i 6 del Veneto. I livelli minimi e massimi previsti in Piemonte corrispondono grosso modo ai valori medi nazionali.

**Tabella 7** Numero minimo e massimo di bambini per ciascun educatore, nelle principali regioni italiane – 2011

	Nidi d'infanzia	Spazi gioco	Centri bambini e genitori	Servizi in contesto domiciliare
Piemonte	4-10	n.d.	n.e.	4
Lombardia	5-7	8-10	8-10	5
Liguria	5-10	10	12	4
Veneto	6-8	6-8	6-8	6
Friuli V.G.	5-10	7-10	15	3-5
Emilia R.	5-10	8-12	15	5
Toscana	6-9	9	9-20	5
Lazio	6-10	n.e.	n.e.	n.e.
Campania	6-10	8-12	15	n.e.
Puglia	5-10	8-15	n.e.	n.d.
Calabria	4-8	9	15	5
Sicilia	6-10	n.e.	n.e.	n.e.
Sardegna	5-10	8-10	n.e.	3

Fonte: Dipartimento politiche famiglia; n.d. dato non disponibile, n.e. servizio non esistente.

Talvolta la variabilità quantitativa nella dotazione di educatori nei S02 dipende anche dalle differenti modalità organizzative previste nelle diverse regioni, ad esempio rispetto al lavoro in compresenza. Ciò vale sia per i nidi comunali (con situazioni piuttosto differenziate, quanto a turni, sovrapposizioni e compresenze, dimensioni delle équipes educative, ecc.), ma anche per gli altri servizi: alcune regioni, ad esempio, escludono le compresenze nei nidi famiglia, altre invece le ammettono.

Un aspetto interessante – su cui si sta sviluppando di recente un certo dibattito a livello internazionale – riguarda la composizione di genere delle équipes educative. È infatti sempre più radicata nelle teorie pedagogiche contemporanee la convinzione che – sia in famiglia sia nei servizi educativi – sia più proficuo per la crescita dei bambini e delle bambine potersi confrontare con figure di riferimento adulte di entrambi i generi.



Su queste basi, l'Unione Europea ha indicato ad esempio l'obiettivo di incrementare la quota di ragazzi che intraprendono i percorsi formativi per educatori, così da indurre un progressivo "riequilibrio di genere del personale" (Commissione Europea, comunicazione del 17 febbraio 2011). Un'analoga posizione ha assunto di recente Education International (federazione internazionale dei sindacati degli insegnanti), sottolineando che "the disproportionate representation of male staff in ECE – Early childhood education – may wrongfully suggest that the role of educating and caring for young children should be the exclusive responsibility of women" (Education International, 2010, p. 26).

Da questo punto di vista, si tratta di invertire una tendenza radicata in un po' tutti i paesi dell'area Ocse, soprattutto europei e nordamericani, nei quali la presenza educativa maschile risulta tuttora debolissima: praticamente nulla in Italia, è pari al 2% in Canada e in Nuova Zelanda, al 3% negli Stati Uniti e in Portogallo, al 6% in Danimarca, all'8% in Norvegia (fonte: Education International, 2010). In altri continenti invece – in particolare in Africa, sia nei S02 sia ai livelli educativi superiori – la presenza maschile risulta decisamente più consistente: in Nigeria pari al 10%, in Ghana al 18%, in Gambia al 45%.

Per garantire servizi educativi di qualità, inoltre, una delle variabili chiave è data dai livelli di qualificazione del personale educativo. Quanto più il sistema dei S02 sta evolvendo – per premesse pedagogiche, modalità operative e organizzative – tanto più diventano cruciali i percorsi formativi (e di aggiornamento) degli educatori. La stessa Commissione Europea, in un recente documento, richiama gli stati membri a "promuovere un'adeguata professionalizzazione del personale operante nei S02, identificando le qualifiche necessarie per ciascuna funzione, sviluppando politiche per attirare, formare e trattenere personale qualificato" (Commissione Europea, cit.).

Nel nostro continente un'ampia varietà di titoli permette l'accesso alla professione di educatore e solo in alcune nazioni – soprattutto del Nord Europa – è ritenuta fondamentale per tutti una formazione di livello universitario. Anche nei modelli maggiormente evoluti, comunque, non mancano problemi e contraddizioni: ad esempio, in Danimarca solo due terzi degli educatori sono laureati in Scienze educative (mentre gli altri hanno seguito brevi corsi propedeutici); in Norvegia, i requisiti di qualificazione risultano relativamente bassi, anche perché per legge in ogni S02 solo un terzo degli educatori deve essere altamente qualificato.

Negli Stati Uniti, gli educatori in maggioranza hanno qualifiche medio basse, inoltre sono scarsamente retribuiti; dunque, si registra un elevato turnover e notevoli difficoltà di reclutamento. Da qualche anno, le politiche rivolte ai servizi per l'infanzia puntano ad aumentare la quota di laureati tra gli educatori.

Quanto alla formazione permanente, in Danimarca e in Norvegia quasi tutti gli educatori partecipano in media a due giorni annui di attività formative, un livello decisamente inferiore rispetto ai colleghi che, negli stessi Paesi, operano nei successivi livelli educativi. In Nuova Zelanda, la formazione continua in servizio è considerata come un requisito indispensabile per poter mantenere il ruolo di educatore (Education International, 2010, p. 27).

Quanto al nostro Paese, a differenza di molti altri in Europa, manca una normativa-quadro nazionale sul curriculum degli educatori dei S02, che invece esiste, ad esempio, a livello di scuole dell'infanzia (ex scuole materne); ciò dipende dal fatto che queste ultime sono servizi statali, sebbene parzialmente gestiti in modo autonomo dagli enti locali.

In ogni caso, recenti rilevazioni evidenziano un livello medio-alto di qualificazione degli educatori nei S02, con quote importanti – specie tra i neoassunti – di persone in possesso di titoli superiori o universitari in campo psico-pedagogico (Dipartimento politiche famiglia, 2012, p. 79). Tuttavia, permangono in molte normative regionali "riferimenti a qualifiche professionali di varia natura che, oggi, sembrano non più sufficienti a garantire una buona



preparazione di base e a concorrere all'affermazione della qualità del servizio il quale, spogliatosi di un abito prevalentemente sociale, ha acquisito i connotati della cura e dell'educazione" (Dipartimento politiche famiglia, 2012, p. 79).

A livello di nidi d'infanzia tutte le regioni italiane (*tabella 8*) fissano come titoli per gli educatori lauree o diplomi in campo psico-pedagogico, ma solo un certo numero di esse (tra le maggiori: Lombardia, Puglia, Sardegna, Calabria) in modo esclusivo. Nelle altre regioni, invece, sono ammesse anche qualifiche professionalizzanti di varia natura, in genere conseguite dopo avere frequentato corsi tenuti da centri riconosciuti e convenzionati con gli enti pubblici.

Nel caso dei servizi S02 di carattere domiciliare la situazione si presenta ancor più frammentata e per molti versi, confusa: vi sono ad esempio regioni (come Piemonte, Emilia, Liguria o Friuli) che prevedono lo stesso sistema di accreditamento stabilito per gli educatori dei nidi comunali, altre (come la Val d'Aosta o il Trentino) in cui è sufficiente il possesso di una qualifica professionale, altre ancora (come la Sicilia e la Basilicata) in cui addirittura non è previsto in modo specifico alcun particolare titolo.

**Tabella 8 Titolo di studio previsto per gli educatori, per tipologie di S02, nelle principali regioni italiane**

	Nidi d'infanzia, spazi gioco, centri bambini e genitori			Servizi domiciliari		
	Laurea	Diploma superiore	Qualifica professionale	Laurea	Diploma superiore	Qualifica professionale
Piemonte	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lombardia	✓	✓			✓	✓
Liguria	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Veneto	✓	✓	✓	n.d.	n.d.	n.d.
Friuli V.G.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Emilia R.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Toscana	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lazio	✓	✓	✓	n.d.	n.d.	n.d.
Campania	✓	✓	✓	n.d.	n.d.	n.d.
Puglia	✓	✓		n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	✓	✓		✓	✓	
Sicilia	✓	✓	✓			
Sardegna	✓	✓		✓	✓	

Fonte: Dipartimento politiche famiglia, 2012; n.d. = informazioni non disponibili.

Per quanto riguarda gli altri protagonisti dei S02, ossia bambini e famiglie, i criteri per selezionare gli aventi diritto a un posto in un S02 variano in modo significativo da regione a regione, ma spesso anche tra comuni diversi, i quali – come richiamato in precedenza – godono di relativa autonomia nello stabilire le modalità i criteri di accesso, oltre che nel gestire graduatorie e liste di attesa.

Da una recente rilevazione del Dipartimento politiche famiglia, i principali criteri adottati (da circa il 90% dei Comuni italiani) riguardano la condizione occupazionale della madre, la numerosità e la composizione del nucleo familiare, le risorse di cura disponibili nel nucleo familiare; inoltre nella stragrande maggioranza dei casi sono anche previste corsie preferenziali per i bambini diversamente abili e per i casi segnalati dai servizi sociali territoriali.



Più raramente viene considerata anche la condizione occupazionale del padre e, ancor più di rado, la condizione patrimoniale del nucleo familiare: poco più di metà dei Comuni prevede tale criterio e chiede dunque la certificazione ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente); in ogni caso, il peso attribuito a tale parametro è di solito relativamente basso in fase di definizione della graduatoria.

Altri criteri – presenti nella netta minoranza di Comuni – sono, ad esempio, l'ordine di presentazione della domanda, la distanza tra luogo di lavoro e abitazione o il fatto di essere figli di un dipendente del S02.

