

ASILI NIDI E LIVELLI DI GOVERNO:  
EVIDENZE DA UNA PRIMA RICOGNIZIONE DEI COMUNI ITALIANI

MARIA ALESSANDRA ANTONELLI E VERONICA GREMBI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia

# **Asili nidi e livelli di governo: evidenze da una prima ricognizione dei comuni italiani\***

Maria Alessandra Antonelli

*Università di Roma “La Sapienza”*

[alessandra.antonelli@uniroma1.it](mailto:alessandra.antonelli@uniroma1.it)

Veronica Grembi

*Università Cattolica del Sacro Cuore*

[veronica.grembi@rm.unicatt.it](mailto:veronica.grembi@rm.unicatt.it)

**Abstract.** Questo lavoro costituisce una ricognizione empirica relativa al finanziamento e la fornitura dei servizi di asili nido. L’analisi- svolta attraverso l’esame delle leggi di bilancio nazionali e degli atti normativi regionali nonché dei dati sui bilanci consuntivi dei comuni italiani- è condotta su due livelli di indagine. Da un lato viene ricostruito il meccanismo di finanziamento del servizio mettendo in evidenza le interrelazioni tra i diversi livelli di governo-generalmente poco analizzati con le eccezioni di sanità ed istruzione-; dall’altro vengono presentati indicatori di domanda e di offerta del servizio in 20 cluster territoriali basati sui dati dei bilanci consuntivi comunali. Dall’analisi emerge che una eterogenea definizione del servizio può dar luogo ad interventi di programmazione da parte dei diversi livelli di governo non coordinati e che, la distribuzione territoriale della domanda e dell’offerta (costi) del servizio sono caratterizzati da diverse discrasie. Una razionalizzazione della spesa che tenga conto delle differenze territoriali sembra imporsi su un’eventuale suo aumento in termini assoluti.

**Classificazione JEL:** H44, H53, H72, H77

**Parole Chiave:** Asili nido, Livelli di governo, Spesa pubblica, Comuni

---

\* Siamo grate a Enrico Buglione e Marco Camilletti per i loro suggerimenti. I dati sono stati forniti dal Dipartimento sulla Finanza Locale del Ministero dell’Interno. Ci sentiamo particolarmente debitrice verso i componenti delle amministrazioni locali (regionali e comunali) che si sono resi disponibili a collaborare alla nostra ricerca nel corso delle interviste telefoniche da noi effettuate. La responsabilità di quanto scritto rimane unicamente nostra.

## ***1. Introduzione***

Gli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo di Lisbona in materia di servizi all'infanzia ha individuato per il 2010 il target del 33% di copertura relativo al servizio asili nido in ciascun Stato membro. Ciò significa che entro il 2010 il servizio dovrebbe garantire un 33% di risposta alla popolazione nella fascia 0-3 anni. L'Italia sembra ben lontana dal raggiungere questo obiettivo. L'attuale grado di copertura, così come definito dall'agenda di Lisbona, è di poco superiore al 10% (Conferenza Nazionale della Famiglia, 2007). Dato il contesto sovranazionale e l'accertato impatto positivo che le politiche di sviluppo dei servizi all'infanzia hanno sia sui tassi di fertilità che sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (Chiuri, 2000; Del Boca et al., 2005, 2007; Diprete et al. 2003; Kornstad et al., 2007) si è assistito negli ultimi anni ad un tentativo da parte dello Stato italiano di aumentare le risorse destinate all'ampliamento dell'offerta di asili nido nonché alla loro gestione.

Tuttavia l'efficacia di questo tentativo ha trovato due grossi ostacoli: il processo di decentramento oggetto delle riforme sotto il titolo di federalismo fiscale e l'assenza di criteri valutativi tratti da indagini di tipo empirico. Questo lavoro propone, utilizzando i dati dei bilanci consuntivi dei comuni italiani, un'analisi di come questi "ostacoli" di fatto agiscano a livello di programmazione e finanziamento del servizio nidi e dei criteri che più dovrebbero essere privilegiati nella gestione della spesa pubblica ad esso dedicata.

Il finanziamento degli asili nido, infatti, è definito all'interno del processo di decentralizzazione: diversi livelli di governo sono coinvolti sia nella programmazione che nella spesa per la gestione. A una pluralità di enti coinvolti corrisponde anche una pluralità di interpretazioni della finalità del servizio: talvolta inteso come servizio prettamente sociale e diretto quindi alla gestione, alternativamente, di situazioni di disagio, di inclusione/integrazione sociale o di conciliazione tra lavoro e famiglia, talvolta, invece, presentato come servizio educativo. Ciò assume particolarmente rilievo nell'attuale *framework* istituzionale in prospettiva federalista in cui le funzioni e i compiti dei diversi livelli di governo dovrebbero essere definiti in modo coordinato in modo tale da garantire il raccordo tra l'implementazione delle politiche a livello locale e gli obiettivi prefissati a livello centrale (Gori e Zanardi, 2008)<sup>1</sup>.

La coesistenza a diversi livelli di governo di finalità diverse rende difficile la valutazione ex post dell'efficacia del servizio stesso. In altre parole la caratteristica dei servizi pubblici per cui essi tendono a raggiungere molteplici obiettivi (Balassone et al. 2002), viene nel caso dei nidi complicata dal fatto che sono i diversi centri di responsabilità a promuovere i diversi obiettivi ed

---

<sup>1</sup> Il coordinamento è stato oggetto di studio particolarmente per materie relative alla Sanità, ma in misura molto minore per la maggior parte dei servizi pubblici.

essendo la fornitura del servizio il risultato dell'azione congiunta di ognuno di essi può accadere che la finalità perseguita dall'uno infici quella dell'altro. Se dovessimo alla fine la valutazione dell'efficacia del servizio nidi, intesa come capacità dello stesso di raggiungere il suo scopo, potremmo distinguere almeno tre tipi di efficacia: un'efficacia primaria del servizio intesa come capacità dello stesso di rispondere alla domanda (effettiva o potenziale) relativa ad esso; un'efficacia secondaria corrispondente alla capacità di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, e un'efficacia terziaria laddove il servizio possa arrivare ad incidere sulle scelte relative alla fertilità. In realtà il ranking è solo apparentemente cardinale: i tre obiettivi potrebbero teoricamente coincidere e interagire. Tuttavia laddove sia prevalente una gestione del servizio ai fini di risolvere situazioni di disagio sociale può essere difficile argomentare che esso (almeno nella sua forma pubblica) vado realmente a sollevare, ad esempio, problemi di efficacia secondaria.

La disamina delle componenti dell'offerta e della domanda costituisce, perciò, un passo fondamentale nel delineare l'attuale stato di fornitura del servizio e, soprattutto, della sua efficacia almeno in termini primari. L'utilizzo dei dati a livello comunale per l'anno 2005, consente di iniziare tentativamente una valutazione anche delle variabili sociali che, come è emerso da precedenti studi (Del Boca e Locatelli, 2002; Del Boca e al. 2005; 2006), dovrebbero essere pesate adeguatamente in sede di definizione delle politiche sociali. È stato, ad esempio, mostrato come nei paesi del sud Europa in termini di quella definita come efficacia secondaria e terziaria, siano molto più incisivi interventi di ridefinizione del mercato del lavoro (lavoro più flessibile con possibilità di part time) che non politiche di sostegno con trasferimenti alle famiglie. Ancora, è stato notato anche nelle ricognizioni di organizzazione internazionali (OECD 2007) che il tasso dei bambini frequentanti la scuola materna in Italia è pari circa all'unità, agli stessi livelli dei paesi scandinavi, pur in presenza di quegli stessi legami familiari che spesso sono adottati come motivazione per il mancato utilizzo degli asili nido. Di questi diversi elementi, spesso anche culturali, occorre tener presente nella programmazione della spesa pubblica per i nidi.

Il lavoro è diviso in tre parti. Nella prima parte viene ricostruito l'iter normativo che ha condotto alla costituzione del servizio nidi e le diverse interpretazioni che relativamente ad esso sono emerse attraverso le normative. Nella seconda parte un quadro dei principali interventi a livello di finanza nazionale e dei relativi provvedimenti regionali viene fornito in collegamento anche con la ricostruzione dei principali criteri in base ai quali i fondi per il servizio sono distribuiti dalle regioni ai comuni. La terza parte è dedicata alla presentazione del dataset e alla presentazione dei principali indicatori di domanda ed offerta (costo) del servizio a livello dei 20 cluster territoriali definiti.

## ***2. Il servizio e la sua definizione***

Il servizio asili nidi nasce in Italia parallelamente alla creazione delle regioni e all'attuarsi quindi di un primo processo di decentralizzazione. Da allora le normative che si sono succedute hanno alternato varie definizioni, aprendo il fianco a varie interpretazioni, del servizio nidi. La prima legge che ha introdotto gli asili nido- legge 6/12/1971 n. 1044 "Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato"- ha definito il servizio come "*un servizio sociale di interesse pubblico... con lo scopo di provvedere alla temporanea custodia dei bambini, per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale*". La medesima legge ha poi predisposto lo stanziamento di fondi speciali alle regioni per la concessione di contributi ai comuni per la costruzione e gestione di asili nido (3800 istituti) nel periodo 1972-1976. Il cambiamento del contesto socio-economico italiano negli anni immediatamente successivi ha determinato un eccesso di domanda per servizi all'infanzia rispetto all'offerta disponibile. Al fine di contrastare questa situazione e provvedere ad un'espansione dell'offerta, la legge 28/7/1997 n. 285 ha istituito un *Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza* che alimentasse trasferimenti alle regioni e da queste ai comuni. Lo scopo del provvedimento era, tra le altre cose, promuovere servizi aggiuntivi all'infanzia (con fini ludici ed educativi), che si differenziano dai nidi per una maggiore flessibilità organizzativa (ad es. possono essere condotti su base familiare) e prevedono orari di apertura più limitati.

