

WELFARE LOCALE TRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE

Welfare locale

tra continuità e innovazione

I servizi prima infanzia in provincia di Pavia

a cura di

Pietro Previtali e Paolo Favini

Welfare locale tra continuità e innovazione : i servizi prima infanzia in provincia di Pavia / a cura di Pietro Previtali e Paolo Favini. – Pavia : Pavia University Press, 2015. – 189 p. : ill. ; 24 cm.

<http://purl.oclc.org/paviauniversitypress/9788869520051>

ISBN 9788869520044 (brossura)

ISBN 9788869520051 (ebook PDF)

© 2015 Pavia University Press

ISBN: 978-88-6952-005-1

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i paesi.

I curatori sono a disposizione degli aventi diritti, con cui non abbiano potuto comunicare, per eventuali omissioni o inesattezze.

Immagine in copertina: Brian Andreas, *Perfect Wisdom* (particolare).

Prima edizione: luglio 2015

Pavia University Press – Edizioni dell'Università degli Studi di Pavia

Via Luino,12 – 27100 Pavia (PV) – Italia

www.paviauniversitypress.it – unipress@unipv.it

Stampato da DigitalAndCopy S.A.S., Segrate (MI)

Printed in Italy

SOMMARIO

Introduzione	7
1. Analisi dei servizi prima infanzia nella provincia di Pavia	11
2. Analisi dei servizi prima infanzia nel Distretto Pavese	33
2.1. Ambito di Certosa	44
2.2. Ambito di Corteolona	52
2.3. Ambito di Pavia	59
3. Analisi dei servizi prima infanzia nel Distretto Oltrepò	71
3.1. Ambito di Broni	87
3.2. Ambito di Casteggio	101
3.3. Ambito di Voghera	117
4. Analisi dei servizi prima infanzia nel Distretto Lomellina	141
4.1. Ambito di Vigevano	154
4.2. Ambito di Mortara	163
4.3. Ambito di Garlasco	167
5. La programmazione zonale: innovazione e integrazione	181
Conclusioni	187
Abstract in English	191

Il file PDF a colori e ad alta risoluzione di questo libro è liberamente scaricabile dal sito web: <www.paviauniversitypress.it>.

Virtual URL: <<http://purl.oclc.org/paviauniversitypress/9788869520051>>

INTRODUZIONE

Desidero innanzitutto ringraziare il mio Direttore Generale, dott. Alessandro Mauri, per questi anni trascorsi insieme presso l'ASL di Pavia, nei quali è sempre stata costante la sintonia di intenti al servizio della cittadinanza.

Lo ringrazio della assidua e puntuale attenzione per i problemi socio-sanitari del territorio dell'ASL pavese, per le tematiche proposte dalla Direzione Sociale e per aver saputo gestire la Direzione Strategica con una costruttiva collegialità che ha permesso a ciascuno di noi, e quindi anche a tutti i collaboratori a noi afferenti, di fornire un positivo apporto gestionale, ognuno con le proprie capacità e peculiarità, al lavoro di servizio che siamo chiamati a svolgere per il nostro territorio.

Una collaborazione che mi ha permesso di lavorare sempre in serenità e mi ha permesso di crescere e di sviluppare idee e progetti, anche innovativi, come quello di riprogettazione del Welfare locale (da cui discende questo lavoro), che il Direttore Generale ha sempre sostenuto, considerando la Direzione Sociale e il socio-sanitario come non ancillari, ma fortemente integrati e pilastri fondamentali di una ASL, specialmente di quella pavese.

Desidero anche ringraziare del sostegno fornito l'Università degli Studi di Pavia, in particolare il prof. Pietro Previtali ed i suoi collaboratori che hanno contribuito con apporto fondamentale alla realizzazione di questo volume, insieme ai miei collaboratori dell'ASL di Pavia, che ringrazio ancora per l'impegno profuso in questa e in tutte le altre quotidiane fatiche.

La Legge Regionale 3/2008,¹ emanata con la ratio di promuovere il benessere e l'inclusione sociale della persona, sia singolarmente sia come componente di un nucleo familiare, istituisce il *Piano di Zona* come «strumento di programmazione in ambito locale della rete d'offerta sociale» (art.18, c.1), attribuendogli la funzione di definizione delle modalità di accesso alla rete, attraverso la configurazione di un processo strategico che individua gli strumenti e le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi e l'attuazione delle priorità di intervento.

¹ Regione Lombardia (2008), *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario*, Legge Regionale del 12 marzo 2008, n. 3.

A partire dai primi Piani di Zona istituiti nel 2002-2005, si sono succedute altre tre triennali, durante le quali si è sviluppata una progressiva introduzione di titoli sociali e una riorganizzazione dei servizi comunali, anche attraverso forme di gestione associata, il coinvolgimento del Terzo settore e il governo dell'accesso ai servizi.

Per il triennio 2015-2017, le linee di indirizzo per l'integrazione della programmazione sociale e socio-sanitaria a livello locale sono definite dalla d.g.r. 2941/14,² che si propone, fra l'altro, di integrare risorse e conoscenze degli attori territoriali. L'obiettivo è costruire risposte innovative ed efficaci ai bisogni vecchi e nuovi emersi sul territorio, tenendo fede a una impostazione focalizzata sul potenziamento e il miglioramento della rete dei servizi di *welfare* locale. Tramite il Piano di Zona, strumento essenziale di programmazione locale, è possibile pianificare gli interventi atti a definire le politiche sociali di un territorio, individuando così i cambiamenti e le innovazioni da applicare nelle modalità di funzionamento del sistema di welfare.

Questa triennalità è parte integrante di un più ampio progetto di riorganizzazione del welfare lombardo che, con l'apertura della X legislatura, è destinato a un rilancio fondato sull'ottica della innovazione e della integrazione. In questo quadro assume grande rilevanza la programmazione zonale perché è in questo processo di confronto che si possono individuare le nuove priorità e si possono definire modelli di intervento integrati.

Al centro dell'attuale pianificazione del welfare locale vi è la famiglia, intesa come l'unità a cui dare risposta rispetto ai bisogni sociali e socio-sanitari che possono trovare adeguata soluzione all'interno della rete di offerta. Tra i bisogni più importanti a cui dare risposta ci sono anche quelli che rientrano nell'area dei servizi dedicati alla prima infanzia, un settore in cui le responsabilità e la programmazione sono sempre più in capo ai Comuni e agli enti locali.

La struttura familiare è in continua evoluzione e sempre più spesso si trova a dover contare solo sulle proprie forze, in tutte le attività di accudimento dei figli. Questo dipende da diversi fattori, fra i quali spiccano l'accresciuta mobilità per motivi di lavoro, che porta le coppie con figli anche molto lontano dai luoghi di vita abituali, facendo venir meno quel 'paracadute sociale' costituito dalla famiglia d'origine. Inoltre, diventa via via più frequente il caso di nonni ancora attivi nel mondo del lavoro, che quindi non sono in condizione di occuparsi dei nipoti, come tradizionalmente avveniva. L'impegno femminile nel mondo del

² Regione Lombardia (2014), *Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017*, Deliberazione di Giunta Regionale del 19 dicembre 2014, n. X/2941.

lavoro e il raggiungimento di posizioni di rilievo, che richiedono significativo impegno, comportano la necessità di accedere a servizi per la prima infanzia.

Il presente lavoro contiene un'attenta e puntuale analisi di dati originali raccolti ed elaborati dagli autori, grazie a una fruttuosa collaborazione con la A.S.L. di Pavia e gli Uffici dei Piani di Zona della provincia di Pavia. L'opera vuole indagare l'attuale struttura dell'offerta e della domanda dei servizi dedicati alla prima infanzia nel territorio pavese, ricostruendone il trend nel tempo, con particolare attenzione ai singoli Piani di Zona che costituiscono l'ossatura della *governance* territoriale. Lo studio sviluppa una valutazione delle Unità di Offerta (Udo) per la prima infanzia, comparata con i bisogni della popolazione; il confronto è analizzato a più livelli territoriali, da quello provinciale ai 3 distretti socio-sanitari, fino ai 9 ambiti che costituiscono i Piani di Zona. I dati raccolti sono dettagliati e aggiornati, permettendo elaborazioni e valutazioni sino al livello comunale.

La presentazione della dimensione sociale dell'attività svolta dai Comuni, singolarmente e in forma aggregata attraverso le azioni dei Piani di Zona, costituisce un momento fondamentale di condivisione con la collettività delle politiche di welfare poste in essere, anche per agevolare l'accesso alle stesse da parte dei potenziali fruitori. L'impegno degli autori sui territori ha consentito anche di raccogliere, in via immediata, le principali criticità e problematiche emergenti sull'argomento, nell'attuale contesto socio-economico. Pertanto, questo lavoro si propone anche di costituire uno strumento capace di dare organicità a dati distribuiti presso diversi Enti e difficilmente accessibili in modo strutturato, traguardo indispensabile in una prospettiva di indirizzo, programmazione, coordinazione e controllo.

Il testo è strutturato in modo da fornire al lettore una prima panoramica generale a livello macro (la Provincia), per poi procedere a livello meso (i Piani di Zona) e concludere con il livello micro (i Comuni). Il primo capitolo presenta, dunque, un quadro generale dei dati a livello provinciale, osservando come l'attuale incrocio tra domanda e offerta nel settore prima infanzia sia influenzato non solo dalle risorse impiegate e dal tipo di policy prodotte e implementate, ma anche da variabili esterne come la struttura socio-demografica, i modelli di cura e le variabili macro economiche (tasso di disoccupazione, reddito disponibile).

Dopo questa panoramica sistemica si passa ai capitoli che si occupano dei singoli Piani di Zona; il secondo capitolo è dedicato al distretto Pavese (composto dagli Ambiti di Certosa, Corteolona e Pavia), il terzo capitolo si occupa

del distretto Oltrepò (composto dagli Ambiti di Broni, Casteggio e Voghera) e infine il quarto capitolo sul distretto Lomellina (composto dagli Ambiti di Vigevano, Mortara e Garlasco).

Il quadro che emerge da questa analisi approfondita (per la quantità di dati raccolti), accurata (per il grado di ricchezza della disamina) e originale (per il tema trattato) è quello di una provincia composita a livello morfologico, demografico ed economico, ciononostante in grado di rispondere in modo articolato ai bisogni della popolazione nella fascia 'prima infanzia' (bambini di età inferiore ai 3 anni) e alle necessità delle famiglie. L'analisi mostra come le variabili esterne abbiano inciso sul modo in cui tale offerta è andata a costruirsi nel tempo e si sia conseguentemente evoluta e modificata. Il testo, costruito su una rigorosa ricerca empirica, fornisce uno spunto di grande interesse nella fondamentale riflessione sullo sviluppo del welfare locale e sulle prospettive di un settore nevralgico come quello delle politiche per la prima infanzia.

Paolo Favini (Direttore Sociale ASL Pavia)

Capitolo 1

ANALISI DEI SERVIZI PRIMA INFANZIA NELLA PROVINCIA DI PAVIA

*Antonella Albrighoni (ASL Pavia), Cristina Cordoni (Università di Pavia),
Eugenio Salvati (Università di Pavia), Sabrina Spaghi (Università di Pavia)*

I servizi prima infanzia hanno ricevuto nell'ultimo decennio un deciso impulso da parte delle azioni legislative regionali e degli interventi comunali e, nel periodo 2007-2011, anche dal livello nazionale, dettato dal perseguimento dell'obiettivo di copertura per questi servizi indicato dalla Strategia di Lisbona pari al 33%, anche a seguito del forte sostegno alle politiche di conciliazione lavoro-famiglia, definite come una priorità (Regione Lombardia, 2014a).

In questa ottica bisogna interpretare il piano nidi della Regione Lombardia (Regione Lombardia, 2010a) o l'evoluzione dei servizi prima infanzia con la forte spinta data alla diffusione dei servizi integrativi (micro nidi, nidi famiglia, centri per l'infanzia) (Guidetti 2014a). Questi ultimi prevedono modalità di frequenza ridotte e flessibili e costi per le famiglie minori rispetto ad altre tipologie di servizio, dimostrandosi così unità di offerta (Udo) molto competitive rispetto ai bisogni del territorio, specialmente in un quadro economico dinamico dove è difficile che la cura dei bambini nella fascia 0-2 anni possa restare esclusivamente in carico alle famiglie (conciliazione tempi lavoro-famiglia).

Le misure e le fonti di finanziamento che in questi anni hanno interessato il settore dei servizi prima infanzia e che hanno definito il quadro della programmazione sono: il Fondo Sociale Regionale, le risorse proprie dei Comuni e i fondi straordinari investiti nel Piano Nidi. Con le risorse del Fondo Sociale si è provveduto a finanziare sia le strutture pubbliche che quelle private (per queste ultime si considerano, a partire dal 2011, solo le Udo accreditate) in un'ottica di complementarità e sussidiarietà. Per quel che concerne il Piano Nidi, l'orientamento di Regione Lombardia sull'utilizzo di queste risorse è stato dettato dalla

volontà di ridurre la pressione della domanda sui servizi pubblici (riduzione delle liste di attesa), permettendo agli utenti di accedere ai servizi privati alle stesse condizioni di quelli pubblici, sostenendo l'offerta privata già equiparata a quella pubblica tramite l'accreditamento (Guidetti 2014b, 2014c, 2014d).

Negli anni di realizzazione del Piano il quadro si è però trasformato a seguito della crisi, con una riduzione delle richieste di accesso ai servizi (Ghetti 2013). Con la conclusione del piano (giugno 2014) e con la mancata inversione di tendenza dei dati macro economici, è possibile prevedere la prosecuzione del calo della domanda per i servizi prima infanzia; questo dato potrebbe aggravare il sottoutilizzo già esistente in alcune strutture. Questa dinamica potrebbe coinvolgere anche quelle strutture con un lungo radicamento nel territorio e nel tessuto sociale, come è il caso di molte Udo presenti nella provincia di Pavia.¹

Con l'aumentare della crisi sono stati però proprio questi servizi a vedere una notevole contrazione sul territorio, arrivando a essere nel 2014 – per la provincia di Pavia – servizi di fatto accessori rispetto alla grande concentrazione di posti in strutture tradizionali e radicate come gli asili nido.

Se il fronte dell'offerta si compone di un mix tra asili e servizi integrativi, è dal punto di vista della domanda che si possono riscontrare delle variabili interessanti sotto due punti di vista:

- La *crisi economica*, causa della riduzione del potere d'acquisto e dell'aumento della *disoccupazione* – in particolare quella femminile, ha prodotto una contrazione della domanda per i servizi prima infanzia. Il tasso di disoccupazione femminile in provincia di Pavia è pari all'8,9% nel 2013, mentre quello ante crisi nel 2004 era pari al 5,7%: va osservato però che confrontato (Grafico 1) con quello delle altre province lombarde confinanti, è fra i migliori nel 2013 (secondo solo a Milano) e nel 2011 era pari solo al 5,2%, il più basso sia rispetto alle altre province, sia rispetto allo storico pavese ante-crisi;²

- L'istituzione delle *sezioni primavera* e l'introduzione della *possibilità di accesso anticipato alle scuole materne* stanno cambiando l'offerta nel settore prima infanzia, stimolando una competizione impari con i nidi a causa dei costi molto più contenuti, portando a una riduzione nel numero di domande di iscrizione a questi ultimi.

Questi due fattori hanno sicuramente portato a una progressiva riduzione della domanda per i servizi prima infanzia, a fronte invece di una offerta sempre maggiore, dettata soprattutto dalla speranza del mondo femminile di trovare occupazione stabile nel settore, elemento che emerge in modo abbastanza chiaro guardando i dati della provincia di Pavia.

¹ Sito ASL Pavia, URL:

<<https://www.asl.pavia.it/webasl/progetto4.nsf/Wstrutturetosociosanitarie>>.

² Sito ISTAT, URL: <<http://www.istat.it/it/>>.

Osservando alcune realtà della provincia pare che si paventi un rischio abbastanza concreto di sottoutilizzo delle strutture (vedi caso dell'asilo di Sannazzaro): se un tale sottoutilizzo può essere comunque sostenibile nel pubblico, nel privato comporta la inevitabile chiusura della struttura, che non riuscirebbe a fare fronte ai costi fissi dell'attività. Ciò spiega il grande turnover esistente nel settore prima infanzia.

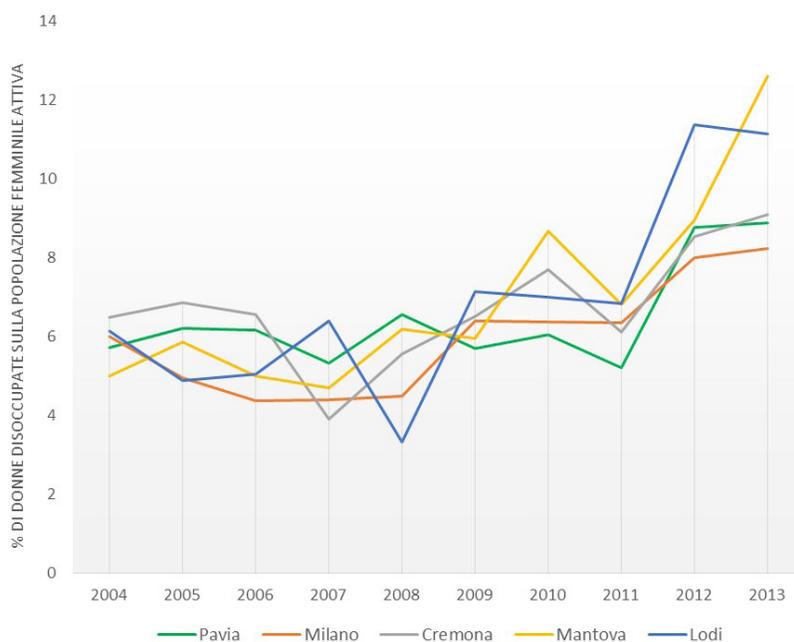


Grafico 1. Trend del tasso di disoccupazione femminile nelle province della bassa Lombardia (2004-2013).

Fonte: Dati ISTAT.

Nel territorio della provincia di Pavia nel 2014/15 i servizi per la prima infanzia (asili nido, micro nidi, nidi famiglia, centri prima infanzia) sono³ in totale 129, a cui corrispondono 3286 posti disponibili. Confrontando quest'ultimo dato con la attuale domanda potenziale del territorio (n. bambini residenti in provincia di Pavia di età inferiore ai 3 anni),⁴ si è calcolato un indice di copertura⁵ del 24,4%: il territorio ASL Pavia copre circa un quarto del fabbisogno di

³ Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

⁴ I bambini residenti nella provincia di Pavia di età inferiore ai 3 anni sono in totale 13.463 al 1 gennaio 2014. Sito ISTAT, URL: <<http://demo.istat.it/>>.

⁵ L'indice di copertura misura la capacità delle strutture di coprire la domanda potenziale del territorio. Ovvero, fatto 100 il numero di bambini residenti 0-2 anni sul terri-

servizi per la prima infanzia, una percentuale che non soddisfa l'obiettivo del 33% indicato dal Consiglio Europeo di Lisbona. Confrontando l'offerta di servizi prima infanzia sul territorio (Grafici 2 e 3, Tabella 1), si nota una predominanza del pavese sia in termini di strutture (67 contro le 26 del distretto Oltrepò e le 36 della Lomellina) sia in termini di posti disponibili (1665 contro i 575 del distretto Oltrepò e i 1046 della Lomellina), mentre il distretto Oltrepò è il territorio con offerta più scarsa.

torio, indica la percentuale di copertura della domanda potenziale da parte delle strutture (formula: $n. \text{ posti disponibili autorizzati} / n. \text{ bambini residenti nel territorio} * 100$). L'indice di copertura a livello provinciale è calcolato sulla base dei posti totali nelle Udo prima infanzia in provincia di Pavia, confrontato con il numero dei bambini residenti in provincia di Pavia di età inferiore ai 3 anni.

Tabella 1. Riassunto complessivo della offerta e domanda delle Udo servizi prima infanzia nella provincia di Pavia, anni 2014/2015.

	BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI		TOT UDO PRIMA INFANZIA		ASILI NIDO		MICRO NIDI		NIDI FAMIGLIA		CENTRI PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INFANZIA	BAMBINI ISCRITTI NON RESIDENTI NEL COMUNE DELLA UDO PRIMA INFANZIA	BAMBINI IN LISTA DI ATTESA
	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	N.	N.
DISTRETTO DI PAVIA															
AMBITO DI CERTOSA	2496	20	513	14	446	4	40	1	5	1	22	363	111	8	
AMBITO DI CORTEOLONA	1186	12	154	6	104	4	40	2	10	0	0	122	54	0	
AMBITO DI PAVIA	2484	35	998	28	935	3	28	3	15	1	20	580	23	83	
Totale distretto	6166	67	1665	48	1485	11	108	6	30	2	42	1065	188	91	
DISTRETTO DI VOGHERA															
AMBITO DI BRONI	848	10	203	8	190	1	8	1	5	0	0	-	-	-	
AMBITO DI CASTEGGIO	716	4	58	3	50	1	8	0	0	0	0	60	33	1	
AMBITO DI VOGHERA	1378	12	314	11	304	1	10	0	0	0	0	166	36	0	
Totale distretto	2942	26	575	22	544	3	26	1	5	0	0	226*	69*	1*	
DISTRETTO DI VIGEVANO															
AMBITO DI GARLASCO	1164	8	213	6	194	2	19	0	0	0	0	101	25	19	
AMBITO DI MORTARA	958	5	155	3	140	1	10	1	5	0	0	-	-	-	
AMBITO DI VIGEVANO	2233	23	678	19	648	2	20	2	10	0	0	500	32	124	
Totale distretto	4355	36	1046	28	982	5	49	3	15	0	0	601*	57*	143*	

Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si dispone del dato dai Piani di Zona.

*L'asterisco * in apice significa che il dato distrettuale è stato calcolato sulla base dei soli dati disponibili, in quanto non si dispone dei dati di alcuni ambiti territoriali.*

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014 e Piani di Zona 2015.

Tabella 2. Riassunto complessivo degli indici di copertura, saturazione e mobilità delle Udo servizi prima infanzia in provincia di Pavia, anni 2014/2015.

	INDICE DI COPERTURA TOT UDO PRIMA INFANZIA	INDICE DI COPERTURA ASILI NIDO	INDICE DI COPERTURA MICRO NIDI	INDICE DI COPERTURA NIDI FAMIGLIA	INDICE DI COPERTURA CENTRI PRIMA INFANZIA	INDICE DI SATURAZIONE TOT UDO PRIMA INFANZIA	INDICE DI MOBILITA' TOT UDO PRIMA INFANZIA
DISTRETTO DI PAVIA							
AMBITO DI CERTOSA	20,55%	17,87%	1,60%	0,20%	0,88%	70,76%	30,57%
AMBITO DI CORTEOLONA	12,98%	8,77%	3,37%	0,84%	0,00%	79,22%	44,26%
AMBITO DI PAVIA	40,18%	37,64%	1,13%	0,60%	0,81%	58,11%	3,96%
Totale distretto	27,00%	24,08%	1,75%	0,49%	0,68%	63,96%	17,65%
DISTRETTO DI VOGHERA							
AMBITO DI BRONI	23,93%	22,40%	0,94%	0,58%	0,00%	-	-
AMBITO DI CASTEGGIO	8,10%	6,98%	1,11%	0,00%	0,00%	103,44%	55,00%
AMBITO DI VOGHERA	22,78%	22,06%	0,72%	0,00%	0,00%	52,86%	21,68%
Totale distretto	19,54%	18,49%	0,88%	0,16%	0,00%	60,75%*	30,53%*
DISTRETTO DI VIGEVANO							
AMBITO DI GARLASCO	18,30%	16,66%	1,63%	0,00%	0,00%	47,41%	24,75%
AMBITO DI MORTARA	16,20%	14,63%	1,00%	0,52%	0,00%	-	-
AMBITO DI VIGEVANO	30,30%	29,00%	0,89%	0,44%	0,00%	73,74%	6,40%
Totale distretto	24,00%	22,50%	1,10%	0,31%	0,00%	67,45%*	9,48%*

*Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si può calcolare il dato in quanto non si dispone di dati sufficienti dai Piani di Zona. L'asterisco * in apice significa che il dato distrettuale è stato calcolato sulla base dei soli dati disponibili, in quanto non si dispone dei dati di alcuni ambiti territoriali (Broni, Mortara).*

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014 e Piani di Zona 2015.

Gli indici di copertura confermano questa fotografia (Tabella 2): il Pavese copre il 27% della sua domanda potenziale,⁶ l'Oltrepò il 19,54%,⁷ la Lomellina il 24%.⁸ Differenziando per tipologia di servizio offerto si osserva la seguente distribuzione (Grafici 4 e 5, Tabelle 1 e 2):

- *Asili nido*: le strutture di offerta nel 2014/15 sono 98 per 3011 posti disponibili; il pavese ha 48 strutture e 1485 posti (indice di copertura del 24,08%), l'Oltrepò ha 22 strutture e 544 posti (18,49%), la Lomellina ha 28 strutture e 982 posti (22,5%);⁹

- *Micro nidi*: le strutture di offerta nel 2014/15 sono 19 per 183 posti disponibili; il pavese ha 11 strutture e 108 posti (indice di copertura pari a 1,75%), l'Oltrepò ha 3 strutture e 26 posti (0,88%), la Lomellina ha 5 strutture e 49 posti (1,10%);¹⁰

- *Nidi famiglia*: le strutture di offerta nel 2014/15 sono 10 per 50 posti disponibili; il pavese ha 6 strutture e 30 posti (indice di copertura pari a 0,49%), l'Oltrepò 1 struttura con 5 posti (0,16%), la Lomellina 3 strutture con 15 posti (0,31%);¹¹

- *Centri prima infanzia*: esistono attualmente solo due strutture sul territorio provinciale con 42 posti disponibili, entrambe situate nel distretto pavese (indice di copertura pari a 0,68%).¹²

⁶ 6166 bambini di età inferiore ai 3 anni (popolazione residente nel distretto pavese al 1 gennaio 2014). Sito ISTAT, URL: <<http://demo.istat.it/>>. L'indice di copertura per il distretto Pavese è calcolato sulla base dei posti totali nelle Udo prima infanzia nel territorio del distretto Pavese, confrontato con il numero dei bambini residenti nel distretto di età inferiore ai 3 anni.

⁷ 2942 bambini di età inferiore ai 3 anni (popolazione residente nel distretto Oltrepò al 1 gennaio 2014, dato ISTAT). L'indice di copertura per il distretto Oltrepò è calcolato sulla base dei posti totali nelle Udo prima infanzia nel territorio del distretto Oltrepò, confrontato con il numero dei bambini residenti nel distretto di età inferiore ai 3 anni.

⁸ 4355 bambini di età inferiore ai 3 anni (popolazione residente nel distretto Lomellina al 1 gennaio 2014, dato ISTAT). L'indice di copertura per il distretto Lomellina è calcolato sulla base dei posti totali nelle Udo prima infanzia nel territorio del distretto Lomellina, confrontato con il numero dei bambini residenti nel distretto di età inferiore ai 3 anni.

⁹ Gli indici di copertura per gli asili nido nei tre distretti sono stati calcolati sulla base del numero di posti disponibili negli asili nido in ciascun distretto confrontati con il numero dei bambini residenti in ciascun distretto di età inferiore ai 3 anni.

¹⁰ Gli indici di copertura per i micro nidi nei tre distretti sono stati calcolati sulla base del numero di posti disponibili nei micro nidi in ciascun distretto confrontati con il numero dei bambini residenti in ciascun distretto di età inferiore ai 3 anni.

¹¹ Gli indici di copertura per i nidi famiglia nei tre distretti sono stati calcolati sulla base del numero di posti disponibili nei nidi famiglia in ciascun distretto confrontati con il numero dei bambini residenti in ciascun distretto di età inferiore ai 3 anni.

¹² Gli indici di copertura per i centri prima infanzia nei tre distretti sono stati calcolati

Infine, si osserva che il 71% delle Udo prima infanzia in provincia di Pavia sono private (91 strutture), mentre solo il 29% sono pubbliche (38 strutture) (Grafico 6.1). In proporzione però le Udo pubbliche hanno a disposizione più posti (Confronto grafici 6.1 e 6.2).

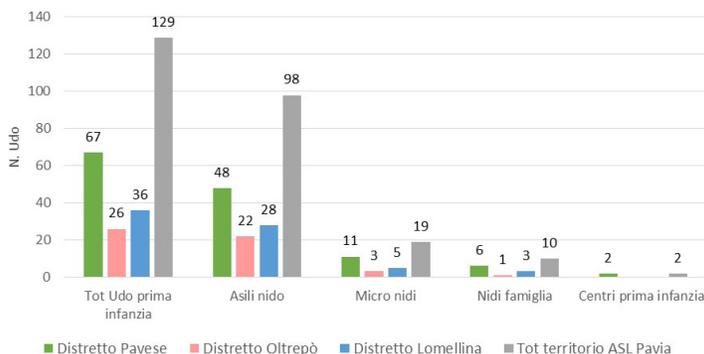


Grafico 2. Confronto n. Udo servizi prima infanzia nei tre distretti rispetto all'intero territorio ASL Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

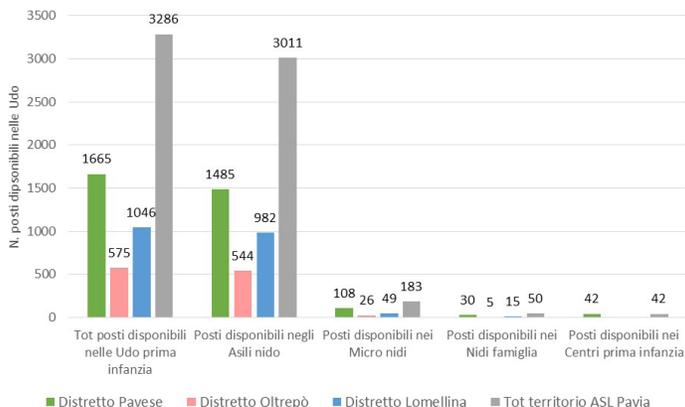


Grafico 3. Confronto posti disponibili nelle Udo servizi prima infanzia nei tre distretti rispetto all'intero territorio ASL Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

sulla base del numero di posti disponibili nei centri prima infanzia in ciascun distretto confrontati con il numero dei bambini residenti in ciascun distretto di età inferiore ai 3 anni.

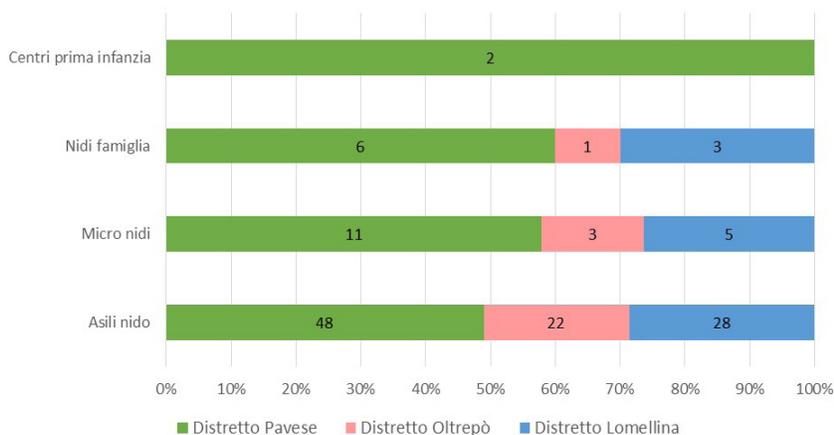


Grafico 4. Distribuzione sul territorio ASL Pavia delle tipologie di strutture prima infanzia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

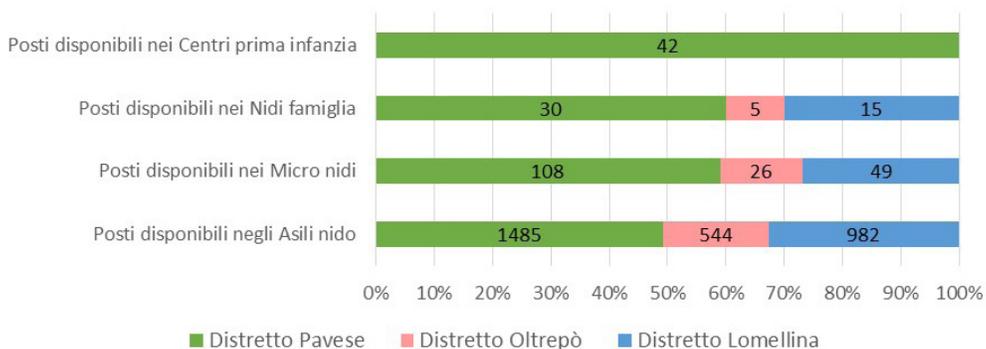


Grafico 5. Distribuzione sul territorio ASL Pavia dei posti disponibili per tipologie di strutture prima infanzia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

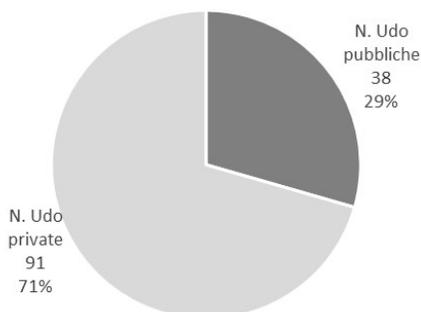


Grafico 6.1. Offerta Udo servizi prima infanzia nella provincia di Pavia - Natura giuridica.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

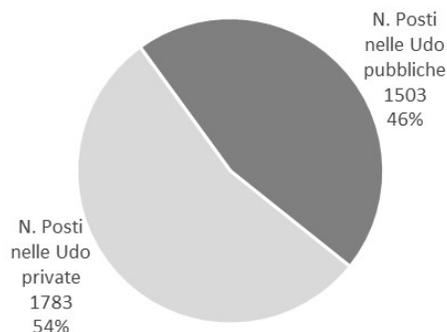


Grafico 6.2. Offerta Udo servizi prima infanzia nella provincia di Pavia - Posti disponibili per natura giuridica.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

Analizzando la domanda reale per i servizi prima infanzia (Tabella 1), emerge attualmente (2014/15) un bacino di iscritti di 1892 bambini nel territorio provinciale,¹³ rispettivamente 1065 nel distretto Pavese, 226 in Oltrepò¹⁴ e 601 in Lomellina.¹⁵ Più della metà (56%) degli iscritti si trova quindi nel territorio pavese (distretto che offre più Udo e più posti disponibili), mentre solo il 12% è iscritto alle Udo in Oltrepò, infine il 32% in Lomellina. I bambini iscritti non residenti nei Comuni di ubicazione delle Udo prima infanzia che frequentano nel 2014/15 sono 314 in tutta la provincia di Pavia,¹⁶ di cui 188 nel Pavese, 69 in Oltrepò,¹⁷ 57 in Lomellina.¹⁸ Quindi gli iscritti non residenti si trovano nel 60% nel distretto Pavese, nel 22% dei casi in Oltrepò, nel 18% in Lomellina. La domanda non

¹³ Il numero degli iscritti è riferito a 7 dei 9 ambiti della provincia di Pavia, in quanto non si dispone dei dati relativi al numero dei bambini iscritti alle Udo prima infanzia degli ambiti di Broni e Mortara.

¹⁴ Dato riferito ai soli ambiti di Casteggio e Voghera, manca il dato del piano di zona di Broni.

¹⁵ Dato riferito ai soli ambiti di Garlasco e Vigevano, manca il dato del piano di zona di Mortara.

¹⁶ Il numero degli iscritti non residenti è riferito a 7 dei 9 ambiti della provincia di Pavia, in quanto non si dispone dei dati relativi al numero dei bambini iscritti alle Udo prima infanzia non residenti degli ambiti di Broni e Mortara.

¹⁷ Dato riferito ai soli ambiti di Casteggio e Voghera, manca il dato del piano di zona di Broni.

¹⁸ Dato riferito ai soli ambiti di Garlasco e Vigevano, manca il dato del piano di zona di Mortara.

soddisfatta è costituita attualmente da 235 bambini in tutta la provincia,¹⁹ di cui 91 nel Pavese, 1 in Oltrepò,²⁰ 143 in Lomellina.²¹ Si nota in tal senso il dato molto positivo dell'Oltrepò e viceversa quello molto negativo della Lomellina.

L'indice di saturazione,²² calcolato per valutare l'effettivo utilizzo delle strutture esistenti da parte dei bambini, ovvero se esiste una adeguata domanda reale per l'offerta esistente, è pari al 64,61%²³ per l'intera provincia. Ciò significa che in media in provincia le strutture per la prima infanzia sono utilizzate per circa i 2/3 delle loro potenzialità. Ricordiamo inoltre che l'indice di copertura provinciale è pari al 24%, ovvero le strutture esistenti attualmente in provincia coprono solo un quarto della domanda potenziale del territorio provinciale. Una saturazione totale delle strutture, situazione auspicabile (pur senza eccessi di domanda), andrebbe quindi comunque a coprire solo il 24% della domanda potenziale. Molti quindi dei bambini di età inferiore ai 3 anni sono presi in carico da altri servizi (ad esempio le scuole primavera, le scuole d'infanzia anticipate) e dal *care giver* familiare (mamme che non lavorano, nonni disponibili). Soprattutto quest'ultimo modello di accudimento dei più piccoli è un fenomeno molto esteso in Italia, ancor di più per via della attuale crisi economica e disoccupazione correlata.

L'indice di saturazione è piuttosto omogeneo fra i tre distretti (Tabella 2): 63,96% nel Pavese, 60,75% in Oltrepò,²⁴ 67,45% in Lomellina.²⁵ Quindi l'efficacia delle strutture in merito alla presa in carico è paritaria su tutto il territorio provinciale. Quindi, il distretto Pavese, che in termini assoluti ha più iscritti e più posti nelle Udo prima infanzia rispetto agli altri due distretti, in realtà ha un utilizzo di tali strutture esattamente pari agli altri territori.

¹⁹ Il numero dei bambini in lista di attesa è riferito a 7 dei 9 ambiti della provincia di Pavia, in quanto non si dispone dei dati relativi al numero dei bambini iscritti alle Udo prima infanzia degli ambiti di Broni e Mortara.

²⁰ Dato riferito ai soli ambiti di Casteggio e Voghera, manca il dato del piano di zona di Broni.

²¹ Dato riferito ai soli ambiti di Garlasco e Vigevano, manca il dato del piano di zona di Mortara.

²² L'indice di saturazione misura l'utilizzo delle strutture da parte degli utenti. Ovvero, fatto 100 il numero di posti disponibili nelle strutture, indica la percentuale di utilizzo da parte dei bambini iscritti (formula: n. bambini iscritti/n. posti disponibili autorizzati *100). L'indice di saturazione a livello provinciale è calcolato sulla base del numero totale di bambini iscritti nelle Udo prima infanzia in provincia di Pavia, confrontato con il numero dei posti disponibili nelle Udo sul territorio provinciale.

²³ Il dato dell'indice di saturazione provinciale è calcolato su 7 ambiti territoriali su 9, in quanto non si dispone dei dati dai piani di zona di Broni e Mortara.

²⁴ Dato riferito ai soli ambiti di Casteggio e Voghera, manca il dato del piano di zona di Broni.

²⁵ Dato riferito ai soli ambiti di Garlasco e Vigevano, manca il dato del piano di zona di Mortara.

Osservando invece la mobilità dei bambini sul territorio,²⁶ emerge un valore pari a 16,59%,²⁷ ovvero circa un bambino su sei che frequenta una Udo prima infanzia nella provincia di Pavia è residente in un Comune diverso da quello dove è ubicata la Udo che frequenta. Questa mobilità è particolarmente elevata in Oltrepò (30,53%),²⁸ viceversa è piuttosto esigua in Lomellina (9,48%).²⁹ La mobilità è elevata in Oltrepò perché il suo territorio è costituito da tanti piccoli Comuni di piccole dimensioni; a fronte di ciò le Udo non sono molte e sono situate nella maggioranza dei casi in pianura, mentre la domanda reale può provenire anche dalle zone collinari/montane. Si nota in generale un indice di mobilità più basso negli ambiti più popolati (es. Pavia 3,96%, Vigevano 6,40%).

Analizzando il trend storico delle variabili di offerta e domanda considerate, si osserva che il numero delle Udo prima infanzia nei tre distretti socio-sanitari della provincia di Pavia è tendenzialmente in crescita nel tempo, sia come totale provinciale (si passa da 85 del 2006 a 129 attuali), sia nei singoli distretti. Va rilevato però che mentre il distretto Oltrepò ha una crescita costante che lo porta persino a raddoppiare il numero delle Udo dal 2006 a oggi, i distretti pavese e Lomellina aumentano il numero delle Udo fino al 2012 per poi subire una moderata riduzione (Grafico 7).

Complessivamente a livello provinciale anche il numero dei posti disponibili nelle strutture prima infanzia è aumentato nel tempo: si è passati dai 2378 del 2006 agli attuali 3286. I tre distretti hanno tutti avuto un trend positivo, con qualche battuta di arresto nel 2012 per l'Oltrepò e ora per la Lomellina (Grafico 8). Anche il numero degli iscritti è complessivamente aumentato: nel 2006 i bambini iscritti erano infatti circa 1500, mentre ora sono quasi 1900, con una lieve riduzione negli ultimi anni per l'Oltrepò e la Lomellina (Grafico 9). Il numero degli iscritti non residenti è in forte aumento, soprattutto per i distretti Pavese e Oltrepò (Grafico 10). Le liste di attesa, dopo un deciso peggioramento

²⁶ L'indice di mobilità misura la provenienza dei bambini iscritti rispetto al Comune dove ha sede la Udo. Ovvero, fatto 100 il numero di bambini iscritti alla Udo, indica la percentuale di bambini iscritti non residenti nel Comune sede dell'Udo (formula: $n. \text{ bambini iscritti non residenti} / n. \text{ bambini iscritti totali} * 100$).

²⁷ L'indice di mobilità a livello provinciale è calcolato sulla base del numero totale di bambini iscritti nelle Udo prima infanzia in provincia di Pavia non residenti, confrontato con il numero totale degli iscritti alle Udo in provincia. Il dato dell'indice di mobilità provinciale è calcolato su 7 ambiti territoriali su 9, in quanto non si dispone dei dati dai piani di zona di Broni e Mortara.

²⁸ Dato riferito ai soli ambiti di Casteggio e Voghera, manca il dato del piano di zona di Broni.

²⁹ Dato riferito ai soli ambiti di Garlasco e Vigevano, manca il dato del piano di zona di Mortara.

negli anni 2009 e 2012, sono attualmente in miglioramento e si sono portate a livelli anche migliori rispetto al 2006 (Grafico 11). Si conferma nel tempo una differenza sostanziale nei tre distretti: la Lomellina è il territorio con liste di attesa più numerose, mentre l'Oltrepò ha liste molto esigue.

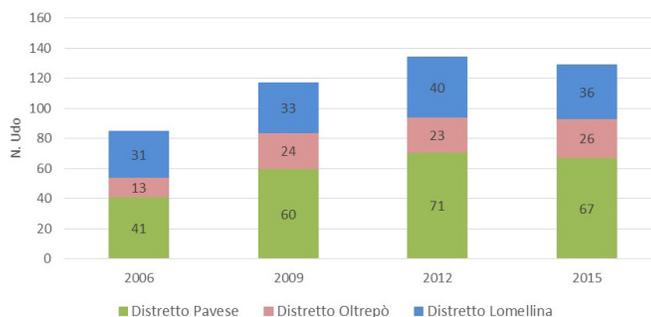


Grafico 7. Andamento del numero delle Udo servizi prima infanzia nei tre distretti della provincia di Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

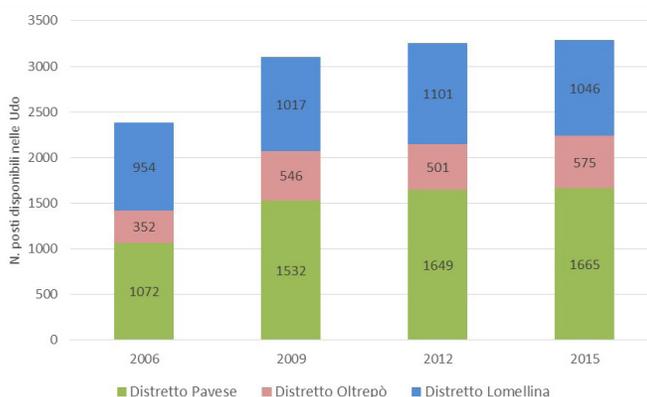


Grafico 8. Andamento del numero dei posti disponibili nelle Udo servizi prima infanzia nei tre distretti della provincia di Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

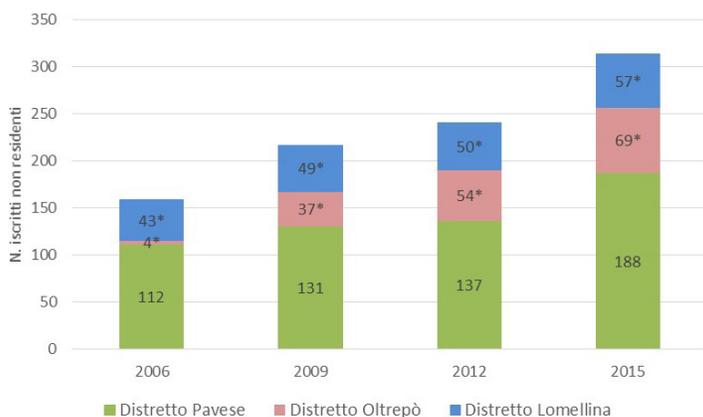


Grafico 9. Andamento del numero degli iscritti nelle Udo servizi prima infanzia nei tre distretti della provincia di Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Legenda: Per i distretti Oltrepò e Lomellina i dati sono calcolati su due soli ambiti (invece che su tre), in quanto non si dispone dei dati inerenti al n. degli iscritti nelle Udo per gli ambiti di Broni e Mortara (l'asterisco * significa quindi che il dato è parziale).

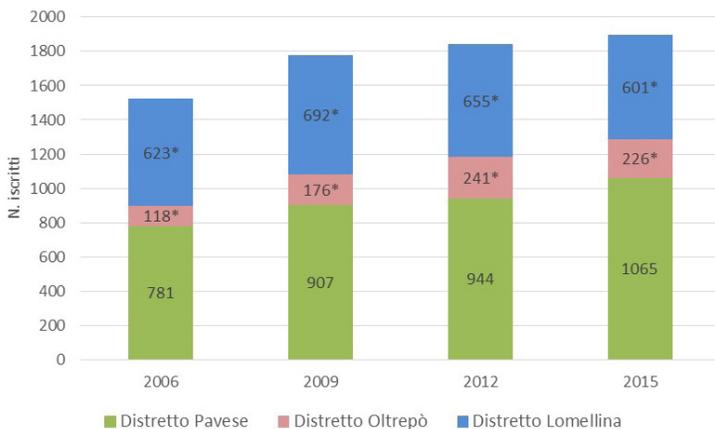


Grafico 10. Andamento del numero degli iscritti non residenti nelle Udo servizi prima infanzia nei tre distretti della provincia di Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Legenda: Per i distretti Oltrepò e Lomellina i dati sono calcolati su due soli ambiti (invece che su tre), in quanto non si dispone dei dati inerenti al n. degli iscritti non residenti nelle Udo per gli ambiti di Broni e Mortara (l'asterisco * significa quindi che il dato è parziale).

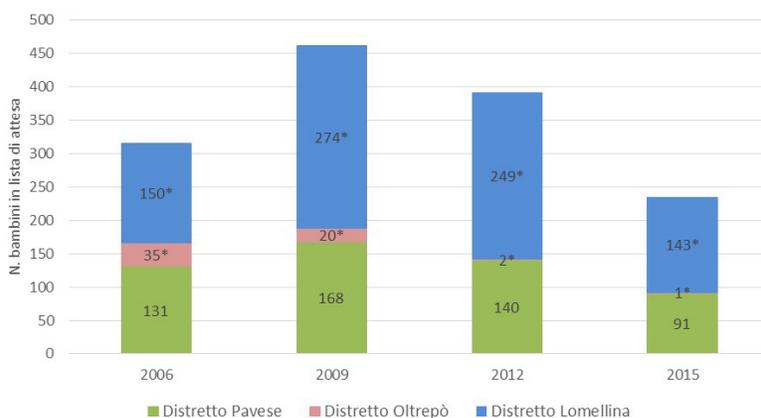


Grafico 11. Andamento del numero dei bambini in lista di attesa nelle Udo servizi prima infanzia nei tre distretti della provincia di Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

*Legenda: Per i distretti Oltrepò e Lomellina i dati sono calcolati su due soli ambiti (invece che su tre), in quanto non si dispone dei dati inerenti al n. dei bambini in lista di attesa nelle Udo per gli ambiti di Broni e Mortara (l'asterisco * significa quindi che il dato è parziale).*

Osservando gli indici di copertura dei tre distretti (Grafico 12), emerge in tutti i territori un trend positivo della capacità delle Udo di coprire la domanda potenziale: l'andamento più stabile è in Lomellina, il più marcato nel Pavese (8 punti percentuali). Si osserva che il Pavese è la zona con copertura stabilmente maggiore dal 2009, mentre l'Oltrepò la peggiore. Gli indici di saturazione (Grafico 13) subiscono andamenti differenti: in lieve aumento nel Pavese dopo un periodo di caduta, fortemente altalenante in Oltrepò, in diminuzione in Lomellina. Confrontando i grafici 12 e 13 si nota che dal 2009 nel Pavese, a fronte di una copertura elevata, la saturazione non lo è altrettanto; l'Oltrepò invece, che ha la copertura peggiore di tutta la provincia, nel 2012 aveva la saturazione migliore (78%); la Lomellina è nel complesso la zona con saturazione più elevata. Infine (Grafico 14), si rileva che mentre il Pavese e la Lomellina sono territori con indice di mobilità sostanzialmente stabile nel tempo (o in aumento poco considerevole), l'Oltrepò negli ultimi 10 anni ha visto crescere esponenzialmente il numero dei bambini iscritti non residenti nei Comuni dove sono ubicate le Udo che frequentano, portando l'indice di mobilità dal 3,38% del 2006 al 30% attuale.

Concludendo, la tipologia di struttura per la prima infanzia più diffusa nella provincia di Pavia è l'asilo nido, seguita, con un netto distacco, dal micro-nido, mentre i nidi famiglia e i centri prima infanzia hanno una presenza del tutto

marginale. C'è attualmente una forte presenza del privato nel settore, anche se va riconosciuto che l'offerta pubblica che esisteva in passato tuttora perdura e anzi si caratterizza per due aspetti di rilievo rispetto al privato: 1) un numero superiore di posti autorizzati per struttura; 2) un controllo maggiore della qualità del servizio. L'aumento del numero delle Udo negli ultimi anni si collega quindi alla crescita dell'offerta privata nel settore prima infanzia, in gran parte dovuta alla esistente disoccupazione femminile e al tentativo delle giovani donne di trovare lavoro scegliendo la strada dell'imprenditoria in questo settore. L'aumento del numero delle Udo private non va di pari passo però con la loro stabilità: esiste un forte *turn over* delle strutture esistenti, soprattutto per le tipologie meno radicate come i micro nidi, i nidi famiglia, i centri prima infanzia. Complessivamente l'offerta sta migliorando, considerato l'aumento del numero dei posti disponibili e la riduzione del numero di bambini in lista di attesa. Anche la domanda è in crescita, nonostante la crisi economica attuale che potrebbe indurre le famiglie a evitare la spesa per i servizi prima infanzia, adottando strumenti 'paracadute' come il *care giver* familiare. Aumenta anche la mobilità dei bambini iscritti: nel complesso raddoppia infatti il numero dei bambini che frequentano una Udo non ubicata nel Comune di residenza, a dimostrazione che non solo c'è un aumentato bisogno, ma che esiste una maggiore attenzione delle famiglie nella scelta della struttura presso cui iscrivere i propri figli. Questa scelta spesso dipende da vari fattori, fra cui *in primis* la vicinanza alla propria abitazione o al luogo di lavoro (comodità di viaggio). La capacità delle Udo prima infanzia in provincia di Pavia di coprire la domanda potenziale non supera attualmente la soglia del 30%, contemporaneamente le strutture non sono usate al massimo delle proprie possibilità (ma solo al 60% circa). Esiste quindi sul territorio un buon numero di bambini di età inferiore ai 3 anni che non utilizza queste strutture, ma le cui cure sono in capo alla famiglia oppure ad altre tipologie di offerta presenti su mercato (sezioni primavera, scuole dell'infanzia anticipate, ecc.).

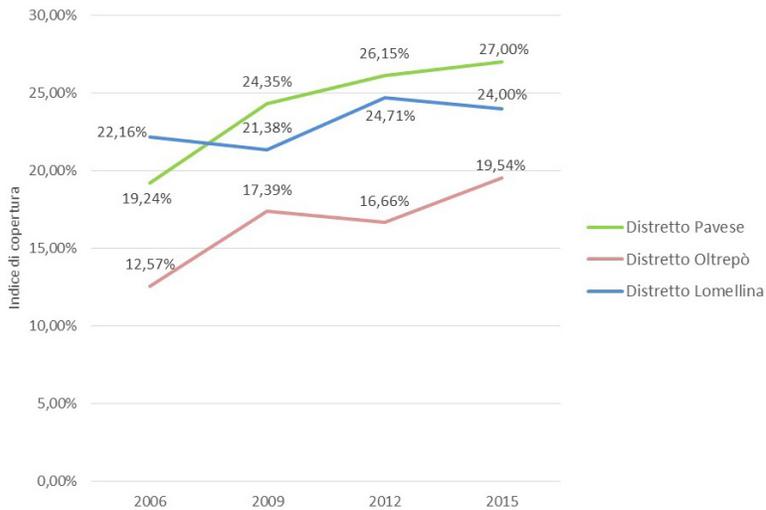


Grafico 12. Andamento dell'indice di copertura delle Udo servizi prima infanzia nei distretti Pavese, Oltrepò e Lomellina.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

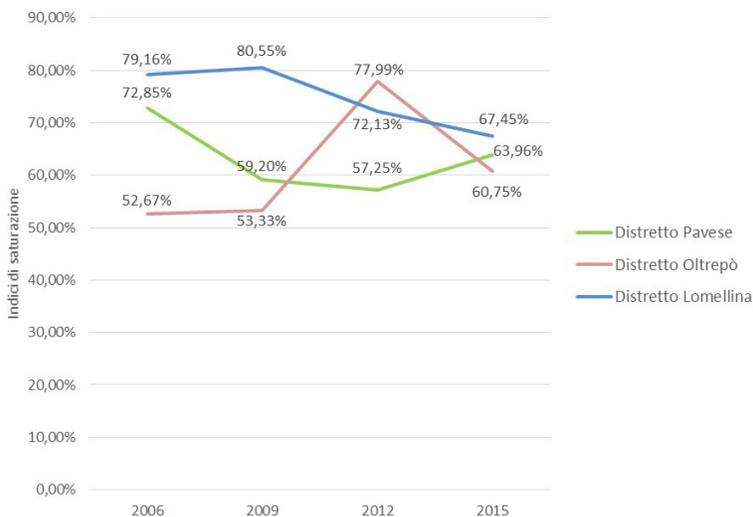


Grafico 13. Andamento dell'indice di saturazione delle Udo servizi prima infanzia nei distretti Pavese, Oltrepò e Lomellina.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.



Gráfico 14. Andamento dell'indice di mobilità delle Udo servizi prima infanzia nei distretti Pavese, Oltrepò e Lomellina.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Riferimenti bibliografici

- Ghetti V. (2013), *Prima infanzia: inizia la battuta d'arresto dei servizi pubblici*, «Lombardia Sociale», novembre 2013, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2013/11/12/prima-infanzia-inizia-la-battuta-darresto-dei-servizi-pubblici/>> [data di accesso: 18/04/2015].
- Guidetti C. (2013), *La valutazione delle sperimentazioni di Fondo Nasko e consultori e le ricadute sui servizi*, «Lombardia Sociale», giugno 2013, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2013/06/25/la-valutazione-delle-sperimentazioni-di-fondo-nasko-e-consultori-e-le-ricadute-sui-servizi/>> [data di accesso: 05/04/2015].
- Guidetti C. (2014a), *Asili nido e servizi per la prima infanzia: quali traiettorie?*, «Lombardia Sociale», gennaio 2014, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2014/01/17/asili-nido-e-servizi-per-la-prima-infanzia-quali-traiettorie/>> [data di accesso: 27/03/2015].
- Guidetti C. (2014b), *Le ricadute del Piano Nidi: uno sguardo ai servizi prima infanzia nel distretto di Merate*, «Lombardia Sociale», marzo 2014, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2014/03/30/le-ricadute-del-piano-nidi-uno-sguardo-ai-servizi-prima-infanzia-nel-distretto-di-merate/>> [data di accesso: 15/03/2015].
- Guidetti C. (2014c), *Le ricadute del Piano Nidi/2: i servizi per la prima infanzia nella provincia di Lodi. Quali strategie per non disperdere i risultati raggiunti?*, «Lombardia Sociale», giugno 2014, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2014/06/30/le-ricadute-del-piano-nidi2-i-servizi-per-la-prima-infanzia-nella-provincia-di-lodi/>> [data di accesso: 05/05/2015].
- Guidetti C. (2014d), *Le politiche per le famiglie con figli nella X legislatura*, «Lombardia Sociale», novembre 2014, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2014/11/03/le-politiche-per-le-famiglie-con-figli-nella-x-legislatura/>> [data di accesso: 18/05/2015].
- Parlamento Italiano (1998), *Conferimento di funzioni dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali*, Decreto Legislativo del 31 marzo 1998, n. 112.

