

Capitolo 2

IL SISTEMA EDUCATIVO PIEMONTESE 0-6 ANNI

Nel corso del 2017 è entrato in vigore il decreto che istituisce il *Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni*. Pertanto si è scelto di dedicare, per la prima volta, un capitolo specifico ai servizi educativi e scolastici rivolti a questa fascia di età.

Il riordino del sistema prevede il progressivo ampliamento dei servizi educativi rivolti ai bambini al di sotto dei 3 anni per giungere ad una quota di partecipazione di almeno il 33%, l'estensione della copertura dei servizi nei comuni e il raggiungimento della piena scolarizzazione alla scuola dell'infanzia dei bambini dai 3 ai 6 anni di età. L'obiettivo è promuovere lo sviluppo dei bambini in un processo unitario in tutto il periodo prescolare, ridurre gli svantaggi culturali e sociali e al contempo favorire la conciliazione per le famiglie tra i tempi del lavoro e i tempi di cura.

Il sistema educativo prescolastico si compone di due segmenti: i servizi educativi per i bambini dai 3 mesi ai 36 e la scuola dell'infanzia rivolta ai bambini dai 3 ai 6 anni di età, come illustrato dalla figura 2.11.

Fig. 2.1 I segmenti del sistema educativo e di istruzione 0-6

| | | | | | |
|------------|--------------------------------------|-------------------------------|------------------------|------------------|---------------------------|
| 3-5 anni | Scuola dell'infanzia | | | | |
| 24-36 mesi | Sezioni primavera in scuole infanzia | Sezioni primavera presso nidi | Asilo nido e micronido | Nidi in famiglia | Centri di Custodia oraria |
| 03-24 mesi | | | | | |

Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche dell'istruzione

I SERVIZI PER L'INFANZIA 0-2

Il sistema educativo rivolto ai bambini al di sotto dei tre anni è programmato e coordinato dalle Regioni. Sono le Regioni che definiscono le tipologie dei servizi, i criteri di autorizzazione e gli standard minimi strutturali e organizzativi. Il governo dei servizi educativi, la gestione diretta dei servizi e l'autorizzazione e l'accreditamento dei privati sono, invece, in capo ai comuni.

La rete dei servizi della prima infanzia in Piemonte è composta da:

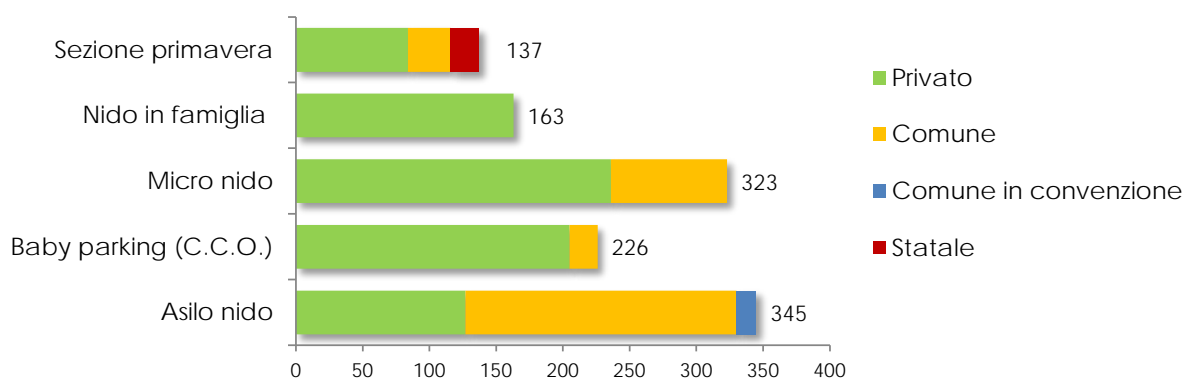
- Nidi d'infanzia. Sono frequentati da bambini dai 3 ai 36 mesi, sono presenti in locali dedicati e possono ospitare anche un numero elevato di iscritti. Prevedono un'ampia copertura oraria.
- Micro nidi. Hanno caratteristiche simili ai nidi ma hanno una capacità ricettiva più contenuta (massimo 24 bambini) e possono essere realizzati presso aziende, servizi socio-educativi ma anche in immobili ad uso abitativo.