Con la successiva legge 8/11/2000 n. 328 sono state poi definite le linee guida per i servizi sociali- all'interno della cui categoria sono stati de facto inclusi anche gli asili nido- ed è stato istituito il *Fondo per le Politiche Sociali* dove tutti i fondi precedentemente istituiti in termini di politiche sociali, compreso il *Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza*, sono stati inclusi. In particolare, la legge ha previsto un sistema integrato di servizi sociali gestito dalle regioni, dai comuni e dallo Stato (secondo le rispettive classificazioni di funzioni stabilite con il D.Lgs. 31/3/1998 n. 112).

Con la finanziaria 2002 (legge 28/12/2001 n. 448), che istituiva un fondo speciale per la costruzione di nuovi asili nido (poi dichiarato incostituzionale), gli asili nido sono stati definiti come strutture in grado di migliorare l'educazione e la socializzazione dei bambini minori di 3 anni. Contemporaneamente, in accordo con la visione che sembra proposta anche dalla Corte Costituzionale, alcune regioni (ad esempio Toscana, Liguria, Emilia Romagna) hanno cominciato a proporre contesti normativi in cui il servizio nidi ricopre il ruolo di servizio educativo piuttosto che di servizio sociale.

Di fatto non esiste una visione univoca del servizio: a livello nazionale il servizio tende ad essere visto come servizio educativo<sup>2</sup> e le sue finalità appaiono connesse alla conciliazione delle responsabilità lavoro-famiglia specialmente nella prospettiva di facilitare la partecipazione femminile al mercato del lavoro. La stessa interpretazione prevale a livello europeo laddove si verificano gli elementi relativi ai finanziamenti per la costruzione di nuovi nidi. A livello regionale, invece, la tendenza generale è quella dell'interpretazione del servizio in termini di servizio sociale che in quanto tale ha lo scopo primariamente di risolvere questioni di disagio e di integrazione sociale.

### ***3. Dalle finanziarie nazionali ai provvedimenti regionali***

A partire dalla Legge Finanziaria per il 2002 (Legge n.448/2001), lo Stato ha intrapreso una politica di sviluppo degli asili nido al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. In particolare, la Finanziaria del 2002 ha tentato di istituire un Fondo per gli asili nido destinato alla costruzione e gestione di asili nido, nonché all'istituzione di micro nidi nei luoghi di lavoro: lo stanziamento previsto era di 300 milioni di euro per il triennio 2002-2004 (*tab.1*). I criteri di ripartizione del Fondo tra le regioni erano basati su alcuni indicatori forniti dall'ISTAT, in particolare: il tasso demografico 0-2 anni (nella misura del 50% delle risorse), il tasso di occupazione femminile (nella misura del 20% delle risorse), il tasso di disoccupazione femminile (nella misura del 15% delle risorse) e il fabbisogno teorico secondo il criterio delle liste di attesa (nella misura del 15% delle risorse). Sulla base di tali criteri la macroarea Sud ed Isole hanno ottenuto trasferimenti pari circa al 34% del Fondo in ciascuno degli anni considerati (*tab.2*).

Dopo una prima fase di avvio, però, il Fondo è stato dichiarato incostituzionale- e conseguentemente cancellato- dalla decisione n. 370/2003 della Corte Costituzionale. Essendo, infatti, un Fondo con vincolo di destinazione, esso risultava inammissibile in quanto in violazione dell'art. 119 della Costituzione. La nuova disposizione costituzionale ha, infatti, tipizzato le fonti di entrata delle regioni e degli enti locali prevedendo solo due tipi di trasferimento da parte dello Stato ai livelli di governo inferiori: il fondo perequativo senza vincoli di destinazione e gli interventi speciali, assegnati come trasferimento a carattere selettivo e non a tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. La Corte ha accolto la tesi secondo cui il provvedimento violava l'autonomia regionale a causa del suo vincolo di destinazione. Non è stato, invece, dato rilievo all'argomentazione, sostenuta e accolta da molte regioni, secondo cui la disciplina degli asili nido rientra nelle materie dell'assistenza e dei servizi sociali che l'art. 117 della Costituzione attribuisce

---

<sup>2</sup> A livello internazionale è piuttosto significativo il caso della Spagna dove il servizio asili nido rientra sotto le competenze del Ministero dell'Istruzione.

alla competenza legislativa residuale delle regioni perché - ha sottolineato la Corte - l'evoluzione della legislazione in tema di asili nido, ha attribuito al servizio in esame, come già prima sottolineato, anche una funzione educativa e formativa oltre che una funzione meramente sociale e di conciliazione lavoro-famiglia (sentenza n. 370/2003).

**Tabella 1. Leggi finanziarie nazionali e asili nido**

<b>Leggi finanziarie</b>	<b>Strumenti</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Obiettivi</b>	<b>Trasferimento (mln di euro)</b>
28/12/2001 n. 448	Fondo per asili nido (trasferimento diretto)	Regioni	Costruzione e gestione di nidi e micro-nidi all'interno del luogo di lavoro	50 per il 2002 100 per il 2003 150 per il 2004
27/12/2002 n. 289	Fondo destinato ai datori di lavoro per la costruzione di nidi e micro-nidi all'interno del luogo di lavoro (credito facilitato)	Datori di lavoro	Costruzione di nidi e micro-nidi all'interno del luogo di lavoro	10 per il 2003
24/12/2003 n. 350	Aumento delle risorse destinate al fondo nazionale per le politiche sociali	Regioni	Ampliamento dell'offerta di servizi all'infanzia (nidi, nidi famiglia, micro nidi ecc.)	67 per il 2004
23/12/2005 n. 266	Credito d'imposta	Utenti di asili nido	Riduzione della compartecipazione al costo del servizio per le famiglie	Credito di imposta del 19% con un limite massimo di 632 euro per bambino
27/12/2006 n. 296	Trasferimenti diretti	Regioni	Piano speciale per lo sviluppo di un sistema territoriale di servizi all'infanzia: aumento del numero degli asili nido e di servizi ad essi alternativi (micro-nidi, nidi in famiglia, nidi nel luogo di lavoro)	100 per il 2007 100 per il 2008 100 per il 2009
24/12/2007 n.244	Trasferimenti diretti	Regioni	Piano speciale per i servizi all'infanzia: aumento del numero degli asili nido e di servizi ad essi alternativi (micro-nidi, nidi in famiglia, nidi nel luogo di lavoro)	25 per il 2007

Fonte: <http://www.camera.it>

**Tabella 2. Fondo Speciale Asili Nido 2002-2004 (L. F. 2002)**

<b>Macroaree</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Nord Ovest	13.063.145	26.278.591	36.958.019
Nord Est	9.250.240	18.425.721	27.287.874
Centro	10.654.583	21.267.593	32.884.979
Sud e Isole	17.032.033	34.028.095	52.868.839

L'impegno dello Stato nell'ampliare l'offerta dei nidi risulta essere una costante anche nelle manovre di bilancio degli anni successivi al 2002. La Legge Finanziaria per il 2003 ha istituito un Fondo destinato ai datori di lavoro per la creazione di asili nido e micro-nidi all'interno dei posti di lavoro; la Legge Finanziaria per il 2004 (L. 350/2003) ha stabilito che una parte del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali fosse espressamente destinato alla costituzione di servizi per la prima infanzia. Entrambe le manovre, peraltro, sono state, ancora una volta, abrogate con sentenza n. 423/2004 della Corte Costituzionale che ne ha dichiarato l'incostituzionalità sulla base delle medesime motivazioni addotte per la decisione circa il Fondo del 2002 nonché per la natura "permanente" e non "una tantum" dei trasferimenti che ne sarebbero derivati. Coerentemente a questa indicazione, con la Legge Finanziaria per il 2007 e il 2008 si sono assunte misure straordinarie per l'ampliamento dei servizi all'infanzia (tra cui gli asili nido)<sup>3</sup>. Con questo nuovo provvedimento, nuovamente la porzione più consistente dei trasferimenti (dal 32% per il 2007 a circa il 46% per il 2009) è destinata al Sud e le Isole (tab.3). Tuttavia alcune regioni non avevano provveduto, ancora nel secondo semestre del 2008, ad adottare quei piani regionali considerati requisito imprescindibile per l'erogazione dei fondi stessi.

**Tabella 3. Piano Asili nido (2007-2009)**

<b>Macroaree</b>	<b>2007<sup>(a)</sup></b>	<b>2008<sup>(e)</sup></b>	<b>2009<sup>(e)</sup></b>
Nord Ovest	27.521.629	40.586.933	19.658.307
Nord Est	20.901.575 <sup>(b)</sup>	32.189.870	15.591.184
Centro	23.408.099 <sup>(c)</sup>	39.178.614	18.976.187
Sud e Isole	33.177.489 <sup>(d)</sup>	94.506.584	45.774.322

Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento Politiche per la Famiglia

(a) risorse impegnate nel 2007 ed erogate

(b) il dato non include le erogazioni a favore della provincia di Bolzano per la mancata adozione del Piano Provinciale vincolante per procedere all'assegnazione dei fondi.

