



PIEMONTE

ANALISI DELLE POLITICHE

Le SEZIONI PRIMAVERA in Piemonte

2019

www.regione.piemonte.it/fsc

FONDO DI SVILUPPO E COESIONE 2007-2013

Il Settore **Programmazione Negoziata** svolge attività di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche dedicate allo sviluppo socio – economico e al riequilibrio territoriale finanziate con le risorse aggiuntive nazionali e regionali intersettoriali, attuate con strumenti di programmazione negoziata.

Il Settore **Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio strutture scolastiche** svolge tra le altre attività in materia di programmazione e gestione degli interventi a favore delle famiglie in materia di diritto allo studio e per l'inclusione scolastica; programmazione e dimensionamento della rete scolastica statale, anche in relazione all'istituzione di sezioni di scuole dell'infanzia e nuove scuole dell'infanzia; competenze in materia di servizi educativi per l'infanzia e sistema integrato dalla nascita fino a sei anni; promozione e sviluppo delle strutture ospitanti i servizi educativi per l'infanzia (asili nido e servizi integrativi); confronto e raccordo con la programmazione nazionale in materia di interventi contributivi sulle strutture scolastiche; gestione delle attività di monitoraggio di competenza regionale sulle strutture scolastiche.

La collana Analisi e Studi della Direzione Risorse Finanziarie e Patrimonio nasce nel 2006 con l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto con il Ministero dello Sviluppo Economico per la realizzazione di Azioni di Sistema.

La ricerca **"Le Sezioni Primavera in Piemonte"** è stata finanziata dall'Asse VI Governance e Assistenza Tecnica del PAR FSC 2007-2013. La Regione Piemonte ha previsto un investimento in azioni immateriali e a carattere sistemico per la creazione, organizzazione, condivisione e utilizzazione del patrimonio di conoscenze a beneficio di più amministrazioni e del partenariato economico e sociale (Linea 15 del Piano di Assistenza Tecnica PAR FSC 2007-2013).

I dati sono stati raccolti grazie al prezioso contributo degli uffici regionali competenti e dei soggetti gestori del servizio.

Direttore Risorse Finanziarie e Patrimonio: Giovanni Lepri

Responsabile dell'Organismo di Programmazione del PAR FSC 2007-2013 e

Responsabile Linea di Azione Governance e Assistenza Tecnica, Dirigente Settore Programmazione Negoziata: Alfonso Facco

Responsabile Linea di Azione Sviluppo e qualificazioni servizi sociali, ambito progettuale Sezioni Primavera, Dirigente Settore Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio strutture scolastiche: Arturo Faggio



LE SEZIONI PRIMAVERA

Maggio 2019

INDICE

PREMESSA.....	3
1. LE SEZIONI PRIMAVERA.....	5
Gli antecedenti e la questione degli anticipi.....	5
Il decollo su scala nazionale.....	9
Il consolidamento.....	12
A che cosa servono le sezioni primavera? Il problema e gli obiettivi.....	15
Le sezioni primavera tra espansione dell'offerta e qualità del servizio: la regolazione del rapporto di lavoro.....	20
2. L'ESPERIENZA PIEMONTESE.....	25
Le sezioni primavera nel sistema educativo 0-6.....	25
Offerta potenziale delle sezioni primavera: numerosità e distribuzione.....	27
Dai posti autorizzati agli iscritti effettivi.....	31
Gli iscritti nelle sezioni primavera attive.....	32
Un approfondimento dalle risposte al questionario IRES.....	36
Una sezione ogni 5 ha una lista di attesa.....	36
Pochi gli iscritti stranieri e i disabili.....	37
Il tempo pieno è il preferito dalle famiglie.....	37
Personale impiegato e rapporto docente educatori.....	37
Il personale docente: giovani, femmine ed istruite.....	38
Il profilo istituzionale: genesi ed evoluzione delle sezioni primavera.....	40
Le Intese USR Regione.....	40
Le finalità del servizio e i requisiti per l'attivazione delle sezioni primavera.....	41
Le fonti di finanziamento.....	42
Le forme di sostegno e contributi previsti.....	43
L'organizzazione e la gestione amministrativa e finanziaria per l'erogazione del contributo.....	44
Il contributo economico richiesto alle famiglie.....	44
Il personale dei servizi.....	44
Il Tavolo tecnico interistituzionale.....	45
Un approfondimento dalle risposte al questionario IRES.....	45
Le rette e i costi a carico delle famiglie.....	45
Un servizio co-finanziato dalle famiglie.....	47
Previsioni anno in corso: incertezza sui finanziamenti.....	47
La voce dei soggetti gestori.....	49
La scelta di attivare una sezione primavera.....	49
Perché le famiglie scelgono le sezioni primavera?.....	49
La questione anticipatari.....	50
Bimbi stranieri e bimbi con disabilità.....	51
Il tempo pieno.....	51
La formazione degli operatori.....	51
Asilo nido e scuola dell'infanzia.....	52
I punti di forza del servizio.....	52
Le difficoltà gestionali.....	53
3. TIRANDO LE FILE	55
BIBLIOGRAFIA.....	63

