

CAPITOLO 2

IL SISTEMA INTEGRATO 0-6 ANNI

Punti salienti

Prosegue il lavoro ai diversi livelli di governo - nazionale, regionale ed enti locali - per la realizzazione di un Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni delineato dal decreto legislativo 65/2017. Nel 2021 il Fondo nazionale dedicato al finanziamento del Sistema ha investito in Piemonte oltre 18 milioni di euro con un cofinanziamento della Regione di 4.700.000. La Regione Piemonte ha scelto di investire il finanziamento esclusivamente nei servizi educativi 0-2 anni. Ne hanno beneficiato 367 Comuni con una quota per iscritto di 1.121 euro.

Servizi educativi

- Nel 2021, in Piemonte sono autorizzati al funzionamento 1.057 punti di erogazione dei servizi educativi 0-2 per un totale di 26.879 posti disponibili.
- La maggior parte dei posti disponibili è offerta da asili nido, 15.280, pari al 57% del totale, a cui si aggiungono poco più di 5.600 posti nei micronidi (21%) e oltre 2.000 posti in sezioni primavera (8%). I servizi integrativi, baby parking e nidi in famiglia, offrono 3.500 e 476 posti (13% e 2%).
- Prosegue ma rallenta il calo dei posti disponibili. Rispetto al 2020, calano i posti in nidi e micronidi, mentre nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi si osserva un saldo positivo.
- Il tasso di copertura dei servizi educativi sulla popolazione 0-2 anni si attesta nel 2021 al 31,7%. È in miglioramento, principalmente per il calo di residenti in quella fascia di età. Se si considerano anche gli iscritti in anticipo nella scuola dell'infanzia, il tasso di copertura (*misto*) nella fascia 0-2 anni supera il target europeo (che prevede almeno il 33%) e si attesta a 35,3%.

Scuola dell'infanzia

- Si conferma un forte calo degli iscritti (-6,2%), collegato principalmente alla riduzione dei bambini residenti in età per frequentare. Tuttavia nel settembre 2020 hanno inciso anche le problematiche legate all'emergenza pandemica. Le difficoltà di gestione della frequenza in presenza in sicurezza, il timore del contagio hanno scoraggiato le famiglie ad iscrivere i bambini più piccoli.
- Diminuisce il tasso di scolarizzazione. Il calo più forte riguarda la partecipazione dei bambini con tre anni di età: 88,9% (-4,6 p.p. rispetto all'anno precedente).
- La quota di bambini con meno di tre anni sul totale iscritti si attesta al 4,5%. Di questi il 3,2% frequenta in anticipo le sezioni standard, l'1,2% è iscritto in una sezione primavera.
- Sezioni della scuola dell'infanzia sempre più "piccole". Nel tempo si osserva una chiara tendenza alla riduzione della grandezza media delle sezioni standard, che si accentua nell'ultimo anno per effetto indiretto dell'evento pandemico.

2.1 COME PROGREDISCE IL SISTEMA 0-6

Il *Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni* (di seguito Sistema 0-6), delineato dal decreto legislativo 65/2017¹, è costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia statali e paritarie. Il Sistema 0-6 ha il fine di "sviluppare potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, in un adeguato contesto affettivo, ludico e cognitivo"² di bambini e bambine per garantire pari opportunità, concorrere alla riduzione degli svantaggi culturali e sociali e, al contempo, favorire la conciliazione per le famiglie tra i tempi del lavoro e i tempi di cura.

Numerosi gli obiettivi strategici indicati dal decreto³: promuovere la partecipazione ai servizi educativi (almeno il 33% dei bambini in età) e l'estensione della copertura territoriale dei servizi nei comuni; giungere alla piena partecipazione nella scuola dell'infanzia; mettere a regime le sezioni primavera con la loro graduale stabilizzazione, al fine di ridurre il fenomeno degli anticipi; estendere la qualificazione universitaria per gli educatori e la formazione in servizio per tutto il personale del Sistema 0-6; sviluppare il coordinamento pedagogico territoriale atto a garantire il raccordo tra i servizi; introdurre condizioni che agevolino la frequenza dei servizi educativi.

La progressiva integrazione tra i due segmenti⁴ – servizi educativi e scuola dell'infanzia – sarà realizzata anche attraverso la costituzione dei Poli dell'infanzia. Il Polo accoglie in un unico plesso (o in plessi vicini) le attività educative e scolastiche dei bambini fino ai 6 anni. L'intento non è solo quello di "avvicinare" le attività dei due segmenti, ma di integrarle sperimentando modalità innovative di continuità.

Adozione delle linee pedagogiche e gli Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia

Come previsto dal decreto 65/2017, la *Commissione nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione*⁵ ha elaborato le Linee pedagogiche per il Sistema 0-6, testo adottato⁶ a fine 2021. I contenuti espressi nelle *Linee* si pongono come una cornice di riferimento pedagogico e delineano il quadro istituzionale e organizzativo in cui si colloca il Sistema 0-6. Filo conduttore delle diverse parti delle *Linee* è la centralità del bambino nel processo educativo e i diritti dell'infanzia. Per una maggiore diffusione dei servizi educativi nelle *Linee* si auspica la loro fuoriuscita dall'insieme dei servizi a domanda individuale⁷ e l'ingresso a pieno titolo nel sistema di educazione e istruzione, dove sono stati collocati dal decreto di istituzione del Sistema 0-6. Perché si completi questo percorso nelle *Linee* si segnala la necessità di una riduzione delle rette contributive, il cui costo elevato ancora scoraggia l'accesso al servizio da parte delle famiglie.

¹ D.Lgs 13 aprile 2017, n. 65 *Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni*, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

² Art. 1, comma 1, D. Lgs 13 aprile 2017, n. 65.

³ Art. 4 del D. Lgs 65/2017.

⁴ In alcuni Paesi, come ad esempio Norvegia, Svezia e Finlandia, l'educazione in età prescolare è già costituita da un unico segmento in cui i bambini frequentano la medesima struttura (Eurydice Italia, 2018).

⁵ Commissione istituita dall'Art. 10 del D. Lgl 65/2017.

⁶ Decreto ministeriale n. 334 del 22 novembre 2021, *Adozione delle "Linee pedagogiche per il sistema integrato zero-sei" di cui all'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65*. L'adozione delle linee è stata preceduta da una consultazione online. Sull'esito della consultazione si veda: <https://www.istruzione.it/sistema-integrato-06/linee-pedagogiche.html> [consultato il 10/02/22].

⁷ Sono da intendersi "servizi a domanda individuale" le attività gestite da enti, poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale (Decreto del Ministero dell'Interno 31.12.1983). Il decreto 65/2017, all'Art. 8 ha tra i suoi obiettivi anche quello di escludere i servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale.

Anche gli *Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia* (di seguito *Orientamenti*) sono stati elaborati dalla *Commissione nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione* e sono stati oggetto di consultazione pubblica⁸. Gli *Orientamenti* sviluppano 5 temi: la storia dei servizi educativi e le loro fattispecie (nidi, micronidi ecc.); diritti e potenzialità da sviluppare nei bambini nella fascia di età 0-2; l'alleanza educativa del personale dei nidi con gli adulti di riferimento del bambino; caratteristiche delle professionalità presenti nei servizi educati; infine, gli aspetti organizzativi: arredi, spazi, tempi del servizio⁹.

Il finanziamento del Sistema 0-6

Il Sistema 0-6 è finanziato da un Fondo nazionale¹⁰, le cui risorse sono ripartite attraverso il *Piano di azione nazionale pluriennale*¹¹ (e dai decreti ministeriali annuali) nei seguenti ambiti:

- edilizia: nuove costruzioni, ristrutturazione, messa in sicurezza, risparmio energetico di edifici pubblici che accolgono scuole e servizi per l'infanzia;
- finanziamento di spese di gestione delle scuole e dei servizi educativi per l'infanzia, per abbassarne i costi per le famiglie e migliorarne l'offerta;
- interventi di formazione continua in servizio del personale educativo e docente e promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali.

Considerando gli anni 2017-2020 il Fondo nazionale ha investito 976 milioni, di cui oltre 64 milioni per il Piemonte.

Il Piano pluriennale prevede la compartecipazione alla spesa da parte delle Regioni in quote che possono variare da un anno all'altro. Le Regioni nella loro programmazione definiscono gli obiettivi dell'investimento sulla base delle indicazioni fornite a livello nazionale, per adeguarle alle specifiche necessità territoriali. Le risorse sono erogate dal Ministero direttamente ai Comuni indicati dalla programmazione regionale. Nel primo Piano pluriennale¹² la Regione Piemonte ha scelto di investire i fondi per accrescere la partecipazione ai servizi educativi 0-2, escludendo le scuole dell'infanzia già comprese in altre linee di finanziamento.

Nel 2020, oltre al fondo del Piano pluriennale, per ovviare ai pesanti effetti dell'emergenza sanitaria la Regione Piemonte ha stanziato ulteriori 15 milioni di euro. Si è inteso fornire un aiuto aggiuntivo alle famiglie che non hanno potuto usufruire del servizio (attraverso un indennizzo) e ai servizi educativi e alle scuole in difficoltà economica per la sospensione delle attività e delle rette. I servizi educativi, pubblici e privati, hanno ottenuto un finanziamento di 8.854.000 di euro, mentre le scuole dell'infanzia paritarie e private hanno potuto accedere a 6.146.000 di euro¹³. Il fondo è stato ripartito tra 434 amministrazioni comunali, sedi dei servizi 0-6 e responsabili dell'assegnazione delle risorse¹⁴. I singoli Comuni hanno potuto scegliere in autonomia se rimborsare le rette alle famiglie oppure se indennizzare le strutture per il mancato incasso.

Con il Piano pluriennale relativo agli anni 2021-2025 il Fondo nazionale è stato aumentato, a complessivi 309 milioni annui. Le Regioni si sono impegnate a cofinanziare il Fondo per almeno

⁸ Si veda <https://www.istruzione.it/sistema-integrato-06/orientamenti-nazionali.html> [consultato l'11/02/22].

⁹ La Regione Piemonte ha collaborato attivamente con l'Ufficio Scolastico Regionale del Piemonte per la diffusione dei 2 documenti. In particolare ha partecipato all'organizzazione di un webinar, svoltosi in data 4 giugno 2021, dal titolo "Linee pedagogiche per il sistema integrato zerosei".

¹⁰ Art. 12 del D. Lgs 65/2017.

¹¹ Art. 8 del D. Lgs 65/2017.

¹² DCM, 11 dicembre 2017, *Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65*.

¹³ DGR 3-1125 del 17/04/20, *Misura straordinaria di sostegno dei servizi educativi 0-6 in ordine all'emergenza sanitaria dovuta alla Pandemia di COVID-19, modificato dalla DGR 1-1485 del 9/06/20*.

¹⁴ DD n. 380 del 12 giugno 2020, (...) Riparto delle risorse regionali fra i Comuni beneficiari.

il 25%. Per garantire una governance partecipata con i territori vengono istituiti tavoli interistituzionali indetti dagli Uffici Scolastici Regionali. Infine, è prevista la realizzazione di un sistema informativo nazionale.