Da una recente indagine nazionale dell'ISTAT (2012) emerge come – anche per effetto dell'applicazione di tali criteri – le famiglie italiane<sup>15</sup> che iscrivono i figli a un nido d'infanzia sono in prevalenza appartenenti a ceti medio-alti. Il 27,4% dei bambini iscritti al nido, ad esempio, ha la madre laureata, nel 34,7% dei casi la madre ha un ruolo dirigenziale, da imprenditrice o è una libera professionista<sup>16</sup> (contro soltanto un 8,3% di mamme casalinghe). L'utilizzo del nido, inoltre, è leggermente più diffuso nelle famiglie – pari al 27% del totale – in cui entrambi i genitori lavorano, in quelle numerose (pari al 22,7% delle famiglie con bimbi iscritti al nido); invece, presumibilmente per difficoltà economiche, i nuclei monogenitoriali iscrivono i figli al nido in misura sensibilmente inferiore alla media.

I motivi prevalenti per cui le famiglie scelgono di iscrivere il figlio al nido sono la volontà di farlo crescere con altri bambini (35,3%), l'indisponibilità di familiari che possano accudirlo (32,9%) e la convinzione circa l'importante ruolo educativo svolto dal servizio (30,2%). Tra le famiglie che, invece, non iscrivono i figli al nido, la maggior parte (61,4%) lo fa per scelta, in particolare perché preferisce prendersi cura – personalmente e/o grazie ai nonni – del bambino (35,7%) o perché considera il figlio ancora troppo piccolo per frequentare una struttura educativa (34,5%). Risultano invece decisamente minoritari i problemi “oggettivi”<sup>17</sup>, quali i costi eccessivi (9%), la non accettazione della domanda (3,3%), l'inadeguatezza degli orari del nido (2%).

La soluzione del nido d'infanzia, in ogni caso, risulta coprire in modo solo parziale le esigenze delle famiglie (*figura 9*), tant'è che il 78% dei bambini iscritti al nido viene inoltre abitualmente seguito – almeno per parte del tempo settimanale – da adulti diversi dai genitori. Emergono differenze anche rispetto alle figure adulte cui vengono affidati i figli: dei non iscritti al nido si occupano in misura maggiore i nonni, i quali rimangono le figure di riferimento principali anche nel caso dei bimbi iscritti al nido (affidati però con frequenza superiore alla media alle cure di altri parenti, di vicini di casa, di amici o di baby-sitter; ISTAT, 2012).

---

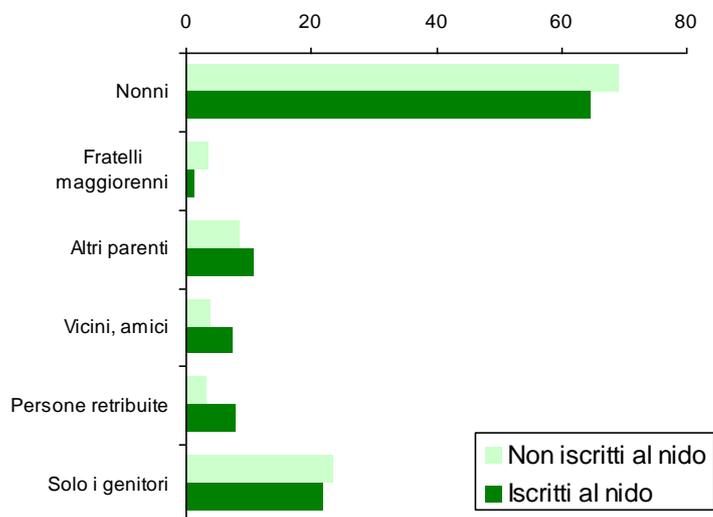
<sup>15</sup> Le informazioni relative ai motivi di iscrizione (o non iscrizione) dei bambini ai S02 sono disponibili solo a livello nazionale, non per singole regioni.

<sup>16</sup> I bambini che hanno genitori dirigenti, imprenditori o professionisti, tra l'altro, vengono iscritti in misura superiore alla media a nidi privati (il 64,2% dei bambini che frequentano tali strutture ha genitori in posizioni professionali di vertice), i genitori che svolgono lavori esecutivi sono invece in maggioranza (57%) tra gli utenti dei nidi pubblici (fonte: ISTAT, 2012).

<sup>17</sup> I risultati di questo sondaggio dell'ISTAT tra le famiglie italiane rivela, dunque, come il problema delle liste d'attesa sia forse in parte sovrastimato, giacché una quota minima dei genitori segnala come motivo rilevante della non iscrizione al nido una non accettazione della domanda. In diversi casi le liste d'attesa sono probabilmente dilatate sia da domande presentate in sedi molteplici per lo stesso bambino (com'è possibile fare in molti Comuni) sia da domande inoltrate da famiglie che poi, se convocate, rinunciano al posto al nido. Sulle forti differenze nella domanda locale di S02, e sulla conseguente necessità di articolare più flessibilmente l'offerta, si veda ad esempio lo studio di Antonelli, Grembi, 2012.



**Figura 9** Bambini di 0-2 anni affidati abitualmente ad adulti, quando non stanno coi genitori o in S02, per persone cui vengono affidati – 2011  
Valori percentuali; domanda a risposta multipla



Fonte: ISTAT.

Quanto alle relazioni coi genitori dei bambini inseriti in S02, sono andati diffondendosi negli ultimi anni modelli ispirati a un'idea di "formazione dei genitori", tesa cioè a un loro coinvolgimento consapevole nel ruolo educativo e nelle attività quotidiane e straordinarie (feste, laboratori, iniziative speciali, gite) in cui i loro figli partecipano nei S02.

L'obiettivo generale è di sviluppare nei genitori "conoscenza reciproca, fiducia, cooperazione e coinvolgimento, contro lo stile della delega, mettendo in atto piani d'azione condivisi, contro lo stile onnipotente dell'istituzione che fa tutto da sé, [così da costruire] una logica di partenariato, in un contesto di intersoggettività finalizzato a ridare senso di competenza ai differenti attori, che, soprattutto, renda possibili percorsi di promozione e autonomia delle famiglie" (Dipartimento politiche famiglia, 2012, pp. 275-276)<sup>18</sup>.

Spesso il coinvolgimento dei genitori avviene all'interno di piccoli gruppi, nei quali è più agevole far emergere e condividere "narrazioni riflessive". Tali esperienze, tra l'altro, vengono spesso vissute dagli stessi educatori come un importante momento di "rivitalizzazione" della propria quotidiana attività. Pertanto, il fine ultimo di tali servizi "ad alta partecipazione delle famiglie dovrebbe essere quello di portare a una responsabilità educativa ampiamente condivisa tra educatori 'naturali' (i genitori) ed educatori 'professionali' (gli operatori del servizio), [quindi] a una cultura dell'infanzia fondata sul dialogo e su una visione positiva delle differenze" (idem, p. 276).

Il Dipartimento politiche famiglia (2012) ha individuato di recente un certo numero di città in cui si sono sviluppate negli anni "buone pratiche" finalizzate a sviluppare una cultura di

<sup>18</sup> Sul tema, più generale, del coinvolgimento attivo delle famiglie in ogni processo educativo si veda anche, ad esempio, <http://www.pedagogiadegenitori.it>. Sono invece piuttosto rari i casi di un coinvolgimento diretto dei genitori in processi di valutazione dei servizi, con modelli tipo customer satisfaction. Si possono citare, a titolo di esempio, un'indagine promossa dal Comune di Torino nel 2004 sulla soddisfazione delle famiglie per i nidi d'infanzia o nel 2010 sul servizio mensa nei S02. Molti degli stessi operatori e coordinatori dei S02 riconoscono la carenza di strumenti valutativi del genere; questi, se opportunamente presentati, consentirebbero di raccogliere opinioni, segnalazioni e suggerimenti, in particolare da parte di quelle famiglie che – per motivi vari – sono di solito meno partecipi e colloquiano con minor frequenza con gli educatori.



“genitorialità attiva”, ovvero casi particolarmente “noti e apprezzati a livello internazionale” (p. 277)<sup>19</sup>. Nel caso dei nidi, ad esempio, vengono segnalati il progetto milanese *Tempo per le famiglie* o quello torinese *Progetto famiglia*. Entrambi si rivolgono a bambini con meno di tre anni e i loro genitori e familiari, mettendo a disposizione spazi strutturati – per gioco e altre attività – ed educatori che sostengono i genitori, allo scopo di migliorarne le relazioni coi figli (specialmente in caso di situazioni di disagio).

Altri casi di rilevante interesse supportano e valorizzano i genitori sul territorio, sin dall’inizio della loro esperienza e in modo relativamente indipendente rispetto all’iscrizione a un S02. Spesso si tratta di progetti sviluppati in stretta integrazione con consultori, servizi di educativa territoriale, talvolta assistenti sociali. Si possono citare, in particolare, i *Centri delle famiglie* operanti in Emilia, il progetto *Genitori insieme* del Comune di Firenze o analoghi servizi sviluppati in altre città toscane (Livorno, Prato, Grosseto, Viareggio, San Miniato), il progetto *Pinocchio* del Comune di Palermo, il *Centro servizi per la famiglia* del Comune di Reggio Calabria.

---

<sup>19</sup> Secondo l’Oecd (2001), i sistemi locali di S02 maggiormente virtuosi e consolidati sarebbero quelli di Reggio Emilia, Modena, Parma, San Miniato, Pistoia e Milano.



## 5. LA SOSTENIBILITÀ DEI DIVERSI MODELLI

Come noto, almeno dagli anni Novanta del XX secolo l'esigenza di contenere la spesa pubblica sta progressivamente diventando prioritaria. Da questo punto di vista, nel caso dei S02 (come d'altronde per gli altri servizi di welfare) la questione risulta estremamente delicata, poiché si tratta di individuare una sorta di ideale punto di equilibrio tra esigenze di sostenibilità sociale ed economica; in altri termini, occorre mediare tra il soddisfacimento di domande sociali (da un punto di vista sia quantitativo – numero di posti disponibili – sia qualitativo) e la sostenibilità sul versante della spesa pubblica e/o del profitto dei gestori privati.