(c) il dato non include le erogazioni a favore della regione Abruzzo per la mancata adozione del Piano Regionale vincolante per procedere all'assegnazione dei fondi.

(d) il dato non include le erogazioni a favore delle regioni Campania e Calabria per la mancata adozione del Piano Regionale vincolante per procedere all'assegnazione dei fondi.

(e) risorse impegnate.

Le regioni sono, infatti, responsabili dell'allocazione delle risorse ai livelli più bassi di governo. In tal senso, il finanziamento delle regioni può essere distribuito 1) alle province, che svolgono principalmente un'attività di controllo e di formazione del personale educatore; 2) ai

<sup>3</sup> Gli stanziamenti delle Leggi Finanziarie 2007 e 2008 rispecchiano la programmazione prevista nel Piano straordinario per i servizi della prima infanzia istituito il 26 settembre 2006 dall'intesa in Conferenza unificata tra governo, regioni e autonomie locali. In quella sede è stato stabilito lo stanziamento di 774 milioni di euro di cui 492 risorse statali e 288 co-finanziamenti regionali. Della cifra complessiva quasi 35 milioni di euro sono stati riservati alle "sezioni primavera".



comuni con la doppia finalità da un lato di gestire i nidi esistenti<sup>4</sup> prevedendone eventualmente l'ampliamento e la loro ristrutturazione, e dall'altro di finanziare nuovi nidi, sia privati che pubblici; 3) a privati sulla base di progetti indipendenti, quali, ad esempio, quelli relativi alla costruzione di nidi nei posti di lavoro.

Mentre un trend comune caratterizza le regioni, senza distinzioni tra quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, relativamente all'assenza di criteri stabiliti con cui regolare l'offerta del servizio privato, i criteri per l'allocazione dei fondi ai comuni, inclusi in quella zona d'ombra nei rapporti tra regioni e comuni costituita dalla gestione finanziaria, variano da regione a regione e a seconda che la finalità del finanziamento sia quella della gestione di strutture esistenti piuttosto che della costruzione di nuove.

Per quanto riguarda la gestione, in mancanza di qualsiasi valutazione sull'efficienza ed efficacia delle strutture esistenti, molte regioni seguono parametri allocativi basati su criteri prettamente demografici<sup>5</sup>. Tali criteri possono o meno essere combinati con quelli legati all'uso del servizio, che si riferiscono al numero dei bambini frequentanti, spesso calcolato nei più svariati modi (media, indice, classi dimensionali)<sup>6</sup>. Caratteristiche strutturali e operative delle strutture operanti nel territorio possono ugualmente essere prese in considerazione: dal numero dei posti disponibili al numero dei giorni d'apertura<sup>7</sup>. Tuttavia un peso pari a quello dei parametri relativi all'uso del servizio è svolto solo da criteri residuali tra i quali, in molti casi, non manca il riferimento al criterio della spesa storica.

#### ***Tabella 4. Criteri di ripartizione fondi Regioni-Comuni***

---

<sup>4</sup> O di posti riservati al comune in nidi privati.

<sup>5</sup> La Campania considera sia il numero dei residenti minori di 2 anni sia la popolazione femminile fertile (% 15-49 anni), mentre la Liguria considera il numero dei residenti minori di 3 anni. IL 30% dei fondi regionali è assegnato sulla base del numero dei residenti sotto i due anni (a livello provinciale) in Emilia Romagna. Le Marche adottano un sistema a quota fissa: 1.550 euro per bambino se la popolazione comunale è  $\leq 5.000$ ; 1.500 euro per bambino se la popolazione comunale è compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti; 1.400 euro per bambino se la popolazione comunale è  $> 15.000$ .

<sup>6</sup> In Abruzzo, la media è calcolata in riferimento al mese "più affollato." L'indice usato dal Lazio è pari al rapporto tra una quota fissa (basata sul numero dei posti disponibili) e la media dei bambini frequentanti. In Basilicata vengono stabilite delle quote fisse (che possono arrivare fino al 45% dello stanziamento regionale) stanziato sulla base dei bambini iscritti: per un numero di bambini iscritti  $\leq 15$ , il finanziamento al comune è pari a 10.010 euro; a 11.090 euro se il numero dei bambini varia tra 15 e 30; a 13.000 euro, se il numero è  $> 30$ .

<sup>7</sup> Ad esempio, nel Lazio una quota fissa è attribuita in base al numero dei posti disponibili: sono stanziati fino a 15.000 euro per i comuni con posti disponibili minori o uguali a 40; 20.000 euro se i posti sono  $\leq 50$ ; 25.000 euro se sono  $> 50$ . La Valle d'Aosta adotta una specie di sistema a capitazione: 4.900 euro per bambino calcolato sia sulla base dei fondi disponibili sia sul numero dei posti disponibili come rilevati nell'anno precedente incrementato del 5%.

<b>Regioni</b>	<b>Criteri demografici</b>	<b>Criteri relativi all'uso del servizio (frequentanti o iscritti)</b>	<b>Criteri relativi a caratteristiche strutturali e operative delle strutture</b>	<b>Criteri residuali</b>
Abruzzo			*	
Basilicata		*		
Calabria	*			*
Campania	*			
Emilia Romagna		*		
Friuli Venezia Giulia	*		*	*
Lazio		*	*	*
Liguria	*			
Lombardia				*
Marche		*	*	*
Molise		*		*
Piemonte				*
Provincia di Bolzano		*		
Provincia di Trento		*	*	
Puglia		*		*
Sardegna	*			*
Sicilia				*
Toscana	*	*		
Umbria		*	*	*
Valle d'Aosta			*	*
Veneto		*	*	*

Fonte: Siti web regionali e interviste ad amministrazioni regionali a integrazione.

Dalla ricognizione effettuata (tab. 4), è emerso che nessuno dei criteri generalmente adottati nel finanziamento della gestione fa riferimento alle condizioni di lavoro femminili dei residenti nel comune. L'adozione di parametri prettamente demografici è coerente con gli indicatori prevalentemente utilizzati anche in fase di programmazione dell'offerta, relativi alla copertura territoriale del servizio fissata pari al rapporto tra il numero dei residenti sotto una certa soglia d'età (ad es. nelle ricognizioni ISTAT, 0-2 anni) in comuni coperti dal servizio sul totale della popolazione di riferimento (0-2 anni) residente nella regione (indicatore di domanda potenziale). L'indicatore di copertura territoriale del servizio così definito viene spesso richiamato nei dibattiti relativi all'utilizzo e alle auspicabili dinamiche di ampliamento di esso (Gori e Zanardi 2008). Tuttavia, questo indicatore può essere piuttosto fuorviante nel senso di non garantire un'allocatione efficace del finanziamento pubblico. Un indicatore che non tenga conto della domanda effettiva per l'uso del servizio prescinde dalle decisioni individuali e dalle motivazioni che possono indurre gli agenti a far richiesta del servizio. In altre parole l'indicatore a cui più spesso si fa ricorso rischia di

individuare il gruppo dei potenziali beneficiari in maniera non corretta: occorre perciò sviluppare una coerente distinzione tra domanda potenziale e domanda effettiva.

#### **4. Il Dataset**

Trasferiti i fondi alle autorità comunali, esse diventano direttamente responsabili della gestione e allocazione delle risorse. Tuttavia c'è una generale mancanza di studi empirici quando si tratti del raccordo regioni-comuni e attività dei comuni. Questa generale mancanza rispecchia una generale assenza di valutazioni di performance a livello territoriale. Due eccezioni sono costituite dal Rapporto ISAE sulla finanza pubblica (ISAE 2008) in cui spazio è stato dedicato all'analisi del gap tra spese aggregate standard e fabbisogno effettivo (Catapano e al. 2008), e dall'indagine censuaria annua dell'ISTAT sui servizi sociali dei comuni disponibile dal 2003 al 2005 (ISTAT 2008). Mentre il primo lavoro fa ricorso ai dati del Ministero dell'Interno, l'ISTAT basa le sue inferenze sui dati derivati da questionari spediti direttamente alle amministrazioni locali le quali provvedono a riempirli. Il vantaggio di questa seconda fonte di dati è che essa si concentra in modo specifico sulla fornitura dei servizi da parte dei comuni, arrivando perciò a considerevoli livelli di dettaglio. Tuttavia le percentuali di non risposta in questa campionatura sono particolarmente incisive per le regioni del Sud: per i dati 2005 (ISTAT 2008) quasi il 27% dei comuni di Sardegna e Calabria non aveva risposto al questionario dell'indagine-le cui risposte specialmente in termini di copertura e spesa vanno pesate tenendo conto di anche di questa percentuale- la stessa percentuale scende di poco - al 21%- per i comuni siciliani. Di conseguenza le regioni destinate a maggiori stanziamenti sulla base delle ripartizioni del Piano Asili Nido del 2007<sup>8</sup>, finiscono per pesare di meno nella ricognizione del servizio. Per evitare questi problemi di *self selection*, la ricognizione che segue è basata sui dati dei consuntivi di bilancio comunali che i Comuni devono depositare presso il Ministero dell'Interno e da questi resi pubblici<sup>9</sup>. Questa scelta consente di sfruttare la possibilità di verificare gli indicatori proposti nella serie storica disponibile presso il Ministero e comprensiva degli anni 1998-2006.