Tab. 2.1 Finanziamento del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 della Regione Piemonte, quota ministeriale e quota regionale

Anno	Enti beneficiari (Comuni e Unione di Comuni)	Capacità ricettiva	Fondo statale	Fondo regionale	Quota per posto bimbo			% contributo regionale
					Contributo statale	Contributo regionale	totale	
2017	425	28.968	15.671.503	-	541	-	541	
2018	299	20.743	15.671.503	3.135.000	756	151	907	20,0
2019	315	21.044	16.342.410	4.701.451	777	223	1.000	28,8
2020	343	21.707	16.342.410	7.665.013	753	353	1.106	46,9
2021	367	20.355	18.118.897	4.701.296	890	231	1.121	25,9

Fonte: Regione Piemonte

Nota: si veda per il 2017 DGR 27-5940 del 17/11/17; per il 2018 DM 687 del 20/10/18, DD 1.342 del 26/11/18, 2 DGR 1-8046 del 12/12/18; per il 2019 DM 1.160 del 19/12/19 DD 1.814 del 19/12/19; per il 2020 DM 53 del 30/06/20, DD 549 del 25/09/20, DD 744 del 02/12/20

La Regione Piemonte ha predisposto un atto di indirizzo regionale per il triennio 2021-2023 con l'indicazione di risorse e degli interventi da realizzare¹⁵, confermando l'investimento unicamente per i servizi educativi. Gli interventi previsti riguardano:

- il sostegno al costo di gestione dei servizi a titolarità pubblica e privata convenzionata, per consolidare la rete dei servizi educativi e favorire il pieno utilizzo dei posti esistenti e favorire l'accesso nei servizi educativi dei bambini diversamente abili;
- il contenimento delle tariffe dei servizi educativi per ridurre la partecipazione economica delle famiglie alle spese di funzionamento dei servizi;
- il sostegno ai costi per la gestione e il potenziamento delle sezioni primavera, al fine del superamento degli anticipi all'iscrizione alla scuola dell'infanzia;
- il sostegno alla qualificazione del personale educativo e docente e la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali. In questa voce, a titolo di esempio, possono rientrare i costi: per la programmazione e attivazione di corsi e seminari, per il compenso dei docenti, per il materiale didattico e per l'organizzazione di riunioni del coordinamento pedagogico. Per la Regione, il sostegno alla qualificazione del personale può essere considerata anche un tassello delle azioni di accompagnamento per l'applicazione delle "Linee guida pedagogiche per il Sistema integrato". Infine, è previsto che per queste attività si investa, di norma, il 5% dell'importo contributivo statale¹⁶.

Nel 2021 la quota dell'investimento regionale sfiora il 26% del Fondo ministeriale per il Piemonte, i comuni coinvolti sono 367 e la quota per bambino iscritto sale a 1.121 euro, la cifra più elevata dall'istituzione del Fondo per il Sistema 0-6.

¹⁵ D.G.R. 12 novembre 2021, n. 11-4069, Decreto legislativo 65/2017. Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione, di cui all'Intesa in C.U. del 8 agosto 2021. Approvazione dell'Atto d'indirizzo regionale, anni 2021-2022-2023, per la programmazione degli interventi afferenti ai servizi educativi per l'infanzia e disposizioni sul riparto delle risorse.

¹⁶ Allegato b, Note procedurali in ordine alla realizzazione degli interventi di cui alla D.G.R. 12 novembre 2021, n. 11-4069.

Il PNRR e l'investimento nel Sistema 0-6

L'Unione Europea per contrastare gli effetti della pandemia ha avviato un programma di aiuti agli Stati denominato Next Generation EU (NGEU). Nell'ambito di questo programma, l'Italia ha messo in campo il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (di seguito PNRR)¹⁷. Nel PNRR un obiettivo della quarta missione (ambito istruzione e ricerca¹⁸) riguarda il Sistema 0-6 e si concretizza nel finanziamento dell'edilizia scolastica: costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza di asili nido e scuole dell'infanzia per migliorare l'offerta formativa. L'intervento è gestito dal Ministero dell'Istruzione¹⁹ con il coinvolgimento diretto dei comuni: sono questi che accedono alle procedure selettive, realizzano e gestiscono le opere²⁰. L'avviso pubblico dedicato all'assegnazione di risorse per opere di edilizia scolastica in asili nido e scuole dell'infanzia prevede 3 miliardi di euro²¹ ed ha scadenza febbraio 2022. Occorrerà attendere i prossimi mesi per sapere quante di queste risorse saranno assegnate a progetti di comuni piemontesi.

Di seguito, il secondo paragrafo propone l'analisi dei servizi educativi piemontesi e il terzo paragrafo una descrizione della scuola dell'infanzia statale e paritaria²².

2.2 I SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA 0-2

I servizi educativi per i bambini al di sotto dei tre anni sono programmati e coordinati dalle Regioni, che ne definiscono tipologie dei servizi, criteri di autorizzazione e standard minimi strutturali e organizzativi. Il decreto legislativo 65/2017 dispone che il governo dei servizi educativi - gestione diretta dei servizi, autorizzazione e accreditamento dei privati - sia in capo ai Comuni. Tuttavia, in attesa della normativa regionale di attuazione del decreto²³, le funzioni di vigilanza e autorizzazione sui servizi educativi continuano ad essere espletate dalle *Commissioni di vigilanza dei presidi socio-assistenziali-educativi* delle Aziende Sanitarie Locali e del Comune di Torino, per i confini della Città. I servizi educativi previsti dalla normativa regionale sono brevemente illustrati nella scheda 2.1

Scheda 2.1 Tipi di servizi educativi in Piemonte

La rete dei servizi educativi della prima infanzia è costituita da²⁴:

- nidi d'infanzia, frequentati da bambini dai 3 ai 36 mesi. Prevedono un'ampia copertura oraria e possono ospitare anche un numero elevato di iscritti;
- micronidi, con caratteristiche simili ai nidi ma capacità ricettiva più contenuta (massimo 24 bambini); possono essere realizzati presso aziende, servizi socio-educativi ma anche in immobili ad uso abitativo;
- sezioni primavera, annesse a scuola dell'infanzia o nidi e micronidi. Prevedono una programmazione

¹⁷ Per approfondimenti si veda il sito del Governo Italiano dedicato al PNRR: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> e il sito dedicato specificatamente agli investimenti della quarta missione <https://pnrr.istruzione.it/>.

¹⁸ Per la quarta missione istruzione e ricerca son previsti 30,88 miliardi di euro, pari al 16% del totale importo del PNRR.

¹⁹ In collaborazione con Dip. Politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno.

²⁰ <https://pnrr.istruzione.it/infrastrutture/asili-nido-e-scuole-dellinfanzia/>. [visitato il 16/02/2022].

²¹ La tempistica prevede la pubblicazione dei bandi nel 2021-22, l'avvio dei lavori nel 2022-23, l'esecuzione dei lavori nel 2024-25 e il termine dei lavori entro il 2026.

²² Si ringraziano per il proficuo dialogo, feedback e suggerimenti sugli argomenti trattati: Marida Cardillo (Regione Piemonte) per la parte sui servizi educativi e Federica Bono (Regione Piemonte) per la parte sulla scuola dell'infanzia.

²³ In attesa che la Regione attui i disposti normativi di cui al D.Lgs 65/2017 trova applicazione l'art. 18 della L.R. 18/2017 che dispone che "Fino all'entrata in vigore della normativa regionale attuativa del d.lgs. 65/2017, (...), i servizi educativi per la prima infanzia sono vigilati ed autorizzati in applicazione delle disposizioni di cui al titolo VI della legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento)".

²⁴ Art. 18, LR 18/2017: non sono attivabili altri tipi di servizi educativi diversi da quelli previsti dalla normativa regionale.

specifica per i bambini tra i 24 e 36 mesi ed estesi orari di funzionamento. Il numero degli iscritti per sezione varia da 6 a 20 bambini;

- nidi in famiglia, realizzati in abitazioni private per piccoli nuclei di bambini dai 3 ai 36 mesi (massimo 5 bambini) e un numero contenuto di ore, non più di 5²⁵;
- baby parking (centri di custodia oraria - C.C.O.) per bambini dai 13 mesi ai 6 anni di età. Offrono un servizio flessibile, per un massimo di 25 partecipanti e per non più di 5 ore giornaliere. Sono presenti in aziende, aree commerciali e abitazioni²⁶.

Quante sono le strutture che offrono servizi educativi? Con quale capacità ricettiva?

Per rispondere a queste domande si utilizzano le informazioni relative alle strutture autorizzate al funzionamento e i relativi posti disponibili, ovvero, la capacità ricettiva massima autorizzata, non gli iscritti effettivi²⁷. L'analisi fa riferimento all'anno 2021, i dati sono al 30 giugno.

Tab. 2.2 Servizi educativi: punti di erogazione del servizio per tipo e provincia, nel 2021

Province	Nidi			Servizi integrativi		Totale
	Asilo nido	Micronido	Sezione primavera	Baby parking	Nido in famiglia	
Alessandria	22	33	13	15	10	93
Asti	11	15	15	8	4	53
Biella	21	11	9	5	2	48
Cuneo	17	34	13	67	12	143
Novara	27	48	12	7	2	96
Torino	192	142	60	83	74	551
Verbano C.O.	7	6	6	4	3	26
Vercelli	12	17	10	5	3	47
Piemonte	309	306	138	194	110	1057

Fonte: Settore Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio delle strutture scolastiche della Regione Piemonte, elaborazione IRES (dati al 30 giugno)

Tab. 2.3 Capacità ricettiva nei servizi educativi per tipo e provincia, nel 2021

Province	Nidi			Servizi integrativi		Totale
	Asilo nido	Micronido	Sezione primavera	Baby parking	Nido in famiglia	
Alessandria	913	547	198	260	42	1.960
Asti	474	287	204	166	19	1.150
Biella	766	175	115	69	10	1.135
Cuneo	876	675	232	1.192	54	3.029
Novara	1.230	994	194	123	9	25.50
Torino	10.221	2.559	893	1.497	315	15.485
Verbano C.O.	367	93	85	57	14	616
Vercelli	433	289	136	83	13	954
Piemonte	15.280	5.619	2.057	3.447	476	26.879

Fonte: Settore Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio delle strutture scolastiche della Regione Piemonte, elaborazione IRES (dati al 30 giugno)

Nel 2021, si contano 1.057 strutture autorizzate - da intendersi come punti di erogazione del servizio²⁸ - e 26.879 posti disponibili, in lievissima flessione rispetto all'anno precedente. La maggior

²⁵ DGR n.28-7693 del 12/10/2018.