Va letta anche in questi termini la strategia che in diversi contesti sta producendo una progressiva differenziazione dell'offerta, sia sotto il profilo delle tipologie di servizi (come s'è visto nei capitoli precedenti) sia per quanto riguarda le modalità gestionali.

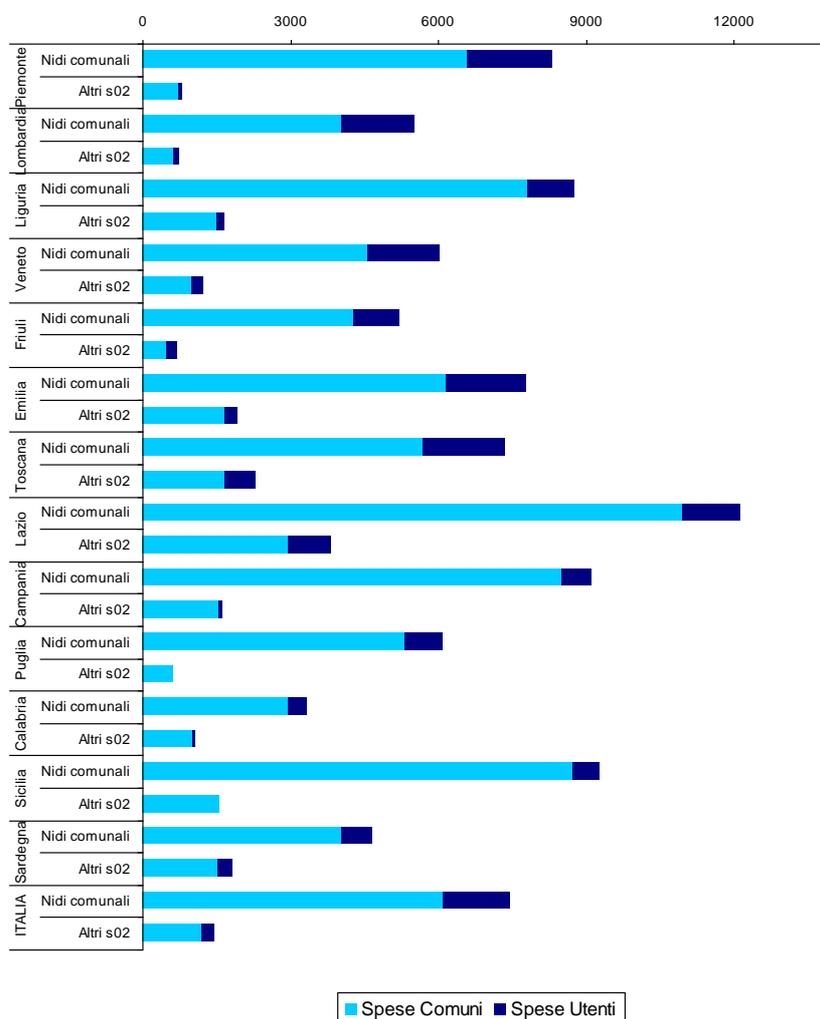
A proposito di quest'ultimo aspetto, se ad esempio si guarda ai dati relativi ai costi di gestione dei vari S02, emergono differenze molto rilevanti tra le regioni italiane (*figura 10*). In termini generali, si evidenzia come il nido d'infanzia a tempo pieno sia in assoluto il S02 più caro in termini gestionali; ciò dipende dal fatto che è il servizio più strutturato, ma anche organizzativamente "rigido". Mediamente in Italia un nido d'infanzia costa agli enti pubblici cinque volte tanto (in termini di spesa media per utente) rispetto agli altri tipi di S02; ma vi sono regioni dove tale differenza risulta più contenuta (come in Toscana, in Sardegna o in Calabria, dove il costo è triplo) e, all'opposto, altre (come il Piemonte, il Friuli o la Puglia) dove i costi sostenuti dagli enti locali per i nidi comunali sono di nove volte superiori rispetto a quelli relativi agli altri S02.

In termini di costi assoluti medi per utente, i livelli più contenuti si riscontrano in Calabria, Sardegna, Lombardia, Friuli; all'opposto, si spende molto in Lazio, Sicilia, Campania, Liguria e in Piemonte. Per quanto riguarda invece gli altri tipi di S02, il Piemonte si colloca tra le regioni che spendono meno per utente, subito dopo Friuli, Puglia e Lombardia; i maggiori costi di gestione di questi servizi si registrano, di nuovo, nel Lazio e in Campania, oltre che in Toscana e in Emilia.

Anche la compartecipazione alla spesa da parte delle famiglie risulta alquanto variabile (*figura 11*). Si va da regioni, come la Sicilia o la Campania, nelle quali le famiglie contribuiscono minimamente, sia nel caso dei nidi d'infanzia sia degli altri S02, a regioni come la Toscana o il Veneto in cui le famiglie coprono tra un quinto e un quarto dei costi medi per utente. Il Piemonte, da questo punto di vista, si colloca in una posizione grosso modo intermedia tra le regioni italiane.



Figura 10 Costi di gestione di nidi comunali e altri S02, nelle principali regioni italiane<sup>20</sup> - 2010

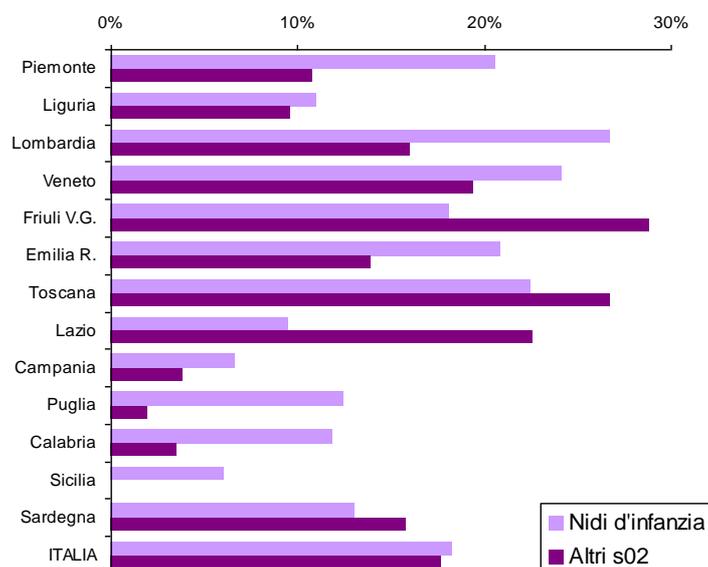


Fonte: ISTAT.

<sup>20</sup> Per completezza, va precisato che in alcune regioni anche il Servizio sanitario nazionale partecipa alle spese per i S02, ma con contributi quasi sempre minimi: in Veneto per lo 0,21%, in Piemonte per lo 0,06%, in Lombardia per lo 0,02%, in Toscana per lo 0,01%, in Emilia per lo 0,0003% (fonte: ISTAT)



**Figura 11** Quota percentuale di spesa a carico delle famiglie nei S02 delle principali regioni italiane – 2010



Fonte: ISTAT.

La gestione diretta da parte dei Comuni risulta spesso più onerosa rispetto a quella attraverso appalti o convenzioni con soggetti privati o del terzo settore. Considerando i soli nidi d'infanzia (*tabella 9*), a livello nazionale il costo medio orario per utente nel caso di nidi pubblici in appalto risulta inferiore del 26,1% rispetto a quelli direttamente gestiti dagli enti locali, la spesa media per educatore scende del 33,1%; nel caso dei nidi privati convenzionati tali risparmi risultano, rispettivamente, pari a -34% e a -40,7%<sup>21</sup>.

A livello regionale non emergono particolari differenze rispetto al dato medio nazionale (Dipartimento politiche famiglia, 2012). Anche nel caso del Comune di Torino – per il quale sono disponibili dati disaggregati – emerge un quadro sostanzialmente analogo (fatto salvo un livello di costo leggermente più alto della media nazionale, per tutti i S02, indipendentemente dal tipo di gestione). Nei nidi direttamente gestiti dal Comune di Torino, ad esempio, la spesa media quotidiana per utente ammonta a 57,45 euro, cifra che scende a 43,91 euro nel caso delle strutture in appalto e a 40,24 euro per quelle in convenzione.

<sup>21</sup> Osservatori e operatori del settore ritengono che la causa principale di tali differenze sia attribuibile alle retribuzioni degli educatori. A livello nazionale, nei nidi direttamente gestiti dagli enti locali i costi per il personale operativo (educatori e assistenti) incidono per il 74,2% delle spese complessive, nei nidi dati in appalto per il 67,3%, nei nidi privati convenzionati per il 58,5%, nei privati non convenzionati per il 55,1%. È diffuso in proposito il timore che, a lungo andare, le differenze retributive possano incidere negativamente sulla qualità del personale educativo operante in S02 a gestione non pubblica, benché si tratti di operatori spesso fortemente motivati (fonte: Dipartimento politiche famiglia, 2012).



**Tabella 9 Costi medi dei nidi d'infanzia, per tipo di gestione**  
Valori in Euro

	Comune Torino			Italia	
	Spesa per giorno di servizio	Spesa per ora di servizio	Spesa media annua per utente	Costo medio orario di un educatore	Costo medio orario di un utente
Gestione diretta comunale	57,45	5,74	10.915	23,60	5,67
Nidi pubblici in appalto	43,91	4,39	8.342	15,80	4,19
Nidi privati convenzionati	40,24	n.d.	7.646	13,99	3,74

Fonti: Comune di Torino, Dipartimento politiche famiglia.