Parlamento Italiano (2000), *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, Legge nazionale del 8 novembre 2000, n. 328.

Regione Lombardia (2005a), *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia*, Deliberazione di Giunta Regionale del 11 febbraio 2005, n. VII/20588.

Regione Lombardia (2005b), *Definizione dei criteri per l'accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia, dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori e dei servizi sociali per persone disabili*, Deliberazione di Giunta Regionale del 16 febbraio 2005, n. VII/20943.

Regione Lombardia (2008), *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario*, Legge regionale del 12 marzo 2008, n. 3.

Regione Lombardia (2010a), *Acquisto da parte del sistema pubblico di posti già autorizzati nelle unità d'offerta socio educative per la prima infanzia del sistema privato*, Deliberazione di Giunta Regionale del 3 febbraio 2010, n. VIII/11152.

Regione Lombardia (2010b), *Prime direzioni operative in ordine a esercizio e accreditamento delle unità di offerta sociali*, Decreto Regionale del 15 febbraio 2010, n. 1254.

Regione Lombardia (2010c), *Determinazione in ordine al recepimento e all'attuazione dell'intesa sottoscritta il 29/04/2010 tra Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Anci, Upi e Uncem per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, Deliberazione di Giunta Regionale del 5 agosto 2010, n. 381.

Regione Lombardia (2013), *Determinazioni in ordine all'istituzione del Fondo Regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili: atto di indirizzo*, Deliberazione di Giunta Regionale del 14 maggio 2013, n. XI/116.

Regione Lombardia (2014a), *Piano territoriale di conciliazione famiglia-lavoro per la provincia di Pavia*, 30 giugno 2014.

Regione Lombardia (2014b), *Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017*, Deliberazione di Giunta Regionale del 19 dicembre 2014, n. XI/2941.

Regione Lombardia (2014c), *Interventi a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili ai sensi della dgr 116/2013: secondo provvedimento attuativo - Conferma misure avviate nel 2014 e azioni migliorative*, Deliberazione di Giunta Regionale del 19 dicembre 2014, n. X/2942.

Sito ASL Pavia, URL:

<<https://www.asl.pavia.it/webasl/progetto4.nsf/Wstruttureciasocianitarie>>
[data di accesso: 19/05/2015].

Sito ISTAT, URL:

<<http://www.istat.it/it/>> [data di accesso: 25/03/2015].

Sito ISTAT, URL:

<<http://demo.istat.it/>> [data di accesso: 18/03/2015].

Capitolo 2

ANALISI DEI SERVIZI PRIMA INFANZIA NEL DISTRETTO PAVESE

Cristina Cordoni (Università di Pavia)

Il distretto del Pavese si colloca nel territorio nord-orientale della provincia di Pavia e, come si evince dal grafico 1, si compone dei tre ambiti di territoriali di:

- Certosa, Ente capofila Siziano, con una popolazione residente composta da 74.594 unità, pari al 33,3% della popolazione del distretto;
- Corteolona, Ente capofila Belgioioso, con una popolazione residente composta da 45.850 unità, pari al 20,4% della popolazione del distretto;
- Pavia, Ente capofila Pavia, con una popolazione residente composta da 103.769 unità, pari al 46,3% del distretto.

Si veda a riguardo il grafico 2.



Grafico 1. Distretti e ambiti della Provincia di Pavia.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL Pavia

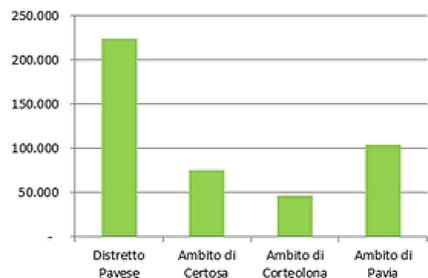


Grafico 2. Popolazione residente nel distretto e per ambito

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

L'andamento della popolazione residente nel distretto segna una crescita del 19,5% dal 2002 al 2014, con pochissime eccezioni, ma risulta differenziata fra ambiti in termini quantitativi, come evidenziato dal grafico 3.

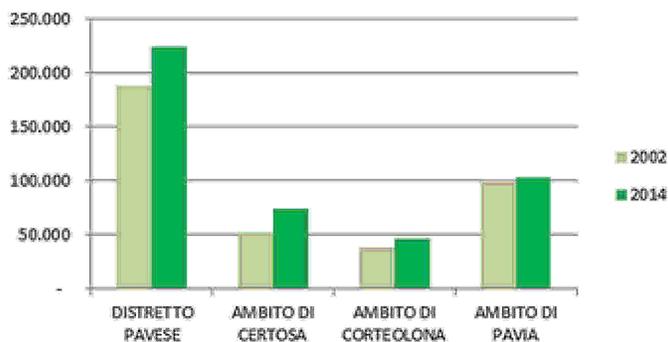


Grafico 3. Andamento della popolazione residente.

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

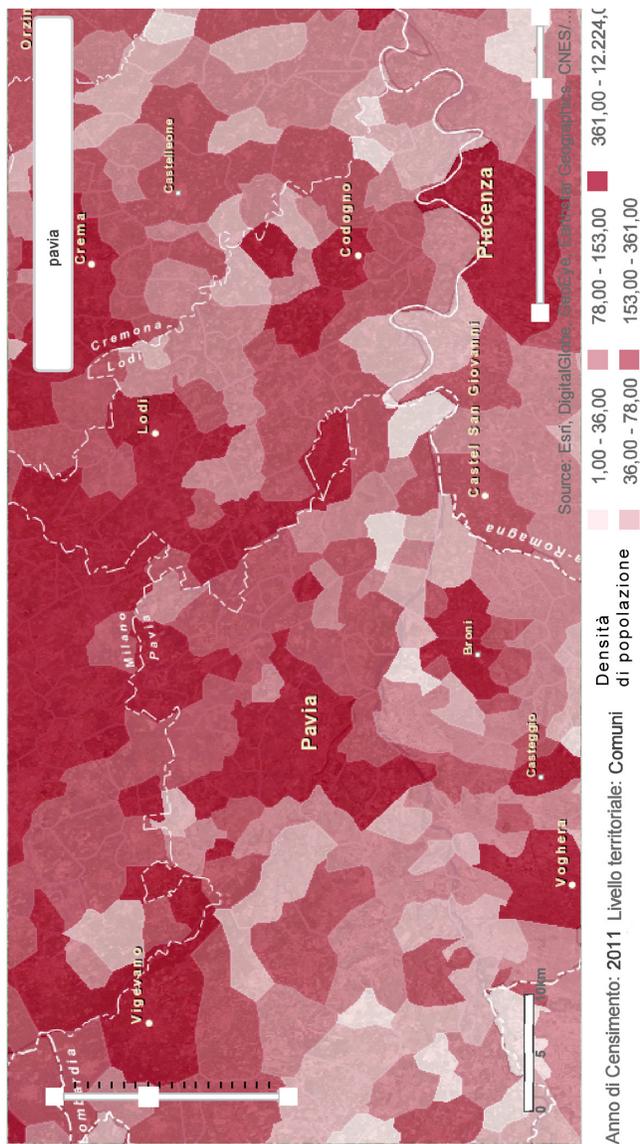


Figura 1. Densità di popolazione (ab/km2) nel distretto pavese nel 2011.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT *Censimento della popolazione 2011*; Sito ISTAT, URL: <<http://gisportal.istat.it/bt.carto/bt.carto.html>>.

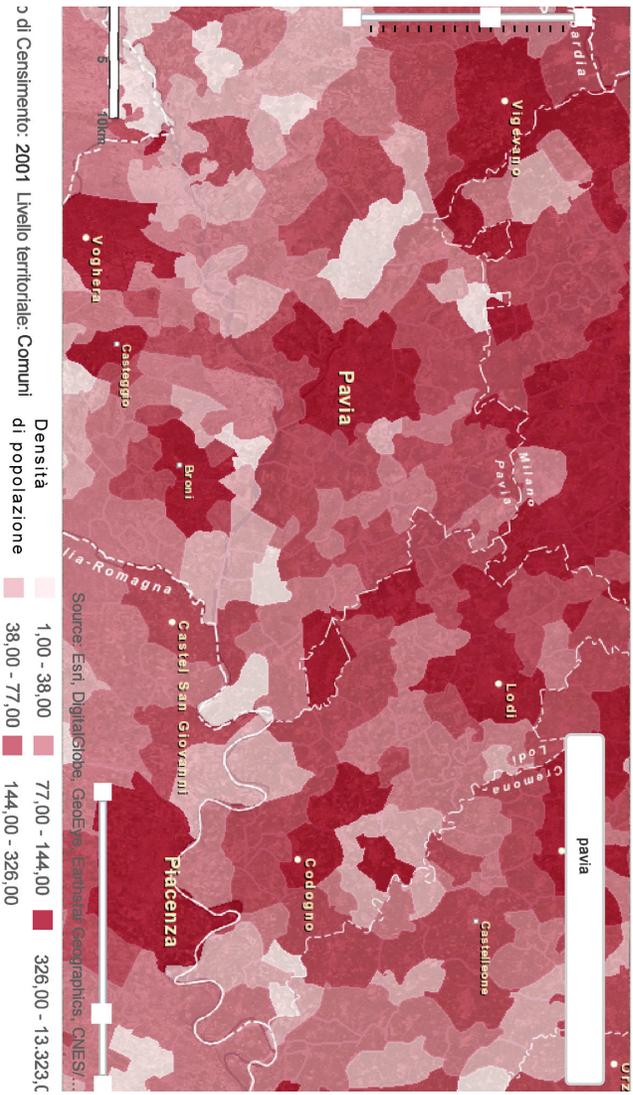


Figura 2. Densità di popolazione (ab/km²) nel distretto pavese nel 2001.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT Censimento della popolazione 2001; Sito ISTAT, URL: <<http://gisportal.istat.it/bc.carto/bc.carto.html>>.

L'ambito di Certosa risulta essere quello maggiormente interessato dalla crescita demografica, con un +43,8% e con picchi fra i Comuni dell'ambito che sfiorano il 240% (Rognano). Da notare che sono proprio i Comuni di dimensioni minori a raggiungere i massimi livelli di crescita demografica dell'ambito, evento di difficile spiegazione, forse riconducibile a fenomeni di "immigrazione di ritorno", a fronte di un aumento dei costi abitativi dei grandi centri.

L'attrattività dell'ambito di Certosa, nel suo complesso, rispetto agli altri due ambiti del distretto è legata alla favorevole posizione rispetto all'area milanese, i cui costi abitativi sono poco attrattivi per molti nuclei familiari. Si tratta di famiglie che cercano soluzioni abitative di compromesso, che consentano una buona qualità di vita e una minimizzazione delle percorrenze giornaliere verso il posto di lavoro.

In questo ambito sono presenti il 45% delle Unità di Offerta (Udo) dell'intero distretto.

L'ambito di Corteolona segna un incremento inferiore, ma comunque significativo pari al 22,4%. In questo ambito occorre segnalare la presenza di due piccoli comuni in decrescita (Torre de' Negri, -8,5% e Zerbo, -6%), inoltre con un fenomeno speculare al caso del distretto di Certosa, i tre Comuni che presentano una sostanziale stabilità sono tutti molto piccoli (Costa de' Nobili, -0,8%, Genzone 0,9% e Filighera 1,5%). Belgioioso, Ente capofila e Comune più grande, presenta un incremento dei residenti che si attesta sul 16%. In questo ambito sono presenti il 16% delle Udo del Distretto.

L'ambito di Pavia è quello che evidenzia l'indice di crescita minore con un 5,6%, condizionato dal trend di residenti nel Capoluogo Pavia, che presenta una situazione sostanzialmente invariata nel lasso di tempo considerato (-0,1%) e coinvolge circa poco meno del 70% della popolazione dell'ambito. In effetti, il dato scorporato del Comune di Pavia, si assesta su una crescita del 20,6%, tendenzialmente in linea con quella dell'ambito di Corteolona e anche qui l'unico Comune a segnare una marcata decrescita è un Comune di piccole dimensioni (Mezzana Rabattone, - 8,2%).

Il Capoluogo presenta una situazione abitativa complicata almeno da due ordini di motivi:

- la significativa presenza di studenti universitari fuori sede, che necessitano di alloggi e, rendendo più competitivo il mercato immobiliare, ne aumentano il prezzo. Si tratta, peraltro, di una tipologia di utenza tendenzialmente in calo: sono state aperte molte nuove strutture universitarie o sedi decentrate, quindi si registra un minor numero di iscritti; sono stati realizzati numerosi nuovi collegi o residenze universitarie, che alleggeriscono la pressione sul mercato immobiliare per i residenti; il miglioramento della mobilità consente a molti studenti di viaggiare quotidianamente.
- la presenza di un polo ospedaliero di eccellenza, policentrico e multidiscipli-

plinare, fa convergere sul capoluogo pazienti da fuori Regione, spesso accompagnati da parenti, che necessitano di strutture abitative, anche se temporanee.

Complessivamente le Udo prima infanzia ospitate nel territorio del Distretto, rappresentano circa la metà del totale delle Udo del territorio provinciale, come evidenziato dal grafico 4, così come il numero di posti disponibili ripartiti fra le diverse tipologie di Udo (v. grafico 5)

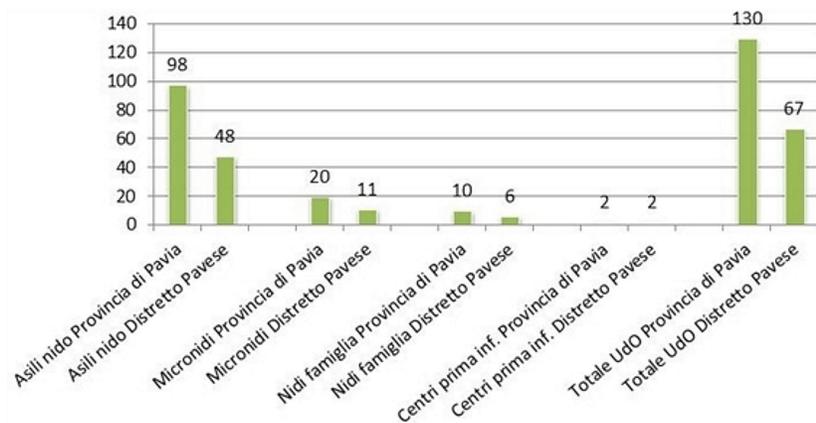


Grafico 4. Numero di Udo prima infanzia nel distretto Pavese e nel territorio Provinciale.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

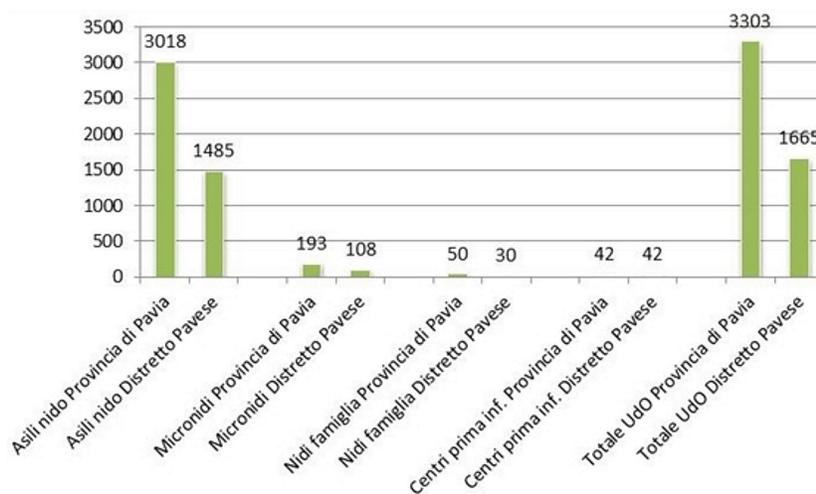


Grafico 5. Numero di posti in Udo prima infanzia nel distretto Pavese e nel territorio Provinciale.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'indice di copertura delle Udo per la prima infanzia nel Distretto di Pavia, al 31/12/2014 risulta pari al 27%, valore sostanzialmente in linea con le indicazioni di Lisbona. Va segnalato, peraltro, che si tratta di un valore calcolato sulla media aritmetica degli indici dei tre ambiti (Certosa, Corteolona, Pavia), che compongono il Distretto e che presentano, al loro interno, una disomogeneità significativa: si va da un minimo dell'ambito di Corteolona, che presenta un indice di copertura di circa il 13%, a un massimo dell'Ambito di Pavia, con un indice di copertura che supera il 40%.

In questo ambito sono presenti il 39% delle strutture del Distretto, un numero quindi inferiore a quello rilevato nell'Ambito di Certosa, ma caratterizzato da Udo di dimensioni maggiori.

Il personale impiegato nelle Udo risulta prevalentemente afferente all'Ambito di Sizzano (v. grafico 6), dove maggiore è il numero delle Udo Prima Infanzia. Le minori dimensioni delle stesse non consentono, peraltro di realizzare le economie di scala caratteristiche di Udo di maggiori dimensioni, come quelle presenti nell'Ambito di Pavia, con particolare riguardo al Capoluogo stesso.

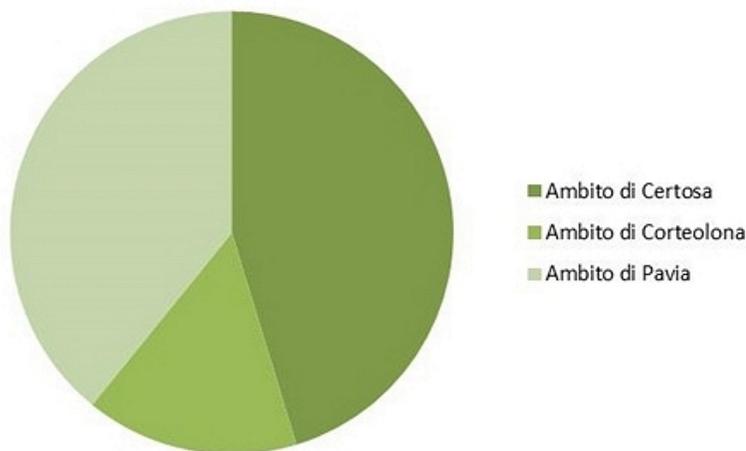


Grafico 6. Distribuzione del personale impiegato in Udo Prima infanzia, nel distretto Pavese.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Tabella 1. Riassunto complessivo della offerta e domanda delle Udo servizi prima infanzia nel distretto Pavese, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

	BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI		TOT UDO PRIMA INFANZIA			ASIL NIDO		MICRO NIDI		NIDI FAMIGLIA		CENTRI PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NON RESIDENTI NEL COMUNE DELLA UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI IN LISTA DI ATTESA	
	N.	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	N.	N.	N.		
DISTRETTO DI PAVIA																			
AMBITO DI CERTOSA																			
2014/15	2.496	20	513	14	446	4	40	1	5	1	22	363	111	8					
2012	2.561	25	542	18	487	4	40	3	15	0	0	329	68	6					
2009	2.613	22	520	16	465	6	55	0	0	0	0	316	86	9					
2006	2.157	14	319	9	265	5	54	0	0	0	0	242	55	7					
AMBITO DI CORTEOLONA																			
2014/15	1.186	12	154	6	104	4	40	2	10	0	0	122	54	0					
2012	1.323	13	170	7	115	5	50	1	5	0	0	104	37	0					
2009	1.297	11	136	6	96	5	40	0	0	0	0	80	27	0					
2006	1.085	7	116	5	98	2	18	0	0	0	0	43	32	0					
AMBITO DI PAVIA																			
2014/15	2.484	35	998	28	935	3	28	3	15	1	20	580	23	83					
2012	2.421	33	937	28	884	3	28	1	5	1	20	511	32	134					
2009	2.381	27	876	25	857	2	19	0	0	0	0	511	18	159					
2006	2.331	20	637	17	608	3	39	0	0	0	0	496	25	124					
Totale distretto																			
2014/15	6.166	67	1665	48	1485	11	108	6	30	2	42	1065	188	91					
2012	6.305	71	1649	53	1486	12	118	5	25	1	20	944	137	140					
2009	6.291	60	1532	47	1418	13	114	0	0	0	0	907	131	168					
2006	5.573	41	1072	31	971	10	111	0	0	0	0	781	112	131					

Fonte: elaborazioni dati ASL, Ambiti.

A partire dai dati raccolti presso l'ASL di Pavia e presso gli uffici di Piano di Zona dei 3 Ambiti territoriali, che compongono il distretto di Pavia, è stata predisposta la tabella 1 riassuntiva dei principali parametri di riferimento (numero e tipologia di Udo presenti sul territorio, numero e residenza dei bambini iscritti, eventuali liste di attesa) del settore in esame, per il periodo 2006-2015, con una cadenza triennale.

Il trend dell'indice di copertura del distretto nel periodo 2006-2015, riportato nel grafico 7 evidenzia una sostanziale crescita dell'indice di copertura assicurato dalle Udo.

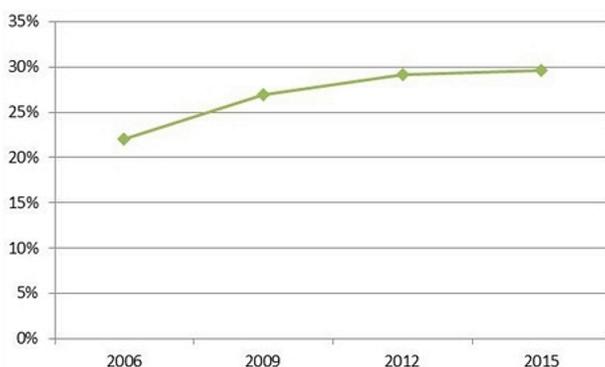


Grafico 7. Distretto di Pavia - Indice di copertura Comuni con Udo.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Una progressiva crescita, che sembra essersi stabilizzata negli ultimi anni e che comunque ha assorbito il numero di bambini iscritti, che a sua volta (v. grafico 8) evidenzia un trend in crescita.

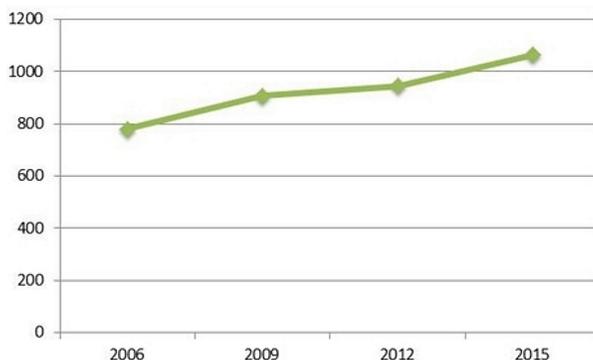


Grafico 8. Distretto di Pavia - Trend del numero di bambini iscritti nelle Udo.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Questo andamento è sostanzialmente confermato dall'andamento della percentuale di bambini iscritti ad una Udo, rispetto al totale dei residenti (v. grafico 9).

In Italia, in generale, rimane abbastanza limitato il numero di famiglie che fanno ricorso a strutture, pubbliche o private per l'accudimento dei minori, preferendo spesso forme alternative di assistenza (Del Boca *et al.* 2005), che poggiano sia sulla presenza di legami con le famiglie di origine dei genitori ancora forti, in grado di fornire un concreto e continuativo supporto nella gestione dei minori, sia sul ricorso a forme di *care giver* individuali.

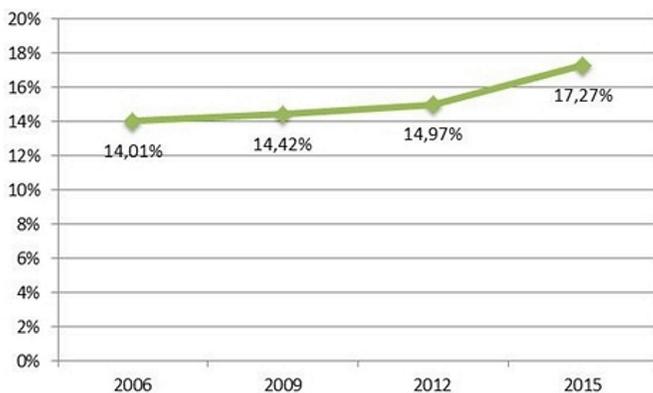


Grafico 9. Distretto di Pavia - Trend della percentuale dei bambini iscritti sul totale dei residenti.

Fonte: elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Nel grafico 10 sono individuati i Comuni del distretto e, relativamente all'indice di copertura garantito dalle Udo per la prima infanzia, sono contrassegnati in rosso/grigio scuro quelli privi di Udo, in giallo/grigio chiaro quelli con un indice di copertura al 30%, in verde/grigio argento quelli con un indice di copertura pari o superiore al 30%.

Come si evince dal grafico 4, il Capoluogo e quasi tutti i Comuni della prima cerchia periferica, nella maggioranza dei casi presentano un indice di copertura relativamente alle Udo per la prima infanzia almeno pari al 30%. I Comuni della prima periferia urbana, hanno rappresentato negli ultimi anni aree ad elevato indice di urbanizzazione, grazie all'immigrazione dal Capoluogo, prevalentemente di nuovi nuclei familiari alla ricerca di soluzioni abitative con un rapporto qualità prezzo maggiormente competitivo rispetto alla città. Si è quindi evidenziato un bisogno di Udo per la prima infanzia, che ha trovato risposta in una crescita di posti disponibili.

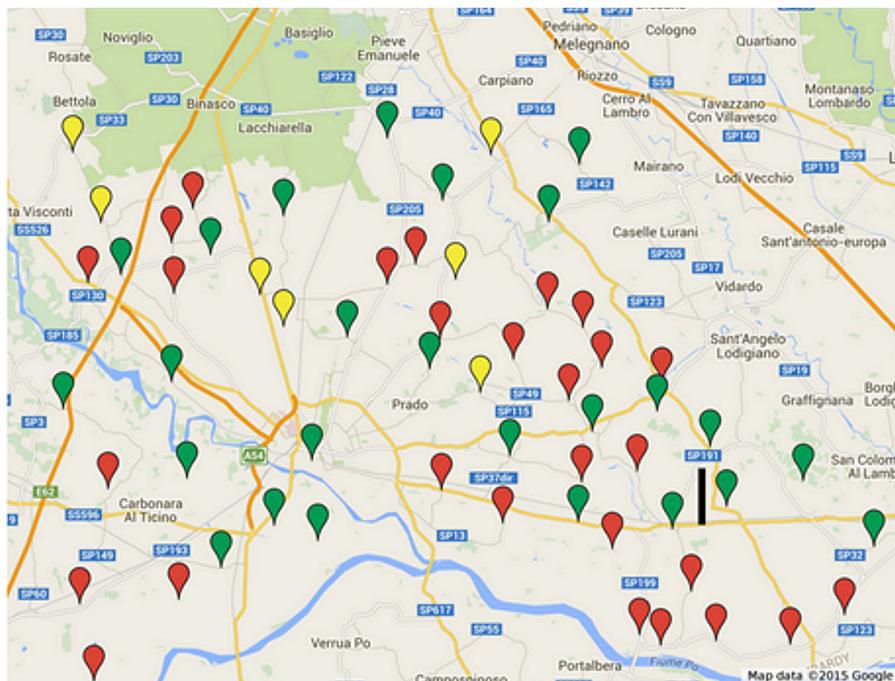


Grafico 10. Udo Prima infanzia nei Comuni del Distretto.

Punti verdi/grigio argento = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura > 30%

Punti gialli/grigio chiaro = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura < 30%

Punti rossi/grigio scuro = Comuni in cui non è presente alcun servizio prima infanzia
Fonte: Google Maps

Al Capoluogo afferisce un bacino di utenza, che va ben oltre i cittadini residenti, interessando anche i pendolari che, lavorando a Pavia, trovano opportuno fare ricorso ad Udo presenti in città, in prossimità del posto di lavoro.

Il significativo numero di residenti della Provincia di Pavia che lavora a Milano, può concorrere a spiegare la presenza di elevati indici di copertura in termini di Udo per la prima infanzia, ubicati nei Comuni che si trovano lungo le principali vie che portano al capoluogo di Regione. Sempre a causa del pendolarismo verso Milano, i Comuni più settentrionali della Provincia, al confine con il milanese, presentano generalmente un indice di copertura delle Udo Prima infanzia superiore al 30%.

La complessità dei parametri socio-economici e geografici, che concorrono a caratterizzare la rete delle Udo per la prima infanzia, deve superare l'ottica semplicistica di erogatore di prestazioni di cura ed assistenza, per diventare un servizio

orientato al nucleo genitoriale all'interno di un pensiero collettivo che esalta il valore della "genitorialità sociale" e della "genitorialità partecipata" dei servizi educativi (Nardini 2008). In quest'ottica risulta essenziale una progettualità innovativa delle singole strutture, pensata in funzione dei bisogni dei singoli territori di riferimento ed aperta ad un processo di miglioramento continuativo, da sviluppare attraverso una collaborazione via via più partecipata e fruttuosa tra gli operatori e le famiglie.

2.1. AMBITO DI CERTOSA

L'ambito di Certosa è composto da 24 Comuni prevalentemente di dimensioni medio-piccole (SESCA, 2013), con un numero di residenti che, mediamente, si assesta sulle 3.108 unità, con un minimo di 647 abitanti a Rognano ed un massimo di 6.271 a Landriano, mentre Siziano, Ente capofila, ha 5.917 abitanti (v. grafico 11).

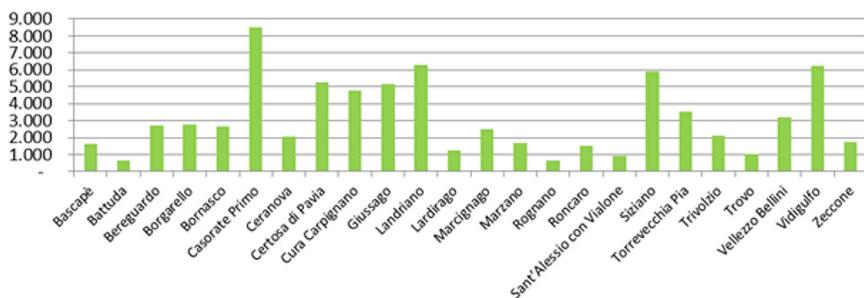


Grafico 11. Distribuzione della popolazione residente nell'ambito di Certosa.

Fonte: elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

I bambini con meno di tre anni residenti nel distretto rappresentano il 3,3% della popolazione residente, con un picco minimo del 2% a Lardirago ed un massimo del 5,1% a Sant'Alessio con Vialone. Si tratta dei valori maggiori, fra quelli riscontrati nei tre ambiti (v. grafico 12).

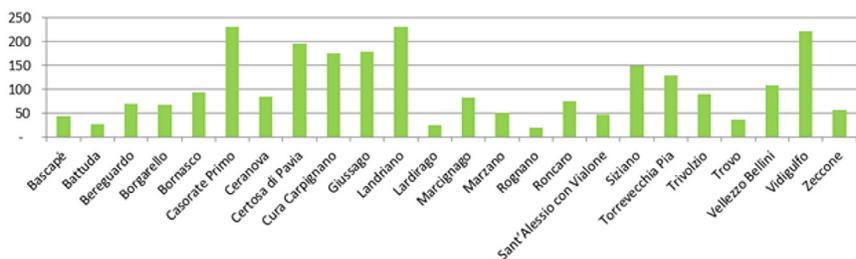


Grafico 12. Distribuzione della popolazione residente 0-2 anni nell'ambito di Certosa.

Fonte: elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'ambito di Certosa presenta un indice di copertura pari al 20,55% in termini di posti in Udo per la prima infanzia, con una netta prevalenza di asili nido, che coprono poco meno dell'87% dei posti dell'ambito (v. grafico 13).

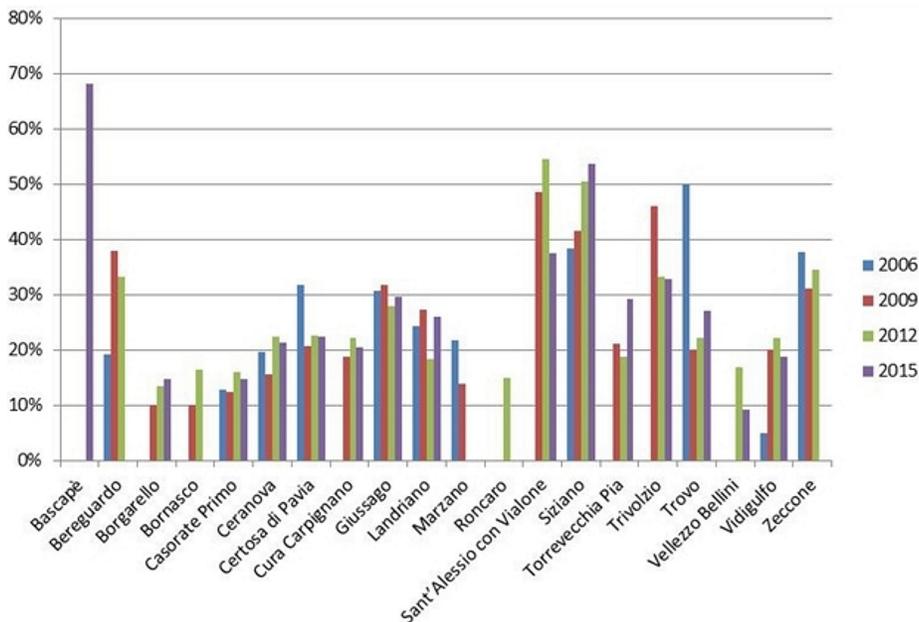


Grafico 13. Ambito di Certosa - Indice di copertura per i singoli Comuni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'andamento dell'indice di copertura nel periodo 2006-2015 evidenzia una variazione limitata a pochi punti percentuali, con un picco nel 2015 (v. grafico 14).

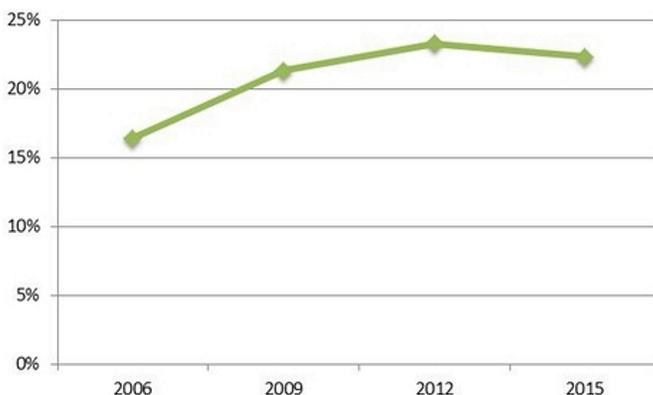


Grafico 14. Ambito di Certosa - Trend complessivo dell'indice di copertura.

Fonte: elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Il numero complessivo degli iscritti per l'Ambito di Certosa, può risultare leggermente sottodimensionato, in quanto non sono disponibili i dati relativi al numero di iscritti nei Comuni:

- Ceranova, per gli anni 2009 e 2006, per i quali risultano disponibili/autorizzati 14 posti ogni anno;
- Cura Carpignano, per gli anni 2012 e 2009, per i quali risultano disponibili/autorizzati 36 posti ogni anno;
- Giussago, per l'anno 2006, per il quale risultano disponibili/autorizzati 59 posti;
- Marzano, per gli anni 2009 e 2006, per i quali risultano disponibili/autorizzati 10 posti ogni anno.

Non è inoltre disponibile il numero di posti disponibili/autorizzati per i Comuni di:

- Torrevecchia Pia, per l'anno 2006, per il quale risultano iscritti 28 bambini;
- Trovo, per l'anno 2006, per il quale risultano iscritti 5 bambini.

Il trend del numero dei bambini iscritti nelle Udo prima infanzia presenta un andamento variabile dei diversi Comuni che ospitano delle Udo (v. grafico 15): a fronte di situazioni sostanzialmente invariate nel tempo (Borgarello, Bornasco, Casorate Primo, Giussago, S. Alessio con Vialone, Trovo, Vidigulfo), ci sono alcune situazioni di calo (Landriano, Torrevecchia Pia, Zeccone) ed alcune situazioni di crescita (Certosa di Pavia, Trivolzio). Il caso di Siziano, uno dei Comuni più popolosi dell'Ambito, risulta di difficile interpretazione, in quanto dopo una crescita marcata ed ininterrotta dal 2006 al 2012, evidenzia un significativo calo nel 2015, riportandosi, di fatto sui valori del 2006.

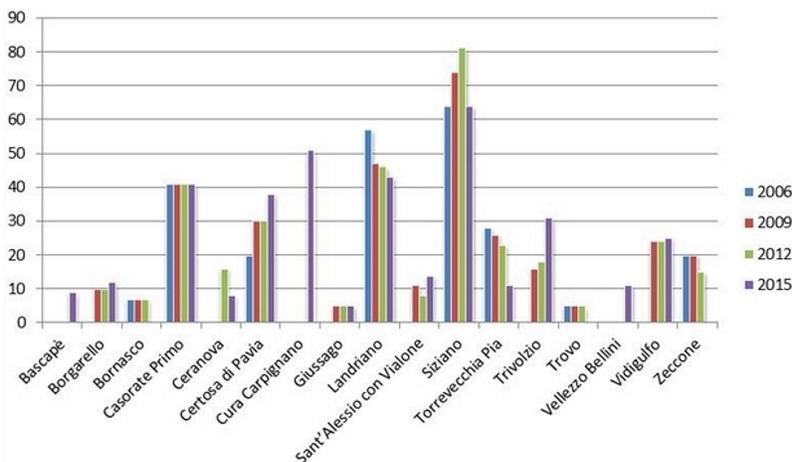


Grafico 15. Ambito di Certosa - Andamento del numero di bambini iscritti, nei diversi Comuni. *Fonte: elaborazioni su dati ASL, Ambiti.*

L'andamento delle iscrizioni evidenzia, sul totale dell'Ambito, un trend in crescita anche se negli ultimi meno accentuata (v. grafico 16).

Il ruolo educativo e di socializzazione precoce ricoperto dalle Udo prima infanzia viene progressivamente riconosciuto e accettato, non solo come luogo di custodia e cura fisica dei bambini, ma come parte di un percorso educativo, per il suo contributo fondamentale al processo di sviluppo cognitivo e comportamentale dei bambini (Del Boca *et al.* 2010).

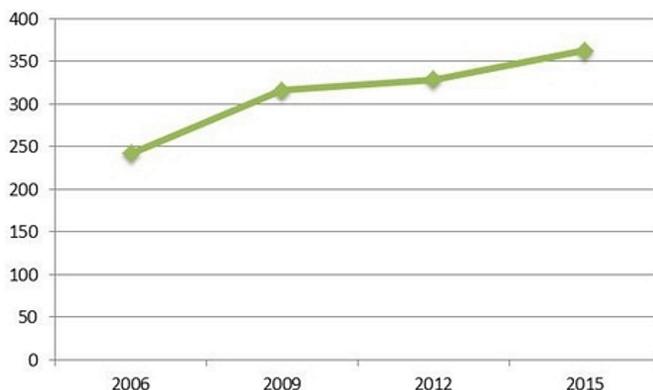


Grafico 16. Ambito di Certosa - Trend complessivo dell'andamento delle iscrizioni. *Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.*

Nei 9 Comuni in cui non sono presenti Udo per la prima infanzia risiedono dall'1 al 4 % dei bambini residenti nell'ambito; in particolare, sono 3 i Comuni in cui risiede (in ciascun Comune) l'1% dei bambini, 2 quelli in cui risiede il 2% dei bambini, 3 quelli in cui risiede il 3% dei bambini, mentre un solo Comune (Bornasco) in cui risiede il 4% dei bambini risulta privo di Udo. Bornasco si trova in prossimità del Comune di Siziano, dove l'indice di copertura supera il 53%, con la capacità, quindi, di accogliere anche bambini di Comuni limitrofi.

La distribuzione dei bambini residenti appare abbastanza omogenea sul territorio: in ciascuno di 16 Comuni la popolazione infantile residente risulta < 5% del totale dei bambini residenti nell'ambito, in ciascuno dei restanti 8 Comuni i bambini residenti rappresentano una percentuale compresa fra il 5% e il 9%.

Poco meno della metà (47%) dei posti nelle Udo per la prima infanzia si concentrano in soli 5 Comuni, sui 25 costituenti l'ambito: Certosa (9%), Giussago (10%), Landriano (12%), Siziano (16%). In tutti questi Comuni, rispetto al totale dell'ambito, la percentuale di Udo supera la percentuale di bambini residenti.

Si noti che si tratta di comuni ubicati lungo le principali vie di accesso all'area milanese, su cui gravitano per motivi di lavoro molti residenti della zona.

L'indice di mobilità dei bambini che accedono a Udo al di fuori del Comune di residenza è riportato dal grafico 17.

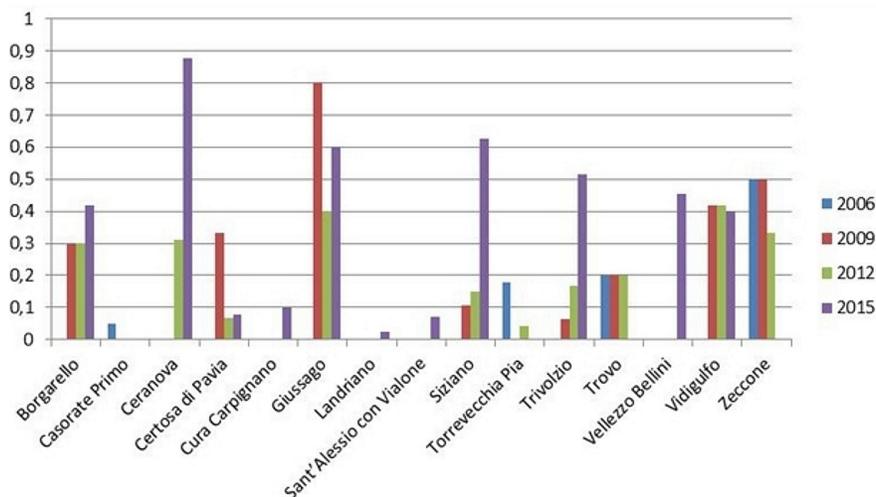


Grafico 17. Ambito di Certosa - Indice di mobilità per i singoli Comuni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'andamento complessivo dell'indice di mobilità evidenzia una crescente propensione allo spostamento, particolarmente marcata, poi, negli ultimi anni (v. grafico 18).

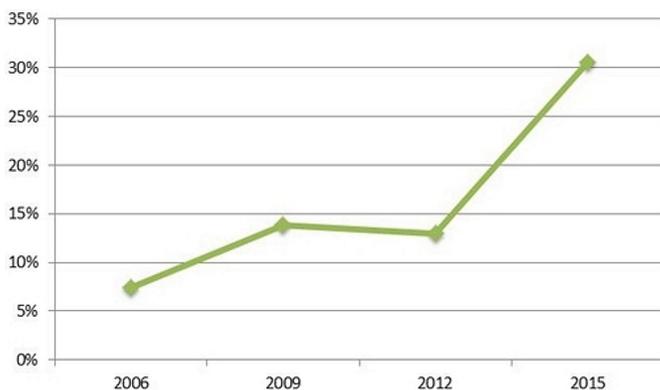


Grafico 18. Ambito di Certosa - Trend complessivo dell'indice di mobilità.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Nell'ambito di Certosa i Comuni risultano gestori di 5 asili nido per un totale di 198 posti sui 513 complessivamente disponibili sul territorio dell'ambito. Gli asili comunali sono ubicati nei Comuni di: Casorate Primo, Certosa di Pavia, Landriano, Sizzano, Torrevecchia Pia.

I posti disponibili sono prevalentemente riconducibili ad asili nido come evidenziato nel grafico 19.

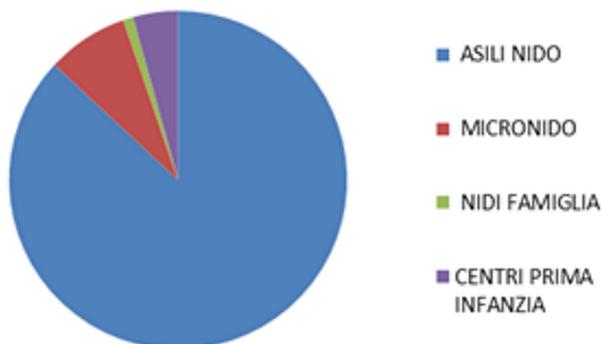


Grafico 19. Distribuzione dei posti disponibili per tipologia di Udo nell'ambito di Certosa.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'indice di saturazione (v. grafico 20) dei posti disponibili/autorizzati è stato calcolato come percentuale del numero di bambini iscritti in rapporto al numero di posti stessi. In alcuni casi la percentuale supera il 100% in quanto le varie Udo possono accogliere fino ad un numero di bambini superiore del 20% al numero dei posti autorizzati. Si verificano, inoltre frequentemente:

- il fenomeno delle doppie iscrizioni di uno stesso bambino a Udo diverse, nel timore, da parte delle famiglie, di non rientrare nella graduatoria in posizione utile per essere iscritti;
- spostamenti infra-annuali, legati ad esigenze di mobilità della famiglia o, per i bambini, più grandi, per il passaggio alla scuola dell'infanzia o alle relative sezioni primavera.

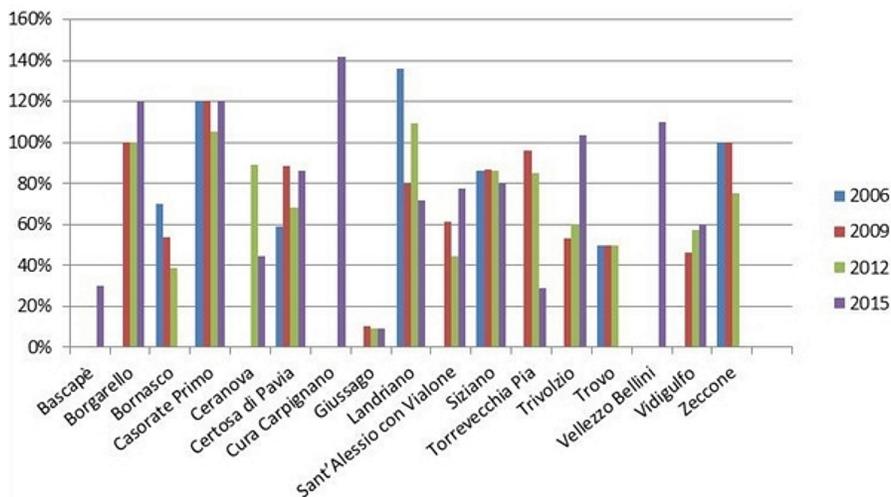


Grafico 20. Ambito di Certosa - Indice di saturazione per i singoli Comuni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'andamento complessivo dell'indice di saturazione, rimane sostanzialmente invariato, evidenziando solo una flessione intorno al 2012 (v. grafico 21).

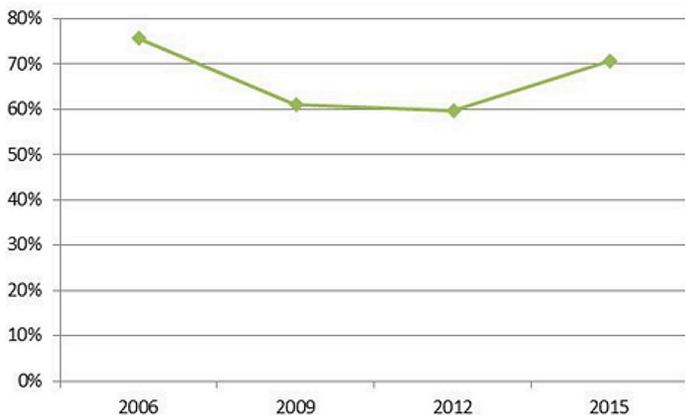


Grafico 21. Ambito di Certosa - Trend complessivo dell'indice di saturazione.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Dal punto di vista della forma giuridica, le Udo comunali insieme a quelle gestite da cooperative sociali/Onlus coprono oltre il 50% delle strutture (v. grafico 22) mentre fra gli altri soggetti gestori si segnala un 20% di imprenditoria femminile.

Nell'ambito di Certosa le 5 Udo comunali anche se numericamente rappresentano il 25% delle strutture presenti sul territorio, sono fra le Udo di maggiori dimensioni: la media del numero di posti accreditati per Udo è pari a 25,6 unità, la media del numero di posti accreditati in Udo comunali è pari a 39,6 unità. Complessivamente afferiscono alle strutture comunali 198 dei 513 (ovvero il 38,6%) dei posti accreditati nel territorio dell'Ambito. Le 2 strutture di maggiori dimensioni sono ubicate a Landriano e Sizzano e presentano, rispettivamente, 60 e 54 posti accreditati.

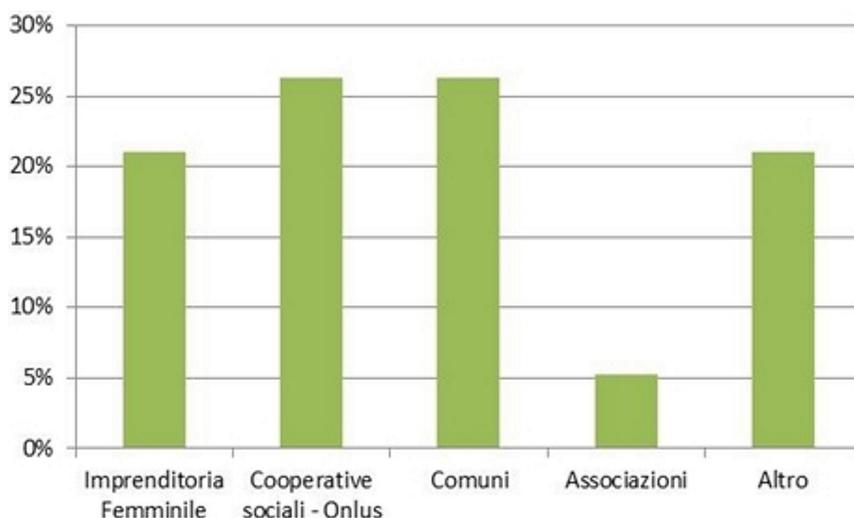


Grafico 22. Soggetti gestori Udo prima infanzia distretto pavese.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Un confronto fra esperienze pubbliche e private di gestione dei servizi consentirebbe di indagare elementi utili, per uno sviluppo dinamico di esperienze positive all'interno del sistema integrato dei servizi (Fortunati).

2.2. AMBITO DI CORTEOLONA

L'ambito di Corteolona è composto da 25 Comuni prevalentemente di piccole dimensioni (SESCA, 2013), con un numero di residenti che, mediamente, si assesta sulle 1.834 unità, con un minimo di 333 abitanti a Torre de' Negri ed un massimo di 6.218 a Belgioioso, Ente capofila (v. grafico 23).

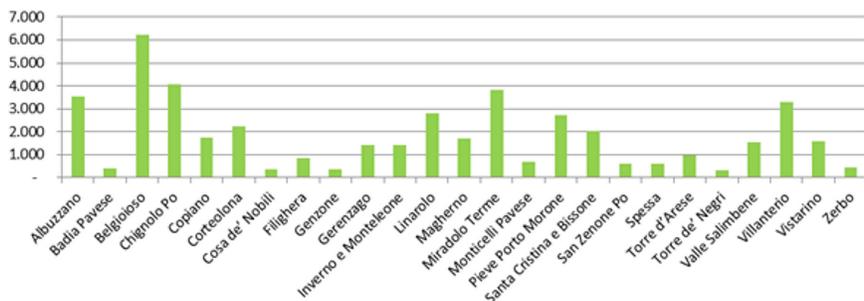


Grafico 23. Distribuzione della popolazione residente nell'ambito di Corteolona.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

I bambini con meno di tre anni residenti nel distretto rappresentano il 2,6% della popolazione residente, con un picco minimo dello 0,9% a Torre de' Negri ed un massimo del 3,3% a Gerenzago (v. grafico 24).

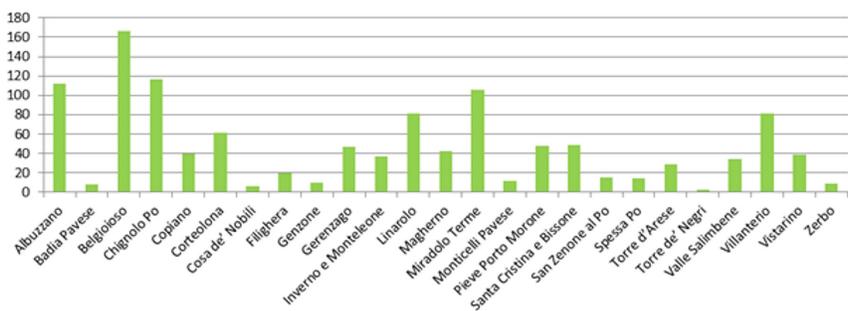


Grafico 24. Distribuzione della popolazione residente 0-2 anni nell'ambito di Corteolona.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Il numero complessivo degli iscritti per l'Ambito di Corteolona, può risultare leggermente sottodimensionato, in quanto non sono disponibili i dati relativi al numero di iscritti nei Comuni:

- Badia Pavese, per l'anno 2006;
- Belgioioso, per l'anno 2006;
- Copiano, per gli anni 2006, 2009, 2012;
- Miradolo Terme, per gli anni 2012 e 2015;
- Torre d'Arese, per l'anno 2009;
- Valle Salimbene, per gli anni 2006 e 2009;
- Villanterio, per l'anno 2012;
- Vistarino, per l'anno 2006.

Il numero di bambini iscritti nei diversi Comuni dell'ambito ha subito un andamento estremamente diversificato, con alcuni picchi significativi di incremento, primo fra tutti quello rilevato ad Albuzzano, ma anche a Chignolo Po e, come trend, a Belgioioso (v. grafico 25).

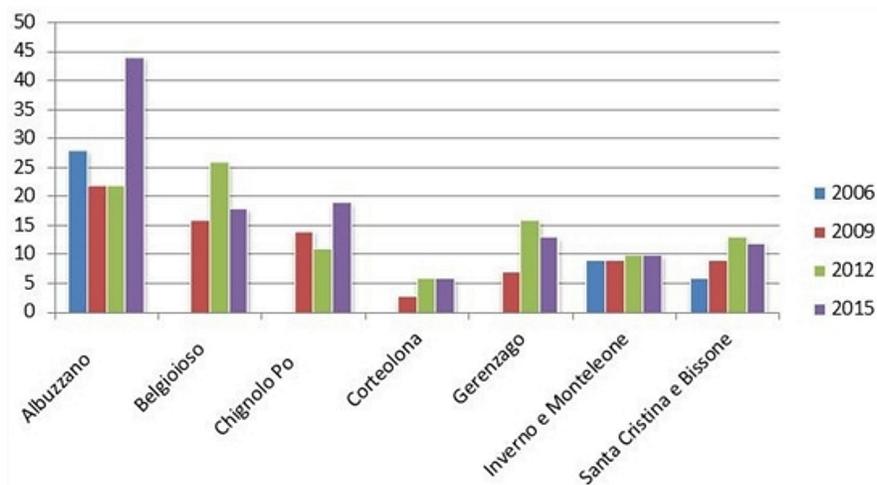


Grafico 25. Ambito di Cortesolona - Andamento del numero di bambini iscritti, nei diversi Comuni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Le caratteristiche dei dati sopra descritti portano ad un trend complessivo, in continua crescita nel periodo considerato (v. grafico 26).

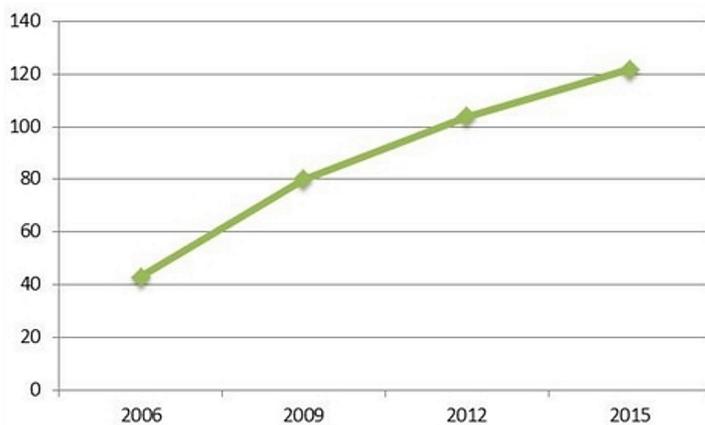


Grafico 26. Ambito di Cortesolona -
Trend complessivo dell'andamento delle iscrizioni.

Fonte: elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'ambito di Cortesolona, fra i tre che compongono il distretto, è quello che presenta l'indice di copertura più basso (12,98%) in termini di posti in Udo per la prima infanzia; anche se la prevalenza di asili nido risulta netta, con oltre il 67% dei posti, il presente risulta l'ambito in cui è percentualmente più significativo il numero di posti collocati in strutture di minori dimensioni: rispetto alle 12 Udo presenti 4 sono micronidi e 2 nidi famiglia. Questa caratteristica è legata alla specificità demografica dell'ambito in cui *“i 25 Comuni hanno piccole, se non piccolissime, dimensioni: si consideri che ben n. 5 Comuni hanno una popolazione di meno di n. 500 abitanti e che solo n. 2 Comuni contano più di 4.000 residenti. Il fenomeno della dispersione abitativa è ulteriormente aggravato dalla presenza di numerose frazioni e cascine in tutti i Comuni del distretto”* (PdZ 2011-14); si tratta, inoltre, dell'ambito in cui risiede il minor numero di bambini (1168).