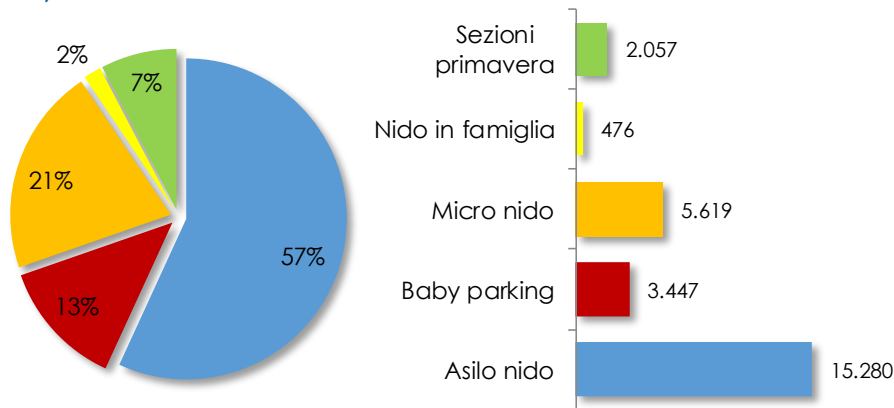
²⁶ DGR 16 aprile 2013 n.31-5660.

²⁷ Le informazioni sono fornite dal settore *Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio delle strutture scolastiche* della Regione Piemonte, su dati pervenuti all'Ufficio Vigilanza Regionale del Settore Programmazione Socio assistenziale. Alcune strutture autorizzate potrebbero non essere attive, così come i posti disponibili potrebbero non essere tutti occupati.

²⁸ Due diversi tipi di servizio educativo (ad esempio asilo nido e sezione primavera) anche se autorizzati ad un unico soggetto, con un unico indirizzo postale, sono contati due volte.

parte dei posti disponibili è offerta da asili nido, 15.280, pari al 57% del totale, a cui si aggiungono poco più di 5.600 posti nei micronidi (21%) e oltre 2.000 posti in sezioni primavera (8%). I servizi integrativi, baby parking e nidi in famiglia, offrono 3.500 e 476 posti (13% e 2%).

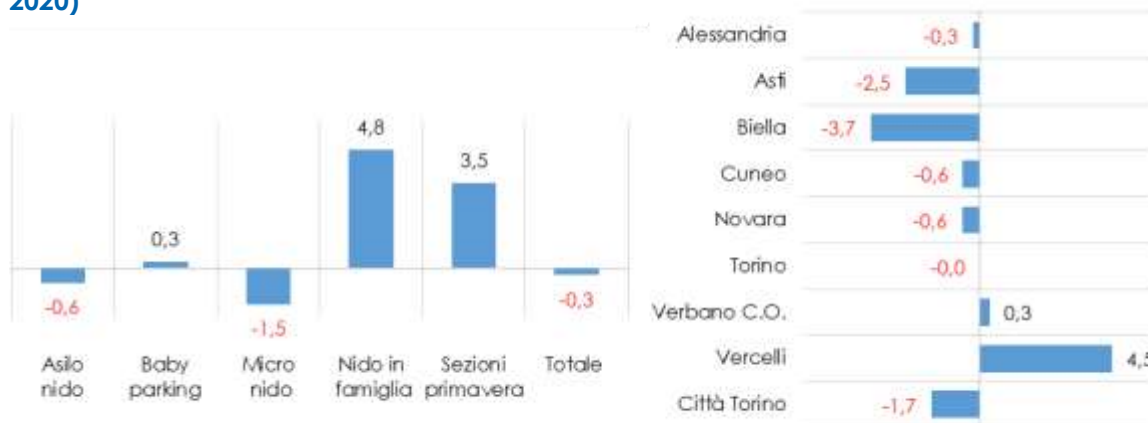
Fig. 2.1 Servizi educativi: distribuzione dei posti disponibili per tipo di servizio, valori assoluti e percentuali, anno 2021



Fonte: Settore Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio delle strutture scolastiche della Regione Piemonte, elaborazione IRES (dati al 30 giugno)

Nel 2021 prosegue, ma rallenta, il calo dei posti disponibili registrato da 2016²⁹. Mancano all'appello, nel complesso, 72 posti rispetto al 2020 (-0,3%), il calo investe solo i servizi dei nidi e dei micronidi. Le province che perdono relativamente più posti sono Biella e Asti (-3,7% e -2,5%). In crescita i servizi educativi a Vercelli (41 posti in più, +4,5%), mentre risultano stabili in provincia di Torino.

Fig. 2.2 Posti disponibili nei servizi educativi: variazioni % per tipo e provincia (anno 2021 su 2020)



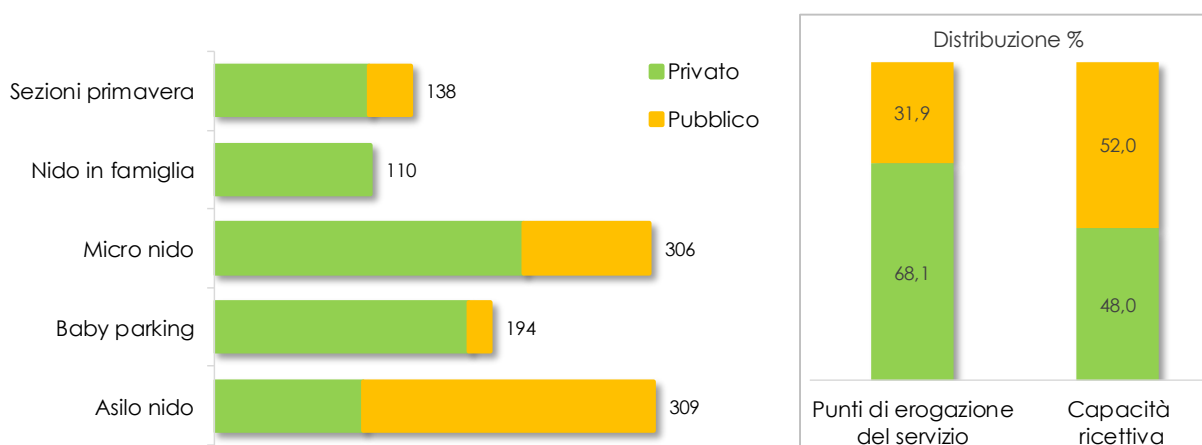
Fonte: Settore Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio delle strutture scolastiche della Regione Piemonte, elaborazione IRES (dati al 30 giugno)

²⁹ Nell'anno 2015 i posti disponibili nei servizi educativi toccano la cifra massima di 29.400 unità, per poi diminuire negli anni successivi. Occorre tener conto che una parte del calo può essere influenzato dalle operazioni di pulizia dei dati relativi alle autorizzazioni da parte degli uffici regionali, che hanno permesso di escludere servizi non attivati o chiusi da tempo.

Oltre due terzi dei punti di erogazione del servizio sono in strutture private. Il numero di strutture private prevale sulle strutture pubbliche in tutti i servizi ad eccezione degli asili nido (fig. 2.3).

Se invece si osserva la capacità ricettiva, il peso delle strutture private scende a meno di metà del totale. La quota di posti disponibili in strutture pubbliche, pari al 52%, comprende per la maggior parte servizi educativi a titolarità comunale (sia a gestione diretta o in concessione/appalto ad enti terzi) e per una quota residuale sezioni primavera attivate in scuole dell'infanzia statali e servizi offerti da altri enti pubblici (come unioni montane, consorzi intercomunali ecc.).

Fig. 2.3 Punti di erogazione dei servizi educativi in Piemonte, per tipo e gestione, valori assoluti. Distribuzione % per gestione dei punti di erogazione e capacità ricettiva, Anno 2021



Fonte: Settore Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio delle strutture scolastiche della Regione Piemonte, elaborazione IRES (dati al 30 giugno)

2.2.1 Copertura dei servizi educativi e partecipazione

Secondo gli obiettivi strategici dell'Unione Europea, ripresi dalla normativa italiana e regionale, l'offerta nei servizi educativi dovrebbe essere assicurata ad almeno un terzo della popolazione nella fascia di età 0-2 anni.

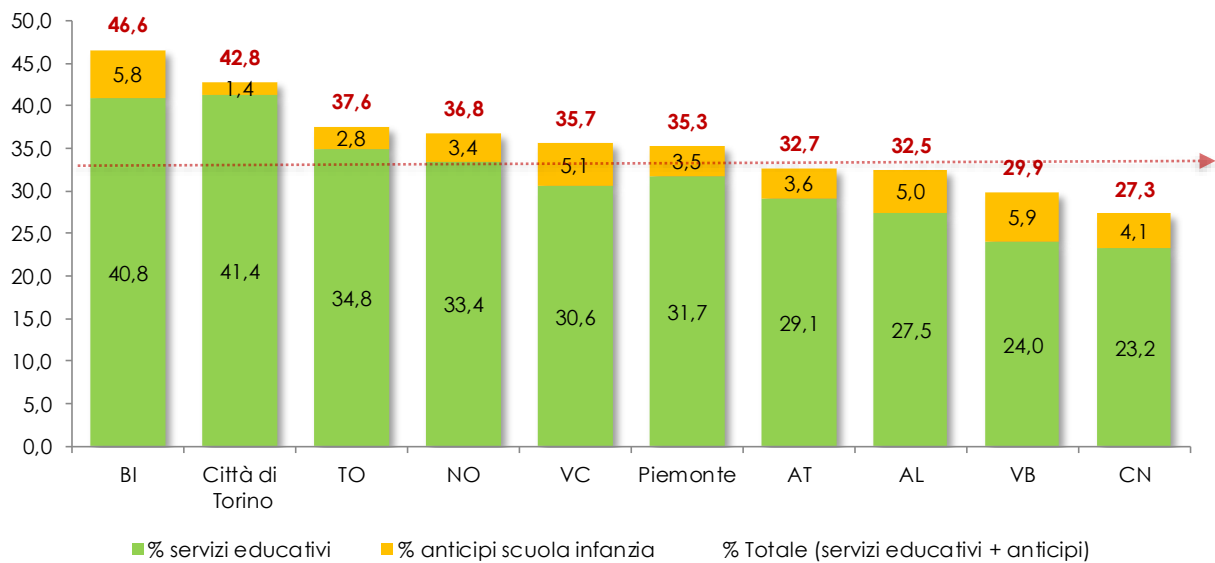
Nel periodo tra il 2013 e il 2016, il tasso di copertura si è progressivamente innalzato, dal 26% al 29%, per effetto del forte calo della popolazione nella fascia di età 0-2 anni e un incremento della capacità ricettiva. Dal 2016 il tasso si mantiene stabile, con oscillazioni, poiché al calo della popolazione target - che prosegue ma con minore intensità - si è verificato un contestuale ridimensionamento dei posti disponibili. Nel 2021, con una popolazione target di 84.700 bambini³⁰ il tasso di copertura medio si attesta a 31,7%: un punto percentuale in più rispetto all'anno precedente, miglioramento addebitabile interamente al calo demografico.

Il tasso di copertura dei servizi educativi nei territori piemontesi mantiene una variabilità notevole: è più contenuto nelle province di Cuneo (23,2%) e nel Verbano Cusio Ossola (24%), mentre sfiora o supera l'obiettivo europeo nelle province di Biella (40,8%), Torino (34,8%) e Novara (33,4%). Nel capoluogo piemontese l'offerta dei servizi educativi raggiunge il 41,4% del potenziale bacino di utenza.

³⁰ Popolazione tra 0 e 2 anni al 1 gennaio 2021.