- Sezioni primavera. Sono classi che prevedono una programmazione specifica per i bambini tra i 24 e 36 mesi ed estesi orari di funzionamento. Il numero dei partecipanti per classe varia da 6 a 20 bambini. Possono essere annesse a scuola dell'infanzia, nidi e micronidi.
- Nidi in famiglia. È un'offerta rivolta ai bambini dai 3 ai 36 mesi, realizzata in abitazioni private per piccoli nuclei di bambini (massimo 4) e un numero contenuto di ore, non più di 5.
- Centri di custodia oraria (C.C.O.) i cosiddetti baby parking. Offrono un servizio flessibile per bambini con almeno un anno di età, per un massimo di 25 partecipanti e per non più di 5 ore giornaliere. Sono presenti in aziende, aree commerciali e abitazioni.

Al termine del 2016 si contano 1.194 strutture attive in Piemonte che hanno assicurato, nel complesso, oltre 29mila posti disponibili¹.

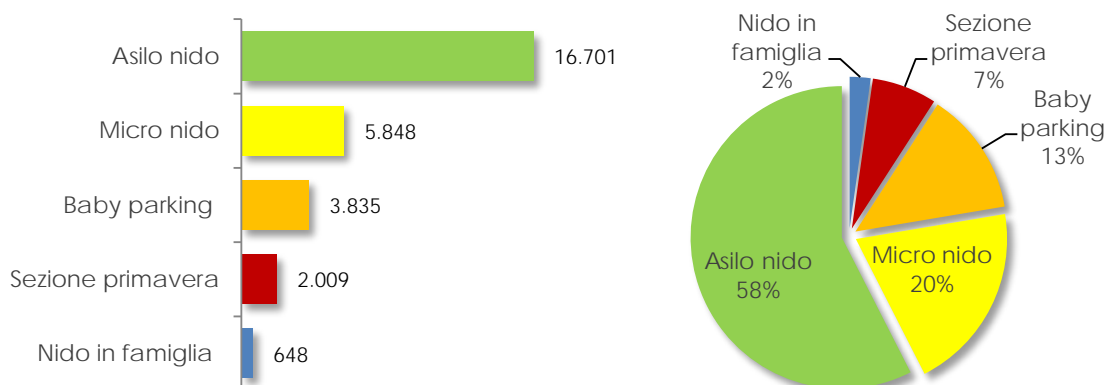
Le strutture private rappresentano il 68% complessivo e prevalgono sulle strutture pubbliche in tutti i servizi ad eccezione degli asili nido; tuttavia dal punto di vista del numero di posti disponibili, il peso del privato si ferma al 49%.

Fig. 2.2 Servizi educativi in Piemonte nel 2016 per tipo e gestione



Fonte: Settore Politiche dell'istruzione della Regione Piemonte, elaborazione IRES (dati al 31 dicembre 2016)
(*l'informazione si limita agli asili nido del capoluogo torinese)

Fig. 2.3 Servizi educativi in Piemonte: posti disponibili nel 2016 (val. assoluti e %)



Fonte: Settore Politiche dell'istruzione della Regione Piemonte, elaborazione IRES (dati al 31 dicembre 2016)

¹ La fonte dei dati è il Settore Politiche dell'istruzione della Regione Piemonte. Il conteggio riguarda i posti disponibili autorizzati non quelli effettivamente occupati.

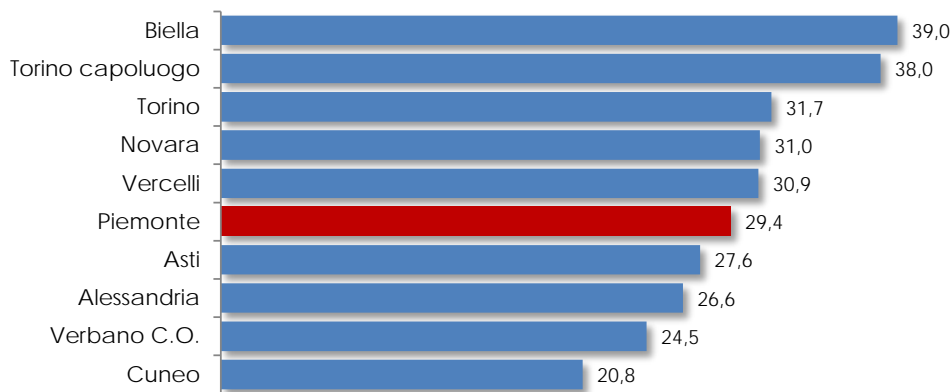
La quota di posti disponibili in strutture pubbliche è gestita per il 46% dal comune, per il 4% da enti terzi² in nidi a titolarità del Comune di Torino e per l'1% dallo Stato (sezioni primavera in scuole dell'infanzia).

