

I servizi per l'infanzia in Emilia-Romagna: uno sguardo all'anno 2014-2015

Manuel Reverberi, Andrea Trapani

CAPPaper n. 141
giugno 2016



Università di Modena e Reggio
Emilia Facoltà di Economia
Marco Biagi



Università di Bologna
Dipartimento di Scienze
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia
Ufficio 54 - Ala Ovest
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947
email capp@unimo.it

I servizi per l'infanzia in Emilia-Romagna

uno sguardo all'anno 2014-2015

Manuel Reverberi¹, Andrea Trapani²

Giugno 2016

Abstract

Dopo avere analizzato lo stato attuale e l'evoluzione nell'ultimo decennio dei servizi per la prima infanzia in Emilia-Romagna, provando a identificare i fattori che a livello comunale incidono sull'indice di presa in carico, il presente lavoro vuole in primo luogo verificare se all'interno dei nidi per l'infanzia venga effettivamente rispettato un importante requisito organizzativo come il rapporto numerico tra educatori e bambini. Sulla base delle modifiche che la Regione Emilia-Romagna vuole apportare prima alla legge n.1/2000 che regola i servizi per la prima infanzia e successivamente alla Delibera n. 85/2012 che ne stabilisce i requisiti strutturali e organizzativi, nella parte finale del lavoro verifichiamo se e in che misura la modifica di tale standard produca un impatto positivo sui costi del personale educativo.

KEY WORDS: Nidi per l'infanzia, bambini da 0 a 2 anni, indice di presa in carico, rapporto educatore bambini, costo personale educativo.

JEL Classification: I30, J11, J13

Credits

Questo lavoro è stato prodotto nell'ambito del progetto di ricerca "Povertà e politiche sociali in Emilia Romagna", svolto in collaborazione tra il Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) dell'Università di Modena e Reggio Emilia e l'Assessorato al Welfare della Regione Emilia Romagna. Si ringrazia il Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna nella persona di Alberto Todeschini, che ci ha fornito la banca dati SPI-ER e alcuni suggerimenti in merito al trattamento delle informazioni contenute in essa. Un particolare ringraziamento: a Massimo Terenziani, Dirigente del Settore Istruzione del Comune di Modena, per la discussione e i commenti sull'argomento oggetto di ricerca; a Paolo Silvestri e Massimo Baldini per i suggerimenti nelle fasi di impostazione e sviluppo del lavoro; a diversi servizi per l'infanzia dell'Emilia-Romagna per le informazioni aggiuntive che ci hanno fornito.

¹ manuel.reverberi@unimore.it

² andrea.trapani@unimore.it

Introduzione

Nel corso degli anni è stata riservata sempre maggiore attenzione al sistema educativo nella prima parte della vita di una persona. Le riflessioni prodotte e gli interventi adottati non riguardano esclusivamente il comparto delle politiche familiari o della tutela dei bambini, ma si inseriscono all'interno di una prospettiva che considera fondamentali i primi anni di vita per la costruzione del futuro di un Paese.

In questa direzione vanno tutte le misure che in Italia sono state adottate al fine di rendere le Regioni e le Province Autonome gli attori chiave per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia. Gli interventi in questione mirano al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo con la denominazione di “target di Barcellona”, ovvero garantire entro il 2020 la partecipazione alla scuola per l'infanzia ad almeno il 90% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e gli anni della scuola obbligatoria, e ad almeno il 33% dei bambini con meno di 3 anni (The European Council 2002).

Tuttavia il percorso di tali politiche negli ultimi anni è stato complicato da alcune trasformazioni che hanno riguardato, ad esempio, la limitata crescita della natalità (in particolare per le famiglie italiane), l'aumento del tasso di disoccupazione femminile, la crescita dell'incidenza della popolazione straniera (meno propensa a usufruire dei servizi per i bambini), l'incremento della povertà infantile. Secondo i dati Istat, in Italia tra il 2003 e il 2014 il numero medio di figli per madre in età fertile è aumentato di appena 0.08 (di 0.05 per le madri italiane); il tasso di disoccupazione femminile aveva subito una flessione fino agli anni della crisi, durante i quali è ritornato a crescere, attestandosi al 12.8% nel 2015; secondo i dati raccolti con l'indagine IT-SILC, il tasso di povertà assoluta per le famiglie con almeno un figlio sotto i 3 anni è passato dal 7.7% del 2009 all'8.7% del 2013, e lo stesso tasso risulta significativamente più alto se si prendono in esame le famiglie con almeno due bambini al di sotto dei 3 anni (11.6% nel 2009 e 15.5% nel 2013).

In Emilia-Romagna il trend degli ultimi anni non si discosta molto da quello osservato a livello nazionale. Il tasso di disoccupazione femminile ha subito un aumento negli anni della crisi che l'ha portato dal 3.9% del 2007 al 9.1% del 2015; rispetto al dato italiano, la fertilità tra il 2003 e il 2014 è aumentata maggiormente, con un incremento di 0.18 figli per madre in età fertile.

Un aspetto che bisogna approfondire prima di addentrarci nell'analisi dei servizi per la prima infanzia riguarda l'articolazione delle competenze tra i diversi livelli di governo in tema di servizi per la popolazione tra 0 e 2 anni. A questo proposito è

necessario distinguere due diversi ambiti. Il primo riguarda la regolamentazione dei requisiti qualitativi strutturali che ogni servizio deve garantire per essere autorizzato al funzionamento: tale competenza spetta alle Regioni, le quali determinano – tramite una legge e una delibera regionale – l’ubicazione dei servizi, la composizione degli spazi interni ed esterni, i metri quadri a disposizione di ciascun bambino, la ricettività e l’apertura minima dei servizi, il rapporto educatori/bambini. Il secondo ambito è di competenza dei Comuni e riguarda l’amministrazione dei servizi. I singoli Comuni possono fornire direttamente il servizio (gestione diretta) oppure mantenerne la titolarità assegnandone la gestione a un soggetto privato (gestione indiretta), quale una cooperativa sociale, un ente religioso o un’impresa.

Il settore dei servizi per la prima infanzia è stato per molto tempo quasi esclusivamente pubblico; negli ultimi anni, anche a causa di vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti, l’espansione degli asili nido è stata realizzata tramite l’affidamento della loro gestione al settore privato, in grado di offrire un servizio a costi più contenuti rispetto al pubblico, soprattutto per quanto concerne i costi del personale (Istituto degli Innocenti 2011). In Emilia-Romagna, ad esempio, tra il 2009 e il 2015 la quota di nidi d’infanzia completamente pubblici (a titolarità e gestione pubblica) è passata dal 41% del 2009 al 36% del 2015 (Regione Emilia-Romagna 2015).

Il lavoro è organizzato nel modo seguente. Dopo esserci brevemente soffermati sulla tipologia e la provenienza dei dati utilizzati, nella seconda sezione proponiamo un breve sguardo sui servizi per la prima infanzia per individuare i fattori che ne influenzano la domanda. Successivamente (Sezione 3) osserviamo in maniera generale l’evoluzione negli ultimi anni dei servizi per l’infanzia in termini di andamento della domanda e dell’offerta per poi analizzare più nel dettaglio la situazione attuale (Sezione 4). Completato il quadro di natura descrittiva, la sezione 5 è dedicata alla stima del numero di bambini per educatore nei servizi per l’infanzia e ad un suo confronto con quanto richiesto dalla normativa in termini di requisiti strutturali ed organizzativi stabiliti con la Delibera n. 85/2012 della Regione Emilia-Romagna. Sulla base della volontà espressa dalla Giunta regionale di modificare alcuni dei requisiti strutturali e organizzativi contenuti nel testo appena richiamato (tra cui rientra il rapporto educatore bambini), nella sezione finale si stima il potenziale risparmio derivante da un suo allentamento.

1. La Banca dati SPI-ER

La Regione Emilia-Romagna da alcuni anni si è dotata di un sistema informativo che permette di raccogliere annualmente i dati sui servizi per la prima infanzia tramite apposite rilevazioni sull'anagrafe dei servizi e degli enti titolari e gestori. Si tratta del Sistema Informativo Servizi Prima Infanzia (SPI-ER) e risponde all'esigenza manifestata a livello normativo con la L.R. n.1 del 2000 – prima – e con la Direttiva n. 85 del 2012 – poi. L'obiettivo è mettere gli Enti Locali e i diversi soggetti coinvolti nella gestione dei servizi nelle condizioni di fornirsi reciprocamente e a richiesta informazioni, dati statistici e ogni altro elemento utile allo sviluppo del sistema educativo.

La rilevazione viene svolta con cadenza annuale in un periodo di tempo determinato dalla Regione (circa due mesi), che stabilisce tempi di apertura e di chiusura e controlla la validità dei dati immessi. I compilatori sono i gestori³, sia pubblici che privati, i quali sono tenuti a inserire online i dati su anagrafica, titolarità, gestione, organizzazione e funzionamento, bambini, personale e dati finanziari. Un'ulteriore sezione viene, invece, compilata dai Comuni o dalle Unioni dei Comuni e riguarda informazioni riepilogative circa il numero delle domande presentate e delle liste d'attesa, la spesa complessivamente sostenuta dal Comune per i servizi presenti sul territorio o in convenzione con altri Comuni e le risorse impiegate. Inoltre, è presente un'anagrafe centralizzata che raccoglie tutte le informazioni anagrafiche dei servizi e degli enti titolari e/o gestori (denominazioni, ubicazione, recapiti, tipologia servizio, estremi dell'autorizzazione e ricettività per i servizi, date di inizio e cessazione attività per i servizi, natura giuridica e rappresentanti per gli enti).

Nel presente lavoro viene impiegata come base dati la rilevazione SPI-ER per l'A.S. 2014-2015.

³ Per gestore si intende il soggetto a cui è affidata la gestione del servizio core dei nidi, ovvero il servizio educativi e di custodia dei bambini 0-2 anni.

2. I servizi per la prima infanzia in Emilia-Romagna: diffusione e caratteristiche della domanda

In Emilia-Romagna i servizi per la prima infanzia sono regolati, oltre che dalla Legge Regionale n. 1/2000 e s.m.i., dalla Direttiva n. 85/2012 che, oltre a stabilirne i requisiti strutturali e organizzativi, ne disciplina le varie tipologie. Nel dettaglio, il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia è rappresentato tramite la seguente classificazione.