È possibile calcolare anche un tasso di *copertura misto*³¹ che comprenda sia i posti disponibili nei servizi educativi sia i bambini iscritti in anticipo registrati nella scuola dell'infanzia³². In questo modo, il tasso di copertura delle strutture che possono ospitare bambini al di sotto dei tre anni raggiunge a livello regionale il 35,3% e cresce in tutti i territori (fig. 2.4). L'ordine delle province per ampiezza di copertura non cambia: Cuneo si mantiene la provincia con il più basso tasso di *copertura misto* (che sale, anche considerando gli anticipi, a 27,3%), così come Biella si conferma in testa con il 46,6%.

Fig. 2.4 Tasso di copertura misto: servizi educativi e iscritti in anticipo nella scuola dell'infanzia sulla popolazione 0-2 anni, per provincia e Città di Torino, nel 2021



Fonte: Settore Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio delle strutture scolastiche della Regione Piemonte, elaborazione IRES (capacità ricettiva al 30 giugno 2021)

Nota: il tasso di *copertura misto* è dato dalla somma di due tassi. Il primo è il rapporto tra posti disponibili nei servizi educativi sui residenti con età 0-2 anni (in questa edizione la popolazione per età utilizzata è al 1 gennaio 2021); il secondo è il rapporto tra gli iscritti in anticipo nella scuola dell'infanzia nel 2020/21 e la popolazione 0-2 anni.

Il tasso di *copertura misto* della Città di Torino cresce poco rispetto al tasso riferito ai soli servizi educativi, poiché il capoluogo si caratterizza per una quota di anticipi nella scuola dell'infanzia tra le più contenute.

I comuni che ospitano almeno un punto di erogazione del servizio rivolto alla fascia di età 0-2 anni sono 390, pari al 33% dei comuni piemontesi. Il Piemonte si caratterizza per una elevata frammentazione comunale e presenza di piccoli comuni³³. Nei comuni sedi dei servizi educativi, risiede la maggior parte della popolazione: l'84% dei residenti e l'86% dei bambini nella fascia di età 0-2 anni.

³¹ Si definisce misto poiché unisce informazioni di tipo differente: i posti disponibili (pertanto iscrizioni potenziali) e gli iscritti in anticipo registrati dalla Rilevazione scolastica della Regione Piemonte.

³² Questi ultimi sono al netto degli iscritti nelle sezioni primavera della scuola dell'infanzia i cui posti sono conteggiati già nei dati dei servizi educativi.

³³ Nel 2020 i comuni piemontesi complessivi sono 1.181, di cui 1046 con meno di 5.000 abitanti.

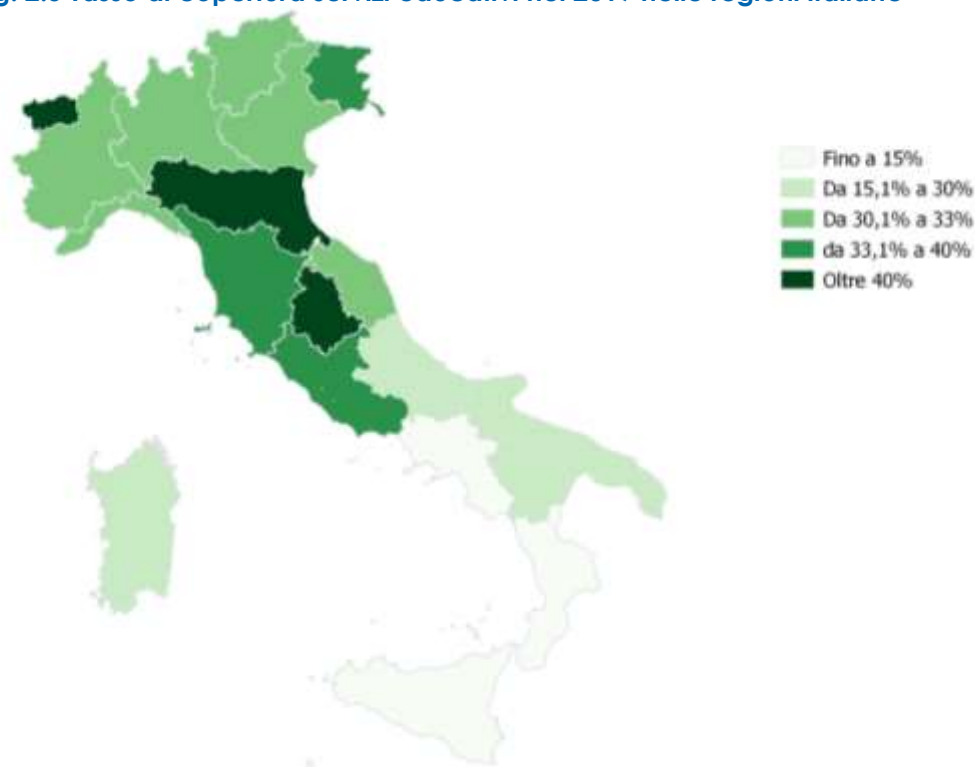
Il Piemonte a confronto con le altre regioni

La diffusione dei servizi educativi sul territorio nazionale conferma notevoli disparità. Secondo i dati raccolti dall'ISTAT³⁴, nel 2019, il Piemonte registra un tasso di copertura del 30,1%, migliore rispetto alla media italiana (che questa rilevazione colloca al 26,9%) ma ancora al di sotto dell'obiettivo europeo del 33%. Rispetto al resto dell'Italia, il Piemonte si colloca in una posizione intermedia insieme a Veneto, Marche e Trentino Alto Adige, con un tasso di copertura al 30%.

Le regioni con il migliore tasso di copertura si confermano Val d'Aosta, Umbria ed Emilia Romagna (con oltre il 40%) seguite dalle regioni con valori al di sopra del 33%: Friuli Venezia Giulia, Lazio e Toscana (33,7%, 34,3% e 37,3%). All'opposto, si trovano le regioni, tutte al sud, con tassi di copertura al di sotto della media italiana; tra queste, le regioni che soffrono della diffusione più bassa di servizi educativi si confermano: Campania, Calabria e Sicilia (10,4%, 10,9% e 12,4%). La scarsità dei servizi educativi è correlata ad una maggiore diffusione dell'anticipo nella scuola dell'infanzia.

Rispetto all'anno precedente l'ISTAT registra un lieve miglioramento del tasso di copertura presoché in tutte le regioni, favorito dal perdurante decremento del numero di bambini in età per frequentare.

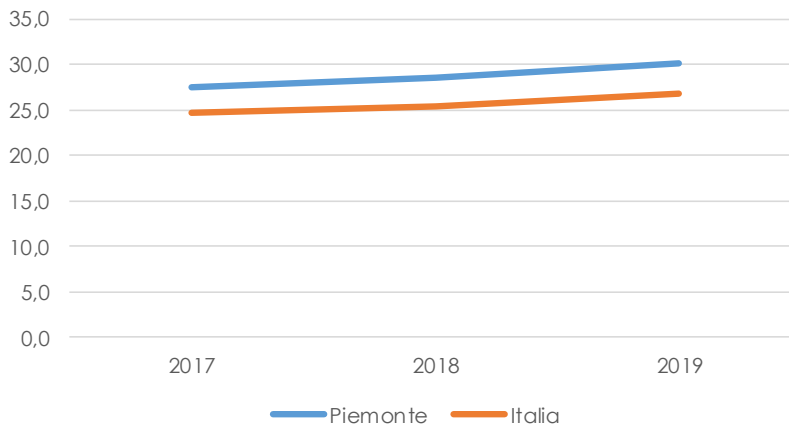
Fig. 2.5 Tasso di copertura servizi educativi nel 2019 nelle regioni italiane



Fonte: Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati ISTAT

³⁴ I dati ISTAT derivano dall'*Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati* che dal 2009 rileva, attraverso un modulo "Questionario Asili Nido", informazioni dettagliate sui servizi educativi. Per accedere a queste informazioni si veda il sito <http://dati.istat.it/>, seguendo il menù: Assistenza e previdenza/Servizi sociali/Servizi socio educativi per la prima infanzia/Servizi sul territorio – Reg. L'ISTAT rende disponibile: il numero dei servizi attivi e dei posti disponibili, in valori assoluti; i posti autorizzati per bambini 0-2, come rapporto tra posti e popolazione in età per frequentare. Per questa fonte il dato disponibile più recente riguarda il 2019.

Fig. 2.6 Andamento del tasso di copertura dei servizi educativi in Piemonte e in Italia

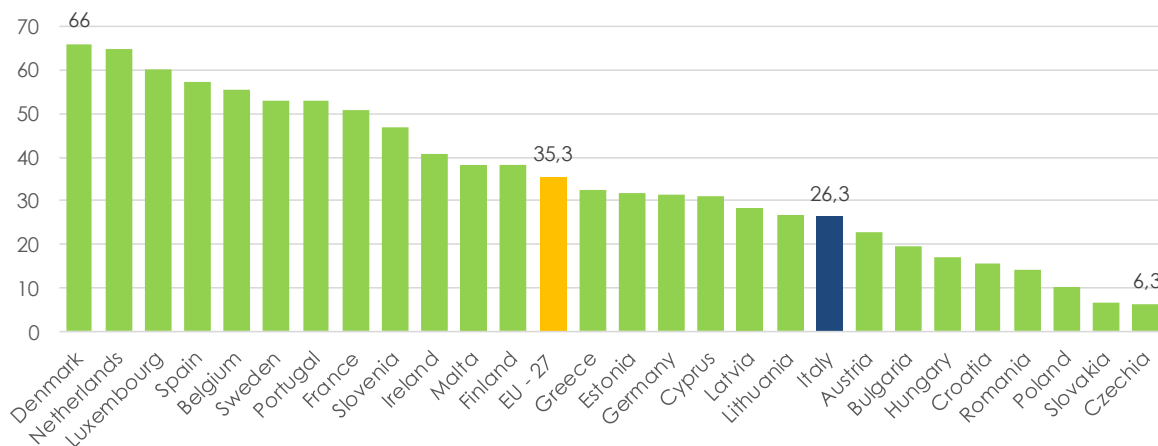


Fonte: Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati ISTAT

Partecipazione ai servizi educativi: Italia al di sotto della media europea

Le informazioni raccolte dall'*Indagine campionaria sul reddito e le condizioni di vita dell'Eurostat (EU-SILC)*³⁵ permettono il confronto di un tasso di partecipazione dei bambini con meno di 3 anni ai servizi educativi tra i 27 Paesi dell'Unione Europea.

Fig. 2.7 Tasso di partecipazione ai servizi educativi nei Paesi europei nel 2019



Fonte: Indagine Eu-Silc, Eurostat [codice tepsr_sp210] % Children aged less than 3 years in formal childcare

L'Italia, con il 26% è al di sotto della media dell'Unione Europea di 9 punti percentuali e si colloca nella parte bassa della distribuzione vicino ai Paesi a minore partecipazione.

Le differenze tra Paesi europei risultano ancora più ampie rispetto a quelle riscontrate tra le regioni italiane: otto Paesi sfiorano o superano il 50%, tra cui Francia e Spagna, con la Danimarca al 66%. All'opposto vi sono Paesi con un basso tasso di partecipazione al di sotto del 20% tutti collocati ad Est, con il tasso più contenuto, pari al 6,3%, della Repubblica Ceca.