PREFAZIONE

La ricerca “Le sezioni Primavera in Piemonte” illustra le origini e l’evoluzione di un servizio innovativo destinato ad arricchire l’offerta di servizi per l’infanzia nella fascia di età 24 - 36 mesi. Il lavoro è suddiviso in tre parti: la prima oltre a ricostruirne la storia a livello nazionale, affronta gli obiettivi del servizio e la regolamentazione del rapporto di lavoro del personale. La seconda parte è dedicata ad esaminare l’esperienza piemontese delle sezioni primavera dalla loro istituzione fino all’anno scolastico 2017/2018. La terza ed ultima parte riassume alcuni risultati emersi e propone possibili percorsi di ricerca per il futuro.

Il lavoro si colloca nelle attività previste dalla Linea di azione VI Governance e Assistenza Tecnica del PAR FSC 2007-2013 in particolare nell’ambito dell’incarico affidato all’IRES per lo svolgimento di ricerche, lo sviluppo di strumenti da utilizzare nella programmazione, gestione e valutazione degli investimenti in materia di sviluppo e coesione regionale (Linea 15 del Piano di Assistenza Tecnica).

Le sezioni primavera sono state introdotte in Piemonte in seguito alla attuazione dell’art.1 comma 630 della legge finanziaria 2007 che istituisce il servizio a livello nazionale, in via sperimentale. Il Piemonte però è la prima Regione italiana che fa uscire dalla “sperimentazione” tale servizio, definendo con la D.G.R. n. 2-9002 del 20/06/2008 i requisiti strutturali e gestionali per la sua attivazione. Le sezioni primavera sono state finanziate principalmente con il concorso finanziario di fondi statali, regionali e comunali. I fondi statali derivano dalle disponibilità del Ministero dell’istruzione, dell’Università e della Ricerca. Per quanto riguarda la fonte regionale, nel caso piemontese i fondi discendono, sino alla copertura dell’Anno Scolastico 2016-2017, in gran misura dal Programma Attuativo Regionale del Fondo Sviluppo Coesione 2007-2013, alimentato in parte da risorse proprie della Regione e in parte da risorse statali (FSC).

In base alla normativa statale attualmente vigente, il DLGS 65 del 13 aprile 2017, che ha individuato espressamente la sezione primavera come uno dei servizi educativi che compongono il Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino ai sei anni, prevede l’estensione su tutto il territorio nazionale del Sistema integrato anche mediante la graduale stabilizzazione e il progressivo potenziamento delle sezioni primavera. Il piano d’azione nazionale triennale 2017/2019, adottato con Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 11/12/2017, ha stabilito che la programmazione regionale deve definire annualmente le priorità di intervento all’interno di una serie articolata di azioni.

Con DGR n. 5-333 del 4 Ottobre 2019 la Regione Piemonte ha approvato l’atto di indirizzo per la programmazione degli interventi relativi all’annualità 2019, elencando tra gli obiettivi prioritari da raggiungere il sostegno ai costi per la gestione e il potenziamento dei servizi di sezione primavera al fine di superare progressivamente gli anticipi di iscrizione alla scuola dell’infanzia.

Pertanto l’Amministrazione regionale ha recentemente confermato l’intento di proseguire l’azione di supporto finanziario a tale servizio che risulta essere uno strumento efficace ed importante per ampliare la rete dei servizi educativi per l’infanzia, qualificare l’offerta formativa rivolta a bambine e bambini dai 24 ai 36 mesi di età contribuendo a conciliare i tempi di lavoro e di vita familiare e sociale.