I dati utilizzati riportano la situazione della spesa pubblica e la domanda e offerta del servizio per il 2005. Nel 2005 risultano 8111 comuni in totale: per ciascuno di essi le voci dei consuntivi di interesse sono essenzialmente quattro: due relative alle spese in conto corrente e in conto capitale per asili nido, servizi all'infanzia<sup>10</sup> e per i minori (rispettivamente *quadro 4* e *5*), le restanti due riguardano i servizi a domanda individuale tra cui rientrano anche gli asili nido (*quadro 14* e *17*). Le ultime due voci consentono di reperire informazioni più specifiche sulla fornitura del

---

<sup>8</sup> Si veda quanto riportato nella tabella 3.

<sup>9</sup> [http://finanzalocale.interno.it/sitophp/home\\_finloc.php?Titolo=Certificati+Consuntivi](http://finanzalocale.interno.it/sitophp/home_finloc.php?Titolo=Certificati+Consuntivi).

<sup>10</sup> Come spesa indipendente dalle spese per le scuole materne.

servizio laddove le prime due danno valori solo aggregati<sup>11</sup>. Alla fine i dati reperiti riguardano le seguenti voci:

- numero degli asili nido pubblici;
- numero dei posti disponibili;
- numero di addetti agli asili (con distinzione dei soggetti educatori);
- numero di domande pervenute;
- numero di bambini frequentanti;
- numero di domande soddisfatte (indicatore di efficacia);
- forma di gestione;
- proventi totali;
- costi totali diretti;
- spese correnti e spese in conto capitale per asili nido, servizi all'infanzia e minori.

Da una prima analisi dei dati emerge che solo una piccola parte dei comuni è coperto dal servizio. Presentando il dataset valori missing per alcune variabili- tra cui quelle di interesse per questo lavoro- sono considerati come coperti dal servizio tutti quei comuni in cui o la variabile costo totale diretto fosse diverso da zero, o, in mancanza di questo dato, il numero dei nidi fosse diverso da zero<sup>12</sup>. Una mera ricognizione relativa alla copertura non dovrebbe tuttavia essere considerata in alcun senso indicativa dell'efficacia/inefficacia del servizio. Per procedere in questo senso, i comuni sono stati aggregati in unità assimilabili per caratteristiche sociali e territoriali, secondo raggruppamenti per 5 classi di popolazione poi scomposti a livello delle quattro macroaree, per un totale di 20 clusters. Le classi di popolazione distinguono i comuni in piccolissimi (popolazione minore o uguale a 5.000 abitanti), piccoli (popolazione tra 5.000 e 10.000 abitanti), medi (abitanti tra 10.000 e 20.000), medio grandi (abitanti tra 20.000 e 60.000) e grandi (abitanti superiori a 60.000).

Il campione finale delle indagini risulta perciò composto per quasi il 50% da comuni piccolissimi e piccoli, per un totale complessivo di 1491 comuni (tab.4) corrispondenti al 18% dei comuni italiani.

**Tabella 5. Comuni Inclusi/Coperti dal servizio (per classi di popolazione)**

<b>Popolazione</b>	<b>Comuni Inclusi</b>	<b>Percentuale del campione</b>
<5000	337	22,60

<sup>11</sup> Le informazioni relative soprattutto alla spesa in conto capitale non consentono di essere sfruttate appieno nel contesto di un'analisi cross-section

<sup>12</sup> Il costo può essere positivo con nidi uguali a zero nel caso, ad esempio, di unioni di comuni. Qualora un comune riporti i costi totali diretti pari a zero e numero di nidi missing, l'osservazione è stata esclusa da dataset.

5001-10000	416	27,90
10001-20000	379	25,42
20001-60000	268	17,97
>60001	91	6,10
Total	1491	100,00

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Come ragionevole aspettarsi, la maggior parte dei grandi (84%) e medio grandi (68%) comuni è provvisto del servizio (tab.6): la percentuale decresce con le dimensioni dei comuni, fino al limite inferiore dei comuni piccolissimi che presentano un tasso di copertura del 6%.

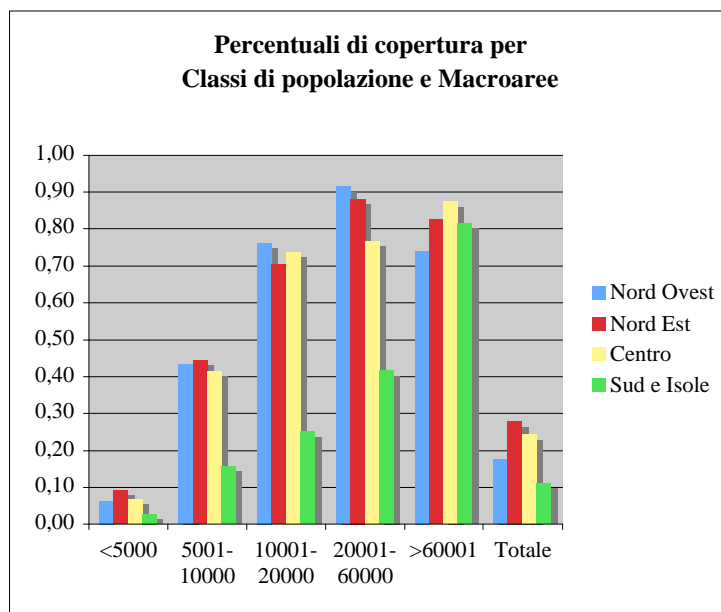
Tabella 6. Comuni inclusi per popolazione e regione

Regioni	Popolazione					Totale	% comuni coperti per regione
	<5000	5001-10000	10001-20000	20001-60000	>60001		
Abruzzo	4	7	6	9	2	28	0,09
Basilicata	4	6	7	1	1	19	0,15
Calabria	5	4	3	3	5	20	0,05
Campania	5	3	2	10	5	25	0,05
Emilia Romagna	39	78	50	19	12	198	0,58
Friuli VG	10	12	12	3	2	39	0,18
Lazio	8	9	15	19	3	54	0,14
Liguria	13	14	10	7	3	47	0,20
Lombardia	90	117	89	52	11	359	0,23
Marche	24	26	14	11	3	78	0,32
Molise	0	0	0	3	0	3	0,02
Piemonte	40	28	26	24	4	122	0,10
Puglia	1	6	13	18	8	46	0,18
Sardegna	12	5	6	7	3	33	0,09
Sicilia	14	31	25	25	9	104	0,27
Toscana	18	34	42	24	11	129	0,45
Trentino	15	6	3	1	2	27	0,08
Umbria	6	4	10	6	2	28	0,30
Valle d'Aosta	12	0	0	1	0	13	0,18
Veneto	17	26	46	25	5	119	0,20
<b>Totale</b>	<b>337</b>	<b>416</b>	<b>379</b>	<b>268</b>	<b>91</b>	<b>1491</b>	<b>0,18</b>
<b>% comuni coperti su totale comuni italiani per classe</b>	<b>0,06</b>	<b>0,35</b>	<b>0,57</b>	<b>0,68</b>	<b>0,84</b>	<b>0,18</b>	

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Le regioni maggiormente coperte (rispetto al rispettivo numero dei comuni) sono Emilia Romagna (58%) e Toscana (45%). Quando dalla dimensione regionale si passi ad aggregati di area, sono i comuni medio-grandi del Nord Ovest ad avere tassi di copertura quasi prossimi all'unità (92%), mentre i comuni del Sud e delle Isole risultano in generale poco coperti con eccezione dei comuni grandi (82% rispetto al 42% dei comuni medio-grandi) (fig. 1). In generale sono il Nord-Est e il Centro le aree maggiormente coperte.

**Figura 1.**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Dovendo trascurare per mancanza di dati disponibili, le informazioni relative ai nidi privati, la sola informazione relativa al numero dei nidi pubblici dislocati nelle rispettive macroaree può non essere completamente esplicativa<sup>13</sup>. La maggior parte dei nidi pubblici, così come la maggioranza di quelli operanti nei luoghi di lavoro (Landuzzi 2005) è collocato nelle regioni del nord<sup>14</sup> (tab.7). Il risultato può avere una successiva specificazione quando l'attenzione sia rivolta al bacino effettivo di copertura del servizio. A tal fine occorre tener presenti le considerazioni relative a domanda potenziale e domanda effettiva.

**Tabella 7. Asili Nido Pubblici<sup>15</sup>**

Macro Area	N di Nidi Pubblici
Nord Ovest	1002
Nord Est	770
Centro	881
Sud e Isole	370

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell'Interno

<sup>13</sup> Specialmente in una dimensione cross-sectional quale la presente.

<sup>14</sup> Regioni come la Sicilia, in realtà, investono molto nella creazione di nidi presso il luogo di lavoro, senza peraltro ottenere risultati positivi (i bandi vanno spesso deserti oppure non assegnati per mancanza di requisiti).

<sup>15</sup> Secondo quanto riportato dal Centro Nazionale di Documentazione Infanzia e Adolescenza (2006) e da nostre ricognizioni con organizzazioni private, gli asili nido privati per le stesse zone risulterebbero: Nord Ovest 337, Nord Est 836, Centro 382, Sud e Isole 437. Tuttavia il dato del Nord Est risulta particolarmente stupefacente e probabilmente dovuto a computazioni diverse da quanto avviene nelle altre macroaree (ad es. laddove si tenga conto anche dei micro-nidi piuttosto dei soli nidi etc.). In generale, dal computo sono esclusi i nidi locati nei luoghi di lavoro.