Guardando ai trend recenti, si può osservare come in Italia le spese complessive per i nidi d'infanzia siano cresciute mediamente del 39,8% tra il 2004 e il 2010. In buona parte ciò si deve ad interventi di potenziamento dei servizi, in particolare all'ampliamento dei posti disponibili, anche grazie ai finanziamenti del sopra citato Piano nazionale<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda i costi medi per utente, le situazioni locali sono molto differenziate (*tabella 10*): vi sono regioni che hanno effettuato rilevanti risparmi, riducendo ad esempio i costi del 31,2% in Calabria, del 21,9% in Friuli, dell'11,4% in Puglia. Viceversa, in altri casi si registra una crescita consistente dei costi medi per utente: ad esempio, +16,3% in Sardegna, +17,7% in Toscana, ma soprattutto +42,8% in Sicilia e +48,2% in Campania.

Da questo punto di vista la situazione del Piemonte – così come della Lombardia – presenta un quadro di sostanziale stabilità dei costi sopportati nel periodo in questione, 2004-2010.

<sup>22</sup> Il Piano nazionale straordinario del 2007 ha stanziato in Piemonte 23 milioni per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia (fonte: Dipartimento politiche famiglia), cui s'è aggiunto – come in tutte le regioni del Centronord – un cofinanziamento della Regione pari al 30% del contributo statale. Cifre superiori sono state stanziate in Emilia (26,8 milioni), in Veneto (29,5), nel Lazio (38,7), in Puglia (39,9, cui s'è aggiunto un contributo regionale pari al 94,4%), Sicilia (47,4, più un contributo regionale dell'86,3%), Lombardia (55,9), Campania (76,3). La successiva intesa del 2010 tra Stato e Regioni ha stanziato per il Piemonte ulteriori 5 milioni, per l'Emilia 5,6, per la Toscana 6,6, per la Puglia 7, per il Lazio 8,6, per la Sicilia 9,2, per la Campania 10.

**Tabella 10 Spesa complessiva (di enti pubblici e famiglie) e costo medio annuo per utente dei S02, nelle principali regioni italiane**

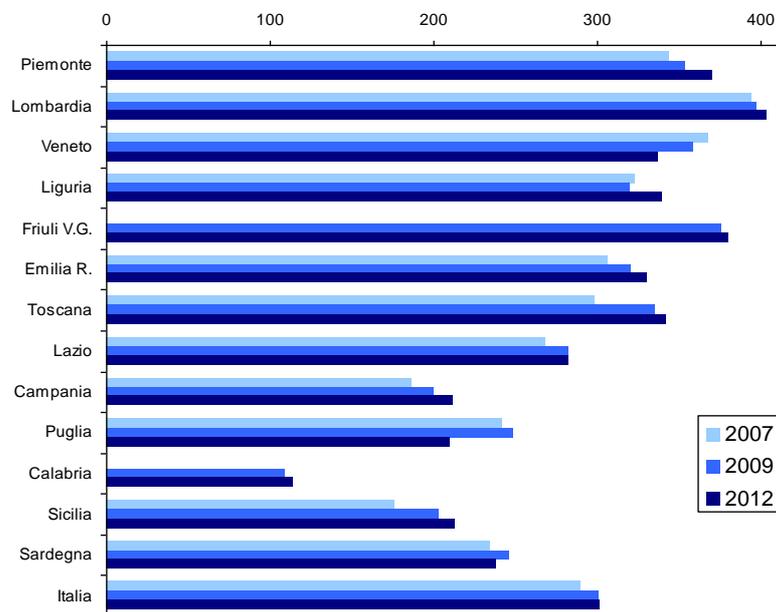
	Spesa complessiva				Costo medio annuo per utente			
	2010 (Milioni)	Var. % 2004-07	Var. % 2007-10	Var. % Tot. 2004-10	2010 (Euro)	Var. % 2004-07	Var. % 2007-10	Var. % Tot. 2004-10
Piemonte	114	10,0	10,7	21,7	8.445	-2,4	3,6	1,1
Lombardia	252	14,1	7,6	22,8	5.721	13,1	-12,0	-0,4
Liguria	46	3,4	20,3	24,3	9.083	-12,2	7,5	-5,6
Veneto	93	24,8	26,9	58,4	6.067	-6,7	10,0	2,6
Friuli V.G.	27	36,5	16,5	59,0	5.824	-18,5	-4,2	-21,9
Emilia R.	246	21,6	14,4	39,0	7.868	3,7	3,2	7,0
Toscana	132	17,2	16,5	36,5	7.675	9,4	7,5	17,7
Lazio	252	49,4	15,6	72,7	11.925	7,7	-4,6	2,8
Campania	31	26,3	77,5	124,3	9.999	4,6	41,7	48,2
Puglia	25	5,7	-2,7	2,9	5.307	-0,6	-10,9	-11,4
Calabria	5	8,6	37,1	48,9	4.663	13,6	-9,3	3,1
Sicilia	72	10,7	14,5	26,7	2.730	-19,9	-14,1	-31,2
Sardegna	22	22,1	44,2	76,1	9.516	19,9	19,1	42,8
ITALIA	1.315	21,4	15,2	39,8	5.119	43,3	-18,8	16,3

Fonte: ISTAT.

La spesa sostenuta dalle famiglie per i S02 corrisponde per la quasi totalità all'ammontare delle rette mensili. Da questo punto di vista i costi risultano mediamente superiori nei nidi privati: nelle regioni del Nordovest le rette sono del 22,6% superiori rispetto a quelle pagate nei nidi pubblici, nel Nordest a +18,6%, nelle regioni centrali a +36,7%; nel Mezzogiorno, tale differenza è minima, pari a +1,5% (dati 2009; fonte: Dipartimento politiche famiglia).

Tra le singole regioni (*figura 12*), le rette più care si pagano per accedere<sup>23</sup> ai nidi comunali lombardi, quindi a quelli friulani e piemontesi. Nell'ultimo quinquennio (2007-2012) si registra a livello nazionale un incremento delle rette pari al 4,1%; in alcuni casi gli aumenti sono stati sensibilmente superiori alla media: in Piemonte +7,6%, in Emilia +7,8%, in Campania +13,4%, in Toscana +14,8%, in Sicilia addirittura + 21%. Soltanto in due regioni si registra una diminuzione della retta: in Veneto dell'8,4%, in Puglia del 13,2%.

<sup>23</sup> Nei S02 esistono diversi sistemi di riduzione dei costi della retta. Il più diffuso (previsto dal 62% dei nidi pubblici e dal 59% di quelli privati) è lo sconto in caso di iscrizione contemporanea di più fratelli, seguito dalla parametrizzazione della retta tenendo conto del reddito Isee (criterio applicato nel 23,3% dei nidi pubblici e nel 19,1% di quelli privati), da sconti in caso di comprovata indigenza familiare segnalata dai servizi sociali (abbattendo mediamente la retta del 25% nelle strutture pubbliche e del 10% in quelle private). In caso di malattie prolungate sono previsti sconti (dal 21,7% dei nidi pubblici e dal 17,2% dei privati), così come per chi ha una frequenza ridotta (rispettivamente dal 13% dei nidi pubblici e dal 5% dei privati); quasi mai, invece, vengono scontate le rette alle famiglie con bambini disabili: ciò avviene solo nel 7% dei nidi pubblici e nel 2% dei privati (fonte: Dipartimento politiche famiglia, 2012).

**Figura 12 Retta media mensile per Nido comunale nelle principali regioni italiane**

Euro medi mensili per frequenza a tempo pieno; dati a ottobre 2012.  
Fonte: Elaborazioni Cittadinanzattiva su dati Ministero dell'Interno.

La questione dei costi dei S02 va comunque considerata con grande attenzione, poiché – come già sottolineato – le pur legittime esigenze di contenimento della spesa non possono essere disgiunte da un’attenta considerazione dei livelli di qualità dei servizi.

A questo proposito, il Dipartimento politiche famiglia (2012) rileva che “i costi elevati di questi servizi, così come quelli per tutti i servizi alla persona, sia per l’impianto, sia per la gestione, possono essere giustificati solo se riescono a promuovere un reale benessere per tutti, se riescono a trasformarsi in centri di inclusione, di liberazione da disfunzionalità, di compensazione di disegualianze, ecc. In questa ottica i requisiti strutturali e organizzativi devono essere vissuti come condizioni indispensabili, funzionali alla qualità dei servizi [...] e non come vincoli e/o catene burocratiche. Spesso la richiesta di abbassare gli standard con il preteso minor costo dei servizi confligge con l’impostazione della Commissione della Comunità Europea che evidenzia l’importanza di creare situazioni educative funzionali allo sviluppo del bambino e nel pieno rispetto dei suoi diritti” (p. 67).

Tenendo conto del rispetto di tali obiettivi prioritari, negli ultimi anni sono stati formulati alcuni primi bilanci, basati sul monitoraggio dei diversi tipi di S02.

In termini generali, s’è rilevato ad esempio come i S02 innovativi (ossia diversi dai nidi comunali) siano in grado di rispondere a domande sociali differenziate<sup>24</sup>, raggiungendo utenti prevalentemente estranei rispetto al sistema dei nidi d’infanzia, facendo così emergere e consolidare una domanda di S02 da parte delle famiglie. Una volta testata l’efficacia di un S02 innovativo, spesso si consolida da parte delle famiglie la domanda di tali servizi; il che può generare problemi, specie nel caso di S02 progettati come “sperimentali” da gestori e finanziatori. Non solo: in diversi casi, un’esperienza positiva in un S02 innovativo induce le

<sup>24</sup> In particolare, i S02 di tipo domiciliare possono risultare efficaci soprattutto in realtà territoriali relativamente isolate (piccoli comuni, vallate montane, ecc.), dove è particolarmente difficile insediare e organizzare nidi d’infanzia (Dipartimento politiche famiglia, 2012, p. 266).



famiglie a strutturare più stabilmente l'esperienza, spesso rivolgendosi anche ai nidi pubblici (IRER, 2004, pp. 145-146).