La maggior parte dei posti disponibili nei servizi educativi è offerta da asili nido e micro nido (58% e 20%). I posti rimanenti riguardano le sezioni primavera (7%) e i servizi integrativi per la prima infanzia: per il 13% baby parking e per il 2% nidi in famiglia.

Secondo gli obiettivi strategici dell'Unione Europea l'offerta nei servizi educativi dovrebbe raggiungere almeno il 33% della popolazione 0-2 anni. In Piemonte, con una popolazione target di 98.900 bambini al 31 dicembre 2016, la copertura media si attesta al 29,4%³.

La quota di posti nei servizi educativi registra una variabilità notevole: è più contenuta nella provincia di Cuneo (20,8%) mentre sfiora o supera l'obiettivo europeo nelle provincie di Biella (39%), Torino (31,7%) Novara e Vercelli (al 31%). Se si considera il capoluogo piemontese l'offerta dei servizi educativi raggiunge il 38% dei bambini in età.

Fig. 2.4 Tasso di copertura servizi educativi, per provincia e capoluogo torinese, 2016



Fonte: Settore Politiche dell'Istruzione della Regione Piemonte, ISTAT elaborazione IRES (dati al 31 dicembre 2016)

Nota: il tasso di copertura servizi educativi è calcolato come rapporto tra il numero di posti nei servizi educativi sulla popolazione nella fascia di età 0-2 anni al 31 dicembre 2016.

A parità di strutture e posti disponibili il tasso di copertura è destinato a crescere per il persistente calo delle nascite: nel 2016 il numero di bambini al di sotto dei tre anni è diminuito rispetto all'anno precedente del 3,5% (3.599 bambini in meno) e nel quinquennio dell'11%.

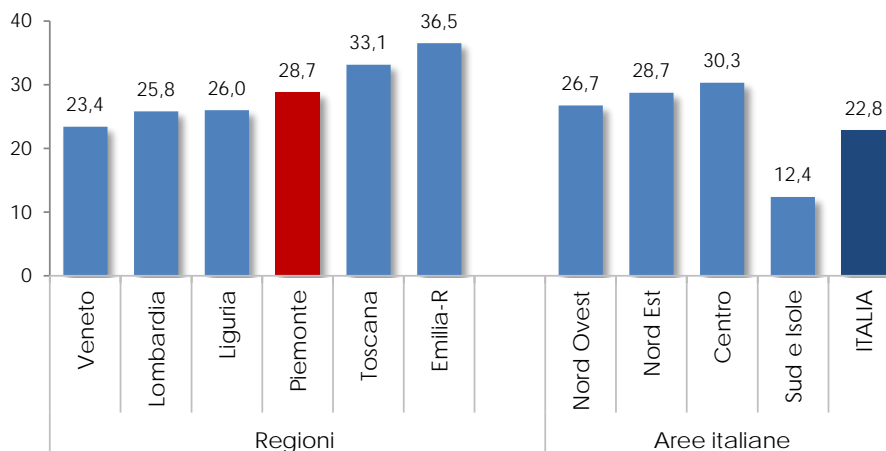
Rispetto alle altre aree italiane proponiamo un confronto riferito al 2015: il valore medio italiano di copertura dei servizi educativi per la prima infanzia si attesta al 22,8%, ancora lontano dall'obiettivo indicato dall'Europa e, soprattutto, con una distribuzione disomogenea: è maggiore nelle regioni aree del Centro e del Nord decisamente ancora contenuto nel sud (12,4%). Il Piemonte rispetto alle regioni con le quale si è solito confrontarsi si colloca in una posizione intermedia (28,7%) tra le più virtuose Toscana ed Emilia Romagna (33,1% e 36,5%) e i valori meno elevati di Veneto, Lombardia e Liguria (23-26%)⁴.

² Sono i nidi dati in concessione dal Comune di Torino che ne mantiene titolarità e standard.