#### 4.1. La domanda del servizio

Esistono almeno due definizioni di domanda per il servizio asili nido: una potenziale e una effettiva. La domanda potenziale è data dal numero dei residenti sotto una certa soglia d'età (2 o 3 anni) utenti potenziali del servizio in questione. L'adozione di questo tipo di domanda nella definizione delle politiche pubbliche per la costruzione e gestione di nidi così come nell'allocazione delle risorse, rispecchia un puro elemento demografico, ma trascura totalmente qualsiasi elemento socio-culturale del contesto in cui il servizio dovrebbe essere potenziato. Si assume, cioè, da un lato che le preferenze dei genitori- fruitori diretti del servizio- siano omogenee in tutto il territorio (nazionale o- nella prospettiva di Lisbona- sopranazionale) e dall'altro che i nidi siano dei perfetti sostituti di servizi alternativi verso cui eventuali differenze nelle preferenze individuali possano dirigersi (ad es. assistenza di altri familiari quali i nonni). Questo tipo di interpretazione tende a soffrire di un eccessivo grado di semplificazione di una realtà assai caleoscopica quale quella delle decisioni genitoriali in merito alla cura della prole nei primissimi anni di vita. In altre parole le differenze socio-culturali dovrebbero essere tenute in considerazione nel momento dell'implementazione di politiche che abbiano lo specifico intento di modificare il comportamento attuale degli agenti (ad es. aumentare l'offerta di lavoro femminile o aumentare i tassi di fertilità). Nell'*Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane* condotta dalla Banca d'Italia (2006) su un campione di famiglie<sup>16</sup>, emerge che, in generale, l'uso del servizio si attesta su percentuali basse anche in realtà dove sembra scarsamente giustificabile che lo scarso uso sia da ricollegarsi a una scarsa offerta (ad es. Lombardia, Piemonte, Veneto). L'analisi comparata delle tabelle 8 e 9 fornisce, però, alcune chiavi di lettura del fenomeno. Nel caso del Veneto, ad esempio, il non elevato ricorso al nido può essere, in parte, dovuto agli elevati costi del servizio che- per gli intervistati- costituiscono una sorta di barriera di accesso all'uso<sup>17</sup>. Si nota, inoltre, come a parità di uso del servizio (sia privato che pubblico), l'orario in cui si tende a lasciare il bambino all'asilo nido cambia (tab. 9).

**Tabella 8. Indagine sui bilanci delle famiglie di Banca d'Italia- Uso del servizio**

<b>Regioni</b>	<b>Famiglie che usano il servizio* (valori %)</b>	<b>Famiglie che non usano il servizio (valori %)</b>
Abruzzo	36	64
Basilicata	0	100
Campania	11	89
Calabria	3	97

<sup>16</sup> Va ricordato che il campione utilizzato dalla Banca d'Italia è stato estratto per un'indagine sui bilanci delle famiglie italiane e non per una specifica indagine sui servizi alla prima infanzia. Pertanto, esso potrebbe risultare non rappresentativo rispetto a quest'ultimo fine.

<sup>17</sup> A tale riguardo considerazioni più precise potrebbero essere fatte considerando anche i dati sul reddito al momento non inseriti nell'analisi poiché in fase di nostra elaborazione.

Emilia Romagna	43	57
Friuli V. G.	19	81
Lazio	26	74
Liguria	50	50
Lombardia	23	77
Marche	18	82
Molise	0	100
Piemonte	17	83
Puglia	0	100
Sardegna	31	69
Sicilia	5	95
Toscana	36	64
Trentino A. A.	23	77
Umbria	22	78
Valle D'Aosta	0	100
Veneto	17	83

Fonte: nostra elaborazione su dati Banca d'Italia

\*sul totale delle famiglie intervistate con bambini <3 anni

**Tabella 9. Indagine sui bilanci delle famiglie di Banca d'Italia- Ore di utilizzo e costo del servizio**

<b>Regioni</b>	<b>% Famiglie che fanno uso del servizio*</b>	<b>Ore di utilizzo (media)</b>	<b>Costo del servizio (media) in euro</b>
Piemonte	0,17	7	231
Lombardia	0,23	7	237
Friuli Venezia Giulia	0,19	5	298
Liguria	0,50	8	153
Trentino Alto Adige	0,23	6	183
Veneto	0,17	6	400
Emilia Romagna	0,43	6	232
Toscana	0,36	5	256
Umbria	0,22	6	51
Marche	0,18	6	280
Lazio	0,26	7	250
Abruzzo	0,36	4	130
Campania	0,11	7	250
Calabria	0,03	5	200
Sicilia	0,05	4	155
Sardegna	0,30	5	152

Fonte: nostre elaborazioni su dati Banca d'Italia

\*Sul totale delle famiglie intervistate con bambini <3 anni

In alcune regioni (Valle d'Aosta, Puglia e Basilicata) nessuna delle famiglie intervistate nell'indagine campionaria con figli minori di 3 anni è risultata utilizzatrice dei servizi del nido. Le ragioni prevalentemente addotte per il non utilizzo assumono carattere abbastanza omogeneo all'interno di macroaree (tab.10).

**Tabella 10. Motivazioni non uso del servizio (valori percentuali).**



Regioni	Rigidità degli orari	Costi elevati	Localizzazione	Carenza di posti	Insoddisfazione per il servizio come strumento di crescita*	Preferenza per l'assistenza parentale**	Altro	Totale
Abruzzo	10	13	13	6	17	27	13	100
Basilicata	0	60	0	0	0	40	0	100
Campania	0	100	0	0	0	0	0	100
Calabria	0	50	0	13	13	13	13	100
Emilia R.	11	47	5	5	5	21	5	100
Friuli V. G.	7	53	0	7	0	20	13	100
Lazio	0	43	0	7	7	29	14	100
Liguria	0	25	25	0	0	25	25	100
Lombardia	7	29	7	0	10	41	5	100
Marche	0	56	0	11	11	22	0	100
Molise	0	22	14	0	22	33	8	100
Piemonte	11	41	4	19	19	7	0	100
Puglia	0	100	0	0	0	0	0	100
Sardegna	0	22	56	0	0	22	0	100
Sicilia	3	43	8	3	11	22	11	100
Toscana	0	41	0	12	0	24	24	100
Trentino A.A.	9	18	9	0	0	45	18	100
Umbria	0	14	0	0	0	57	29	100
Valle D'Aosta	0	25	0	50	25	0	0	100
Veneto	8	42	0	13	8	21	8	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati banca d'Italia

\* La voce incorpora due voci: insoddisfazione per il servizio come strumento educativo e scarsa qualità del servizio.

\*\* La voce incorpora due voci: preferenza per l'assistenza da parte di uno dei genitori; assistenza da parte di parenti disponibili.

La carenza di posti sembra avere, invece, un ruolo non trascurabile in Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Toscana e Marche così come la rigidità degli orari è anch'esso un fattore limitante in Abruzzo, Emilia Romagna, Piemonte, Trentino Alto Adige e Veneto. Nelle regioni del Sud e in Sicilia, invece, le principali motivazioni addotte per il non uso del servizio sono, nel complesso, i costi elevati e la preferenza per soluzioni alternative al nido<sup>18</sup>. La motivazione relativa al costo elevato può essere collegata ai tassi di disoccupazione che prevalgono al sud rispetto ad altre aree del paese e che, di conseguenza, hanno un impatto sui redditi<sup>19</sup>; la preferenza per soluzioni alternative al nido può invece essere dovuta sia ad elementi culturali che alle caratteristiche dell'occupazione a livello territoriale. Infatti, un'analisi breve di alcuni indicatori socio-economici (tab.11) fa emergere come all'aumentare dei clusters dimensionali - a parità di livello di istruzione superiore e quindi presumibilmente di tipologia di lavoro e di responsabilità professionali- l'occupazione totale e femminile assume maggiormente carattere di pubblico

<sup>18</sup> Ci si riferisce alle colonne 6 e 7. L'insoddisfazione per il servizio come strumento di crescita di bambini 0-3 anni è, infatti, anch'esso un indicatore di preferenza per soluzioni alternative.

<sup>19</sup> Cfr. nota 12

impiego<sup>20</sup> nel Sud e nelle isole e, di converso, di impiego privato in realtà maggiormente industrializzate del centro-nord. Il legame tra un tale contesto occupazionale e l'uso (non uso) del servizio nidi sembra abbastanza ragionevole dal momento l'impiego pubblico, oltre a essere caratterizzato da una maggiore flessibilità di orario e di ricorso a soluzioni part-time, e di conseguenza di una percepita maggiore sicurezza, consente maggiormente l'utilizzo di benefici accessori non teoricamente negati nell'impiego privato, ma scarsamente utilizzati. Ad esempio, all'interno del settore pubblico, i dipendenti ricevono lo stipendio pieno per il primo mese di congedi parentali, il 30% per i mesi successivi al primo e fino al terzo anno di età del bambino, e non percepiscono alcun stipendio tra i tre e gli otto anni (legge 53/2000). Nel settore privato da zero a tre anni i dipendenti percepiscono solo il 30% dello stipendio nel caso di congedo parentale. Di conseguenza è stato rilevato un minor utilizzo dei congedi parentali nel settore privato (Gavio e Lelleri, 2005). I vantaggi "accessori" di cui godono i dipendenti pubblici pongono gli agenti di fatto nella situazione di poter scegliere se utilizzare appieno il servizio nidi o optare per soluzioni alternative e più rispondenti alle preferenze individuali.