Nel caso dei micronidi o dei nidi famiglia, uno dei maggiori punti di forza è dato dalla dimensione ridotta e, quindi, da un ambiente familiare<sup>25</sup>, nel quale risulta quasi sempre più agevole, ad esempio, rispettare tempi e ritmi personali (quotidiani e di crescita) dei singoli bambini. Inoltre, tali contesti favoriscono anche il dialogo e la fiducia tra educatori e famiglie: lo scambio quotidiano di informazioni, ad esempio, avviene con più tempo a disposizione e con una maggiore frequenza (rispetto a quanto in genere avviene nei nidi frequentati da grandi gruppi di bimbi; Dipartimento politiche famiglia, 2012, p. 264).

È stato anche empiricamente riscontrata una sorta di benefico effetto di “contaminazione” dei S02 innovativi nei confronti dei nidi d'infanzia, ad esempio sul versante della familiarità delle relazioni, della flessibilità dei modi di utilizzo, del coinvolgimento delle famiglie, stimolando anche nei nidi d'infanzia l'adozione di consimili modalità (IRER, 2004, p. 146).

Quanto al mix gestionale tra pubblico, privato e terzo settore<sup>26</sup>, i riscontri sono generalmente positivi, soprattutto nel caso delle organizzazioni più strutturate, “attrezzate per gestire processi di coprogettazione con l'attore pubblico, laddove esse siano riconosciute come interlocutori competenti e di pari livello” (IRER, 2004, p. 148). Maggiori difficoltà emergono, invece, nel caso delle associazioni di genitori, “in genere più fragili, meno professionalizzate, [con] meno capacità e potere di contrattazione, [alle quali quindi] raramente viene riconosciuto un ruolo di parntership” (idem).

---

<sup>25</sup> Naturalmente il rischio speculare – come in ogni micro-organizzazione – è quello di una certa autoreferenzialità e un isolamento sia territoriale sia professionale, soprattutto in aree dove manchino reti consolidate con altri S02. Ciò può altresì produrre negli educatori l'effetto di farsi carico di compiti extra professionali, come ad esempio di bisogni individuali del bambino che più correttamente dovrebbero essere soddisfatti dalle famiglie o da altri: ad esempio consultori pediatrici, servizi sociali, ecc. (Dipartimento politiche famiglia, 2012, p. 265).

<sup>26</sup> Il terzo settore (associazioni, cooperative, ecc.) risponde spesso a bisogni sottovalutati o non pienamente soddisfatti, coinvolgendo la comunità e i genitori che possono parteciparvi, sia come personale retribuito, sia come volontari (Eme, Fraisse 2002).





## 6. LA SITUAZIONE IN PIEMONTE

Dopo aver analizzato nei precedenti capitoli similitudini e differenze dei diversi modelli nazionali e regionali, in questo capitolo si intende passare in rassegna alcuni aspetti relativi all'articolazione organizzativa dei S02 nelle province e nei maggiori comuni piemontesi.

Nel complesso, nel 2012 operano in Piemonte 736 strutture, il 40% delle quali gestite dal settore pubblico, il 60% da privati (*tabella 11*). I gestori pubblici più numerosi sono i Comuni, mentre tra i soggetti privati emergono in particolare le società di persone (S.N.C., società di nome collettivo), ma anche le ditte individuali, le cooperative sociali e altri soggetti del settore non profit.

**Tabella 11 Strutture operative in Piemonte nel settore dei S02, per tipo di ente titolare dell'autorizzazione**

Settore pubblico		Settore privato	
	N. strutture		N. strutture
Comune	281	S.N.C. Società nome collettivo	109
Comunità montana	4	Ditta Individuale	87
Direzione didattica	3	Cooperativa sociale	85
Agenzia fiscale	1	Ente senza scopo di lucro	69
A.S.L.	1	S.A.S. Società accomandita semplice	23
Associazione Comuni	1	S.R.L. Società responsabilità limitata	22
Consorzio enti pubblici	1	Ente Religioso	22
Università	1	IPAB Istituto pubblico assist. beneficenza	9
Altri	1	Associazione Promozione Sociale	8
<b>TOTALE PUBBLICO</b>	<b>294</b>	PARROCCHIA	3
		Cooperativa	2
		<b>TOTALE PRIVATO</b>	<b>442</b>

Fonte: Regione Piemonte.

A proposito dei livelli di copertura della domanda potenziale – in termini di posti offerti rispetto al numero di bambini con meno di tre anni d'età – la situazione piemontese si presenta decisamente eterogenea (*figura 13*): in particolare, risulta elevata la disponibilità di posti in provincia di Biella, mentre all'opposto si colloca la provincia di Cuneo, con livelli decisamente bassi di copertura della domanda potenziale. Negli ultimi anni, i livelli di copertura della domanda potenziale sono ovunque cresciuti, con gli incrementi maggiori nelle province di Vercelli (+68,4%) e di Alessandria (+68,1%).

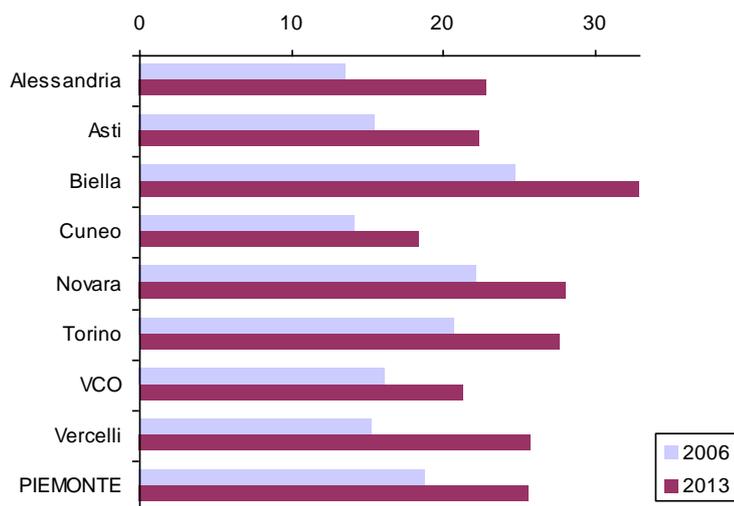
Considerando le maggiori città piemontesi (*tabella 12*), è possibile verificare come – a livello non solo nazionale, ma anche europeo – Biella si confermi per un livello di offerta medio-alto, mentre Cuneo (con Asti) si collochi in posizione medio-bassa.

Il quadro relativo alle liste di attesa risulta sostanzialmente analogo al precedente (*tabella 13*): tra i capoluoghi piemontesi, si conferma il caso virtuoso di Biella (che a un'elevata copertura della fascia d'età 0-2 anni riesce ad associare liste d'attesa decisamente ridotte); all'opposto il caso di Cuneo si conferma critico, in quanto il livello superiore alla media di bambini in lista d'attesa evidenzia un problema di un'offerta insufficiente. Per quanto riguarda invece gli altri capoluoghi piemontesi, la situazione risulta più o meno corrispondente alla media nazionale, con l'eccezione di Asti (dove la copertura della fascia d'età è bassa, così come la quota di



bambini in attesa, il che probabilmente dipende da una domanda sociale di S02 inferiore rispetto agli altri capoluoghi piemontesi).

**Figura 13 Posti disponibili nei S02 ogni 100 bambini con meno di tre anni**  
Totale posti in nidi d'infanzia, micronidi, centri custodia oraria, nidi in famiglia, sezioni primavera



Fonte: Regione Piemonte.