³ Il tasso di copertura dei servizi 0-2 anni non comprende gli anticipi nella scuola dell'infanzia.

⁴ Elaborazione IDI per Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (ECEC) Rapporto al 31 dicembre 2015, pag. 24 tavola1.

Fig. 2.5 Tasso di copertura servizi educativi al 31 dicembre 2015. Confronto Piemonte e altre aree italiane



Fonte: elaborazione IDI per Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (ECEC) Rapporto al 31 dicembre 2015, pag. 24 tavola1.

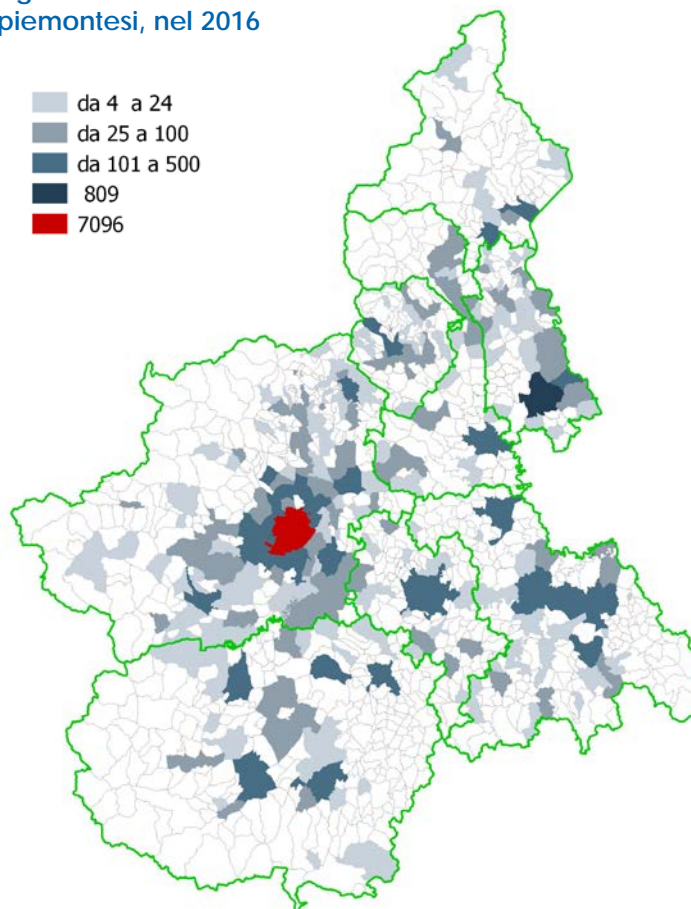
Nidi e micronidi

Asili nido e micronidi hanno un ruolo particolarmente importante nell'offerta dei servizi educativi della fascia 0-2 anni, sia per numero di posti, oltre 22.500, sia per l'ampia copertura oraria giornaliera che rendono disponibile.

La presenza di asili nido e, in misura minore, di micronidi è assicurata in 304 comuni, pari al 25,3% del totale piemontese. La quota di comuni in cui è presente l'offerta dei nidi è più ampia nelle province di Novara e Torino: 47% e 40%; più contenuta nelle province di Asti e nel Verbano: 16% e 14%.

Nella maggior parte dei comuni sede di nidi l'offerta è limitata ad una sezione: pertanto in 181 comuni i posti disponibili risultano 24 o meno. In 87 comuni i nidi ospitano dai 25 ai 100 bambini, mentre in 34 comuni la capacità ricettiva si attesta tra i 101 e i 500 posti. Infine, l'offerta più ampia si riscontra nel capoluogo con 7.076 posti e nella città di Novara con 809.

Fig. 2.6 Posti in asilo nido e micronido nei comuni piemontesi, nel 2016



Fonte: Regione Piemonte, elaborazione IRES (al 31 dicembre 2016)

I servizi per l'infanzia sono cresciuti nel tempo con una crescente partecipazione e integrazione di soggetti privati. Rispetto al tipo di gestione si rileva come il 56% dei posti sia presente in asili nido comunali, a cui si aggiunge un 5% di posti in strutture del Comune di Torino gestite in "concessione" da privati⁵. Il restante 39% dei posti riguarda nidi e micronidi in strutture private.