**Tabella 11. Elementi socio-demografici (valori medi percentuali)**

Popolazione	Area	Occupati nella PA**	Donne occupate nella PA**	% di laureati**	Indice di vecchiaia *
<5000	Nord Ovest	0,20	0,31	0,06	1,69
	Nord Est	0,20	0,32	0,05	1,74
	Centro	0,20	0,30	0,06	1,82
	Sud e Isole	0,31	0,45	0,06	1,60
5001-10000	Nord Ovest	0,19	0,30	0,06	1,54
	Nord Est	0,18	0,28	0,05	1,47
	Centro	0,23	0,32	0,07	1,69
	Sud e Isole	0,35	0,51	0,07	1,33
10001-20000	Nord Ovest	0,20	0,31	0,06	1,47
	Nord Est	0,19	0,29	0,06	1,47
	Centro	0,22	0,31	0,07	1,63
	Sud e Isole	0,33	0,48	0,07	1,13
20001-60000	Nord Ovest	0,22	0,34	0,08	1,59
	Nord Est	0,22	0,32	0,07	1,60
	Centro	0,27	0,38	0,09	1,66
	Sud e Isole	0,34	0,50	0,08	1,04
>60001	Nord Ovest	0,29	0,41	0,12	1,96
	Nord Est	0,28	0,39	0,12	1,89
	Centro	0,31	0,42	0,12	1,81
	Sud e Isole	0,38	0,53	0,11	1,19

<sup>20</sup> Ai fini di questa tabella sono considerati impiegati nel settore pubblico tutti coloro che risultano impiegati presso un'amministrazione pubblica, nella scuola, nel settore sanitario e in altri settori della pubblica amministrazione. Sebbene sia l'istruzione che la sanità possano avere una componente privata, la quota prevalente del settore rimane appartenente al pubblico o con esso strettamente connessa (ad esempio, gli insegnanti nelle strutture pubbliche hanno lo stesso orario di lavoro e godono degli stessi periodi di ferie di quelli delle strutture private).

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

\* Rapporto tra la popolazione con più di 65 anni e la popolazione con meno di 14 anni. Dati 2005.

\*\* Dati 2001.

Sarebbe perciò opportuno giustificare l'allocazione delle risorse a livello comunale in base a una domanda effettiva, partendo dalla quale poter valutare in modo adeguato quella potenziale priva di quegli elementi socio-economici e perciò *deculturalizzata*. La domanda effettiva è data dalla somma tra le domande presentate presso gli asili nido pubblici e quelle presentate alle strutture private<sup>21</sup>. Il rapporto tra la domanda effettiva così derivata e domande soddisfatte dagli asili nido pubblici costituirebbe una buona misura dell'efficacia del servizio e dei margini, conseguentemente, del suo potenziamento o di misure alternative a supporto della domanda effettiva (finanziamenti per il pagamento delle rette presso asili privati).

La ricostruzione della domanda effettiva deve però scontrarsi con la mancanza di dati relativi alle domande pervenute presso i nidi privati: non esistono dati a livello nazionale, anche in conseguenza della mancanza di un regolamento uniforme sul territorio della fornitura privata del servizio come precedentemente evidenziato. L'unico dato disponibile rimane quello relativo alle domande presentate presso gli asili nido pubblici. Lavorare con questo dato è possibile nella consapevolezza dei suoi limiti dovuti essenzialmente a una sottostima della domanda effettiva totale per il servizio. Al tempo stesso è ragionevole pensare che dati i criteri d'accesso spesso molto restrittivi per gli asili nido pubblici (ad es. reddito, condizioni familiari etc.), conseguenza di una concezione del servizio in termini di servizio (assistenza) sociale, la scelta tra nidi privati e nidi pubblici sia al momento una *de facto* non scelta. In sintesi ci aspettiamo che la potenziale utenza dei nidi privati sia un insieme disgiunto da quella dei nidi pubblici. Dati i criteri d'accesso, la domanda ai nidi pubblici rilevata dai consuntivi comunali non si presenta perciò come una sottostima sistematica della domanda effettiva per gli stessi.

**Tabella 12. Domande presentate, posti disponibili, bambini frequentanti (valori medi)**

Popolazione	Area	Domande Presentate	Posti Disponibili
<5000	Nord Ovest	18	23
	Nord Est	36	27
	Centro	25	24
	Sud e Isole	37	36
5001-10000	Nord Ovest	38	33
	Nord Est	51	43
	Centro	45	34
	Sud e Isole	36	35
10001-20000	Nord Ovest	64	49
	Nord Est	87	68

<sup>21</sup> Vale la pena di ricordare che le domande per micronidi o tate familiari dovrebbero essere considerate misure alternative al nido e come tali non computate nella sua valutazione.

	Centro	68	52
	Sud e Isole	49	42
20001-60000	Nord Ovest	152	109
	Nord Est	155	117
	Centro	156	106
	Sud e Isole	99	66
>60001	Nord Ovest	1.263	1.036
	Nord Est	1.116	834
	Centro	1.354	988
	Sud e Isole	427	232

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Prendendo i valori medi per cluster, è possibile notare come i comuni del Sud e delle Isole hanno un sostanziale bilanciamento tra domanda e offerta per comuni piccolissimi, piccoli e medi per i quali i due valori si mantengono approssimativamente stabili mentre il gap si acuisce per i comuni medio- grandi fino a diventare assai accentuato per i grandi comuni: le domande eccedono consistentemente i posti disponibili.

Una valutazione dell'efficacia primaria non può essere fatta utilizzando il dato delle domande soddisfatte. Infatti il numero di domande soddisfatte non corrisponde necessariamente al numero dei bambini frequentanti il nido<sup>22</sup>. Domanda soddisfatta viene classificata dall'amministrazione la sola proposta di un "piazzamento" al nido indipendentemente dal momento in cui l'eventuale posto si sia reso disponibile e soprattutto a prescindere dall'accettazione da parte del genitore. È da ritenere che una proposta di piazzamento al nido ricevuta dopo una certa data durante l'anno non trovi una realistica accettazione da parte del genitore che avrà provveduto altrimenti per quel tempo. Considerati anche i limiti (sia fisiologici che patologici) del dato relativo alla frequenza, la migliore proxy per le domande soddisfatte rimane il numero dei posti disponibili. Una valutazione dell'efficacia del servizio in termini sia di una domanda potenziale (residenti 0-3 anni) che di una effettiva (*tab. 13*) individua nei cluster grandi del sud e delle isole le realtà meno efficaci. In termini di domanda potenziale i comuni piccolissimi e piccoli del Nord Ovest e del Nord Est si dimostrano come i meno efficaci nella fornitura del servizio con punte di quasi 13 domande potenziali per posto disponibile. La situazione si modifica a partire dai comuni di media dimensione dove sono le realtà del Centro e del Sud e Isole a dimostrarsi più "teoricamente" limitate. Nell'analisi dell'efficacia relativamente alle domande effettive, sono i comuni del Centro, con eccezione dei grandi comuni per cui il primato passa al Sud, quelli meno in grado di assorbire la domanda.

<sup>22</sup> Questa informazione è stata reperita tramite interviste telefoniche a varie amministrazioni comunali per le quali il conteggio dei dati come da certificato consuntivo indicava anomalie nella computazione delle domande soddisfatte.

**Tabella 13. Domanda potenziale ed effettiva (valori medi)**

Popolazione	Area	Residenti 0-3/Posti Disponibili	Domande/Posti Disponibili
<5000	Nord Ovest	7,56	1,00
	Nord Est	6,25	1,20
	Centro	5,33	1,14
	Sud e Isole	4,36	0,96
5001-10000	Nord Ovest	12,94	1,23
	Nord Est	9,16	1,17
	Centro	8,95	1,36
	Sud e Isole	7,85	1,10
10001-20000	Nord Ovest	11,70	1,36
	Nord Est	9,75	1,35
	Centro	11,50	1,37
	Sud e Isole	15,12	1,08
20001-60000	Nord Ovest	12,34	1,46
	Nord Est	13,10	1,51
	Centro	15,11	1,59
	Sud e Isole	26,77	1,51
>60001	Nord Ovest	8,73	1,36
	Nord Est	7,72	1,38
	Centro	10,25	1,42
	Sud e Isole	42,35	1,94

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell'Interno

#### 4.2. L'offerta pubblica del servizio

Parte delle considerazioni relative all'offerta sono emerse nella presentazione di indicatori che utilizzano il numero dei posti disponibili per cluster di comuni. Ciò nonostante nella ricognizione dal lato dell'offerta nuovi elementi sono forniti a partire dai costi sostenuti dai comuni. Per quanto riguarda i proventi comunali essi incorporano due tipi di informazione: una privata- le rette pagate dai genitori- e una pubblica- i trasferimenti regionali per la gestione. Il primo elemento deve essere messo in relazione con le caratteristiche del reddito della popolazione residente, al fine di valutare le differenze tra i vari cluster. I valori medi per cluster sia per il lato proventi che costi risulta più basso per il Sud e le Isole per ciascun cluster dimensionale.