**Tabella 12 Posti disponibili in S02 (pubblici e privati), ogni 100 bambini con meno di tre anni – 2009**

Valori percentuali; elaborazioni su dati Urban Audit Eurostat

	%		%		%		%
Aarhus (DK)	66,1	Turku (FI)	27,0	Mainz (D)	14,2	Trenčín (SK)	6,3
Tromsø (NO)	61,8	Madrid (SP)	26,7	Coblenza (D)	14,0	Santander (SP)	5,9
Trondheim (NO)	58,9	Saragozza (SP)	26,5	Linz (AU)	13,9	Kielce (PO)	5,9
Odense (DK)	58,6	Vienna (AU)	25,7	Brema (D)	13,9	Plock (PO)	5,9
Kristiansand (NO)	56,5	Innsbruck (AU)	25,5	Graz (AU)	13,6	Larisa (GR)	5,6
Bologna (IT)	54,7	Treviri (D)	25,4	Santiago C. (SP)	13,4	Szczecin (PO)	5,6
Stavanger (NO)	52,0	Novara (IT)	24,8	Riga (LE)	13,1	Trnava (HU)	5,4
Copenaghen (DK)	51,9	Freiburg (D)	24,6	Hannover (D)	12,9	Atene (GR)	5,4
Bergen (NO)	51,9	Vercelli (IT)	23,7	Bochum (D)	12,9	Mönchengladb. (D)	5,4
Lubiana (SL)	51,0	Szeged (HU)	23,2	Asti (IT)	12,9	Czestochowa(PO)	5,3
Rostock (D)	50,3	Genova (IT)	23,1	Düsseldorf (D)	12,6	Konin (PO)	5,1
Magdeburgo (D)	50,1	Glasgow (GB)	23,1	Saarbrücken (D)	12,5	Nowy Sacz (PO)	5,0
Aalborg (DK)	49,9	Stoccarda (D)	23,1	Padova (IT)	12,1	Bydgoszcz (PO)	4,9
Francoforte (D)	49,3	Oulu (SW)	23,0	Bielefeld (D)	12,0	Danzica (PO)	4,5
Schwerin (D)	48,9	Torino (IT)	22,6	Zielona Gora (PO)	11,8	Torun (PO)	4,4
Umeå (SW)	48,3	München (D)	21,9	Opole (PO)	11,7	Kavala (GR)	4,4
Parma (IT)	48,3	Kecskemét (HU)	21,7	Dortmund (D)	11,6	Bari (IT)	3,9
Oslo (NO)	46,6	Alessandria (IT)	21,3	Messina (IT)	11,5	Volos (GR)	3,9
Stoccolma (SW)	45,1	Gyor (HU)	21,2	Augsburg (D)	11,2	Belfast (GB)	3,8
Örebro (SW)	44,8	Vilnius (LI)	20,8	Cagliari (IT)	11,0	Toledo (SP)	3,6
Jönköping (SW)	44,5	Pamplona (SP)	20,5	Jelenia Gora (PO)	10,8	Salonico (GR)	3,6
Postdam (D)	44,5	Budapest (HU)	20,5	Rzeszow (PO)	10,8	Ceske B. (CZ)	3,5
Brugge (BE)	44,1	Anversa (BE)	20,1	Lodz (PO)	10,8	Logroño (SP)	3,5
Malmö (SW)	43,4	Francoforte (D)	19,9	Valladolid (SP)	10,8	Napoli (IT)	3,2
Uppsala (SW)	43,0	Verbania (IT)	19,9	Norimberga (D)	10,7	Derry (GB)	3,0
Göteborg (SW)	42,5	Amburgo (D)	19,8	Essen (D)	10,3	Zory (PO)	3,0
Weimar (D)	40,0	Vidin (BU)	19,6	Kalisz (PO)	10,1	Gijón (SP)	2,6
Berlino (D)	39,0	Vitoria (SP)	19,6	Murcia (SP)	10,1	Oviedo (SP)	2,6
Gent (BE)	37,6	Salisburgo (AU)	19,3	Koszalin (PO)	9,9	Olomouc (CZ)	2,4
Maribor (SL)	37,0	Lefkosia (GR)	19,2	Ponzan (PO)	9,7	Hradec K. (CZ)	2,4
Lipsia (D)	36,8	Stara Zagora (BU)	19,2	Cracovia (PO)	9,5	Ionanina (GR)	2,4
Nijmegen (NL)	36,7	Pecs (HU)	18,8	Bialystok (PO)	9,1	Jihlava (CZ)	2,3
Firenze (IT)	36,0	Székesfehérvár(HU)	18,4	Wroclaw (PO)	9,0	Badajoz (SP)	2,2
Utrecht (NL)	35,9	Regensburg (D)	18,3	Zilina (SK)	9,0	Córdoba (SP)	2,2
Trieste (IT)	35,8	Tartu (ES)	18,1	Katowice (PO)	8,4	Siviglia (SP)	2,0
Dresda (D)	35,8	Karlsruhe (D)	17,8	Cuneo (IT)	8,4	Radom (PO)	1,9
Barcelona (SP)	35,7	Kaunas (LI)	17,8	Mülheim (D)	8,3	Pardubice (CZ)	1,8
Milano (IT)	34,0	Ruse (BU)	17,0	Kosice (SK)	8,3	Usti n.L. (CZ)	1,8
Aberdeen (GB)	33,3	Kiel (D)	16,4	Banska B. (SK)	8,0	Tenerife (SP)	1,6
Edimburgo (GB)	33,2	Sofia (BU)	16,0	Varsavia (PO)	7,9	Kalamata (GR)	1,4
Biella (IT)	32,9	Varna (BU)	15,6	Presov (SK)	7,9	Las Palmas (SP)	1,2
Erfurt (D)	32,9	Liepaja (PO)	15,6	Palermo (IT)	7,8	Málaga (SP)	1,2
Bilbao (SP)	32,3	Bonn (D)	15,5	Valencia (SP)	7,5	Ostrava (CZ)	1,0
Helsinki (FI)	29,5	Wiesbaden (D)	15,5	Bratislava (SK)	6,9	Brno (CZ)	0,9
Tampere (FI)	29,4	Colonia (D)	15,1	Lublino (PO)	6,9	Liberec (CZ)	0,9
Tallinn (ES)	28,3	Vigo (SP)	14,8	Brescia (IT)	6,8	Praga (CZ)	0,6
Roma (IT)	28,3	Plovdiv (BU)	14,7	Palma M. (SP)	6,6	Plzen (CZ)	0,6
Pleven (BU)	27,9	Miskolc (HU)	14,3	Alicante (SP)	6,5	Irakleio (GR)	0,5



**Tabella 13 Liste d'attesa nei Nidi comunali dei capoluoghi di provincia – 2009**  
Quote percentuali di bambini in attesa sul totale dei richiedenti

	%		%		%
Como	0	Ravenna	21	Rimini	38
Varese	0	Bergamo	21	Udine	38
Sondrio	0	Alessandria	22	Isernia	38
Cesena	0	Massa	22	Agrigento	38
Imperia	0	Trento	22	Cuneo	39
Ascoli P.	0	Lecco	23	Lodi	40
Nuoro	0	Reggio C.	25	Oristano	40
Caltanissetta	0	Cremona	25	Catania	40
Milano	1	Perugia	26	Trieste	41
La Spezia	2	Venezia	27	Terni	41
Enna	2	Viterbo	29	Pistoia	42
Potenza	3	Savona	29	Padova	42
Salerno	3	Torino	29	Arezzo	44
Aosta	4	Teramo	30	Verona	44
Biella	5	Forlì	30	Pavia	47
Novara	6	Roma	31	Chieti	49
Modena	7	Pesaro	31	Frosinone	50
Urbino	7	Lucca	32	Prato	50
Cagliari	7	Pordenone	33	Bari	51
Asti	8	Foggia	33	Sassari	51
Verbania	8	Pescara	34	Piacenza	53
Vicenza	9	Ancona	34	Trapani	54
Carrara	11	Napoli	35	Gorizia	55
Vercelli	12	Parma	35	Mantova	57
Siena	12	Latina	35	Belluno	57
Bologna	16	Livorno	36	Macerata	58
Brescia	17	Firenze	37	Crotone	60
Reggio E.	18	Matera	38	Ragusa	64
Pisa	18	Cosenza	38	Treviso	75
Genova	19	Avellino	38	Palermo	78
Rovigo	20	Benevento	38	Siracusa	79

Fonte: Cittadinanzattiva, su dati Ministero dell'Interno.

Considerando i trenta maggiori comuni piemontesi (*tabella 14*), nel 2013 i massimi tassi di copertura della fascia 0-2 anni – aggiornati al 2011 – si registrano nel comune di Ivrea (52,3%), Biella (45,3%) e di Vercelli (39,8%). Viceversa i livelli più bassi sono quelli di Nichelino (21,8%), Orbassano (21,7%), Savigliano (19,6%) e, soprattutto, Carmagnola (15,3%).

Nel periodo 2006-2013 in Piemonte il tasso di copertura della fascia d'età è aumentato del 6,7%, nonostante l'aumento di bambini nella fascia 0-2 anni: erano 110.981 nel 2006, sono diventati 111.671 nel 2013 (fonte: Demo Istat).

A livello di singoli comuni, i maggiori incrementi rispetto alla copertura della fascia di età, si registrano tra il 2006 e il 2013 a Tortona (+19,6%), ad Alba (+17,6%) e a Ivrea (+16,4%). Soltanto in 2 dei 30 maggiori comuni nel periodo considerato s'è ridotto il livello di copertura della fascia di età: a Mondovì (-2,1%) e a Pinerolo (-2,3%).

Quanto al tipo di servizi, in alcuni comuni – come Nichelino o Casale – si registra un'offerta largamente prevalente posti in nidi d'infanzia comunali; in condizione opposta sono alcuni comuni nei quali risulta minima l'offerta di altri S02: ad Alba i posti nei nidi comunali sono pari al 22,3% di quelli disponibili, a Chivasso al 29%, a Borgomanero e a Bra al 32,1%

Considerando, di nuovo, le variazioni tra il 2006 e il 2013, il rilievo dei nidi comunali è aumentato solo in 5 città: Verbania (+8,1%), Novi Ligure (+3,1%), Alessandria (+0,7%), Rivoli (+0,4%) e Nichelino (+0,2%).



Confrontando infine le rette medie mensili nei nidi comunali (*figura 14*), tra i capoluoghi piemontesi emergono rilevanti differenze; in taluni casi – come per le rette elevate di Cuneo o quelle basse di Biella – queste possono forse contribuire ulteriormente a spiegare le ragioni dei diversi livelli di utilizzo dei servizi.

Nel quinquennio 2007-2012, le rette dei nidi comunali sono aumentate a Biella città (+9,2%), ad Asti (+9,7%), ma specialmente ad Alessandria (+24,3%) e a Vercelli (26,6%); negli altri quattro capoluoghi piemontesi, invece, sono rimaste sostanzialmente stabili.