Su 25 Comuni costituenti il distretto, solo 9 hanno qualche forma di Udo per la prima infanzia e in due (Albuzzano e Belgioioso) si trova il 46% dei posti presenti nell'ambito (v. grafici 27 e 28).

L'importanza di monitorare e sostenere la frequenza ai servizi socioeducativi per la prima infanzia dipende, fra l'altro, dall'osservazione degli effetti positivi indotti sullo sviluppo cognitivo e relazionale, con particolare riguardo ai minori che provengano da contesti familiari svantaggiati (Geron 2014). In effetti si è osservato che gli effetti scolastici e comportamentali traggono particolare beneficio dall'investimento nel capitale umano caratteristico dei primi anni di vita, con rendimenti più elevati (Del Boca *et al.* 2010) rispetto a una offerta formativa iniziata più tardi.

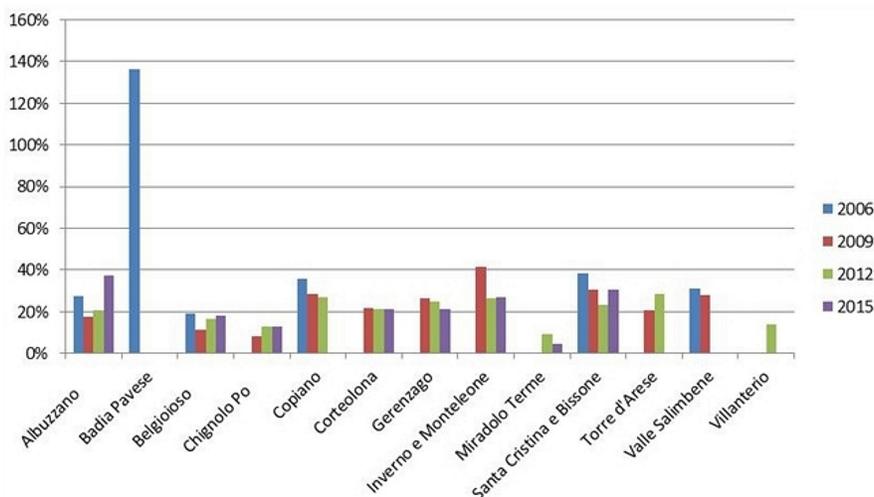


Grafico 27. Ambito di Corteolona -
Indice di copertura per i singoli Comuni.

Fonte: elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

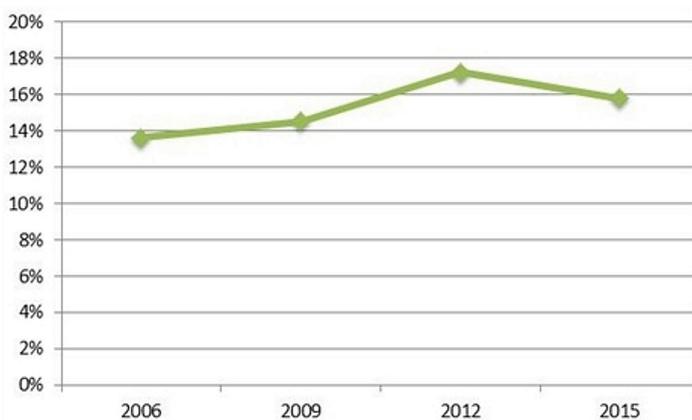


Grafico 28. Ambito di Corteolona -
Trend complessivo dell'indice di copertura.

Fonte: elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

La distribuzione dei bambini residenti nell'ambito appare bipartita: in 19 Comuni su 24 risiede (per ogni Comune) un numero di bambini < 5% del totale dei residenti nell'ambito, in 2 Comuni risiede il 7%, per un totale pari al 58%, mentre in soli 4 Comuni il numero di bambini residenti varia da un minimo del 9% ad un massimo del 14% del totale dell'ambito, comprendendo quindi il 42% dei residenti.

La dispersione sul territorio di circa il 60% della popolazione infantile residente si esprime con particolare evidenza nei 7 Comuni in cui i bambini (entro i primi tre anni di età) non raggiungono le 15 unità: in questi casi, l'indice di copertura del 30% non arriva a saturare l'offerta di un nido famiglia. Si tratta di contesti nei quali appare strategica l'adozione di una programmazione sovracomunale, che consenta di realizzare Udo aperte ad un bacino di utenza compatibile con l'erogazione di un servizio sostenibile anche dal punto di vista economico.

Nei Comuni privi di Udo per l'infanzia risiede, nella maggior parte dei casi, una percentuale di bambini compresa fra l'1% e il 4% dei bambini residenti nel distretto, tuttavia sono 2 i Comuni (Linarolo e Villanterio) in cui a fronte di un 7% di bambini residenti non si rileva la presenza di alcuna forma di Udo per l'infanzia. Va, peraltro, osservato che il Comune di Linarolo è collocato fra i Comuni di Belgioioso e Albuzzano, all'interno dei quali, come sopra dettagliato, si rileva quasi la metà dei posti dell'ambito. Si deve pertanto ritenere che il bisogno espresso dal Comune di Linarolo trovi soddisfazione nei Comuni confinanti.

Risulta, pertanto, interessante valutare l'indice di mobilità dei bambini iscritti a Udo che si trovano in Comuni diversi da quello di residenza (v. grafico 29).

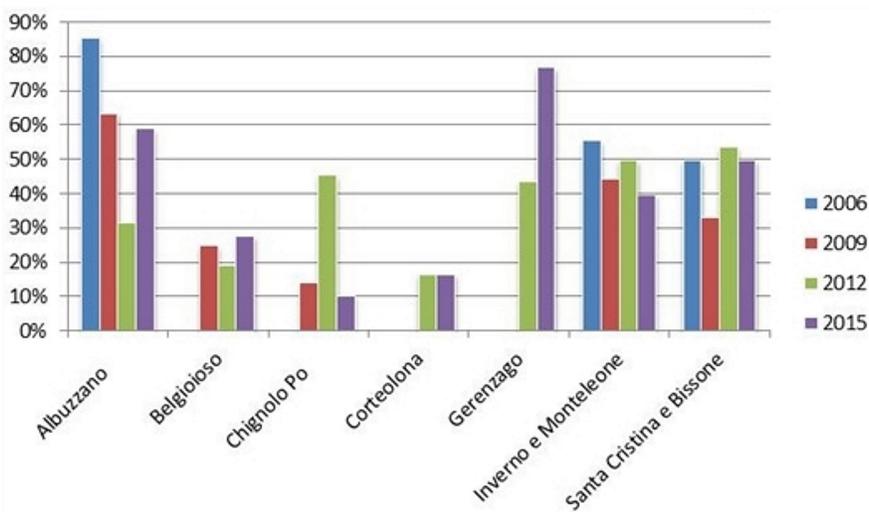


Grafico 29. Ambito di Corteolona - Indice di mobilità per i singoli Comuni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Il trend complessivo è in lenta ripresa dopo una riduzione significativa nel periodo 2006-2009 (v. grafico 30).

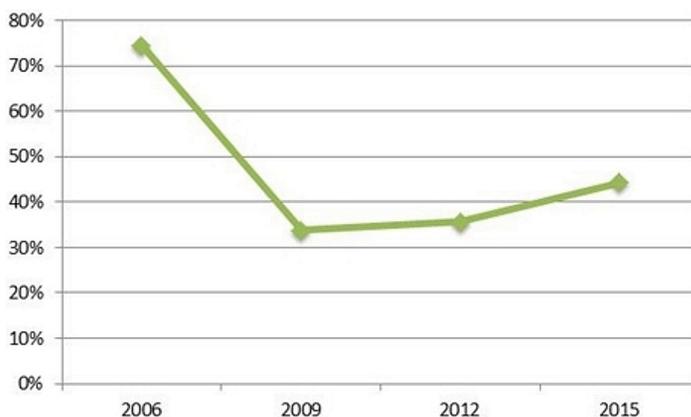


Grafico 30. Ambito di Cortelona - Trend complessivo dell'indice di mobilità.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Sono numerosi i lavoratori residenti nell'ambito, che si spostano regolarmente per lavoro verso il milanese, pertanto è possibile che siano preferite Udo per la prima infanzia ubicate in prossimità del posto di lavoro. Nell'area sono presenti numerose cascine e aziende a carattere familiare, in tale contesto è possibile che nell'ambito del nucleo familiare stesso siano disponibili risorse per l'accudimento dei bambini più piccoli.

I posti disponibili sono prevalentemente riconducibili ad asili nido, anche se appare significativo il ruolo dei micro nidi, come evidenziato nel grafico 31. Probabilmente l'offerta di strutture piccole risponde meglio al bisogno espresso dal territorio caratterizzato da una bassa densità di popolazione e una conseguente distribuzione diffusa della popolazione infantile. Non sono presenti centri prima infanzia.

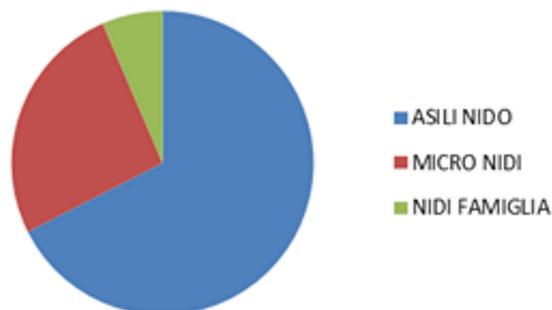


Grafico 31. Distribuzione dei posti disponibili per tipologia di Udo nell'ambito di Cortelona.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'indice di saturazione (v. grafico 32) dei posti disponibili/autorizzati, calcolato come percentuale del numero di bambini iscritti in rapporto al numero di posti stessi, risulta particolarmente significativo in un contesto così frammentato in quanto evidenzia gli spazi di accoglienza in Udo ubicate in Comuni diversi da quello di residenza, che possono rivelarsi, peraltro sinergici con i bisogni delle famiglie, grazie al posizionamento sul territorio.

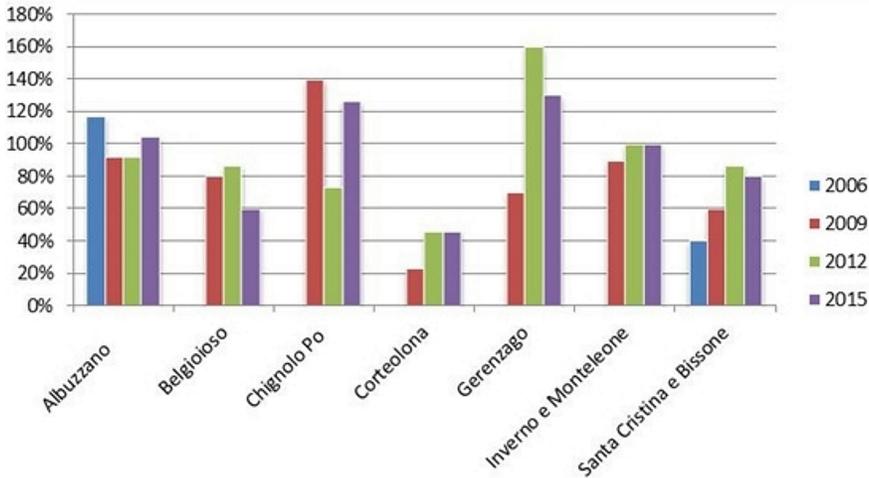


Grafico 32. Ambito di Cortesolona - Indice di saturazione per i singoli Comuni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Complessivamente l'andamento dell'indice di saturazione evidenzia un progressivo incremento che, dopo un rallentamento nel periodo 2009-2012, ha ripreso a crescere in modo più marcato, come evidenziato dal grafico 33.

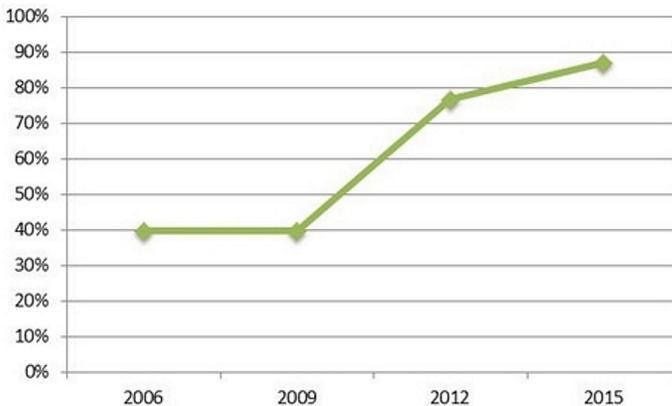


Grafico 33. Ambito di Cortesolona - Trend complessivo dell'indice di saturazione.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Fra i soggetti gestori, nell'ambito di Corteolona non sono presenti Comuni, le Udo sono tutte private (v. grafico 34).

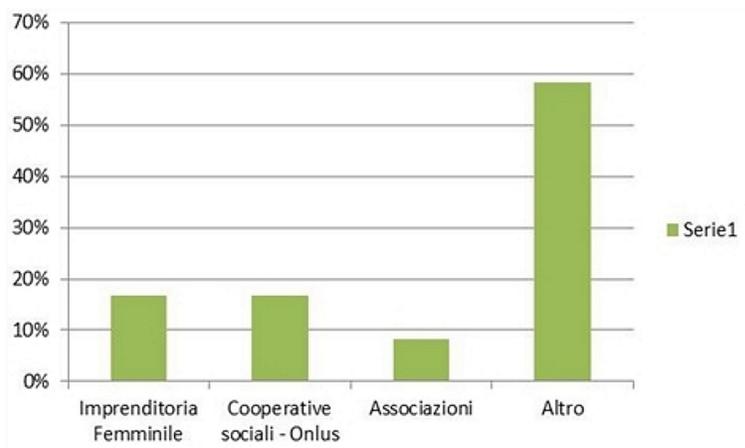


Grafico 34. Soggetti gestori Udo prima infanzia distretto di Corteolona.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

2.3. AMBITO DI PAVIA

L'ambito di Pavia è composto da 12 comuni (SESCA 2013), compreso il Capoluogo di Provincia che, con 71.297 residenti, copre da solo il 31,8% della popolazione del distretto pavese e il 68,7% della popolazione dell'ambito di Pavia. I restanti Comuni presentano una popolazione media di 2.952 abitanti, con un minimo di 490 residenti a Mezzana Rabattone ed un massimo di 6.732 residenti a Cava Manara (v. grafico 35).

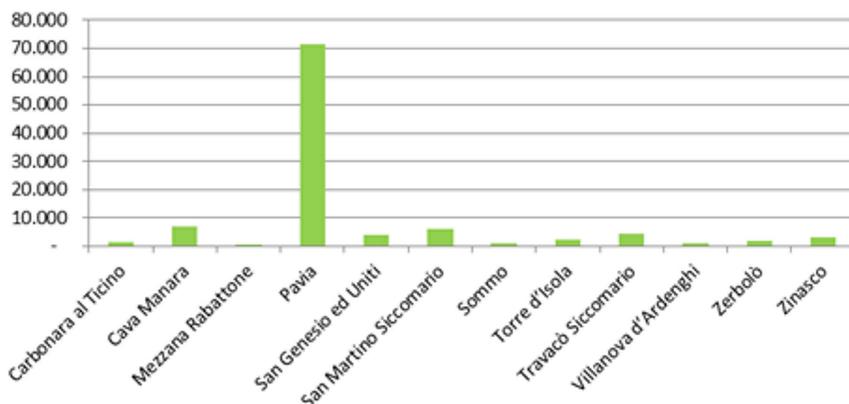


Grafico 35. Distribuzione della popolazione residente nell'ambito di Pavia.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

I bambini con meno di tre anni residenti nel distretto rappresentano il 2,4% della popolazione, con un picco minimo dello 1,8% a Villanova d'Ardenghi ed un massimo del 3,6% a Zerbolò (v. grafico 36).

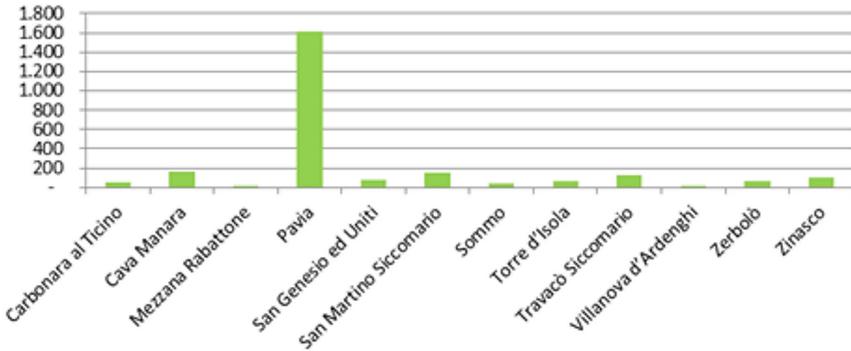


Grafico 36. Distribuzione della popolazione residente 0-2 anni nell'ambito di Pavia.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Il numero di bambini iscritti presenta una situazione di sostanziale costanza in tutti i Comuni dell'ambito ed un incremento nei Comuni di Torre d'Isola e Villanova D'Ardenghi. Particolarmente significativo, per i numeri coinvolti, è l'andamento del Comune di Pavia che presenta un trend in continua crescita, in tutto il periodo considerato ed un accelerazione della crescita stessa, nell'ultimo triennio (v. grafico 37).

Il numero complessivo degli iscritti per l'Ambito di Pavia, può risultare leggermente sottodimensionato, in quanto non sono disponibili i dati relativi al numero di iscritti nei Comuni:

- Torre d'Isola, per gli anni 2009 e 2012;
- Travacò Siccomario, per gli anni 2009 e 2012;
- Zerbolò, per gli anni 2009, 2012 e 2015.

Non è inoltre disponibile il numero di posti disponibili/autorizzati per il Comune di Villanova d'Ardenghi, per gli anni 2006, 2009, 2012 e 2015.

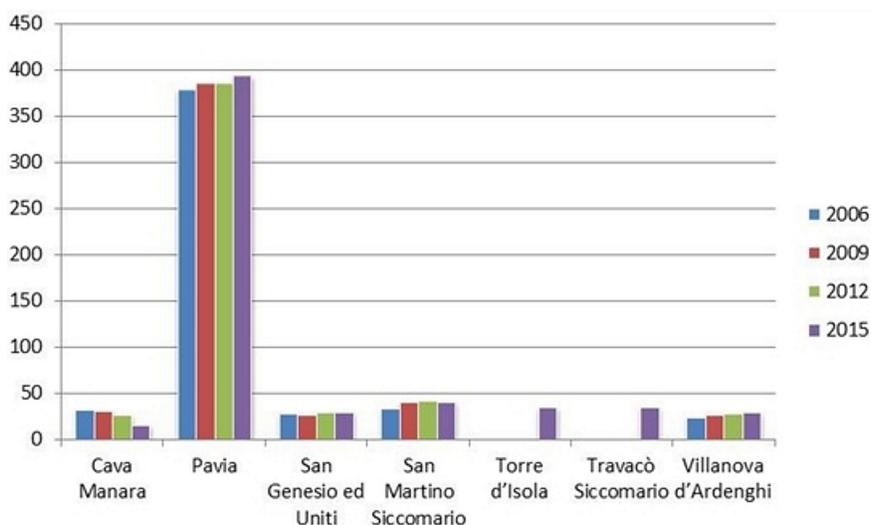


Grafico 37. Ambito di Pavia - Andamento del numero di bambini iscritti, nei diversi Comuni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

La crescita registrata dal Comune di Pavia e l'introduzione di nuove Udo in Comuni che ne erano sprovvisti (Torre d'Isola e Travacò) ha portato ad un andamento complessivo in crescita, come evidenziato dal grafico 38. In Italia la frequenza degli asili nido e delle altre Udo Prima Infanzia è ancora conciliazione famiglia-lavoro, soprattutto per le donne (Geron 2014), soprattutto in un momento in cui la crisi comporta anche un aumento del pendolarismo verso le aree maggiormente attrattive, dal punto di vista dell'offerta occupazionale (Dodi 2015). L'allontanamento dal domicilio per l'intera giornata necessita il supporto di un sistema di Udo per l'infanzia in grado di offrire alle famiglie garanzie qualitative sull'accudimento dei bambini a partire dalla prima infanzia, la cui valutazione passa anche attraverso la predisposizione di un progetto pedagogico e un'attività formativa continuativa che promuova l'incremento dei livelli di consapevolezza pedagogica degli operatori (Gruppo tecnico regionale 2012).

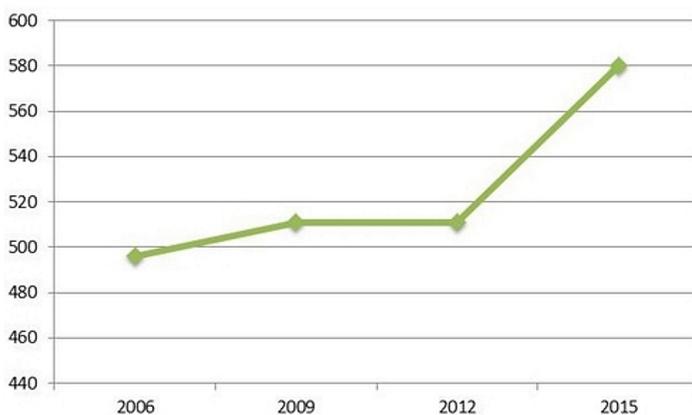


Grafico 38. Ambito di Pavia - Trend complessivo dell'andamento delle iscrizioni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'ambito di Pavia è quello che presenta il più elevato indice di copertura in numero di posti presso Udo per la prima infanzia con un valore pari ad oltre il 40%, che supera del 30% l'obiettivo di Lisbona. Si tratta di un valore che, nel periodo 2006-2015 ha evidenziato andamenti diversi nei vari comuni, anche se con una certa costanza nel Comune di Pavia ed in alcuni immediatamente confinanti (San Genesio, San Martino Siccomario e Travacò Siccomario), come evidenziato dal grafico 39. Risulta invece complessivamente in crescita il dato aggregato (v. grafico 40).

I dati sono probabilmente da ricondurre alla frequenza da parte di bambini residenti in aree limitrofe alla città, i cui genitori lavorano in città e preferiscono optare per Udo vicine al posto di lavoro. La stragrande maggioranza (poco meno del 94%) dei posti in Udo per l'infanzia afferiscono ad asili nido. Rispetto alle 35 Udo presenti sul territorio dell'ambito, ci sono solo 3 micronidi, 3 nidi famiglia e 1 centro prima infanzia.

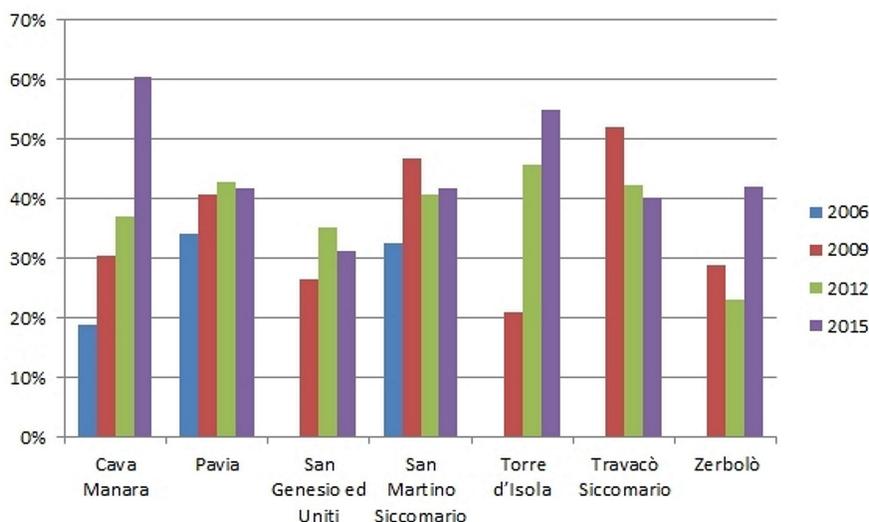


Grafico 39. Ambito di Pavia - Indice di copertura per i singoli Comuni.
Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

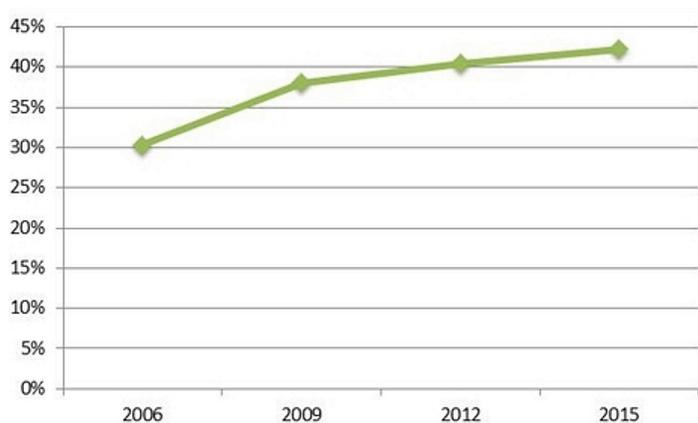


Grafico 40. Ambito di Pavia - Trend complessivo dell'indice di copertura.
Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Rispetto ai 12 Comuni costituenti l'ambito, 4 non dispongono di Udo per la prima infanzia, ma occorre sottolineare che tre di questi presentano una popolazione infantile residente non superiore all'1% del totale dei bambini residenti nell'ambito, in due di questi i bambini residenti sono meno di 15 unità: in questi casi, l'indice di copertura del 30% non arriva a saturare l'offerta di un nido famiglia. Nel Comune di Sommo (che rientra fra i 4 Comuni in esame) risiedono 33 bambini, che probabilmente fruiscono delle Udo del limitrofo comune di San

Martino Siccomario in cui l'indice di copertura si avvicina al 42%, nettamente superiore all'obiettivo del 30%.

L'unico Comune con una popolazione infantile pari al 4% del totale dell'ambito, che non presenta Udo per la prima infanzia è Zinasco, che peraltro è limitrofo a Cava Manara, dove si rileva l'indice di copertura più elevato in termini di numero di posti, assestandosi oltre il 63%, raddoppiando l'obiettivo di Lisbona. Appare ragionevole ritenere che una parte significativa dei bambini che frequentano queste Udo, risiedono in Comuni limitrofi. Occorre ricordare anche che il Comune di Cava Manara è ubicato alle porte di Pavia, quindi in posizione favorevole anche per bambini i cui genitori risiedano in città.

In generale occorre osservare che, ad eccezione di Zerbolò, sono i Comuni che formano la prima cerchia esterna ai confini della città ad ospitare un numero di posti in Udo per la prima infanzia, superiore all'obiettivo del 30%. In due di questi l'indice di copertura supera quello del capoluogo.

La popolazione infantile dell'ambito appare concentrata nel Capoluogo, dove risiede il 65% di bambini per un totale di 1.616 unità, con un indice di copertura in termini di posti in Udo per la prima infanzia vicino al 42%, che supera del 40% l'obiettivo di Lisbona. È altamente probabile che una parte dei posti sia fruita da bambini residenti in altri Comuni, che convergono su Pavia per motivi logistici, legati all'attività lavorativa dei genitori. La mobilità è stata pertanto indagata e riassunta nei grafici 41 e 42.

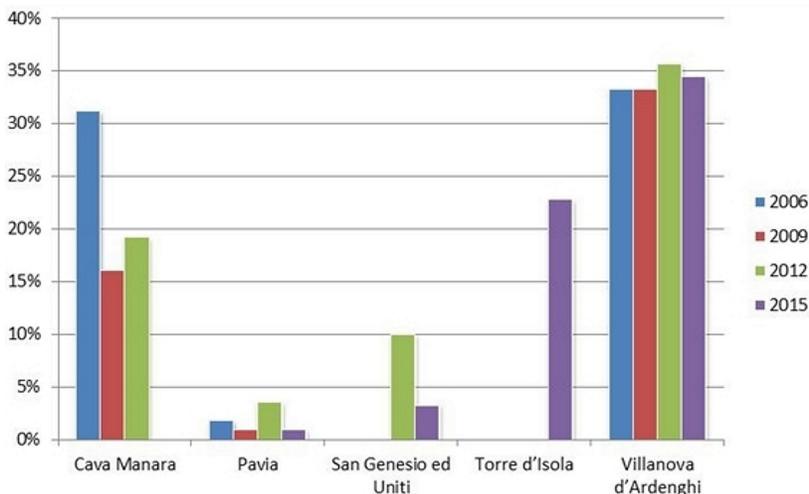


Grafico 41. Ambito di Pavia - Indice di mobilità per i singoli Comuni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

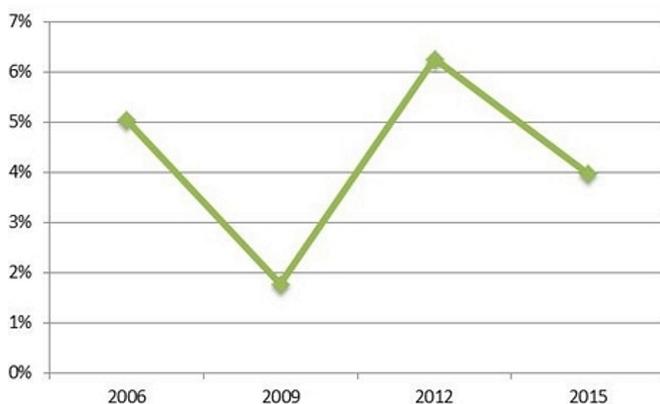


Grafico 42. Ambito di Pavia - Trend complessivo dell'indice di mobilità.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Nell'ambito di Pavia le 11 Udo comunali anche se numericamente rappresentano il 31% delle strutture presenti sul territorio, sono fra le Udo di maggiori dimensioni: la media del numero di posti accreditati per Udo è pari a 28,5, la media del numero di posti accreditati in Udo comunali supera le 41 unità. Complessivamente afferiscono alle strutture comunali 453 dei 998, ovvero il 43% dei posti accreditati nel territorio dell'Ambito. 7 delle 11 strutture sono ubicate nel capoluogo e dispongono complessivamente di 329 posti, le restanti 4 strutture (per un totale di 124 posti) sono ubicate rispettivamente nei Comuni di Cava Manara, San Genesio ed Uniti, San Martino Siccomario e Torre d'Isola.

Oltre alle Udo comunali, i soggetti gestori (v. grafico 43) presentano le seguenti forme giuridiche: cooperative sociali - Onlus per il 19%, associazioni per il 13,5%, per il 32% i gestori sono riconducibili, a vario titolo, alla imprenditoria femminile. Si tratta di un dato particolarmente significativo che evidenzia l'importanza di questa attività nel contesto occupazionale di genere.

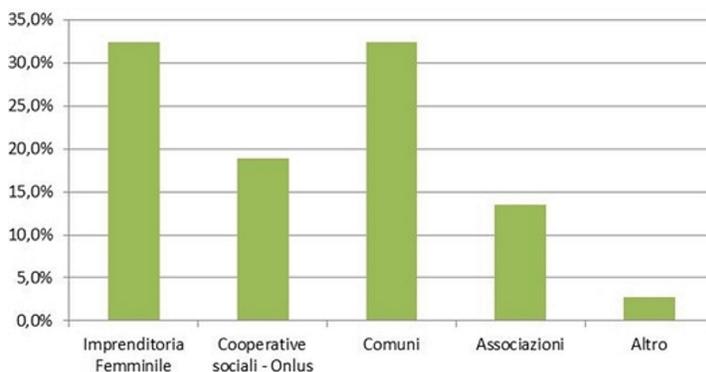


Grafico 43. Soggetti gestori Udo prima infanzia distretto pavese.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

I posti disponibili sono in modo nettamente prevalentemente riconducibili ad asili nido, come evidenziato nel grafico 44, presumibilmente in relazione alla massiccia presenza nel Comune capoluogo di asili nido. La maggior dimensione di questa tipologia di Udo appare la più efficace per rispondere al bisogno di un territorio con una densità abitativa nettamente superiore a quella dei Comuni del distretto.

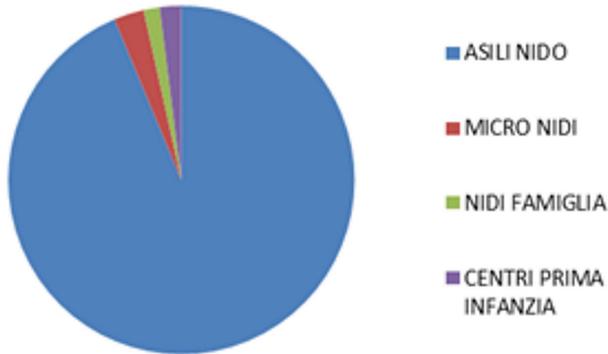


Grafico 44. Distribuzione dei posti disponibili per tipologia di Udo nell'ambito di Pavia.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'indice di saturazione risulta mediamente più elevato nei Comuni dell'Ambito rispetto al Capoluogo, dove si evidenzia una flessione, che è durata dal 2006 al 2012, per poi avviare una inversione di tendenza in anni recenti. Le nuove Udo presentano un buon indice di saturazione e particolarmente elevato e costante risulta il caso di San Genesio (v. grafico 45).

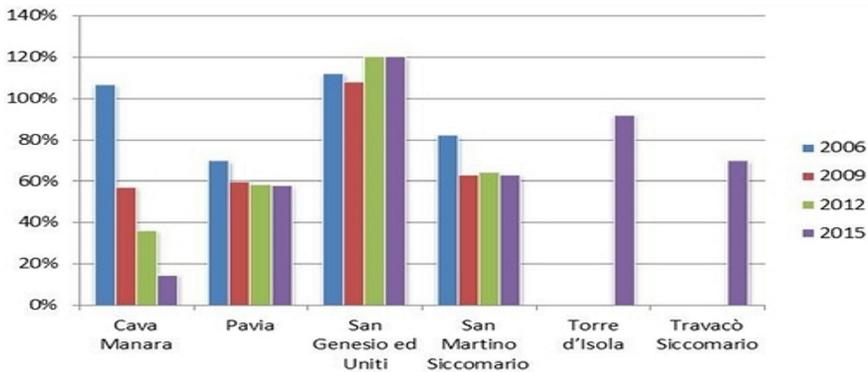


Grafico 45. Ambito di Pavia -

Indice di saturazione per i singoli Comuni.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

L'incidenza dell'andamento del Capoluogo, condiziona il trend complessivo dell'indice di saturazione (v. grafico 46) che si mantiene all'interno di un range di variabilità di pochi punti percentuali.

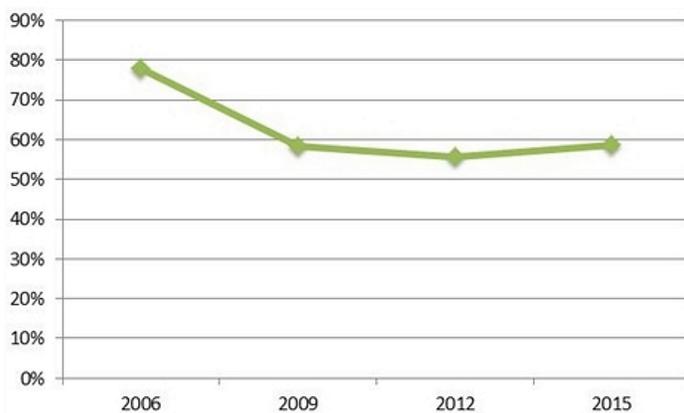


Grafico 46. Ambito di Pavia - Trend complessivo dell'indice di saturazione.

Fonte: Elaborazioni su dati ASL, Ambiti.

Riferimenti bibliografici

- Del Boca D., Locatelli M., Vuri D. (2005), *Child-care choices by working mothers: The case of Italy*, «Review of Economics of the Household», 3/4, pp. 453-477.
- Del Boca D., Pasqua. S. (2010), *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Fondazione Giovanni Agnelli Working Paper, 36.
- Dodi E. (2015), *Storia, cambiamenti e sfide per i servizi per la prima infanzia di Milano e provincia*, «Lombardia Sociale», <http://www.lombardiasociale.it/>.
- Fortunati A. (a cura di), *Buone volontà utili per costruire qualità e sviluppo sostenibile nei nidi - Una indagine comparativa fra nidi pubblici e privati per riflettere su qualità e costi e sulle potenzialità del volontariato come valore e risorsa*, Istituto degli Innocenti.
- Geron D., Vecchiato T. (2014), *Effetti degli investimenti per la prima infanzia*, «Studi Zancan», vol. 3.
- Gruppo tecnico regionale (a cura di) (2012), *Linee guida per la predisposizione del progetto pedagogico e della metodologia di valutazione dei servizi educativi per la prima infanzia sul monitoraggio della qualità educativa*, Regione Emilia Romagna.
- Nardini L. (a cura di) (2008), *Guida alla realizzazione di un servizio per la prima infanzia*, Regione del Veneto, Direzione Regionale per i Servizi Sociali – Servizio Famiglia.
- Parlamento Italiano (1998), *Conferimento di funzioni dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali*, Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112.
- Parlamento Italiano (2000), *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, Legge 8 novembre 2000, n. 328.
- Regione Lombardia (2005a), *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia*, DGR del 11 febbraio 2005, n. VII/20588.

Regione Lombardia (2005b), *Definizione dei criteri per l'accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia, dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori e dei servizi sociali per persone disabili*, DGR del 16 febbraio 2005, n. VII/20943.

Regione Lombardia (2008), *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario*, Legge Regionale - 12 marzo 2008, n. 3.

Regione Lombardia (2010a), *Acquisto da parte del sistema pubblico di posti già autorizzati nelle unità d'offerta socio educative per la prima infanzia del sistema privato*, DGR del 3 febbraio 2010, n. 11152.

Regione Lombardia (2010b), *Prime indicazioni operative in ordine a esercizio e accreditamento delle Unità d'Offerta Sociali*, DGR 15 febbraio 2010, n. 1254.

Regione Lombardia (2010c), *Determinazione in ordine al recepimento e all'attuazione dell'intesa sottoscritta il 29/04/2010 tra Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Anci, Upi e Uncem per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, DGR del 5 agosto 2010, n. 381.

Regione Lombardia (2012), *Determinazioni in materia di esercizio e accreditamento delle Unità di Offerta sociosanitarie e di razionalizzazione del relativo sistema di vigilanza e controllo* DGR 30 maggio 2012, n. 3540.

Regione Lombardia (2013), *Determinazioni in ordine all'istituzione del fondo regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili: atto di indirizzo*, DGR 14 maggio 2013, n. 116.

Regione Lombardia (2014a), *Piano territoriale di conciliazione famiglia-lavoro per la provincia di Pavia*, 30 giugno 2014.

Regione Lombardia (2014b), *Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017*, DGR 19 dicembre 2014, n. 2941.

Regione Lombardia (2014c), *Interventi a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili ai sensi della DGR 116/2013: secondo provvedimento attuativo - conferma misure avviate nel 2014 e azioni migliorative*, DGR 19 dicembre 2014, n. 2942.

SESCA - ASL Pavia (2013), Sviluppo del Welfare territoriale e Piani di Zona della Provincia di Pavia - Relazione conclusiva.

Sitografia

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

<http://www.asl.pavia.it>

<http://demo.istat.it/>

<http://www.istat.it>

<http://www.distrettocertosadipavia.it/>

<http://www.pianodizonacorteolona.it/portale/>

<http://www.comune.pv.it/site/home/primo-piano/articolo5993.html>

Capitolo 3

ANALISI DEI SERVIZI PRIMA INFANZIA NEL DISTRETTO OLTREPÒ

Sabrina Spaghi (Università di Pavia)

Il distretto socio-sanitario dell'Oltrepò, insieme ai distretti Pavese e Lomellina, completa la tripartizione territoriale e organizzativa dell'ASL di Pavia. Il distretto Oltrepò, a sua volta suddiviso nei tre ambiti territoriali di Voghera (24 Comuni), Casteggio (28 Comuni) e Broni (26 Comuni),¹ rappresenta l'area territoriale meridionale della provincia di Pavia con una superficie totale di 1.100 km. Il territorio è composto da tre zone geograficamente ben distinte: la pianura copre il 28%, la collina il 30%, la zona montuosa il restante 42%. La maggioranza dell'area (oltre 2/3) presenta quindi dislivelli sensibili e vie di comunicazione accidentate.

Voghera (39.356 abitanti)² è il capoluogo e ospita la direzione organizzativa dell'intero distretto, oltre che essere Comune capofila del proprio ambito territoriale. Nel distretto Oltrepò risiedono 139.250 persone, ovvero il 25,3% della popolazione residente in tutta la provincia di Pavia.³

Questo dato, confrontato con il suo pregresso del 2002 (27,7%), conferma un trend moderatamente decrescente nell'ultimo decennio rispetto alla popolazione provinciale, anche se va sottolineato che in termini assoluti la popolazione residente in Oltrepò è persino aumentata (nel 2002 i residenti erano 136.951)⁴ (Grafico 1). Il trend negativo è quindi da imputarsi nell'ultimo decennio a un

¹ Sito ASL Pavia, URL:

<<https://www.asl.pavia.it/webasl/progetto4.nsf/PianidiZona2?Readform>>.

² Popolazione residente al 1 gennaio 2014; Sito ISTAT, URL: <<http://demo.istat.it/>>.

³ Elaborazioni su dati ISTAT (Popolazione residente al 1 gennaio 2014); Sito ISTAT, URL: <<http://demo.istat.it/>>.

⁴ Elaborazioni su dati ISTAT (Popolazione residente al 1 gennaio 2002); Sito ISTAT, URL: <<http://demo.istat.it/>>.

aumento della popolazione residente nell'intera provincia di Pavia più forte dell'aumento registrato in Oltrepò nello stesso arco temporale.⁵ Ciò trova spiegazione nel fenomeno di migrazione abitativa verso i centri urbani della pianura, per motivi di lavoro e di offerta di servizi.

Il distretto Oltrepò è proporzionalmente meno popolato rispetto ai distretti Pavese e Lomellina, con una forte tendenza della popolazione a vivere nelle zone pianeggianti o nelle prime colline (Figure 1 e 2). La densità abitativa supera infatti i 300 abitanti per km² solo nelle aree urbane di Voghera, Casteggio, Broni e Stradella; le zone di montagna mediamente non superano i 36 abitanti per km². Si osserva nell'ultimo decennio un lieve spopolamento delle aree montane (soprattutto nell'ambito territoriale di Voghera, l'unico ad avere trend demografico negativo) a favore delle zone di pianura fra l'Oltrepò e il Pavese (Grafico 1, Figure 1 e 2).

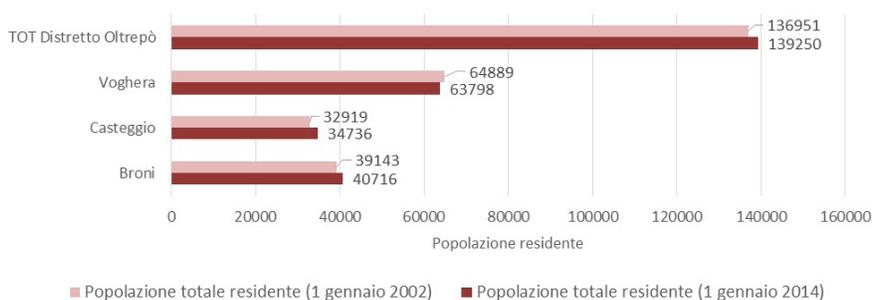


Grafico 1. Distretto Oltrepò - Confronto popolazione residente 2002-2014.
Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT 2002 e 2014.

⁵ Infatti i residenti in Provincia di Pavia nel 2014 sono 548.326, mentre nel 2002 erano 493.829 (54.497 residenti in più), mentre in Oltrepò nel 2014 sono 139.250 e nel 2002 erano 136.951 (2.209 residenti in più); Sito ISTAT, URL: <<http://demo.istat.it/>>.

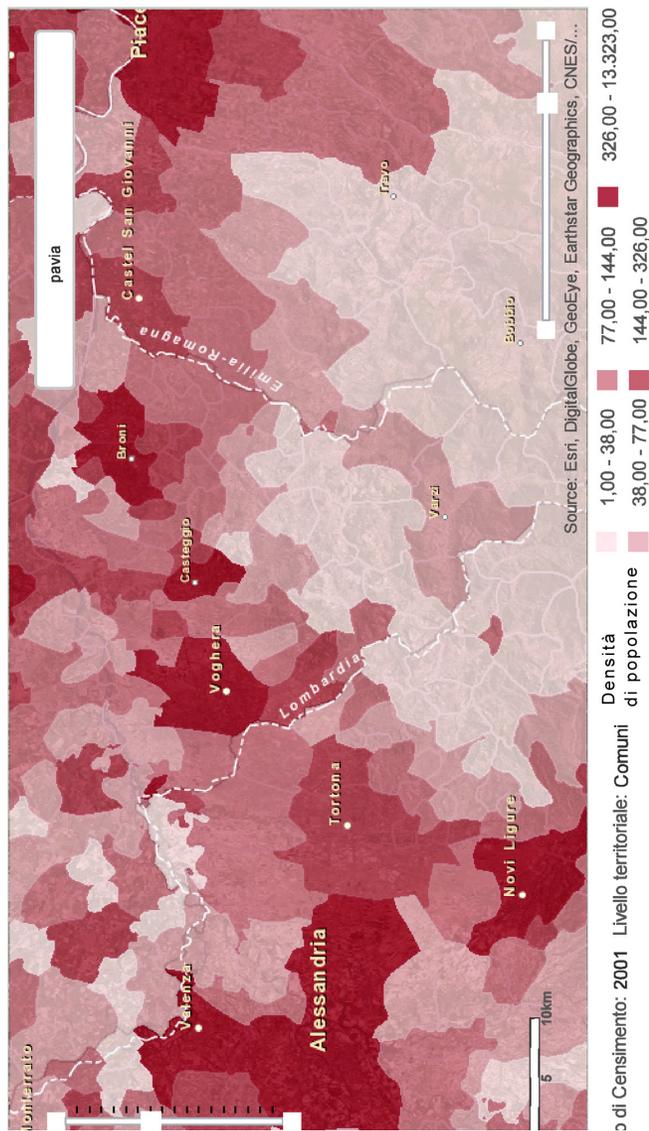


Figura 1. Densità di popolazione (n. abitanti per km²) nel distretto Oltrepò nel 2001.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT *Censimento della popolazione 2001*; Sito ISTAT, URL: <<http://gisportal.istat.it/br.carto/br.carto.html>>.

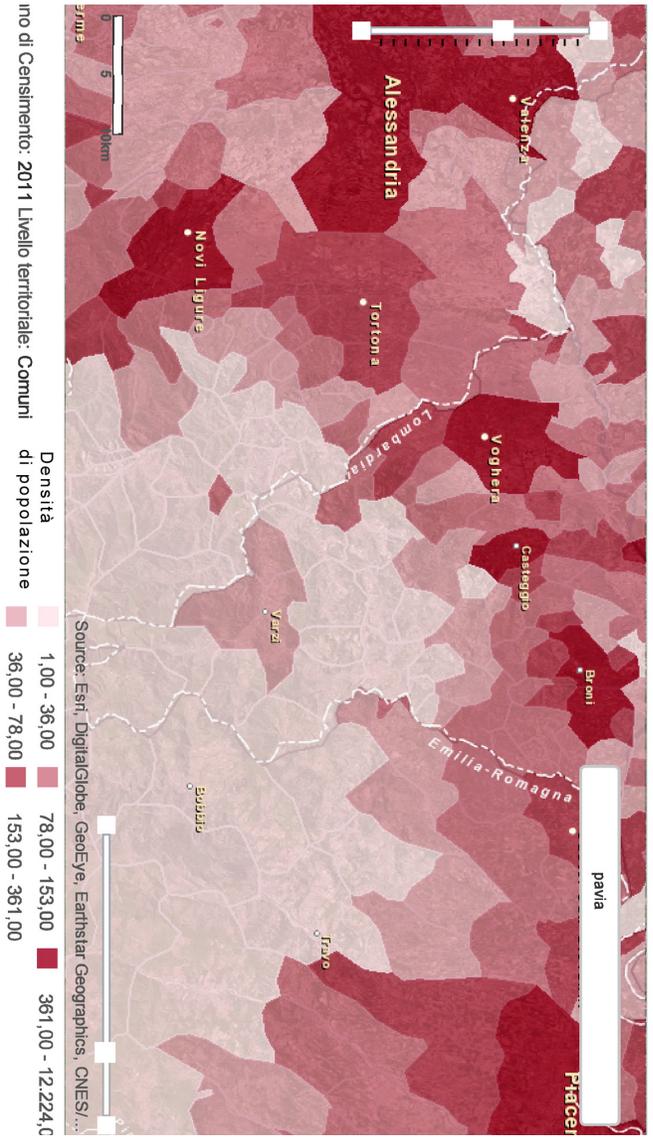


Figura 2. Densità di popolazione (n. abitanti per km2) nel distretto Oltrepo nel 2011.

Fonte: Nasse elaborazioni su dati ISTAT Censimento della popolazione 2011; Sito ISTAT, URL: <<http://gisportat.istat.it/bc.carto/bc.carto.html>>.

Lo spopolamento, motivato dalla maggiore comodità della pianura, è però nel complesso esiguo rispetto a quanto ci si potrebbe aspettare: la crisi economica degli ultimi anni ha probabilmente spinto le persone già residenti in Oltrepò a rimanere sul proprio territorio, sia per i prezzi degli immobili decisamente migliori rispetto ai centri abitati, sia per la vicinanza alla famiglia d'origine (che diventa un valore non solo affettivo ma anche economico, un *care giver* familiare di indubbia utilità, come nel caso di nonni disponibili ad accudire i nipoti evitando i costi delle strutture prima infanzia) (Sabatinelli e Da Roit, 2005).

Il grado di spopolamento così lieve si spiega inoltre guardando l'età media della popolazione: il distretto Oltrepò ospita, soprattutto nelle zone collinari-montane, una popolazione fortemente anziana (a differenza degli altri due distretti socio-sanitari), che difficilmente cambia abitazione e abitudini di vita (Figura 3). L'indice di vecchiaia supera infatti in quasi tutto il territorio del distretto il valore di 180 (minimo due anziani per ogni giovane residente) e nelle zone collinari-montane tale valore non è mai inferiore a 400 (minimo 4 anziani per ogni giovane residente), raggiungendo anche 1000 (10 anziani ogni giovane residente).

A livello di offerta per la prima infanzia, nel distretto Oltrepò (Tabelle 1 e 2) i servizi per la prima infanzia (asili nido, micro nidi, nidi famiglia, centri prima infanzia) sono in totale 26, ovvero il territorio Oltrepò fornisce il 20% dei servizi per la prima infanzia rispetto a tutto il territorio provinciale della ASL di Pavia.⁶ Questa offerta potenziale si traduce in 575 posti disponibili nelle Unità di Offerta (Udo) prima infanzia in tutto l'Oltrepò, che corrisponde al 17,4% rispetto al dato provinciale.⁷ Confrontando quest'ultimo dato con la domanda potenziale del territorio (n. bambini residenti in Oltrepò di età inferiore ai 3 anni),⁸ si è calcolato un indice di copertura⁹ del 19,54% (Grafico 7): il distretto copre circa un quinto del proprio fabbisogno potenziale di servizi per la prima infanzia, una percentuale lontana dall'obiettivo del 33% indicato dal Consiglio Europeo di Lisbona. Questa situazione è tale dal 2009, anno in cui i bambini residenti erano 3139 e le strutture erano 24 per un totale di 546 posti, con indice

⁶ Elaborazioni su dati ASL Pavia, 2014. I servizi prima infanzia nel territorio provinciale sono 129. Sito ASL Pavia, URL: <[https://www.asl.pavia.it/webas/progetto4.nsf/Wstrutturetosociosanitarie](https://www.asl.pavia.it/webas/ progetto4.nsf/Wstrutturetosociosanitarie)>.

⁷ Elaborazioni su dati prima infanzia dell'ASL Pavia, 2014. I posti disponibili nel territorio provinciale sono in totale 3286.

⁸ I bambini residenti nel distretto Oltrepò di età inferiore ai 3 anni sono 2942 al 1 gennaio 2014 (Fonte: ISTAT).

⁹ L'indice di copertura misura la capacità delle strutture di coprire la domanda potenziale del territorio. Ovvero, fatto 100 il numero di bambini residenti 0-2 anni sul territorio, indica la percentuale di copertura della domanda potenziale da parte delle strutture (formula: n. posti disponibili autorizzati/n. bambini residenti nel territorio *100).

di copertura pari al 17,39%. Nel 2006 la domanda potenziale era inferiore (circa 2800 bambini), le strutture erano la metà (13) per 352 posti totali, con indice di copertura del 12,57%. Differenziando per tipologia di servizio, si osserva la seguente distribuzione (Tabelle 1 e 2, Grafici 2 e 3):

- *Asili nido*: le strutture di offerta nel distretto Oltrepò sono 22 e rappresentano il 22,4% dell'offerta di asili nido rispetto a tutto il territorio provinciale. I posti disponibili in Oltrepò sono 544, che corrispondono al 18% del dato provinciale. L'indice di copertura, calcolato rispetto alla domanda potenziale, è pari al 18,49%;¹⁰ nel 2006 gli asili nido nel distretto erano 11 per 335 posti, quindi si è registrato un aumento nel numero delle strutture e nel numero dei posti disponibili. Di conseguenza l'indice di copertura è salito, passando dal 11,96% del 2006 all'attuale 18,49%;

- *Micro nidi*: le strutture di offerta nel distretto Oltrepò sono 3 e rappresentano il 15% dell'offerta di micro nidi rispetto a tutto il territorio provinciale. I posti disponibili in Oltrepò sono 26, che corrispondono al 13,47% del dato provinciale. L'indice di copertura, calcolato rispetto alla domanda potenziale, è pari allo 0,88%;¹¹ da notare che la situazione attuale dei micro nidi è molto simile a quella del 2006, mentre negli anni 2009-2012 il numero delle strutture era maggiore (6-7), per un totale di posti maggiore (50-60 posti) e indice di copertura aumentato (intorno al 2%);

- *Nidi famiglia*: esiste una sola struttura di questo tipo in Oltrepò e rappresenta il 10% dell'offerta di nidi famiglia rispetto a tutto il territorio provinciale. In questa struttura i posti disponibili sono 5, ovvero il 10% del dato provinciale. L'indice di copertura, calcolato rispetto alla domanda potenziale, è pari allo 0,16%;¹² in passato non esistevano strutture di questo tipo nel distretto Oltrepò;

- *Centri prima infanzia*: non esistono strutture di questo tipo nel distretto Oltrepò,¹³ né esistevano in passato.

¹⁰ Nel territorio provinciale gli asili nido sono in totale 98, a cui corrispondono 3011 posti disponibili. Elaborazioni su dati prima infanzia dell'ASL di Pavia (2014) e dati ISTAT (popolazione residente al 1 gennaio 2014).

¹¹ Nel territorio provinciale i micro nidi sono in totale 19, a cui corrispondono 183 posti disponibili. Elaborazioni su dati prima infanzia dell'ASL di Pavia (2014) e dati ISTAT (popolazione residente al 1 gennaio 2014).

¹² Nel territorio provinciale i nidi famiglia sono in totale 10, a cui corrispondono 50 posti disponibili. Elaborazioni su dati prima infanzia dell'ASL di Pavia (2014) e dati ISTAT (popolazione residente al 1 gennaio 2014).

¹³ A livello provinciale, invece, esistono 2 centri prima infanzia, a cui corrispondono 42 posti disponibili.

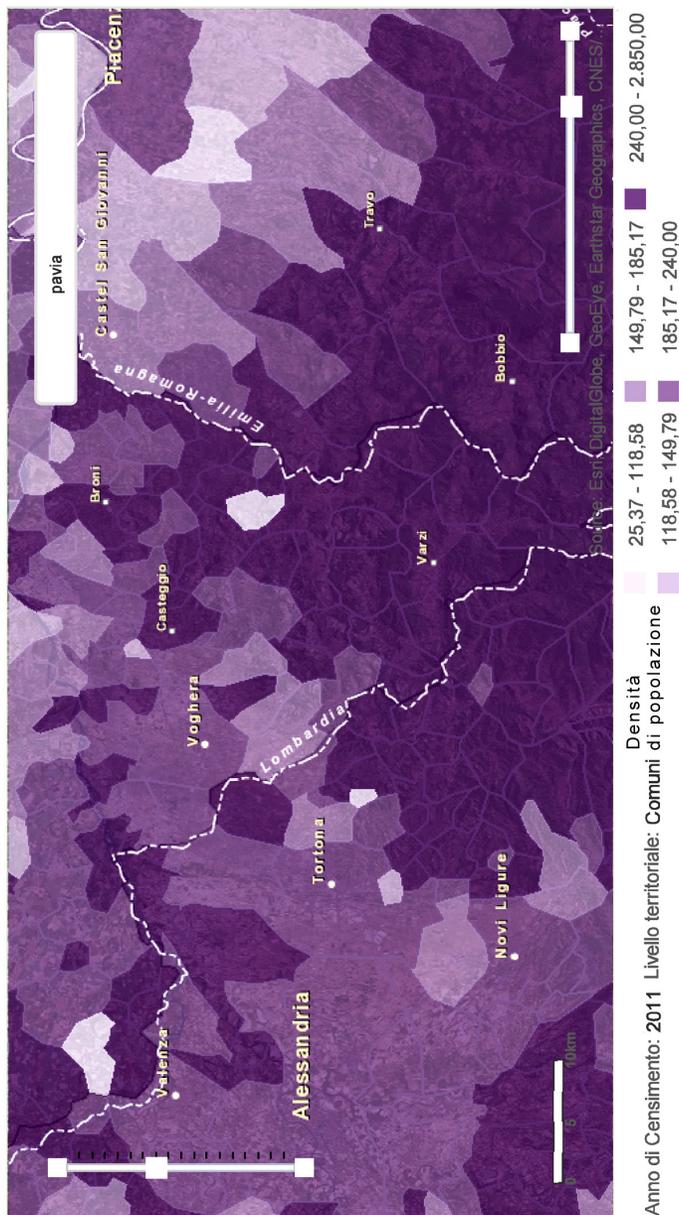


Figura 3. Indice di vecchiaia (n. anziani/n. giovani) nel distretto Oltrepò nel 2011.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT *Censimento della popolazione 2011*; Sito ISTAT, URL: <<http://gisportal.istat.it/bt.carto/bt.carto.html>>.