³⁵ L'Indagine campionaria *Statistics on income, social inclusion and living conditions* è una delle principali fonti dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà. Il tasso fornito rileva i bambini al di sotto dei 3 anni che, per un'ora o più a settimana, hanno frequentato un servizio educativo compresi gli anticipi nella scuola dell'infanzia.

2.2.2 Nidi e micronidi

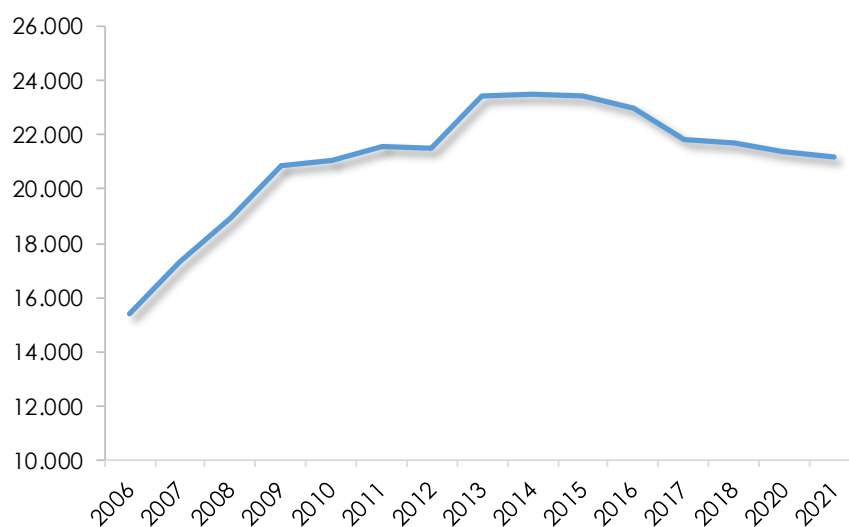
In questo paragrafo si specifica l'offerta dei nidi comprendendo in questa voce: asili nido, micronidi e sezioni primavera annesse ai nidi³⁶, sia pubblici che privati. Questa offerta costituisce la struttura portante dei servizi educativi per capacità ricettiva (78,9% rispetto al totale) e ampia copertura oraria giornaliera.

Il numero dei posti disponibili in questi servizi è cresciuto fino al biennio 2014-2015 quando ha sfiorato le 23.500 unità. Negli anni successivi i posti sono progressivamente diminuiti e nel 2021 si attestano a 21.200 (-0,9% rispetto al 2020).

La maggior parte dei nidi è a titolarità pubblica: secondo i dati forniti da Regione Piemonte la quota di posti disponibili offerta da strutture pubbliche raggiunge il 64% del totale, con quote di nidi pubblici più elevate nel Verbano Cusio Ossola (86%) e ad Asti e Alessandria (78% e 76%).

Sono 298 i comuni in cui risultano nidi autorizzati, pari al 25% del totale comuni piemontesi. Rispetto all'anno precedente 9 comuni hanno perso il punto nido e solo in uno di essi permane un servizio educativo (baby parking).

Fig. 2.8 Andamento dei posti disponibili nei nidi in Piemonte



Fonte: Settore Politiche dell'istruzione della Regione Piemonte, elaborazione IRES

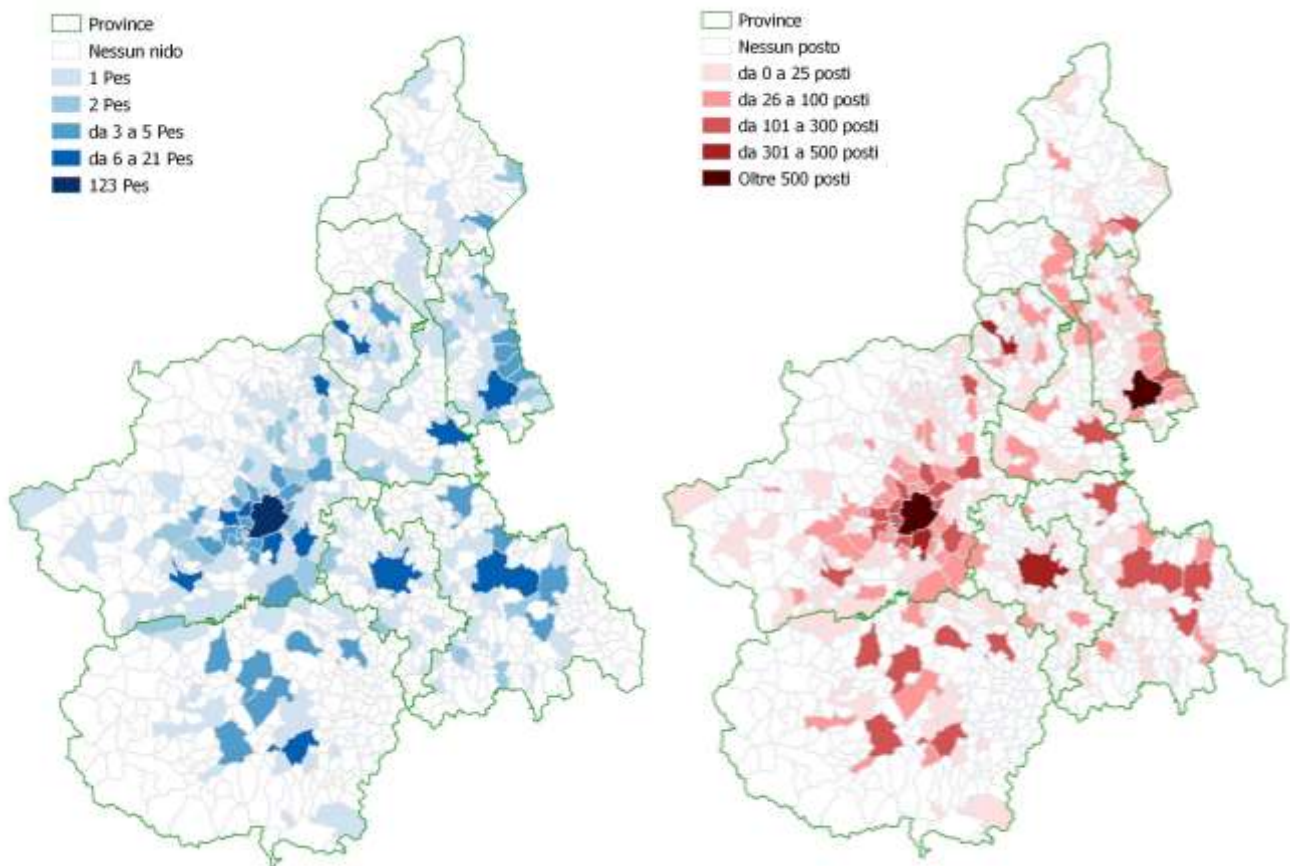
Nota: posti in asili nido, micronidi e dal 2013 posti in sezioni primavera annesse a nidi; l'anno 2019 non è disponibile; dati al 31 dicembre, dal 2020 dati al 30 giugno.

La percentuale di comuni che offrono il servizio è più ampia nelle province di Novara, Torino e Biella (49%, 39% e 28%), dove si rilevano i maggiori tassi di copertura sulla popolazione in età 0-2 anni. Le altre province hanno una quota di comuni con il servizio dei nidi al di sotto della media regionale: in coda si trova Cuneo, con il 12,6%, Asti e il Verbano Cusio Ossola (14,4% e 14,9%).

Nella maggior parte dei comuni sedi di asili nido (quasi 3 su quattro) l'offerta è limitata ad unico punto di erogazione del servizio che serve anche i comuni limitrofi. La presenza di strutture e posti disponibili è, invece, consistente nei comuni più grandi e nei comuni capoluogo di provincia rispetto al resto del territorio (si veda, ISTAT, 2021; pag. 2).

³⁶ Si è scelto di scorporare le sezioni primavera nella scuola dell'infanzia perché conteggiate nel paragrafo successivo dedicato a quest'ultima.

Fig. 2.9 Asili nido: punti di erogazione del servizio (PES) e capacità ricettiva nei comuni piemontesi, anno 2021



Nota: i dati comprendono asili nido, micronidi e sezioni primavera in nidi

Il capoluogo piemontese – 858.205 abitanti ad inizio 2020 – conta 123 strutture che offrono oltre 6.700 posti tra asili nido e micronidi³⁷. Seguono per numerosità di posti disponibili, limitandoci ai comuni che superano i 300 posti: Novara, 779 posti; Asti, 410; Biella, 339; Moncalieri, 323.

Diminuiscono i posti nei nidi comunali a gestione diretta

Gli asili nido a titolarità comunale possono essere a *gestione diretta* o *indiretta*. Nel primo caso la struttura educativa è gestita e coordinata direttamente da personale dipendente dal comune. Nel secondo caso – gestione indiretta – il comune affida il servizio in appalto o in concessione a soggetti terzi, con modalità di funzionamento vincolate ai regolamenti comunali. L'ISTAT considera come *gestione comunale indiretta* anche i posti riservati in nidi privati per bambini provenienti dalle graduatorie comunali e per i quali l'ente pubblico si fa carico di una parte della retta mensile³⁸. Si tratta di strutture private, accreditate presso il comune, che offrono gli stessi standard di qualità³⁹.

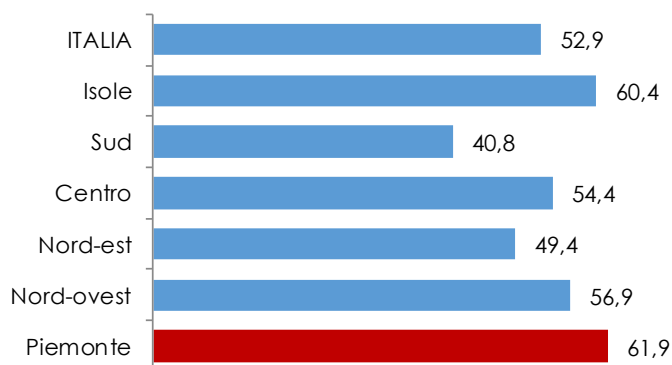
³⁷ Nella Città di Torino non ci sono sezioni primavera presso asili nido.

³⁸ I posti riservati per le graduatorie comunali in nidi privati non sono conteggiati nelle analisi che utilizzano i dati dall'Ufficio Vigilanza Regionale poiché non dispongono di questo dettaglio. Sono invece presenti nelle tabelle fornite dall'ISTAT su dati dell'*Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*.

³⁹ Sul sito del Comune di Torino si legge “[nidi privati che] riservano una quota di posti alle bambine ed ai bambini

L'ISTAT fornisce annualmente il dato degli iscritti nei nidi comunali con il dettaglio del tipo di gestione, compresi i *posti con riserva* nei nidi privati. L'ultimo dato disponibile si ferma al 2019 e riguarda gli iscritti nell'anno educativo 2019/20.