**Tabella 14 Posti disponibili nei S02 dei trenta maggiori comuni del Piemonte**

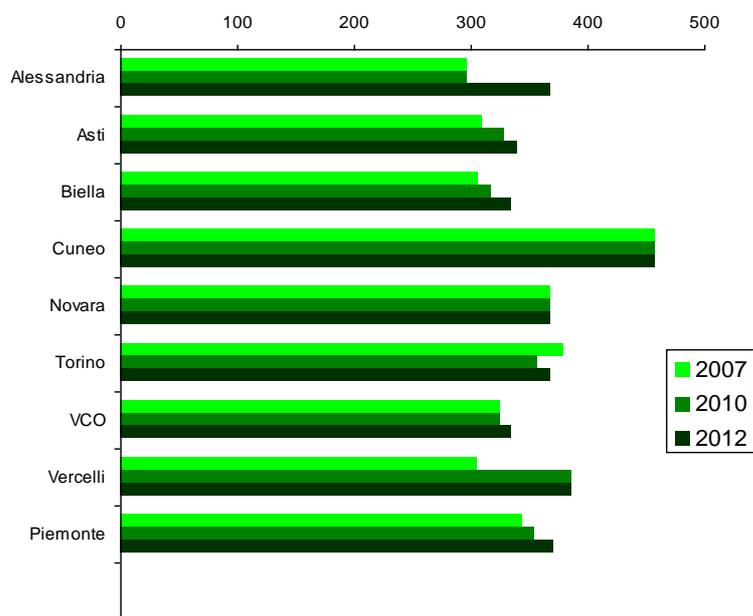
Altre strutture: nidi privati, micro nidi, centri custodia oraria, nidi in famiglia, sezioni primavera

	Posti disponibili al 30.6.2013				Variazioni 2006-2013			Posti per 100 bimbi 0-2
	Nidi com.	Altri servizi	Tot.	Posti per 100 bimbi 0-2	Nidi com.	Altri servizi	Tot.	
Alessandria	315	232	547	23,7	67	44	111	3,7
Casale M.	195	58	253	36,6	15	58	73	13,6
Novi L.	97	53	150	24,3	25	8	33	3,5
Tortona	105	79	184	31,7	56	53	109	19,6
resto provincia	330	733	1.063	19,7	180	516	696	11,8
<b>Tot. Prov. AL</b>	<b>1.042</b>	<b>1.155</b>	<b>2.197</b>	<b>22,9</b>	<b>257</b>	<b>679</b>	<b>936</b>	<b>9,3</b>
Asti	310	251	561	28,1	30	133	163	5,2
resto provincia	108	546	654	19,1	-55	295	240	7,3
<b>Tot. Prov. AT</b>	<b>418</b>	<b>797</b>	<b>1.215</b>	<b>22,4</b>	<b>-25</b>	<b>428</b>	<b>403</b>	<b>6,9</b>
Biella	298	173	471	45,3	47	40	87	10,7
resto provincia	426	382	808	28,4	58	58	116	7,0
<b>Tot. Prov. BI</b>	<b>724</b>	<b>555</b>	<b>1.279</b>	<b>32,9</b>	<b>105</b>	<b>98</b>	<b>203</b>	<b>8,2</b>
Cuneo	138	264	402	28,6	-37	91	54	4,1
Alba	60	209	269	35,6	5	135	140	17,6
Bra	70	148	218	27,7	0	68	68	8,3
Fossano	75	89	164	23,6	0	20	20	0,7
Mondovì	75	100	175	29,4	0	0	0	-2,1
Savigliano	60	57	117	19,6	-7	6	-1	0,0
resto provincia	249	1.370	1.619	14,4	39	482	521	4,0
<b>Tot. Prov. CN</b>	<b>727</b>	<b>2.237</b>	<b>2.964</b>	<b>18,4</b>	<b>0</b>	<b>802</b>	<b>802</b>	<b>4,2</b>
Novara	525	435	960	35,0	34	89	123	3,7
Borgomanero	50	106	156	28,2	nd	nd	nd	nd
resto provincia	595	1.069	1.664	25,2	-13	445	432	6,7
<b>Tot. Prov. NO</b>	<b>1.170</b>	<b>1.610</b>	<b>2.780</b>	<b>28,1</b>	<b>71</b>	<b>640</b>	<b>711</b>	<b>5,9</b>
Torino	4.239	3.450	7.689	33,5	523	1.027	1.550	7,0
Carmagnola	53	87	140	15,3	5	26	31	1,0
Chieri	185	111	296	29,9	27	50	77	8,0
Chivasso	65	159	224	30,6	0	45	45	0,7
Collegno	201	232	433	35,8	11	79	90	12,4
Grugliasco	150	97	247	26,1	27	97	124	13,0
Ivrea	150	115	265	52,3	17	46	63	16,4
Moncalieri	234	181	415	28,4	64	86	150	8,9
Nichelino	262	16	278	21,8	73	4	77	8,6
Orbassano	54	80	134	21,7	0	34	34	4,0
Pinerolo	144	177	321	36,2	-32	22	-10	-2,3
Rivoli	140	206	346	33,1	1	-2	-1	4,9
Settimo T.	183	119	302	25,5	9	71	80	7,9
resto provincia	1.679	3.576	5.255	21,6	510	1.492	2.002	7,2
<b>Tot. Prov. TO</b>	<b>7.739</b>	<b>8.606</b>	<b>16.345</b>	<b>27,7</b>	<b>1.100</b>	<b>3.063</b>	<b>4.163</b>	<b>7,0</b>
Verbania	148	85	233	35,6	0	-34	-34	1,9
resto provincia	206	330	536	18,1	-11	184	173	6,4
<b>Tot. Prov. VB</b>	<b>354</b>	<b>415</b>	<b>769</b>	<b>21,3</b>	<b>-11</b>	<b>150</b>	<b>139</b>	<b>5,1</b>
Vercelli	166	280	446	39,8	46	123	169	12,3
resto provincia	261	338	599	20,4	3	243	246	9,1
<b>Tot. Prov. VC</b>	<b>427</b>	<b>618</b>	<b>1.045</b>	<b>25,7</b>	<b>49</b>	<b>366</b>	<b>415</b>	<b>10,5</b>
<b>Tot. Piemonte</b>	<b>12.601</b>	<b>15.993</b>	<b>28.594</b>	<b>25,6</b>	<b>1.546</b>	<b>6.226</b>	<b>7.772</b>	<b>6,7</b>

Fonte: Regione Piemonte. Politiche Sociali.



**Figura 14 Retta media mensile per frequenza a tempo pieno nei nidi comunali dei capoluoghi del Piemonte**



Euro; Elaborazioni Cittadinanzattiva su banca dati Ministero dell'Interno.





## RIASSUMENDO.....

- Recenti sviluppi nel campo delle scienze pedagogiche e neurofisiologiche convergono nell'attribuire pieno valore educativo ai S02, evidenziando effetti positivi in termini di successo nel percorso scolastico.
- Una buona dotazione di S02 risulta inoltre sovente correlata in Europa a elevati tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro.
- In Italia, l'offerta quantitativa di S02 è complessivamente di livello intermedio in Europa, a notevole distanza dalla Francia o dalle nazioni scandinave
- Il Piano nazionale straordinario per lo sviluppo dei S02, finanziato dal Governo nel 2007, ha prodotto effetti positivi, superiori alle attese, migliorando la dotazione media di posti disponibili a livello nazionale di oltre il 40%.
- Nel quinquennio successivo al 2007 la dotazione di S02 è cresciuta in modo molto significativo soprattutto in Campania e in Sardegna (che partivano però da valori molto bassi). Tra le regioni settentrionali, gli aumenti più importanti si sono registrati soprattutto in Lombardia, quindi in Liguria e in Friuli.
- In genere, l'aumento di S02 nelle regioni settentrionali è dipeso da un ampliamento dell'offerta privata, nel Sud invece soprattutto dalla crescita dei servizi pubblici.
- Le Regioni del Nord hanno utilizzato maggiormente la possibilità di introdurre nel sistema nuovi servizi, diversi dai nidi comunali, prevedendo spesso tipologie articolate.
- Tali nuovi S02, dal punto di vista gestionale, in genere hanno permesso notevoli risparmi di denaro pubblico, in quanto costano molto meno rispetto ai nidi d'infanzia.
- Rispetto ai nidi d'infanzia la gestione diretta comunale risulta economicamente più onerosa rispetto all'affidamento in appalto (che riduce del 25-30% i costi di gestione) o al convenzionamento con nidi privati (meno 30-35%); ciò soprattutto per i diversi livelli retributivi del personale.
- I nuovi tipi di S02 permettono di soddisfare una domanda sociale che di solito non si rivolge ai nidi d'infanzia e si caratterizzano in genere per un positivo clima "familiare"; possono però rischiare un certo isolamento rispetto al contesto territoriale.
- In Piemonte l'offerta di S02 risulta leggermente superiore alla media nazionale, benché in quasi metà dei maggiori comuni questa si sia ridotta nell'ultimo quinquennio.
- Emergono evidenti differenze tra le province piemontesi quanto a dotazione di S02, con le situazioni migliori nel Biellese (sia a livello provinciale sia nel capoluogo).
- Problemi di soddisfacimento della domanda caratterizzano invece alcuni comuni dell'area metropolitana, ma soprattutto numerosi contesti della provincia di Cuneo, dove si registrano contemporaneamente una scarsa offerta, lunghe liste d'attesa e rette più care della media.
- I costi di gestione dei S02 risultano in Piemonte superiori alla media nazionale nel caso dei nidi comunali, inferiori nel caso degli altri servizi educativi. Le rette pagate dalle famiglie sono tra le più care d'Italia, con trend crescenti e superiori alla media.