Tabella 1. Riassunto complessivo della offerta e domanda delle Udo servizi prima infanzia nel distretto Oltrepò, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

DISTRETTO DI VOGHERA	BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI		TOT UDO PRIMA INFANZIA		ASILI NIDO		MICRO NIDI		NIDI FAMIGLIA		CENTRI PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NON RESIDENTI NEL COMUNE DELLA UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI IN LISTA DI ATTESA	
	N.	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	N.	N.		
AMBITO DI BRONI																		
2014/15	848	10	203	8	190	1	8	1	5	0	0	-	-	-	-	-		
2012	872	9	192	5	154	4	38	0	0	0	0	-	-	-	-	-		
2009	939	10	216	7	188	3	28	0	0	0	0	-	-	-	-	-		
2006	818	4	128	4	128	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-		
AMBITO DI CASTEGGIO																		
2014/15	716	4	58	3	50	1	8	0	0	0	0	60	33	1				
2012	758	4	52	2	32	2	20	0	0	0	0	30	17	0				
2009	736	4	91	4	91	0	0	0	0	0	0	18	12	0				
2006	647	2	57	2	57	0	0	0	0	0	0	6	2	0				
AMBITO DI VOGHERA																		
2014/15	1378	12	314	11	304	1	10	0	0	0	0	166	36	0				
2012	1377	10	257	9	247	1	10	0	0	0	0	211	37	2				
2009	1464	10	239	7	209	3	30	0	0	0	0	158	25	20				
2006	1335	7	167	5	150	2	17	0	0	0	0	112	2	35				
Totale distretto																		
2014/15	2942	26	575	22	544	3	26	1	5	0	0	226*	69*	1*				
2012	3007	23	501	16	433	7	68	0	0	0	0	241*	54*	2*				
2009	3139	24	546	18	488	6	58	0	0	0	0	176*	37*	20*				
2006	2800	13	352	11	335	2	17	0	0	0	0	118*	4*	35*				

Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si dispone del dato dal Piano di Zona di Broni. L'asterisco

* in apice significa che il dato distrettuale è stato calcolato sulla base dei soli ambiti di Casteggio e Voghera, in quanto non si dispone del dato relativo all'ambito di Broni.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Tabella 2. Riassunto complessivo degli indici di copertura, saturazione e mobilità delle Udo servizi prima infanzia nel distretto Oltrepò, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

	INDICE DI COPERTURA TOT UDO PRIMA INFANZIA	INDICE DI COPERTURA ASILI NIDO	INDICE DI COPERTURA MICRO NIDI	INDICE DI COPERTURA NIDI FAMIGLIA	INDICE DI COPERTURA CENTRI PRIMA INFANZIA	INDICE DI SATURAZIONE TOT UDO PRIMA INFANZIA	INDICE DI MOBILITÀ TOT UDO PRIMA INFANZIA
DISTRETTO DI VOGHERA							
AMBITO DI BRONI							
2014/15	23,93%	22,40%	0,94%	0,58%	0,00%	-	-
2012	22,01%	17,66%	4,35%	0,00%	0,00%	-	-
2009	23,00%	20,02%	2,98%	0,00%	0,00%	-	-
2006	15,64%	15,64%	0,00%	0,00%	0,00%	-	-
AMBITO DI CASTEGGIO							
2014/15	8,10%	6,98%	1,11%	0,00%	0,00%	103,44%	55,00%
2012	6,86%	4,22%	2,63%	0,00%	0,00%	57,69%	56,66%
2009	12,36%	12,36%	0,00%	0,00%	0,00%	19,78%	66,66%
2006	8,80%	8,80%	0,00%	0,00%	0,00%	10,52%	33,33%
AMBITO DI VOGHERA							
2014/15	22,78%	22,06%	0,72%	0,00%	0,00%	52,86%	21,68%
2012	18,66%	15,10%	0,72%	0,00%	0,00%	82,10%	17,53%
2009	16,32%	14,27%	2,04%	0,00%	0,00%	66,10%	15,82%
2006	12,50%	10,03%	1,27%	0,00%	0,00%	67,07%	1,78%
Totale distretto							
2014/15	19,54%	18,49%	0,88%	0,16%	0,00%	60,75%*	30,53%*
2012	16,66%	14,39%	2,26%	0,00%	0,00%	77,99%*	22,40%*
2009	17,39%	15,54%	1,84%	0,00%	0,00%	53,33%*	21,02%*
2006	12,57%	11,96%	0,60%	0,00%	0,00%	52,67%*	3,38%*

*Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si può calcolare il dato in quanto non si dispone di dati sufficienti dal Piano di Zona di Broni. L'asterisco * in apice significa che il dato distrettuale è stato calcolato sulla base dei soli ambiti di Casteggio e Voghera, in quanto non si dispone del dato relativo all'ambito di Broni.*

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

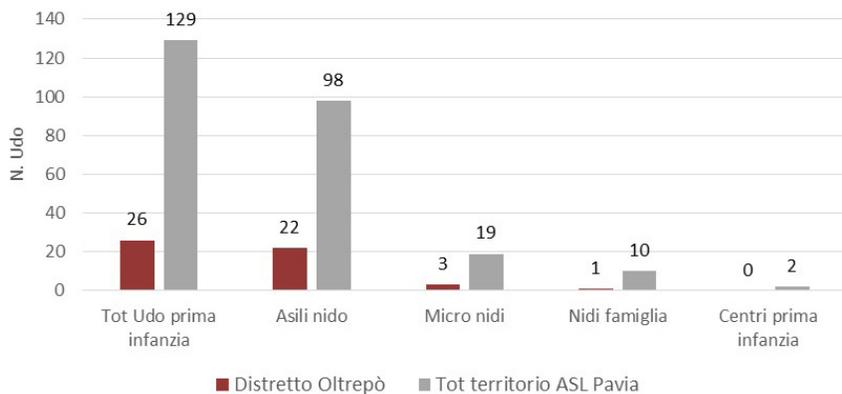


Grafico 2. Confronto n. Udo servizi prima infanzia distretto Oltrepò rispetto all'intero territorio ASL Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

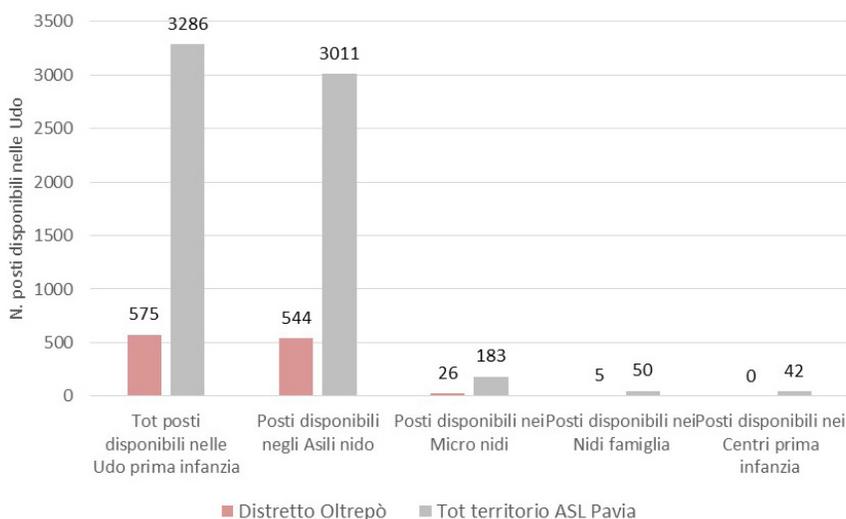


Grafico 3. Confronto posti disponibili nelle Udo servizi prima infanzia distretto Oltrepò rispetto all'intero territorio ASL Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

Confrontando il numero di strutture per la prima infanzia e i posti disponibili rispetto all'intero territorio della ASL di Pavia (Grafici 2 e 3), si evince che il distretto Oltrepò contribuisce in minima parte all'offerta per la prima infanzia e che la quota maggiore di tale offerta è situata negli altri due distretti socio-sanitari (Pavese e Lomellina).

Questa offerta in proporzione scarsa rispetto al territorio provinciale può essere spiegata da una domanda potenziale altrettanto scarsa rispetto alla domanda potenziale dell'intera provincia: i bambini di età inferiore ai 3 anni residenti in Oltrepò sono 2942 a fronte dei 13.463 dell'intera provincia,¹⁴ ovvero solo 1 bambino pavese su 5 risiede in Oltrepò; inoltre, molti genitori residenti in Oltrepò viaggiano giornalmente verso Pavia per raggiungere la propria sede di lavoro, ciò potrebbe comportare lo spostamento di una quota di domanda dal distretto Oltrepò al distretto Pavese; infine, come già accennato, il territorio Oltrepò ospita in proporzione più pensionati rispetto agli altri due distretti, quindi una quota di domanda potrebbe essere “mangiata” dalla disponibilità gratuita dei nonni ad accudire i nipoti, a maggior ragione in questo periodo di crisi economica.

L'offerta sul territorio nel tempo deve adeguarsi infatti naturalmente alla domanda. Se ciò non accade, se a fronte di una domanda potenziale più bassa (soprattutto a causa della crisi economica e della disoccupazione delle giovani mamme) si associa un'offerta potenziale che non si riduce in proporzione, o addirittura aumenta, l'effetto sarà la necessità delle Udo di abbassare i prezzi del servizio di prima infanzia, se vogliono rimanere vive sul mercato.

Quindi ci sarebbe da aspettarsi una riduzione dell'offerta per questo tipo di servizio. Invece accade esattamente il contrario: la metà (46%) delle Udo prima infanzia nel distretto Oltrepò è nata dal 2010 in poi,¹⁵ ovvero sono strutture nuove (Rizzoni e Bulla, 2010), figlie esse stesse della crisi economica e della relativa disoccupazione delle giovani donne neo laureate, che sperano di trovare in questa attività una occupazione sostenibile sia economicamente che temporalmente (Sabatinelli *et al.*, 2014; Guidetti, 2014a, 2014b, 2014c). Ricordiamo infatti che il tasso di disoccupazione femminile in provincia di Pavia è pari all'8,9% nel 2013, mentre quello ante crisi nel 2004 era pari al 5,7%: va osservato però che confrontato con quello delle altre province lombarde confinanti, è fra i migliori nel 2013 (secondo solo a Milano) e nel 2011 era pari solo al 5,2%, il più basso sia rispetto alle altre province, sia rispetto allo storico pavese ante-crisi (Capitolo 1, Grafico 1).¹⁶ Nel dettaglio, il numero di persone che lavorano nel 2015 nelle strutture prima infanzia sono 13 nell'ambito territoriale di Casteggio e 37 nell'ambito di Voghera.¹⁷ La crisi economica ha accentuato una situazione già di per sé difficile per il sesso debole, che storicamente da sempre ha dovuto lottare per ritagliarsi un posto di diritto nel mondo del lavoro, con gli inevitabili problemi di disuguaglianza di genere e di conciliazione con i tempi famigliari (Alberti, 2015) (Regione Lombardia, 2010c, 2014a) (Guidetti, 2013).

¹⁴ Dati ISTAT al 1 gennaio 2014; Sito ISTAT, URL: <<http://demo.istat.it/>>.

¹⁵ 12 Udo prima infanzia sul totale di 26.

¹⁶ Sito ISTAT, URL: <<http://www.istat.it/it/>>.

¹⁷ Dati Piani di Zona 2015.

Le prospettive delle giovani donne di trovare una stabilità lavorativa con l'apertura di un servizio prima infanzia sono in realtà poco positive: nel secondo semestre 2014 oltre il 10% delle Udo prima infanzia in Oltrepò sono cessate,¹⁸ e si tratta sempre di strutture nuove. Una volta iniziata l'attività, infatti, resistono qualche anno sul mercato, l'eccesso di concorrenza le obbliga a tenere prezzi ribassati rispetto al necessario, ma ciò diventa un boomerang che rende impossibile fronteggiare i costi esistenti: l'insostenibilità economica diventa anche temporale, e i servizi chiudono. Esiste negli ultimi anni quindi un forte turnover in tal senso. Sopravvivono invece le strutture con una lunga esperienza alle spalle e una struttura organizzativa ormai consolidata (Agnolin *et al.*, 2000), a conferma di quanto sia importante in questo settore il passaparola fra famiglie e generazioni. La natura giuridica pubblica aiuta ulteriormente, soprattutto dal punto di vista economico.

È pur vero che l'indice di copertura dei servizi prima infanzia in Oltrepò è molto basso (19,54%), dato che potrebbe indurre a pensare a una carenza di strutture rispetto alla domanda. Ma va ricordato che tale indice si misura sulla base di una domanda "potenziale" (i bambini residenti in età di prima infanzia) e non "reale" (numero di bambini che effettivamente fanno domanda e frequentano le strutture). Se l'offerta non fosse sufficiente alla domanda, non esisterebbero Udo costrette a chiudere.

Da qui pare emergere un sostanziale sottoutilizzo delle strutture, con posti disponibili non usati dovuti a uno spopolamento numerico conseguente alla crisi economica in corso. Solo una piccola parte dei bambini sotto i tre anni residenti in Oltrepò necessita di queste strutture di assistenza: la presenza dei nonni, la disoccupazione delle neo-mamme, i costi elevati del servizio in questo periodo di crisi economica, sono tutti fattori che portano una forte divergenza fra la domanda potenziale e quella reale per i servizi prima infanzia (Ghetti, 2013).

Nel distretto Oltrepò prevalgono ampiamente, sia per numero di strutture che di posti, gli asili nido, che rappresentano di fatto la quasi totalità dell'offerta (85%). L'11% delle strutture sono micro nidi, mentre i nidi famiglia e i centri prima infanzia sono praticamente assenti (rispettivamente il 4% e lo 0%) (Grafico 4.1). In termini di posti disponibili gli asili nido rappresentano il 95% sul distretto, i micro nidi il 4%, i nidi famiglia l'1% (Grafico 4.2). Questa fotografia viene mantenuta anche a livello provinciale, dimostrando che non è il territorio Oltrepò che rifiuta le nuove tipologie di offerta, ma che questa avversione è generalizzata in tutto il territorio ASL. Naturalmente gli asili nido coprono la quota maggiore di offerta anche e soprattutto per la storicità che li contraddistingue rispetto alle altre tipologie più moderne, che quindi devono ancora prendere forma sul territorio (Bonaccorsi, 2000; Borghi e Reghenzi, 2002).

¹⁸ Dati ASL Pavia 2014.

Nel distretto Oltrepò le Udo prima infanzia sono per la grande maggioranza private (23 su 26), solo 3 sono pubbliche (ovvero circa il 12%) (Grafico 5.1); il privato offre il 74% dei posti, contro il 26% del pubblico (Grafico 5.2). Il confronto fra i grafici 5.1 e 5.2 dimostra che mediamente il numero di posti disponibili per struttura è nettamente superiore nel pubblico rispetto al privato. Inoltre, solo 8 su 26 sono accreditate (il 30,76%). Va sottolineato che mentre tutte le Udo prima infanzia pubbliche presenti in Oltrepò sono accreditate, fra le private lo è solo il 21,7%: ciò conferma una scarsa propensione all'accREDITAMENTO presso il privato. I motivi possono essere diversi, come ad esempio: scarsa informazione organizzativa, scarsa volontà ad uniformarsi alle regole minime imposte per avere l'accREDITAMENTO, possesso di altre certificazioni di qualità, ecc. (Regione Lombardia, 2005a, 2005b, 2010a, 2010b).¹⁹

Inoltre, tutte le Udo accreditate sono presenti sul mercato da almeno 5 anni (inizio attività al massimo nel 2010) e viceversa quelle non accreditate sono per la maggioranza di recente istituzione: l'accREDITAMENTO quindi non è un primo passo, ma avviene (quando avviene) solo in una seconda fase temporale. Scarsissima invece la presenza di Udo servizi prima infanzia in possesso di certificazioni private per la qualità (ISO 9001): nel 2015 per gli ambiti di Casteggio e Voghera una sola Udo certificata (quella di Retorbido) su 16 totali. Questa generale scarsa propensione alle certificazioni per la qualità fa pensare a un mercato per il momento poco ricettivo verso questi strumenti. Inoltre, mentre nel pubblico per tutte le Udo esiste già – attraverso l'accREDITAMENTO – un controllo per la qualità erogata e percepita, nel privato l'80% delle Udo non dispone di controlli e quindi per esse non si può stabilire il livello di qualità (Becchi *et al.*, 2002; Bondioli e Ghedini, 2000; Bozzato e Campini, 2007; Catarsi e Sharmahd, 2012; Comunità Europea, 2004; Istituto degli Innocenti, 2006, 2014).

Infine, fra le Udo private, prevale fortemente la forma della cooperativa sociale (39%), seguita dalla ditta individuale (13%) (Grafico 6).²⁰ Da notare infine che le ditte individuali sono tutte a direzione femminile, confermando l'assoluta categorizzazione di genere per questi servizi.

A livello di domanda reale per i servizi prima infanzia, attualmente nel distretto Oltrepò sono iscritti alle Udo 226 bambini di cui 69 non residenti nel Comune di ubicazione della Udo frequentata. Esiste un solo bambino in lista di attesa. Tutto ciò si traduce in un indice di saturazione²¹ del 60,75% (Grafico 8),

¹⁹ Sito Regione Lombardia, URL: <<http://www.regione.lombardia.it/>>.

²⁰ Dati ASL Pavia 2014.

²¹ L'indice di saturazione misura l'utilizzo delle strutture da parte degli utenti. Ovvero, fatto 100 il numero di posti disponibili nelle strutture, indica la percentuale di utilizzo

ovvero le capacità ricettive delle strutture in Oltrepò sono usate mediamente per il 60% delle loro potenzialità, esistono quindi in media posti vacanti sul territorio. L'indice di mobilità²² è pari al 30,53% (Grafico 9), ovvero circa un terzo dei bambini iscritti non risiedono nel Comune dove è ubicata la Udo che frequentano. Progressivamente il numero dei bambini iscritti è cresciuto (118 nel 2006), così come il numero dei bambini iscritti non residenti (4 nel 2006). Gli indici di saturazione e mobilità hanno quindi registrato un trend positivo nel tempo (nel 2006 erano rispettivamente il 52,67% e il 3,38%).²³

Riassumendo, complessivamente nel distretto Oltrepò si osserva negli ultimi 8 anni (Tabelle 1 e 2) un miglioramento di tutti gli aspetti dell'offerta (n. Udo, n. posti disponibili autorizzati, indice di copertura) e della domanda (n. iscritti, n. iscritti non residenti, indici di saturazione e mobilità). Questo trend positivo, peraltro in anni di crisi economica, dimostra che esiste una richiesta crescente sul territorio per questi servizi e che l'offerta si adegua per soddisfare la domanda. Sicuramente la maggioranza dei bambini di età inferiore ai 3 anni sono accuditi da altre forme di *care giver* (nonni, mamma, babysitter, ecc.), la quota però di coloro che fanno domanda presso le Udo prima infanzia aumenta, per varie ragioni (mamma e nonni che lavorano, diffusione dell'importanza delle strutture prima infanzia e loro ruolo pedagogico-educativo nello sviluppo del bambino) (Varin, 2007; ISTAT, 2011, 2014; Campioni, 2010; Musatti e Picchio, 2010). Questo risultato complessivamente positivo può essere spiegato anche grazie alle linee di indirizzo scelte negli ultimi anni da Regione Lombardia, che prevedono la centralità della famiglia come primo attore e utente del *welfare* locale (Guidetti, 2014d; Regione Lombardia, 2013, 2014b, 2014c) e un processo di innovazione e di ricomposizione della frammentazione territoriale per migliorare la qualità dei servizi erogati (Bifulco, 2014; Bifulco e Centemeri, 2008).

da parte dei bambini iscritti (formula: $n. \text{ bambini iscritti} / n. \text{ posti disponibili autorizzati} * 100$). L'indice è calcolato considerando il n. dei bambini iscritti nel distretto e il n. di posti esistenti nelle Udo prima infanzia nel distretto.

²² L'indice di mobilità misura la provenienza dei bambini iscritti rispetto al Comune dove ha sede la Udo. Ovvero, fatto 100 il numero di bambini iscritti alla Udo, indica la percentuale di bambini iscritti non residenti nel Comune sede dell'Udo (formula: $n. \text{ bambini iscritti non residenti} / n. \text{ bambini iscritti totali} * 100$).

²³ Questi dati attuali e passati inerenti alla domanda reale dell'intero distretto sono stati calcolati sui soli ambiti di Casteggio e Voghera, a causa della non disponibilità dei dati dell'ambito di Broni.

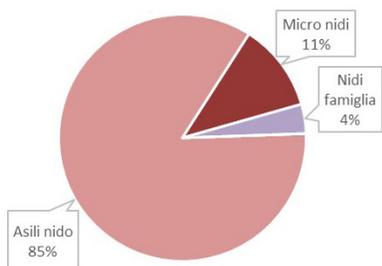


Grafico 4.1. Offerta Udo servizi prima infanzia distretto Oltrepò - Tipologia di struttura.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

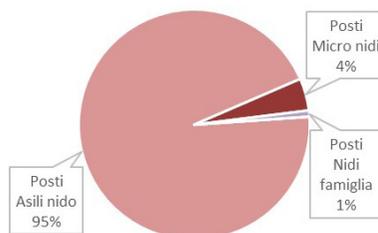


Grafico 4.2. Offerta Udo servizi prima infanzia distretto Oltrepò - Posti disponibili per struttura.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

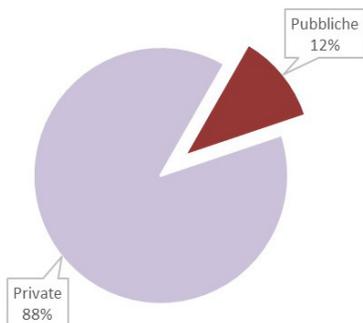


Grafico 5.1. Offerta Udo servizi prima infanzia distretto Oltrepò - Natura giuridica.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

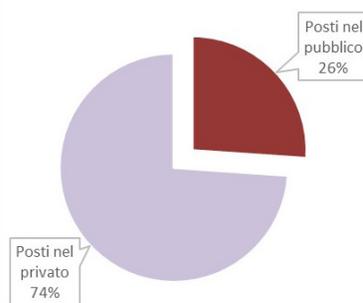


Grafico 5.2. Offerta Udo servizi prima infanzia distretto Oltrepò - Posti disponibili per natura giuridica.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

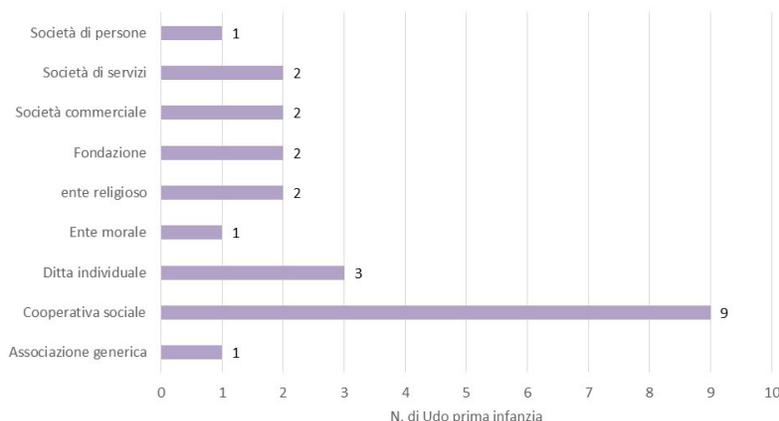


Grafico 6. Offerta Udo servizi prima infanzia distretto Oltrepò - Natura giuridica privata.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

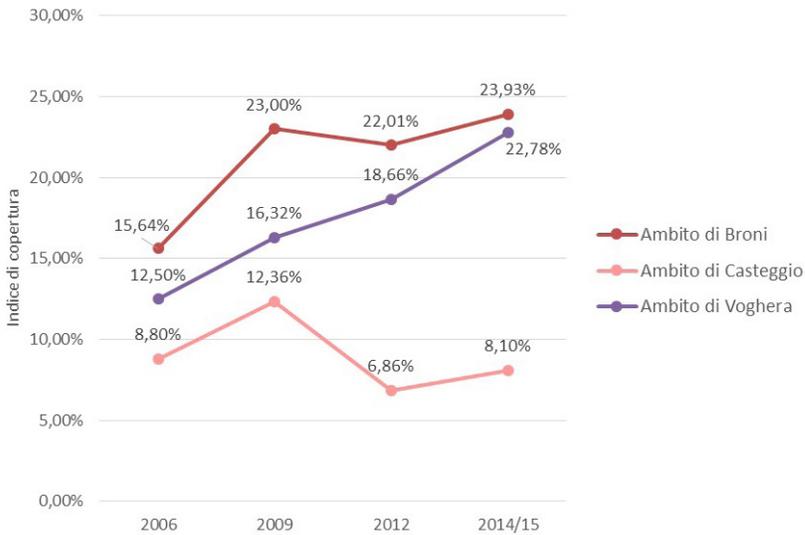


Grafico 7. Andamento dell'indice di copertura delle Udo servizi prima infanzia negli ambiti di Broni, Casteggio e Voghera.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

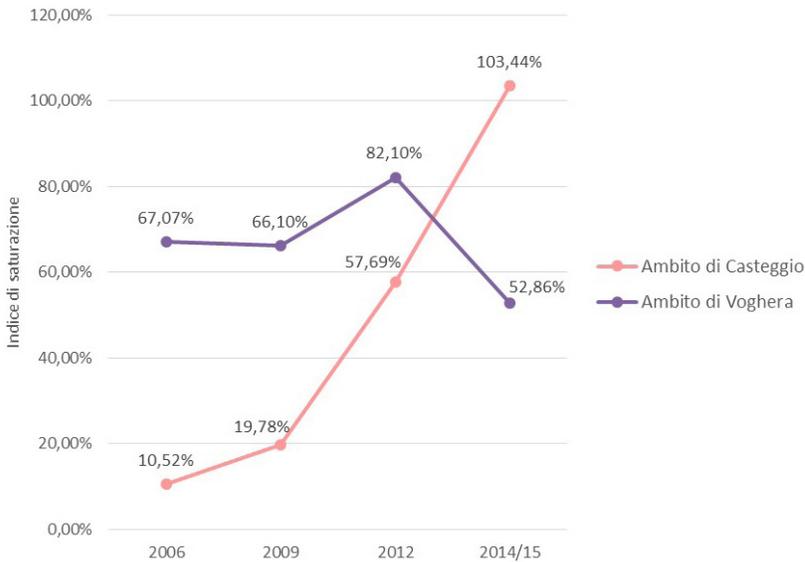


Grafico 8. Andamento dell'indice di saturazione delle Udo servizi prima infanzia negli ambiti di Casteggio e Voghera.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

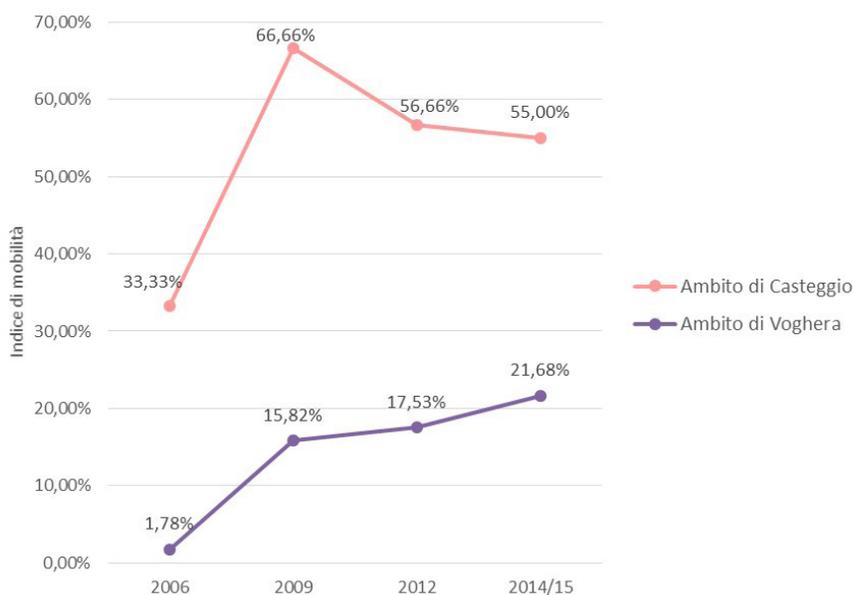


Grafico 9. Andamento dell'indice di mobilità delle Udo servizi prima infanzia negli ambiti di Casteggio e Voghera.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

3.1. AMBITO DI BRONI

Nel distretto Oltrepò, l'ambito territoriale di Broni comprende 26 Comuni, con Broni Comune capofila (Piano di Zona del distretto di Broni, 2015; Regione Lombardia, 2008).²⁴ Solo 7 di questi Comuni sono in pianura, la maggioranza si trova in zone collinari-montagnose (Figura 4).

²⁴ Sito Piano di Zona del distretto di Broni, URL: <<http://pianodizona.comunebroni.gov.it/index.php/home>>.

Broni copre meno di un quarto della domanda potenziale sul suo territorio. Il numero di bambini residenti è in leggera riduzione rispetto agli anni passati (picco nel 2009). Il numero delle Udo servizi prima infanzia sul territorio è aumentato negli ultimi anni, così come il numero dei posti disponibili nelle strutture, passando da 128 posti nel 2006 agli attuali 203.²⁷ L'indice di copertura attuale (23,93%) segue un trend positivo (15,64% nel 2006).

Differenziando per tipologia di servizio offerto, si osserva la seguente distribuzione (Tabelle 1 e 2):²⁸

- *Asili nido*: gli asili nido in totale nel 2014/15 sono 8 e offrono 190 posti disponibili totali, l'indice di copertura è quindi pari a 22,40%; si registra un trend positivo nel tempo sia in termini di numero di strutture (nel 2005 erano 4) sia in termini di posti disponibili (nel 2006 erano 128);
- *Micro nidi*: esiste attualmente un solo micro nido e offre 8 posti disponibili, l'indice di copertura è quindi pari a 0,94%; si registra una situazione nel tempo opposta rispetto a quella degli asili nido: il trend è fortemente negativo dal 2012 e coinvolge sia il numero di strutture (erano 4 nel 2012) sia il numero di posti disponibili (erano 38 nel 2012);
- *Nidi famiglia*: esiste attualmente un solo nido famiglia in questo ambito territoriale, e ha 5 posti disponibili, quindi copre il bisogno potenziale per lo 0,58%; in passato non esisteva alcuna struttura di questo tipo nel territorio dell'ambito di Broni;
- *Centri prima infanzia*: non esistono attualmente centri prima infanzia nell'ambito di Broni, né esistevano in passato.

Nel complesso si osserva quindi una netta prevalenza degli asili nido (80%), seguiti dai micro nidi (10%). La tipologia del nido famiglia (10%) fatica a decollare, così come quella dei centri prima infanzia (di fatto assenti sul territorio) (Grafico 10.1). Il dato dell'ambito di Broni conferma quindi quello dell'intero distretto Oltrepò. In termini di posti disponibili gli asili nido rappresentano il 94% sull'ambito, mentre i micro nidi il 4% e i nidi famiglia il 2% (Grafico 10.2). Anche la natura giuridica riprende il dato aggregato del distretto: la maggioranza (90%) delle Udo prima infanzia sono private, solo il 10% è pubblica (Grafico 11.1). Il settore privato detiene il 70% dei posti disponibili, mentre il pubblico il 30% (Grafico 11.2). Da notare che il pubblico è interamente accreditato (100%), a differenza del privato che lo è solo per il 20%. Inoltre, tutte le Udo accreditate esistono sul mercato già da almeno 5 anni (inizio attività al massimo nel 2010), mentre quelle senza accreditamento sono tendenzialmente

²⁷ Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014/15, 2012, 2009, 2006.

²⁸ Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

più giovani. Questi dati confermano quanto già detto per l'intero distretto: l'accreditamento è molto più presente nel pubblico e è tipico di strutture già consolidate. Infine, l'ambito di Broni conferma la prevalenza della forma giuridica di cooperativa sociale (55,5%) (Grafico 12).²⁹

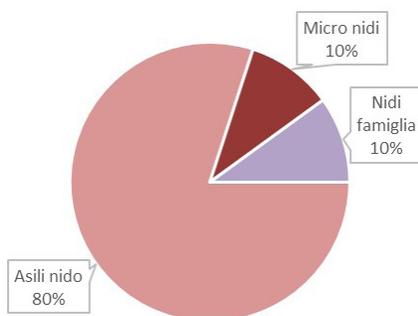


Grafico 10.1. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Broni - Tipologia di struttura.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

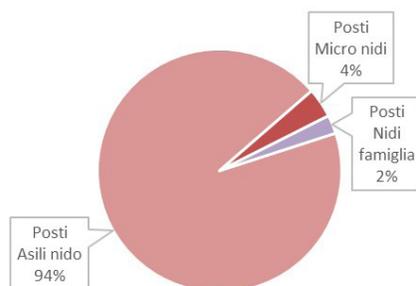


Grafico 10.2. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Broni - Posti disponibili per struttura.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

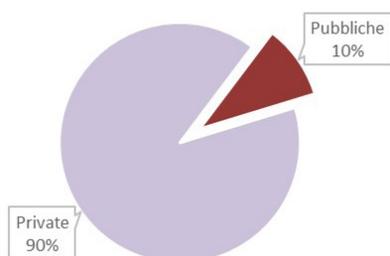


Grafico 11.1. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Broni - Natura giuridica provata.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

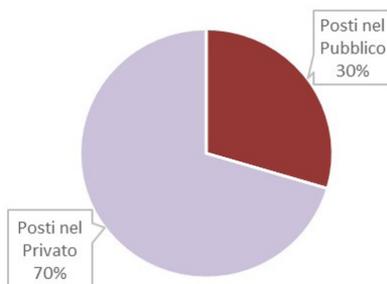


Grafico 11.2. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Broni - Posti disponibili per natura giuridica.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

²⁹ Dati ASL Pavia 2014 e Piani di Zona 2015.

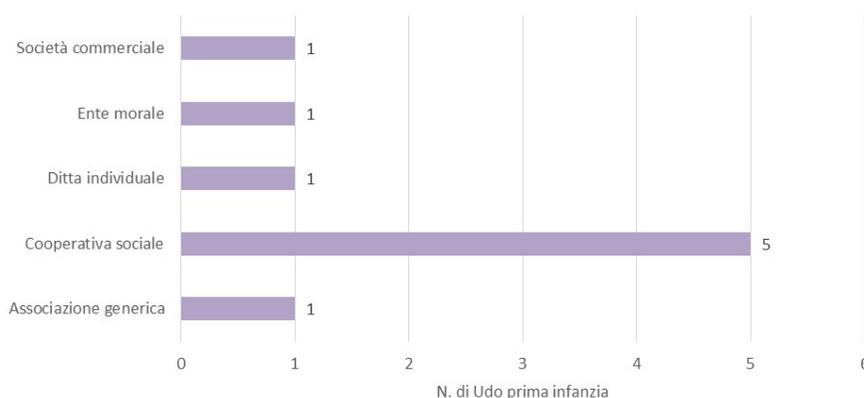


Grafico 12. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Broni -
Natura giuridica privata.

Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

Disaggregando i dati a livello comunale, è interessante notare che sui 26 Comuni dell'ambito, solo 7 ospitano un servizio prima infanzia nel 2014/15 (Tabella 3): Arena Po (1), Broni (2), Campospinoso (1), Castana (1), Portalbera (1), Stradella (3), Santa Maria della Versa (1).

Osservando inoltre la distribuzione geografica delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Broni (Figura 5), si rileva che 5 Comuni su 7 che posseggono una o più Udo per la prima infanzia si trovano in pianura (punti gialli/grigio chiaro e verdi/grigio argenteo):³⁰ nonostante ciò esiste una adeguata distribuzione sul territorio, considerato che la domanda potenziale dei Comuni delle zone collinari è inferiore a quella delle cittadine di pianura di maggiori dimensioni. Quindi, la quasi totalità dei servizi (8 su 10) si trova in pianura, in centri abitati geograficamente vicino gli uni con gli altri, che coprono un raggio di meno di 4 km con centro Stradella. Nella zona collinare-montagnosa esistono solo due servizi: un asilo nido a Santa Maria della Versa e un nido famiglia a Castana (entrambi di recente istituzione, anni 2010-2011). Al contempo si nota in Figura 5 che la maggioranza dei Comuni si trova (punti rossi/grigio scuro sulla cartina) proprio nelle zone non pianeggianti dove l'offerta di servizi è inferiore. La ragione di questa asimmetria può essere individuata nelle vie di comunicazione: i pochi bambini piccoli che risiedono nelle prime colline e che necessitano di questi servizi è più probabile che siano accompagnati dai genitori a valle (anche per motivi di lavoro) che non nell'entroterra.

³⁰ Vedere la legenda sotto la Figura 5.

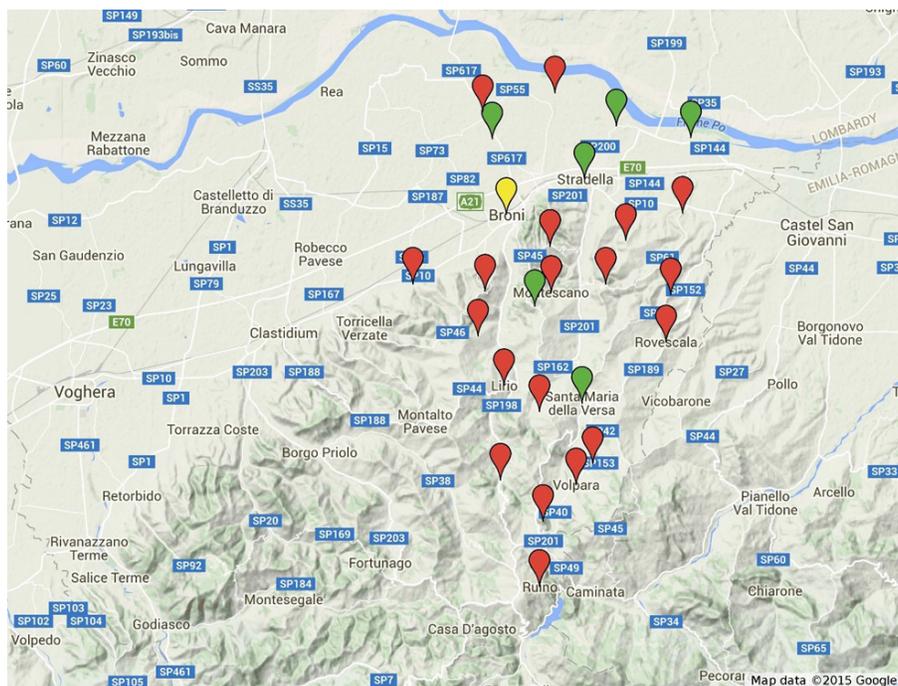


Figura 5. Ubicazione geografica dei servizi prima infanzia nell'ambito di Broni.

Punti verdi/grigio argento = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura > 30%

Punti gialli/grigio chiaro = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura < 30%

Punti rossi/grigio scuro = Comuni in cui non è presente alcun servizio prima infanzia

Fonte: Nostre elaborazioni su dati dai ASL e Piani di Zona 2015.

Tabella 3. Offerta/domanda e indici di copertura/saturazione/mobilità delle Udo servizi prima infanzia nei Comuni dell'ambito di Broni, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

COMUNE	BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI	TOT UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INFANZIA	BAMBINI ISCRITTI NON RESIDENTI NEL COMUNE	BAMBINI IN LISTA DI ATTESA	INDICE DI COPERTURA	INDICE DI SATURAZIONE	INDICE DI MOBILITÀ
		N.	POSTI						
ARENA PO									
2014/15	31	1	23	-	-	-	74,19%	-	-
2012	34	1	30	-	-	-	88,23%	-	-
2009	41	1	30	-	-	-	73,17%	-	-
2006	30	0	0	-	-	-	0,00%	-	-
BRONI									
2014/15	211	2	42	-	-	-	19,90%	-	-
2012	190	2	40	-	-	-	21,05%	-	-
2009	247	2	48	-	-	-	19,43%	-	-
2006	199	1	30	-	-	-	15,07%	-	-
CAMPOSPINOSO									
2014/15	25	1	16	-	-	-	64,00%	-	-
2012	28	1	10	-	-	-	35,71%	-	-
2009	18	1	25	-	-	-	138,88%	-	-
2006	16	1	25	-	-	-	156,25%	-	-
CASTANA									
2014/15	12	1	5	-	-	-	41,66%	-	-
2012	11	0	0	-	-	-	0,00%	-	-
2009	11	1	10	-	-	-	90,90%	-	-
2006	13	0	0	-	-	-	0,00%	-	-
PORTALBERA									
2014/15	27	1	15	-	-	-	55,55%	-	-
2012	39	1	10	-	-	-	25,64%	-	-
2009	38	1	10	-	-	-	26,31%	-	-
2006	44	0	0	-	-	-	0,00%	-	-
STRADELLA									
2014/15	246	3	80	-	-	-	32,52%	-	-
2012	266	3	80	-	-	-	30,07%	-	-
2009	268	4	93	-	-	-	34,70%	-	-
2006	228	2	73	-	-	-	32,01%	-	-
S. MARIA DELLA VERSA									
2014/15	49	1	22	-	-	-	44,89%	-	-
2012	54	1	22	-	-	-	40,74%	-	-
2009	56	0	0	-	-	-	0,00%	-	-
2006	49	0	0	-	-	-	0,00%	-	-

Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si dispone del dato dal Piano di Zona di Broni e non è possibile calcolare gli indici per mancanza di dati.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Arena Po

La struttura per la prima infanzia presente ad Arena Po è un asilo nido (“Le nuvole”) che esiste dal 2008, per diversi anni gestita dal Comune ora invece il gestore è la “Associazione Le Nuvole”. Il numero dei posti autorizzati era 30 nel 2006 e 2009, ora invece è calato a 23. Il numero dei bambini 0-2 anni residenti nel Comune è stabile nel tempo (domanda potenziale), circa 30 bambini, con un picco nel 2009 (41 bambini). L'indice di copertura è piuttosto elevato, oltre il 70% (attualmente è pari a 74,19%, mentre in passato era pari a 88,23% nel 2012 e 73,17% nel 2009): questo significa che la struttura di Arena Po copre oltre il 70% della domanda potenziale del territorio comunale, e che questa capacità si è mantenuta stabile nel tempo, persino migliorando nel 2012. La struttura di Arena Po ha l'indice di copertura comunale più elevato di tutto l'ambito di Broni (Grafico 13).

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Arena Po costituisce un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Bosnasco, Zenevredo e Portalbera (quest'ultimo anch'esso dotato di una struttura per la prima infanzia). Tutti questi paesi distano in linea d'aria meno di 6 km dalla Udo, con quindi meno di 15 minuti di tragitto. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della struttura di Arena Po passa dal 74,19% (valore del Comune stesso) al 29,48%. Questa ampia forbice fra i due indici di copertura, quello comunale e quello di area, dimostra che questo indice, calcolato a livello del solo Comune, non è sufficientemente rappresentativo della domanda: solo valutando il bacino potenziale di provenienza dei bambini si può avere un dato relativo alla domanda potenziale e un valore della copertura più vicino alla realtà.³¹

Broni

Esistono attualmente due strutture prima infanzia sul territorio del Comune, entrambi asili nido (“Zuccherofilato” e “Nonna Papera”) per un totale di 42 posti disponibili. Il numero di strutture presenti sul territorio del Comune è stabile a 2 dal 2009, pur subendo variazioni nel corso degli anni: l'asilo nido “Il Girotondo” per tanti anni gestito dal Comune ha ora cambiato nome (“Nonna Papera”) ed è gestito da una cooperativa sociale; l'asilo nido “Un Mondo di...” gestito da una cooperativa sociale, dopo un periodo di chiusura, ha cambiato nome (“Zucche-

³¹ Non si dispone dal Piano di Zona di Broni per la struttura di Arena Po dei dati relativi al numero di bambini iscritti nella struttura, al numero di bambini iscritti non residenti e la loro provenienza. Per questo non si è potuto calcolare gli indici di saturazione e mobilità della Udo.

rofilato”) ed è ora gestito da un privato; il micro nido “Millecolori” è stato attivo per un periodo molto limitato. Inoltre, si osserva che nel 2006 era presente sul territorio comunale di Broni solo l’asilo nido pubblico “Il Girotondo”. Questa variabilità nel panorama delle strutture dimostra il forte *turn over* del settore e lo sviluppo della natura giuridica privata degli ultimi anni.

I posti disponibili totali nel territorio del Comune di Broni nel 2006 erano 30, nel corso degli ultimi anni si registra quindi un trend sostanzialmente positivo. Il numero dei bambini 0-2 anni residenti nel Comune è stabile nel tempo (domanda potenziale), con un picco nel 2009. L’indice di copertura è pertanto cresciuto lievemente nel corso degli ultimi anni, passando dal 15,07% del 2006 al 19,90% del 2014/15: attualmente quindi le strutture di Broni coprono circa un quinto della domanda potenziale del territorio comunale (Grafico 13).

Si rileva che Broni è, fra i Comuni dotati di Udo prima infanzia, quello con indice di copertura più basso, sia per l’anno in corso sia per gli anni precedenti; inoltre, tale percentuale di copertura non raggiunge nemmeno quota 30, unico caso in tutto il territorio dell’ambito. Ciò vale a maggior ragione calcolando l’indice di copertura di area. Infatti, si può dedurre che i servizi di Broni costituiscono un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Redavalle, Cigognola, Canneto Pavese e Montescano. Tutti questi paesi distano in linea d’aria meno di 6 km dalle Udo, con quindi meno di 20 minuti di tragitto di strada pianeggiante e/o collinare. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell’area), l’indice di copertura delle strutture di Broni passa dal 19,90% (valore del Comune stesso) all’8,09%.

Questa forbice fra i due indici di copertura, quello comunale e quello di area, dimostra che questo indice, calcolato a livello del solo Comune, non è sufficientemente rappresentativo della domanda: solo valutando il bacino potenziale di provenienza dei bambini si può avere un dato relativo alla domanda potenziale e un valore della copertura più vicino alla realtà.³²

Campospinoso

La struttura per la prima infanzia presente a Campospinoso è un asilo nido (“Cocco e Drilli”) che esiste fin dal 2006 ed è gestito da una cooperativa sociale. La struttura dispone attualmente di 16 posti (in passato il numero dei posti era maggiore: 25 nel 2006). Il numero dei bambini 0-2 anni residenti nel Comune è lievemente cresciuto nel tempo (domanda potenziale). I due fenomeni congiunti di riduzione del numero dei posti disponibili e di aumento del numero di bambini residenti nel Comune ha comportato negli anni un crollo dell’indice

³² Non si dispone dal Piano di Zona di Broni per le strutture di Broni dei dati relativi al numero di bambini iscritti nelle strutture, al numero di bambini iscritti non residenti e la loro provenienza. Per questo non è stato possibile calcolare gli indici di saturazione e mobilità delle Udo.

di copertura comunale (Grafico 13): dal 156,25% del 2006 al valore attuale del 64%. Se quindi in passato la struttura copriva interamente la domanda potenziale, ora la capacità di copertura è inferiore (poco più della metà della domanda potenziale).

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Campospinoso costituisce un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Albaredo Arnaboldi e San Cipriano Po, che distano in linea d'aria massimo 3 km dalla Udo, con quindi meno di 10 minuti di tragitto di strada pianeggiante. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della struttura di Campospinoso passa dal 64% (valore del Comune stesso) al 31,37%. Questa forbice fra i due indici di copertura, quello comunale e quello di area, dimostra che questo indice, calcolato a livello del solo Comune, non è sufficientemente rappresentativo della domanda: solo valutando il bacino potenziale di provenienza dei bambini si può avere un dato relativo alla domanda potenziale e un valore della copertura più vicino alla realtà.³³

Castana

La struttura per la prima infanzia presente a Castana è un nido famiglia ("Sacro Cuore") che ha riaperto recentemente dopo un periodo di chiusura, è ora gestito da una cooperativa sociale. Nel 2009 esisteva ma nella forma di micro-nido ed era gestito da un privato. I posti attuali sono 5, mentre in passato erano 10. Il numero dei bambini 0-2 anni residenti nel Comune è stabile nel tempo (domanda potenziale). La riduzione dei posti disponibili, a parità di bambini residenti, ha portato l'indice di copertura a diminuire: ora si attesta al 41,66%, mentre nel 2009 era pari al 90,90% (Grafico 13).

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Castana costituisce un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Montescano, Cigognola, Pietra de' Giorgi, Canneto Pavese, Montù Beccaria. Tutti questi paesi distano in linea d'aria non più di 3 km, che corrisponde a circa 10-15 minuti di strada collinare. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della struttura di Castana passa dal 41,66% (valore del Comune stesso) al 4,09%. Questa ampia forbice fra i due indici di copertura, quello comunale e quello di area, dimostra che questo indice, calcolato a livello del solo Comune, non è sufficientemente rappresentativo della domanda: solo valutando il bacino potenziale di prove-

³³ Non si dispone dal Piano di Zona di Broni per la struttura di Campospinoso dei dati relativi al numero di bambini iscritti nella struttura, al numero di bambini iscritti non residenti e la loro provenienza. Per questo non si è potuto calcolare gli indici di saturazione e mobilità della Udo.

nienza dei bambini si può avere un dato relativo alla domanda potenziale e un valore della copertura più vicino alla realtà.³⁴

Portalbera

La struttura per la prima infanzia presente a Portalbera è un asilo nido (“Nonna Papera Onlus”) gestito da una cooperativa sociale. Nel 2012 esisteva già ma nella forma di micro nido. Nel 2009 era un micro nido (“Bolle di Sapone”) ed era gestito da un’altra cooperativa. Nel 2006 non esisteva. Il numero dei posti disponibili è attualmente pari a 15, in passato erano 10. L’aumento del numero dei posti, unito alla riduzione negli anni del numero di bambini residenti di età sotto i 3 anni, ha comportato un aumento dell’indice di copertura: dal 26,31% del 2006 all’attuale 55,55%. La struttura quindi ad ora copre circa la metà della domanda potenziale del Comune (Grafico 13).

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Portalbera costituisce un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali San Cipriano ed Arena Po, entrambi situati a una brevissima distanza (circa 2 km, 5 minuti di auto). Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell’area), l’indice di copertura della struttura di Portalbera passa dal 55,55% (valore del Comune stesso) al 20%. Questa forbice fra i due indici di copertura, quello comunale e quello di area, dimostra che questo indice, calcolato a livello del solo Comune, non è sufficientemente rappresentativo della domanda: solo valutando il bacino potenziale di provenienza dei bambini si può avere un dato relativo alla domanda potenziale e un valore della copertura più vicino alla realtà.³⁵

Stradella

Le strutture per la prima infanzia presenti nel Comune di Stradella sono attualmente 3, di cui due asili nido (“L’Aquilone” e “Don Bruno Bottallo”) e un micro nido (“Giro Girotondo”). Il numero delle strutture prima infanzia è abbastanza stabile nel tempo: nel 2006 erano 2, nel 2009 4, per poi mantenersi a quota 3 fino a oggi. I posti totali nel territorio del Comune sono 80, stabili dal 2012, dopo un isolato incremento nel 2009. Il numero dei bambini con età inferiore ai 3 anni residenti nel Comune è stabile nel tempo. L’indice di

³⁴ Non si dispone dal Piano di Zona di Broni per la struttura di Castana dei dati relativi al numero di bambini iscritti nella struttura, al numero di bambini iscritti non residenti e la loro provenienza. Per questo non si è potuto calcolare gli indici di saturazione e mobilità della Udo.

³⁵ Non si dispone dal Piano di Zona di Broni per la struttura di Portalbera dei dati relativi al numero di bambini iscritti nella struttura, al numero di bambini iscritti non residenti e la loro provenienza. Per questo non si è potuto calcolare gli indici di saturazione e mobilità della Udo.

copertura è molto stabile nel tempo, si attesta infatti al 32% come nel 2006 (Grafico 13).

Va notato che Stradella ha uno degli indici di copertura peggiori di tutto l'ambito (secondo solo a Broni). Si osserva infatti che gli indici di copertura più elevati si hanno nei paesi più piccoli, mentre i due centri urbani più importanti (Stradella e Broni) non coprono in modo adeguato il bisogno potenziale della popolazione. Va considerato che, a parità di posti disponibili, maggiore è il numero di bambini piccoli residenti minore è l'indice di copertura; quindi, considerato che per aprire un asilo nido la normativa richiede un numero minimo di posti disponibili (11 posti), è sufficiente in un piccolo paese la presenza di un asilo nido per avere un indice di copertura elevato. Va inoltre considerato, come già detto, che l'indice di copertura non valuta il bisogno reale, ma solo quello potenziale, che potrebbe essere quindi sovrastimato considerata la presenza di vari fattori come la presenza dei nonni, la disoccupazione femminile, la crisi economica, la mancanza di una struttura di offerta vicina a casa, ecc. Solo valutando il numero reale di bambini frequentanti queste strutture si può avere una fotografia sicura della situazione.³⁶

Inoltre, si può dedurre che i servizi di Stradella costituiscono un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Bosnasco, Zenevredo, Canneto Pavese, Montù Beccaria, San Damiano al Colle, San Cipriano, Portalbera e Arena Po (questi ultimi due in possesso anch'essi di Udo prima infanzia sul proprio territorio). Questi paesi sono situati entro un raggio di 7 km da Stradella, quindi il tragitto eventuale dalla propria abitazione alle Udo di Stradella prevede un impiego di tempo di massimo 30 minuti. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura delle strutture di Stradella passa dal 32,52% (valore del Comune stesso) al 19,41%. Questa forbice fra i due indici di copertura, quello comunale e quello di area, dimostra che questo indice, calcolato a livello del solo Comune, non è sufficientemente rappresentativo della domanda: solo valutando il bacino potenziale di provenienza dei bambini si può avere un dato relativo alla domanda potenziale e un valore della copertura più vicino alla realtà.³⁷

Santa Maria della Versa

Nel Comune di Santa Maria della Versa esiste una sola struttura per la prima infanzia, un asilo nido che esiste solo da pochi anni e tiene 22 posti. Il numero

³⁶ Elaborazioni su dati ASL Pavia 2015.

³⁷ Non si dispone dal Piano di Zona di Broni per le strutture di Stradella dei dati relativi al numero di bambini iscritti nelle strutture, al numero di bambini iscritti non residenti e la loro provenienza. Per questo non si è stato possibile calcolare gli indici di saturazione e mobilità delle Udo.

dei bambini di età inferiore ai 3 anni residenti nel Comune è sostanzialmente stabile nel tempo. L'indice di copertura del territorio comunale è pari a 44,89%, mentre nel 2012 era pari a 40,74% (Grafico 13).

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Santa Maria della Versa costituisce un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Ruino, Canevino, Rocca de' Giorgi, Golferenzo, Volpara, Montecalvo Versiggia, Lirio, Pietra de' Giorgi. Tutti questi paesi distano meno di 20 minuti di auto dalla Udo. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della struttura di Santa Maria della Versa passa dal 44,89% (valore del Comune stesso) al 23,15%. Questa forbice fra i due indici di copertura, quello comunale e quello di area, dimostra che questo indice, calcolato a livello del solo Comune, non è sufficientemente rappresentativo della domanda: solo valutando il bacino potenziale di provenienza dei bambini si può avere un dato relativo alla domanda potenziale e un valore della copertura più vicino alla realtà.³⁸

³⁸ Non si dispone dal Piano di Zona di Broni per la struttura di Santa Maria della Versa dei dati relativi al numero di bambini iscritti nella struttura, al numero di bambini iscritti non residenti e la loro provenienza. Per questo non è stato possibile calcolare gli indici di saturazione e mobilità della Udo.