Fig. 2.10 Iscritti nei nidi comunali a gestione diretta nel 2019/20 in Piemonte e nelle macro-aree italiane



Fonte: ISTAT, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati, [https://www.istat.it/it/archivio/263120, Tavola 1.5]

A livello italiano poco più di un iscritto ai nidi comunali su due usufruisce della *gestione diretta* (52,9%), superano la media nazionale le macro-aree del Centro, Nord Ovest e Isole. In Piemonte questo valore sfiora il 62% collocandosi tra le regioni con la quota di nidi comunale a *gestione diretta* più elevata (superato da Sicilia, Lazio, Umbria e Liguria). La quota di iscritti nei nidi a *gestione diretta* è in diminuzione pressoché in quasi tutte le regioni. Anche in Piemonte si osserva questo calo: la quota di iscritti in nidi comunali a *gestione diretta* era nel 2016 al 67,4%, 6 punti percentuali in più rispetto al dato dell'ultimo anno disponibile.

Tab. 2.4 Iscritti nei nidi comunali per gestione diretta e indiretta, anni 2016-2019

Anno	Asili nido comunali a gestione diretta	Asili nido comunali a gestione affidata a terzi	Asili nido privati con riserva di posti	totale	% gestione diretta
2019	7.337	3.784	730	11.851	61,9
2018	7.746	3.544	744	12.034	64,4
2017	7.951	3.512	614	12.077	65,8
2016	7.866	3.341	460	11.667	67,4
Var. ass. 2019-2016	-529	443	270	184	-6

Fonte: ISTAT, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati, varie edizioni

Nota: bambini iscritti al 31 dicembre dell'anno di inizio dell'anno scolastico; asili nido tradizionali, i micronidi, i nidi aziendali e sezioni primavera

Più nel dettaglio, secondo i dati raccolti dall'ISTAT, dal 2016 al 2019 in Piemonte gli iscritti complessivi ai nidi comunali sono ancora in lieve crescita, pari a +1,6%. Tuttavia a cresce è la *gestione indiretta*: i *posti con riserva* nei nidi privati aumentano da 460 a 730 (+270 posti), così come gli iscritti negli asili comunali *affidati a terzi* (443 bambini in più, +13%). Per i nidi a *gestione diretta*, invece rispetto al 2016, gli iscritti sono in diminuzione (529 bambini in meno) con un calo dell'1,5%.

provenienti da graduatorie comunali. I servizi convenzionati hanno un progetto pedagogico ed organizzativo che rispetta alcuni requisiti richiesti dal Comune (...). Il Comune si fa carico di una parte della retta mensile." [http://www.comune.torino.it/servizieducativi/03/index.html, consultato il 17 giugno 2021].

Scheda 2.2 Il sostegno ai nidi comunali: il prolungamento dell'orario

La Regione Piemonte ha introdotto una nuova misura⁴⁰ per l'ampliamento dell'orario negli asili nido pubblici, con un budget complessivo di 12 milioni di euro. I beneficiari sono i comuni titolari di nidi, micronidi o sezioni primavera, che hanno attivato un servizio educativo nel 2021/22 a gestione comunale diretta, indiretta o in concessione. Questi servizi devono avere bambini iscritti in una fascia oraria aggiuntiva rispetto a quella canonica: in prima mattina, nel tardo pomeriggio o il sabato mattina. I destinatari sono le famiglie con minori in età tra i 3 e i 36 mesi.

Con l'ampliamento dell'orario l'intervento intende migliorare il servizio offerto dagli asili nido. Un primo obiettivo della misura riguarda l'occupazione femminile: la maggiore flessibilità oraria dovrebbe favorire l'accesso e la permanenza nel mondo del lavoro delle donne; sono queste ultime, infatti, a dover rinunciare spesso al lavoro per la cura dei figli in tenera età. In secondo luogo, con l'estensione oraria, si intende promuovere l'occupazione di figure aggiuntive nei servizi educativi. Infine, la misura intende promuovere i servizi educativi nei piccoli comuni, nei quali rappresentano un importante presidio contro lo spopolamento demografico.

Il bando aperto dalla Regione Piemonte e rivolto agli enti pubblici è stato pubblicato nell'estate del 2021. Tra i 69 Comuni che hanno risposto sono stati ammessi al beneficio in 61⁴¹ per un importo complessivo di spesa nel primo anno di applicazione di 3.140mila euro.

È previsto un monitoraggio con la quantificazione dei destinatari raggiunti per fornire puntali indicazioni sull'andamento della Misura⁴².

2.3 LA SCUOLA DELL'INFANZIA

L'analisi si concentra sulle caratteristiche della scuola dell'infanzia nel 2020/21. L'anno scolastico è iniziato con la frequenza dei bambini in presenza, dopo la chiusura prolungata e il collegamento a distanza imposti dalla prima ondata pandemica nella seconda parte del 2019/20. La riapertura della scuola in presenza, nel settembre 2020, è avvenuta con una attenta programmazione per la salvaguardia della salute sia dei bambini sia degli operatori della scuola. Ciascuna scuola ha messo in atto protocolli per le entrate scaglionate, distanziamento e uso di dispositivi sanitari (mascherine ecc.). Tutte le precauzioni sanitarie per contrastare la diffusione del contagio hanno avuto l'obiettivo di mantenere il più aperto possibile il presidio scolastico. Nonostante gli sforzi, anche l'anno scolastico 2020/21 è stato investito da due successive ondate della pandemia che hanno prodotto chiusure della frequenza in presenza a macchia di leopardo, con quarantene localizzate. Solo con la terza ondata (primavera 2021), fortunatamente per poche settimane, il contagio ha costretto ad un lockdown leggero e alla chiusura totale delle scuole in presenza.

Nel 2020/21, la Regione Piemonte ha censito 1641 sedi di scuola dell'infanzia, frequentate da 92.675 bambini in 4.621 sezioni. Tutti i numeri sono in calo rispetto all'anno precedente: meno sedi (ne mancano 19), meno sezioni (-50) e meno iscritti (-6.000).

⁴⁰ DGR. n. 2-3210 del 14/05/2021, Atto di indirizzo che definisce gli indirizzi e le modalità di attuazione della Misura Regionale 2.9iv.8.1.02, *Misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi educativi per la prima infanzia a titolarità comunale*, Spesa complessiva € 12.000.000,00 a valere sul POR FSE 2014-2020.

⁴¹ Approvazione della graduatoria, DD 682/A1500A/2021 del 22/11/2021.

⁴² È prevista un'analisi di implementazione di questa Misura da parte dell'IRES Piemonte nell'ambito dell'attività di valutazione del Programma Operativo FSE 2014-2020 con scadenza marzo 2023 di cui si darà conto nella prossima edizione del Rapporto.

Tab. 2.5 I numeri della scuola dell'infanzia nelle province piemontesi nel 2020/21

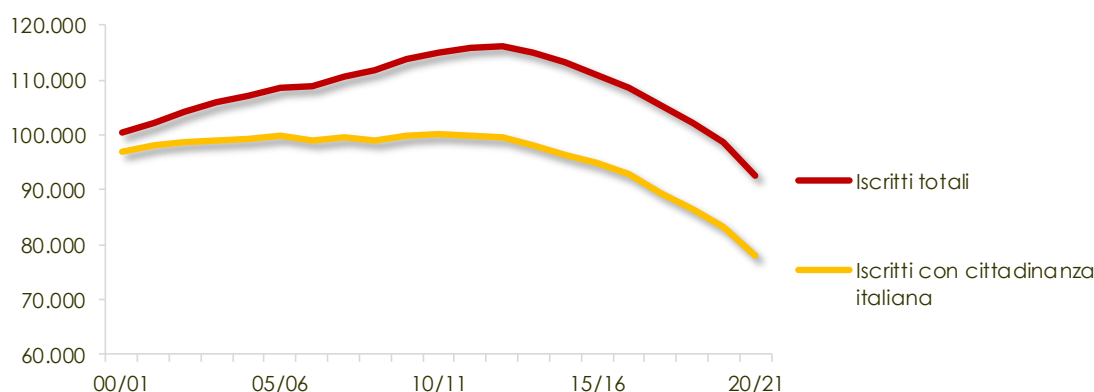
	Sedi	Sezioni	Iscritti	Di cui in sezioni primavera		% iscritti cittadinanza non italiana	% iscritti scuole non statali	Var. % iscritti anno precedente
				sezioni	iscritti			
Alessandria	168	403	8.096	8	113	20,4	18,8	-6,1
Asti	89	222	4.580	14	126	19,7	27,1	-5,7
Biella	84	171	3.166	6	61	9,2	20,1	-6,5
Cuneo	272	709	14.462	10	146	17,2	30,0	-4,3
Novara	133	399	8.067	6	72	16,9	35,2	-7,5
Torino	741	2.363	47.864	50	526	15,2	40,0	-6,5
Verbano C.O.	80	167	2.986	5	48	7,8	31,8	-8,0
Vercelli	74	187	3.454	6	66	13,9	17,5	-6,0
Piemonte	1.641	4.621	92.675	105	1.158	15,9	33,7	-6,2

Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte, elaborazioni IRES

Il decremento degli iscritti, pari a -6,2% a livello regionale, investe tutte le province piemontesi ma è relativamente più marcato nelle scuole dell'infanzia del Verbano Cusio Ossola e Novara (-8%, -7,5%, tab. 2.4).

Gli iscritti con cittadinanza straniera scendono a 14.700 unità, circa un migliaio in meno rispetto al 2019, con una variazione di -6,1%. I bambini con cittadinanza italiana registrano un calo percentuale simile (-6,2%), ma in valori assoluti mancano all'appello oltre 5.000 iscritti.

Fig. 2.11 Andamento degli iscritti nella scuola dell'infanzia in Piemonte



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte, elaborazioni IRES

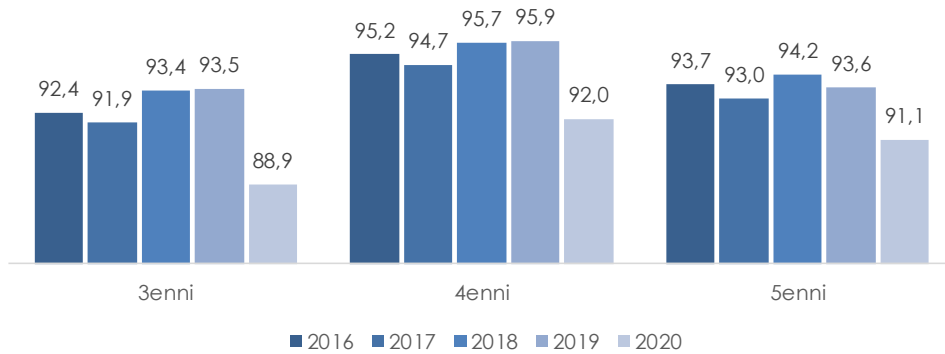
La forte diminuzione degli iscritti è in primo luogo collegata al calo demografico descritto nel capitolo 1. Ma quanto hanno inciso sulle iscrizioni nel livello prescolare le maggiori difficoltà per la frequenza, i timori per eventuali contagi e tutte le incertezze indotte dalla pandemia?