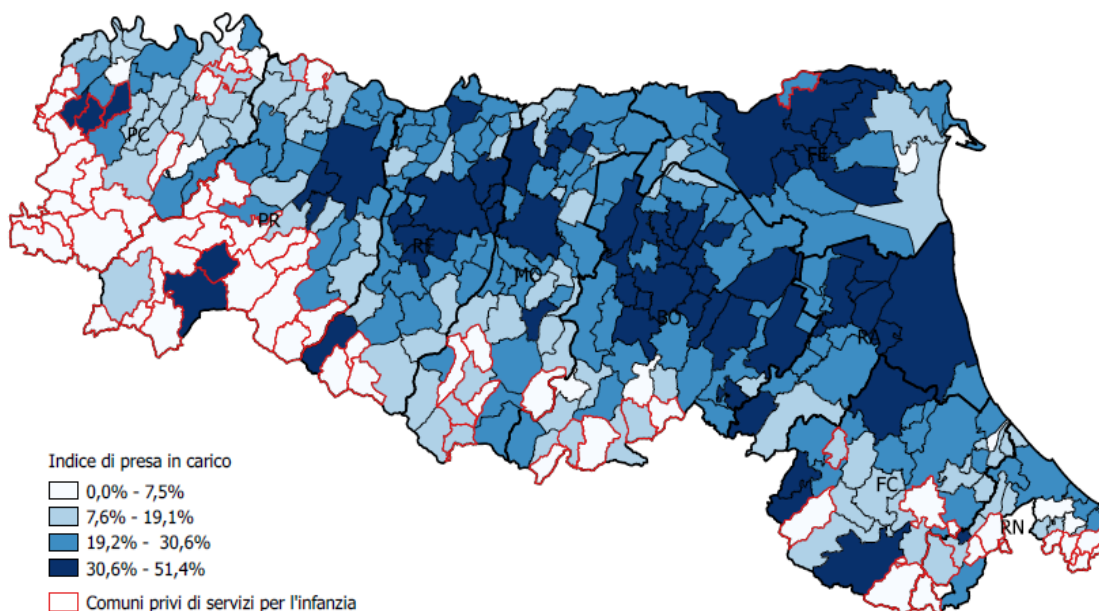
- *Nidi d'infanzia*: possono accogliere bambini di età compresa tra i 3 e i 36 mesi, a tempo pieno (più di 8 ore al giorno) o parziale, con una ricettività massima di 73 posti, eventualmente incrementabile in misura pari al 15% (84 posti). All'interno di questa tipologia sono compresi i *Micronidi* e le *Sezioni Primavera*. I primi sono generalmente caratterizzati da una minore ricettività, mentre le Sezioni Primavera si distinguono dai nidi in quanto generalmente collocate all'interno di scuole dell'infanzia o di altri servizi educativi.
- *Servizi domiciliari*: sono costituiti da piccoli gruppi educativi ubicati all'interno di un'abitazione privata (generalmente il domicilio dell'educatore) con una ricettività molto limitata (massimo 7 bambini). La diffusione di tali servizi, seppur ancora molto limitata, è andata di pari passo con la sempre crescente richiesta di flessibilità da parte della famiglie in termini di orario e di modalità di fruizione del servizio.
- *Servizi integrativi*: all'interno di questa categoria è previsto lo *Spazio bambini* che si rivolge allo stesso target dei nidi, ma ha un'apertura giornaliera molto più limitata (massimo cinque ore) e generalmente è attivo nelle ore pomeridiane, così come i *Centri per bambini e genitori* che offrono accoglienza ai bambini tra 0 e 36 mesi insieme ai loro genitori.
- *Servizi sperimentali*: la normativa regionale contempla questa ulteriore categoria di servizi che soggetti pubblici o privati hanno la facoltà di attivare qualora si presentino esigenze di innovazione in particolari situazioni sociali o territoriali che rendano necessario riorganizzare l'offerta educativa (es. calamità naturali).

Un aspetto che emerge dalla classificazione dei servizi educativi per la prima infanzia è sicuramente la multidimensionalità e la complessità dei servizi offerti ai bambini di età compresa tra gli zero e i due anni, aspetto che si è accentuato negli ultimi anni per far fronte alle crescenti esigenze di flessibilità che si sono presentate dal lato della domanda, così come all'esigenza di mantenere un'offerta capillare su tutto il

territorio regionale. Un secondo aspetto da tenere in considerazione riguarda le profonde differenze esistenti tra una provincia e l'altra e tra i diversi Comuni della Regione in termini di copertura territoriale dei servizi e di quota di bambini iscritti sul totale della popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni.

A questo proposito è stato calcolato il cosiddetto indice di presa in carico, che indica la quota di bambini 0-2 anni che frequentano uno dei servizi per la prima infanzia sul totale della popolazione 0-2 anni del Comune di riferimento. Nel caso in cui un bambino frequenti un servizio presso un Comune diverso da quello di residenza, egli rientra comunque nel calcolo dell'indice di presa in carico del Comune di provenienza. Abbiamo scelto di risolvere in questo modo il problema degli spostamenti tra Comuni, poiché altrimenti per i Comuni che non prevedono alcun servizio si sarebbe osservato un indice di presa in carica a priori nullo, anche con una quota rilevante di bambini iscritti altrove. Inoltre, in questo modo risulta possibile stimare l'effetto sulla presa in carico dell'avere almeno un servizio per la prima infanzia all'interno del Comune, come si vedrà più avanti.

Figura 1: Indice di presa in carico 0-2 e Comuni privi di servizi per la prima infanzia⁴
(anno 2014/15)



Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014-2015 e dati Regione Emilia-Romagna

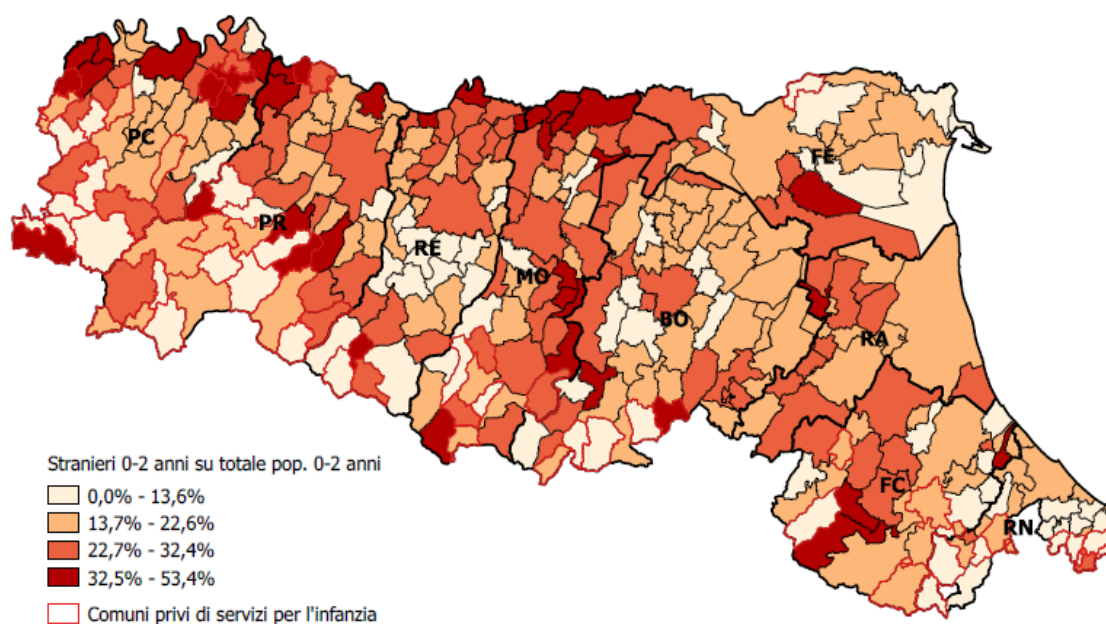
⁴ Nella presente rappresentazione, così come in quelle successive le variabili sono suddivise in quattro categorie utilizzando la classificazione natural breaks che consiste nel suddividere i valori della variabile oggetto di classificazione in N classi di ampiezza tale da rendere minima la varianza dei valori interni a ciascuna classe e massima quella tra le classi. Utilizza il metodo di ottimizzazione di Jenks che sfrutta discontinuità e salti nella distribuzione dei valori, per questa ragione le ampiezze degli intervalli possono essere differenti.

A questo punto passiamo ad un'analisi più approfondita del fenomeno e delle sue dinamiche locali, anche con il supporto di rappresentazioni cartografiche in grado di cogliere le differenze presenti tra un'area e l'altra della Regione. Guardando all'indice di copertura territoriale, ovvero la percentuale dei Comuni che hanno almeno un servizio attivo per bambini 0-2 anni, notiamo profonde differenze da un territorio all'altro: si passa, infatti, da una copertura di appena il 60% in provincia di Piacenza al 100% in quella di Ravenna. Essendo fortemente plausibile che una presenza più o meno capillare dei servizi per l'infanzia sul territorio possa influire sul livello di utilizzo di tali servizi, nella Figura 1 rappresentiamo l'indice di presa in carico secondo un livello di disaggregazione comunale, delimitando in rosso i Comuni privi di qualsiasi servizio per l'infanzia. È particolarmente evidente come la partecipazione ai servizi educativi per la fascia 0-2 sia più elevata nelle aree urbane o periurbane, fatta eccezione per il piacentino dove in media la presa in carico supera appena il 18%.

Al fine di individuare le possibili determinanti dell'indice di presa in carico dei bambini di età 0-2 anni, cerchiamo quindi di indagare tramite una prima analisi descrittiva i fattori che la letteratura indica come rilevanti. Sebbene l'offerta di servizi per la prima infanzia sia storicamente determinata e dipenda in buona parte dalla funzione (puramente di conciliazione o anche educativa) ad essi attribuita e quindi da scelte di carattere politico compiute nei periodi di pieno sviluppo del nostro sistema di welfare (Vitali 2009), esistono altri fattori che interagiscono sulla domanda di tali servizi.

Uno di questi è la quota di bambini stranieri in età 0-2 anni: a differenza delle famiglie italiane, infatti, i nuclei di origine straniera (fatta eccezione per alcune nazionalità), per ragioni culturali, per motivazioni economiche o per minori problemi di conciliazione tra i tempi di vita e i tempi di lavoro, mostrano una minore propensione ad iscriverne i loro figli presso i servizi per la prima infanzia. Le ragioni di tali comportamenti riguardano la percezione di una rottura con la cultura di origine (cibo, lingua, ecc.) che una famiglia immigrata può provare nei confronti dell'asilo nido. Tuttavia vi sono differenze nelle propensioni a iscriverne i figli al nido a seconda della durata del soggiorno nel Paese, della situazione socio-economica della famiglia, della religione, del ruolo della donna e della concezione dell'infanzia stessa (Favaro, Mantovani e Musatti 2006).

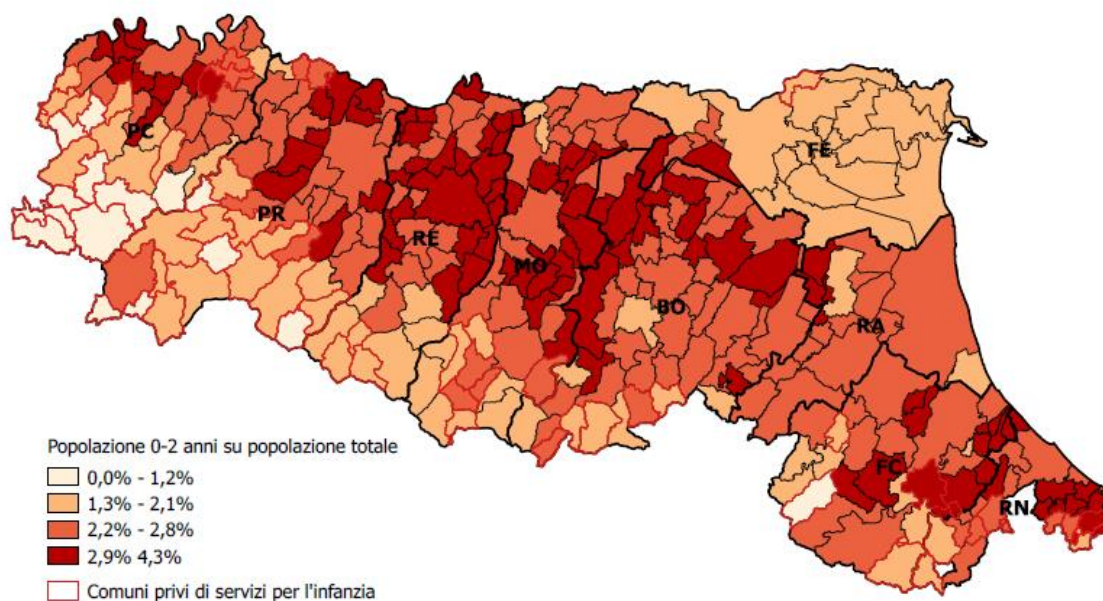
Figura 2: Stranieri 0-2 sul totale della popolazione 0-2 (anno 2015)



Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014-2015 e dati Regione Emilia-Romagna

Osservando la Figura 2 vediamo che i Comuni con un'elevata (rosso) incidenza di popolazione straniera tra 0 e 2 anni sul totale dei bambini della stessa fascia di età sono localizzati prevalentemente nella bassa pianura emiliana e nella fascia pedemontana dove sono presenti importanti distretti della lavorazione delle carni (Langhirano, Vignola). Anche i capoluoghi di provincia, fatta eccezione per Ferrara, Ravenna e Rimini, presentano un'elevata incidenza di bambini stranieri di età 0-2. È tuttavia possibile che un'alta incidenza dei bambini stranieri tra 0 e 2 anni sia dovuta non tanto ad un'elevata presenza straniera quanto piuttosto ad una bassa natalità degli italiani. Per questa ragione è opportuno prendere in considerazione anche il peso della popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni sul totale della popolazione residente.