Scheda La nascita delle sezioni primavera

Le sezioni primavera vedono la luce nella finanziaria 2007⁶. L'articolo 630 prevedeva l'istituzione di sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia come "progetti tesi all'ampliamento qualificato dell'offerta formativa rivolta a bambini dai 24 ai 36 mesi" per rispondere alla crescente - e non soddisfatta - domanda di servizi educati al di sotto dei tre anni di età. Nello stesso dispositivo normativo si promuoveva un piano straordinario triennale di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi educativi a cui si dedicavano 100 milioni annui per incrementare l'utilizzo dei servizi educativi per il raggiungimento della copertura di almeno il 33% della fascia di età di riferimento, obiettivo fissato dal Consiglio Europeo a Lisbona per il 2010. Le sezioni primavera, dunque, sono nate sull'onda di un grande sforzo da parte di tutti gli attori istituzionali di promozione dei servizi educativi per l'incremento dell'offerta e della partecipazione, ancora largamente insufficiente e squilibrata nelle diverse aree del Paese.

L'accordo in Conferenza Unificata⁷ - il primo siglato per l'avvio della sperimentazione delle sezioni primavera nel 2007/2008 - specifica che possono essere aggregate sia alle scuole dell'infanzia sia ai nidi con il concorso di soggetti pubblici e privati.

Per il Piemonte gli standard minimi del servizio sono stati approvati dalla Regione nel corso del 2008 e applicati già dal secondo anno di sperimentazione (2008/2009); di seguito i punti essenziali: i destinatari del servizio sono i bambini tra i 24 e 36 mesi, accolti a settembre a partire da coloro che hanno compiuto tra i 21 e i 31 mesi, con precedenza ai bambini con disabilità; la capacità ricettiva va da un massimo di 20 bambini ad un minimo di 6 bambini (elevato a 12 per i comuni con più di 20 mila abitanti) e con una durata del servizio tra le 5 e le 9 ore giornaliere; le strutture devono rispondere di requisiti di sicurezza, salubrità e di accesso per i soggetti disabili e prevedere spazi adeguati: uno spazio di soggiorno di almeno 3mq/bambino, uno spazio per attività libere e riposo di almeno 2mq/bambino e uno spazio per servizi igienici di almeno 1mq/bambino; lo staff deve comprendere: gli educatori, almeno 1 ogni 10 bambini, 1 personale ausiliario per sezione (escluso il personale addetto alla cucina); le tariffe a carico delle famiglie devono essere contenute in una fascia intermedia tra il nido e la scuola dell'infanzia, caratteristica quest'ultima che rende il servizio particolarmente gradito alle famiglie, rispetto al ben più costoso asilo nido.

Le sezioni primavera pervenute e registrate all'ufficio competente del Settore regionale Politiche dell'Istruzione, al termine del 2016, risultano 135 per un totale di 1.987 posti disponibili: la maggior parte di questi è attivata presso scuole dell'infanzia (78% del totale posti), con una prevalenza di scuole paritarie private. La quota rimanente di posti si divide tra micronidi (198 posti, pari al 10%), sia comunali sia privati, e 230 posti in asili nido, perlopiù comunali.

⁵ Si è potuto dar conto di asili comunali *in concessione* solo per il Comune di Torino ma vi sono anche altri comuni piemontesi che hanno scelto questa modalità di gestione del proprio nido.

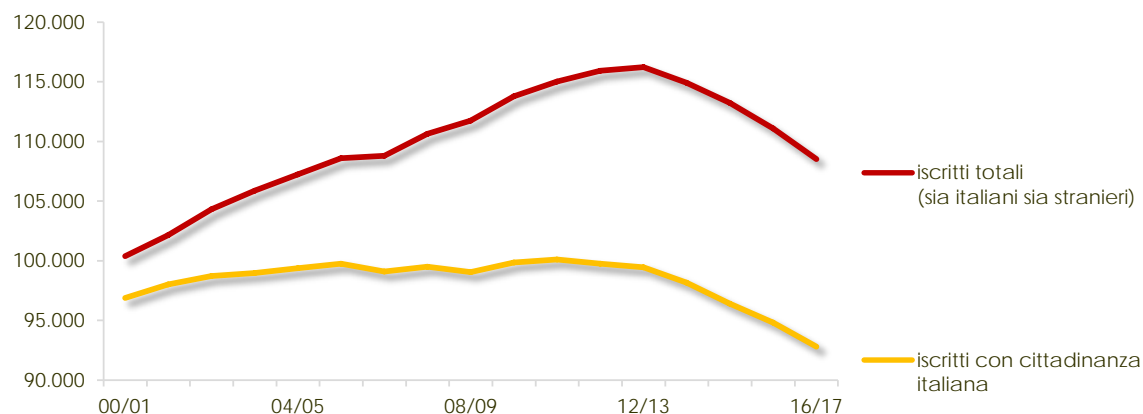
⁶ Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007).