Per rispondere a questa domanda possono venirci in aiuto gli indicatori sulla partecipazione. Il tasso di scolarizzazione generico⁴³ scende, nel 2020, di 3 punti percentuali attestandosi a 96,8%. Se si calcola il tasso specifico per età, si nota come il calo della scolarizzazione è maggiore tra i bambini di tre anni, mentre si attenua nelle altre età. Il tasso dei bambini di tre anni perde, rispetto all'anno precedente, 4,6 punti percentuali, scendendo al di sotto del 90%; il tasso dei bambini di 4 anni si abbassa di 3,4 pp., mentre quello dei bambini di 5 anni cala di 2,5 punti

⁴³ Il tasso generico di scolarizzazione si calcola come rapporto di tutti gli iscritti al livello prescolare (compresi anticipi e ritardi) sui residenti nella fascia di età 3-5 anni. Si tratta di un tasso "lordo" pertanto più elevato rispetto ai tassi specifici per età calcolati esclusivamente sugli iscritti nell'età canonica per frequentare.

percentuali (fig. 2.12). Quello che si vuole mostrare è un indizio sull'effetto della pandemia rispetto alle iscrizioni del livello prescolare al netto degli effetti demografici del calo delle nascite.

Fig. 2.12 Scuola dell'infanzia: tasso di scolarizzazione specifico per età 2016-2020



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte, dati popolazione ISTAT (per il 2020 dati definitivi)
Nota: esclusi i 5enni iscritti in anticipo nella primaria

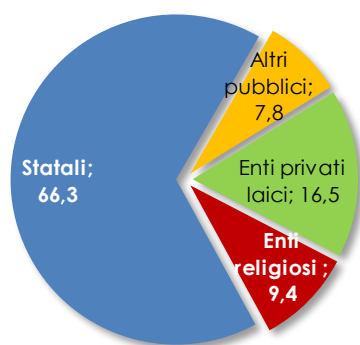
Il tasso di scolarizzazione dei bambini dai 3 anni fino all'ingresso nella primaria è stato innalzato negli obiettivi europei fissati al 2030 al 96%⁴⁴. Occorrerà pertanto recuperare la partecipazione erosa nel periodo pandemico e sostenere la piena scolarizzazione anche in questa fascia di età auspicata dalla normativa di riferimento.

Quasi 34 iscritti su 100 frequentano una scuola *non statale*

Nel livello prescolare una quota importante del servizio è assicurata da scuole non statali, pubbliche e private. Nel 2020/21 le sedi di scuole *non statali* sono 524 con 31.200 iscritti, un terzo degli iscritti nel livello prescolare. Le scuole *non statali* sono in maggioranza paritarie (509 sedi), mentre solo 15 sedi non lo sono.

Più in dettaglio, il 16,5% è iscritto in scuole *private laiche*, il 9,4% in scuole dipendenti da *enti religiosi* e il 7,8% in scuole *pubbliche non statali*, perlopiù a gestione comunale (fig. 2.13).

Fig. 2.13 Scuola dell'Infanzia: iscritti per tipo di gestione, val. %, 2020/21



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte

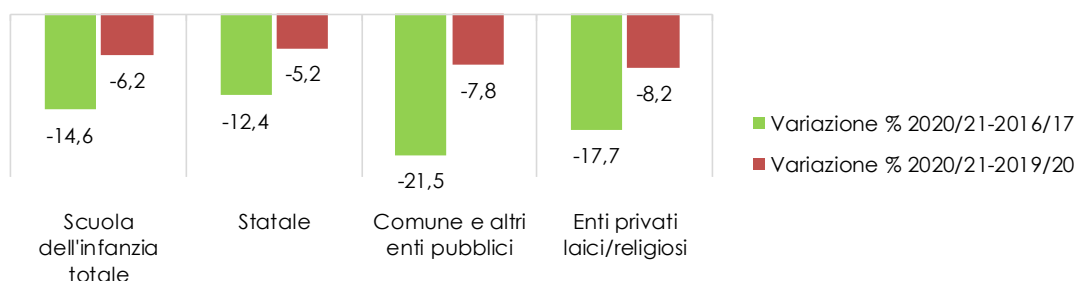
L'incidenza degli iscritti nelle scuole non statali è in progressiva diminuzione: agli inizi degli anni duemila superava il 40%, nell'ultimo anno disponibile si è attestata al 33,7%.

Le scuole *non statali* soffrono di un calo degli iscritti più accentuato rispetto alle scuole statali. Se si dettaglia il calo delle iscrizioni nel settembre 2020 rispetto all'anno precedente - il 2019/20 iniziato ancora in condizioni di normalità - si osserva come perdano più iscritti, in proporzione, le scuole dipendenti da *enti privati* (-8,2%) a confronto con le scuole di *altri enti pubblici* e alle *statali* (fig. 2.14). Si suppone che la diminuzione di iscritti e sedi a titolarità privata sia in

⁴⁴ Council Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond (2021-2030), 19th February 2021

parte riconducibile alle difficoltà indotte dalla pandemia. Mentre le sedi di scuola statale, 1.117 nel 2020, sono cresciute di 3 unità, quelle dipendenti da enti privati (laici o religiosi), 443 in tutto, perdono 19 unità.

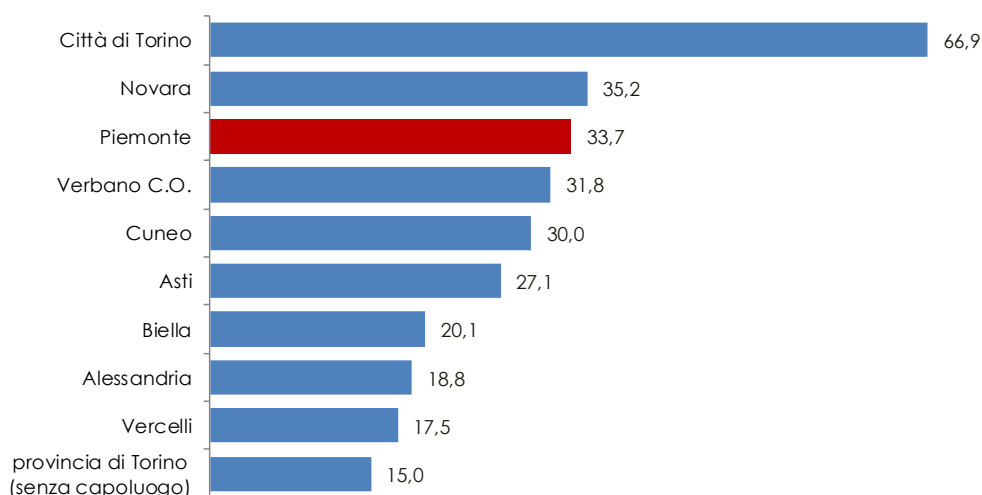
Fig. 2.14 Scuola dell'infanzia: variazione % degli iscritti nel 2020/21 rispetto all'anno precedente e al quinquennio



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte, elaborazioni IRES

Allargando lo sguardo al quinquennio la perdita di iscritti è generalizzata, ma sono le scuole *non statali* dipendenti da enti pubblici a registrare le perdite relativamente maggiori. Al calo demografico, infatti, si aggiunge il fenomeno della cosiddetta "statizzazione": sezioni di scuola paritaria che divengono statali. In primo luogo ha influito il passaggio di alcune sezioni dal sistema comunale a quello statale del capoluogo a seguito di due protocolli che la Città di Torino ha firmato nel 2012 e nel 2015 con la Regione Piemonte, la Città Metropolitana di Torino e l'Ufficio Scolastico regionale per il Piemonte⁴⁵.

Fig. 2.15 Scuola dell'infanzia: incidenza percentuale degli iscritti in scuole non statali



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte, elaborazioni IRES

Nota: nella provincia di Torino complessiva la quota di utenza in scuole non statali è 40%

⁴⁵ Nel 2012 la Città di Torino ha firmato un protocollo di intesa con la Regione Piemonte, la Città Metropolitana di Torino e l'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, rinnovato nel 2015, per il passaggio entro l'A.S. 2020/21 di 59 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.

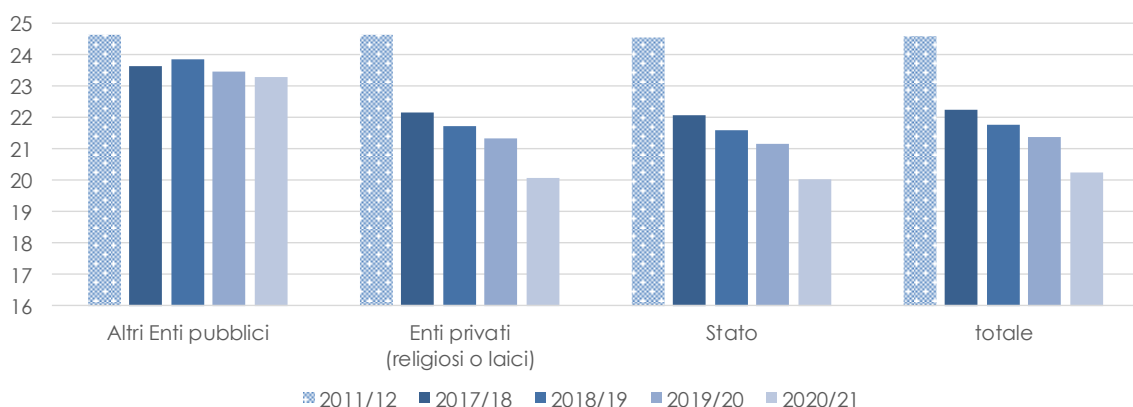
In secondo luogo, nei casi di cessazione del servizio di scuole dell'infanzia dipendenti da ex-IPAB (da istituti pubblici di assistenza e beneficenza riordinate con legge regionale⁴⁶) la Regione Piemonte è intervenuta istituendo punti di erogazione statale per salvaguardare il punto scuola laddove rappresentava l'unico servizio presente sul territorio comunale.

La copertura di scuole *non statali* mostra forti differenze provinciali con quote che variano, nel 2020/21, dal 17,5% della provincia di Vercelli al 40% della provincia di Torino. Nel caso di quest'ultima occorre, tuttavia, distinguere tra il capoluogo regionale nel quale due terzi dell'utenza (67%) frequenta scuole *non statali* e il resto del territorio provinciale dove questo valore si attesta ad appena il 15%. Nella Città di Torino, infatti, sono le scuole comunali a fornire un contributo fondamentale, ancorché in diminuzione, al servizio prescolare: da sole accolgono 6.180 bambini corrispondente al 34,6% dell'utenza torinese.

Meno iscritti per sezione

Il rapporto iscritti per sezione permette di dar conto della numerosità media delle classi. Questo indicatore risulta influenzato da diversi fattori: dai criteri di formazione delle classi; dalla numerosità dei bambini residenti in età per frequentare; dal lavoro di revisione annuale della rete scolastica da parte della Regione che tiene conto delle necessità di copertura del servizio nei comuni; infine, nell'ultimo anno anche dall'impatto della pandemia, di cui si è detto, che ha scoraggiato alcune famiglie ad iscrivere i propri figli.