Figura 3: Popolazione 0-2 anni su totale delle popolazione (anno 2015)

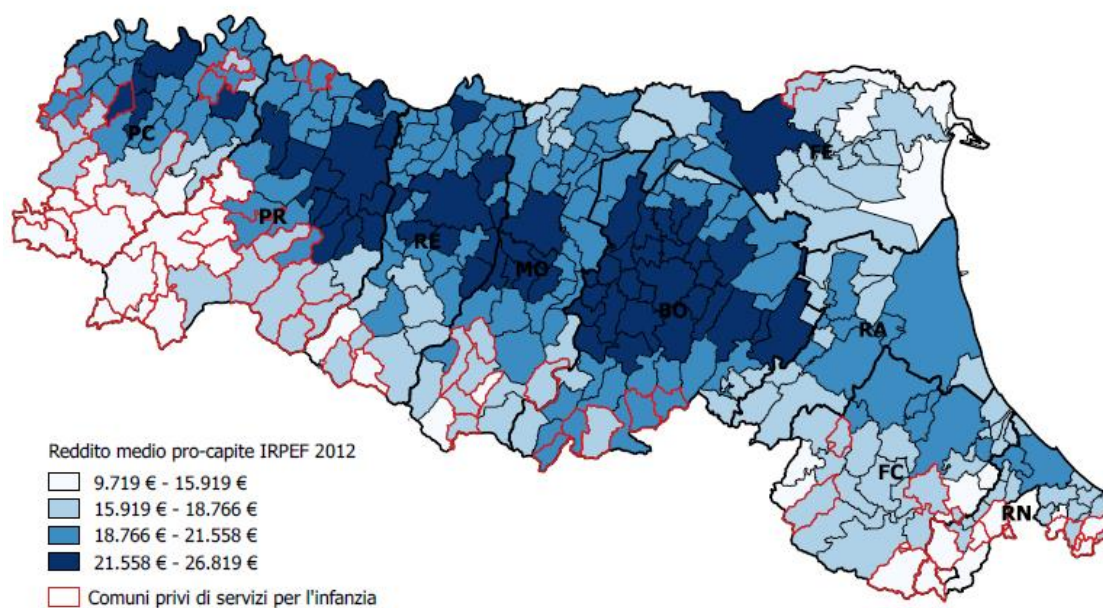


Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014-2015 e dati Regione Emilia-Romagna

Questo indicatore, oltre a darci un'idea della consistenza della popolazione che potrebbe potenzialmente usufruire dei servizi per la prima infanzia, pone l'attenzione sui futuri scenari demografici, in particolare evidenza (colorazione più chiara) il quasi assente ricambio generazionale di alcune aree della Regione, ad esempio nella parte orientale della provincia di Ferrara, e nella fascia dell'Alto Appennino al cui interno spicca la situazione di alcuni Comuni del piacentino in cui la popolazione 0-2 sta pressoché scomparendo.

Un'altra variabile che abbiamo considerato come proxy del livello di benessere del comune è il reddito medio pro-capite dell'anno 2013 dichiarato ai fini IRPEF. A tale proposito, Fantozzi (2016) sottolinea come il reddito delle famiglie emiliano-romagnole che mandano il figlio al nido sia più alto del reddito medio delle famiglie i cui figli non vanno al nido. Ed infatti, la Figura 4 mostra una situazione che rispecchia la conclusione di Fantozzi: i Comuni con un reddito medio più elevato sono anche quelli in cui si osserva una più alta presa in carico. Questi si concentrano nelle aree urbane o periurbane dell'Emilia e, anche se su scala ridotta, nei maggiori centri abitati della Romagna.

Figura 4: Reddito medio pro-capite IRPEF (anno2013)



Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014-2015 e dati Regione Emilia-Romagna

Ad integrazione dell'analisi descrittiva dei fattori che si presume possano esercitare un'influenza sulla partecipazione ai servizi per la prima infanzia, nella Tabella 1 sono riportati i risultati di due specificazioni di un semplice modello. Sebbene le due regressioni siano in grado di spiegare solo parzialmente le ragioni che influenzano la partecipazione ai servizi per la prima infanzia, dal momento che esistono numerosi fattori non osservabili che interferiscono con la scelta dei genitori nel mandare i propri figli al nido, crediamo che questi rappresentino un primo interessante strumento per quantificare il peso delle determinanti dell'indice di presa in carico. L'esigenza di introdurre due differenti specificazioni del modello è dettata nel primo caso dalla necessità di stimare l'indice di presa in carico anche per i comuni in cui non sono presenti servizi per l'infanzia (vedi commento Figura 1) mentre, concentrandosi solo sui 265 comuni che al loro interno hanno uno o più servizi per la prima infanzia (2), si vuole osservare se fattori come il livello medio delle tariffe o il numero di ore di apertura del servizio hanno effettivamente un'influenza sulla decisione dei genitori di usufruire o meno di tali servizi.

$$Indice\ presa\ in\ carico_i = \beta_0 + \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \beta_3 X_{i3} + \beta_4 X_{i4} + \beta_5 X_{i5} + \beta_6 X_{i6} + \beta_7 X_{i7} + \beta_8 X_{i8}$$

dove:

- $i=1, 2, 3 \dots N$ è il numero indice che identifica i comuni dell'Emilia-Romagna
- X_1 rappresenta il reddito medio pro-capite comunale (in migliaia di euro) dichiarato ai fini IRPEF per l'anno 2013. Secondo quanto mostrato nella Figura 1, il valore atteso del coefficiente dovrebbe essere positivo, indicando così un aumento dell'indice di presa in carico all'aumentare del livello medio di benessere di un comune.
- X_2 è la quota di popolazione straniera tra 0 e 2 anni di età sul totale della popolazione 0-2 anni. In questo caso, esistono importanti evidenze (Figura 2) per ipotizzare un minore livello di partecipazione ai servizi per la prima infanzia nei territori con una maggiore presenza di popolazione straniera tra 0 e 2 anni.
- X_3 indica la popolazione totale residente nel Comune espressa in migliaia di abitanti. L'introduzione di questo regressore si basa sull'ipotesi che all'aumentare della dimensione media del comune si favorisca una maggiore partecipazione ai nidi per l'infanzia grazie a un maggiore e più articolato livello di offerta.
- X_4 rappresenta la quota di grandi anziani sul totale della popolazione comunale, dove per grandi anziani si intendono le persone con oltre 75 anni di età. In questo caso il livello atteso del coefficiente dovrebbe essere positivo, stando a indicare una maggiore tendenza a ricorrere ai servizi per l'infanzia se in un territorio sono presenti anziani in età avanzata, meno in grado di prendersi cura dei propri nipoti.
- X_5 indica il tasso di occupazione del sistema locale del lavoro (SLL) a cui il Comune i -esimo appartiene. Il tasso di occupazione rappresenterebbe una variabile di controllo fondamentale se fosse rilevato a livello comunale e se si potesse distinguere tra tasso di occupazione maschile e femminile. Ci si attende difatti che un suo aumento sia associato con un incremento dell'indice di presa in carico, data la maggiore difficoltà dei genitori di occuparsi dei figli nel caso in cui entrambi siano occupati.
- X_6 è la tariffa media annua corrisposta dagli utenti dei servizi per l'infanzia. In questo caso, è probabile che un aumento generalizzato del livello delle rette renda più alto il costo opportunità di mandare i propri figli ai nidi rispetto all'individuazione di una soluzione alternativa.
- X_7 rappresenta il numero medio di ore di apertura (compreso il prolungamento) dei servizi per l'infanzia. È plausibile che, se in un Comune sono presenti una o più strutture dotate di ampia flessibilità in termini di orario di apertura, la propensione dei genitori a mandare i propri figli ai nido sia maggiore rispetto a quella che avrebbero in presenza di strutture con orari di apertura molto limitati che mal si conciliano con le attività lavorative.

- X_8 è infine è una variabile dicotomica che assume valore 1 se nel Comune è presente almeno una delle tipologie di servizi educativi per la prima infanzia e 0 se non è presente nessun servizio. Seppur sia vero che i Comuni privi di servizi per la prima infanzia hanno un numero quasi trascurabile di popolazione tra 0 e 2 anni, è molto probabile che in queste realtà il tasso di partecipazione sia significativamente più basso rispetto ai Comuni in cui sono presenti servizi per l'infanzia.

Tabella 1: Indice di presa in carico

	(1)	(2)
	i_presa_carico	i_presa_carico
Reddito (migliaia di €)	0.0110*** (4.02)	0.0109*** (4.62)
Stranieri 0-2 anni	-0.188*** (-4.09)	-0.253*** (-5.25)
Popolazione (migliaia di ab.)	0.000469*** (4.12)	0.000372*** (3.27)
Grandi anziani	0.00289** (2.15)	0.00985*** (4.26)
Tasso occupazione	-0.000365 (-0.15)	0.00383 (1.35)
Tariffa annua (migliaia di €)		-0.0321*** (-5.93)
N° ore apertura		0.0149*** (2.58)
Servizi per l'infanzia	0.182*** (10.35)	
_cons	-0.148 (-1.23)	-0.281* (-1.79)
N	340	265
R ²	0.4910	0.3749

Nota: * p-value<0.1 ** p-value<0.05 *** p-value<0.001

Prima di passare al commento dei dati, si precisa che nella tabella sono contrassegnati con tre asterischi i coefficienti con un livello di significatività dell'1%, con due asterischi quelli con un livello di significatività del 5% e un solo asterisco nel caso di significatività del 10%. Per assumere che una delle variabili in questione è in grado di esercitare un impatto statisticamente significativo sull'indice di presa in carico, ammettiamo un livello di significatività minimo del 5%.