⁷ Accordo tra il Ministro della Pubblica Istruzione, il Ministro delle Politiche per la Famiglia, il Ministro della Solidarietà sociale, le Regioni, le Province Autonome di Trento e di Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità Montane, per la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per i bambini dai due ai tre anni. Punto 1A - repertorio Atti n. 44/CU del 14 giugno 2007.

LA SCUOLA DELL'INFANZIA

Nel 2016/17 la Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte ha censito 1.678 sedi di scuola dell'infanzia, 4.809 sezioni frequentate da 108.500 bambini. Si conferma la diminuzione degli allievi per effetto del calo delle nascite che perdura dal 2009: 2.500 iscritti in meno rispetto all'anno precedente, pari a -2,3%.

Fig. 2.7 Andamento degli iscritti alle scuole dell'infanzia piemontesi



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte

Il decremento investe tutte le province piemontesi ma risulta maggiore nei territori di Alessandria, Biella, Vercelli e il Verbano, con un calo che varia dal 3,4 al 4,5%.

Tab. 2.1 I numeri della scuola dell'infanzia in Piemonte nel 2016/17

| | Sedi | Classi | Iscritti | | | | Rapporto allievi/ sezione |
|-------------|-------|--------|----------|-------------|---------------|------------------------|---------------------------|
| | | | Iscritti | % stranieri | % non statale | Var. % anno precedente | |
| Torino | 755 | 2.464 | 56.412 | 13,7 | 41,8 | -2,0 | 22,9 |
| Vercelli | 76 | 189 | 4.126 | 13,9 | 17,7 | -3,4 | 21,8 |
| Novara | 134 | 414 | 9.512 | 15,3 | 36,4 | -1,0 | 23,0 |
| Cuneo | 272 | 711 | 16.023 | 15,8 | 29,0 | -2,1 | 22,5 |
| Asti | 93 | 227 | 5.281 | 19,7 | 29,4 | -1,5 | 23,3 |
| Alessandria | 176 | 436 | 9.634 | 19,0 | 24,2 | -4,3 | 22,1 |
| Biella | 88 | 187 | 3.870 | 7,6 | 22,1 | -4,5 | 20,7 |
| Verbania | 84 | 181 | 3.668 | 6,7 | 33,2 | -3,8 | 20,3 |
| Piemonte | 1.678 | 4.809 | 108.526 | 14,5 | 35,4 | -2,3 | 22,6 |

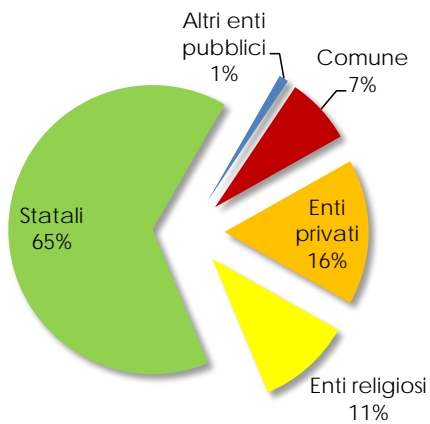
Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte, elaborazioni IRES

I bambini con cittadinanza straniera sono poco più di 15.700 pari al 14,5% del totale iscritti nella scuola dell'infanzia. Si tratta in gran parte di seconde generazioni: quasi nove bambini su dieci sono nati in Italia (88,8%)⁸. Il ridimensionamento delle iscrizioni investe da alcuni anni anche i figli di famiglie immigrate, per un intreccio di fattori tra i quali, si segnala, oltre all'affievolirsi dei flussi migratori dall'estero, anche il calo dei nati e l'impennata di acquisizioni di cittadinanza da parte di famiglie immigrate residenti da tempo in Piemonte⁹.