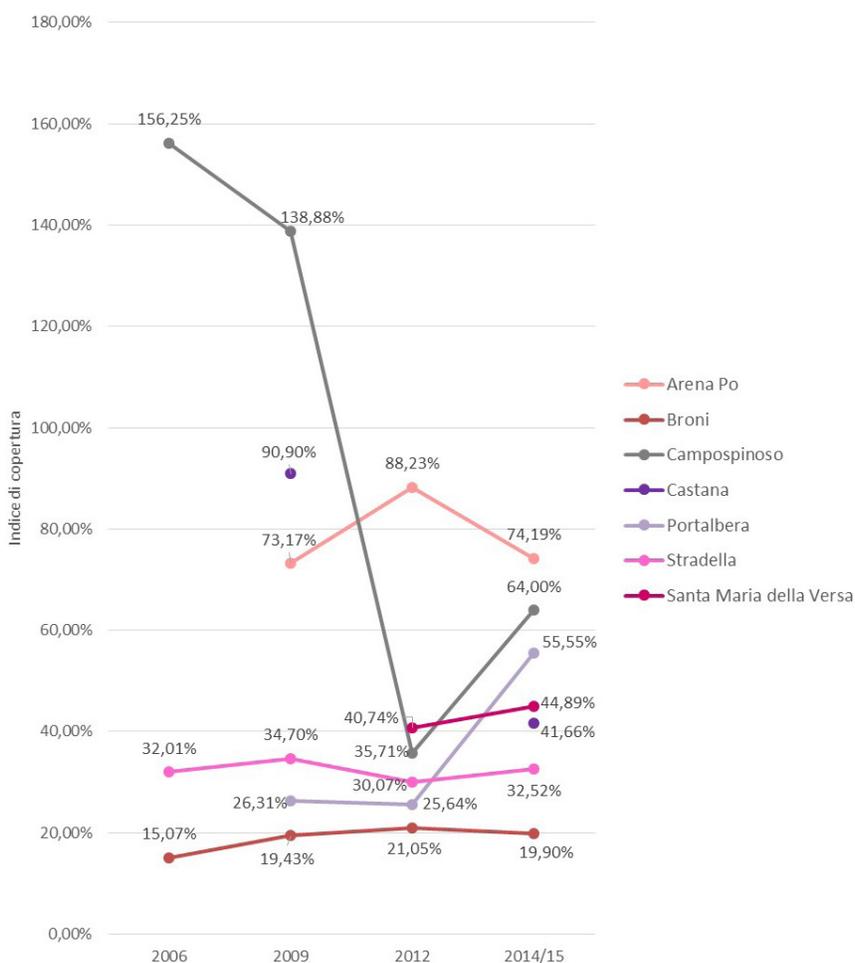


Grafico 13. Andamento dell'indice di copertura comunale delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Broni.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

3.2. AMBITO DI CASTEGGIO

Nel distretto Oltrepò, l'ambito territoriale di Casteggio comprende 28 Comuni, con Casteggio Comune capofila (Piano di Zona del distretto di Casteggio, 2015; Regione Lombardia, 2008).³⁹ La maggioranza di essi si trova in pianura, solo 9 sono ubicati in collina (il 32%) (Figura 6).

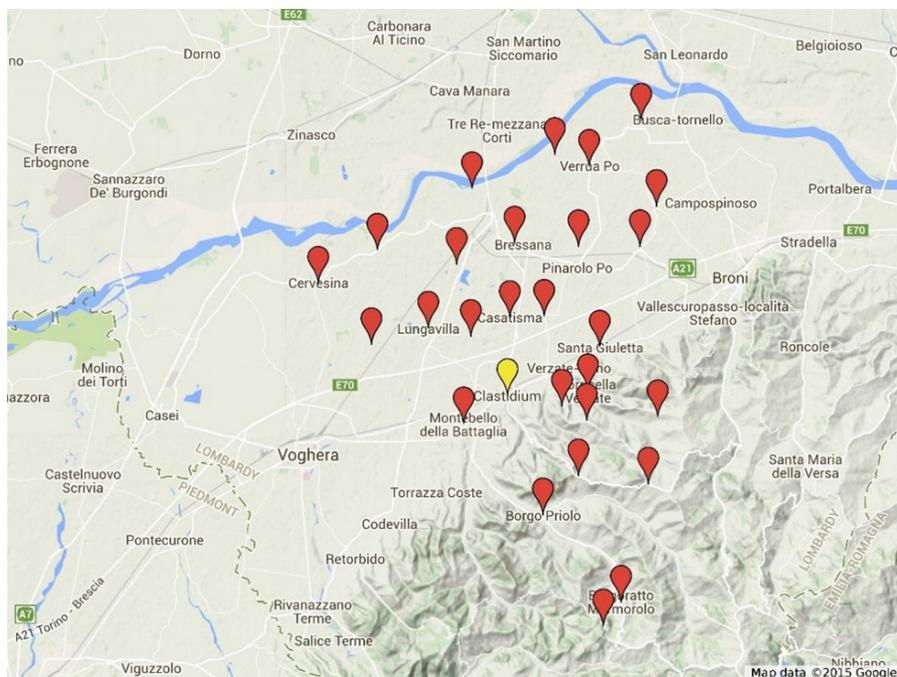


Figura 6. Rappresentazione geografica dei Comuni che appartengono all'ambito territoriale di Casteggio.

Punto giallo/grigio chiaro = Comune capofila (Casteggio)

Punti rossi/grigio scuro = Tutti gli altri Comuni che appartengono all'ambito di Casteggio

Fonte: Nostre elaborazioni su dati dai ASL e Piani di Zona 2015.

A livello di offerta di servizi prima infanzia, nell'ambito di Casteggio il numero totale dei servizi prima infanzia (Tabelle 1 e 2) nel 2014/15 è pari a 4, per un totale di 58 posti disponibili in tali strutture. Il numero di bambini di età inferiore ai 3 anni che risiedono nel 2014/15 nell'ambito di Casteggio (domanda potenziale) è pari a 716,⁴⁰ da cui deriva un indice di copertura⁴¹ del servizio

³⁹ Sito Piano di Zona del distretto di Casteggio, URL: <<http://www.comune.casteggio.pv.it/ComSServizio.asp?Id=390&IdS=12&U=2707&T=C&P>>.

⁴⁰ Popolazione residente 0-2 anni al 1 gennaio 2014 (dato ISTAT).

⁴¹ L'indice di copertura misura la capacità delle strutture di coprire la domanda poten-

prima infanzia su questo territorio dell'8,10%, valore molto più basso rispetto a quello dell'intero distretto, e quindi ancor più lontano dall'obiettivo di Lisbona. Quindi, l'attuale offerta di servizi per la prima infanzia dell'ambito di Casteggio copre meno di 1/10 della domanda potenziale sul suo territorio. Il numero di bambini residenti è in leggera riduzione rispetto agli anni passati. Il numero delle Udo servizi prima infanzia sul territorio è stabile dal 2009, mentre il numero dei posti disponibili nelle strutture è stabile dal 2006, con un picco positivo nel 2009 (91 posti).⁴² L'indice di copertura attuale (8,10%) è, seppur in salita (6,86% nel 2012), fra i più bassi degli ultimi anni.

Differenziando per tipologia di servizio offerto, si osserva la seguente distribuzione (Tabelle 1 e 2).⁴³

- *Asili nido*: gli asili nido in totale nel 2014/15 sono 3 e offrono 50 posti disponibili totali, l'indice di copertura è quindi pari a 6,98%; la situazione attuale è in linea con quella passata, dimostrando una stabilità già dal 2006 (ante-crisi), con un picco isolato nel 2009, sia per numero di strutture che di posti disponibili; l'indice di copertura attuale (6,98%) è, seppur in salita (4,22% nel 2012), fra i più bassi degli ultimi anni;

- *Micro nidi*: esiste in questo ambito nel 2014/15 un solo micro nido, che offre 8 posti disponibili, l'indice di copertura è quindi pari all'1,11%; nel 2012 i micro-nidi erano 2, a dimostrazione che questa tipologia di Udo fatica a stare sul mercato; anche l'indice di copertura è in trend decrescente;

- *Nidi famiglia*: non esistono attualmente nidi famiglia nell'ambito di Casteggio, né erano presenti in passato;

- *Centri prima infanzia*: non esistono attualmente centri prima infanzia nell'ambito di Casteggio, né erano presenti in passato.

Nel complesso si osserva quindi una netta prevalenza degli asili nido (75%), seguiti dai micro nidi (25%). La tipologia del nido famiglia e quella dei centri prima infanzia sono di fatto assenti sul territorio (Grafico 14.1). In termini di posti disponibili gli asili nido rappresentano l'86% sull'ambito, mentre i micro nidi il 14% (Grafico 14.2). Il dato dell'ambito di Casteggio conferma quindi a grandi linee quello dell'intero distretto Oltrepò.

ziale del territorio. Ovvero, fatto 100 il numero di bambini residenti 0-2 anni sul territorio, indica la percentuale di copertura della domanda potenziale da parte delle strutture (formula: n. posti disponibili autorizzati/n. bambini residenti nel territorio *100). L'indice è calcolato confrontando il n. di posti nelle Udo prima infanzia nell'ambito con il n. di bambini di età inferiore ai 3 anni residenti nell'ambito.

⁴² Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014/15, 2012, 2009, 2006.

⁴³ Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

La natura giuridica, inoltre, è al 100% privata, quindi nell'ambito di Casteggio non esistono Udo prima infanzia pubbliche. La natura giuridica privata si distingue equamente fra fondazione, ente religioso, cooperativa sociale, società di servizi (Grafico 15). Rispetto al dato distrettuale, non si rileva quindi una prevalenza delle cooperative sociali e delle ditte individuali. Infine, al momento nessun servizio è accreditato né dispone di certificazione per la qualità (ISO 9001), nonostante le Udo siano in attività già da alcuni anni (la più giovane è del 2013, la più vecchia del 2007).⁴⁴

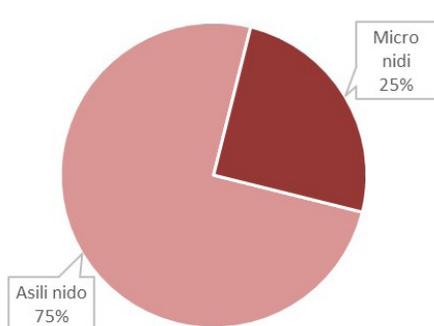


Grafico 14.2. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Casteggio - Posti disponibili per struttura.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

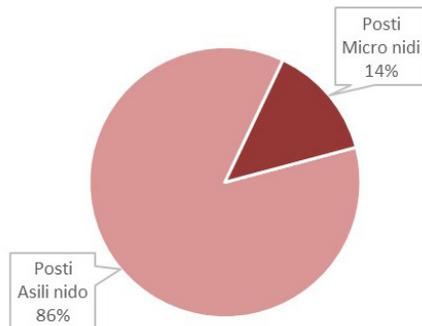


Grafico 14.1. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Casteggio - Tipologia di struttura.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

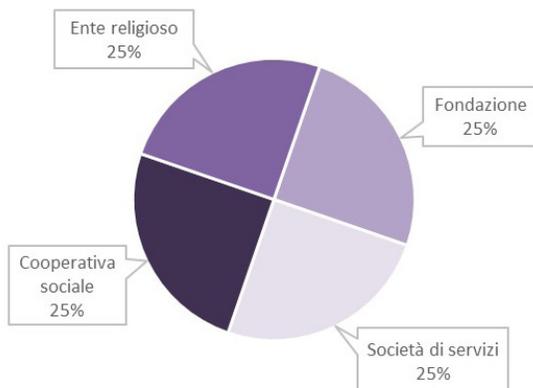


Grafico 15. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Casteggio - Natura giuridica privata.
Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

⁴⁴ Dati ASL Pavia 2014 e Piani di Zona 2015.

A livello di domanda di servizi prima infanzia, nelle Udo dell'ambito di Casteggio nell'anno 2014/15 sono iscritti 60 bambini (Tabelle 1 e 2), di cui 33 non residenti nel Comune dove è ubicata la struttura prima infanzia. In lista di attesa risulta un solo bambino. Considerando i posti disponibili (58) si evince un ottimo utilizzo delle strutture, una domanda quindi più che adeguata all'offerta per l'anno in corso. L'indice di saturazione⁴⁵ complessivo è infatti pari al 103,44%: l'utilizzo dei posti disponibili è totale e supera gli stessi, ovvero il numero dei bambini iscritti supera il numero dei posti disponibili. Ciò può essere spiegato in tre modi: 1) alcune strutture decidono di usufruire della possibilità che è concessa loro di avere un numero di bambini frequentanti superiore ai posti autorizzati, purché non superiore al 20% del totale previsto; 2) alcune discrepanze numeriche possono essere spiegate dalla mobilità dei bambini iscritti durante l'anno: è possibile e probabile che alcune famiglie disdicano l'iscrizione o facciano iscrizione a metà anno per varie ragioni (traslochi, cambiamenti delle abitudini familiari, variazioni del *care giver* familiare, esigenze lavorative, ecc.); 3) infine, altro fenomeno da considerare è quello delle doppie/triple iscrizioni fatte dalle famiglie, per paura di non rientrare in graduatoria e non essere accettati in una determinata struttura.

Osservando questi dati nel tempo, va sottolineato *in primis* l'aumento importante del numero dei bambini iscritti alle Udo rispetto agli anni passati. Nel 2012 infatti erano iscritti solo 30 bambini, e ancor meno negli anni precedenti (18 nel 2009, 6 nel 2006). A parità di posti disponibili (offerta stabile nel tempo come detto prima), l'indice di saturazione nel tempo è quindi aumentato, passando dal 10,52% del 2006 al valore attuale di oltre il 100%. Ovvero, se nel 2006 le strutture prima infanzia erano usate solo per il 10% delle proprie potenzialità, ora nel 2014/15 sono usate al 100%. Sommarariamente questo significa che negli ultimi anni, a parità di offerta, la domanda reale è aumentata. Le liste di attesa in passato infatti erano vuote (eccesso di offerta). Il trend crescente della domanda negli ultimi anni ha riequilibrato la situazione in modo ottimale. L'esiguo numero (1) di bambini in lista di attesa permette di affermare che l'offerta è adeguata alla domanda e che non esistono a oggi problemi di eccesso in un senso o nell'altro (eccesso di offerta con posti non utilizzati, eccesso di domanda con liste di attesa affollate).

L'indice di mobilità⁴⁶ è pari al 55%, quindi più della metà dei bambini che

⁴⁵ L'indice di saturazione misura l'utilizzo delle strutture da parte degli utenti. Ovvero, fatto 100 il numero di posti disponibili nelle strutture, indica la percentuale di utilizzo da parte dei bambini iscritti (formula: $n. \text{ bambini iscritti} / n. \text{ posti disponibili autorizzati} * 100$). L'indice è calcolato confrontando il n. di bambini iscritti nell'ambito con il n. dei posti disponibili nell'ambito.

⁴⁶ L'indice di mobilità misura la provenienza dei bambini iscritti rispetto al Comune dove ha sede la Udo. Ovvero, fatto 100 il numero di bambini iscritti alla Udo, indica la percentuale di bambini iscritti non residenti nel Comune sede dell'Udo (formula: $n. \text{ bambini iscritti non residenti} / n. \text{ bambini iscritti totali} * 100$). L'indice è calcolato confrontando il n. di bambini iscritti non residenti dell'ambito rispetto al n. degli iscritti

frequentano le strutture non risiede nel Comune di ubicazione della Udo, dimostrando una forte mobilità interna al territorio, che può essere in parte spiegata dalle esigenze di lavoro dei genitori. L'indice di mobilità è stabile nel tempo, quindi negli ultimi 10 anni si conferma la mobilità di circa la metà dei bambini iscritti presso le Udo.

Riassumendo, dal 2006 a oggi, nell'ambito di Casteggio si osserva una sostanziale stabilità dell'offerta (sia in termini di numero di Udo, sia in termini di posti disponibili). Questa, accompagnata dalla stabilità del numero dei bambini residenti, comporta un indice di copertura stabile nel tempo. L'indice di copertura misura la capacità delle strutture di intercettare e soddisfare la domanda potenziale, stabile quindi al 8-10%. Fra domanda potenziale e domanda reale esiste una forbice importante, data la presenza di diversi fattori socio-economici quali il *care giver* familiare, la disoccupazione, la crisi economica, ecc. A oggi, le strutture possono ospitare massimo l'8% della domanda potenziale e sono utilizzate al 100% delle proprie potenzialità: si deduce che solo circa 1 bambino su 10 di età inferiore ai 3 anni residente nell'ambito fa domanda presso le Udo. Sul fronte reale la domanda è però in crescita negli anni, con un relativo aumento dell'indice di saturazione (fino ad avere una saturazione del 100% nell'anno in corso). La situazione è quindi migliorata nel tempo ed è a oggi ottimale.

Disaggregando i dati a livello comunale, è interessante notare che sui 28 Comuni dell'ambito, solo 4 ospitano un servizio prima infanzia nel 2014/15 (Tabella 4): Bressana Bottarone (1), Casteggio (1), Lungavilla (1), Torricella Verzate (1). Nel 2006 erano persino solo 2 i Comuni con strutture (Bressana e Casteggio).

Osservando inoltre la distribuzione geografica delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Casteggio (Figura 7), si rileva che tutti i servizi si trovano in pianura (punti gialli/grigio chiaro e verdi/grigio argento):⁴⁷ nonostante ciò esiste una adeguata distribuzione sul territorio.

totali dell'ambito.

⁴⁷ Vedere la legenda sotto la Figura 5.

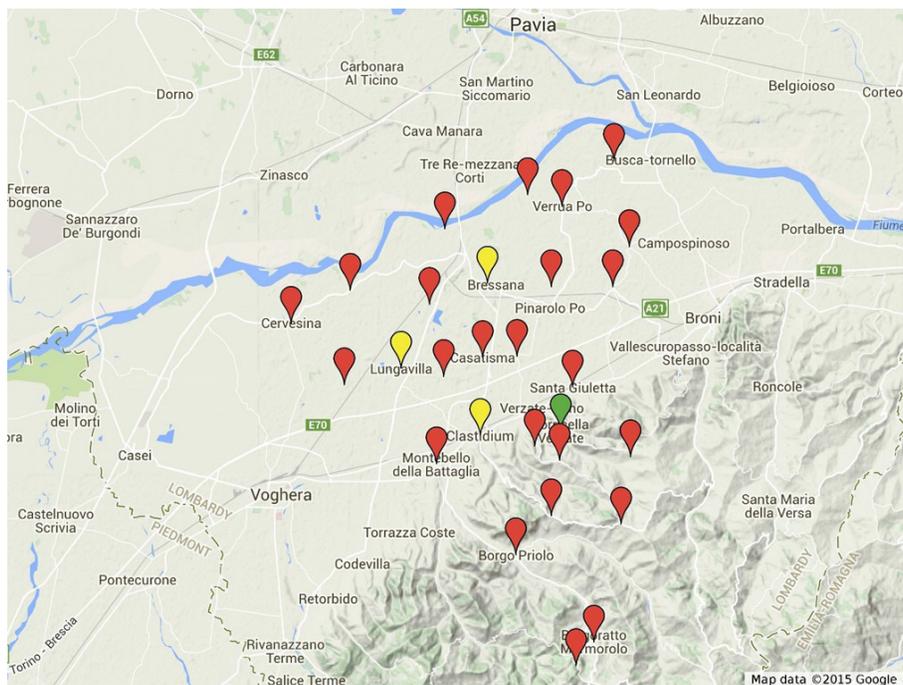


Figura 7. Ubicazione geografica dei servizi prima infanzia nell'ambito di Casteggio.

Punti verdi/grigio argento = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura > 30%

Punti gialli/grigio chiaro = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura < 30%

Punti rossi/grigio scuro = Comuni in cui non è presente alcun servizio prima infanzia

Fonte: Nostre elaborazioni su dati dai ASL e Piani di Zona 2015.

Tabella 4. Offerta/domanda e indici di copertura/saturazione/mobilità delle Udo servizi prima infanzia nei Comuni dell'ambito di Casteggio, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

COMUNE	BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI	TOT UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INFANZIA	BAMBINI ISCRITTI NON RESIDENTI NEL COMUNE	BAMBINI IN LISTA DI ATTESA	INDICE DI COPERTURA	INDICE DI SATURAZIONE	INDICE DI MOBILITÀ
		N.	POSTI						
BRESSANA BOTTARONE									
2014/15	95	1	15	11	4	0	15,78%	73,33%	36,36%
2012	103	1	15	12	7	0	14,56%	80,00%	58,33%
2009	85	1	15	9	6	0	17,64%	60,00%	66,66%
2006	89	1	30	6	2	0	33,70%	20,00%	33,33%
CASTEGGIO									
2014/15	135	1	20	26	9	1	14,81%	130,00%	34,61%
2012	142	1	17	-	-	-	11,97%	-	-
2009	142	2	40	-	-	-	30,98%	-	-
2006	136	1	27	-	-	-	19,85%	-	-
LUNGAVILLA									
2014/15	56	1	8	6	4	0	14,28%	75,00%	66,66%
2012	59	1	10	8	0	0	16,94%	80,00%	0,00%
2009	54	1	32	9	6	0	59,25%	28,12%	66,66%
2006	48	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
TORRICELLA VERZATE									
2014/15	12	1	15	17	16	0	125,00%	113,33%	94,11%
2012	19	1	10	10	10	0	52,63%	100,00%	100,00%
2009	17	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
2006	10	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%

Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si dispone del dato dal Piano di Zona di Casteggio e non è possibile calcolare gli indici per mancanza di dati.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Bressana Bottarone

L'asilo nido ("Scuola dell'infanzia Indemini") che esiste da più di 10 anni, ha sempre avuto 15 posti autorizzati, solo nel 2006 ne aveva il doppio. Il numero dei bambini 0-2 anni residenti nel Comune è stabile nel tempo dal 2009, così come di conseguenza l'indice di copertura (Grafico 20): solo nel 2006 l'indice era più che doppio perché, a parità di residenti, era doppio il numero dei posti disponibili. L'utilizzo della Udo è migliorata nel tempo: il numero dei bambini iscritti è in trend crescente negli ultimi 10 anni, così come di conseguenza l'indice di saturazione (a parità di posti autorizzati), che passa infatti dal 20% del 2006 al 73% attuale (Grafico 21). Confrontando il 2006 con la situazione attuale, emerge che la domanda cresce indipendentemente dalla riduzione dell'offerta, a dire che spesso non è solo la disponibilità di posti nella struttura a fare la differenza, ma altri fattori incidono sulla propensione delle famiglie a utilizzare la Udo (maggiore informazione, passaparola, ecc.).

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Bressana costituisce un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Bastida Pancarana, Rea, Verua, Mezzanino, Pinarolo, Barbianello e Casanova Lonati. Tutti questi paesi distano in linea d'aria infatti meno di 8 km dall'asilo nido di Bressana (nella maggioranza dei casi si tratta di 3-4 km), quindi 15 minuti circa di auto dalla propria abitazione. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura dell'asilo nido di Bressana passa dal 15,78% (valore del Comune stesso) al 6%. Questa forbice molto ampia fra l'indice di copertura dell'area (6%) e l'indice di saturazione della struttura (73%) vale a dire che la struttura è utilizzata in buona parte ma nonostante questo copre solo una piccola quota della domanda potenziale dell'area. Ciò dimostra due aspetti: 1) l'indice di copertura, preso solo, non valuta la situazione reale di confronto fra la domanda e offerta; 2) solo una piccola quota della domanda potenziale (6% o meno) corrisponde a quella reale, ovvero una quota esigua di bambini che risiedono in zona fanno domanda e sono iscritti presso la Udo di Bressana, probabilmente per via di altre forme di *care giver*.

Inoltre si osserva che oltre un terzo dei bambini iscritti alla struttura provengono da altri Comuni (indice di mobilità 36,36%, negli anni precedenti tale percentuale era ancora più elevata, oltre il 50%) (Grafico 22). Nel 2014/15 tutti i bambini iscritti non residenti nel Comune di Bressana Bottarone provengono dai Comuni adiacenti o vicini (Grafico 16).

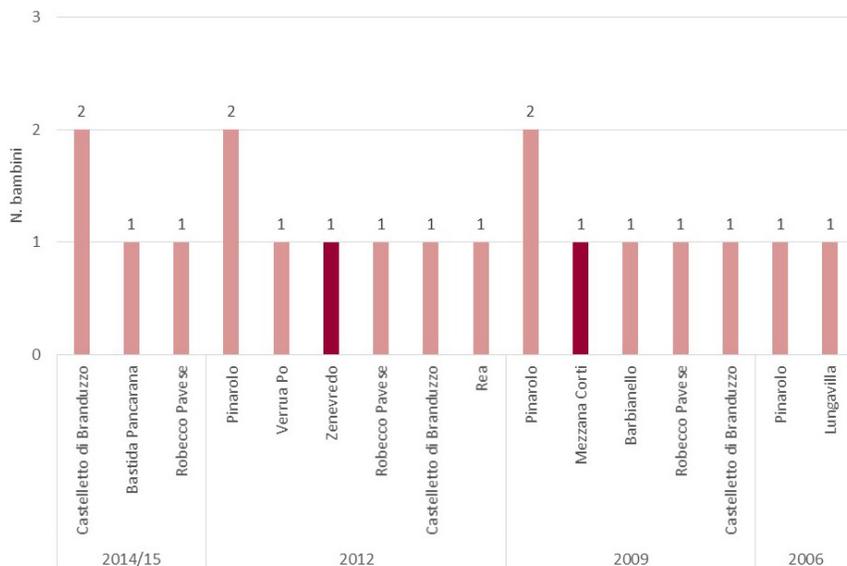


Grafico 16. Provenienza dei bambini iscritti alla Udo di Bressana non residenti nel Comune di Bressana.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Negli anni passati la quasi totalità proveniva dai Comuni limitrofi, con qualche caso isolato di bambini provenienti da altri piani di zona: 1 bambino da Zenevredo (pdz di Broni) nel 2012, 1 bambino dal Mezzana Corti (pdz di Pavia) nel 2009. La provenienza da Zenevredo può essere spiegata dal lavoro nella zona di Bressana dei genitori e/o dalla abitazione dei nonni vicino alla Udo. La provenienza da Mezzana Corti è comprensibile data la breve distanza (9 minuti in auto) da Bressana. Si osserva infine che nel 2006 sui 2 bambini iscritti non residenti uno proveniva da Lungavilla, Comune ai tempi non dotato di servizi prima infanzia.

Nel complesso quindi si osserva che: 1) un fattore importante che incide sulla domanda reale è la vicinanza della Udo alla propria abitazione (tragitto di massimo 7 km, circa 10 minuti in auto); 2) tutti i Comuni da cui provengono i bambini non residenti (sia ora che in passato) non dispongono di servizi prima infanzia. Ciò conferma il ruolo della Udo come attrattore di domanda da tutto il bacino territoriale circostante.

Casteggio

Nel Comune di Casteggio è attualmente presente un solo asilo nido (“Giochiamo Insieme”), gestito da una cooperativa sociale; l’asilo esiste già dal 2006 (ai tempi si chiamava asilo nido “Andersen” ed era gestito da un privato), con un numero di posti stabile nel tempo (circa 20 posti). Nel 2009 invece gli asili

nido sul territorio comunale erano 2 (“Andersen” e “Parco Lù”). Il numero dei bambini 0-2 anni residenti nel Comune è stabile nel tempo dal 2006, così come di conseguenza l’indice di copertura (Grafico 20): solo nel 2009 l’indice era doppio perché, a parità di residenti, era doppio il numero dei posti disponibili vista l’esistenza di due strutture. L’utilizzo della Udo è ottimo nel 2014/15: il numero dei bambini iscritti (26) supera persino il numero di posti autorizzati (20), portando l’indice di saturazione a un valore del 130% (Grafico 21).⁴⁸ La Udo quindi è richiesta a tal punto che la domanda supera l’offerta, da cui deriva la presenza di qualche bambino in lista di attesa (1). Ciò può essere spiegato in tre modi: 1) alcune strutture decidono di usufruire della possibilità che è concessa loro di avere un numero di bambini frequentanti superiore ai posti autorizzati, purché non superiore al 20% del totale previsto; 2) alcune discrepanze numeriche possono essere spiegate dalla mobilità dei bambini iscritti durante l’anno: è possibile e probabile che alcune famiglie disdicano l’iscrizione o facciano iscrizione a metà anno per varie ragioni (traslochi, cambiamenti delle abitudini familiari, variazioni del *care giver* familiare, esigenze lavorative, ecc.); 3) infine, altro fenomeno da considerare è quello delle doppie/triple iscrizioni fatte dalle famiglie, per paura di non rientrare in graduatoria e non essere accettato in una determinata struttura.

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Casteggio costituisce un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Verretto, Casatisma, Robecco, Santa Giuletta e Montebello della Battaglia. Tutti questi paesi sono distanti in linea d’aria meno di 3 km da Casteggio. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell’area), l’indice di copertura dell’asilo nido di Casteggio passa dal 14,81% (valore del Comune stesso) all’8,69%. Questa forbice molto ampia fra l’indice di copertura dell’area (8,69%) e l’indice di saturazione della struttura (130%) vale a dire che la struttura è utilizzata al massimo ma nonostante questo copre solo una piccola quota della domanda potenziale dell’area. Ciò dimostra due aspetti: 1) l’indice di copertura, preso solo, non valuta la situazione reale di confronto fra domanda e offerta; 2) solo una piccola quota della domanda potenziale (8% o meno) corrisponde a quella reale, ovvero una quota esigua di bambini che risiedono in zona fanno domanda e sono iscritti presso la Udo di Casteggio, probabilmente per via di altre forme di *care giver*.

Inoltre si osserva che nel 2014/15 circa un terzo dei bambini iscritti alla struttura provengono da altri Comuni (9 su 26) (indice di mobilità al 34,61%) (Grafico 22). Nel 2014/15 la maggioranza dei bambini iscritti non residenti nel Comune di Casteggio provengono dai Comuni adiacenti o vicini (Grafico 17), a eccezione del Comune di Redavalle (1 bambino) che si trova nel piano di zona di Broni, a

⁴⁸ Per le Udo di Casteggio non si dispone dei dati relativi al numero dei bambini iscritti e la loro provenienza negli anni 2012, 2009, 2006. Per questo non si è potuto calcolare gli indici di saturazione e mobilità per gli anni pregressi.

una distanza però accessibile (tragitto di 8 km, circa 14 minuti in auto). Inoltre, si osserva che Casteggio è la struttura più vicina (insieme alla Udo di Torricella Verzate) ai Comuni di montagna, come Borgo Priolo (8 km, 12 minuti in auto) e Borgoratto Mormorolo (14 km, 23 minuti in auto).

I bambini in lista di attesa (o con doppie iscrizioni) hanno trovato nel 2014/15 posto presso altre strutture limitrofe, come Torricella Verzate (5 bambini) e Lungavilla (1 bambino). Da notare infine che 1 bambino proviene proprio da Torricella Verzate, Comune vicino a Casteggio che dispone anch'esso di una struttura: la Udo di Torricella Verzate è anch'essa molto richiesta (indice di saturazione pari a 113,33%), ma non ha bimbi in lista di attesa (quindi si ipotizzano altri motivi per la scelta di iscrivere il bambino a Casteggio, ad esempio il luogo di lavoro dei genitori o altro).

Nel complesso quindi si osserva che: 1) un fattore importante che incide sulla domanda reale è la vicinanza della Udo alla propria abitazione (tragitto di circa 10 km, in media 15 minuti in auto); 2) la maggioranza dei Comuni da cui provengono i bambini non residenti (sia ora che in passato) non dispongono di servizi prima infanzia. Ciò conferma il ruolo della Udo come attrattore di domanda da tutto il bacino territoriale circostante.

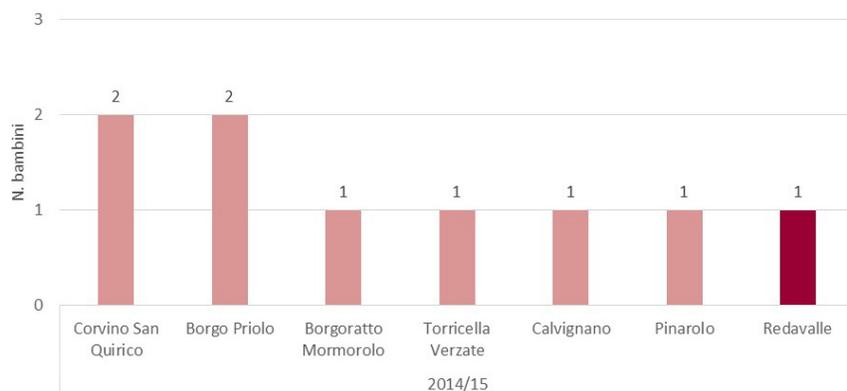


Grafico 17. Provenienza dei bambini iscritti alla Udo di Casteggio non residenti nel Comune di Casteggio.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Lungavilla

La struttura presente nel Comune di Lungavilla è un micro nido (“Mons. Carlo Angeleri”) che esiste da alcuni anni (nel 2009 era però un asilo nido) e ha progressivamente nel tempo ridotto il numero di posti autorizzati (32 nel 2009, 8 attualmente). Il numero dei bambini 0-2 anni residenti nel Comune è stabile nel tempo dal 2009, mentre l'indice di copertura è progressivamente diminuito a causa della riduzione del numero di posti disponibili, a parità di domanda

potenziale (Grafico 20). L'utilizzo della struttura è progressivamente migliorato nel tempo: l'indice di saturazione attuale è pari a 75% mentre nel 2009 era al 28,12% (Grafico 21). Questo trend positivo non è però da imputarsi ad un aumento della domanda reale, ma piuttosto proprio alla riduzione del numero dei posti a parità di domanda. La struttura tuttora quindi, pur funzionando e essendo attiva sul mercato da più di 5/6 anni, non è pienamente utilizzata (nel 2014/15 6 bambini iscritti per 8 posti).

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Lungavilla costituisce un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Castelletto di Branduzzo, Pancarana, Cervesina e Pizzale, tutti distanti in linea d'aria meno di 5 km da Lungavilla. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della Udo di Lungavilla passa dal 14,28% (valore del Comune stesso) al 6,15%. Questa forbice molto ampia fra l'indice di copertura dell'area (6,15%) e l'indice di saturazione della struttura (75%) vale a dire che la struttura è utilizzata in buona parte ma nonostante questo copre solo una piccola quota della domanda potenziale dell'area. Ciò dimostra due aspetti: 1) l'indice di copertura, preso solo, non valuta la situazione reale di confronto fra domanda e offerta; 2) solo una piccola quota della domanda potenziale (6% o meno) corrisponde a quella reale, ovvero una quota esigua di bambini che risiedono in zona fanno domanda e sono iscritti presso la Udo di Lungavilla, probabilmente per via di altre forme di *care giver*.

Inoltre si osserva (Grafico 18) che sia attualmente (anno 2014/15) sia nel 2009 2/3 dei bambini iscritti provenivano da altri Comuni (indice di mobilità 66,66%), mentre nel 2012 tutti i bambini iscritti erano residenti a Lungavilla (indice di mobilità 0%). Esiste quindi una certa variabilità da anno in anno in merito alla provenienza (Grafico 22). Nel 2014/15 su 4 bambini non residenti, 1 proviene da Cava Manara nel piano di zona di Pavia (distanza dalla Udo 14 km, circa 19 minuti in auto), gli altri provengono da Comuni limitrofi, fra cui Casteggio (la cui Udo non riesce a contenere tutta la domanda). Nel 2009, su 6 bambini non residenti, 2 provengono da altri piani di zona (1 bambino da Voghera, città che dispone di Udo prima infanzia, 1 persino dalla provincia di Alessandria per un tragitto di circa 30 min), gli altri 4 dai Comuni limitrofi.

Nel complesso quindi si osserva che: 1) un fattore importante che incide sulla domanda reale è la vicinanza della Udo alla propria abitazione (nella maggioranza dei casi è un tragitto di circa 5 km, in media 10 minuti in auto); 2) la maggioranza dei Comuni da cui provengono i bambini non residenti (sia ora che in passato) non dispongono di servizi prima infanzia. Ciò conferma il ruolo della Udo come attrattore di domanda da tutto il bacino territoriale circostante.

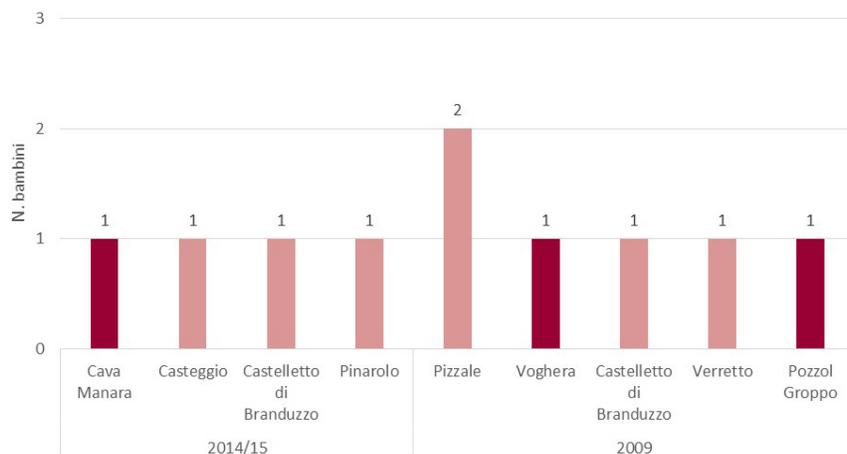


Grafico 18. Provenienza dei bambini iscritti alla Udo di Lungavilla non residenti nel Comune di Lungavilla.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Torricella Verzate

È una struttura che esiste da pochi anni, attualmente è un asilo nido (“La Coccinella”) e dispone di 15 posti (trend in crescita, nel 2012 erano 10, era infatti un micro nido).

Il numero dei bambini 0-2 anni residenti nel Comune è stabile nel tempo dal 2009, mentre l’indice di copertura è progressivamente aumentato (Grafico 20): era pari al 52,63% nel 2012, ora nel 2014/15 è pari al 125%. Torricella Verzate è quindi attualmente il Comune con indice di copertura più elevato nell’ambito di Casteggio, mentre gli altri tre Comuni si attestano al 14-15%. L’indice di copertura più elevato si ha nel paese più piccolo (meno di 900 abitanti, 12 bambini di età inferiore ai 3 anni), mentre la copertura è più bassa negli altri tre Comuni più popolati dotati di Udo (popolazione di almeno 2000 abitanti). Va considerato che, a parità di posti disponibili, maggiore è il numero di bambini piccoli residenti minore è l’indice di copertura; considerato che per aprire un asilo nido la normativa richiede un numero minimo di posti disponibili (11 posti), è sufficiente in un piccolo paese la presenza di un asilo nido per avere un indice di copertura elevato. Come già sottolineato, l’indice di copertura non valuta il bisogno reale, ma solo quello potenziale, che potrebbe essere quindi sovrastimato considerata l’esistenza di vari fattori come la presenza dei nonni, la disoccupazione femminile, la crisi economica, la mancanza di una struttura di offerta vicina a casa, ecc. Inoltre, l’indice di copertura per questo Comune nel 2012 era addirittura più che dimezzato (52,63%), dato che si spiega con la presenza di meno posti autorizzati e un numero maggiore di bambini 0-2 anni residenti.

L'utilizzo della struttura, già al completo nel 2012 (indice di saturazione al 100%, situazione ottimale), nel 2014/15 è ancor più intensificato (indice salito al 113,33%). L'indice di saturazione supera quota 100 perché il numero dei bambini iscritti (17) supera il numero di posti disponibili (Grafico 21). Ciò può essere spiegato in tre modi: 1) alcune strutture decidono di usufruire della possibilità che è concessa loro di avere un numero di bambini frequentanti superiore ai posti autorizzati, purché non superiore al 20% del totale previsto; 2) alcune discrepanze numeriche possono essere spiegate dalla mobilità dei bambini iscritti durante l'anno: è possibile e probabile che alcune famiglie disdicano l'iscrizione o facciano iscrizione a metà anno per varie ragioni (traslochi, cambiamenti delle abitudini familiari, variazioni del *care giver* familiare, esigenze lavorative, ecc.); 3) infine, altro fenomeno da considerare è quello delle doppie/triple iscrizioni fatte dalle famiglie, per paura di non rientrare in graduatoria e non essere accettati in una determinata struttura. In ogni caso non esistono bambini in lista di attesa, né ora né in passato.

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Torricella Verzate costituisce un punto di raccolta anche per gli altri paesi limitrofi quali Corvino San Quirico, Oliva Gessi, Mornico Losana, Montalto, Calvignano, Borgo Priolo, Borgoratto Mormorolo e Fortunago. Tutti questi paesi si trovano in linea d'aria a una distanza dal servizio compresa fra 2 e 10 km di strada collinare. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura dell'asilo nido di Torricella Verzate passa dal 125% (valore del Comune stesso) al 14,1%. Questa forbice molto ampia fra l'indice di copertura dell'area (14,1%) e l'indice di saturazione della struttura (113,33%) vale a dire che la struttura è utilizzata al massimo ma nonostante questo copre solo una piccola quota della domanda potenziale dell'area. Ciò dimostra due aspetti: 1) l'indice di copertura, preso solo, non valuta la situazione reale di confronto fra domanda e offerta; 2) solo una piccola quota della domanda potenziale (14% o meno) corrisponde a quella reale, ovvero una quota esigua di bambini che risiedono in zona fanno domanda e sono iscritti presso la Udo di Torricella Verzate, probabilmente per via di altre forme di *care giver*.

Inoltre si osserva (Grafico 19) per questa struttura un indice di mobilità elevatissimo, il valore più grande di tutto l'ambito di Casteggio: 94,11% nel 2014/15 e persino il 100% nel 2012 (Grafico 22). Attualmente infatti 16 dei 17 bambini che frequentano la Udo provengono da altri Comuni, nel 2012 la totalità. Questa Udo è quindi un debole attrattore di domanda reale dal proprio Comune, ma un forte attrattore da altri Comuni. Per la maggioranza si tratta di Comuni limitrofi: nel 2014/15 solo 2 bambini su 16 non residenti provengono da altri piani di zona (Voghera e Redavalle), nel 2012 il 40% (4 bambini su 10 provenivano dai pdz di Voghera e Broni). La scarsa domanda "domestica" (interna al

Comune) può essere spiegata sia dalla brevissima distanza da Casteggio, Comune che possiede un servizio prima infanzia (1 bambino residente a Torricella Verzate lo frequenta) e che attrae ogni giorno per motivi di lavoro molte persone e famiglie dai paesi vicini, sia dal numero esiguo di bambini sotto i 3 anni residenti nel Comune. La domanda “esterna”, elevatissima, proviene come si vede nel Grafico 12 soprattutto da Casteggio: negli ultimi anni è ormai consolidato un flusso di circa 5 bambini che da Casteggio frequentano la struttura di Torricella Verzate, anche e soprattutto per via della saturazione eccessiva della Udo di Casteggio.

Nel complesso quindi si osserva che: 1) un fattore importante che incide sulla domanda reale è la vicinanza della Udo alla propria abitazione (nella maggioranza dei casi è un tragitto di circa 7 km, in media 10 minuti in auto); 2) una quota considerevole di bambini non residenti proviene da Comuni limitrofi in cui sono presenti Udo prima infanzia (mobilità infra ambito per una allocazione ottimale della domanda rispetto all’offerta). Ciò conferma il ruolo della Udo come attrattore di domanda da tutto il bacino territoriale circostante e da altri piani di zona.

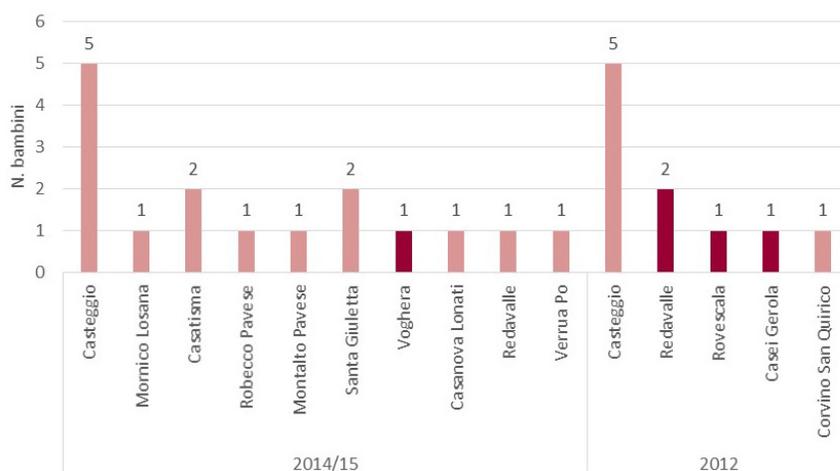


Grafico 19. Provenienza dei bambini iscritti alla Udo di Torricella Verzate non residenti nel Comune di Torricella Verzate.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

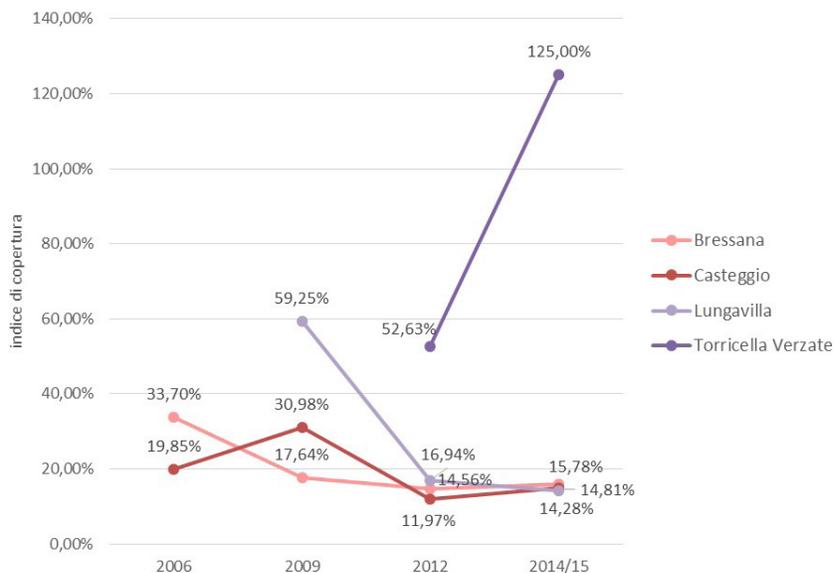


Grafico 20. Andamento dell'indice di copertura comunale delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Casteggio.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.



Grafico 21. Andamento dell'indice di saturazione comunale delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Casteggio.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.



Grafico 22. Andamento dell'indice di mobilità comunale delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Casteggio.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

3.3. AMBITO DI VOGHERA

Nel distretto Oltrepò, l'ambito territoriale di Voghera comprende 24 Comuni, con Voghera Comune capofila (Piano di Zona del distretto di Voghera, 2015; Regione Lombardia, 2008).⁴⁹ La maggioranza di essi si trova in zona collinare-montagnosa, solo 10 si trovano in pianura (il 41,6%) (Figura 8).

⁴⁹ Sito Piano di Zona del distretto di Voghera, URL: <<http://www.comune.voghera.pv.it/site/home/municipio-on-line/servizi-sociali/servizi-sociali/piano-di-zona.html>>.

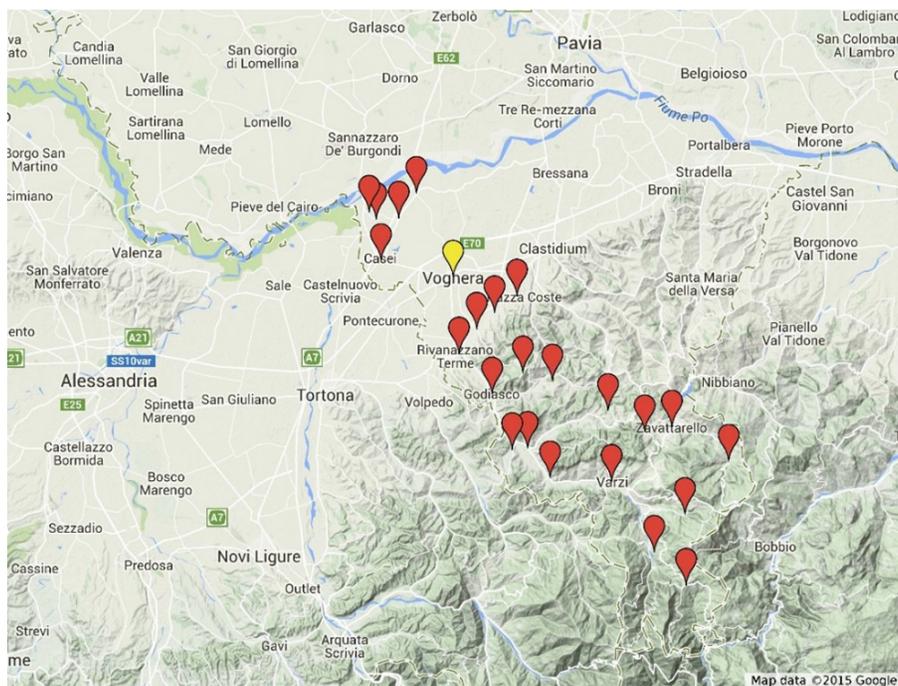


Figura 8. Rappresentazione geografica dei Comuni che appartengono all'ambito territoriale di Voghera.

Punto giallo/grigio chiaro = Comune capofila (Voghera)

Punti rossi/grigio scuro = Tutti gli altri Comuni che appartengono all'ambito di Voghera

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL e Piani di Zona 2015.

A livello di offerta di servizi prima infanzia, nell'ambito di Voghera il numero totale dei servizi prima infanzia (Tabelle 1 e 2) nel 2014/15 è pari a 12, per un totale di 314 posti disponibili in tali strutture. Il numero di bambini di età inferiore ai 3 anni che risiedono nel 2014/15 nell'ambito di Voghera (domanda potenziale) è pari a 1378,⁵⁰ da cui deriva un indice di copertura⁵¹ del servizio prima infanzia su questo territorio del 22,78%, valore migliore rispetto a Casteggio ma ancora lontano dall'obiettivo di Lisbona. Quindi, l'attuale offerta di servizi per la prima infanzia nell'ambito di Voghera copre meno di un quarto della domanda

⁵⁰ Popolazione residente 0-2 anni al 1 gennaio 2014 (dato ISTAT).

⁵¹ L'indice di copertura misura la capacità delle strutture di coprire la domanda potenziale del territorio. Ovvero, fatto 100 il numero di bambini residenti 0-2 anni sul territorio, indica la percentuale di copertura della domanda potenziale da parte delle strutture (formula: n. posti disponibili autorizzati/n. bambini residenti nel territorio *100). L'indice è calcolato confrontando il n. di posti nelle Udo prima infanzia dell'ambito con il n. di bambini residenti nell'ambito di età inferiore ai 3 anni.

potenziale sul suo territorio. Il numero di bambini residenti è stabile rispetto agli anni passati. Il numero delle Udo servizi prima infanzia è in crescita, passando ad essere da 7 nel 2006 a 12 attuali, così come il numero dei posti disponibili nelle strutture, che è quasi triplicato (nel 2006 i posti erano 167, ora 314).⁵² L'indice di copertura attuale è pari al 22,78% ed è in costante crescita dal 2006 (12,50%), quasi raddoppiando il proprio valore nel tempo.

Differenziando per tipologia di servizio offerto, si osserva la seguente distribuzione (Tabelle 1 e 2):⁵³

- *Asili nido*: gli asili nido in totale nel 2014/15 sono 11 e offrono 304 posti disponibili totali, l'indice di copertura è quindi pari a 22,06%; rispetto al passato, si registra un costante trend positivo sia per il numero degli asili nido, sia per i posti disponibili (nel 2006 gli asili nido erano 5 per un totale di 150 posti);
- *Micro nidi*: esiste in questo ambito un solo micro nido, che offre 10 posti disponibili, l'indice di copertura è quindi pari a 0,72%; in passato esistevano altri micro nidi, nel 2009 ad esempio erano 3 per un totale di 30 posti; ciò dimostra che questa tipologia di struttura fa fatica a decollare;
- *Nidi famiglia*: non esistono attualmente nidi famiglia nell'ambito di Voghera, né erano presenti in passato;
- *Centri prima infanzia*: non esistono attualmente centri prima infanzia nell'ambito di Voghera, né erano presenti in passato.

Nel complesso si osserva quindi una netta prevalenza degli asili nido (92%), mentre fra le altre tipologie di servizio è presente solo quella del micro nido (8%). I nidi famiglia e i centri prima infanzia sono di fatto assenti sul territorio (Grafico 23.1). In termini di posti disponibili gli asili nido rappresentano il 97% sull'ambito, i micro nidi solo il 3% (Grafico 23.2). Il dato dell'ambito di Voghera conferma quindi, esasperandolo, quello dell'intero distretto Oltrepò.

Anche la natura giuridica riprende il dato aggregato del distretto: la maggioranza (83%) delle Udo servizi prima infanzia sono private, solo il 17% è pubblica (Grafico 24.1); il privato offre il 71% dei posti, contro il 29% del pubblico (Grafico 24.2). Il confronto fra i grafici 24.1 e 24.2 dimostra che mediamente il numero di posti disponibili per struttura è nettamente superiore nel pubblico rispetto al privato. Il 50% delle Udo prima infanzia nell'ambito di Voghera è accreditata: è la percentuale più elevata di tutto il distretto Oltrepò. Da notare che mentre il pubblico è interamente accreditato il privato lo è per il 40%. Inoltre, la grande maggioranza delle Udo accreditate (83%) esiste sul mercato già da almeno 5 anni (inizio attività al massimo nel 2010). Infine, solo una struttura (la Udo

⁵² Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014/15, 2012, 2009, 2006.

⁵³ Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia 2014.

di Retorbido) possiede attualmente una certificazione per la qualità (ISO 9001). Questi dati confermano quanto già detto per l'intero distretto: l'accREDITAMENTO nel privato è tipico di strutture già consolidate. Infine, l'ambito di Voghera conferma la prevalenza della forma giuridica di cooperativa sociale (25%) e ditta individuale (16,6%) (Grafico 25).⁵⁴

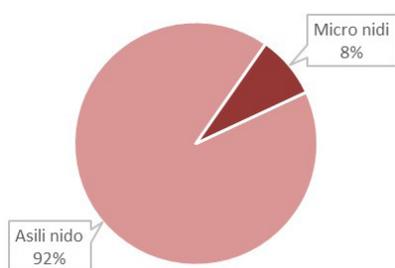


Grafico 23.1. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Voghera - Tipologia di struttura.

Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

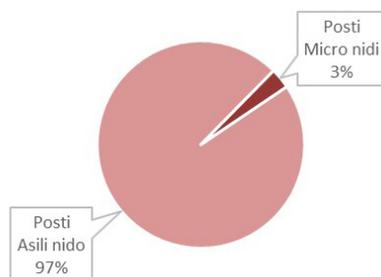


Grafico 23.2. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Voghera - Posti disponibili per struttura.

Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

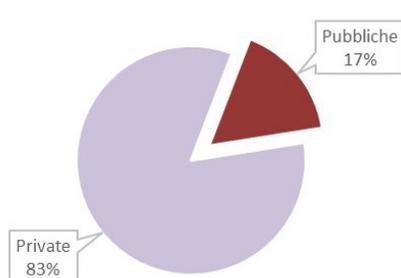


Grafico 24.1. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Voghera - Tipologia di struttura.

Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

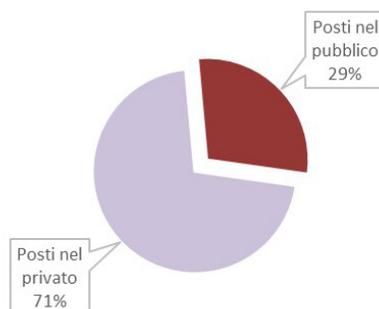


Grafico 24.2. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Voghera - Tipologia di struttura.

Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

⁵⁴ Dati ASL Pavia 2014 e Piani di Zona 2015.



Grafico 25. Offerta Udo servizi prima infanzia ambito di Voghera -
Natura giuridica privata.

Fonte: Dati ASL Pavia 2014.

A livello di domanda di servizi prima infanzia, nelle Udo dell'ambito di Voghera nell'anno 2014/15 sono iscritti 166 bambini (Tabelle 1 e 2), di cui 36 non residenti nel Comune dove è ubicata la struttura prima infanzia. In lista di attesa attualmente non risultano bambini. Il numero degli iscritti è in calo rispetto al 2012 (anno in cui si registravano 211 iscritti). Il trend negativo delle iscrizioni, sommato al trend positivo del numero totale di posti disponibili nelle strutture, comporta un indice di saturazione⁵⁵ in lieve regressione nel tempo: se l'indice attuale è pari al 52,86%, il suo valore era molto più elevato negli anni pregressi (82,10% nel 2012, 66,10% nel 2009, 67,07% nel 2006). Ora le strutture sono utilizzate per la metà delle loro potenzialità, esiste quindi un eccesso di offerta rispetto alla domanda reale. La situazione quindi non è mai stata ottimale: negli anni passati (2006, 2009) l'utilizzo delle strutture era un poco più elevato, con una domanda reale superiore e un numero considerevole di bambini in lista di attesa (35 nel 2006, 20 nel 2009);⁵⁶ ora invece la situazione è all'opposto, con un eccesso di offerta e posti vacanti.