Guardando ai coefficienti stimati nella specificazione (1) si può notare come tutte le variabili considerate ad eccezione del tasso di occupazione esercitino un effetto statisticamente significativo sull'indice di presa in carico. Nel dettaglio, l'elemento che ha un effetto maggiore è la presenza o meno sul territorio comunale di almeno un

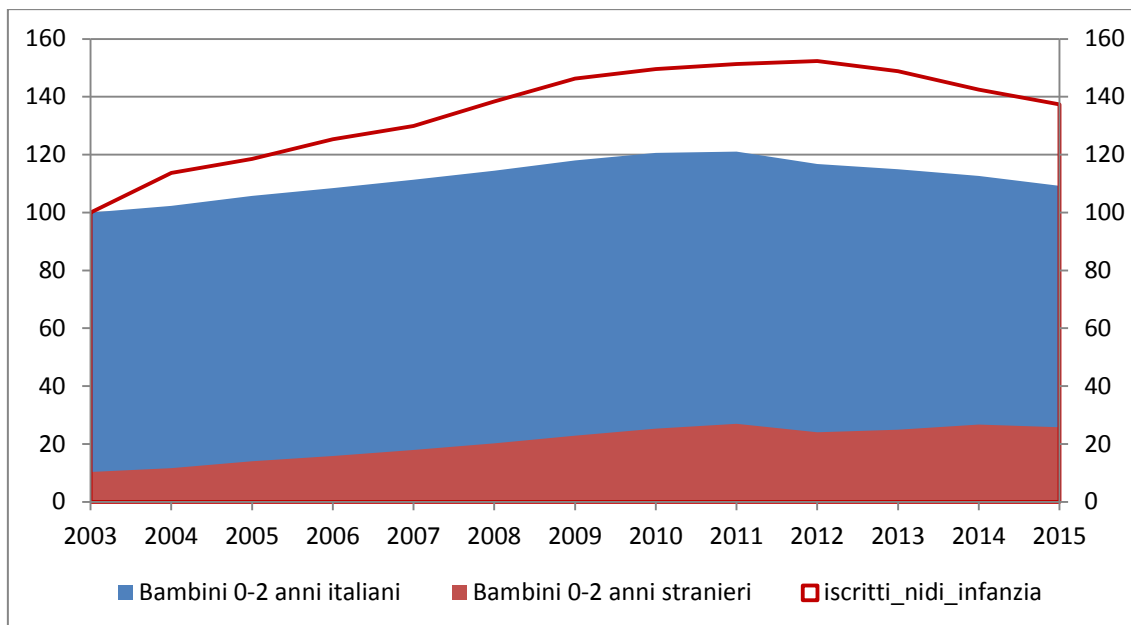
servizio per la prima infanzia che, a parità di altre condizioni, produce un aumento medio dell'indice di 18.2 punti percentuali, mentre un aumento di 1,000 euro del reddito medio comunale produce un aumento dell'indice di 1.1 punti percentuali. Tuttavia, bisogna considerare che sebbene il reddito abbia un'influenza positiva sull'indice di presa in carico, questa è molto modesta e spesso viene spiazzata dal livello delle tariffe, il quale sembra esercitare un'influenza negativa sull'indice maggiore di quella del reddito in valore assoluto: un loro aumento di 1,000 euro annui produce una contrazione di 3.2 punti percentuali della presa in carico. Come abbiamo già avuto modo di osseverare nella Figura 2, un altro elemento che concorre a ridurre la partecipazione ai servizi per l'infanzia è il peso degli stranieri all'interno della popolazione in età da 0 a 2 anni. Nel dettaglio, concentrandoci sul primo modello, ogni punto percentuale in più di incidenza di stranieri determina una riduzione di 0.19 punti percentuali dell'indice. Infine, nella seconda specificazione del modello (2), notiamo come all'aumento delle ore di apertura giornaliera sembra corrispondere un aumento dell'indice di presa in carico in misura pari a 1.5 punti percentuali per ogni ora in più di attivazione del servizio.

3. L'evoluzione dei servizi per la prima infanzia (2003-2015)

Dopo avere brevemente illustrato l'articolazione dei servizi per la prima infanzia in Emilia-Romagna e descritto la situazione attuale in termini di copertura del servizio e numero di iscritti, abbiamo stimato l'effetto di alcune variabili come il livello di ricchezza, il livello delle tariffe e la quota di bambini stranieri tra 0 e 2 anni, sulla propensione dei genitori ad iscrivere i propri figli presso un servizio per la prima infanzia. Oltre che focalizzare l'attenzione su un singolo anno educativo – 2014/2015 – ci sembra opportuno ripercorre brevemente com'è evoluto negli ultimi anni il contesto di riferimento dei servizi per l'infanzia emiliano-romagnoli, senza ambire ad una descrizione dettagliata per cui si rimanda a Regione Emilia Romagna (2015).

Dal Grafico 1, in cui si vede l'evoluzione della popolazione tra 0 e 2 anni (area blu più area rossa) e del numero degli iscritti, ponendo come anno base il 2003, notiamo come nel complesso gli ultimi 12 anni siano stati caratterizzati da una notevole espansione della domanda di servizi per la prima infanzia, concretizzatasi in un aumento degli iscritti del 40%; il numero degli iscritti ha avuto il suo picco massimo nel 2012, anno in cui ha raggiunto quota 35,500 per poi scendere a poco più di 33,000 bambini nel 2015.

Grafico 1: Evoluzione popolazione 0-2 anni e iscritti nei servizi per l'infanzia (2003=100)



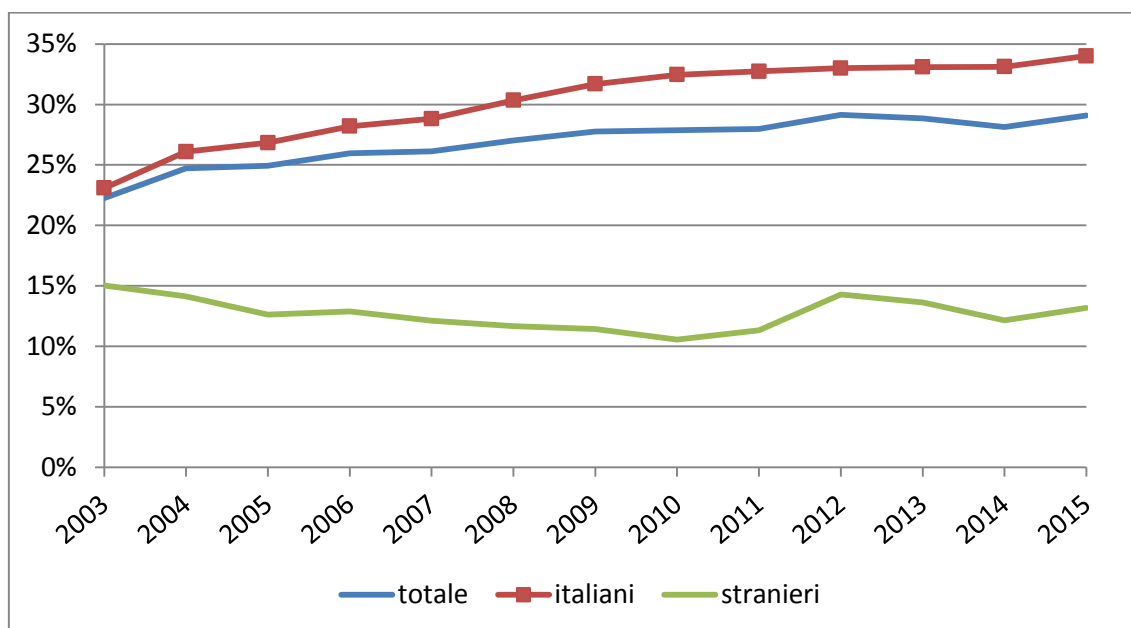
Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015 e dati Regione Emilia-Romagna

Suddividendo tale arco temporale in 3 distinti periodi, notiamo come tra il 2003 e il 2009 l'aumento della popolazione tra 0 e 2 anni (+18%) sia stato accompagnato da un aumento più che proporzionale del numero degli iscritti ai servizi (+47%), fenomeno che si è ripetuto anche nel periodo 2009-2012 in cui gli iscritti hanno continuato ad aumentare, seppure ad un ritmo meno sostenuto (+3.9%), mentre i bambini residenti in Regione con meno di 3 anni sono addirittura calati (-1%). Una nuova fase sembra invece essersi aperta tra il 2012 e il 2015 periodo in cui si registra un calo (-6%) sia della popolazione tra 0 e 2 anni sia - per la prima volta - anche degli iscritti.

La riduzione delle liste d'attesa, il calo degli iscritti nei servizi per l'infanzia e l'aumento di rinunce e ritiri nel corso dell'anno sono sicuramente fenomeni in parte dovuti alla difficoltà delle famiglie nel sostenere il peso delle rette e forse rappresentano anche un segnale dell'incapacità del servizio di adattarsi pienamente ad una società in profonda evoluzione che richiederebbe un servizio sempre più personalizzato. Nonostante ciò, il Grafico 1 dimostra come il calo degli iscritti osservato in questi ultimi 3 anni sia un fenomeno assolutamente normale a fronte del ben più vistoso e di più lunga data calo delle nascite (in particolare dei bambini nati da coppie italiane) e di un cambiamento strutturale nella popolazione con meno di 3 anni che oggi in Emilia-Romagna è composta per oltre il 23% da bambini di origine straniera, i quali

tendenzialmente registrano un tasso di partecipazione ai servizi per l'infanzia significativamente più basso rispetto a quello degli italiani⁵ (vedi Grafico 2).

Grafico 2: Indice di presa in carico nei servizi per la prima infanzia (anni 2003-2015)



Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015 e dati Regione Emilia-Romagna

Quanto detto finora è confermato dal Grafico 2, in cui si mostra l'evoluzione tra il 2003 e il 2015 dell'indice di presa in carico per gli iscritti sulla base della cittadinanza italiana o straniera e il dato medio regionale. Innanzitutto, notiamo come a livello generale (linea blu) la partecipazione ai servizi per l'infanzia sia aumentata di 7 punti percentuali, passando dal 22% nel 2003 al 29% nel 2015. Se tuttavia scomponiamo questo indice per italiani e stranieri notiamo come, a fronte di una presa in carico sostanzialmente costante per gli stranieri, la partecipazione degli italiani è passata dal 23 al 34%.

Premesso che l'andamento crescente dell'indice di presa in carico sembra essere trainato quasi esclusivamente dal livello di partecipazione ai servizi per la prima infanzia dei bambini italiani, esistono importanti evidenze per ritenere che il peculiare andamento dell'indice riportato nel Grafico 2 per la componente straniera sia dovuto alla variazione della composizione per nazionalità della stessa, dato che, come osservato in Capp (2010), a seconda dell'orientamento culturale e in base al livello di

⁵ Bisogna precisare che il tasso di partecipazione degli stranieri ai servizi per la prima infanzia varia notevolmente a seconda della nazionalità, elemento che cattura differenze culturali e di organizzazione familiare in grado di influire sull'livello di bisogno del servizio. Per un approfondimento di questo aspetto si rimanda a (Capp 2010) in cui, anche se per il solo Comune di Modena, si stima l'indice di presa in carico per le nazionalità maggiormente rappresentate.

partecipazione femminile al mercato del lavoro e quindi sulla base della nazionalità, il tasso di partecipazione degli stranieri varia notevolmente. Infine, nonostante un tasso di partecipazione tuttora modesto, i bambini stranieri hanno aumentato il loro peso nei servi per l'infanzia passando da appena il 7% nel 2003 a oltre l'11% dodici anni dopo, sebbene la loro quota sulla popolazione in età da 0 a 2 anni è più che raddoppiata nel periodo considerato.

4. I nidi per la prima infanzia

Dopo aver fornito una panoramica sul complesso dei servizi per la prima infanzia e osservato le rilevanti differenze presenti a livello comunale, concentriamo ora l'analisi sui nidi per l'infanzia che da soli rappresentano l'82% delle servizi per la prima infanzia attivi in Regione nell'anno 2014/2015, assorbendo ben il 95% degli utenti.

Prima di presentare i risultati è necessario specificare che d'ora in avanti con l'accezione "nidi per l'infanzia" intenderemo l'insieme dei nidi, micro-nidi e delle sezioni primavera, mentre la semplice accezione "nidi" sarà utilizzata per indicare solo la prima sottocategoria. La differenza tra nidi e micro-nidi consiste principalmente nella ricettività minima e massima, pari rispettivamente a 21 e 73 per i primi e 6 e 20 per i secondi. Le Sezioni Primavera si distinguono invece dai primi due in quanto accolgono esclusivamente bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi e sono molto spesso aggregate alle scuole per l'infanzia.