La differenza tra i proventi totali e i costi totali diretti fornisce la stima del costo netto (medio per cluster) a carico del comune. Questo costo appare particolarmente incisivo per i grandi comuni e tra questi il dato del Centro assume aspetti certamente preoccupanti (*tab.14*) soprattutto qualora si consideri che esso dipende in prevalenza dai valori per Roma e Firenze.

**Tabella 14. Spese per asili nido pubblici (valori medi)**

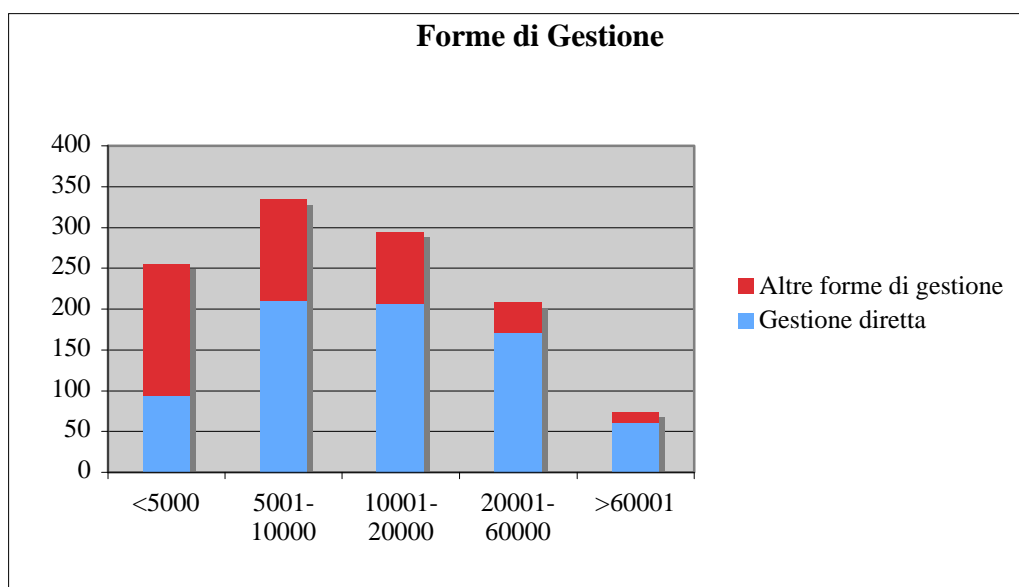
Popolazione	Area	Posti Disponibili	Proventi totali	Costi totali diretti	Costo netto per comune

<5000	Nord Ovest	23	52.415	112.433	60.018
	Nord Est	27	76.358	159.630	83.272
	Centro	24	47.139	100.416	53.278
	Sud e Isole	36	41.009	143.989	102.980
5001-10000	Nord Ovest	33	92.537	212.454	119.916
	Nord Est	43	127.721	305.569	177.847
	Centro	34	77.730	192.431	114.702
	Sud e Isole	35	28.021	143.800	115.779
10001-20000	Nord Ovest	49	157.228	337.139	179.912
	Nord Est	68	176.797	469.863	293.066
	Centro	52	118.877	309.903	191.025
	Sud e Isole	42	70.374	202.537	132.163
20001-60000	Nord Ovest	109	280.229	800.133	519.904
	Nord Est	117	277.698	807.431	529.734
	Centro	106	215.976	665.598	449.622
	Sud e Isole	66	60.606	385.969	325.364
>60001	Nord Ovest	1.036	2.050.872	7.700.949	5.650.077
	Nord Est	834	1.621.905	6.467.086	4.845.182
	Centro	988	1.190.540	10.728.391	9.537.851
	Sud e Isole	232	153.452	1.207.663	1.054.212

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell'Interno

L'amministrazione dei costi da parte degli enti locali prevede essenzialmente due forme di gestione: la gestione diretta che caratterizza in prevalenza i comuni più grandi e molte forme di gestione alternative alla diretta, per i comuni piccolissimi e piccoli (fig.2). In buona sostanza i comuni di ridotte dimensioni difficilmente gestiscono direttamente il servizio, piuttosto preferiscono: 1) dare in gestione a cooperative private; 2) finanziare direttamente alcuni posti riservati al comune presso strutture private, oppure 3) semplicemente stanziare contributi per l'acquisto di attrezzature e giochi per asili privati collocati in strutture date in comodato dal comune.

Figura 2. Forme di Gestione



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

La diversità di gestione favorisce una dispersione dei costi all'interno di ciascun cluster, maggiore per i comuni piccoli e piccolissimi che non quelli medio-grandi. Una dicotomia simile caratterizza anche la percentuale delle spese correnti per asili nido, servizi all'infanzia e per i minori dedicate per cluster di comune alle spese per gli asili nido. Questo valore tende ad essere considerevolmente più alto nei piccoli e piccolissimi comuni, mentre decresce all'aumentare della popolazione e delle problematiche giovanili a cui si intende rispondere specialmente nelle grandi aree (ad es. i grandi comuni del Sud). In generale, comunque, nei comuni del Nord Est questa percentuale tende a rimanere più alta rispetto a quella degli stessi aggregati per classe di popolazione della altre zone geografiche (tab. 15).

**Tabella 15. Spese correnti comunali per asili nido, servizi all'infanzia e per i minori (valori medi)**

Popolazione	Area	Spese Correnti	% assorbita dalla gestione dei nidi
<5000	Nord Ovest	175.677	0,64
	Nord Est	275.792	0,58
	Centro	186.286	0,54
	Sud e Isole	270.053	0,53
5001-10000	Nord Ovest	471.969	0,45
	Nord Est	606.789	0,50
	Centro	411.020	0,47
	Sud e Isole	388.578	0,37
10001-20000	Nord Ovest	940.519	0,36
	Nord Est	1.008.531	0,47
	Centro	768.844	0,40
	Sud e Isole	554.516	0,37
20001-60000	Nord Ovest	2.511.707	0,32
	Nord Est	1.775.442	0,45
	Centro	1.908.137	0,35
	Sud e Isole	1.202.360	0,32
>60001	Nord Ovest	29.700.000	0,26
	Nord Est	18.100.000	0,36
	Centro	28.500.000	0,38
	Sud e Isole	9.308.356	0,13

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Quando l'analisi si sposti sul costo individuale per bambino le considerazioni che emergono riguardano innanzitutto la distinzione tra costo medio percepito e costo medio effettivo. La distinzione si pone come necessaria, date le incongruenze rilevate nel computo dei bambini frequentanti: laddove le amministrazioni contino più bambini frequentanti che posti disponibili percepiscono un costo (costo/frequentanti) che è di fatto inferiore al costo effettivo (costo/numero posti disponibili) sostenuto. Un sottodimensionamento della frequenza rispetto ai posti disponibili appare coerente con la natura stessa del servizio che non è in grado di utilizzare le sue piene potenzialità produttive: in generale i bambini ammessi non tendono a frequentare tutto l'anno. Un

valore dei frequentanti minore dei posti disponibili è quindi un fenomeno da considerare fisiologico. In realtà per alcuni cluster la relazione tende ad invertirsi: i bambini che frequentano sono maggiori dei posti disponibili. Ciò non è dovuto a un errore nei dati, ma una modalità non corretta di computare i frequentanti da parte delle amministrazioni locali<sup>23</sup>. Da un lato, dato che i consuntivi si basano sull'anno fiscale, mentre i bambini frequentano su base di annualità scolastica, alcune amministrazioni conteggiano due volte i frequentanti sommandoli (gennaio-luglio+settembre-dicembre). Altre volte l'unità di misura è prettamente quella "capitaria": se due bambini si avvicinano durante lo stesso anno (il primo stando 3 mesi ed essendo sostituito dal secondo che usufruisce anch'egli del servizio) finiscono per venir contati due volte. Questo comportamento, non privo di conseguenze in termini di percezione del costo effettivo per bambino, è però incentivato dal fatto che il principale criterio di ripartizione dei fondi dalle regioni ai comuni è quello della frequenza.

Quando lo scostamento del costo effettivo da quello percepito è positivo- più frequentanti che posti- emerge un errato computo dei frequentanti. In sintesi, uno scostamento negativo indica la fisiologica caratterizzazione del servizio per cui non tutti i bambini ammessi tendono a frequentare. In generale, sono i comuni del Nord Ovest a mostrare la tendenza ad un errato computo e, di conseguenza, a un errata percezione dei costi effettivi (*tab. 16*).

**Tabella 16. Costo medio effettivo e percepito (valori medi)**

Popolazione	Area	Costo medio effettivo (costo tot./# posti disp.)	Costo medio percepito (costo tot./# frequentanti)	Scostamenti
<5000	Nord Ovest	5.568	5.307	+
	Nord Est	5.763	6.274	-
	Centro	3.715	4.034	-
	Sud e Isole	4.136	5.652	-
5001-10000	Nord Ovest	6.184	6.250	-
	Nord Est	6.258	6.340	-
	Centro	5.517	5.589	-
	Sud e Isole	4.328	5.450	-
10001-20000	Nord Ovest	6.941	6.825	+
	Nord Est	6.521	6.706	-
	Centro	6.118	6.045	+
	Sud e Isole	5.260	6.202	-
20001-60000	Nord Ovest	7.658	7.508	+
	Nord Est	6.623	6.399	+
	Centro	6.719	6.930	-
	Sud e Isole	6.160	6.261	-
>60001	Nord Ovest	8.223	7.570	+

<sup>23</sup> Si tratta di 328 amministrazioni.