Questa instabilità si può spiegare in due modi: 1) da un lato, la crisi economica, può avere influito sulla contrazione della domanda reale, le famiglie del territorio hanno quindi preferito affidare i propri figli ad altre forme di *care giver*; 2) visto l'eccesso di domanda e l'offerta non adeguata degli anni precedenti, sono

⁵⁵ L'indice di saturazione misura l'utilizzo delle strutture da parte degli utenti. Ovvero, fatto 100 il numero di posti disponibili nelle strutture, indica la percentuale di utilizzo da parte dei bambini iscritti (formula: n. bambini iscritti/n. posti disponibili autorizzati *100). L'indice è calcolato confrontando il n. di bambini iscritti nelle Udo dell'ambito con il n. di posti disponibili nelle Udo dell'ambito.

⁵⁶ È importante chiedersi anche come mai nel 2006 e 2009 a fronte di una saturazione non completa delle strutture ci fossero bambini in lista di attesa.

stati concessi più posti per le strutture, ma questa offerta non è stata supportata da una altrettanto domanda in crescita (o per lo meno costante).

L'indice di mobilità⁵⁷ è pari al 21,68%, in crescita rispetto agli anni passati: nel 2009-2012 era circa pari al 16%, ne 2006 era ad un valore minimo intorno all'1%. Quindi nel tempo è aumentato il numero di bambini iscritti non residenti e attualmente 1 bambino su 5 proviene da un Comune diverso rispetto a quello dove ha sede la Udo che frequenta.

Riassumendo, dal 2006 ad oggi, nell'ambito di Voghera si osserva un sostanziale aumento del numero di Udo e del numero totale di posti disponibili nelle strutture. A parità nel tempo del numero di residenti di età inferiore ai 3 anni (domanda potenziale), l'aumento del numero dei posti disponibili sul territorio ha comportato un aumento dell'indice di copertura. L'indice di copertura misura la capacità delle strutture di intercettare e soddisfare la domanda potenziale, attualmente al 22,78%. Fra domanda potenziale e domanda reale esiste una forbice importante, data la presenza di diversi fattori socio-economici quali il *care giver* familiare, la disoccupazione, la crisi economica, ecc. A oggi, le strutture possono ospitare massimo il 22,78% della domanda potenziale e sono utilizzate al 52,86% delle proprie potenzialità: si deduce che solo circa 1 bambino su 10 di età inferiore ai 3 anni residente nell'ambito fa domanda presso le Udo. Sul fronte reale la domanda è in riduzione negli ultimi anni, con un relativo crollo dell'indice di saturazione. La situazione non è ancora ottimale, in quanto va trovato un equilibrio fra la situazione degli anni passati, anni in cui la domanda era in eccesso rispetto all'offerta data (problemi di bambini in lista di attesa e quindi esistenza di una quota di domanda non soddisfatta), e la situazione attuale, ovvero un eccesso di offerta rispetto alla domanda reale (problemi di sottoutilizzo delle strutture).

Disaggregando i dati a livello comunale, è interessante notare che sui 24 Comuni dell'ambito, solo 6 ospitano un servizio prima infanzia (Tabella 5): Casei Gerola (1), Godiasco (1), Retorbido (1), Rivanazzano (2), Varzi (1) e Voghera (6).

Osservando inoltre la distribuzione geografica delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Voghera (Figura 9), si rileva che la maggioranza dei servizi (10 su 12) si trova in pianura (punti gialli/grigio chiaro e verdi/grigio argento sulla

⁵⁷ L'indice di mobilità misura la provenienza dei bambini iscritti rispetto al Comune dove ha sede la Udo. Ovvero, fatto 100 il numero di bambini iscritti alla Udo, indica la percentuale di bambini iscritti non residenti nel Comune sede dell'Udo (formula: n . bambini iscritti non residenti/ n . bambini iscritti totali *100). L'indice è calcolato confrontando il n. di bambini iscritti non residenti dell'ambito rispetto al n. di bambini iscritti totali nelle Udo dell'ambito.

cartina): il territorio risulta diviso così in due zone, una pianeggiante in cui prevale l'offerta, l'altra collinare-montagnosa in cui prevale la domanda (punti rossi/grigio scuro sulla cartina).

Casei Gerola

È un micro nido ("Minimondo") che esiste almeno dal 2009, gestito da una fondazione, ha sempre avuto 10 posti autorizzati. Il numero dei bambini residenti nel Comune di età inferiore ai 3 anni è stabile nel tempo, così come anche l'indice di copertura (Grafico 30), attualmente al 17,24%. Anche il numero dei bambini iscritti è stabile nel tempo: nel 2014/15 sono iscritti 8 bambini, erano 7 nel 2012 e 10 nel 2009. L'indice di saturazione è molto buono (Grafico 31): nel 2014/15 pari a 80%, mentre era pari al 70% nel 2012 e ancor meglio nel 2009, quando aveva raggiunto l'ottimo del 100%. A fronte di questo nel 2009 non esistevano bambini in lista di attesa, quindi la saturazione totale della struttura soddisfaceva completamente la domanda reale senza lasciare una parte di essa non coperta. Negli ultimi anni quindi l'indice si è mantenuto a livelli molto buoni, ma non ha più raggiunto l'ottimo come nel 2009.

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Casei Gerola costituisce un punto di raccolta anche per altri paesi limitrofi quali Cornale, Corana, Bastida de' Dossi, Silvano Pietra. Tutti questi paesi distano in linea d'aria infatti meno di 6 km dalla Udo di Casei Gerola (nella maggioranza dei casi si tratta di 3-4 km), quindi 15 minuti circa di auto dalla propria abitazione. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della struttura di Casei Gerola passa dal 17,24% (valore del Comune stesso) al 9,09%. Questa forbice molto ampia fra l'indice di copertura dell'area (9,09%) e l'indice di saturazione della struttura (80%) vale a dire che la struttura è utilizzata in buona parte ma nonostante questo copre solo una piccola quota della domanda potenziale dell'area. Ciò dimostra due aspetti: 1) l'indice di copertura, preso solo, non valuta la situazione reale di confronto fra domanda e offerta; 2) solo una piccola quota della domanda potenziale (9% o meno) corrisponde a quella reale, ovvero una quota esigua di bambini che risiedono in zona fanno domanda e sono iscritti presso la Udo di Casei Gerola, probabilmente per via di altre forme di *care giver*.

Inoltre si osserva un indice di mobilità molto variabile nel tempo (Grafico 32): attualmente è pari al 12,50%, nel 2012 era 85,71% e nel 2009 era al 50%. Nell'anno in corso 2014/15 infatti 1 bambino sugli 8 iscritti proviene da un Comune diverso da Casei Gerola (Silvano Pietra).⁵⁸

Nel complesso quindi si osserva che: 1) un fattore importante che incide sulla domanda reale è la vicinanza della Udo alla propria abitazione (tragitto di

⁵⁸ Per la Udo di Casei Gerola non si dispone dei dati relativi alla provenienza dei bambini non residenti negli anni pregressi 2012 e 2009.

massimo 6 km, circa 10 minuti in auto); 2) tutti i Comuni da cui provengono i bambini non residenti non dispongono di servizi prima infanzia. Ciò conferma il ruolo della Udo come attrattore di domanda da tutto il bacino territoriale circostante.

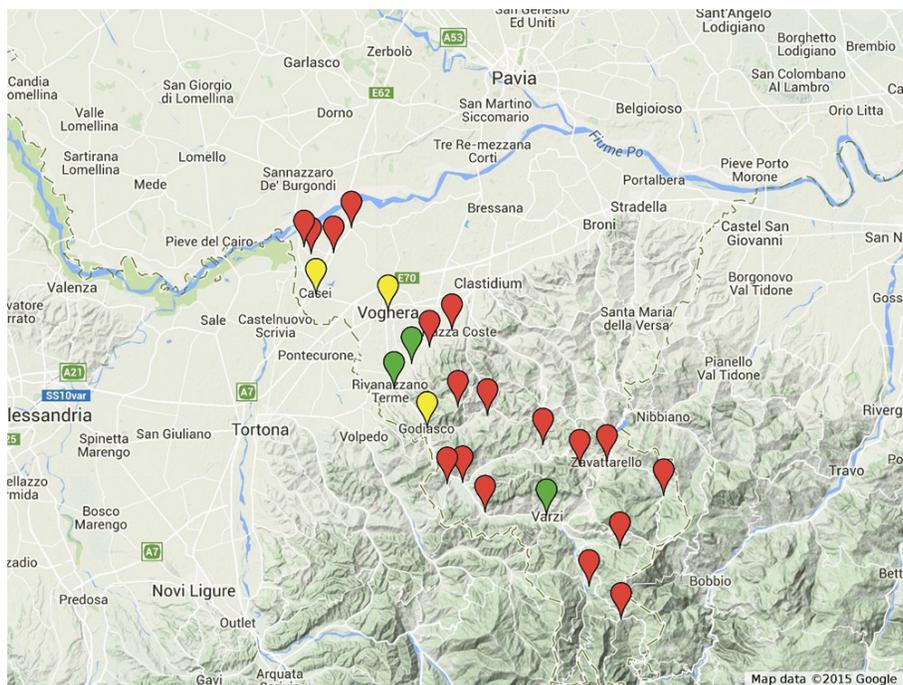


Figura 9. Ubicazione geografica dei servizi prima infanzia nell'ambito di Voghera.

Punti verdi/grigio argento = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura > 30%

Punti gialli/grigio chiaro = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura < 30%

Punti rossi/grigio scuro = Comuni in cui non è presente alcun servizio prima infanzia

Fonte: Nostre elaborazioni su dati dai ASL e Piani di Zona 2015.

Tabella 5. Offerta/domanda e indici di copertura/saturazione/mobilità delle Udo servizi prima infanzia nei Comuni dell'ambito di Voghera, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

COMUNE	BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI	TOT UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INEANZIA	BAMBINI ISCRITTI NON RESIDENTI NEL COMUNE	BAMBINI IN LISTA DI ATTESA	INDICE DI COPERTURA	INDICE DI SATURAZIONE	INDICE DI MOBILITÀ
		N.	POSTI						
CASEI GEROLA									
2014/15	58	1	10	8	1	0	17,24%	80,00%	12,50%
2012	57	1	10	7	6	0	17,54%	70,00%	85,71%
2009	59	1	10	10	5	0	16,94%	100,00%	50,00%
2006	58	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
GODIASCO									
2014/15	66	1	16	0	0	0	24,24%	0,00%	0,00%
2012	59	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
2009	76	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
2006	74	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
RETORBIDO									
2014/15	37	1	27	14	7	0	72,97%	51,85%	50,00%
2012	41	1	27	15	9	0	65,85%	56,00%	60,00%
2009	38	1	27	0	0	0	71,05%	0,00%	0,00%
2006	25	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
RIVANAZZANO									
2014/15	137	2	45	15	11	0	32,84%	33,33%	73,33%
2012	139	1	12	30	14	2	8,63%	250,00%	47,00%
2009	118	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
2006	124	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
VARZI									
2014/15	56	1	19	10	5	0	33,92%	52,63%	50,00%
2012	54	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
2009	44	1	16	0	0	0	36,36%	0,00%	0,00%
2006	39	1	16	0	0	0	41,02%	0,00%	0,00%
VOGHERA									
2014/15	829	6	197	119	12	0	23,76%	60,40%	10,08%
2012	822	7	208	159	8	0	25,30%	76,44%	5,03%
2009	927	7	186	148	20	20	20,06%	79,56%	13,51%
2006	818	6	151	112	2	35	18,45%	74,17%	1,78%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Godiasco

L'asilo nido ("Agrinido") è una struttura che esiste solo negli ultimi anni, attualmente offre 16 posti disponibili autorizzati. Il numero di bambini residenti nel Comune di Godiasco attualmente è pari a 66: la struttura quindi ha un indice di copertura del 24,24% nel 2014/15, ovvero copre circa un quarto della domanda potenziale sul territorio (Grafico 30). Nonostante l'esistenza della struttura non ci sono state iscrizioni, per questo l'attività è al momento sospesa. La struttura quindi non è utilizzata.

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Godiasco costituisce un punto di raccolta anche per altri paesi limitrofi quali Ponte Nizza, Cecima, Montesegale, Rocca Susella, tutti distanti in linea d'aria meno di 5 km da Godiasco. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della struttura di Godiasco passa dal 24,24% (valore del Comune stesso) al 16,8%. Ciò significa che la Udo di Godiasco copre solo il 16,8% della domanda potenziale del territorio circostante. È da sottolineare che nonostante la disponibilità di 16 posti nella struttura, non solo le iscrizioni sono a 0, ma attualmente 10 bambini di Godiasco sono iscritti presso la Udo di Rivanazzano.

Retorbido

L'asilo nido comunale ("Le Spighe") è una struttura che esiste già dal 2009 (in passato gestito da una cooperativa sociale), con numero di posti disponibili stabile nel tempo e pari a 27. Il numero dei bambini residenti nel Comune di Retorbido di età inferiore ai 3 anni è stabile dal 2009, dopo un trend in crescita dal 2006. L'indice di copertura (Grafico 30) della struttura sul territorio comunale è pari a 72,97% ed è stabile nel tempo. Retorbido è nell'ambito di Voghera il Comune con indice di copertura più elevato: l'indice di copertura più elevato si ha nel paese più piccolo (circa 1400 abitanti, 37 bambini di età inferiore ai 3 anni), mentre fra i centri abitati con copertura più bassa spicca il capoluogo Voghera.

Va considerato che, a parità di posti disponibili, maggiore è il numero di bambini piccoli residenti minore è l'indice di copertura; quindi, considerato che per aprire un asilo nido la normativa richiede un numero minimo di posti disponibili (11 posti), è sufficiente in un piccolo paese la presenza di un asilo nido per avere un indice di copertura elevato. Come già sottolineato, l'indice di copertura non valuta il bisogno reale, ma solo quello potenziale, che potrebbe essere quindi sovrastimato considerata l'esistenza di vari fattori come la presenza dei nonni, la disoccupazione femminile, la crisi economica, la mancanza di una struttura di offerta vicina a casa, ecc. Il numero dei bambini iscritti è stabile nel tempo dal 2012 e attualmente gli iscritti sono 14. Va notato però che nel 2009 la struttura non ha avuto iscrizioni. L'indice di saturazione (Grafico 31) è stabile dal 2012 e

ora nel 2014/15 è pari a 51,85%. Nel 2009 l'indice di saturazione era naturalmente pari a 0. La struttura quindi è attualmente usata per metà delle proprie potenzialità. Naturalmente non esistono bambini in lista di attesa, considerata l'esistenza di posti vacanti nella struttura.

Inoltre, si può dedurre che il servizio di Retorbido costituisce un punto di raccolta anche per altri paesi limitrofi quali Torrazza Coste e Codevilla, entrambi distanti circa 4 km in linea d'aria da Retorbido. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della struttura di Retorbido passa dal 72,97% (valore del Comune stesso) al 42,18%. Ciò significa che la Udo di Retorbido copre circa la metà della domanda potenziale del territorio circostante. È un valore molto buono, fra i migliori dell'ambito di Voghera. Questa forbice ristretta fra l'indice di copertura dell'area (42,18%) e l'indice di saturazione della struttura (51,85%), circa 10 punti percentuali, vale a dire che la struttura è utilizzata per metà delle sue potenzialità, ma nonostante questo copre la metà della domanda potenziale dell'area. Si può pensare che un utilizzo al 100% della Udo (saturazione totale) copra la totalità della domanda potenziale della zona. Se aumentasse quindi il numero degli iscritti si arriverebbe ad una situazione ottimale. La domanda dal territorio è esigua, ciò fa pensare alla presenza di altre forme di *care giver*. Inoltre va sottolineato che vicino a Retorbido esistono altri Comuni dotati di Udo prima infanzia: Rivanazzano (2 strutture), Voghera (6 strutture), Godiasco (1 struttura). Quindi in un raggio di 5 km esistono ben 10 strutture per la prima infanzia. La dimostrazione si ha nel 2009 quando, a fronte della Udo esistente e con 27 posti disponibili, gli iscritti erano 0.

Inoltre si osserva nel 2014/15 un indice di mobilità pari al 50% (Grafico 32), quindi la metà dei bambini iscritti non sono residenti nel Comune di Retorbido ma provengono da altri Comuni. In particolare, nel 2014/15 5 bambini non residenti su 7 provengono da Comuni limitrofi dotati di strutture prima infanzia (Godiasco, Rivanazzano, Voghera). Nel 2012 persino 8 su 9, la quasi totalità, proveniva da Comuni limitrofi dotati di strutture prima infanzia (Grafico 26). Si nota che nel 2012 esistevano nella Udo di Rivanazzano due bambini in lista di attesa e 5 bambini di Rivanazzano hanno scelto la Udo di Retorbido.

Nel complesso quindi si osserva che: 1) un fattore importante che incide sulla domanda reale è la vicinanza della Udo alla propria abitazione (in media è un tragitto di circa 6 km, circa 10 minuti in auto); 2) una quota considerevole di bambini non residenti proviene da Comuni limitrofi in cui sono presenti Udo prima infanzia (mobilità infra ambito per una allocazione ottimale della domanda rispetto all'offerta). Ciò conferma il ruolo della Udo come attrattore di domanda da tutto il bacino territoriale circostante e da altri piani di zona.

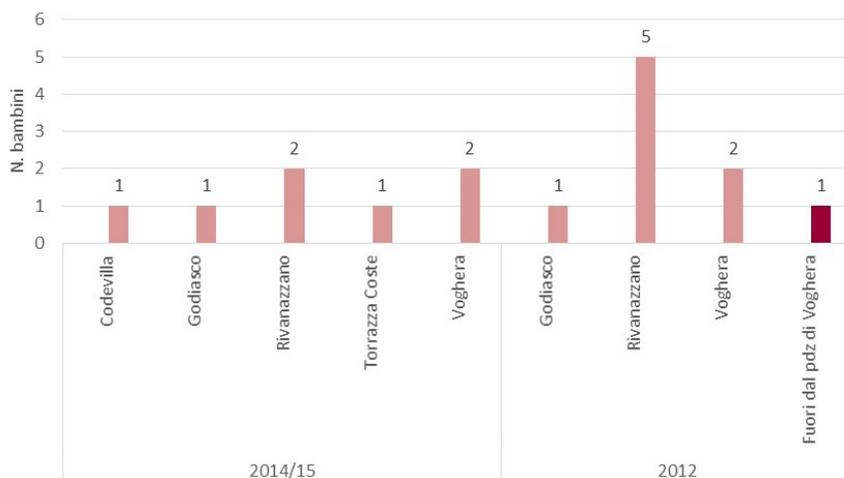


Grafico 26. Provenienza dei bambini iscritti alla Udo di Retorbido non residenti nel Comune di Retorbido.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Rivanazzano

Attualmente esistono due strutture prima infanzia in questo Comune (2 asili nido “Zuccherofilato” e “Pupi Solari”), per un totale di 45 posti; mentre nel 2012 esisteva solo una struttura con 12 posti (asilo nido “Zuccherofilato”). Il numero di bambini residenti nel Comune di età inferiore ai 3 anni è stabile nel tempo. L'indice di copertura (Grafico 30), considerata la stabilità della domanda potenziale e la quadruplicazione dei posti disponibili nel Comune, è aumentato dal 2012 ad oggi, passando dal 8,63% al 32,84%. Attualmente quindi i posti disponibili nelle strutture prima infanzia nel Comune di Rivanazzano coprono circa un terzo della domanda potenziale del Comune. Da notare invece un calo importante del numero delle iscrizioni: se nel 2012 erano 30, ora si sono dimezzate (15). Un calo negativo della domanda reale, a maggior ragione se si considera il grande aumento dei posti disponibili nelle strutture prima infanzia nel Comune. L'offerta è ampia, la domanda è scarsa. L'indice di saturazione di conseguenza ha subito un forte calo negli ultimi 3 anni, passando dal 250% del 2012 al 33,33% attuale (Grafico 31). Nel 2012 infatti l'unica struttura per la prima infanzia esistente nel Comune aveva 12 posti disponibili e a fronte di questo 30 iscrizioni. Una domanda elevatissima, non coperta interamente dall'offerta (2 bambini in lista di attesa). Ciò può essere spiegato in tre modi: 1) alcune strutture decidono di usufruire della possibilità che è concessa loro di avere un numero di bambini frequentanti superiore ai posti autorizzati, purché non superiore al 20% del totale previsto; 2) alcune discrepanze numeriche possono

essere spiegate dalla mobilità dei bambini iscritti durante l'anno: è possibile e probabile che alcune famiglie disdicano l'iscrizione o facciano iscrizione a metà anno per varie ragioni (traslochi, cambiamenti delle abitudini familiari, variazioni del *care giver* familiare, esigenze lavorative, ecc.); 3) infine, altro fenomeno da considerare è quello delle doppie/triple iscrizioni fatte dalle famiglie, per paura di non rientrare in graduatoria e non essere accettati in una determinata struttura. L'eccesso di domanda nel 2012 ha spinto ad aumentare i posti disponibili, ma la domanda reale non solo non è aumentata proporzionalmente o stabilizzata, ma è persino diminuita. Il risultato è una situazione attuale media di sottoutilizzo delle strutture.

Inoltre, si può dedurre che i servizi di Rivanazzano costituiscono un punto di raccolta anche per altri paesi limitrofi quali Retorbido, Torrazza Coste, Codevilla, tutti distanti massimo 7 km in linea d'aria da Rivanazzano. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della struttura di Rivanazzano passa dal 32,84% (valore del Comune stesso) al 18,90%. Questa forbice esistente fra l'indice di copertura dell'area (18,90%) e l'indice di saturazione della struttura (33,33%) vale a dire che la struttura è utilizzata per un terzo delle proprie potenzialità e copre meno di un quinto della domanda potenziale dell'area. Un maggiore utilizzo della struttura (indice di saturazione più elevato) sarebbe auspicabile per coprire al meglio la domanda del territorio.

L'indice di mobilità (Grafico 32), inoltre, è aumentato nel tempo, passando dal 47% al 73,33%, ovvero attualmente la maggioranza dei bambini iscritti sono non residenti nel Comune di Rivanazzano (11 su 15). Nel 2014/15 la quasi totalità dei residenti proviene da Godiasco (Grafico 27), Comune vicino ma che ricordiamo possiede attualmente un proprio servizio prima infanzia.⁵⁹ Infine, da notare che il passaggio di una quota di domanda reale da Godiasco a Rivanazzano esisteva già nel 2012 (6 bambini). Sempre nel 2012 esisteva una quota considerevole di bambini che provenivano da territori esterni all'ambito di Voghera.

Da notare infine che le Udo situate nei Comuni di prima collina/montagna hanno un indice di mobilità mediamente superiore rispetto alle Udo di pianura: questo significa che la domanda reale per le strutture di collina è molto più "esterna" che "interna", ovvero la maggioranza dei bambini iscritti presso le strutture provengono da altri Comuni vicini. Ciò conferma quindi, soprattutto per le Udo di collina/montagna, il forte ruolo di attrazione della domanda potenziale e reale da tutto il bacino di area.

⁵⁹ Per la struttura di Godiasco non si dispone dei dati relativi al numero dei bambini iscritti e la loro provenienza.

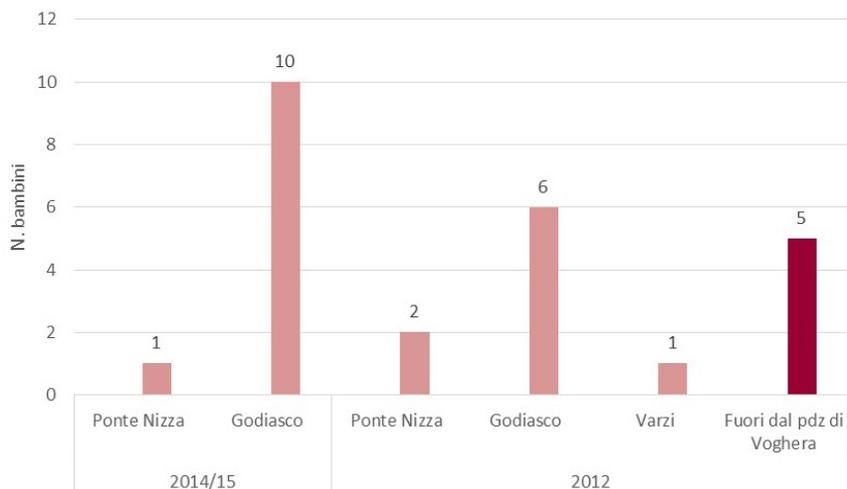


Grafico 27. Provenienza dei bambini iscritti alle Udo di Rivanazzano non residenti nel Comune di Rivanazzano.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Varzi

La struttura di Varzi è un asilo nido (“Zuccherino”) che esiste da tanti anni (esisteva già nel 2006 e ai tempi era gestito dal Comune e si chiamava “Cappuccetto”), ma ha avuto recentemente un periodo di chiusura intorno al 2012. I posti disponibili sono attualmente 19, in crescita rispetto al passato. Il numero dei bambini residenti di età inferiore ai tre anni è lievemente aumentato. L’indice di copertura (Grafico 30) è attualmente pari al 33,92% ed è sostanzialmente stabile nel tempo. Significativo invece il numero degli iscritti: attualmente sono 10 e l’indice di saturazione (Grafico 31) è pari al 52,63%, mentre nel 2009 e 2006 non c’erano iscrizioni nonostante la Udo fosse attiva e tenesse 16 posti. La mancanza totale di domanda spiega il periodo di chiusura della struttura. Attualmente la Udo è utilizzata quindi alla metà delle sue potenzialità.

La mancanza di domanda reale degli anni passati e la scarsità di quella attuale, può essere spiegata sia dalla presenza di altre forme di *care giver* (come la disponibilità dei nonni ad accudire i nipoti), sia da ragioni geografiche/lavorative. Nella zona collinare-montagnosa esiste di fatto solo la struttura di Varzi, mentre in pianura c’è una concentrazione di Udo prima infanzia, tutte collocate a meno di 6 km una dall’altra (in linea d’aria), su una superficie di 9 km di raggio. La ragione di questa asimmetria può essere individuata nelle vie di comunicazione: i pochi bambini piccoli che risiedono nelle prime colline e che necessitano di questi servizi è più probabile che siano accompagnati dai genitori a valle (anche per motivi di lavoro) che non nell’entroterra.

Il servizio di Varzi costituisce un punto di raccolta anche per altri paesi limi-

trofi quali Brallo di Pregola, Santa Margherita Staffora, Menconico, Romagnese, Zavattarello, Valverde, Val di Nizza e Bagnaria, tutti distanti massimo 10 km di strada collinare. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell'area), l'indice di copertura della struttura di Varzi passa dal 33,92% (valore del Comune stesso) al 17,90%. Questa forbice esistente fra l'indice di copertura dell'area (17,90%) e l'indice di saturazione della struttura (52,63%) vale a dire che la struttura è utilizzata per la metà delle proprie potenzialità e copre meno di un quinto della domanda potenziale dell'area. Un maggiore utilizzo della struttura (indice di saturazione più elevato) sarebbe auspicabile per coprire al meglio la domanda del territorio.

L'indice di mobilità (Grafico 32) è pari al 50% nel 2014/15, quindi 5 dei 10 bambini iscritti provengono da altri Comuni diversi da Varzi. La quasi totalità di questi bambini non residenti proviene dai Comuni limitrofi (Grafico 28).

Nel complesso quindi si osserva che: 1) un fattore importante che incide sulla domanda reale è la vicinanza della Udo alla propria abitazione (nella maggioranza dei casi è un tragitto di circa 10 km, circa 15-20 minuti in auto); 2) i bambini non residenti provengono da Comuni limitrofi in cui non sono presenti Udo prima infanzia. Ciò conferma il ruolo della Udo come attrattore di domanda da tutto il bacino territoriale circostante.

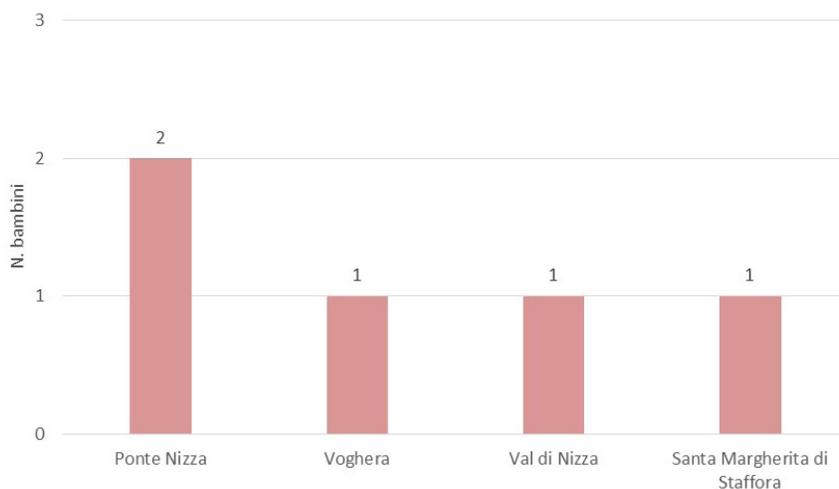


Grafico 28. Provenienza dei bambini iscritti alla Udo di Varzi non residenti nel Comune di Varzi, anno 2014/15.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Voghera

Nel Comune di Voghera esistono attualmente 6 strutture prima infanzia (tutti asili nido: “Ama”, “L’angolo dei bambini”, “Cairoli”, “Gavina”, “Santa Caterina”, “Pombio”) e il loro numero è stabile nel tempo. Fra il 2006 e il 2009 esistevano anche alcuni micro nidi (“Baby Club” e “Cucciolandia”), che sono però rimasti attivi pochi anni. Complessivamente anche il numero dei posti disponibili nelle strutture è stabile nel tempo, in lieve crescita, passando da 151 nel 2006 a 197 nel 2014/15. Il numero dei bambini residenti di età inferiore ai 3 anni è stabile nel tempo, così come l’indice di copertura, che attualmente è pari a 23,76% (Grafico 30). Quindi le Udo nel Comune di Voghera coprono solo circa un quarto della domanda potenziale del Comune. Il numero dei bambini iscritti, attualmente pari a 119, ha subito una riduzione dopo il periodo 2009-2012 in cui aveva raggiunto quota 150. L’indice di saturazione (Grafico 31) totale delle strutture nel Comune di Voghera è pari al 60% nel 2014/15, è quindi in lieve calo rispetto al passato (nel 2006 era 74,17%), a causa del lieve aumento del numero dei posti nelle strutture. Attualmente quindi nel complesso le strutture sono in media sottoutilizzate, esistono quindi posti vacanti (nessun bambino in lista di attesa). In passato (2006, 2009) invece si registrava un numero considerevole di bambini in lista di attesa (20 nel 2009, 35 nel 2006).⁶⁰

Il lieve calo della domanda attuale rispetto al 2012 e al 2009 può essere spiegato in vari modi: innanzitutto la crisi economica può avere influito a tal punto sul bilancio familiare da decidere di non iscrivere i propri figli presso strutture prima infanzia, facendo leva su scelte più economiche come la disponibilità dei nonni. Inoltre in pianura si osserva la presenza in un raggio di 3 km di ben 3 Comuni che possiedono servizi (Voghera, Retorbido, Rivanazzano), per un totale di 9 strutture in una piccola area e un totale di 269 posti disponibili.

Inoltre, si può dedurre che i servizi di Voghera costituiscono un punto di raccolta anche per altri paesi limitrofi quali Rivanazzano, Retorbido, Codevilla, Torrazza Coste, oltre che essere punto di riferimento strategico per tutti i paesi della zona: tutti paesi distanti massimo 10 km da Voghera. Considerando la popolazione residente inferiore ai 3 anni di tutti questi Comuni (domanda potenziale dell’area), l’indice di copertura delle strutture di Voghera passa dal 23,76% (valore del Comune stesso) al 18,46%. Questo significa che mediamente le Udo di Voghera sono in grado attualmente di coprire solo meno di un quinto della domanda potenziale dell’area, e in ogni caso mediamente non sono utilizzate per tutta la loro potenzialità.

L’indice di mobilità (Grafico 32) è molto variabile nel tempo: attualmente è pari al 10,08%, in passato è oscillato fra l’1% del 2006 e il 13% del 2009. Nel 2014/15 i 12 bambini non residenti provengono per la maggioranza (7) da Comuni vicini (anche dotati di Udo prima infanzia, come Godiasco e Rivanazzano), mentre gli

⁶⁰ C’è da chiedersi come mai esistessero così tanti bambini in lista di attesa quando la domanda reale era inferiore all’offerta (una spiegazione potrebbe essere il fenomeno delle doppie/triple iscrizioni da parte delle famiglie).

altri provengono da Comuni fuori dall'ambito di Voghera. Le iscrizioni numerose da parte di bambini non residenti nell'ambito di Voghera confermano il ruolo geograficamente strategico della città (Grafico 29).⁶¹

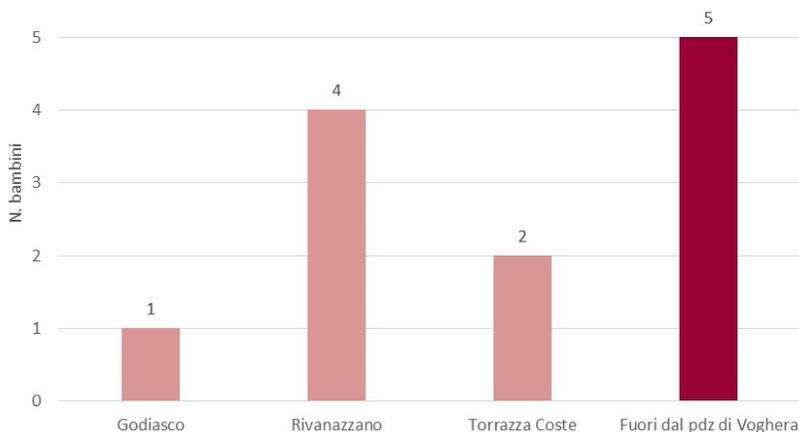


Grafico 29. Provenienza dei bambini iscritti alle Udo di Voghera non residenti nel Comune di Voghera, anno 2014/15.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.



Grafico 30. Andamento dell'indice di copertura comunale delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Voghera.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

⁶¹ Per le Udo di Voghera non si dispone dei dati relativi alla provenienza dei bambini non residenti per gli anni passati 2012, 2009, 2006.

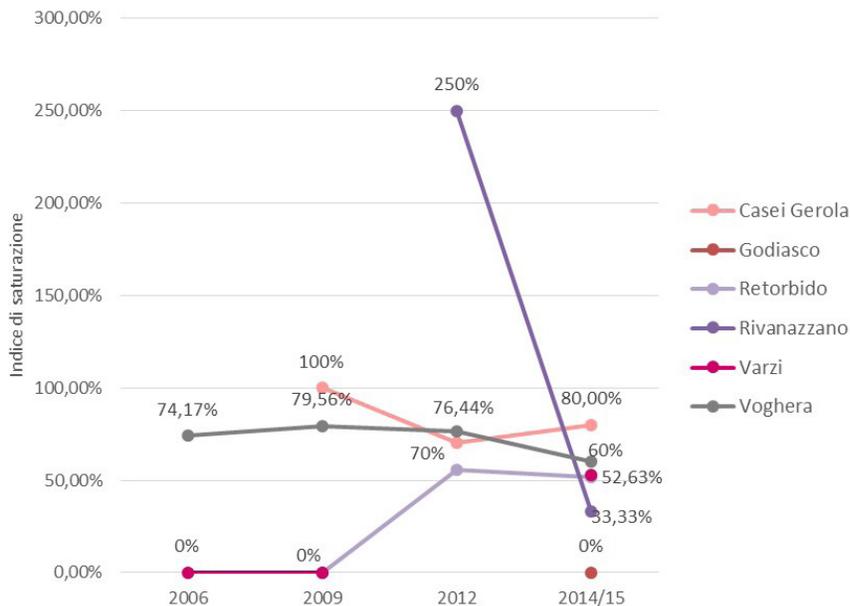


Grafico 31. Andamento dell'indice di saturazione comunale delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Voghera.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

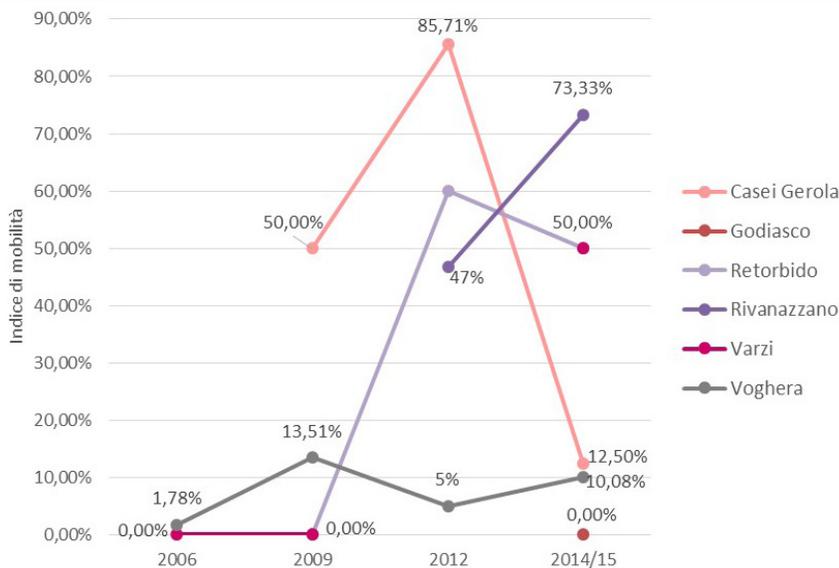


Grafico 32. Andamento dell'indice di mobilità comunale delle Udo servizi prima infanzia nell'ambito di Voghera.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Riferimenti bibliografici

- Agnolin S., P. Feltrin, P. Perini (2000), *Madri di giorno: una ricerca sulla domanda e l'offerta di nuovi servizi all'infanzia*, Roma, Edizioni lavoro.
- Alberti M. (2015), *La disoccupazione delle donne nell'Italia liberale: Realtà e rappresentazioni statistiche*, «Italia Contemporanea», 277, pp. 7-33.
- Becchi E., A. Bondioli, M. Ferrari (2002), *Il progetto pedagogico del nido e la sua valutazione: la qualità negoziata*, Azzano San Paolo, Edizioni Junior.
- Bifulco L., L. Centemeri (2008), *Governance and participation in local welfare: The case of the italian Piani di Zona*, «Social policy and Administration», 42/3, pp. 211-227.
- Bifulco L. (2014), *Citizenship and governance at a time of territorialisation: The Italian local welfare between innovation and fragmentation*, «European Urban and Regional Studies», pp. 1-17.
- Bonaccorsi B. (2000), *L'isola di Peter Pan: le nuove tipologie di servizi per l'infanzia e la famiglia*, «Infanzia», 2, pp. 48-50.
- Bondioli A., P.O. Ghedini (2000), *La qualità negoziata: gli indicatori per i nidi della Regione Emilia Romagna*, Azzano San Paolo, Edizioni Junior.
- Borghi B.Q., P. Reghenzi (2002), *Nidi, micronidi e varianti organizzative*, «Vita dell'infanzia», 10, pp. 23-28.
- Bozzato P., C. Campini (2007), *La qualità come processo: strategie per garantirne evoluzione e continuità*, «Bambini», 2, pp. 34-39.
- Campioni L. (2010), *Servizi di cura e di educazione della prima infanzia*, «Ricerche di Pedagogia e Didattica», 5/1.
- Catarsi E., N. Sharmahd (2012), *Qualità del nido e autoformazione riflessiva*, Bergamo, Edizioni Junior.
- Comunità Europea (2004), *40 obiettivi di qualità nei servizi per la prima infanzia*, «Bambini in Europa», 3, pp. 14-17.

- Ghetti V. (2013), *Prima infanzia: inizia la battuta d'arresto dei servizi pubblici*, «Lombardia Sociale», novembre 2013, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2013/11/12/prima-infanzia-inizia-la-battuta-darresto-dei-servizi-pubblici/>> [data di accesso: 18/04/2015].
- Guidetti C. (2013), *La valutazione delle sperimentazioni di Fondo Nasko e consultori e le ricadute sui servizi*, «Lombardia Sociale», giugno 2013, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2013/06/25/la-valutazione-delle-sperimentazioni-di-fondo-nasko-e-consultori-e-le-ricadute-sui-servizi/>> [data di accesso: 05/04/2015].
- Guidetti C. (2014a), *Asili nido e servizi per la prima infanzia: quali traiettorie?*, «Lombardia Sociale», gennaio 2014, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2014/01/17/asili-nido-e-servizi-per-la-prima-infanzia-quali-traiettorie/>> [data di accesso: 27/03/2015].
- Guidetti C. (2014b), *Le ricadute del Piano Nidi: uno sguardo ai servizi prima infanzia nel distretto di Merate*, «Lombardia Sociale», marzo 2014, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2014/03/30/le-ricadute-del-piano-nidi-uno-sguardo-ai-servizi-prima-infanzia-nel-distretto-di-merate/>> [data di accesso: 15/03/2015].
- Guidetti C. (2014c), *Le ricadute del Piano Nidi/2: i servizi per la prima infanzia nella provincia di Lodi. Quali strategie per non disperdere i risultati raggiunti?*, «Lombardia Sociale», giugno 2014, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2014/06/30/le-ricadute-del-piano-nidi2-i-servizi-per-la-prima-infanzia-nella-provincia-di-lodi/>> [data di accesso: 05/05/2015].
- Guidetti C. (2014d), *Le politiche per le famiglie con figli nella X legislatura*, «Lombardia Sociale», novembre 2014, URL: <<http://www.lombardiasociale.it/2014/11/03/le-politiche-per-le-famiglie-con-figli-nella-x-legislatura/>> [data di accesso: 18/05/2015].
- ISTAT (2014), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, anno scolastico 2012/2013.
- ISTAT (2011), *Infanzia e vita quotidiana*, anno 2011.
- Istituto degli Innocenti (2006), *La qualità dei servizi educativi per la prima infanzia: il nuovo sistema di valutazione dei nidi e dei servizi educativi integrativi*, Firenze.

Istituto degli Innocenti (2014), Fondazione Aiutare i Bambini, *Buone volontà utili per costruire qualità e sviluppo sostenibile nei nidi*, Firenze.

Musatti T., M. Picchio (2010), *Early education in Italy: Research and practice*, «International Journal of Early Childhood», 42/2, pp. 141-153.

Piano di Zona del distretto di Broni (2015), *Piano di Zona del Distretto di Broni per il triennio 2015-2017*, Broni.

Piano di Zona del distretto di Casteggio (2015), *Piano di Zona del Distretto di Casteggio per il triennio 2015-2017*, Casteggio.

Piano di Zona del distretto di Voghera (2015), *Piano di Zona del Distretto di Voghera per il triennio 2015-2017*, Voghera.

Regione Lombardia (2005a), *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia*, Deliberazione di Giunta Regionale del 11 febbraio 2005, n. VII/20588.

Regione Lombardia (2005b), *Definizione dei criteri per l'accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia, dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori e dei servizi sociali per persone disabili*, Deliberazione di Giunta Regionale del 16 febbraio 2005, n. VII/20943.

Regione Lombardia (2008), *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario*, Legge regionale del 12 marzo 2008, n. 3.

Regione Lombardia (2010a), *Acquisto da parte del sistema pubblico di posti già autorizzati nelle unità d'offerta socio educative per la prima infanzia del sistema privato*, Deliberazione di Giunta Regionale del 3 febbraio 2010, n. VIII/11152.

Regione Lombardia (2010b), *Prime direzioni operative in ordine a esercizio e accreditamento delle unità di offerta sociali*, Decreto Regionale del 15 febbraio 2010, n. 1254.

Regione Lombardia (2010c), *Determinazione in ordine al recepimento e all'attuazione dell'intesa sottoscritta il 29/04/2010 tra Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Anci, Upi e Uncem per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, Deliberazione di Giunta Regionale del 5 agosto 2010, n. 381.

- Regione Lombardia (2013), *Determinazioni in ordine all'istituzione del Fondo Regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili: atto di indirizzo*, Deliberazione di Giunta Regionale del 14 maggio 2013, n. X/116.
- Regione Lombardia (2014a), *Piano territoriale di conciliazione famiglia-lavoro per la provincia di Pavia*, 30 giugno 2014.
- Regione Lombardia (2014b), *Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017*, Deliberazione di Giunta Regionale del 19 dicembre 2014, n. X/2941.
- Regione Lombardia (2014c), *Interventi a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili ai sensi della dgr 116/2013: secondo provvedimento attuativo - Conferma misure avviate nel 2014 e azioni migliorative*, Deliberazione di Giunta Regionale del 19 dicembre 2014, n. X/2942.
- Rizzoni S., B. Bulla (2010), *Servizi pubblici locali: la gestione di un asilo nido: il primo manuale sui servizi e sulle attività a favore dei bambini a 0 a 36 mesi*, Milano, Franco Angeli.
- Sabatinelli S., B. Da Roit (2005), *Il modello mediterraneo di welfare fra famiglia e mercato*, «Stato e Mercato», 2, pp. 267-290.
- Sabatinelli S., L. Maestripieri, R. Cucca (2014), *Partecipazione femminile al mercato del lavoro e servizi alla prima infanzia: uno sguardo comparato sul modello bolognese in transizione*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», 2, pp. 253-270.
- Sito ASL Pavia, URL:
<<https://www.asl.pavia.it/webasl/progetto4.nsf/Wstrutturesociosanitarie>>
[data di accesso: 19/05/2015].
- Sito ASL Pavia, URL:
<<https://www.asl.pavia.it/webasl/progetto4.nsf/PianidiZona2?Readform>>
[data di accesso: 19/05/2015].
- Sito ISTAT, URL:
<<http://www.istat.it/it/>>
[data di accesso: 18/03/2015].

Sito ISTAT, URL:

<<http://demo.istat.it/>>
[data di accesso: 18/03/2015].

Sito ISTAT, URL:

<<http://gisportal.istat.it/bt.carto/bt.carto.html>>
[data di accesso: 18/03/2015].

Sito Piano di Zona del distretto di Broni, URL:

<<http://pianodizona.comunebroni.gov.it/index.php/home>>
[data di accesso: 08/03/2015].

Sito Piano di Zona del distretto di Casteggio, URL:

<<http://www.comune.casteggio.pv.it/ComSServizio.asp?Id=390&Id-S=12&U=2707&T=C&P>>
[data di accesso: 09/03/2015].

Sito Piano di Zona del distretto di Voghera, URL:

<<http://www.comune.voghera.pv.it/site/home/municipio-on-line/servizi-sociali/servizi-sociali/piano-di-zona.html>>
[data di accesso: 10/03/2015].

Sito Regione Lombardia, URL:

<<http://www.regione.lombardia.it/>>
[data di accesso: 19/05/2015].

Varin D. (2007), *L'esperienza precoce ed estesa di asili nido: fattori di facilitazione per lo sviluppo e aspetti di rischio*, «Psicologia Clinica dello Sviluppo», 3, pp. 359-384.

Capitolo 4

ANALISI DEI SERVIZI PRIMA INFANZIA NEL DISTRETTO LOMELLINA

Eugenio Salvati (Università di Pavia)

Il distretto socio-sanitario della Lomellina è uno dei tre distretti, insieme a Pavese e Oltrepò, che costituiscono la dimensione territoriale/organizzativa dell'Asl di Pavia. A sua volta il distretto è composto dai tre ambiti di Vigevano (4 comuni), Mortara (20 comuni) e Garlasco (27 comuni). Il totale della popolazione residente nel distretto della Lomellina è di 181.863 abitanti all'1/01/2014, pari al 33% della popolazione residente nella provincia di Pavia.

Vigevano con i suoi 63.268 abitanti è la città più popolosa della Lomellina, ospita la direzione organizzativa del distretto ed è il comune capofila del suo Piano di zona (il più popoloso tra i tre in cui è suddivisa la Lomellina con i suoi 83.298 abitanti). Nel distretto lomellino risiedono 181.836 abitanti ossia il 33,2% degli abitanti della provincia di Pavia; se confrontiamo questo dato con quello del 2002 - 169.246 pari al 34,2% degli abitanti della provincia – possiamo osservare un trend lievemente decrescente in termini percentuali a fronte però di una crescita rilevante in termini assoluti.

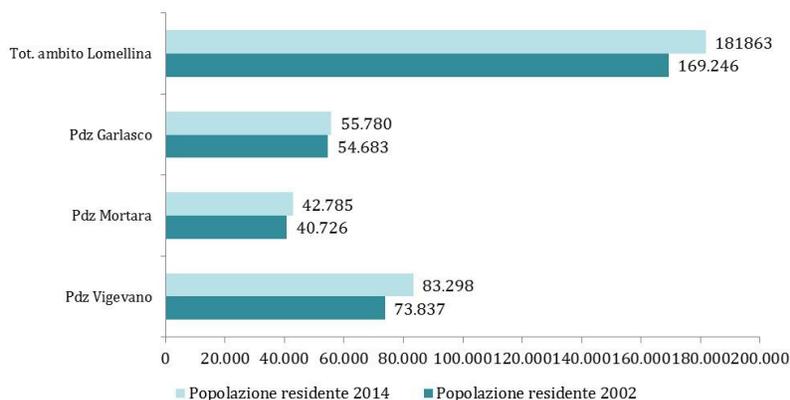


Grafico 1. Confronto popolazione residente distretto Lomellina (2002-2014).

Fonte: dati ISTAT.

Riguardo alla crescita considerevole in termini di popolazione residente è fondamentale il contributo fornito proprio dalla città di Vigevano (da 57.444 a 63.268 abitanti) e dal Piano di Zona che a essa fa riferimento, che passa da un totale di 73.837 abitanti nel 2002 agli 83.298 del 2014.

L'aumento della popolazione nel distretto della Lomellina non ha riscontrato un calo nel corso degli anni della crisi economica, anzi, grazie ad un costo della vita più contenuto rispetto alle grandi città la zona lomellina ha conosciuto una crescita notevole della propria popolazione residente. Questo dato pone perciò in risalto la necessità per gli enti territoriali preposti, in questo caso Comuni e Piani di Zona, di provvedere a rivedere e ampliare la rete dei servizi sociali, ivi compresi i servizi diretti alla prima infanzia (Bifulco e Centemeri 2008).

I cambiamenti demografici che riscontriamo a livello territoriale si incrociano inevitabilmente con le nuove sfide poste ai sistemi di welfare, sia a livello nazionale che locale, imponendo agli attori coinvolti – pubblici e privati – di ripensare e ammodernare gli interventi compresi nel sistema del welfare, sia in termini di servizi erogati sia in termini di modelli di protezione legati ai nuovi bisogni (Ferrera 1998). Tali processi di cambiamento risultano a loro volta influenzati dai determinati contesti territoriali nei quali sono sorte e si sono sviluppate le reti di protezione sociale; il cambiamento nel welfare avviene perché si crea uno squilibrio tra soluzioni praticate e nuovi problemi, per risolvere i quali le vecchie politiche non bastano più e per questo le soluzioni mutano al fine di adeguarsi ai nuovi problemi e ai nuovi bisogni (Ferrera 1993).

Per quel che concerne i tre Piani di Zona del distretto lomellino – indipendentemente dal tema della prima infanzia – è particolarmente interessante notare il livello di integrazione e di cooperazione raggiunto nel corso degli anni. In linea con i principi ispiratori della dgr. 2941/14 che pone al centro il tema dell'integrazione e della ricomposizione funzionale di conoscenza, risorse e servizi (Regione Lombardia 2014), i tre PdZ lomellini vantano un collaudato grado di cooperazione nella condivisione della conoscenza (circolazione di informazioni, messa a sistema di buone prassi) e nell'offerta dei servizi (Piano di Zona di Garlasco 2012; Piano di Zona di Mortara 2012; Piano di Zona di Vigevano 2012).

A questo proposito è interessante evidenziare l'effettiva collaborazione nella stesura dei regolamenti e nelle linee guida necessarie per l'accesso ai servizi (ad esempio gli interventi del FNA), che per tanto nel territorio lomellino possono vantare un elevato grado di omogeneità e integrazione. La cooperazione tra i tre distretti può essere ulteriormente evinta anche dall'erogazione di servizi tramite convenzione (ad esempio il Servizio Spazio Neutro), rilevando perciò il buon livello di integrazione attiva tra i tre soggetti. Rilevante è anche la collaborazione per quel che concerne la partecipazione a progetti cofinanziati tramite fondi derivanti da bandi e che hanno permesso l'implementazione di alcuni servizi presenti sul territorio; ad esempio è il caso del progetto "A spasso con Bagheera" (capofila ambito di Mortara, partner ambito di Vigevano) finanziato attraverso un bando Cariplo.

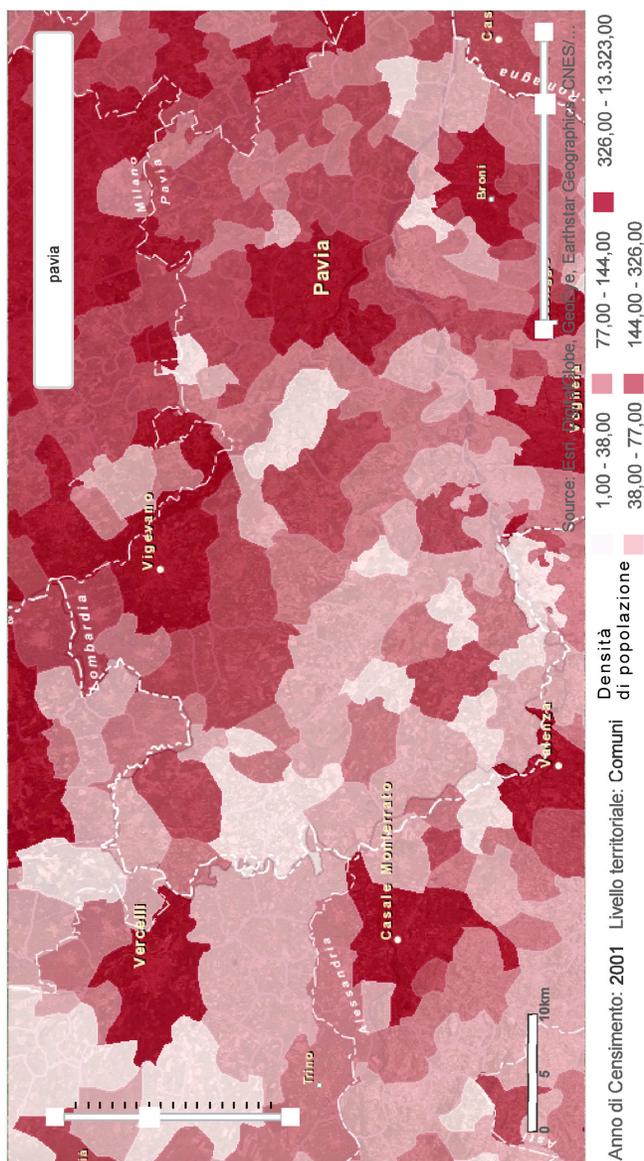


Figura 1. Densità di popolazione (n. abitanti per km²) nel distretto Lomellino nel 2001.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT *Censimento della popolazione 2001*; Sito ISTAT, URL: <<http://gisportal.istat.it/bt.carto/bt.carto.html>>.