Tabella 2 Posti e iscritti per le tipologie di servizi per l'infanzia (anno 2014/2015)

	Numero Servizi		Posti		Numero iscritti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nidi	695	69.7%	32,013	84.8%	26,320	85.8%
Micro-nidi	112	11.2%	1,853	4.9%	1,447	4.7%
Sezioni Primavera	190	19.1%	3,887	10.3%	2,896	9.4%
Totale nidi d'infanzia	997	100.0%	37,753	100.0%	30,663	100.0%

Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015

La Tabella 2 ci fornisce un'idea del peso relativo dei tre segmenti dell'area nidi d'infanzia: come si può osservare in termini di numero di strutture i nidi sono poco meno del 70% del totale, ma assorbono quasi l'86% della domanda dato che in media hanno un numero di iscritti pari a 38, di gran lunga superiore ai 13 e i 15 rispettivamente dei micro-nidi e delle sezioni primavera. Rispetto all'anno 2013/2014 (Regione Emilia-Romagna 2015), nel 2014/2015 si registra una generale contrazione dell'offerta sia in termini di numero di servizi attivati (-1.2%) che di posti (-1.1%)

dettata dalla persistente e anche più consistente riduzione della domanda (-3.7%). Tra le tre tipologie prese in esame i nidi hanno mostrato un andamento leggermente differente rispetto alle altre due categorie, con un saldo positivo (+0.6%) tra servizi (ri)attivati e quelli cessati o sospesi. Questo andamento più favorevole per i nidi è dovuto ad un fattore di rigidità nella riorganizzazione dell'offerta che è più elevata nei servizi a titolarità e gestione pubblica che, come osserviamo dalla Tabella 3, sono per la maggior parte nidi. Alla luce di una costante contrazione della domanda è ovvio come gli enti locali, nell'organizzare l'offerta dei servizi per l'infanzia, siano preoccupati di saturare prima l'offerta dei nidi a gestione diretta, riversando il calo della domanda sui servizi a gestione indiretta.

Tabella 3: Servizi educativi per tipologia e natura giuridica del titolare e del gestore del servizio (anno 2014/2015)

	TITOLARITÀ		GESTIONE	
	Pubblica	Privata	Pubblica	Privata
Nidi	77.4%	22.6%	48.5%	51.5%
Micro-nidi	32.1%	67.9%	5.4%	94.6%
Sezioni primavera	16.3%	83.7%	8.4%	91.6%
Totale nidi d'infanzia	60.7%	39.3%	36.0%	64.0%

Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015

Un aspetto che influenza l'organizzazione e il funzionamento dei nidi per la prima infanzia è la natura giuridica del soggetto titolare e di quello che gestisce il servizio. Nello specifico, il titolare è il soggetto, pubblico o privato, responsabile del servizio che tramite accordi o contratti può decidere di esternalizzare la gestione affidandola ad un altro ente il quale si dovrà occupare dell'erogazione effettiva del servizio. Dalla Tabella 3 osserviamo come, a fronte di una titolarità dei nidi d'infanzia ancora prevalentemente pubblica (60.7%), la gestione di questi sia in buona parte affidata a soggetti privati, che nell'anno educativo 2014/2015 sono arrivati a gestire il 64% dei servizi in questione. Mentre i nidi rimangono prevalentemente a titolarità pubblica (77.4%), i micro-nidi e soprattutto le sezioni primavera fanno capo a soggetti privati e in oltre nove casi su dieci sono gestiti da enti privati.

Se guardiamo invece a come si distribuiscono gli iscritti, sempre in base alla natura giuridica dei soggetti titolari e gestori e differenziando per le tre tipologie considerate (Tabella 4), l'unica differenza rilevante riguarda i nidi, in cui gli iscritti nei servizi a titolarità pubblica sono quasi l'85% del totale; maggioritari (57.2%) restano anche gli iscritti nei nidi a gestione pubblica.

**Tabella 4: Iscritti per tipologia e natura giuridica del titolare e del gestore del servizio
(anno 2014/2015)**

	TITOLARITÀ		GESTIONE	
	Pubblica	Privata	Pubblica	Privata
Nidi	84.8%	15.2%	57.2%	42.8%
Micro-nidi	29.6%	70.4%	6.0%	94.0%
Sezioni primavera	16.5%	83.5%	8.9%	91.1%
Totale nidi d'infanzia	75.7%	24.3%	50.2%	49.8%

Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015

Il fatto che i posti a gestione pubblica nei nidi d'infanzia siano il 50% del totale quando i servizi a gestione pubblica raggiungono appena il 36% è dovuto al numero medio di iscritti nei nidi (38) molto più elevato rispetto a quello dei micro-nidi (13) o delle sezioni primavera (15). Nonostante ciò, la tendenza negli ultimi anni (Regione Emilia-Romagna 2015) è di un lieve ma costante aumento dei posti, e quindi degli iscritti, nei servizi a titolarità privata, mentre per quanto riguarda la gestione del servizio il processo di esternalizzazione è stato molto più rapido, basti pensare che nell'anno educativo 2008/2009 il 63% dei nidi nella Regione era gestito direttamente da soggetti pubblici (Guerra e Silvestri 2010), mentre a 6 anni di distanza tale percentuale è scesa al 48.5% come ci mostra la Tabella 3.

Tabella 5: Distribuzione % gestori per tipologia di nidi per l'infanzia (anno 2014/2015)

	Nidi	Micro-nidi	Sezioni primavera	Totale
Pubblico	48.5%	5.4%	8.4%	36.0%
Cooperativa	33.4%	45.5%	15.8%	31.4%
Ente religioso	2.6%	7.1%	59.0%	13.8%
Altro	15.5%	42.0%	16.8%	18.8%
Totale	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015

Prima di chiudere questo breve quadro descrittivo sui nidi per l'infanzia, vediamo più nel dettaglio come si distribuiscono i gestori nelle tre tipologie di nidi. Per semplicità le varie forme di gestione sono state ricondotte a quattro categorie: il *pubblico* che comprende la gestione diretta comunale, quella tramite istituzioni (come avviene nel Comune di Reggio Emilia), Unione/Consorzi di Comuni o altri enti pubblici, la gestione tramite *cooperative*, *enti religiosi* e una categoria *altro* che comprende la gestione da parte di fondazioni, associazioni, imprese o società private.

Se in precedenza abbiamo notato come la gestione pubblica, seppur in costante calo, sia una prerogativa dei nidi, mentre nelle altre due categorie - a prescindere dalla titolarità del servizio - prevale nettamente la gestione privata, con la Tabella 5 siamo in grado di cogliere la natura dei soggetti privati che intervengono nella gestione. Con riferimento ai soli nidi, osserviamo come il pubblico quando non gestisce direttamente le strutture di cui è titolare, esternalizza la gestione prevalentemente a cooperative. Per i micro-nidi il principale soggetto gestore sembra invece essere la cooperativa (45.5% dei casi) seguita dalle imprese private (32.1%) comprese all'interno della categoria "Altro" mentre un ruolo marginale è giocato dal pubblico. Tra le sezioni primavera spicca invece la gestione da parte di enti religiosi (59%), e anche in questo caso i soggetti pubblici rivestono un ruolo del tutto limitato.

5. Il numero di bambini per educatore

In merito al rapporto numerico tra il personale educatore e i bambini presenti all'interno dei nidi d'infanzia, la Regione Emilia-Romagna, all'Allegato A della Delibera n. 85/2012 stabilisce che questo debba essere:

- a. Non superiore a 5 bambini per ogni educatore a tempo pieno per le sezioni di bambini di età compresa tra i 3 e i 12 mesi, sia per i nidi a tempo pieno che per i nidi a tempo parziale;
- b. Non superiore a 7 bambini per ogni educatore a tempo pieno per le sezioni di bambini di età compresa tra i 12 e i 36 mesi nei nidi a tempo pieno e non superiore a 8 bambini per educatore nei nidi a tempo parziale;
- c. Non superiore a 10 bambini per ogni educatore a tempo pieno nei nidi e nelle sezioni che accolgono esclusivamente bambini di età compresa tra i 24 e i 36, sia a tempo pieno che a tempo parziale

Nel caso in cui siano iscritti bambini disabili, la normativa non specifica come debba variare il rapporto educatore bambini, pur considerando la disabilità come uno dei fattori, insieme all'età dei bambini, da tenere in considerazione per la sua determinazione.

I requisiti appena descritti sono tra i più restrittivi se paragonati a quelli di molte altre regioni italiane (vedi Appendice 1), ma allo stesso tempo risultano piuttosto articolati (ad esempio considerano un diverso rapporto per le sezioni part-time e quelle a tempo pieno) e rendono complicato valutare se effettivamente sono rispettati all'interno dei

nidi per l'infanzia. Esiste inoltre un'ambiguità di fondo sulle modalità con cui debba essere calcolato il numero di bambini per educatore: la delibera stabilisce infatti che per il conteggio è necessario ragionare in termini di educatori a tempo pieno⁶, indipendentemente dalla modalità di frequenza dei bambini iscritti (tempo pieno o part-time). Per fare un esempio consideriamo due distinte situazioni: nella prima si ha un educatore a tempo pieno per 5 bambini di età compresa tra i 3 e i 12 mesi che frequentano il tempo parziale, nel secondo caso invece un educatore a tempo pieno ha a proprio carico 5 bambini della stessa età che però frequentano il tempo pieno. È facilmente comprensibile come, almeno sulla carta, il rapporto educatore bambino sarà identico e rispettato in entrambi i casi, ma concretamente nel primo caso è come se l'educatore avesse un minor numero di bambini a proprio carico, dato che questi frequentano il servizio per un minor numero di ore giornaliere. Per ovviare a questo problema basterebbe ragionare non più in termini numerici, ma considerare il monte ore settimanale di presenze degli educatori e rapportarlo con il monte ore settimanale di frequenza degli iscritti.

A tale proposito, nella presente sezione si cerca di stimare l'effettivo rapporto numerico tra educatori e bambini nei nidi per l'infanzia e di confrontarlo con lo standard previsto nella normativa. Tali rapporti sono stati ottenuti tramite le modalità di calcolo sopra riportate che prendono in considerazione il monte ore settimanale degli educatori e il monte ore settimanale degli iscritti. La misurazione dell'effettivo rapporto educatore bambini richiederebbe un livello di informazione molto più dettagliato che si potrebbe ottenere se l'unità d'analisi fosse costituita dalla singola sezione e non dall'intero servizio educativo come è per il caso in questione. Per tale ragione è necessario effettuare alcune ipotesi e semplificazioni. In primo luogo si è deciso di non considerare il servizio estivo in quanto non presente in tutte le strutture e molto spesso gestito da personale differente da quello presente nella restante parte dell'anno; inoltre per il servizio estivo non è possibile osservare la suddivisione dei bambini per fasce di età. Dato che la normativa non specifica come debba variare il rapporto numerico in presenza di bambini disabili senza un apposito educatore di sostegno, la scelta è stata quella di non considerare in questi casi (meno del 9% del totale) il maggior onere richiesto in termini di personale educativo.

⁶ Anche in questo caso non è chiaro se per educatore a tempo pieno si intenda educatore equivalente a tempo pieno o un educatore che lavora approssimativamente il numero di ore previste dal contratto collettivo di riferimento.