⁸ Studi Statistica MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano A.S. 2015/2016*, Marzo 2017, tab. 11.

⁹ Con l'acquisizione di cittadinanza si perde traccia della nazione di provenienza della famiglia dell'allievo, Pertanto, il contributo delle famiglie straniere risulta più ampio rispetto a quanto possa emergere dalle statistiche.

Fig. 2.8 Scuola dell'Infanzia: quota iscritti per tipo di gestione, 2016/17



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte

La scuola dell'infanzia è il livello che registra la maggior quota di allievi in sedi *non statali*: 38mila bambini, pari al 35,4% sul totale regionale. Più in dettaglio, il 16,3% è iscritto in scuole *private laiche*, il 10,5% in scuole dipendenti da *enti religiosi* e l'8,9% in *scuole pubbliche non statali* perlopiù a gestione comunale.

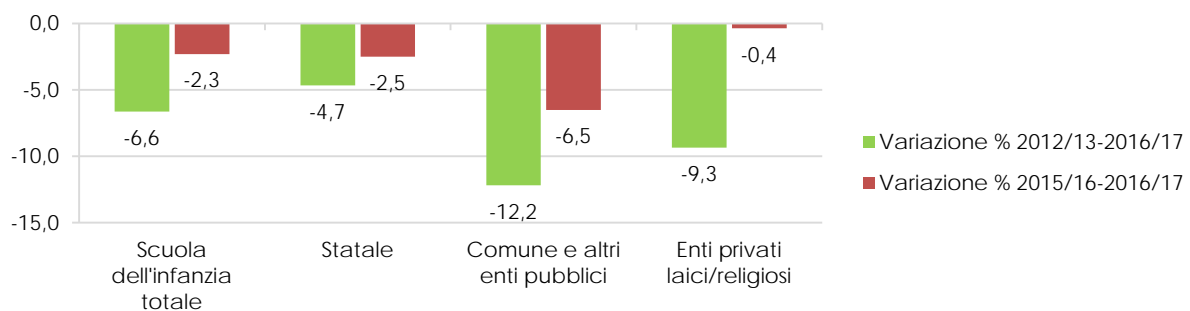
La copertura di scuole *non statali* mostra forti differenze provinciali con quote che variano dal 17,7% degli iscritti a Vercelli al 41,8% della provincia di Torino.

Particolare il caso del capoluogo regionale nel quale, su 20.700 iscritti complessivi, le scuole *non statali* ospitano il 70% dell'utenza. Sono le scuole comunali a fornire un contributo fondamentale, ancorché in diminuzione¹⁰: da sole accolgono

7.600 bambini corrispondente al 37% dell'utenza torinese.

La perdita di allievi non colpisce tutte le scuole nella medesima misura: nel quinquennio rispetto ad un saldo negativo complessivo del 6,6%, le scuole statali perdono relativamente meno allievi (-4,7%) delle private (-9,3%) ma ancora di più delle scuole non statali dipendenti da enti pubblici, soprattutto comunali, che registrano un saldo negativo del 12,2%. Per queste ultime visto il peso delle sezioni comunali del capoluogo, ha inciso, oltre al calo demografico, il passaggio di 30 sezioni dal sistema comunale a quello statale a seguito di un protocollo che la Città di Torino ha firmato nel 2012 con il Ministero (MIUR).

Fig. 2.9 Scuola dell'infanzia: variazione percentuale del numero degli iscritti nel 2016/17 rispetto all'anno precedente e al quinquennio



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte, elaborazioni IRES

¹⁰ Nel 2012 la Città di Torino ha firmato un protocollo di intesa con il MIUR per il passaggio, in un quinquennio, di 30 sezioni dal sistema comunale a quello statale. Questo passaggio, assieme ad altri fattori quali il calo delle nascite, contribuisce a dar conto della forte diminuzione dal 2012/13 degli iscritti alle scuole comunali di Torino (-11% contro una media piemontese di -6,6%).