## BIBLIOGRAFIA

- ANTONELLI M.A., Grembi V. (2012), *Target centrali e finanza locale. Il caso degli asili nido in Italia*, Carocci, Roma.
- BEN-GALIM D. (2011), *Making the Case for Universal Childcare*, Institute for Public Policy Research.
- BENNETT J. (2008), *Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries*, Innocenti Working Paper, Unicef, Firenze.
- BIANCHI A.R. et al. (2005), *Servizi educativi da 0 a 3 anni*, ISPESL – Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro.
- CATARSI E. (2002), *Bisogni di cura dei bambini e sostegno alla genitorialità. Riflessioni e proposte a partire dalla realtà toscana*, Edizioni del Cerro, Pisa.
- CATARSI E. (2005), *La dimensione intenzionale nelle pratiche educative*, in Cambi F. (a cura di), *Le intenzioni nel processo formativo*, Edizioni del Cerro, Pisa.
- CECOTTI M. (2013), *I servizi per la prima infanzia in Slovenia*, relazione al convegno *Europa 0-6. Uno sguardo ai servizi per la prima infanzia*, Torino 16 novembre 2012.
- CILONA O. (2009), *Una ricerca della Fondazione di Dublino sui congedi parentali in Europa*, Presidenza del Consiglio, Rete per le Pari Opportunità.
- CITTADINANZATTIVA (2012), *Asili nido comunali. Dossier a cura dell'Osservatorio prezzi & tariffe di Cittadinanzattiva*, Roma.
- CITTALIA (2012), *Ripensare allo sviluppo del welfare locale: dal quadro attuale alle priorità di intervento future*.
- COSMAI L. (2013), *I servizi danesi. Ambienti, adulti e autonomia. Tre chiavi di lettura per un viaggio attraverso modelli educativi e sistemi organizzativi europei*, relazione al convegno *Europa 0-6. Uno sguardo ai servizi per la prima infanzia*, Torino 16 novembre 2012.
- DAVICO L. (2009), *I servizi educativi nella prima infanzia*, in *Osservatorio istruzione Piemonte*, Regione Piemonte, IRES.
- DEL BOCA D. (2008), *Lo sviluppo degli asili come strumento di conciliazione*, Atti del convegno del Center for Income, Labour and Demographic Economics, Roma, 5 marzo 2008.
- DEL BOCA D., PASQUA S. (2010), *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, Working Paper n. 36.
- DICKENS W.T. et al. (2006), *The Effects of Investing in Early Education on economic growth*, "The Brookings Institution", Washington, april 2006.
- DIPARTIMENTO POLITICHE FAMIGLIA et al. (2012), *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*.
- DONATO L., ABBURRÀ L., NANNI C. (2012), *I percorsi professionali: il Piemonte a confronto con il Nord Italia. Studio sui dati PISA 2009 e INVALSI 2010-2011*, rapporto di ricerca IRES Piemonte per Fondazione Scuola e Regione Piemonte.
- ECONOMIC GROWTH, "Brooking Institution Policy Brief", Washington, n. 153.
- EDUCATION INTERNATIONAL (2010), *Early Childhood Education. A Global Scenario*.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT IN LIVING AND WORKING CONDITIONS (2013), *Parenting support in Europe*.
- FORTIN P., GODBOUT L. E ST-CERNY S. (2011), *Economic Consequences of Quebec's Educational Childcare Policy*, Toronto, Early Years Economics Forum.
- FORTUNATI A., TOGNETTI G. (a cura di, 2005), *Bambini e famiglie chiedono servizi di qualità*, Edizioni Junior, Bergamo.
- FRAZER H., MARLIER E. (2012), *Current situation in relation to child poverty and child well-being: EU policy context, key challenges ahead and ways forward*, European Union.



- GANDINI L. et al. (2003), *Il nido per una cultura dell'infanzia*, Edizioni Junior, Bergamo.
- GRUPPO NAZIONALE NIDI E INFANZIA (2012), *Nidi di qualità. Un diritto dei bambini e delle famiglie*, marzo.
- HALFON N. et al. (2009), *An international comparison of early childhood initiatives: from services to systems*, The Commonwealth Fund.
- IRER (2004), *I servizi educativi per la prima infanzia a carattere innovativo*, Consiglio Regionale della Lombardia.
- ISTAT (2011), *La scuola e le attività educative*, "Statistiche Report", 3 ottobre.
- LA QUALITÀ NEGLI ASILI NIDO, [www.infanzia.com/qualita.php](http://www.infanzia.com/qualita.php).
- LANNI C. (2008), *Progetto Pedagogico e di gestione tecnico-organizzativa del Nido d'Infanzia La Freccia Azzurra Via Veronesi, 34 Empoli*.
- MANTOVANI S. (2006), *Educazione familiare e servizi per l'infanzia*, "Rivista Italiana di Educazione Familiare", n. 2.
- MARIANO E. (2006), *Politiche e servizi all'infanzia in Italia ed alcuni paesi europei*, Consulta degli orari, Editall, Roma.
- MILAN G. (2011), *L'Indagine rapida su asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, ISTAT, Roma.
- MILAN G. (2012), *Nidi e servizi per l'infanzia. I dati, le analisi e le possibili prospettive*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Banca dati progetti 285 per l'infanzia e l'adolescenza. Servizi innovativi per la prima infanzia*.
- MUZIO C. (2012), *Embodied Cognition e funzione motoria*, relazione al convegno *La disprassia in età evolutiva. Un modello di integrazione multidisciplinare*, Torino, 30 novembre-1 dicembre.
- NARDINI L. (a cura di, 2008), *Guida alla realizzazione di un servizio per la prima infanzia*, Regione del Veneto.
- NUNNARI M.A., SERVENTE C., VITALE V. (a cura di, 2013), *I servizi educativi per la prima infanzia a Berlino*, Atti del convegno *Europa 0-6. Uno sguardo ai servizi per la prima infanzia*, Torino 16 novembre 2012.
- OECD (2001), *Early Childhood Education and Care Policy in Italy*, Oecd Country Note.
- OECD (2009), *Doing Better for Children*, Paris.
- RAVN B. (1996), *Current trends in political and pedagogical conditions for family community and school partnership in Europe*, in Winther Jensen T. (ed.), *Challenges to European Education: cultural values, national identities and global responsibilities*, Peter Lang, Bern.
- REGIONE EMILIA ROMAGNA (2011), *I servizi educativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna. Dati e temi di confronto sui sistemi di regolazione*.
- REGIONE EMILIA ROMAGNA, Osservatorio infanzia e adolescenza (2010), *Alcuni dati relativi ai servizi educativi per la prima infanzia in Emilia Romagna, da rilevazione Anno 2009-2010*.
- REGIONE PIEMONTE (2011), *Asili nido e servizi per la prima infanzia. Seconda rilevazione set minimo dati dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, [www.regione.piemonte.it/polsoc/servizi/set.htm](http://www.regione.piemonte.it/polsoc/servizi/set.htm).
- REGIONE TOSCANA, Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (2011), *Progettare e realizzare servizi educativi per la prima infanzia. Orientamenti, indicazioni e regole*, Istituto degli Innocenti.
- SANNA R., TESELLI A. (2005), *L'informazione nazionale sui servizi per l'infanzia*, IRES Cgil, Roma.
- SARACENO C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- SCOTT D. (2005), *Innovation in Early Childhood Education: Tapping the Potential for Generating Social Capital*, Australian Centre for Child Protection.



SUIISO B. (a cura di, 2010), *Gli indicatori di performance dei servizi per l'infanzia*, in *Copiare fa bene alla performance. L'esperienza del Benchmarking Q-Club*, Edizioni strategiche.

UGOLINI C. (2012), *Care services: i servizi per l'infanzia e la non autosufficienza*, in Ugolini C., *Un quadro di sintesi per affrontare le nuove sfide dello Stato sociale. La prospettiva delle scienze economiche*, Centro Einaudi – Percorsi di secondo welfare, working paper n. 2.

URZÌ BRANCATI M.C., ROCCA E. (2012), *Lavoro e figli, una mappa dei congedi*, <http://www.ingenere.it/en/node/2126>.

WESLTING ALLODI M. (2007), *Child care and pre-schools in Sweden: an overview of practice, tendencies and research*, in “Ricerche di pedagogia e didattica”, n. 2.





BIBLIOTECA – CENTRO DI DOCUMENTAZIONE

Orario: dal lunedì al venerdì ore 9.30-12.30

Via Cavour 18 – 10125 Torino

Tel. 011 6666441 – Fax 011 6666442

E-mail: [biblioteca@ires.piemonte.it](mailto:biblioteca@ires.piemonte.it) – <http://213.254.4.222>

Il patrimonio della biblioteca è costituito da circa 30.000 volumi e da 300 periodici in corso. Tra i fondi speciali si segnalano le pubblicazioni ISTAT su carta e su supporto elettronico, il catalogo degli studi dell'IRES e le pubblicazioni sulla società e l'economia del Piemonte.

#### I SERVIZI DELLA BIBLIOTECA

L'accesso alla biblioteca è libero.

Il materiale non è conservato a scaffali aperti.

È disponibile un catalogo per autori, titoli, parole chiave e soggetti.

Il prestito è consentito limitatamente al tempo necessario per effettuare fotocopia del materiale all'esterno della biblioteca nel rispetto delle vigenti norme del diritto d'autore.

È possibile consultare banche dati di libero accesso tramite internet e materiale di reference su CDRom.

La biblioteca aderisce a BESS-Biblioteca Elettronica di Scienze Sociali ed Economiche del Piemonte.

La biblioteca aderisce al progetto ESSPER.

#### UFFICIO EDITORIA

Maria Teresa Avato – Tel. 011 6666447 – Fax 011 6696012

E-mail: [editoria@ires.piemonte.it](mailto:editoria@ires.piemonte.it)

#### ULTIMI CONTRIBUTI DI RICERCA

MARCO ADAMO, STEFANO AIMONE, STEFANO CAVALETTO

##### ***Prospera – Osservatorio Rurale del Piemonte***

##### **L'agricoltura piemontese 2011**

Torino, IRES, 2012, "Contributo di Ricerca" n. 249

A cura dell'osservatorio sulla Formazione Professionale

IRES Piemonte – Regione Piemonte

##### **Rapporto 2011 – La formazione professionale Regionale in Piemonte (Anno 2010)**

Torino, IRES, 2012, "Contributo di Ricerca" n. 250

LUCIANA CONFORTI, ALFREDO MELA, GIOVANNA PERINO

##### **Forme insediative e trend di urbanizzazione nell'Italia del Nord**

Torino, IRES, 2012, "Contributo di Ricerca" n. 251

CRISTINA BARGERIO, VITTORIO FERRERO

##### **La Green Economy in Piemonte: posizionamento strategico delle utilities piemontesi**

Torino, IRES, 2012, "Contributo di Ricerca" n. 252

RENEE CIULLA

##### **Local Voices for Local Food: strengthening the sustainability of the food system in Piemonte, Italy**

Torino, IRES, 2012, "Contributo di Ricerca" n. 253