Un ulteriore elemento di complessità riguarda il prolungamento giornaliero dell'orario di apertura (anticipo e posticipo). Tale servizio aggiuntivo è infatti previsto nel 64% dei 997 servizi educativi considerati, con una durata che varia da 15 minuti a 4 ore, ma in media non superiore ai 90 minuti. Per stimare con esattezza il rapporto educatore bambini è necessario correggere il monte ore settimanale degli educatori tenendo conto delle ore di anticipo o di posticipo, se previste. La difficoltà in tal senso è data dall'impossibilità, con i dati a nostra disposizione, di osservare la quota di bambini iscritti ai servizi per l'infanzia che usufruiscono anche del prolungamento. Per fare ciò, abbiamo posto il quesito a circa il 90% delle strutture (nidi, micro-nidi e sezioni primavera) che prevedono l'anticipo o il posticipo e questo ci ha permesso di stimare la percentuale di bambini iscritti anche al servizio di prolungamento, la quale si attesta intorno al 25% del totale degli iscritti, quota peraltro abbastanza stabile sul territorio regionale. Un ragionamento simile è stato fatto anche nel caso delle strutture aperte più di otto ore al giorno. Infatti, siccome la maggior parte dei servizi per l'infanzia sono attivi dalle 8:00 alle 16:00, per le strutture con più di otto ore di apertura che non prevedono il prolungamento abbiamo imputato che la porzione di orario di apertura eccedente le otto ore sia frequentata solamente dal 25% degli iscritti.

Una volta specificate le ipotesi e le semplificazioni, descriviamo come si è stimato il rapporto educatore bambini. Dato che all'interno dei nidi, e in particolar modo in quelli a gestione pubblica, il numero di ore lavorative del personale educativo è estremamente variabile, è stato necessario trasformare gli educatori in educatori equivalenti a tempo pieno, ottenuti dividendo il monte ore settimanale per il numero di ore di lavoro corrispondenti al tempo pieno⁷. Il secondo passaggio è stato quello di stimare il numero complessivo di ore di frequenza settimanale dei bambini, calcolato come il numero di ore settimanali di apertura del servizio (compreso il prolungamento) per il numero di iscritti, tenendo conto della composizione degli iscritti a tempo pieno e parziale per il rispettivo orario giornaliero. Nel caso in cui fossero presenti bambini frequentanti il part-time all'interno del tempo pieno, si è stimato un orario medio di frequenza pari a 5 ore, corrispondente alla media delle ore di apertura delle sezioni part-time.

Una volta calcolato il monte ore di servizio degli educatori e il monte ore settimanale di frequenza dei bambini, procediamo con la stima del numero di educatori per bambino

⁷ L'orario di lavoro full-time nei nidi per la prima infanzia varia a seconda della natura giuridica del soggetto gestore ed è pari a 36 ore settimanali per il pubblico impiego, 38 ore per quello assunto dalle cooperative sociali, 37 ore per il personale aderente al contratto A.G.I.D.A.E. (enti religiosi) e tra le 35 e le 36 ore per il restante personale con contratti di natura privata (FISM e ANINSEI).

da confrontare con il valore standard previsto dalla regolamentazione regionale descritto all'inizio della sezione. Una differenza negativa tra il valore osservato e quello standard sta ad indicare un numero di bambini per educatore in eccesso rispetto a quanto atteso, o in alternativa una carenza di personale educativo; al contrario, una differenza positiva è sintomo di un numero di educatori in eccesso rispetto allo standard desunto dalla Delibera n. 85/2012.

Tabella 6: Numero di bambini per educatore (anno 2014/2015)

	Valore osservato	Valore standard	Differenza
Media	7.7	7.9	-0.2
Natura giuridica gestore			
Pubblico	7.3	7.8	-0.5
Cooperativa	7.6	7.6	0.0
Ente religioso	8.9	8.9	0.0
Altro	7.6	7.8	-0.2
Tipologia			
Nidi	7.5	7.6	-0.1
Micronidi	6.9	7.5	-0.6
Sezioni primavera	8.9	9.2	-0.3

Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015

Dalla Tabella 6, e in maniera più approfondita nell'Appendice 2, notiamo come i servizi per la prima infanzia dell'Emilia-Romagna siano sostanzialmente allineati a quanto prescritto dalla delibera n. 85/2012 in termini di rapporto educatore bambini. Infatti, a livello generale si registra un eccesso di bambini per educatore (0.2) sostanzialmente trascurabile. Sebbene a livello aggregato si osservi un sostanziale equilibrio tra il numero di educatori e il numero di bambini presenti nei servizi per la prima infanzia, si riscontrano differenze non trascurabili a seconda della natura giuridica del soggetto gestore o della tipologia di servizio. Sono infatti i micro-nidi, e in particolar modo le unità d'offerta a titolarità e gestione pubblica che registrano il più significativo disallineamento dal rapporto educatore bambino atteso accogliendo in media rispettivamente 0.6 e 0.5 bambini in meno per educatore. Analoga è la situazione nelle sezioni primavera nelle quali sembra esserci un numero di bambini per educatore leggermente inferiore allo standard. Nel caso delle sezioni primavera, dove tendenzialmente sono accolti bambini tra i 24 e i 36 mesi, l'organizzazione del servizio è probabilmente più complessa rispetto al caso dei nidi o dei micro-nidi in cui è possibile costituire sezioni miste, quindi è plausibile aspettarsi degli scostamenti rispetto allo standard.

Un aspetto che sino ad ora non è stato preso in considerazione è quello attinente all'estrema eterogeneità dei CCNL⁸ di categoria applicabili agli educatori dei nidi per l'infanzia (Mari 2013). Quelli a cui si fa maggior ricorso sono:

- CCNL Autonomie locali per gli educatori degli asili nido a gestione comunale;
- CCNL AGIDAE e FISM per gli educatori di nidi a gestione cattolica o di ispirazione cristiana;
- CCNL ANINSE per gli asili nido a gestione laica.

Esistono inoltre CCNL diversi da quelli di categoria, i più diffusi tra questi sono i contratti delle Cooperative sociali.

La forte eterogeneità in termini di contrattazione a cui è sottoposto il personale educativo dei nidi per l'infanzia non si riflette solo in un differente livello di retribuzione, un diverso numero di ore lavorate o un diverso livello di diritti contrattuali (ferie, malattia, maternità, scatti di anzianità ecc...), ma implica soprattutto grandi differenze in termini di presenza o assenza di attività collegiali, di aggiornamento e formazione che inevitabilmente influiscono sul livello di qualità del servizio. Infatti, al variare della natura del contratto, e quindi della natura giuridica del soggetto gestore, varia la quota dell'orario lavorativo destinata ad attività frontali con i bambini. Se si vuole stimare con maggiore precisione il numero medio di bambini a carico di ogni educatore, è necessario tenere in considerazione questo aspetto.

Tabella 7: Numero di bambini per educatore al netto delle ore di aggiornamento, coordinamento e formazione (anno 2014/2015)

	Valore osservato	Valore standard	Differenza
Media	8.4	7.9	0.5
Natura giuridica gestore			
Pubblico	8.8	7.8	1
Cooperativa	7.6	7.6	0
Ente religioso	9.4	8.9	0.5
Altro	8.1	7.8	0.3
Tipologia			
Nidi	8.3	7.6	0.7
Micronidi	7.2	7.4	-0.2
Sezioni primavera	9.5	9.2	0.3

Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015

⁸ Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

A tal proposito la Tabella 7 riproduce quanto stimato nella Tabella 6 ma considerando il monte ore settimanale degli educatori al netto della quota di ore aggiornamento, coordinamento e formazione variabile a seconda delle tipologie contrattuali sopra richiamate⁹. Alla luce di questo scenario, sembrerebbe prodursi una leggera carenza di organico, dato che in media ogni educatore ha a proprio carico 0.5 bambini in più rispetto a quanto previsto dallo standard regionale. Non stupisce come il maggiore scarto tra il valore atteso e lo standard si presenti nei servizi a gestione pubblica, la maggior parte di quali sono nidi. Infatti, calcolando il rapporto educatore bambini tenendo in considerazione solo le ore che gli educatori, a seconda del loro schema contrattuale, dedicano alle attività frontali con i fruitori del servizio, si penalizzano di fatto i servizi a gestione pubblica il cui personale dedica una quota abbastanza rilevante (16-17%) del proprio orario lavorativo settimanale ad attività di aggiornamento, coordinamento e formazione, attività che il personale legato da rapporti contrattuali di natura privata – primo fra tutti quello assunto tramite Cooperative sociali – svolge con minor frequenza. Assodato che i servizi per la prima infanzia a gestione pubblica sono più onerosi rispetto a quelli a gestione privata in ragione del maggior quadro di garanzie e di riconoscimento economico offerto al lavoro degli educatori e operatori impiegati (Istituto degli Innocenti 2012), come sottolinea Mari (2013), sorge spontaneo chiedersi se tali differenze, impattando sulle condizioni di lavoro del personale educativo, esercitino un'influenza anche sulla qualità del servizio.

6. La riforma dei servizi per la prima infanzia in Emilia-Romagna

Anche sulla base dei cambiamenti che stanno investendo il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia, la Regione Emilia-Romagna è in procinto di apportare alcune modifiche alla L.R. 10 gennaio 2000, n. 1¹⁰ e successivamente alla Delibera n.85/2012 che stabilisce i requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia. Uno degli aspetti in discussione riguarda il rapporto numerico tra educatore e bambini iscritti all'interno dei nidi d'infanzia. Le ipotesi in campo sono sostanzialmente due: da una parte incrementare il numero medio di bambini per educatore, elevando a 1:6 il rapporto per le sezioni di età compresa tra i 3 e i 12 mesi e

⁹ La percentuale di orario lavorativo che il personale educativo dedica alle attività di tipo frontale varia dal 100% per il personale delle cooperative sociali, all'83% per quello con contratto di pubblico impiego, passando per il 94-95% per le altre forme contrattuali (AGIDAE, FISM e ANINSEI).

¹⁰ L.R. 10 gennaio 2000, n. 1 "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia", come modificata dalla L.R. 22 giugno 2012, n. 6.

1:8 per le sezioni che accolgono bambini di età compresa tra 12 e 36 mesi; dall'altra, prendendo spunto dalla recente revisione della normativa della Regione Toscana in materia di servizi educativi per la prima infanzia¹¹, questo potrebbe essere mantenuto inalterato nei valori, ma calcolato non più sul totale dei bambini iscritti, bensì su una quota prestabilita (80% nel caso della Toscana) per tenere in considerazione lo scostamento che quotidianamente si registra tra numero di bambini iscritti al servizio e numero di frequentanti effettivi.

La scelta di rendere meno rigidi i requisiti strutturali e organizzativi, e in particolare il rapporto educatore bambini, potrebbe essere letta come un primo passo per mettere in discussione gli elevati standard qualitativi raggiunti negli anni dai servizi per la prima infanzia; d'altra parte, però, essendo i nidi un servizio labour-intensive, a questi è dedicata una rilevante quota (circa tra il 7 e il 10%) degli stanziamenti nei bilanci comunali (Ministero dell'Interno 2014), assorbiti in buona parte dalle spese per il personale. Come sottolinea Morabito (2011), la struttura dei costi dei servizi alla prima infanzia è abbastanza rigida in quanto è assorbita in buona parte dalla spesa per il personale, in particolare quello con funzioni educative. L'aumento del numero di bambini per educatore e di conseguenza la riduzione dell'incidenza del costo del personale educativo sul costo complessivo del servizio potrebbe essere una strada percorribile per aumentare il livello di efficienza dei servizi per la prima infanzia, contribuendo a ridurre il costo medio annuo per utente che in Emilia-Romagna, secondo le stime dell'ultima rilevazione SPI-ER, si aggira intorno a 9.400 €. Tuttavia, esiste un trade-off tra efficienza e qualità del servizio offerto: comprimendo il numero di educatori si rischia infatti di indebolire la funzione educativa dei servizi per la prima infanzia. Il personale educativo può essere considerato il principale fattore predittivo della qualità dell'offerta che i nidi per l'infanzia garantiscono ai bambini e alle famiglie (Canali, et al. 2013). Nella pratica non esistono infatti riferimenti concreti che ci consentano di stabilire con esattezza quale sia il numero bambini per educatore più adeguato e ragionevole in termini di sostenibilità economica. Un'idea di massima è possibile averla comparando le varie delibere regionali che stabiliscono i criteri di organizzazione e funzionamento di questi servizi, così facendo vedremmo che laddove prevale una funzione educativa gli standard strutturali e organizzativi saranno meno

¹¹ Decreto del Presidente della Giunta regionale 30 luglio 2013, n. 41/R (Regolamento di attuazione dell'articolo 4 bis della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" in materia di servizi educativi per la prima infanzia).

stringenti rispetto alle realtà in cui i servizi per l'infanzia sono stati concepiti e si sono sviluppati come meri servizi per facilitare la conciliazione tra la vita familiare e quella lavorativa. Ad esempio, l'Emilia-Romagna, regione tradizionalmente molto attenta agli aspetti educativi nei servizi prescolari, è una delle poche realtà in Italia a prevedere il requisito della laurea per svolgere la funzione di educatore nei nidi per l'infanzia.