Tabella 1. Riassunto complessivo dell'offerta e della domanda delle Udo servizi prima infanzia nel distretto Lomellina, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

DISTRETTO DI VIGEVANO	BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI		TOT UDO PRIMA INFAENZIA		ASILI NIDO		MICRO NIDI		NIDI FAMIGLIA		CENTRI PRIMA INFAENZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INFAENZIA	BAMBINI ISCRITTI NON RESI- DENTI NEL COMUNE DELLA UDO PRIMA INFAENZIA	BAMBINI IN LISTA DI ATTESA
	N.	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	POSTI	N.	N.	N.	
AMBITO DI VIGEVANO															
2014/15	2223	23	678	19	648	2	20	2	10	0	0	500	32	124	
2012	2224	25	717	22	702	0	0	3	15	0	0	511	20	240	
2009	2383	20	648	19	632	1	16	0	0	0	0	531	25	247	
2006	2021	18	598	16	564	2	34	0	0	0	0	489	22	142	
AMBITO DI MORTARA															
2014/15	958	5	155	3	140	1	10	1	5	0	0	-	-	-	
2012	971	7	178	4	153	2	20	1	5	0	0	-	-	-	
2009	1073	5	158	5	158	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
2006	1035	6	167	6	167	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
AMBITO DI GARLASCO															
2014/15	1164	8	213	6	194	2	19	0	0	0	0	101	25	19	
2012	1239	8	206	5	192	1	9	1	5	0	0	144	30	9	
2009	1299	8	211	6	194	2	17	0	0	0	0	161	24	32	
2006	1249	7	189	5	172	2	17	0	0	0	0	134	21	9	
Totale distretto															
2014/15	4355	36	1046	28	982	5	49	3	15	0	0	-	-	-	
2012	4454	40	1101	31	1047	3	29	5	25	0	0	-	-	-	
2009	4755	33	1017	30	984	3	33	0	0	0	0	-	-	-	
2006	4305	31	954	27	903	4	51	0	0	0	0	-	-	-	

Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si può calcolare il dato in quanto non si dispone di dati sufficienti dal Piano di Zona di Mortara.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Asl Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Tabella 2. Riassunto complessivo degli indici di copertura, saturazione e mobilità delle Udo servizi prima infanzia nel distretto Lomellina, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

	INDICE DI COPERTURA TOT UDO PRIMA INFANZIA	INDICE DI COPERTURA ASILI NIDO	INDICE DI COPERTURA MICRO NIDI	INDICE DI COPERTURA NIDI FAMIGLIA	INDICE DI COPERTURA CENTRI PRIMA INFANZIA	INDICE DI SATURAZIONE TOT UDO PRIMA INFANZIA	INDICE DI MOBILITA' TOT UDO PRIMA INFANZIA
DISTRETTO DI VIGEVANO							
AMBITO DI VIGEVANO							
2014/15	30,30%	29%	0,89%	0,44%	0%	73,74%	6,40%
2012	31,95%	31%	0%	0,67%	0%	72,79%	3,91%
2009	27,19%	26,52%	0,67%	0%	0%	81,94%	4,70%
2006	29,58%	27,90%	1,68%	0%	0%	81,77%	4,49%
AMBITO DI MORTARA							
2014/15	16,20%	14,63%	1%	0,52%	0%	-	-
2012	18,33%	15,75%	2%	0,52%	0%	-	-
2009	14,72%	14,72%	0%	0%	0%	-	-
2006	16,13%	16,13%	0%	0%	0%	-	-
AMBITO DI GARLASCO							
2014/15	18,30%	16,66%	1,63%	0%	0%	47,41%	24,75%
2012	16,62%	15,49%	0,72%	0,40%	0%	69,90%	20,83%
2009	16,24%	14,93%	1,31%	0%	0%	76,30%	14,90%
2006	15,13%	13,77%	1,36%	0%	0%	70,89%	15,67%
Totale distretto							
2014/15	24%	22,50%	1,10%	0,31%	0%	-	-
2012	24,71%	23,50%	0,65%	0,56%	0%	-	-
2009	21,38%	20,69%	0,69%	0%	0%	-	-
2006	22,16%	20,97%	1,18%	0%	0%	-	-

Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si può calcolare il dato in quanto non si dispone di dati sufficienti dal Piano di Zona di Mortara

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Asl Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

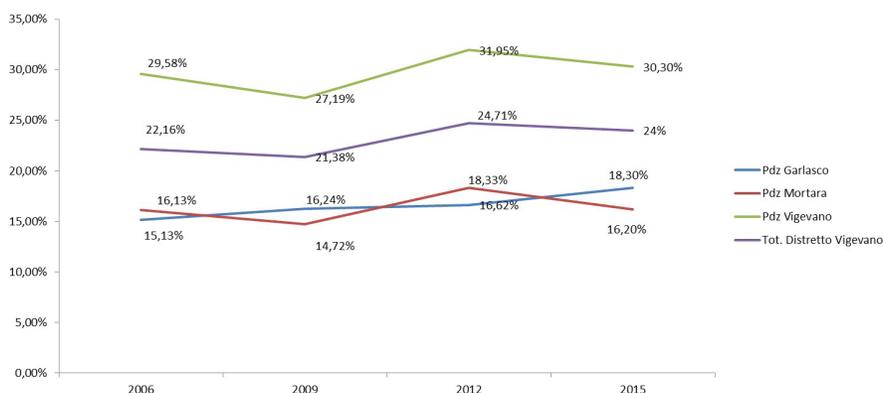


Grafico 2. Trend indice di copertura Udo prima infanzia 2006-2015 nel distretto della Lomellina.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT, Asl Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Per quel che concerne l'aspetto dei servizi prima infanzia, il distretto della Lomellina è ancora lontano dal raggiungimento dell'obiettivo potenziale del 33% di copertura di posti "prima infanzia" indicato nel 2000 dal Consiglio europeo di Lisbona, fermandosi infatti al 24%. Questo dato deve essere considerato all'interno del quadro dell'intera ASL di Pavia e in ottica comparata rispetto agli altri due distretti, con il Pavese che vanta un indice di copertura maggiore (27%) - ma anche esso lontano dagli obiettivi di Lisbona - e il distretto Oltrepò fermo al 19,8%, lontanissimo sia dagli obiettivi europei che dagli altri due distretti.

Se guardiamo semplicemente al dato dei posti disponibili vediamo come il territorio della Provincia di Pavia abbia visto una piccola contrazione negli ultimi anni passando dai 3361 posti del 2012 ai 3296 del 2014. Una contrazione tutto sommato contenuta, la cui motivazione non può non essere fatta risalire a condizioni strutturali, quali ad esempio la prolungata crisi economica che da cinque anni incide sui redditi delle famiglie e sui tassi di occupazione (in particolar modo femminile).

Considerando il numero di Udo presenti nel distretto, la Lomellina, con le sue 36 strutture, copre il 27,7% dei servizi prima infanzia rispetto a tutto il territorio provinciale. Con i 1046 posti messi a disposizione della popolazione, fornisce un indice di copertura potenziale rispetto all'intera provincia di Pavia del 31,6%. L'indice di copertura del singolo territorio lomellino - non rapportato all'intera provincia - è invece del 24%.

Osservando la tipologia di strutture presenti, quel che emerge a livello di distretto è la netta preponderanza degli asili nido rispetto agli altri tipi di offerta: l'indice di copertura di questi ultimi (considerato per struttura) si attesta al 22,5% mentre i micro nidi sono fermi all'1,1%, i nidi famiglia allo 0,31%

e i centri prima infanzia sono totalmente assenti. In Lomellina risulta perciò preponderante la presenza dell'asilo nido rispetto agli altri servizi integrativi; ciò è anche il frutto di una importante eredità del passato quando, soprattutto a partire dagli anni '80, è cominciata la grande diffusione degli asili nei Comuni italiani, in particolare nel Centro-Nord.

Non va comunque dimenticato che lo sviluppo delle strutture integrative e il tentativo di aiutarne la diffusione sui territori, nasce anche dall'esigenza di aumentare i posti disponibili e consentire alle famiglie di esercitare una maggiore libertà di scelta rispetto ai servizi e alle strutture (Agnolin 2000; Borghi e Reghenzi 2002). Nella direzione di un maggiore stimolo all'incremento dei posti prima infanzia è diretto anche il Piano Straordinario Nidi (Regione Lombardia 2010a)¹ che è stato in grado di produrre un effettivo trend di crescita dei posti disponibili (Regione Lombardia 2010b), anche se il Piano non è riuscito a stimolare un incremento tale da raggiungere gli obiettivi definiti a Lisbona (Guidetti 2014a). In Lombardia il Piano Nidi ha incontrato alcune difficoltà, in particolare per quel che concerne la capacità dei territori di spendere le nuove risorse disponibili, rilevando così alcuni problemi nel mettere pienamente in rete l'offerta pubblica con quella privata (Guidetti 2014a). Queste difficoltà vanno declinate anche rispetto a variabili contingenti come la crisi economica che ha portato a una contrazione nella domanda di servizi per la prima infanzia e l'istituzione delle Sezioni Primavera che, avendo rette più contenute, hanno creato un sistema concorrenziale rispetto alle strutture tradizionali (Guidetti 2014b).

Il Piano nidi, lo sviluppo delle Sezioni Primavera e l'attenzione dell'attore pubblico verso la prima infanzia – sia in termini di risorse stanziare che di policy prodotte – definiscono nuovi scenari dove è più significativo che in passato il ruolo degli enti locali per la costruzione del sistema integrato dei servizi per l'infanzia, aumentando così il livello di prossimità tra cittadini e sistema del welfare (Campebelli 1998; Lega 2007), aumentando il ruolo di governance delle politiche sociali attribuito a Comuni e Piani di Zona (Bifulco e Centemeri 2008; Bifulco 2014). Da qui emerge la necessità di studiare e analizzare i percorsi e le traiettorie attuali – e future – del welfare municipale, lo strumento che più di tutti guarda alla necessità di coniugare in modo più marcato l'azione pubblica e la professionalità dei servizi, con una più attenta presa in carico dei bisogni delle popolazioni (Feroli 2003).

L'evolversi del ruolo dei servizi integrativi per la prima infanzia investe perciò anche il rapporto tra il pubblico e il privato in tema di erogazione di tali servizi, sottolineando così la necessità da parte dell'attore pubblico di dare risposte articolate a una domanda sociale sempre più complessa, provvedendo ad integrare le risorse disponibili e a valorizzare il ruolo dei soggetti privati oltre che di quello pubblico (Benedetti 2001; Centro nazionale di documentazione e analisi per

¹ Le risorse che attraverso il Piano sono state complessivamente dedicate allo sviluppo del settore dei servizi per la prima infanzia ammontano a più di 770 milioni di euro.

l'infanzia e l'adolescenza 2006), rispondendo ai bisogni del singolo e delle famiglie in una logica sinergica tra pubblico e privato (Sabatinelli e Da Roit 2005).

Soffermandoci sull'ente gestore delle strutture, possiamo osservare come su un totale di 28 asili presenti nel distretto lomellino, 17 sono comunali e il restante è riferibile a privati con ragione sociale di diversa natura (cooperativa, fondazione, ditta individuale ecc.). Gli asili nido comunali forniscono 687 posti su un totale di 982 (pubblico più privato), rappresentando così ben il 70% del numero di posti potenziali disponibili. Questo dato ci permette di osservare quanto ad oggi – fatto salvo la natura potenziale del dato – il pubblico rappresenti la fetta più grande dell'offerta di posti asilo nido all'interno del territorio lomellino.

Procedendo in modo ancor più analitico possiamo suddividere l'offerta distrettuale come segue:

- *Asili nido*. Le strutture totali nel distretto lomellino sono 28 e forniscono 982 posti, per un indice di copertura distrettuale pari al 22,5%. Il numero di asili nido rappresenta il 28,6% dell'offerta provinciale, mentre il numero di posti rappresenta il 32,5% dell'offerta provinciale.
- *Micro Nidi*. Le strutture totali nel distretto lomellino sono 5 e forniscono 49 posti, per un indice di copertura distrettuale pari all'1,1%. Il numero di micro nidi rappresenta il 20% dell'offerta provinciale, mentre il numero di posti rappresenta il 25,4% dell'offerta provinciale.
- *Nidi famiglia*. Le strutture totali nel distretto lomellino sono 3 e forniscono 15 posti, per un indice di copertura distrettuale pari allo 0,3%. Il numero di nidi famiglia rappresenta il 30% dell'offerta provinciale, così come il numero di posti.
- *Centri prima infanzia*. Non ci sono strutture di questo tipo in Lomellina.

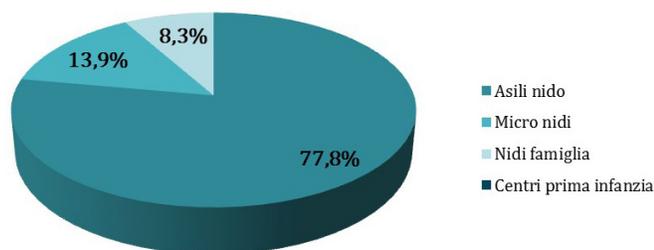


Grafico 3. Tipologia di Udo prima infanzia presenti in Lomellina (anno 2014/2015).

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT, Asl Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Nel distretto lomellino prevalgono le strutture asilo nido, sia in termini di numeri che di posti forniti, rappresentando perciò la fetta più grande dell'offerta per la prima infanzia. Gli altri due tipi di strutture presenti sul territorio – micro

nidi e nidi famiglia – forniscono insieme 64 posti per coprire il fabbisogno del distretto (da notare che si distribuiscono in modo abbastanza omogeneo tra i tre Piani di zona). Per quel che concerne i tipi di strutture presenti sul territorio, con la netta prevalenza degli asili, dobbiamo dire che il dato lomellino è perfettamente in linea con quello provinciale, rilevando così una certa difficoltà per questo tipo di servizi integrativi – micro nido, nido famiglia, centro prima infanzia – nell’insediarsi e/o stabilizzarsi sul territorio.

Questo può essere fatto risalire, con molta probabilità, a due ordini di fattori; il primo è il radicamento tradizionale della struttura asilo nido nelle comunità locali e quindi la forza di un “brand” che ha accompagnato la crescita economica e sociale del paese. Il secondo motivo è molto più contingente, ossia il fatto che con la crisi economica non solo è maggiore l’eventualità che le famiglie accudiscano a casa i bambini a causa della contrazione dei redditi, ma è anche più complicato per imprese “giovani” resistere alle difficoltà economiche² (Ghetti 2013).

Nel campo delle nuove tipologie di Udo si afferma nettamente (limitatamente alle informazioni disponibili) l’imprenditoria femminile; sono le donne a gestire la quasi totalità delle strutture analizzate.

Sulle 36 Udo presenti, 17 sono di proprietà comunale (tutti asili) mentre le restanti 19 sono private con diversa natura giuridica. Bisogna però rilevare come le 17 strutture pubbliche con i loro 687 posti disponibili, forniscano il livello più alto di copertura potenziale della domanda.

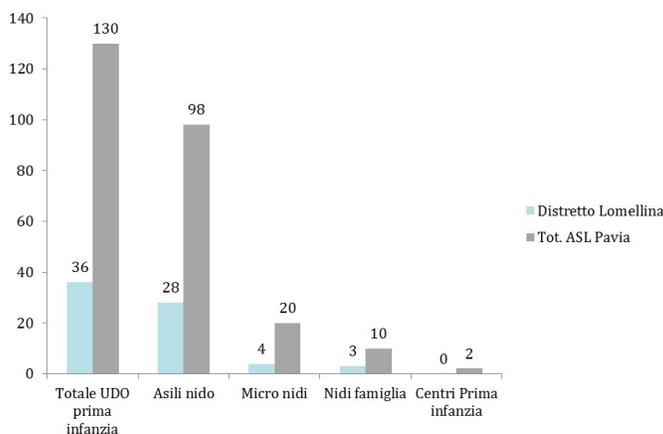


Grafico 4. Confronto numero Udo prima infanzia distretto Lomellina rispetto all’intero territorio provinciale.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Asl Pavia e Piani di Zona 2014/15.

² Questo dato sembra continuare un trend già rilevato a partire dal 2012 (Ghetti 2013). *Prima infanzia: inizia la battuta d’arresto dei servizi pubblici.*

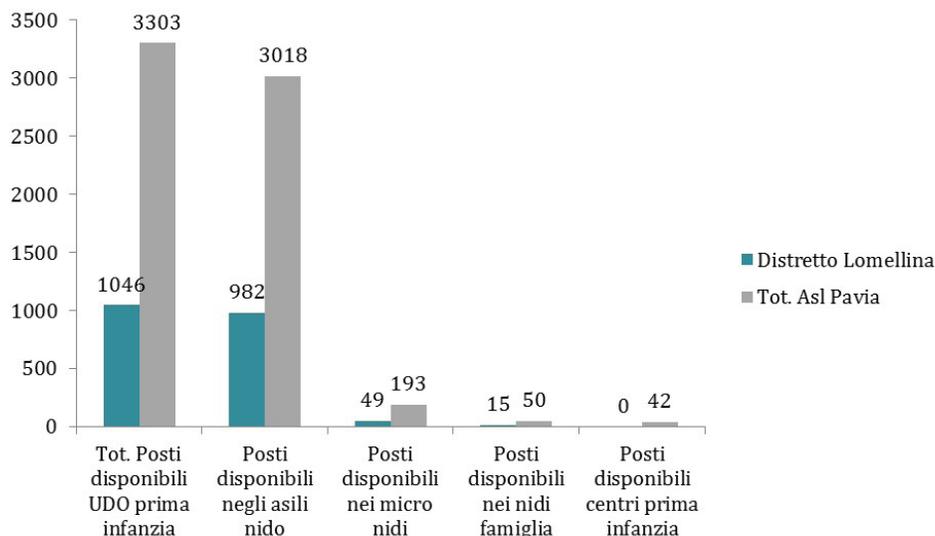


Grafico 5. Confronto numero posti Udo prima infanzia distretto Lomellina rispetto all'intero territorio provinciale.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Asl Pavia e Piani di Zona 2014/15.

Il numero di bambini di età inferiore ai 3 anni residenti nel distretto della Lomellina è di 4.355 a fronte dei 13.463 bambini che vivono nell'intera provincia di Pavia; questo significa che il 32% dei bambini nella fascia 0-2 della provincia di Pavia risiede in Lomellina. Questi numeri spiegano, in ottica comparata, perché l'offerta di Udo prima infanzia in Lomellina sia maggiore di quella oltrepadana ma inferiore rispetto a quella pavese; nel primo caso abbiamo una popolazione tendenzialmente più anziana, con "solo" 2942 bambini sotto i tre anni residenti in Oltrepò e quindi con una minore necessità di strutture prima infanzia rispetto al territorio lomellino. Nel caso pavese abbiamo invece molte più strutture rispetto alla Lomellina (67) per rispondere a una domanda potenziale formata da 6.166 bambini nella fascia 0-2 anni, ossia il 46% dei bambini sotto i 3 anni residenti nell'intera provincia.

Benché l'indice di copertura dei servizi prima infanzia in Lomellina non raggiunga la soglia del 33% è necessario ricordare che questo indice è misurato sulla base di una domanda "potenziale", i bambini residenti di età inferiore ai 3 anni, e non "reale", ossia il numero di bambini che effettivamente usufruiscono del servizio fornito dalla struttura. Se ci soffermiamo ad osservare il trend dell'indice di copertura fornito dalle strutture prima infanzia nel distretto lomellino nel periodo 2006-2015, così come si evince dal grafico 2, possiamo osservare come tale indice si sia mantenuto sostanzialmente stabile, senza grandi picchi di crescita o decrescita.

Lo stesso dato medio del distretto di Vigevano si è mantenuto sostanzialmente stabile, collocandosi abbondantemente sempre al di sopra del 20%. Rispetto al

dato medio del distretto vediamo come lungo tutta la serie storica presa in analisi, l'ambito di Vigevano si collochi sempre ampiamente sopra la media (aggirandosi sempre attorno al dato ottimale del 33% di copertura codificato a Lisbona), mentre gli ambiti di Garlasco e Mortara si collocano sempre al di sotto della media distrettuale. Se il PdZ di Mortara ha un movimento ondulatorio di alti e bassi nel corso della serie storica, il PdZ di Garlasco si è invece mantenuto costante nel corso delle prime tre rilevazioni, procedendo ad una piccola crescita nel corso dell'anno 2015, avvicinandosi – leggermente – alla media distrettuale lomellina.

Il dato totale sembra confermarci quanto, a livello di offerta, la condizione strutturale del distretto lomellino si sia mantenuta sostanzialmente stabile nel tempo, registrando solo una piccola crescita nel 2012 (poi confermata nel 2015). Questo sembra dirci che nel corso dell'ultimo decennio non c'è stata necessità di implementare considerevolmente l'offerta di posti prima infanzia, al punto che non si rileva un grande scarto neppure dividendo l'analisi in una fase pre crisi e in una nel corso della crisi. La contrazione della domanda non ha perciò provveduto a stimolare una chiusura statisticamente rilevante nel numero di Udo prima infanzia che probabilmente sono state, per la maggior parte, in grado di fare fronte al contrarsi della domanda.

Indipendentemente dallo studio dell'indice di copertura e del suo trend, è necessario tenere conto del fatto che solo una parte dei bambini sotto i tre anni residenti in Lomellina ha bisogno di queste strutture e ciò a causa di variabili strutturali di tipo socio-economico. La presenza dei nonni e quindi di un modello di "cura" fortemente ancorato alla famiglia, la disoccupazione femminile, il peggioramento dei dati macro economici (contrazione del PIL e dei redditi da lavoro) e i costi del servizio che possono risultare elevati in questa drammatica congiuntura economica, sono fattori che incidono concretamente e più di ogni altra cosa sulla differenza fra la domanda potenziale e quella reale nel campo dei servizi prima infanzia.

Ad esempio, se ci soffermiamo sugli indicatori macro economici, possiamo vedere come – a livello provinciale – il tasso di disoccupazione medio nel 2014 è del 6,9%, accentuato dal dato della disoccupazione femminile che si attesta all'8,4% (ISTAT), mentre il dato pre crisi del 2006 registrava un tasso medio di disoccupazione medio pari al 4,2% (ISTAT), con la disoccupazione femminile attestata al 6,1% (ISTAT). Il rapporto tra disoccupazione femminile e cura dei minori è un tema molto delicato e al centro del dibattito sul rimodellamento del welfare e dei servizi per la prima infanzia; infatti, indipendentemente dalla questione inerente al dato congiunturale della crisi economica in atto, diverse ricerche mostrano come l'aumento dei posti nei servizi prima infanzia sia un elemento rilevante alla base della decisione delle donne di lavorare e avere figli (Del Boca e Vuri 2007). Questo significa che la struttura dell'offerta prima infanzia ha

delle ripercussioni non marginali anche sulla struttura economica e produttiva di un territorio.

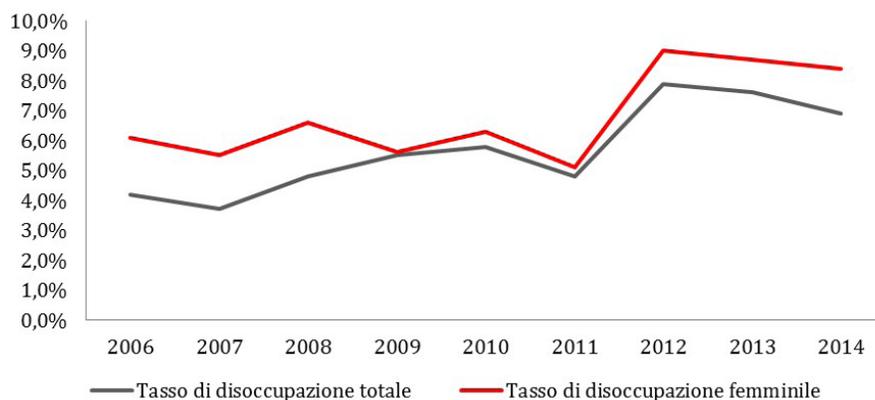


Grafico 6. Tassi di disoccupazione (totale e femminile) in provincia di Pavia.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT.

A questo punto è possibile evidenziare alcune peculiarità espresse dai dati lomellini, scomponendo l'analisi per Piani di Zona (PdZ). Utilizzando questa unità di analisi possiamo sottolineare alcune caratteristiche peculiari dei tre piani che ci permetterà, tramite un'analisi comparata, di mettere in luce diversità e tratti comuni delle tre esperienze zonali lomelline.

4.1. AMBITO DI VIGEVANO

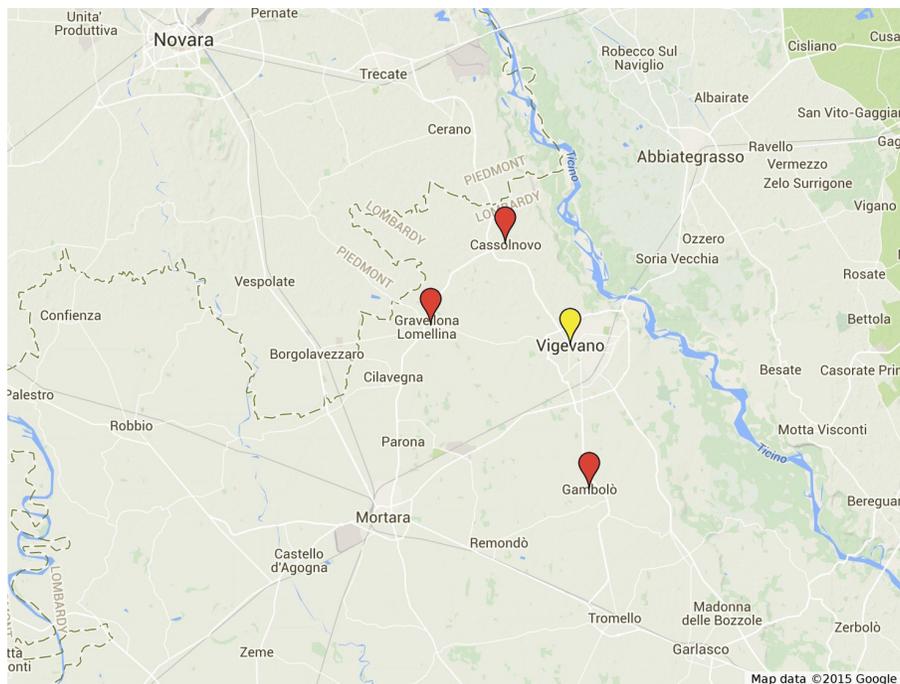


Figura 3. Rappresentazione geografica dei Comuni che appartengono al PdZ di Vigevano.

Punto giallo/grigio chiaro = Comune capofila (Vigevano)

Punti rosso/grigio scuro = Tutti gli altri Comuni che appartengono all'ambito di Vigevano

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL e Piani di Zona 2015.

Il PdZ di Vigevano presenta un totale di 23 strutture Udo che forniscono 678 posti, coperti con 19 asili nido, 2 micro nidi e 2 nidi famiglia. Tutti i comuni del PdZ hanno all'interno del loro territorio almeno una struttura ricettiva per la prima infanzia. L'attuale offerta di servizi prima infanzia è così suddivisa.

- *Asili nido.* Le strutture sono 19 e forniscono 648 posti, pari ad un indice di copertura potenziale del 29%.
- *Micro Nidi.* Le strutture sono 2 e forniscono 20 posti, pari ad un indice di copertura potenziale dello 0,89%.
- *Nidi famiglia.* Le strutture sono 2 e forniscono 10 posti, pari ad un indice di copertura potenziale dello 0,44%.
- *Centri prima infanzia.* Non ci sono strutture di questo tipo.

Guardando i dati raccolti è evidente come il PdZ di Vigevano sia nettamente il più virtuoso per quel che concerne l'indice di copertura delle unità di offerta (Udo) per la prima infanzia: con il 30,3% di indice di copertura, non solo si

avvicina alla soglia definita dell'Ue ma quasi doppia gli indici degli altri due PdZ dell'ambito lomellino. Su questo dato incide il fatto che in questo Ambito la città di Vigevano spicchi per la sua popolazione – 63.268 abitanti – che la colloca per numero di abitanti come seconda città della provincia e undicesima della Lombardia. Questo fa sì che la disponibilità di strutture sia particolarmente elevata, potendo disporre di 17 strutture prima infanzia che forniscono 523 posti. Parlando in termini di utenza potenziale per le strutture Udo prima infanzia, il PdZ di Vigevano ha un ragguardevole numero di 2233 utenti individuabili nella fascia 0-2 anni.

La stessa longevità delle strutture ci permette di rilevare un altro dato interessante: la quasi totalità delle Udo prima infanzia del PdZ di Vigevano hanno alle spalle una lunga esperienza, fatto salvo 5 strutture che sono nate tra il 2011 e il 2013 (3 nel 2011, 1 nel 2012 e 1 nel 2013). Questo dato sta a significare che: a) sul territorio del PdZ le strutture “rodiate” sembrano avere un alto patrimonio di credibilità che consente loro di coprire le richieste di mercato b) il fabbisogno di Udo prima infanzia non è cresciuto in modo rilevante negli ultimi 5 anni c) la crisi economica ha effettivamente “saturato” il mercato, ha dissuasato dall'apertura di nuove strutture ma sembra non aver colpito eccessivamente in termini di mortalità delle Udo. Per questo ultimo aspetto bisogna registrare la chiusura di un asilo nido nel PdZ vigevanese, ubicato in Vigevano città.

In questo quadro sono gli asili nido a fornire la copertura maggiore: in tutto il distretto di Vigevano ci sono 19 asili che forniscono 648 posti. Considerando che la disponibilità totale dei posti – conteggiando tutte le altre strutture – è di 678 posti, possiamo affermare che l'asilo è ancora il punto di riferimento principale per quel che riguarda il soddisfacimento dei bisogni per la prima infanzia. Se guardiamo all'indice di copertura conteggiato per struttura, osserviamo come a livello di distretto vigevanese siano gli asili a coprire il 22,5% del fabbisogno, lasciando a realtà come i micro nidi, i nidi famiglia e i centri prima infanzia uno spazio marginale. Guardando alle realtà del PdZ di Vigevano possiamo evincere come sia Vigevano che le altre due cittadine, Cassolnovo (7091 abitanti) e Gambolò (10.125 abitanti), coprano il loro fabbisogno soprattutto grazie agli asili nido (15 per Vigevano e 2 ciascuno per Cassolnovo e Gambolò).

Soffermandoci al dato di maggiore profondità, ossia l'indice di copertura per città/paese emerge come nel PdZ di Vigevano, tranne Gravellona Lomellina (2.748 abitanti), tutte e tre le altre città abbiano degli indici di copertura per Udo prima infanzia molto elevati e in linea con gli obiettivi di Lisbona: Vigevano 31%, Cassolnovo 25,9% e Gambolò 34,6%. In tutti e tre i casi sono gli asili nido a fornire la quasi totalità della copertura espressa.

Per quel che concerne Gravellona – indice di copertura al 16,1% – è possibile suggerire una prima spiegazione a questo dato guardando alla sua collocazione geografica, che la pone a pochi km da distanza da Cassolnovo e Vigevano, centri urbani che possono offrire una maggiore disponibilità di strutture e posti prima

infanzia (la distanza Gravellona – Cassolnovo è di 5,5 km, quella Gravellona – Vigevano è di 7,4 km).

Interessante è il dato sul gestore dei nidi: su un totale di 19 strutture presenti nel PdZ di Vigevano, 9 sono comunali e il restante privati, definendo così come pubblica il 47% dell'offerta. Il numero di posti forniti dagli asili pubblici sono 375 su un totale di 648, pari al 57,9% del totale dei posti forniti all'interno del PdZ. Nonostante la numerosità delle strutture sia più bassa rispetto al privato, il pubblico copre comunque la maggior parte dell'offerta di posti fornita ai cittadini.

Soffermandoci sull'indice di copertura per le altre tre strutture possiamo evidenziare un dato importante e sostanzialmente omogeneo su tutto il territorio del distretto di Vigevano, ossia il bassissimo apporto in numero di posti dato dai micro nidi e dagli asili famiglia e la totale assenza dei centri famiglia.

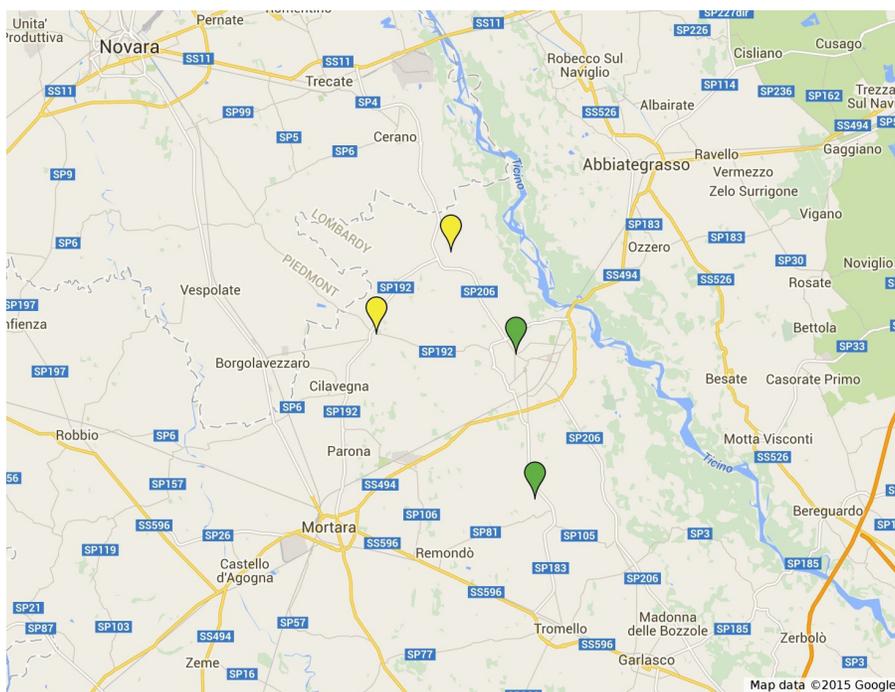


Figura 4. Ubicazione geografica dei servizi prima infanzia nel PdZ di Vigevano.

In giallo/grigio chiaro = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura < 30%

In verde/grigio argento = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura > 30%

In rosso/grigio scuro = Comuni in cui non è presente alcun servizio prima infanzia

Fonte: Google maps.

Tabella 3. Offerta/domanda e indici di copertura/saturazione/mobilità delle Udo servizi prima infanzia nei Comuni dell'ambito di Vigevano, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

COMUNE	BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI	TOT UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INFANZIA	BAMBINI ISCRITTI NON RESIDENTI NEL COMUNE	BAMBINI I N LISTA DI ATTESA	INDICE DI COPERTURA	INDICE DI SATURAZIONE	INDICE DI MOBILITA'
		N.	POSTI						
CASSOLNOVO									
2014/15	193	2	50	50	3	0	25,90%	100%	6,00%
2012	220	3	55	54	5	0	25%	108%	9,25%
2009	233	3	72	74	3	5	30,91%	102,77%	4,05%
2006	160	2	52	63	0	11	32,50%	121,15%	0%
GAMBOLO									
2014/15	260	2	90	71	11	0	34,61%	78,88%	15,49%
2012	273	2	90	84	11	0	32,96%	93,33%	13,00%
2009	316	2	90	90	17	0	28,48%	100%	18,88%
2006	279	1	60	61	15	-	21,50%	101,66%	25,49%
GRAVELLONA									
2014/15	93	2	15	-	-	-	16,12%	-	-
2012	85	2	10	-	-	-	11,76%	-	-
2009	82	0	0	-	-	-	0%	-	-
2006	66	0	0	-	-	-	0%	-	-
VIGEVANO									
2014/15	1687	17	523	379	18	124	31%	72,46%	4,74%
2012	1666	18	562	373	4	240	34%	66,37%	1,07%
2009	1752	15	486	367	5	242	28%	75,51%	1,36%
2006	1516	15	486	365	7	131	32%	75,10%	1,91%

Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si può calcolare il dato in quanto non si dispone di dati dal comune di Gravelлона.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Asl Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Per quel che concerne i dati sugli indici di saturazione e di mobilità dell'ambito di Vigevano, è necessario fare una piccola premessa concernente i dati raccolti. I dati presentati in questa ricerca non esauriscono l'intera popolazione delle strutture prima infanzia del PdZ di Vigevano dato che non è stato possibile

raccogliere i dati di tutte le Udo. In particolare ci riferiamo alle due strutture di Gravellona e a tre asili di Vigevano. Per Gravellona ha significato non poter calcolare nemmeno parzialmente né l'indice di saturazione né l'indice di mobilità del Comune; a livello di ambito l'impatto dell'assenza del dato è molto contenuta dato che parliamo di soli 15 posti su 678. Lo stesso vale per i tre asili di Vigevano. Il calcolo dei due indici per il Comune di Vigevano risulta parziale ma non inficia in alcun modo l'attendibilità del dato considerando che mancano solo tre strutture su un totale di 23 (vuol dire che è assente solo il 13% dell'intera popolazione delle Udo). Questo vale anche per il calcolo dei due indici a livello di ambito, dove possiamo contare su un dato estremamente ricco considerando che abbiamo raccolto i dati di ben 31 strutture sulle 36 presenti nel territorio del PdZ (l'86,1% della popolazione totale).

La linea del trend dell'indice di saturazione dei posti Udo prima infanzia nell'ambito di Vigevano ci mostra una netta differenza tra il dato pre crisi (2006-2009) e quello osservato nel corso degli anni in cui la crisi è stata più acuta (2009-2015). Il calo nella domanda, a fronte di una sostanziale stabilità nel numero di posti forniti (vedi trend indice di copertura, grafico 2), sembra essere strettamente legato a delle variabili macro economiche come il reddito disponibile dei cittadini e il tasso di disoccupazione (in particolare quella femminile).

Bisogna rilevare come le strutture presenti all'interno del PdZ di Vigevano funzionino grazie alla presenza di 74 addetti tra imprenditori/lavoratori, dipendenti e dipendenti di cooperative.

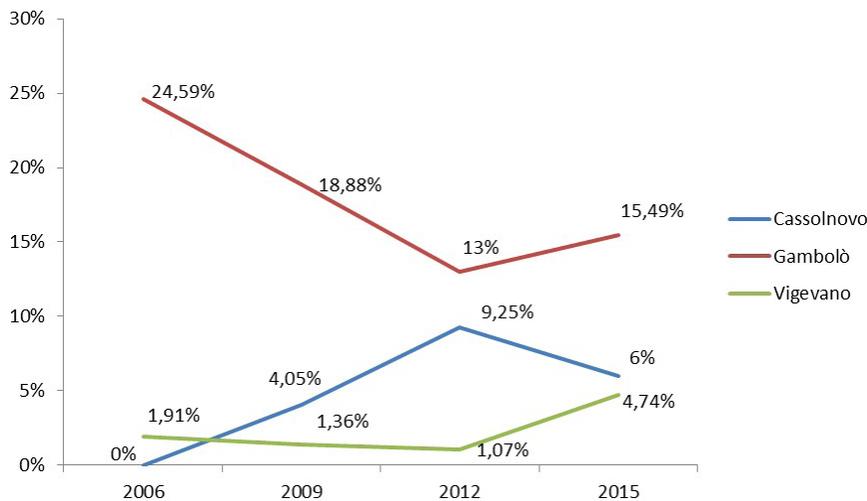


Grafico 7. Indice di saturazione posti Udo prima infanzia: trend 2006-2015. Ambito di Vigevano.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Il dato disaggregato per comune dell'indice di saturazione ci fornisce altre indicazioni interessanti rispetto all'utilizzo dei servizi prima infanzia all'interno dell'ambito.

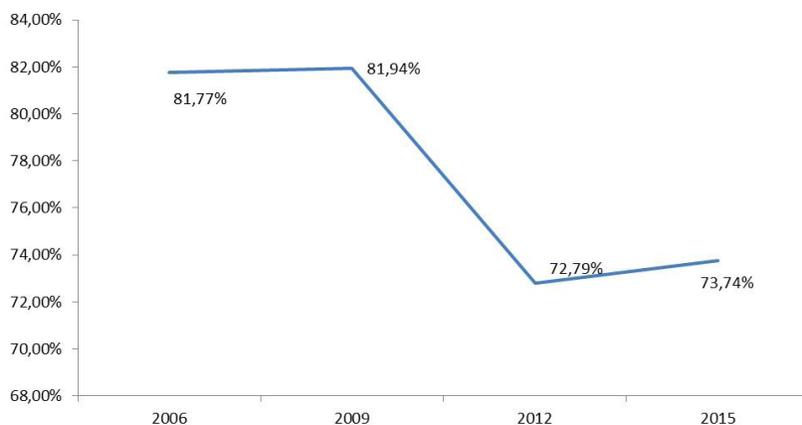


Grafico 8. Indice di saturazione. Confronto tra comuni dell'ambito di Vigevano 2006-2015.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Il dato dei comuni con delle Udo prima infanzia rileva anche qui un trend in calando a partire dal 2009 (con l'eccezione del 2012), in prossimità con l'esplosione della crisi. L'indice di saturazione di Gambolò e Cassolnovo ha dei picchi elevatissimi, con addirittura percentuali superiori al 100%, mostrando anche qui come alcune strutture usufruiscono della possibilità di accogliere un numero maggiore di bambini rispetto al numero di posti disponibili (il limite previsto per legge è un aumento massimo pari al 20% dei posti previsti). Il dato sulla saturazione è probabilmente legato anche al fatto che una delle due strutture di Cassolnovo può vantare uno standard qualitativo elevato attestato da certificazione ISO 9000.

Il dato di Vigevano città, anche se non completo, mostra comunque un indice di saturazione particolarmente elevato e sostanzialmente costante; un trend che è confermato anche dal numero di bambini segnalati in lista di attesa per l'anno 2015.

Se ci soffermiamo sull'indice di mobilità vediamo come nel corso degli anni non segua un trend ben definito ma piuttosto sia delineato da un percorso oscillante. Il dato più evidente è la crescita della mobilità nel corso del 2015, con un numero in valore assoluto di bambini pari a 30 unità, che si muovono soprattutto verso le Udo di Vigevano e Gambolò. Ciò che emerge in modo evidente è comunque il livello molto basso di mobilità che registriamo all'interno dell'ambito, dato legato alla "conformazione" dell'ambito stesso. Tranne la cittadina di Gravellona, l'ambito è formato da due comuni di media grandezza e la città di Vigevano (la seconda della provincia per abitanti), ossia comuni che possono fornire una gamma ampia di servizi e così ridurre anche la propensione alla mobilità dei cittadini per usufruire dei servizi di welfare, in questo caso nel settore della prima infanzia.

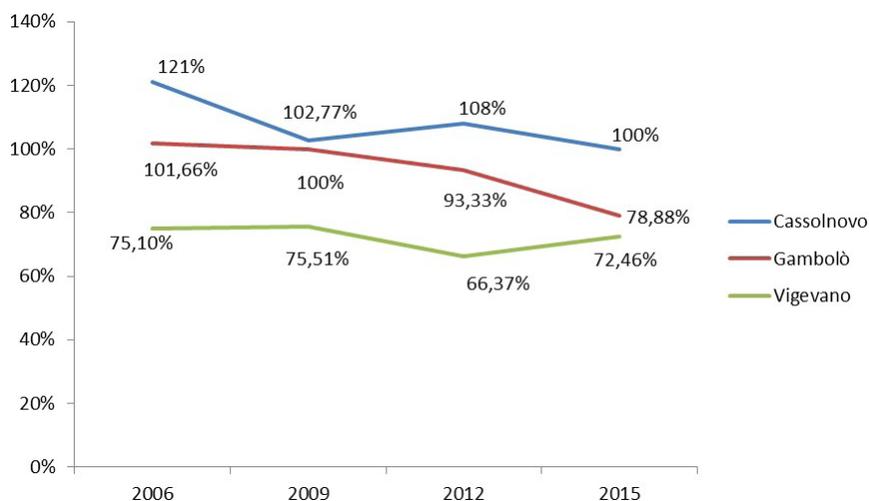


Grafico 9. Indice di mobilità posti Udo prima infanzia: trend 2006-2015. Ambito di Vigevano.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Se guardiamo all'indice di mobilità disaggregato per Comuni con Udo, possiamo rilevare alcune particolarità.

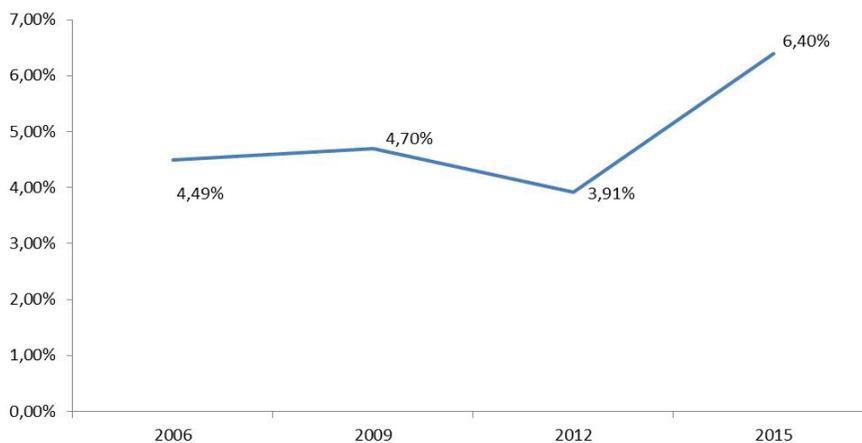


Grafico 10. Indice di mobilità. Confronto tra comuni dell'ambito di Vigevano 2006-2015.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Prima di tutto osserviamo come il Comune con una maggiore propensione a ricevere utenti da fuori il proprio territorio sia quello di Gambolò. Il dato interes-

sante è però il crollo costante di questa percentuale (tranne una lieve risalita nel 2015) che è probabilmente imputabile all'apertura di nuove strutture nei comuni limitrofi che hanno ridotto il bacino potenziale di utenti extra comunali. Il Comune di Cassolnovo ha invece registrato un lieve aumento nel corso degli anni ma che se osservato in termini assoluti risulta essere veramente marginale (3 bambini nel 2009, 5 nel 2012 e 3 nel 2015). Interessante è il dato di Vigevano città che invece vede un indice di mobilità praticamente nullo, ossia è estremamente raro che bambini non residenti nel Comune si muovano verso Vigevano per utilizzare questi servizi. Anche in questo caso questo dato sembra poter essere spiegato dal fatto che l'offerta per questi servizi è esaurita dalla domanda interna al territorio comunale.

Cassolnovo

La città di Cassolnovo ha offerto nel corso degli anni presi in considerazione un numero di posti Udo prima infanzia abbastanza stabile (tranne il picco del 2006), frutto di un numero di strutture oscillante tra le 2 e le 3 nel corso degli anni. L'indice di saturazione si è mantenuto molto alto e costante negli anni; infatti, osservando il numero di bambini iscritti, possiamo vedere come l'offerta di posti sia sempre andata esaurita nel tempo, tanto da dare vita, in due dei quattro periodi osservati, a liste d'attesa. Il fatto che in alcuni anni l'indice di saturazione superi il 100% può essere spiegato con tre ordini di fattori: 1) alcune strutture decidono di usufruire della possibilità concessa loro per legge di avere un numero di bambini frequentanti superiore ai posti autorizzati, purché non superiore al 20% del totale previsto; 2) alcune discrepanze possono essere spiegate dalla mobilità dei bambini iscritti durante l'anno 3) infine, altro fenomeno da considerare è quello delle doppie iscrizioni fatte dalle famiglie.

L'indice di mobilità si rivela alquanto basso, passando dallo 0 del 2006 al 6% del 2015; in valore assoluto il numero di bambini che si spostano da altri comuni verso Cassolnovo è estremamente esiguo.

Il fatto che ci sia una forte discrepanza tra l'indice di copertura (25,90%) e l'indice di saturazione (100%) sta a significare che il primo dato, da solo, non ci dice molto rispetto alle reali necessità del territorio e alle modalità d'incontro tra domanda e offerta. Il primo dato è quindi un indicatore di una domanda potenziale assolutamente teorica, questo perché il dato empirico ci dimostra che solo una porzione esigua della popolazione 0-2 usufruisce o cerca di usufruire realmente del servizio (numero di iscritti più liste di attesa), mentre un'altra fetta – numericamente ben più ampia – tende ad affidarsi ad altri strumenti di cura, in primis quella familiare. Se è vero che notiamo un calo nell'indice di saturazione passando dal periodo pre crisi a quello della crisi, è anche vero che la forbice tra indice di copertura e indice di saturazione è alquanto costante, rilevando così come le abitudini di cura siano abbastanza radicate.

Gambolò

La città di Gambolò propone uno scenario abbastanza simile rispetto a quello di Cassolnovo. L'offerta di posti Udo nel corso degli anni è assolutamente costante, con l'unico cambiamento intercorso tra il 2006 e il 2009 con l'apertura di un nuovo asilo. Anche a Gambolò l'indice di saturazione è molto elevato, arrivando anche a superare il 100% nella rilevazione dell'anno 2006. La maggiore differenza rispetto a Cassolnovo è data dall'indice di mobilità rispetto all'Udo, che è non solo elevato in termini percentuali ma molto costante nel corso degli anni. Difatti possiamo osservare come in termini assoluti ci siano molti più bambini che si spostano da altri comuni verso Gambolò. Purtroppo, non avendo a disposizione i dati sulla provenienza dei bambini è difficile dire con certezza il perché di questo dato, ma è altamente probabile che questo indice di mobilità così rilevante sia dovuto alla capacità di Gambolò di raccogliere utenti dai piccoli comuni limitrofi che, per la maggior parte, appartengono ad un altro ambito (il Piano di Zona di Garlasco).

Sebbene la differenza tra indice di copertura e indice di saturazione sia più contenuta rispetto al dato di Cassolnovo, anche qui registriamo una notevole discrepanza tra i due dati con le strutture utilizzate al massimo che coprono solo una piccola quota della domanda potenziale dell'area. L'elemento interessante è legato al fatto che, ad ogni modo, la domanda reale è completamente coperta considerando che le liste d'attesa dei due asili sono azzerate (e questo è un dato costante nel corso degli anni rilevati).

Vigevano

Vigevano città ha visto nel corso degli anni una crescita abbastanza considerevole dei posti prima infanzia disponibili – passando da 486 a 523 –, seguendo così una certa crescita nel trend demografico della platea di utenti potenzialmente interessati a questi servizi. Fatta eccezione per l'anno 2015, il numero di bambini provenienti da altri comuni è abbastanza esiguo, mostrando così come l'offerta Udo prima infanzia sia saturata all'interno dei confini amministrativi della città. Tranne per l'anno in corso l'indice di mobilità si è sempre attestato poco sopra l'1%, il dato più basso dell'intero ambito lomellino.

Molto alto è anche l'indice di saturazione che, fatta eccezione per l'anno 2012, si colloca sempre al di sopra del 70%. Osservando l'elevato numero di bambini presenti nelle liste d'attesa e considerando che ci manca il dato di tre asili (per un totale di 49 posti potenziali) è possibile ipotizzare che il dato dell'indice di saturazione possa in realtà abbondantemente superare l'80%, attestandosi così su percentuali molto più vicine a quelle delle altre città dell'ambito.

4.2. AMBITO DI MORTARA³

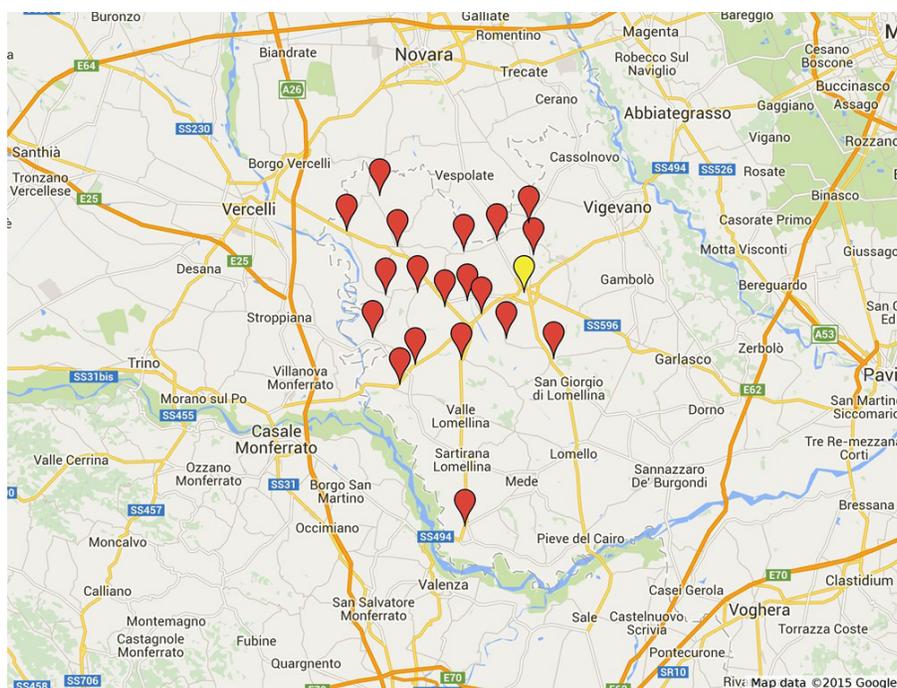


Figura 5. Rappresentazione geografica dei Comuni che appartengono al PdZ di Mortara.

Punto giallo/grigio chiaro = Comune capofila (Mortara)

Punti rossi/grigio scuro = Tutti gli altri Comuni che appartengono all'ambito di Mortara

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL e Piani di Zona 2015.

Il PdZ di Mortara presenta un totale di 5 strutture Udo che forniscono 155 posti, coperti con 3 asili nido, un micro nido e 1 nido famiglia. Questa è la suddivisione delle strutture:

- *Asili nido.* Le strutture sono 3 e forniscono 140 posti, pari ad un indice di copertura potenziale del 14,63%.
 - *Micro Nidi.* C'è 1 sola struttura e fornisce 10 posti, pari ad un indice di copertura potenziale dell'1%.
 - *Nidi famiglia.* C'è 1 sola struttura e fornisce 5 posti, pari ad un indice di copertura potenziale dello 0,52%.
 - *Centri prima infanzia.* Non ci sono strutture di questo tipo
- Come scritto precedentemente, l'indice di copertura del PdZ di Mortara è il

³ Per l'Ambito di Mortara non è stato possibile avere i dati per calcolare l'indice di saturazione e l'indice di mobilità.

più basso nel distretto di Vigevano ed è tra i più bassi tra i 9 PdZ del territorio ASL di Pavia, davanti soltanto ai PdZ di Corteolona e Casteggio. Bisogna però specificare che con i suoi 958 bambini tra 0 e 2 anni è il PdZ del distretto di Vigevano con la numerosità più bassa di utenti potenziali.

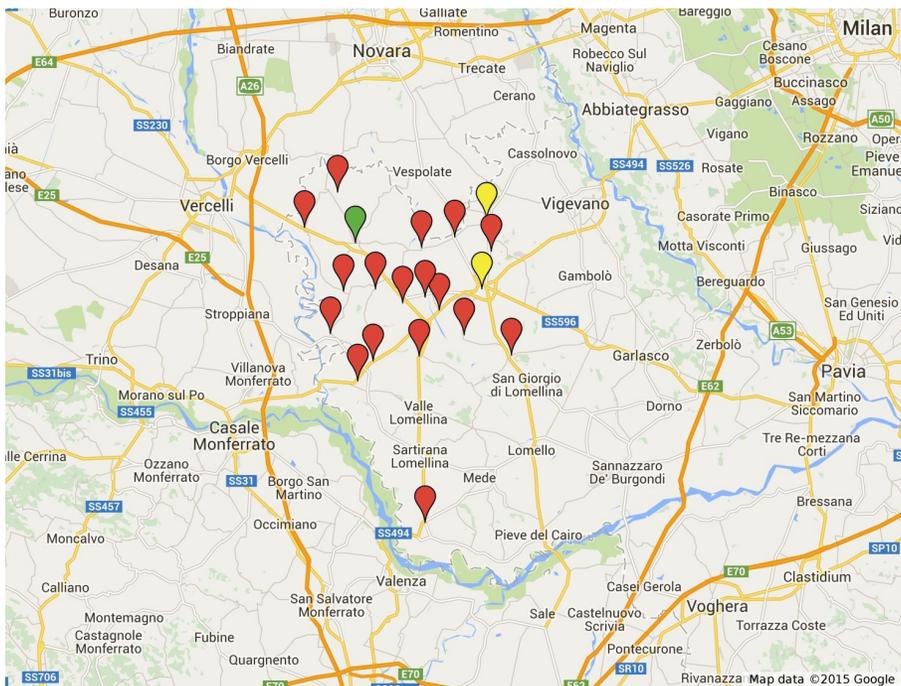


Figura 6. Ubicazione geografica dei servizi prima infanzia nel PdZ di Mortara.

In giallo/grigio chiaro = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura < 30%

In verde/grigio argento = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura >30%

In rosso/grigio scuro = Comuni in cui non è presente alcun servizio prima infanzia

Fonte: Google Maps.

Anche in questo PdZ la copertura è assicurata soprattutto dai tre asili nido dislocati nei centri maggiori dell'area, ossia Mortara (15.712 abitanti), Cilavegna (5.631 abitanti) e Robbio (6.095 abitanti). Nonostante il maggior indice di copertura fornito dagli asili nido rispetto agli altri tipi di struttura, tale indice si posiziona abbondantemente lontano dai valori del PdZ di Vigevano che è il solo a collocarsi vicino agli standard definiti da Lisbona. In tutti e tre i casi, l'ente gestore della struttura è il comune, evidenziando come la quasi totalità della copertura Udo sia fornita dal pubblico. Guardando l'indice di copertura per struttura, osserviamo come gli asili nido si attestino attorno al 14%, anche in questo caso

staccando abbondantemente micro nidi e nidi famiglia che si fermano, rispettivamente, ad un indice di copertura dell'1% e dello 0,5%.

Per quel che concerne la mortalità/natalità delle strutture, registriamo per il Pdz di Mortara la chiusura di una struttura a fine 2013: un asilo nido presente in Mortara città. Per il resto osserviamo una minore anzianità delle strutture rispetto al Pdz di Vigevano, con asili nido, micro nido e nidi famiglia nati tutti tra il 2011 e il 2013; fatta eccezione per due strutture nate nel 2002 e nel 2004. Non casualmente queste due strutture più longeve sono i due asili nido comunali presenti a Cilavegna e Robbio. Il sorgere di nuove strutture in anni relativamente recenti, o comunque anni compresi all'interno della forbice definita dalla crisi economica globale (2009-2014), significa che in qualche modo il territorio del Pdz di Mortara aveva bisogno di una maggiore copertura dal punto di vista dell'offerta, probabilmente anche a causa di una certa dispersione territoriale rispetto all'ambito di competenza del Pdz.

Osservando più nel dettaglio le cittadine che hanno nel loro territorio amministrativo delle Udo, vediamo come sia possibile rilevare alcune difformità. Cilavegna presenta un indice di copertura del 29%, un dato ragguardevole che la colloca non lontano dalla soglia "ideale" del 33%; qui l'asilo nido ha un indice di copertura del 25,7% a cui si affianca il 3,67% della copertura fornita da 1 asilo famiglia. L'indice di copertura più alto del Pdz spetta a Robbio che con un indice del 41,28% si pone abbondantemente sopra la soglia del 33% e si colloca al secondo posto, dopo Sannazzaro, come indice di copertura dei servizi prima infanzia all'interno dell'intero distretto di Vigevano. A Robbio l'intero indice è rappresentato dalla copertura fornita dall'asilo nido.