Nord Est	8.605	9.227	-
Centro	7.029	7.238	-
Sud e Isole	5.897	6.097	-

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Il raccordo tra uno scostamento negativo tra i due costi come definiti e l'indicatore di efficacia del servizio pubblico come rapporto tra domande presentate e posti disponibili delinea ulteriori implicazioni. Ad esempio, il segno negativo per i piccolissimi comuni del Sud e delle Isole per cui l'indicatore di efficacia risulta inferiore all'unità suggerisce che il problema non sia rappresentato in quel caso da un fisiologico tasso di abbandono, ma anche da uno scarso livello della domanda. Questa spiegazione, in realtà, caratterizza anche realtà comunali più grandi.

## 5. Conclusioni

Muovendo dall'analisi dei dati derivati dai bilanci consuntivi comunali per l'anno finanziario 2005, abbiamo fornito con questo lavoro una ricognizione dei principali elementi relativi alla domanda e all'offerta del servizio asili nido nei comuni italiani classificati in 20 cluster per macroarea e classi di popolazione. Da questa prima ricognizione emergono due considerazioni di base utili ai fini della definizione di policy di implementazione di offerta del servizio che siano efficaci rispetto ad obiettivi prefissati. Dal lato della domanda "effettiva" del servizio una delle principali criticità che emerge è relativa alla sua distribuzione non uniforme sul territorio e per cluster dimensionale di comuni cui invece fa riscontro, sovente, una politica di fornitura e di finanziamento del servizio improntata a criteri di uniformità. A ciò segue una dispersione dei costi probabilmente dovuta ad una mancata razionalizzazione della spesa pubblica spesso non tarata sulla domanda effettiva ma su indicatori che possono risultare esogeni rispetto alla domanda quali il tasso demografico.

Sembra quindi, necessaria una programmazione di *policy* e della spesa che tenga conto di fattori aggiuntivi rispetto a quelli considerati quali il background sociale e culturale, nonché le caratteristiche del mercato del lavoro del contesto territoriale in cui la politica di sviluppo dei servizi alla prima infanzia viene implementata. Qualora si debba valutare l'efficacia secondaria del servizio, dati i selettivi criteri d'accesso ai nidi comunali pubblici, è piuttosto dubbia l'ipotesi che questo sia un servizio di cui di fatto usufruiscono donne nelle condizioni di scegliere se partecipare al mercato del lavoro oppure no. Di quanto dovrebbe aumentare l'offerta del servizio perché questo vada a incidere fino a quella categoria di donne? E in questo senso sarebbe più efficace l'aumento del servizio pubblico tout court o non piuttosto il finanziamento per la costruzione di nidi sui luoghi di lavoro? Dalla letteratura ci vengono le indicazioni di come sia molto più efficace in questi

termini (e in termini di aumento di fertilità) un mercato di lavoro più flessibile nei paesi del Sud Europa (Del Boca e Locatelli, 2007).

Dal lato dell'offerta, la valutazione dell'efficacia del servizio non può prescindere da una sua chiara definizione. In generale, una definizione del servizio piegata sulle sue finalità socio assistenziali rivolto verso situazioni di disagio non è di facile coniugazione con la programmazione del servizio ai fini della riconciliazione famiglia lavoro. Di fatto si nota come mentre nella fase della programmazione-a livello nazionale ed europeo- della costruzione di nuovi nidi la seconda definizione viene avvantaggiata, in quella della gestione (e quindi dell'accesso) è la prima che prevale in quasi tutte le regioni. Questa discrasia rende l'impatto della spesa in termini sia di gestione che di programmazione piuttosto incoerente in entrambe le prospettive. Di nuovo sembra porsi il problema di un raccordo tra i diversi livelli di governo che le nuove riforme in tema di federalismo fiscale dovrebbero considerare.

## **Riferimenti bibliografici**

- Balassone, F., Francese, M. e R. Giordano. 2002. "Efficienza nei servizi pubblici. Una rassegna della letteratura" in Banca d'Italia (ed.). *L'efficienza nei servizi pubblici*. Roma: Banca d'Italia.
- Banca d'Italia (2006) "Indagine sui bilanci delle famiglie italiane", in <http://www.bancaditalia.it>
- Catapano, C.; Cesaroni, T.; Fontana, A.; Monacelli, D. 2008 "L'individuazione di un *benchmark* per il fabbisogno di spesa dei Comuni italiani: una analisi per gruppi omogenei" in Rapporto ISAE *Finanza Pubblica e Istituzioni*
- Chiuri, M. C. 2000. "Quality and Demand of Child Care and Female Labour Supply." *Labour* 14: 97-118.
- DECRETO 30 ottobre 2003. "Riparto fra le regioni del Fondo per gli asili nido istituito all'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, al fine di favorire lo sviluppo del sistema dei servizi per la prima infanzia". Gazzetta Ufficiale n.62, 15/03/04.
- Del Boca, D. 2002. "The effects of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy." *IZA Working Paper* n. 427
- Del Boca, D. and M. Locatelli. 2006. "The Determinants of Motherhood and Work: A Survey." *IZA Discussion Paper* No. 2414.
- Del Boca, D. and M. Locatelli. 2007 "Motherhood and participation" in Del Boca, D. and Wetzels, C. (eds.) *Social Policies, Labour Markets, and Motherhood*. Cambridge University Press.
- Del Boca, D. and Sauer, R.M. (2006). " Life cycle employment and fertility across institutional environments." *CHILD Working Paper* n. 14.
- Del Boca, D. and Wetzels, C. (eds.) 2007. *Social Policies, Labour Markets, and Motherhood*. Cambridge University Press.
- Del Boca, D., Pasqua, S. and Pronzato, C. 2005. "Fertility and Employment in Italy, France and UK." *Labour* 19 (special issue): 51- 77.
- Dipartimento per le Politiche della Famiglia. 2007. *Atti della Conferenza Nazionale sulla Famiglia*. Roma: Estrogeni srl.
- Diprete, A., Morgan, S. P., Engelhardt, H. and Pacalova, H. 2003. "Do cross-national differences in the costs of children generate cross-national differences in fertility rates." *Population Research and Policy Review* 22: 439-477.
- Gavio, F. and R. Lelleri. 2005. "La fruizione dei congedi parentali in Italia nella pubblica amministrazione, nel settore privato e nel terzo settore. Monitoraggio dell'applicazione della legge n.53/2000 dal 2001 al 2004." Disponibile a
- Gori, C. and A. Zanardi. 2008. "Le politiche sociali in un contesto di federalismo fiscale" in M. C. Guerra and A. Zanardi (eds.) *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2008*. Bologna: Il Mulino, 159-188.
- [http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/images/documenti/ricerche/gavio\\_elleri\\_corretto.pdf](http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/images/documenti/ricerche/gavio_elleri_corretto.pdf)
- ISTAT 2007. *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni* (dati 2004), disponibili su [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20070404\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070404_00/).
- ISTAT. 2008. *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni* (dati 2005), disponibili su [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20080626\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080626_00/).
- Kornstad, T. and Thorensen, T. O. 2007. "A discrete choice model for labor supply and childcare." *Journal of Population Economics* 20: 781-803.
- Landuzzi, M. G. 2005. *Il nido in azienda*. Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, Famiglie e politiche di welfare in Italia: Interventi e pratiche, vol.II. Bologna: Il Mulino.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2006. *I nidi e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia. Rassegna coordinata dei dati e delle normative nazionali e regionali al 31/12/2005*. Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza. Firenze: Istituto degli Innocenti.

OECD. 2007. *Babies and Boses Reconciling Work and Family Life:a Synthesis of finding for OECD countries*. Paris: OECD.

***Leggi finanziarie menzionate***

Legge n. 448, 28-12-2001

Legge n.289, 27-12-2002

Legge n.350, 24-12-2003

Legge n.266, 23-12-2005

Legge n.296, 27-12-2006

Legge n.244, 24-12-2007

***Riferimento per i dati***

[http://finanzalocale.interno.it/sitophp/home\\_finloc.php?Titolo=Certificati+Consuntivi](http://finanzalocale.interno.it/sitophp/home_finloc.php?Titolo=Certificati+Consuntivi)

<http://www.istat.it/istituzioni/entilocali/>

<http://www.osservatorionazionalefamiglie.it>

<http://camera.mac.ancitel.it/lrec/>

<http://www.parlamento.it/leggi/home.htm>

<http://www.regione.abruzzo.it>

<http://www.regione.basilicata.it>

<http://www.regione.calabria.it>

<http://www.regione.campania.it>

<http://www.regione.emilia-romagna.it>

<http://www.regione.fvg.it>

<http://www.regione.lazio.it>

<http://www.regione.liguria.it>

<http://www.regione.lombardia.it>

<http://www.regione.marche.it>

<http://www.regione.molise.it>

<http://www.regione.piemonte.it>

<http://www.regione.puglia.it>

<http://www.regione.sardegna.it>

<http://www.regione.sicilia.it>

<http://www.regione.taa.it>

<http://www.regione.toscana.it>

<http://www.regione.umbria.it>

<http://www.regione.vda.it>

<http://www.regione.veneto.it/>