6.1. L'incidenza del costo del personale educativo

In questa fase è necessario limitare l'analisi ai soli nidi a titolarità pubblica, indipendentemente dalla gestione, in quanto nella sezione della rilevazione SPI-ER relativa ai dati finanziari, per i nidi a titolarità privata le informazioni sui costi sono spesso incomplete o poco attendibili, in particolare per le strutture private gestite da enti religiosi che, essendo quasi interamente sezioni primavera, mostrano probabilmente una difficoltà a scindere i costi imputabili alla sezione 24-36 mesi rispetto al costo della scuola per l'infanzia.

Tabella 8: Incidenza del costo del personale educativo sul totale del costo del servizio: servizi a titolarità pubblica (anno 2014/2015)

	Incidenza % del costo del personale educativo
Natura giuridica gestore¹²	
Pubblico	46.3%
Cooperativa	43.9%
Altro	40.0%
Tipologia	
Nidi	44.6%
Micro-nidi	52.7%
Sezioni primavera	46.8%
Totale	45.1%

Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015

Non potendo stimare l'incidenza del costo del personale educativo¹³ con i soli dati finanziari desumibili dalla rilevazione SPI-ER, dato che non è prevista la distinzione dei costi per tipologia di personale (ausiliari, educatori, coordinatori ecc...), la spesa per il personale educativo è stata stimata a livello di unità di offerta, tenendo conto, oltre che naturalmente del numero di ore lavorate, anche del differenziale del costo del lavoro a

¹² Nella classificazione dei nidi per la prima infanzia per natura giuridica del soggetto gestore dovrebbero comparire anche gli enti religiosi. Tuttavia, limitando l'analisi ai soli servizi a titolarità pubblica, non sono presenti servizi per l'infanzia che, facenti capo ad un soggetto pubblico, sono concessi in gestione ad un ente religioso.

¹³ Nella categoria "personale educativo" abbiamo escluso sia i coordinatori pedagogici sia il personale di sostegno di bambini disabili.

seconda della forma di gestione e quindi sulla base delle differenti tipologie contrattuali descritte nella sezione 5.

Nella Tabella 8 è stimata l'incidenza del costo del personale sul totale dei costi imputabili al servizio (escluse le eventuali spese per manutenzioni straordinarie). A livello generale osserviamo che la spesa per il personale educativo incide in misura pari al 45% del totale del costo del servizio. Questi valori risultano abbastanza in linea con altre ricerche svolte sul tema, in particolare l'Istituto degli Innocenti (2011) ha evidenziato come in Italia nel 2011 per i nidi a titolarità pubblica la quota di spesa imputabile al personale educativo si aggirasse intorno al 49% del totale del costo del servizio. Scomponendo il dato sulla base della tipologia dell'unità di offerta si vede come l'incidenza del costo per gli educatori sia più elevata per i micro-nidi (52.7%) rispetto alle sezioni primavera (46.8%) e ai nidi (44.6%). Questa tendenza, confermata da altri studi tra cui quello condotto da CIFREL (2011), sembra essere dovuta al numero medio di iscritti che, differendo molto in base alla tipologia del servizio, produce diseconomie organizzative nelle unità di offerta con il più basso numero di bambini iscritti, generalmente i micro-nidi, che sono anche i servizi i quali, registrando l'utenza più giovane, devono rispettare un più elevato rapporto educatore bambini (vedi Tabella 6). Guardando invece alla natura giuridica del soggetto gestore, è plausibile che la diversa incidenza del costo degli educatori tra i nidi a gestione pubblica e quelli gestiti da cooperative o altri soggetti privati (associazioni, imprese ecc..) sia dovuta al differenziale nelle retribuzioni del personale.

6.2. La revisione del rapporto educatore bambini

Riepiloghiamo brevemente quanto fatto sino ad ora. Nella precedente sezione, con le informazioni desumibili dalla rilevazione SPI-ER dell'anno 2014/2015, siamo stati in grado di stimare, seppur con un certo grado di approssimazione, il numero di bambini a carico di ogni educatore e lo abbiamo confrontato con il numero di iscritti per educatore che si dovrebbe osservare nel rispetto della Delibera n. 85/2012, data una certa distribuzione di bambini per fascia di età e dato il numero di ore di apertura dell'unità di offerta. Successivamente, anche se limitatamente ai nidi a titolarità pubblica, abbiamo cercato di capire come varia l'incidenza del costo degli educatori sulla base della tipologia e della natura giuridica del servizio. Infatti, in un servizio labour-intensive la riduzione del costo del personale esercita un impatto non trascurabile sulla composizione e sul livello dei costi. È proprio su questa logica che da alcuni anni si è dato il via ad un processo di “esternalizzazione” nella gestione dei servizi per l'infanzia,

elemento questo che ha consentito di ridurre in maniera significativa il costo del lavoro, potendo ricorrere a contratti di diritto privato che rispetto a quelli degli enti locali sono più vantaggiosi, in particolare dal punto di vista del trattamento economico del personale.

Tabella 9: Numero di bambini per educatore prima e dopo la riforma e incidenza del costo del personale educativo

	Prima			Dopo	
	Bambini per educatore (valore osservato)	Bambini per educatore (valore standard)	Incidenza costo educatori*	Bambini per educatore (valore standard)	Incidenza costo educatori*
Media	7.7	7.9	45.1%	8.9	39.7%
Natura giuridica gestore					
Pubblico	7.8	7.8	46.3%	8.7	40.1%
Cooperativa	8.2	7.6	43.9%	8.8	39.9%
Ente religioso	9.2	8.9		9.5	
Altro	8.3	7.8	40.0%	8.9	34.9%
Tipologia					
Nidi	8	7.6	44.6%	8.7	39.2%
Micronidi	7.5	7.5	52.7%	8.8	46.5%
Sezioni primavera	9.3	9.2	46.8%	9.6	42.7%

*L'incidenza del costo degli educatori sul totale del costo del servizio è calcolata solo per i nidi a titolarità pubblica per i quali i dati sui costi sono risultati più attendibili

Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015

La Tabella 9, oltre a mostrare, come già fatto in precedenza, il numero di bambini per educatore che si osserva attualmente nei diversi servizi per la prima infanzia e quello che si dovrebbe osservare nel pieno rispetto della normativa regionale, presenta il rapporto educatore bambini che si avrebbe nel caso di una modifica della Delibera n. 85/2012 così come specificato sopra. L'aspetto però di maggiore interesse è il confronto tra l'incidenza del costo del personale educativo prima e dopo la possibile riforma della Delibera. Osserviamo infatti che, a livello aggregato, l'allentamento di tale requisito organizzativo consentirebbe di ridurre l'incidenza del costo del personale educativo sul totale del costo del servizio in media di 5.4 punti percentuali, portando ad un risparmio stimato in 27 milioni di euro annui.

Bisogna ricordare che, avendo effettuato la simulazione sui soli nidi a titolarità pubblica, buona parte dei quali sono anche a gestione pubblica, si tende a sovrastimare l'effetto di contrazione dei costi del personale dato che proprio i nidi a gestione pubblica

sono quelli in cui il personale è più oneroso. Infine, è necessario tenere in considerazione due ulteriori aspetti: la maggiore rigidità dei contratti di lavoro del settore pubblico e l'attuale condizione per cui l'offerta di servizi per l'infanzia eccede la domanda. Se difatti ci si aspetta che l'allentamento dei criteri organizzativi (primo fra tutti il rapporto educatore bambini) possa produrre delle economie sui costi di gestione dei nidi per l'infanzia, almeno nel breve periodo è probabile che le aspettative saranno deluse.

Prima di avviarci alla conclusione del lavoro riprendiamo brevemente quella che potrebbe essere un'alternativa alla revisione del rapporto educatore bambini appena proposta, vale a dire il calcolo del numero di bambini per educatore effettuato non sul 100% degli iscritti, bensì su una quota prestabilita di questi. La modalità di calcolo del requisito organizzativo in questione, peraltro recentemente adottata dalla Regione Toscana, presenterebbe il vantaggio di dotare l'unità d'offerta e le sue singole sezioni di una maggiore flessibilità organizzativa e, rendendo meno rigida la capacità ricettiva, potrebbe altresì risolvere il problema dello scarto tra posti disponibili e numero di iscritti che si viene a creare in corso d'anno per via di ritiri e rinunce.

Conclusioni

L'espansione della domanda di servizi per la prima infanzia che ha avuto luogo nel primo decennio del ventunesimo secolo è stata accompagnata da una stagione di riforma delle varie leggi e regolamenti regionali di disciplina della materia con la necessità di ottemperare a due esigenze talvolta contrapposte. Da una parte infatti il costante aumento della domanda ha portato ad un incremento dell'offerta che si è realizzato quasi esclusivamente con l'apertura di nidi gestiti da soggetti privati, a prescindere dalla titolarità del servizio, ma anche di servizi integrativi dal carattere innovativo o di strutture domiciliari che meglio sembrano conciliarsi con le sempre crescenti esigenze di flessibilità delle famiglie. Dall'altra non si è voluto mettere in discussione né il livello qualitativo dei servizi per l'infanzia né la funzione educativa di questi (Mattesini 2008). Coerentemente alla necessità di conciliare le due esigenze, la regolamentazione regionale si è progressivamente adeguata iniziando a disciplinare nuove tipologie di servizi di carattere più o meno innovativo, in primis i servizi domiciliari, cercando di trovare possibili soluzioni per evitare, da un lato, il deterioramento del livello qualitativo dei servizi, per definizione soggetti a un minor controllo pubblico, dall'altro, che il loro costo andasse eccessivamente a gravare sui bilanci degli enti locali.

Data questa premessa, nel presente lavoro abbiamo effettuato un'analisi dei servizi per l'infanzia (nidi, micro-nidi e sezioni primavera) in Emilia-Romagna prendendo in considerazione vari aspetti. Nella prima parte si è analizzata la relazione tra domanda e offerta dei nidi per l'infanzia nell'anno 2014/2015, cercando di individuare i possibili fattori e il peso che ognuno di essi esercita sulla presa in carico. In questo contesto abbiamo avuto modo di osservare come, a fronte di un indice di presa in carico regionale particolarmente elevato (29% nel 2015), esistono importanti differenze a livello comunale in termini di partecipazione ai servizi per l'infanzia, diversità dovute, in primo luogo (Tabella 1), alla presenza o meno nel comune di strutture in grado di accogliere i bambini, ma anche da fattori di natura socio-economica come il reddito e il peso della componente straniera, così come da variabili di tipo organizzativo, quali il livello delle tariffe e il numero di ore di apertura dei servizi.