Fig. 2.16 Andamento del rapporto iscritti/sezioni standard per tipo di gestione



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte, elaborazioni IRES

I criteri di formazione delle sezioni nella scuola dell'infanzia⁴⁷ prevedono una numerosità di allievi per sezione tra i 18 e i 26 bambini, che possono salire a 29 in caso di eccedenze. Sono previste deroghe per la presenza di allievi disabili (massimo 20 iscritti) e una variazione del 10% dei parametri minimi o massimi per dare stabilità alle classi/sezioni⁴⁸. Le sezioni primavera, invece, hanno

⁴⁶ Per approfondimenti si veda la pagina dedicata al riordino delle IPAB sul sito della Regione Piemonte <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/politiche-sociali/ipab/riordino-delle-ipab>.

⁴⁷ Le regole di formazione delle sezioni, richiamate ogni anno dal piano di dimensionamento regionale fanno riferimento alla cosiddetta "Riforma Gelmini", si veda il DPR n. 81, del 20 marzo 2009, *Norme per la riorganizzazione della rete scolastica*.

⁴⁸ Si veda DPR n. 81/2009, all'art 4.

parametri differenti che contemplano una numerosità più contenuta: da un minimo di 6 bambini ad un massimo di 20 per sezione⁴⁹. Nell'analisi del rapporto iscritti/sezione occorre pertanto considerare separatamente le sezioni primavera da quelle standard.

Nel 2020/21 il rapporto iscritti/sezioni nelle 105 sezioni primavera si attesta nella media regionale a 10,9, in calo rispetto all'anno precedente quando era 12,1.

Nelle 4.515 sezioni *standard* della scuola dell'infanzia, la media del rapporto iscritti/sezioni è di 20,3. Questo indicatore varia nelle province in misura modesta: le aree con valori più bassi, intorno a 18, si trovano nel Nord Est (Verbano C.O., Vercelli e Biella), mentre nelle altre province si attestano su valori vicini alla media regionale.

Se allarghiamo lo sguardo al decennio si osserva con chiarezza il calo di questo indicatore. Nel 2011/12 il rapporto superava i 24 bambini per sezione, per il combinato disposto di iscrizioni ancora in aumento e gli effetti della Riforma Gelmini che aveva imposto un aumento della grandezza delle classi come una delle misure per sostenere il risparmio dei costi dell'istruzione. Dal 2013, alla forte diminuzione delle iscrizioni per il calo della popolazione in età 3-5 anni non corrisponde un calo altrettanto intenso delle sezioni, principalmente per la necessità di assicurare una sufficiente copertura territoriale del servizio. Ne consegue un ridimensionamento progressivo del rapporto iscritti/sezioni che, con il calo ulteriore degli iscritti per la pandemia giunge a 20,3 bambini per sezione nel 2020.

Un'ultima osservazione riguarda le differenze di "affollamento" delle classi per tipo di gestione. Le sezioni standard della scuola dell'infanzia statale hanno un rapporto iscritti/sezioni del tutto simile alle sezioni in scuole dell'infanzia private, paritarie e non paritarie e in linea con la media regionale. Diverso è il caso delle sezioni in scuole dipendenti da *altri enti pubblici*, perlopiù comunali; che mantengono un numero di bambini medio per sezione è più alto, pari nel 2020 a 23,3 (fig. 2.16).

2.3.1 Anticipi e sezioni primavera

Il riordino del sistema di educazione e istruzione 0-6 del decreto citato in apertura del capitolo persegue tra i suoi obiettivi il progressivo superamento degli anticipi⁵⁰ sostituiti dalla diffusione delle sezioni primavera. L'obiettivo muove dalla convinzione che i bambini al di sotto dei tre anni debbano essere accolti in spazi consoni alle loro esigenze, con una programmazione educativa specifica per quella fascia di età e un rapporto educatrici/bambini più contenuto, aspetti che non possono essere assicurati adeguatamente nelle sezioni standard della scuola dell'infanzia.

I dati mostrano come la quota di anticipi risulti in diminuzione, tuttavia, si è ancora distanti dall'obiettivo del loro superamento con la promozione delle sezioni primavera.

Migliora la partecipazione nelle sezioni primavera nella scuola dell'infanzia

Nel 2020/21, le difficoltà legate alla gestione della frequenza in presenza e i timori dei genitori per il contagio hanno inciso sulle iscrizioni alla scuola dell'infanzia, in particolare per i bambini

⁴⁹ DGR n. 2-9002, del 20 giugno 2008, *Approvazione direttive relative agli "Standard minimi del servizio socio-educativo per bambini da due a tre anni denominato" "sezione primavera"*.

⁵⁰ 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.

più piccoli. Gli iscritti con età inferiore ai 3 anni scendono a 4.150 unità, in calo in valori assoluti e in percentuale: sono il 4,5% del totale iscritti, erano il 5,1% l'anno precedente.

I bambini registrati come anticipi sono poco meno di 3.000, in calo per il terzo anno consecutivo. Anche la quota di anticipi sul totale iscritti diminuisce e si attesta al 3,2%. Nonostante i numeri in calo, l'iscrizione anticipata continua ad essere scelta da un numero notevole di famiglie, favorita da una diffusione più capillare delle sezioni standard della scuola dell'infanzia e dai suoi costi più contenuti rispetto alle sezioni primavera e, ancor di più, rispetto agli asili nido⁵¹.

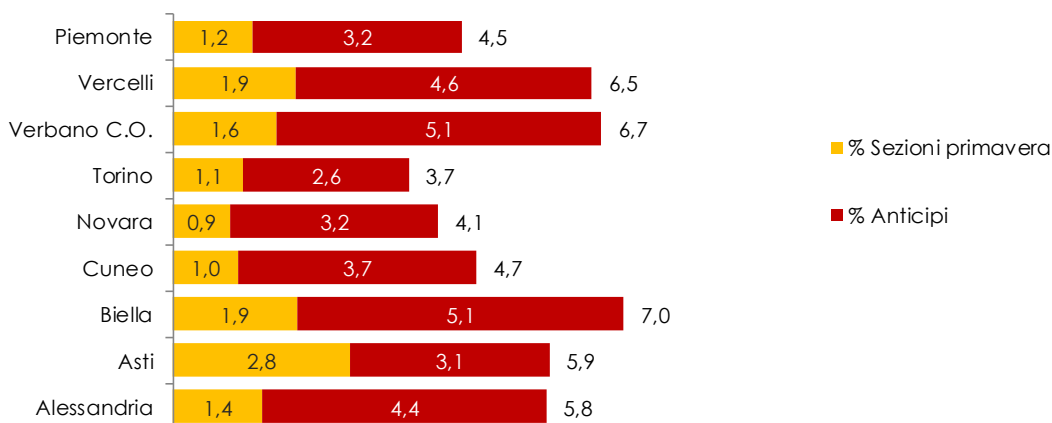
Nel 2020/21, secondo anno investito dagli effetti dell'emergenza sanitaria, il numero delle sezioni primavera nelle scuole dell'infanzia - e dei bambini ad esse iscritti - subisce una battuta d'arresto. Si contano 105 sezioni e 1.158 bambini, pari a -11% rispetto al 2019). Tuttavia, poiché gli anticipi diminuiscono in misura maggiore, la percentuale di iscritti nelle sezioni primavera giunge a costituire il 26% degli iscritti con meno di tre anni (contro il 22% che si registrava del 2017).

Tab. 2.6 Iscritti con meno di tre anni nella scuola dell'infanzia, distinti per sezioni primavera e anticipi, valori assoluti e %, anni 2017-2020

	Iscritti totali	Iscritti con meno di tre anni			Percentuale sul totale iscritti			Quota iscritti in sezioni primavera sul totale iscritti con meno di 3 anni
		Totali	Di cui in sezioni primavera	Di cui in anticipo	totale	Primavera	Anticipi	
2017/18	105.302	5.219	1.140	4.079	5,0	1,1	3,9	22
2018/19	102.111	5.229	1.255	3.974	5,1	1,2	3,9	24
2019/20	98.799	4.996	1.309	3.687	5,1	1,3	3,7	26
2020/21	92.675	4.156	1.158	2.998	4,5	1,2	3,2	28

Fonte: Rilevazione scolastica della Regione Piemonte

Fig. 2.17 Iscritti con meno di tre anni nella scuola dell'infanzia (sezioni primavera e anticipi) per provincia, 2020/21



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte

⁵¹ Si osserva una relazione inversa tra la diffusione dell'anticipo e quella dei servizi educativi: laddove vi sono meno asili nidi e sezioni primavera vi sono più iscritti in anticipo. In alcuni territori questa relazione è chiara, come nel caso di alcune regioni del Sud: ad esempio in Calabria il numero di anticipi è molto elevato mentre i servizi educativi sono poco diffusi. Nelle province piemontesi, invece, questa relazione è meno evidente. Vi sono, inoltre, territori "eccentrici": Biella presenta un'alta copertura dei servizi educativi e al contempo un'alta (relativamente ai numeri piemontesi) diffusione dell'anticipo; all'opposto, il Cuneese si caratterizza per una bassa presenza sia di anticipi sia di servizi educativi. Per capire il perché di queste differenze territoriali occorrerà realizzare un approfondimento specifico che analizzi la presenza, nei diversi contesti, dei servizi educati, delle sezioni primavera e degli anticipi - dal punto di vista dei posti disponibili e dei costi delle rette - insieme alle scelte operate dalle famiglie nell'utilizzo di questi servizi (rinuncia di un genitore all'occupazione esterna per occuparsi dei figli, disponibilità dei nonni ad occuparsi dei nipoti, ecc.).

Nel complesso, le province le cui scuole dell'infanzia ospitano più bambini "piccoli" al di sotto dei 3 anni sono nel quadrante Nord Est (Biella, Verbano Cusio Ossola e Vercelli) e nel quadrante Sud Est (Asti e Alessandria, fig. 2.17). Nel dettaglio la quota di bambini iscritti in anticipo risulta più ampia nel Verbano Cusio Ossola e Biella, entrambe con il 5,1%, ed è minima a Torino al 2,6%; rispetto all'anno precedente è in calo ovunque. Invece, per quanto riguarda le sezioni primavera sono Asti (2,8%), Biella e Vercelli (1,9%) ad avere, in percentuale, più iscritti.

La presenza di bambini con età inferiore ai tre anni è decisamente più diffusa in scuole *non statali*, dipendenti da enti privati laici o religiosi, dove si attesta all'8,3% del totale iscritti. In queste scuole, per la prima volta, si osserva il superamento della quota di iscritti in anticipo (scesi al 3,5%) da parte degli iscritti in sezioni primavera, pari al 4,8%. Nella scuola statale i bambini con meno di tre anni sono il 3,4% del totale iscritti, soprattutto anticipi. Infine, nelle scuole dell'infanzia *non statali* dipendenti da *altri enti pubblici* si osserva la quota più bassa di bambini 2enni, pari all'1,2% dei loro iscritti (di cui appena lo 0,2% in sezioni primavera).

Bibliografia

ISTAT (2021) Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia | anno educativo 2019/2020.

Eurydice Italia (2018). *Strutture dei sistemi educativi europei: diagrammi 2018/2019*, I Quaderni di Eurydice Italia.