Abbastanza rilevante è il dato di Mortara che presenta un indice molto più basso (17,81%) se comparato a quello delle altre due cittadine del Pdz, benché in termini di strutture rappresenti l'offerta prima infanzia più variegata; sul territorio comunale sono infatti presenti un asilo nido, un micro nido e un nido famiglia.

Tabella 4. Offerta/domanda e indici di copertura/saturazione/mobilità delle Udo servizi prima infanzia nei Comuni dell'ambito di Mortara,⁴ anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006

COMUNE	BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI	TOT UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INFANZIA	BAMBINI ISCRITTI NON RESIDENTI NEL COMUNE	BAMBINI IN LISTA DI ATTESA	INDICE DI COPERTURA	INDICE DI SATURAZIONE	INDICE DI MOBILITÀ
		N.	POSTI						
CILAVEGNA									
2014/15	136	2	40	-	-	-	29,41%	-	-
2012	144	2	40	-	-	-	27,78%	-	-
2009	167	2	55	-	-	-	32,93%	-	-
2006	143	2	50	-	-	-	34,96%	-	-
MORTARA									
2014/15	393	2	70	-	-	-	17,81%	-	-
2012	345	2	93	-	-	-	26,95%	-	-
2009	393	2	58	-	-	-	14,75%	-	-
2006	405	3	72	-	-	-	17,77%	-	-
ROBBIO									
2014/15	109	1	45	-	-	-	41,28%	-	-
2012	142	1	45	-	-	-	31,69%	-	-
2009	144	1	45	-	-	-	31,25%	-	-
2006	134	1	45	-	-	-	33,58%	-	-

Legenda: Dove c'è il trattino significa che non si può calcolare il dato in quanto non si dispone di dati sufficienti dai comuni di Cilavegna, Mortara e Robbio.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Asl Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Cilavegna

Il dato inerente l'indice di copertura per il Comune di Cilavegna mostra come questo sia abbastanza elevato (vicino alla soglia ottimale del 33% definita a Lisbona) ma anche il fatto che, nel corso della serie storica analizzata, ha subito un declino costante, salvo l'impennata avuta nel corso del 2014/2015. Tale crescita è dovuta al calo nel numero di utenti potenziali della fascia 0-2 a fronte di un numero costante di Udo che forniscono 40 posti (un numero in calo rispetto al periodo 2006-2009)

⁴ Non è stato possibile calcolare l'indice di saturazione e l'indice di mobilità perché non si dispone dei dati necessari.

Mortara

L'indice di copertura di Mortara si è mantenuto abbastanza costante e basso nel corso degli anni, fatta eccezione per il periodo rilevato nel 2012, con un'impennata legata al notevole aumento dei posti Udo disponibili e al contemporaneo calo nel numero degli utenti potenziali. Il 2012 sembra essere un periodo "deviante" rispetto alla normalità del caso di Mortara, dato che nel corso degli altri anni analizzati tutti i dati si mostrano alquanto costanti (in particolare il numero di utenti potenziali).

Robbio

Il Comune di Robbio è quello che, nell'Ambito di Mortara, mostra nel corso degli anni analizzati la maggiore continuità rispetto ai dati presi in esame. L'unica Udo presente, l'asilo comunale, è la sola struttura presente nel corso della serie storica analizzata e continua a fornire un numero costante di posti disponibili (45). L'indice di copertura si è mantenuto assolutamente costante ed elevato nel corso del periodo 2006-2012, registrando però una crescita notevole nel corso dell'anno 2014/15 salendo fino al 41,28% (quasi 10 punti percentuali in più) a causa di una contrazione abbastanza marcata nel numero degli utenti potenzialmente interessati al servizio.

4.3. AMBITO DI GARLASCO

Il PdZ di Garlasco presenta un totale di 8 strutture Udo che forniscono 213 posti, coperti con 6 asili nido e 2 micro nidi. Le strutture sono così suddivise:

- *Asili nido*. Le strutture sono 6 e forniscono 194 posti, pari ad un indice di copertura potenziale del 16,66%.
- *Micro Nidi*. Le strutture sono 2 e forniscono 19 posti, pari ad un indice di copertura potenziale dell'1,63%.
- *Nidi famiglia*. Non ci sono strutture di questo tipo.
- *Centri prima infanzia*. Non ci sono strutture di questo tipo.

L'indice di copertura del PdZ non è particolarmente elevato, essendo pari al 18,3%, collocandosi poco sopra quello di Mortara. Gli asili nido offrono l'indice di copertura maggiore (16,6%) come risultato di 6 strutture sparse sul territorio del PdZ e così divise: 2 a Garlasco e Mede, 1 a Dorno, Gropello Cairoli, e Sannazzaro. Di questi 6 asili ben 5 sono pubblici (83,3%); l'unica eccezione è il secondo asilo presente a Garlasco. Il pubblico fornisce quindi 172 posti in asilo nido su un totale di 194 disponibili (89,7%).

In questo PdZ c'è una maggiore dislocazione abitativa in centri medio-piccoli capaci di fornire una struttura stabile e con "alta" ricettività come l'asilo nido:

Garlasco (9.819 abitanti), Mede (6.919 abitanti), Sannazzaro (5.920 abitanti), Gropello (4.598 abitanti), Dorno (4.684 abitanti). Escluso il comune di Trosmello (3.811 abitanti) con 96 bambini tra 0 e 2 anni, tutti i comuni che non hanno una struttura ricettiva per la prima infanzia hanno meno di 50 bambini all'interno della fascia d'età considerata.

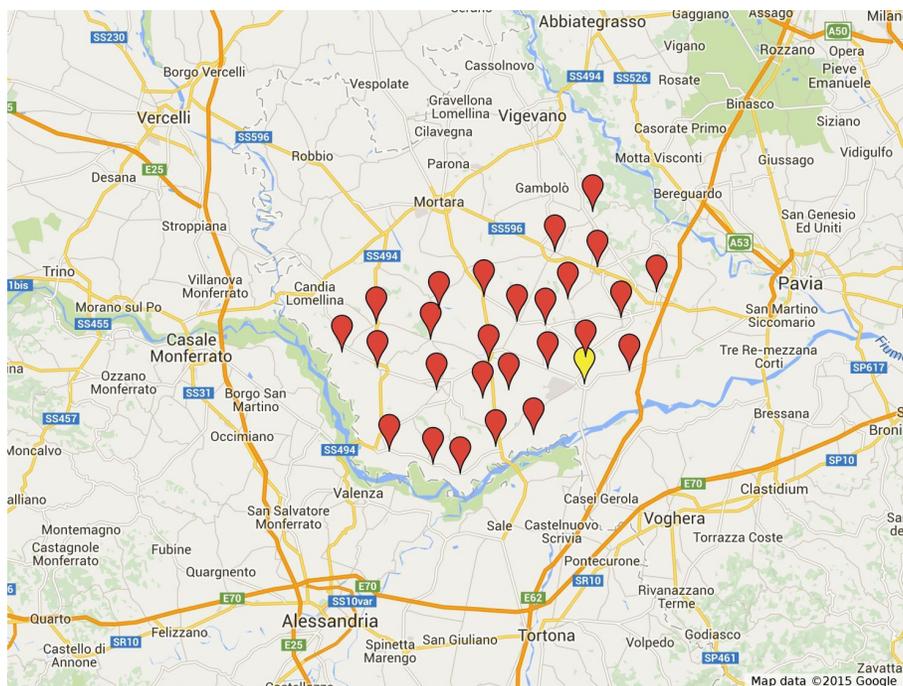


Figura 7. Rappresentazione geografica dei Comuni che appartengono al PdZ di Garlasco.

Punto giallo/grigio chiaro = Comune capofila (Garlasco)

Punti rossi/grigio scuro = Tutti gli altri Comuni che appartengono all'ambito di Garlasco

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ASL e Piani di Zona 2015.

L'indice di copertura più elevato spetta a Sannazzaro che con il 44,24% (fornito solo dall'asilo nido) ha l'indice più elevato del PdZ e dell'intero distretto di Vigevano, collocandosi anche ai primi posti nell'intera provincia di Pavia. Molto elevate sono anche le percentuali di copertura di Garlasco (33,6%), Mede (28,3%) e Ottobiano (60%); in quest'ultimo caso la presenza del micro nido copre potenzialmente quasi tutta la popolazione tra 0-2 anni del comune.

Il PdZ di Garlasco è quello che presenta strutture con maggiore longevità; fatto salvo il micro nido di Mede nato nel 2014, tutte le altre Udo hanno alle spalle almeno 6 anni di attività. Questo significa che se la crisi ha ovviamente portato a una contrazione della domanda di posti prima infanzia, le strutture già radicate

nel territorio sembrano essere state in grado di resistere alla contrazione dei redditi e all'aumento della disoccupazione, rispondendo alle esigenze del territorio.

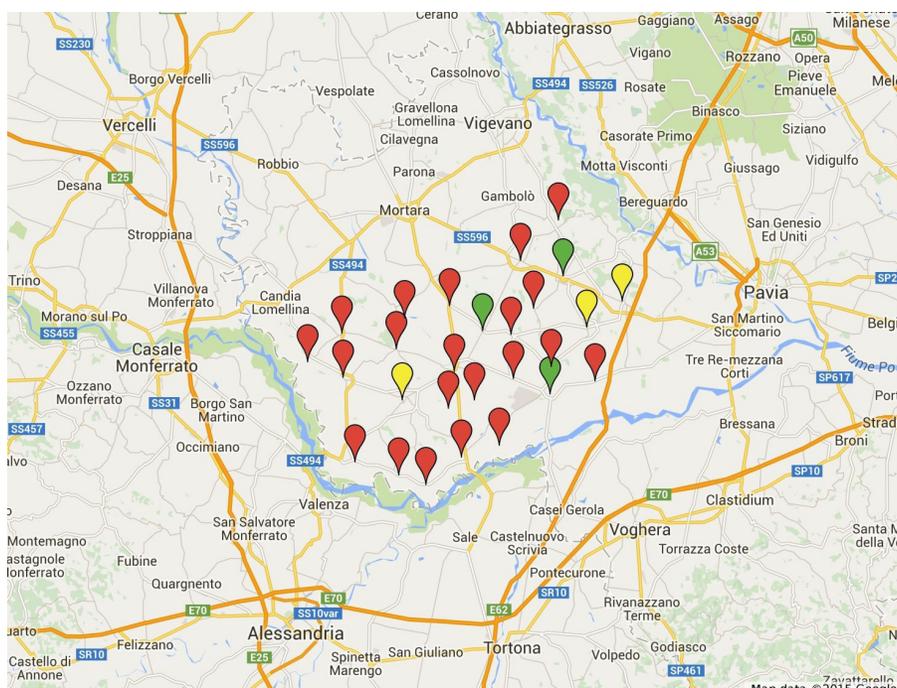


Figura 8. Ubicazione geografica dei servizi prima infanzia nel PdZ di Garlasco.

In giallo/grigio chiaro = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura < 30%

In verde/grigio argento = Comuni in cui è presente uno o più servizi prima infanzia con indice di copertura > 30%

In rosso/grigio scuro = Comuni in cui non è presente alcun servizio prima infanzia

Fonte: Google Maps

Tabella 5. Offerta/domanda e indici di copertura/saturazione/mobilità delle Udo servizi prima infanzia nei Comuni dell'ambito di Garlasco, anni 2014/2015, 2012, 2009, 2006.

COMUNE	N. BAMBINI 0-2 ANNI RESIDENTI	TOT UDO PRIMA INFANZIA		BAMBINI ISCRITTI NELLE UDO PRIMA INFANZIA	BAMBINI ISCRITTI NON RESIDENTI NEL COMUNE	BAMBINI IN LISTA DI ATTESA	INDICE DI COPERTURA	INDICE DI SATURAZIONE	INDICE DI MOBILITÀ
		N.	POSTI						
DORNO									
2014/15	118	1	24	26	12	0	20,30%	108%	46,15%
2012	111	1	24	33	5	7	21,62%	137,50%	15,15%
2009	120	1	24	23	2	0	20%	95,83%	8,69%
2006	120	1	24	28	4	2	20%	116,66%	14,28%
GARLASCO									
2014/15	205	2	69	23	0	10	33,60%	33,33%	0%
2012	216	3	72	26	3	0	33,31%	36,11%	11,53%
2009	221	2	69	30	0	4	31,22%	43,47%	0%
2006	217	1	47	30	1	10	21,65%	63,83%	3,33%
GROPELLO									
2014/15	114	1	21	30	0	7	18,42%	142,85%	0%
2012	111	1	21	28	3	5	18,91%	133,33%	10,71%
2009	116	2	29	43	2	18	25%	148,27%	4,76%
2006	97	2	29	19	1	0	29,89%	65,51%	5,26%
MEDE									
2014/15	141	2	40	7	3	2	28,63%	17,50%	42,85%
2012	154	1	30	23	5	4	19,84%	76,66%	21,73%
2009	158	1	30	28	4	10	19%	93,33%	14,28%
2006	176	1	30	22	7	9	17%	73,33%	31,81%
OTTOBIANO									
2014/15	15	1	9	7	7	0	60%	77,70%	100%
2012	28	1	9	9	6	0	32%	100%	66,66%
2009	28	1	9	9	4	0	32%	100%	44,44%
2006	25	1	9	6	2	0	36%	66,66%	33,33%
SANNAZZARO									
2014/15	113	1	50	8	3	0	44,24%	16%	37,50%
2012	116	1	50	25	8	0	43%	50%	32%
2009	130	1	50	28	12	0	38,46%	56%	42,85%
2006	132	1	50	29	6	0	37,87%	52%	20,68%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Asl Pavia e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Per l'anno 2015 possiamo osservare come l'indice di saturazione all'interno dell'ambito di Garlasco sia abbastanza basso, non riuscendo a raggiungere nemmeno la metà dei posti disponibili (si ferma infatti ad un 47,41%). Lo stesso dato inerente le liste di attesa 2015 conferma un livello più basso di richieste, con solo 19 bambini nelle liste di tutto il territorio dell'ambito. Questo dato, più di altri, sembra spiegarci quanto, a fronte di una offerta di posti Udo prima infanzia sostanzialmente costante – anzi, in lieve crescita se guardiamo l'indice di copertura 2015 –, ci sia stata una notevole contrazione della domanda da parte delle famiglie nel territorio del PdZ di Garlasco. Questo dato va molto probabilmente collegato alla fase più acuta della crisi economica che ha influenzato le scelte delle famiglie per quel che concerne le spese nel settore welfare prima infanzia.

Per l'anno 2015 le strutture prima infanzia dell'ambito di Garlasco funzionano grazie alla presenza di 15 unità lavorative (imprenditori/lavoratori, dipendenti e dipendenti di cooperative).

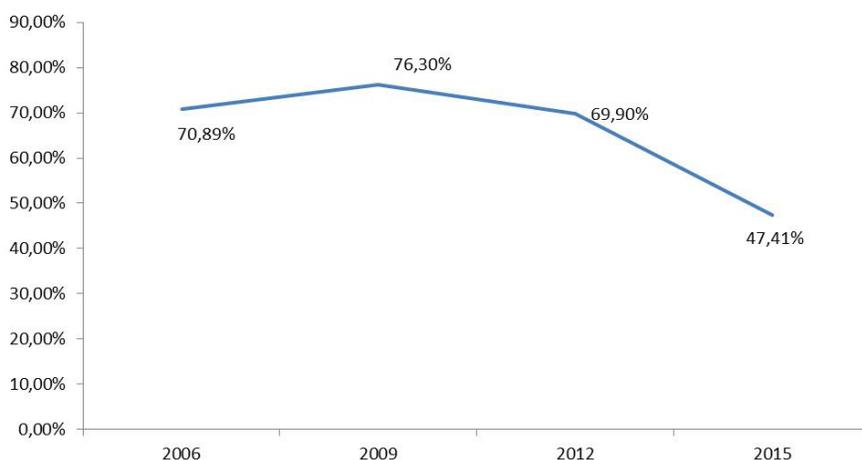


Grafico 11. Indice di saturazione posti Udo prima infanzia: trend 2006-2015. Ambito di Garlasco.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Dal grafico si evince con chiarezza quanto nel corso degli anni si sia delineato un trend chiaramente negativo. Nel periodo pre crisi che può essere compreso nell'intervallo 2006-2009, vediamo come l'indice di saturazione dei posti Udo prima infanzia sia cresciuto esponenzialmente, quasi a raggiungere la notevole soglia dell'80%. A seguito di questo picco osserviamo l'inizio della fase declinante, che si colloca proprio nel periodo di inizio della grande crisi economica, quindi dell'aumento della disoccupazione (specialmente femminile) e della contrazione dei redditi. Vediamo come l'indice di saturazione nel giro di 6 anni crolli dal picco del 76,30% al 47,41%, raggiungendo così la sua soglia minima.

All'interno del territorio del PdZ di Garlasco è interessante osservare il dato disaggregato di alcuni singoli comuni. Se il comune di Garlasco sembra seguire un trend decisamente negativo cominciato nel 2009 con il crollo dell'indice di saturazione tra il 2006 e il 2009 e che si è poi attestato su valori attorno al 30% negli anni successivi, sono il comune di Mede e quello di Sannazzaro a rilevare il crollo più evidente e repentino all'interno del territorio dell'ambito. A Mede l'indice di saturazione è crollato nel triennio 2012-2015 dal 76,66% al 17,50%, con una riduzione netta – in valore assoluto – di due terzi degli utenti presenti nelle strutture Udo (da 23 a 7 bambini). Così è stato anche per il Comune di Sannazzaro che ha visto nel corso di questa serie storica il crollo degli utenti presenti nelle sue Udo (in questo caso l'asilo nido comunale): anche qui il calo è netto passando da un indice di saturazione del 50% nel 2012 ad uno del 16% nel 2015, con un calo di due terzi degli utenti presenti (25 nel 2012 e 8 nel 2015). Tutte le altre strutture presenti nel territorio seguono invece dei trend molto più stabili, con casi di completo esaurimento dei posti disponibili lungo tutto l'arco del periodo storico considerato.

In alcune realtà come Gropello rileviamo addirittura il dato di un indice di saturazione superiore al 100% dovuto alla possibilità per le Udo di accogliere un numero superiore di bambini rispetto alla capienza prevista dalla struttura; questo sovrannumero è definito come il 20% massimo aggiuntivo rispetto ai posti autorizzati della struttura stessa.

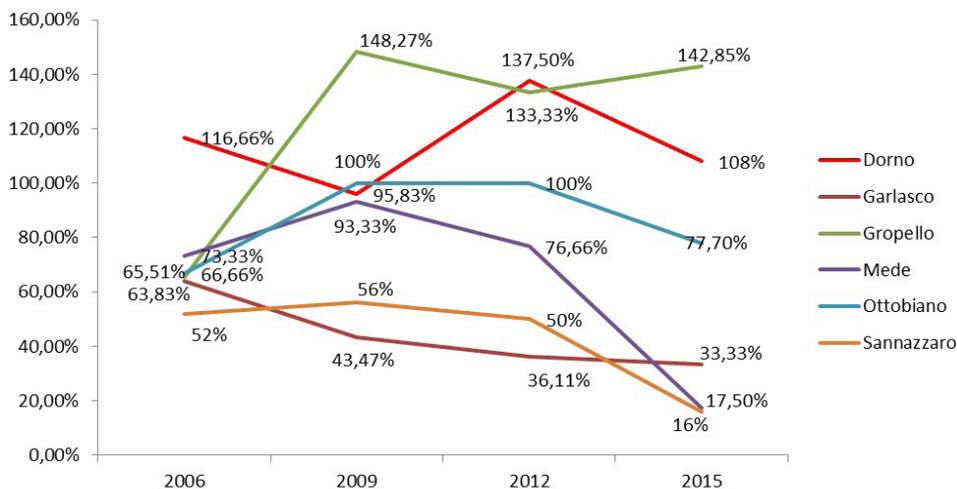


Grafico 12. Indice di saturazione.

Confronto tra i comuni dell'ambito di Garlasco 2006-2015.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT e Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Se guardiamo al dato delle singole strutture osserviamo come nel 2015, tranne Sannazzaro, Mede e Garlasco, le altre strutture hanno degli indici di saturazione notevoli, con il caso abbastanza eclatante di Gropello che non solo è in crescita – dato

in controtendenza – ma raggiunge un livello di saturazione superiore al 100%, segnalando degli evidenti motivi strutturali (posizionamento geografico, popolazione 0-2 in crescita, livello qualitativo alto della struttura) alla base di questo risultato. Guardando alla serie storica vediamo come tutti i Comuni, con l'eccezione per l'apunto di Gropello, sono andati incontro a partire dal 2012, a un trend negativo e a una contrazione del numero di bambini iscritti con conseguente calo dell'indice di saturazione (in alcuni casi come Sannazzaro e Mede il crollo è alquanto accentuato).

Interessante è anche il dato inerente l'indice di mobilità verso le strutture prima infanzia dell'ambito. Osservando il dato medio e il suo trend nel corso del periodo 2006-2015 possiamo evincere come dopo un periodo di sostanziale stabilità, abbiamo una crescita notevole tra il 2009 e il 2012 e un rafforzamento di tale aumento fino al 2015, dove il dato si attesta su un notevole 24,5%. Questo dato ci dice che c'è un ragguardevole indice di mobilità interna al territorio dell'ambito, elemento che non stupisce se guardiamo all'indice di saturazione di strutture come Dorno, Gropello e Ottobiano. Tale dato non è totalmente inaspettato considerando la consistenza demografica di questi paesi, ritenendo così abbastanza prevedibile il fatto che ricevano utenti anche dai piccoli paesi del circondario. Giova ricordare l'alta dispersione demografica sia della Provincia di Pavia che in particolare della Lomellina, dove la popolazione è suddivisa soprattutto in piccoli centri. Questo è il caso del PdZ di Garlasco che raccoglie al suo interno ben 27 Comuni.

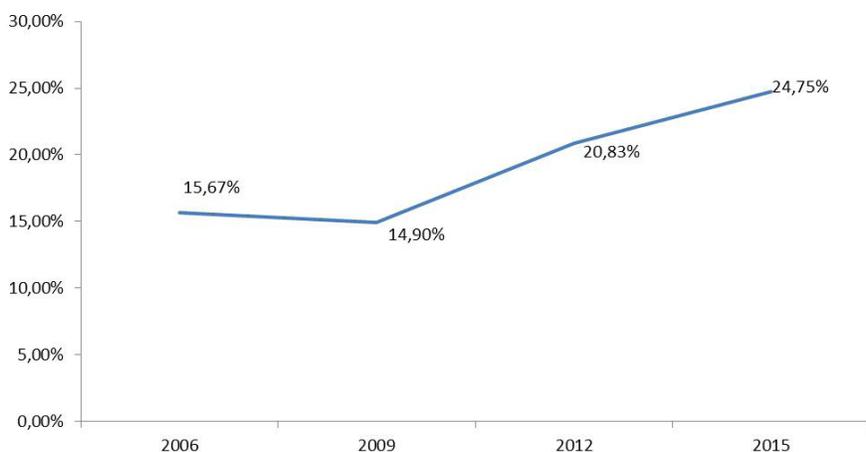


Grafico 13. Indice di saturazione posti Udo prima infanzia: trend 2006-2015. Ambito di Garlasco.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Rilevante è anche la comparazione dell'indice di mobilità tra i Comuni che hanno nel loro territorio una Udo prima infanzia.

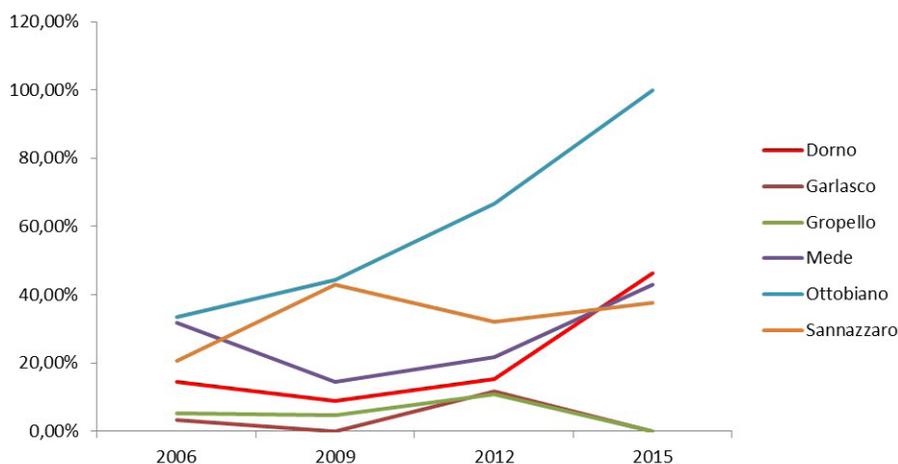


Grafico 14. Indice di mobilità. Confronto tra i comuni dell'ambito di Garlasco 2006-2015.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Piani di Zona 2014/15, 2012, 2009, 2006.

Dal confronto inter comunale appare alquanto interessante il dato inerente l'Udo di Ottobiano. Assistiamo, a partire dal 2006, ad una costante crescita nel numero di utenti provenienti da altri comuni fino a raggiungere l'apice nell'anno 2015 quando tutti gli utenti della struttura hanno una provenienza extra comunale. Se analizziamo la provenienza dei bambini vediamo che arrivano tutti da una fascia di comuni limitrofi ad Ottobiano: 4 arrivano da San Giorgio Lomellina (3,9 km), 1 da Lomello (5 km), 1 da Tromello (7,4 km) e 1 da Cernago (7,4 km). Tutti i comuni di provenienza, oltre ad essere compresi in un raggio chilometrico molto ristretto rispetto ad Ottobiano, sono tutti sprovvisti di Udo prima infanzia. La struttura di Ottobiano sembra perciò svolgere una funzione di raccolta e di punto di riferimento (una sorta di "hub") per i comuni della fascia immediatamente circostante.

Altra Udo che accoglie un numero rilevante di bambini provenienti da altri comuni è quella di Dorno che registra nel 2015 un aumento netto passando da un indice di mobilità del 15% a uno del 46%. Sono infatti ben 12 i bambini che trovano spazio in questa struttura e provengono tutti da comuni limitrofi, compresi in una fascia di 11 km. Le Udo di Mede e Sannazzaro vedono un indice di mobilità che si attesta per entrambe attorno al 40% – dato anche questo rilevante – e che risalta particolarmente perché sono le due strutture che hanno un indice di saturazione estremamente basso.

Garlasco e Gropello spiccano invece per il dato contrario, ossia nel 2015 non hanno bambini provenienti da altri Comuni. Nel caso di Gropello ci troviamo dinanzi ad una struttura che ha un indice di saturazione elevatissimo (oltre il

100%) che è interamente dovuto alla popolazione residente nel Comune. La stessa struttura di Gropello ha, per il 2015, una lista di attesa composta da ben 7 unità. Questo risultato notevole va probabilmente collegato non solo al fatto che è l'unica struttura presente nel Comune ma anche ad un dato qualitativo considerando che è l'unica struttura dell'ambito a poter vantare una certificazione ISO 9000.

Garlasco invece non sembra avere una forte capacità ricettiva verso i comuni limitrofi – che si muovono verso Ottobiano e Dorno – e, a differenza di Gropello, non riesce a coprire tutta la sua offerta di posti fermandosi a un indice di saturazione del 33,33% nel 2015.

Dorno

Il Comune di Dorno ha continuato a offrire nel corso degli anni un numero costante di posti Udo – 24 – tutti resi disponibili dall'asilo comunale, anche a fronte di una popolazione residente 0-2 che non ha visto grandi cambiamenti in termini di numerosità nel periodo oggetto di analisi.

L'indice di saturazione della struttura è elevatissimo e sempre collocato sopra il 100%, tranne il 2009 in cui si è attestato poco sotto il 100%. Il fatto che in alcuni anni l'indice di saturazione superi il 100% può essere spiegato con tre ordini di fattori: 1) alcune strutture decidono di usufruire della possibilità concessa loro per legge di avere un numero di bambini frequentanti superiore ai posti autorizzati, purché non superiore al 20% del totale previsto; 2) alcune discrepanze possono essere spiegate dalla mobilità dei bambini iscritti durante l'anno 3) infine, altro fenomeno da considerare è quello delle doppie iscrizioni fatte dalle famiglie.

L'indice di mobilità ha invece conosciuto una notevole impennata nel corso del 2014/2015, arrivando a toccare il 46,15% ossia 12 bambini provenienti da altri comuni. Tutti e 12 i bambini che trovano spazio in questa struttura provengono da comuni limitrofi, compresi in una fascia di 11 km e sono di Valeggio, Garlasco, Borgo San Siro, Gropello Cairoli, Scaldasole, Zinasco. Questo significa che la struttura di Dorno non si limita a soddisfare la domanda interna del Comune ma risponde alle esigenze dei piccoli comuni limitrofi appartenenti al PdZ di Garlasco. La risposta alla domanda può essere considerata molto soddisfacente anche in virtù dell'assenza di bambini segnalati in lista d'attesa nel corso del 2015 (a differenza di quello accaduto nel 2012 dove anche l'indice di saturazione della struttura era più elevato).

Anche qui, come rilevato per il PdZ di Vigevano, notiamo l'elevatissima discrepanza tra l'indice di copertura – ossia la domanda potenziale – e l'indice di saturazione – ossia la risposta alla domanda reale –. Il primo dato è un indicatore di una domanda potenziale assolutamente teorica, questo perché il dato empirico ci dimostra che solo una porzione esigua della popolazione 0-2 usufruisce

o cerca di usufruire realmente del servizio (numero di iscritti più liste di attesa), mentre un'altra fetta – numericamente ben più ampia – tende ad affidarsi ad altri strumenti di cura, in primis quella familiare. Tale discrepanza si è rilevata elevata e costante lungo tutto l'intervallo di tempo analizzato.

Garlasco

Anche il Comune di Garlasco ha continuato a offrire nel corso degli anni un'offerta abbastanza costante nei servizi prima infanzia, in particolare per quel che riguarda il numero di posti disponibili. Dopo l'incremento avvenuto tra il 2006 e il 2009 con il passaggio da 47 a 69 posti disponibili, l'offerta si è stabilizzata, salvo un piccolo cambiamento nel numero delle strutture disponibili (da tre a due nel 2015). Il dato più interessante riguardo le strutture del comune di Garlasco è la stretta vicinanza – tranne per l'anno 2006 – tra l'indice di saturazione e quello di copertura: per l'anno 2014/2015 i due indici sono praticamente uguali, 33,60% e 33,33%. Questo significa che la domanda potenziale e quella reale sono molto simili e trovano nell'attuale strutturazione dell'offerta, una risposta alquanto soddisfacente. A ciò va aggiunto che l'indice di mobilità è nullo (tranne un picco nel 2012), confermando come la domanda di posti si esaurisca all'interno dei confini amministrativi del comune.

Gropello

Il Comune di Gropello, come quello di Dorno, presenta un elevatissimo indice di saturazione assolutamente costante nel tempo. Tale indice è associato ad un indice di mobilità pari a 0 nel 2015 e alquanto basso nel corso degli anni precedenti, dimostrando come il grosso della domanda faccia riferimento alla popolazione 0-2 del Comune (popolazione di riferimento che si è mantenuta costante a livello numerico nel corso degli anni). Tranne nel 2006 l'indice di saturazione è costantemente sopra il 100% ed è associato ad un buon numero di bambini inseriti nelle liste d'attesa: questo significa che la domanda totale (bambini iscritti più bambini in lista d'attesa) non trova un pieno soddisfacimento nel numero di posti disponibili.

I dati inerenti a Gropello ci mostrano ancora una volta una nettissima ed accentuatissima divaricazione tra indice di copertura e indice di saturazione, a riprova della distanza esistente tra domanda potenziale e domanda reale rispetto alle strutture della città.

Mede

Il dato più rilevante riguardo la città di Mede è il netto calo delle iscrizioni nell'unica Udo prima infanzia, l'asilo nido comunale e un micro nido privato. L'indice di saturazione è infatti passato dal 76,66% del 2012 al 17,50% del 2014/2015; in termini assoluti si tratta di un calo da 23 a 7 bambini. Interes-

sante è il dato inerente l'indice di mobilità che è quasi raddoppiato passando dal 21,73% del 2012 al 42,85% del 2014/2015. Su questo dato pesa più che un reale raddoppio in termini numerici dei bambini non residenti (si passa dai 5 del 2012 ai 3 del 2014/2015), l'incidenza del numero di questi bambini a fronte del calo complessivo delle iscrizioni. I tre bambini provengono tutti da comuni limitrofi, raccolti nello spazio di 7 km: Lomello 5,9 km, Sartirana 7,2 km e Torre Beretti 7 km.

Ottobiano

Il comune di Ottobiano ha nel suo territorio un micro nido che fornisce 9 posti. Questa offerta è rimasta stabile lungo tutto il periodo analizzato e si è caratterizzata per l'alta percentuale raggiunta dall'indice di copertura. Il dato molto interessante e assolutamente peculiare a questa struttura è il trend costantemente in crescita dell'indice di mobilità, arrivato a raggiungere il 100% nel corso del 2014/2015. Questo significa che l'ormai totalità della domanda di servizi prima infanzia arriva fuori dal Comune di Ottobiano, in particolare dai comuni limitrofi compresi in un raggio di circa 11 km (San Giorgio Lomellina, Lomello, Tromello e Cernago).

Sannazzaro

Come per Mede, il dato più interessante concernente Sannazzaro è il notevole calo di iscritti nell'unica Udo della città che fornisce tutti i posti disponibili per la prima infanzia: l'asilo nido comunale. A differenza di ciò che è accaduto a Mede, qui il calo segue un trend più pronunciato e costante dipanatosi lungo gli anni presi in considerazione. Dato il basso numero di iscritti (8) l'incidenza dei 3 bambini provenienti da altri comuni è particolarmente alta, delineando un indice di mobilità pari al 37,50%. Tutti i comuni di provenienza sono vicini a Sannazzaro, dimostrando anche in questo caso come la struttura del comune più grande fornisca un servizio essenziale per i piccoli comuni limitrofi (il raggio di provenienza è di 9 km).

Riferimenti bibliografici

- Agnolin S. (2000), *Madri di giorno: una ricerca sulla domanda e l'offerta di nuovi servizi all'infanzia*, Roma, Edizioni lavoro.
- Benedetti S. (2001), *Rapporto pubblico/privato nella gestione dei servizi educativi per la prima infanzia: una direttiva dell'Emilia Romagna*, «Autonomie locali e servizi sociali», 3, pp. 491-498.
- Bifulco L., L. Centemeri (2008), *Governance and participation in local welfare: the case of the Italian Piani di Zona*, «Social and Policy Administration», 42 (3), pp. 211-227.
- Bifulco L. (2014), *Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation*, «European Urban and Regional Studies», pp. 1-17.
- Borghi B.Q., P. Reghenzi (2002), *Nidi, micronidi e varianti organizzative*, «Vita dell'infanzia», n. 10, pp. 23-28.
- Campedelli M. (1998), *Del welfare municipale*, «Animazione Sociale», 28 (124), pp. 23-30.
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (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*, Firenze, Istituto degli Innocenti, n. 36, Questioni e documenti.
- Del Boca D., Vuri D. (2007), *The mismatch between employment and child care in Italy: The impact of rationing*, «Journal of Population Economics», 20 (4), pp. 805-832.
- Feroli E. (2003), *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, Giappichelli.
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà: politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.

Ghetti V. (2013), *Prima infanzia: inizia la battuta d'arresto dei servizi pubblici*, «Lombardia Sociale», nov. 2013, URL: < <http://www.lombardiasociale.it/2013/11/12/prima-infanzia-inizia-la-battuta-darresto-dei-servizi-pubblici/> >, [data di accesso: 12/04/2015].

Guidetti C. (2014a), *Asili nido e servizi per la prima infanzia: quali traiettorie?*, «Lombardia Sociale», gennaio 2014, URL: < <http://www.lombardiasociale.it/2014/01/17/asili-nido-e-servizi-per-la-prima-infanzia-quali-traiettorie/> > [data di accesso: 27/03/2015].

Guidetti C. (2014b), *Le ricadute del Piano Nidi/2: i servizi per la prima infanzia nella Provincia di Lodi. Quali strategie per non disperdere i risultati raggiunti?*, «Lombardia Sociale», giugno 2014, URL: < <http://www.lombardiasociale.it/2014/06/30/le-ricadute-del-piano-nidi2-i-servizi-per-la-prima-infanzia-nella-provincia-di-lodi/> > [data di accesso: 23/03/2015].

Lega L. (2007), *Sezioni primavera tra i 2 e i 3 anni: come è andata?*, «Rivista dell'istruzione», n. 6, pp. 85-91.

Piano di zona di Garlasco (2012), *Piano di zona del distretto di Garlasco*, triennialità 2012-2014.

Piano di zona di Garlasco (2015), *Piano di zona del distretto di Garlasco*, triennialità 2015-2017.

Piano di zona di Mortara (2012), *Piano di zona del distretto di Mortara*, triennialità 2012-2014.

Piano di zona di Mortara (2015), *Piano di zona del distretto di Mortara*, triennialità 2015-2017.

Piano di zona di Vigevano (2012), *Piano di zona del distretto di Vigevano*, triennialità 2012-2014.

Piano di zona di Vigevano (2015), *Piano di zona del distretto di Vigevano*, triennialità 2015-2017.

Regione Lombardia (2005a), *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia*, Deliberazione di Giunta Regionale del 11 febbraio 2005, n. VII/20588.

Regione Lombardia (2005b), *Definizione dei criteri per l'accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia, dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori e dei servizi sociali per persone disabili*, Deliberazione di Giunta Regionale del 16 febbraio 2005, n. VII/20943.

Regione Lombardia (2010a), *Acquisto da parte del sistema pubblico di posti già autorizzati nelle unità d'offerta socio educative per la prima infanzia del sistema privato*, Deliberazione di Giunta Regionale del 3 febbraio 2010, n. VIII/11152.

Regione Lombardia (2010b), *Prime direzioni operative in ordine a esercizio e accreditamento delle unità di offerta sociali*, Decreto Regionale del 15 febbraio 2010, n. 1254.

Regione Lombardia (2014b), *Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017*, Deliberazione di Giunta Regionale del 19 dicembre 2014, n. X/2941.

Sabatinelli S., B. Da Roit (2005), *Il modello mediterraneo di welfare fra famiglia e mercato*, «Stato e Mercato», 2, pp. 267-290

Sito ASL Pavia, URL:

<<https://www.asl.pavia.it/webasl/progetto4.nsf/Wstrutturetosociosanitarie>>
[data di accesso: 19/04/2015].

Sito Regione Lombardia, URL: <<http://www.regione.lombardia.it>>
[data di accesso: 14/03/2015].

Sito ISTAT, URL: <<http://www.istat.it/it/>> [data di accesso: 22/03/2015].

Sito ISTAT, URL: <<http://demo.istat.it/>> [data di accesso: 10/04/2015].

Sito ISTAT, URL: <<http://gisportal.istat.it/bt.carto/bt.carto.html>>
[data di accesso: 12/04/2015].

Capitolo 5

LA PROGRAMMAZIONE ZONALE: INNOVAZIONE E INTEGRAZIONE

Pietro Previtali (Università di Pavia)

La programmazione zonale in Lombardia è oramai giunta alla sua quinta triennalità. Paiono dunque maturi i tempi per una sua analisi secondo un modello informato secondo i principi della teoria organizzativa e delle “*social policies*”. Da questo punto di vista, il piano di zona rappresenta una possibile soluzione al classico “dilemma organizzativo” noto in letteratura come “differenziazione – integrazione” (Lawrence e Lorsch 1967). Se da una parte occorre differenziare i servizi, le *policies*, visto che differenti sono i bisogni dei cittadini specifici per determinati territori, dall’altra vi è la necessità di integrare, dunque di coordinare secondo criteri di efficacia. Il problema sorge considerando l’intrinseca natura dei due elementi: più differenzio, dunque più mi avvicino al singolo cittadino e al suo singolo bisogno – che per definizione è idiosincratico alla persona – più avrò poi la necessità e la difficoltà nel ricomporre questa differenziazione in un quadro unitario di *policies* e di integrazione di risposte al bisogno il più possibile omogeneo sul territorio, sia per rispondere in modo equo al livello minimo di servizio essenziale sia perché il quadro delle risorse economiche a disposizione è in progressiva riduzione.

Il piano di zona si inserisce dunque in questo contesto, come potente strumento di integrazione in grado di rispondere in modo flessibile alla multidimensionalità del bisogno, preservando e garantendo le specificità del processo territoriale, così come è avvenuto in molti altri paesi europei alla ricerca di forme partecipate per l’azione pubblica (Sbragia 2000; Le Galès 2002; Garcia *et al.* 2004). A differenza di altri contributi (Bifulco e Centemeri 2007), qui l’attenzione non è posta tanto sul funzionamento e l’articolazione del processo di partecipazione, ma è svolta secondo un classico “approccio *contingency*” teso ad indagare le relazioni esistenti tra *governance*, organizzazione e performance. Il *framework* di analisi proposto in figura 1 si compone dunque dei seguenti elementi, tra loro intimamente correlati:

Il quadro legislativo

La normativa di riferimento, fondata originariamente sulla legge 8 novembre 2000, n. 328. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, e poi oggetto di specifiche normative regionali a cui è stata devoluta forte autonomia, dunque in grado di influenzare con *policies* molto stringenti e relativa distribuzione di risorse sia la programmazione zonale che l'offerta di servizi.

Il bisogno di welfare espresso dal cittadino

Mutevole e multidimensionale dunque estremamente difficile da analizzare e da soddisfare se non con un approccio il più possibile personalizzato e "vicino all'utente". In una programmazione zonale diventa dunque rilevante avere un "quadro di insieme" che consenta l'analisi per territorio, per bisogno, per cluster di popolazione, attraverso indicatori di fragilità, da contestualizzare secondo la morfologia del territorio e delle caratteristiche socio economiche e culturali della popolazione di riferimento.

La rete di offerta dei servizi di welfare

Nella sua dimensione quantitativa e qualitativa, caratterizzata dalla presenza di unità di offerta sia pubbliche che private e da rapporti di partnership ed eterogeneità di attori e di servizi offerti: a fianco del terzo settore caratterizzato tipicamente da associazionismo e imprese sociali, cooperative e fondazioni con forte radicamento territoriale, operano grandi gruppi privati dei servizi socio sanitari ed assistenziali su dimensione nazionale ed internazionale.

La governance

Governance è sicuramente un termine più che abusato nell'attuale letteratura, non sempre dal significato univoco e consistente nelle sue varie interpretazioni (Rhodes 2000; Newman 2001). Qui è da intendersi come attori coinvolti nella pianificazione zonale e le relazioni di integrazione e coordinamento che tra essi si sviluppano, con particolare attenzione a tutte quelle relazioni già consolidate in un quadro istituzionale di gestione associata come le Unioni di comuni, le Comunità montane e le convenzioni, e alle differenze esistenti sia nella dimensione politica che nella dimensione amministrativa tra i vari comuni coinvolti. A fianco di piani di zona caratterizzati da omogeneità di dimensione amministrativa spesso piccola o piccolissima, ci sono piani di zona con il comune capoluogo di provincia o comunque comuni di media dimensione che inevitabilmente svolgono un ruolo pivotale rispetto agli altri comuni del piano. Da ultimo la difficoltà che a volte si riscontra nell'adottare una logica e una cultura amministrativa "di zona" non solo tesa a preservare – anche se legittimamente – interessi e bisogni dei propri confini amministrativi. In questa accezione, la *governance* più che una

premesse al funzionamento del modello di welfare rischia di diventarne un elemento di complessità se non finanche un problema cruciale (Bifulco, 2014), identificato in letteratura con la significativa espressione “*governance of the governance*” (Barberis e Kazepov 2013). Infine, il ruolo che tipicamente svolgono le aziende sanitarie locali (ASL) di stimolo, indirizzo e coordinamento dei Piani di Zona, proprio nella logica di garantire una dimensione sovra-zonale della pianificazione che superi le eccessive frammentazioni della nostra dimensione amministrativa.

L'organizzazione

L'organizzazione del piano di zona può assumere la classica formula che individua un ufficio di piano nel comune capofila che svolge servizi di pianificazione per gli altri comuni del piano, piuttosto che la costituzione di un'azienda speciale di servizi o di una forma consortile tra i comuni. La forma consortile e soprattutto l'azienda speciale rappresentano le forme di coordinamento più intense, ma che inevitabilmente tendono a far aumentare i costi per la sua strutturazione. Si tratta dunque di dosare un delicato *trade off* tra l'efficienza delle forme di coordinamento a disposizione – collocabili nel classico continuum di scelte tra mercato e gerarchia (Williamson 1975) – e l'efficacia e dunque le risorse a disposizione per l'erogazione dei servizi di welfare. Da qui l'impatto anche sulle competenze e le risorse umane coinvolte nel piano di zona e nell'erogazione dei servizi, così come il coordinamento e i processi decisionali e di negoziazione che portano alla pianificazione dei servizi.

La performance e l'efficacia della pianificazione

Dalle relazioni di interdipendenza tra le 5 variabili individuate sopra deriva l'efficacia dei servizi erogati e dunque la performance della pianificazione zonale. Quest'ultime sono da intendere come efficacia nel rispetto del piano di utilizzo delle risorse assegnate, così come delle azioni e delle progettualità dichiarate nel piano ad inizio triennio, con particolare riferimento a tutti quegli interventi innovativi e in grado di coinvolgere una dimensione sovra comunale se non sovra zonale, così come di integrazione sociale e socio sanitaria. Ulteriore elemento di performance è da riscontrare nella capacità di allargare la progettazione e il coinvolgimento nelle politiche al terzo settore e alla cittadinanza, così come la realizzazione di protocolli e procedure omogenei tra i comuni, punti di accesso integrato ai servizi, indicatori di soddisfazione e *customer satisfaction* dei servizi offerti, indicatori di copertura territoriale (domanda e offerta) e liste di attesa.

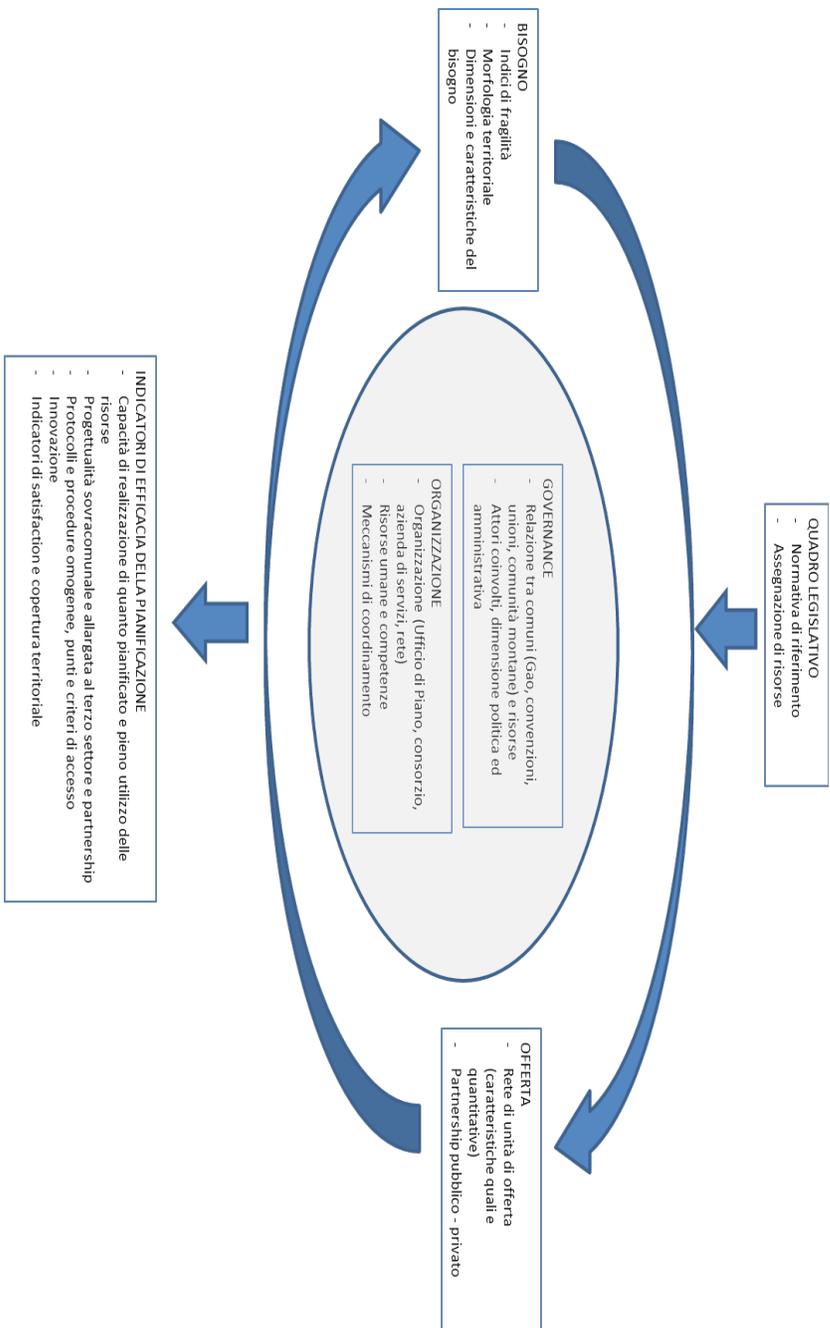


Figura 1. Piani di zona tra governance ed innovazione.

Riferimenti bibliografici

- Barberis E., Y. Kazepov (2013), (a cura di) *Il welfare frammentato*, Roma, Carocci, pp. 241-248.
- Bifulco L., L. Centemeri (2008), *Governance and Participation in Local Welfare: The case of the Italian Piani di Zona*, «Social Policy & Administration», 42/3, pp. 211-227.
- Bifulco L. (2014), *Citizenship and Governance at a time of territorialisation: the Italian local welfare between innovation and fragmentation*, «European Urban and Regional Studies», pp 1-17.
- García, M., A.C. Salzmänn, M. Pradel (2004), *The European Employment Strategy: An Example of European Multi-level Governance*, SEI Working Paper, 77, University of Barcelona.
- Lawrence P., J. Lorsch (1967), *Organization and Environment*, Harvard Business School.
- Le Galès P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Newman J. (2001), *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London, Sage.
- Rhodes R. A. W. (2000), *Governance and public administration*, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 54-90.
- Sbragia A. (2000), *The European Union as coxswain: Governance by steering*, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 219-40.
- Williamson O. (1975), *Markets and Hierarchies*, New York, The Free Press.

CONCLUSIONI

La lunga analisi contenuta nel libro sui servizi prima infanzia in provincia di Pavia ci permette di trarre alcune considerazioni finali. La grande mole di dati originali a nostra disposizione ha permesso di tracciare un quadro ampio e approfondito dell'offerta fornita dalle Udo prima infanzia e della domanda per questi servizi, consentendoci così di scattare un'istantanea di questo settore, così fondamentale per il *welfare* locale, e del suo modificarsi nel tempo.

In primo luogo, soffermandoci sulle tipologie di strutture, possiamo osservare come l'asilo nido sia di gran lunga la tipologia più radicata nel territorio provinciale, staccando di gran lunga gli altri servizi integrativi come i micro nidi, i nidi famiglia e i centri prima infanzia (Capitolo 1, Tabella 1). Questa schiacciante maggioranza – 98 su un totale di 129 Udo prima infanzia – fa sì che queste strutture coprano la gran parte dell'offerta provinciale in termini di posti disponibili, ossia 3011.

Accanto a questo dato è interessante osservare il rapporto tra strutture pubbliche e private; il 71% delle Udo prima infanzia sono private (91 strutture), mentre solo il 29% sono pubbliche (38 strutture) (Capitolo 1, Grafico 6.1). In proporzione però le Udo pubbliche forniscono più posti all'utenza della provincia (Confronto fra i grafici 6.1 e 6.2 del Capitolo 1).

Se guardiamo l'andamento nel corso del tempo (il *range* di analisi è il periodo 2006-2015), possiamo osservare che a fronte di una piccola contrazione nel numero delle strutture operanti nell'ultimo triennio c'è stato, nel corso degli ultimi sei anni, un incremento complessivo nel numero delle strutture e dei posti disponibili – oltre a una loro stabilizzazione – che si associa a una diminuzione del numero di bambini presenti nelle liste d'attesa (Capitolo 1, Grafici 7, 8 e 11); tutto ciò si accompagna anche a una sostanziale stabilità nel corso del tempo dell'utenza potenziale. Questo dato dimostra come l'offerta prima infanzia della provincia sia in grado di fornire una buona risposta ai bisogni espressi dal territorio, tanto più che, nel corso del periodo analizzato, il numero dei bambini iscritti in strutture prima infanzia è aumentato (Capitolo 1, Grafico 9).

Osservando il trend degli indici di copertura dei tre distretti (Capitolo 1, Grafico 12), possiamo apprezzare come i distretti lomellino e pavese abbiano visto una sostanziale crescita di tale indice fino al 2012 e una sua stabilizzazione nel 2015, mentre il distretto Oltrepò ha registrato un picco di crescita nel 2015. Diverso è il discorso per l'indice di saturazione (Capitolo 1, Grafico 13) che non segue un trend stabile in nessuno dei tre distretti; se l'Oltrepò dopo il picco del 2012 ha conosciuto un crollo nel 2015, il distretto della Lomellina ha visto un calo costante nel 2012-2015 mentre il distretto pavese ha registrato una discreta crescita nel 2015. Questo significa che nei distretti Oltrepò e Lomellina, l'incidenza di fattori esogeni come la contrazione del reddito disponibile e la disoccupazione femminile, hanno avuto un'influenza maggiore rispetto a ciò che è accaduto nel pavese.

Altro dato interessante è l'indice di mobilità (Capitolo 1, Grafici 10 e 14), ossia il numero di bambini che si spostano verso una Udo collocata fuori dal proprio Comune di residenza. Qui osserviamo un notevole aumento a livello provinciale di tale indice, con un trend costante nel corso del periodo analizzato (particolarmente elevato è l'aumento nel corso del 2015). Su questo dato incide in modo significativo l'altissimo tasso di mobilità (sia in termini assoluti che comparati) presente nel distretto dell'Oltrepò; un indice così alto è evidentemente il frutto della dislocazione delle Udo sul territorio – costituito da molti piccoli Comuni – e dalla morfologia stessa del territorio, con la maggior parte delle Udo collocate in pianura, con una fetta rilevante della domanda reale che può provenire anche dalle zone collinari/montane. Gli indici di mobilità pavese e lomellino sono invece molto più bassi e sostanzialmente costanti nel corso del tempo.

Il quadro che emerge dalla ricerca è quello di un'offerta per la prima infanzia che deve confrontarsi con un territorio provinciale alquanto variegato e complesso. La strutturazione dell'offerta sembra rispondere abbastanza bene ai bisogni territoriali, anche a fronte dei profondi cambiamenti avvenuti con il perdurare della lunga crisi economica, in particolare basandosi su strutture solide e radicate nel territorio come gli asili nido. Appare debole invece la presenza dei servizi integrativi che sembrano meno strutturati e che forse pagano più di altri le difficoltà esistenti a livello macro economico. L'offerta vede in termini di strutture presenti un notevole apporto da parte di operatori privati, anche se in termini di numeri di posti offerti è ancora l'attore pubblico a fare la parte del leone.

Bisogna rilevare come esista però una grande fetta dell'utenza potenziale che non accede ai servizi per la prima infanzia e ciò può essere spiegato non solo con scelte mosse da considerazioni di tipo economico, ma anche dalla preferenza verso altri modelli di cura come ad esempio quello familiare oppure con la scelta di affidarsi a nuove offerte presenti sul mercato come le sezioni primavera.

In un quadro così complesso e articolato risulta però evidente come l'implementazione, l'ammodernamento e il rafforzamento di tale offerta passi da una sempre maggiore analisi del bisogno – declinata anche rispetto alle particolarità territoriali – e da una sempre maggiore cooperazione tra attore pubblico e privato.

Alessandro Mauri (Direttore Generale ASL Pavia)

THE LOCAL WELFARE BETWEEN CONTINUITY AND INNOVATION

The case of early childhood services in the province of Pavia

Edited by Pietro Previtali and Paolo Favini

Abstract

In a changing social context, influenced by the deep economic crisis and by a relevant contraction of the available public resources, it is unavoidable that the service offering undergoes changes, both qualitative and quantitative. The essay's goal is to provide an overview on the current state of the offer of early childhood services in the district of Pavia, in relation to the context variables (morphological, demographic, socio-economic, political-regulatory, etc.). Through processing and empirical analyzes of existing data, the text aims to value the adequacy of those services to the population needs, in other words to decide if the current offer responds properly to the territory's demand.

An accurate assessment of that correspondence is important not only for the traders, but also for the policy-maker, who has the responsibility to manage the local welfare. In a perspective of efficacy and efficiency of social policies, it is remarkable the effort to maintain continuity with the past, in a logical future of quality and innovation.

Pietro Previtali is an Assistant Professor of Business Organization at University of Pavia. He got his PhD in Management and Business Administration at Bocconi University. He is Rector's Delegate for Human Resources management. He is member of the Anticorruption Committee of the University of Pavia. Since 1998 he has been teaching and conducting research on the managerial issues surrounding the introduction of information technologies in public agencies, health care organizations and private companies. At present, he is conducting research on compliance and business ethics, especially with reference to accreditation systems.

Paolo Favini is Director of Social Services at ASL of Pavia. Former Head of Social Services Department at Municipality of Milan, he wrote more than 110 scientific publications.