Analizzando l'andamento del numero degli iscritti nel periodo 2003-2015 alla luce dei cambiamenti nella composizione della popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni, si è riscontrato come il recente calo delle domande sia stato trainato da due fattori: l'aumento del numero di bambini tra 0 e 2 anni di origine straniera e il rispettivo calo di quelli di origine italiana. In un contesto caratterizzato da un prolungato calo delle

nascite e da un costante aumento di bambini stranieri nella popolazione 0-2 anni, una contrazione degli iscritti ai servizi per l'infanzia è un fenomeno del tutto normale, mentre il calo dell'indice di presa in carico trova la sua spiegazione nel sempre maggior peso che i bambini di origine straniera hanno nella popolazione, componente che tradizionalmente presenta un tasso di partecipazione molto inferiore a quello dei bambini italiani.

Nella seconda parte del lavoro (Sezione 5) l'analisi si è proposta di valutare la conformità delle varie unità di offerta con riferimento ad uno dei più rilevanti requisiti organizzativi previsto dalla normativa regionale (Delibera n. 85/2012), il rapporto educatore bambini. I risultati mostrano che, sebbene a livello generale il numero di bambini per educatore sia conforme a quanto stabilito dalla Delibera, a seconda della natura giuridica del soggetto gestore o della tipologia di servizio, si riscontrano differenze non trascurabili. Nel dettaglio, i servizi che registrano un eccesso di personale educativo sono i micro-nidi, e in generale le unità d'offerta a titolarità e gestione pubblica che in media accolgono rispettivamente 0.6 e 0.5 bambini in meno per educatore.

Infine (Sezione 6), sulla base di eventuali ipotesi di modifica della normativa, abbiamo stimato, limitatamente ai servizi a titolarità pubblica, l'impatto dell'eventuale riforma in termini di numero di personale educativo impiegato, nonché del relativo costo. I risultati evidenziano come l'allentamento di tale requisito permetterebbe di ridurre l'incidenza del costo del personale educativo sul totale del costo del servizio di oltre 5 punti percentuali (dal 45.1 al 39.7%). Tuttavia, data l'attuale condizione per cui l'offerta di servizi per l'infanzia eccede la domanda, è improbabile che, almeno nel breve periodo, una riduzione del rapporto educatore bambini possa produrre importanti economie sui costi di gestione. Traendo spunto dall'esperienza di realtà come quella Toscana, una maniera per rendere più flessibile lo standard organizzativo in questione, senza peraltro modificarlo, potrebbe essere quelli di calcolare il rapporto educatore bambini non sul 100% degli iscritti, bensì su una quota prestabilita di questi, anche per tenere in considerazione lo scostamento che quotidianamente si registra tra numero di bambini iscritti al servizio e numero di frequentanti effettivi.

Appendice

Appendice 1: Rapporto numerico educatore bambini in alcune regioni italiane

Emilia-Romagna	<p>Il rapporto numerico tra educatori e bambini all'interno dei nidi d'infanzia, è il seguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 educatore ogni 5 bambini di età compresa tra 3 e 12 mesi, sia per i nidi a tempo pieno che per i nidi a tempo parziale; - 1 educatore ogni 7 bambini di età compresa tra 12 e 36 mesi nei nidi a tempo pieno e non superiore a 8 bambini per educatore nei nidi a tempo parziale; - 1 educatore ogni 10 bambini nelle sezioni che accolgono esclusivamente bambini di età compresa tra i 24 e i 36, sia a tempo pieno che a tempo parziale.
Friuli-Venezia-Giulia	<p>Previa la possibilità di organizzare le sezioni per fasce di età miste, per bambini di età superiore ai 12 mesi, il rapporto numerico tra educatori e bambini presenti all'interno dei nidi d'infanzia, è il seguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 educatore ogni 5 bambini di età compresa fra i 3 ed i 12 mesi; - 1 educatore ogni 7 bambini di età compresa fra i 13 ed i 23 mesi; - 1 educatore ogni 10 bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi
Lazio	<ul style="list-style-type: none"> - 1 educatore ogni 5 bambini di età inferiore a 12 mesi - 1 educatore ogni 7 bambini di età compresa tra 12 e 24 mesi - 1 educatore ogni 10 bambini di età superiore ai 24 mesi
Liguria	<p>Il rapporto numero tra educatori e bambini è determinato in base alla frequenza massima ed è pari a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 educatore ogni 5 bambini di età compresa tra i 3 e i 12 mesi; - 1 educatore ogni 7 bambini di età compresa tra 12 e 24 mesi; - 1 educatore ogni 10 bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi.
Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> - 1 operatore socio-educativo ogni 8 posti di capacità ricettiva
Veneto	<p>In relazione alla frequenza massima, il rapporto numerico educatore bambini è il seguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 ogni 6 bambini, con meno di 12 mesi; - 1 ogni 8 bambini, con più di 12 mesi
Toscana	<p>Il rapporto numerico tra educatori e bambini è riferito a non meno dell'80% dei bambini complessivamente iscritti al nido d'infanzia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 educatore ogni 6 bambini di età inferiore ai 12 mesi; - 1 educatore ogni 7 bambini di età compresa tra i 12 e i 23 mesi; - 1 educatore ogni 10 bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi
Trentino	<p>Il rapporto tra educatori e bambini all'interno del nido d'infanzia va definito nel regolamento o nella carta dei servizi. Indicativamente, esso è pari a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 educatore ogni 6 bambini di età compresa tra i 3 e i 18 mesi; - 1 educatore ogni 9 bambini di età superiore ai 18 mesi

Fonte: [D.G.R. n. 85/2012](#) (Emilia-Romagna), [DPR n. 230/2011](#) e smi (FVG), Proposta di legge n. 268 del 12 giugno 2015 (Lazio), [D.G.R. n. 222/2015](#) (Liguria), [D.G.R. n. 20588/2005](#) (Lombardia), [D.G.R. n. 84/2007](#) (Veneto), [DPGR 33/R/2014](#) (Toscana), [D.G.P. n. 1659/2014](#) (Trentino)

Appendice 2: Numero di bambini per educatore (Media, mediana, min, max e dev. standard)

		Valore osservato	Valore standard	Valore netto*
Natura giuridica gestore				
Pubblico	Media	7.3	7.7	8.8
	Mediana	7.3	7.7	8.8
	Minimo	4.1	6.0	3.7
	Massimo	15.1	10.0	14.7
	Deviazione Standard	1.4	0.9	1.6
Cooperativa	Media	7.6	7.6	7.6
	Mediana	7.5	7.2	7.5
	Minimo	3.3	5.7	3.5
	Massimo	15.2	10.0	15.2
	Deviazione Standard	1.7	0.9	1.7
Ente religioso	Media	8.9	8.9	9.4
	Mediana	8.8	9.3	9.2
	Minimo	3.5	6.1	3.7
	Massimo	14.2	10.0	16.5
	Deviazione Standard	2.4	1.2	2.6
Altro	Media	7.6	7.8	8.1
	Mediana	7.4	7.2	7.9
	Minimo	3.3	5.6	3.5
	Massimo	14.5	10.0	15.4
	Deviazione Standard	2.2	1.1	2.3
Tipologia				
Nidi	Media	7.5	7.6	8.3
	Mediana	7.4	7.5	8.2
	Minimo	3.3	5.7	3.5
	Massimo	15.2	10.0	15.4
	Deviazione Standard	1.6	0.8	1.8
Micronidi	Media	6.9	7.5	7.2
	Mediana	6.8	7.0	7.1
	Minimo	3.4	5.6	3.7
	Massimo	13.7	10.0	14.6
	Deviazione Standard	1.7	0.9	1.8
Sezioni primavera	Media	8.9	9.2	9.5
	Mediana	8.8	9.6	9.3
	Minimo	4.1	6.1	4.4
	Massimo	14.2	10.0	16.5
	Deviazione Standard	2.3	1.1	1.6

*Per valore netto si intende il numero di bambini per educatore calcolato al netto delle ore di aggiornamento, coordinamento e formazione del personale educativo.

Fonte: Nostra elaborazione su dati SPI-ER 2014/2015

Bibliografia

- Antonelli , Maria Alessandra, e Veronica Grembi. *The More Public the More Private? Some Evidence from Childcare Providers*. CREI, 2010.
- Brilli, Ylenia, Daniela Del Boca, e Chiara Pronzato. *Exploring the Impacts of Public Childcare on Mothers and Children in Italy: Does Rationing Play a Role?* Bonn: IZA, 2011.
- Canali, Cinzia, Maurizio Roberto, Antonella Ricci, Marzia Sica, e Tiziano Vecchiato. «Servizi per l'infanzia: risorse e professionalità.» *Quaderno TFIEY n.2* (Compagnia di San Paolo e Fondazione Zancan), 2013.
- Capp. *La spesa sociale integrata nei distretti della Provincia di Modena*. Provincia di Modena, 2010, 53-76.
- CIFREL. *Servizi per l'infanzia. Un'indagine conoscitiva e alcuni suggerimenti per le politiche pubbliche*. Fondazione Cariplo, 2011.
- European Commission. *Use of childcare in the EU Member States and progress toward s the Barcelona targets*. RAND Europe, 2014.
- Fantozzi, Roberto. «Il "caro" asilo nido.» *Menabò di Etica e Economia*, 2016.
- Favaro, Graziella, Susanna Mantovani, e Tullia Musatti. *Nello stesso nido. Famiglie e bambini stranieri nei servizi educativi*. Franco Angeli, 2006.
- Giraldo, Anna, Giampiero Dalla Zuanna, e Enrico Rettore. *Childcare and participation at work in North-East Italy. Why do Italian and foreign mothers behave differently?* Department of Statistical Sciences. University of Padua, 2013.
- Guerra, Maria Cecilia, e Paolo Silvestri. *Federalismo e costi standard. Il caso dei nidi d'infanzia in Emilia-Romagna*. Ervet Capp, 2010.
- Istituto degli Innocenti. «Indagine sui costi di gestione, sul sistema tariffario e sui criteri di accesso dei nidi d'infanzia in Emilia-Romagna.» 2011.
- Istituto degli Innocenti. «Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia .» Firenze, 2012.
- Mari, Massimo. «Asili nido e servizi educativi per la prima infanzia. Contratti di categoria e costo del lavoro: un nodo da sciogliere.» 7 Marzo 2012. http://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Engine/RAServeFile.php/f/News/Asili_nido_e_servizi_educativi_per_la_prima_infanzia._Contratti_di_categoria_e_costo_del_lavoro%3B_un_nodo_da_sciogliere_MARI.pdf.
- Mari, Massimo. «La contrattualistica nei servizi educativi e nelle scuole per l'infanzia.» *Rivista delle politiche*, 2013: 75-84.

Mattesini, Mara. *I servizi dell'infanzia. Costi, forme di gestione, innovazione, percorsi di crescita*. Rimini: Maggioli Editore, 2008.

Ministero dell'Interno. «Certificati consuntivi.» 2014.
http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/certificati/index/codice_ente/2080500230/anno/2014/cod/4/md/0/tipo_modello/U.

Morabito, Alfredo. *Cooperare per l'infanzia. Una guida per lo sviluppo dei nidi e dei servizi*. Rimini: Maggioli Editore, 2011.

Regione Emilia-Romagna. «I servizi educativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna.» 2015.

The European Council. «Barcelona European Council.» Barcellona, 2002.

Vitali, Agnese, Francesco Billari, Alexia Prskawetz, e Maria Rita Testa. «Preference theory and low fertility: a comparative perspective.» *European Journal of Population*, 2009.

Atti Normativi

Regione Emilia-Romagna. *Delibera della Giunta regionale n. 85/2012*. “Direttiva in materia di requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia e relative norme procedurali. Disciplina dei servizi ricreativi e delle iniziative di conciliazione”.

Regione Emilia-Romagna. *Legge regionale 10 gennaio 2000, n.1*. “Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia”.

Regione Toscana. *Decreto del Presidente della Giunta regionale 30 luglio 2013, n. 41/R*. “Regolamento di attuazione dell'articolo 4 bis della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro” in materia di servizi educativi per la prima infanzia”.