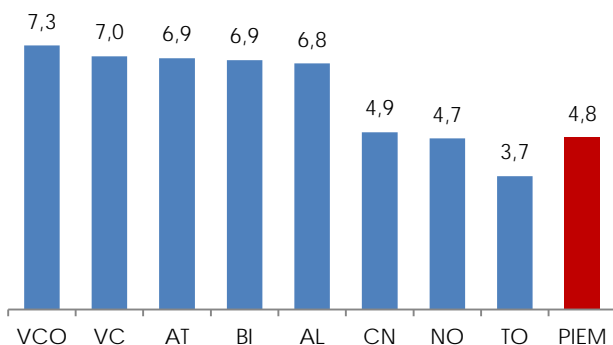
Scolarità e anticipi

Il riordino del sistema di educazione e istruzione 0-6 del decreto citato in apertura del capitolo persegue tra i suoi obiettivi *“la generalizzazione (...) della scuola dell’infanzia per le bambine e i bambini dai tre ai sei anni di età”*¹¹, il progressivo superamento degli anticipi¹² sostituiti dalla diffusione delle sezioni primavera. Come si presenta il sistema piemontese a questo appuntamento?

Come nel resto d’Italia la partecipazione alla scuola dell’infanzia in Piemonte si attesta da anni su valori elevati: il tasso di scolarizzazione¹³ dei bambini di 4 anni è al 95,2%, centrando uno degli obiettivi individuati dall’Unione Europea nel settore dell’istruzione al 2020. Tuttavia, per promuovere la piena scolarizzazione risulta necessario sostenere la partecipazione laddove risulta un po’ più bassa, come ad esempio tra le famiglie straniere: circa 13 bambini figli di famiglie immigrate su 100 non usufruiscono delle opportunità educative offerte dalla scuola dell’infanzia a differenza della piena scolarizzazione che si osserva tra le famiglie italiane¹⁴.

Secondo la Rilevazione scolastica nel 2016 sono oltre 5.100 gli iscritti con meno di tre anni nella scuola dell’infanzia; si stima siano quasi la metà dei bambini che avevano facoltà di anticipare¹⁵ (46%, in aumento dal 2007 quando era il 37%) e pari al 15% dei residenti con 2 anni di età. Se si escludono gli iscritti in sezioni primavera, registrati dalla Rilevazione¹⁶, gli anticipi effettivi dovrebbero sfiorare le 4mila unità, pari al 3,7% del totale iscritti: con queste cifre, non elevate se ci si confronta con la quota di anticipi in altre regioni italiane, il progressivo superamento di questo istituto richiederebbe almeno il raddoppio delle sezioni primavera esistenti.

Fig. 2.10 Scuola dell’infanzia: quota iscritti con meno di 3 anni, per provincia, 2016/17



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte

L’incidenza più ampia dei bambini in anticipo si riscontra nelle scuole private, laiche o dipendenti da enti religiosi dove raggiunge l’8,5% del totale iscritti.

Invece, dal punto di vista territoriale la quota dei bambini con meno di tre anni che trova accoglienza (come anticipo o in sezioni primavera) in una scuola dell’infanzia è più elevata, intorno al 7%, nelle province del nord Piemonte (Verbania, Biella e Vercelli) e ad Asti e Alessandria.

¹¹ D.Lgs 65/2017, Art. 4, comma c.

¹² D.Lgs 65/2017, Art. 14, comma 1; si considerano bambini in anticipo coloro che rispetto all’anno di iscrizione compiono 3 anni nei primi 4 mesi dell’anno successivo.

¹³ Il tasso di scolarizzazione netto (specifico per età) è calcolato rapportando i bambini iscritti di 4 anni sulla popolazione residente con la medesima età.

¹⁴ Il tasso di scolarizzazione lordo è calcolato come rapporto percentuale tra il totale iscritti (indipendentemente dall’età) e la popolazione di riferimento (3-5 anni).

¹⁵ Nati nei primi 4 mesi del 2014.

¹⁶ Si osserva uno scarto tra gli iscritti in sezioni primavera registrati dalla Rilevazione scolastica (variabile “sezioni 3 anni”) e i posti disponibili in sezioni primavera presso scuole dell’infanzia dagli elenchi pubblicati dal Settore Politiche dell’istruzione (1.987, a fine 2016). Tale differenza, che occorrerebbe approfondire, è probabile dipenda in parte dalla possibilità che alcune scuole nella compilazione del questionario della Rilevazione scolastica non distinguano le proprie sezioni primavera dalle altre sezioni e, in parte, dal fatto che il numero degli iscritti effettivi possa divergere (in difetto) rispetto ai posti disponibili dichiarati alla Regione Piemonte.