Assessore all’Istruzione

Elena CHIORINO

Assessore alla Programmazione

Andrea TRONZANO

PREMESSA

Questo rapporto restituisce il lavoro svolto sulle “Sezioni Primavera” previsto nel piano annuale FSC per il 2018 “Approfondimenti Tematici” (nell’ambito del più generale incarico affidato all’IRES con DD 519 del 25/09/2014 “Affidamento incarico per lo svolgimento di ricerche, lo sviluppo di strumenti da utilizzare nella programmazione, gestione e valutazione degli investimenti in materia di sviluppo e coesione regionale e convegni e seminari”). Il documento è articolato in tre parti. La prima illustra le origini e l’evoluzione delle “sezione primavera”, un servizio innovativo destinato ad arricchire l’offerta di servizi per l’infanzia. Oltre a ricostruirne sommariamente la storia a livello nazionale, sono affrontati in modo più approfondito due elementi: il problema e gli obiettivi sottesi al nuovo servizio e la regolamentazione del rapporto di lavoro del personale. Due questioni molto diverse ma entrambe utili per inquadrare il servizio. La seconda parte è dedicata ad esaminare l’esperienza piemontese delle sezioni primavera (dalla loro istituzione fino all’anno scolastico 2017/2018). Tre le prospettive di analisi utilizzate. Innanzitutto si esamina il contributo delle sezioni primavera nel quadro più generale dei servizi regionali per l’infanzia, per evidenziarne il peso, le dimensioni quantitative e la distribuzione territoriale. In secondo luogo si ricostruisce il contenuto delle Intese Regione - Ufficio Scolastico Regionale con le quali si sono determinati alcuni aspetti delle sezioni primavera. Infine si dà voce ai soggetti gestori, in prima fila nell’organizzare il servizio, restituendo una selezione di loro opinioni su specifiche tematiche. La terza ed ultima parte riassume alcuni risultati emersi e propone possibili percorsi di ricerca per il futuro. Una bibliografia generale conclude il documento.

La ricerca è stata realizzata da un gruppo di lavoro composto da Vittorio Ferrero (Ires Piemonte, coordinatore), Carla Nanni (Ires Piemonte), Davide Barella (Ires Piemonte), Daniela Leonardi (Università degli studi di Milano-Bicocca) e Stefano Neri (Università degli Studi di Milano). Il lavoro non sarebbe stato possibile senza la collaborazione attiva dei soggetti gestori e del personale regionale: Alfonso Facco e Rita Santisi (Programmazione negoziata), Marco Musso e Marida Cardillo (Politiche dell’istruzione).

1. LE SEZIONI PRIMAVERA

Al fine di potenziare la rete di servizi educativi per i bambini da 0 a 6 anni, la legge 296/2006 (finanziaria 2007) ha introdotto su scala nazionale un nuovo servizio socio-educativo rivolto ai bambini di età compresa tra i 24 ed i 36 mesi, successivamente denominato “sezione primavera”. In particolare, il servizio era destinato a “fare fronte alla crescente domanda di servizi educativi per i bambini” attraverso la “realizzazione di iniziative sperimentali improntate a criteri di qualità pedagogica e flessibilità” in grado di rispondere ai bisogni specifici dei bambini di quella specifica fascia di età (non così piccoli, né tanto grandi ...). La norma lasciava ampia discrezionalità attuativa - attribuendo tuttavia priorità per “le sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell’infanzia, per favorire un’effettiva continuità del percorso formativo lungo l’asse cronologico 0-6 anni di età” – e affidava al Ministero della Pubblica Istruzione il compito di concorrere, anche sotto il profilo finanziario, alla realizzazione di questo nuovo servizio, assicurando tra l’altro interventi formativi per il personale impiegato nei nuovi servizi (l. 296/2006, art. 1, comma 630). Nel seguito proveremo a ricostruire in estrema sintesi origine ed evoluzione di questo servizio.

Gli antecedenti e la questione degli anticipi

L’ipotesi di un nuovo servizio educativo o socio-educativo *ad hoc* destinato a questa fascia di età nasce sulla scorta di esperienze esistenti a livello locale e regionale. Queste esperienze stimolano una riflessione nell’ambito del Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) sia tra le strutture tecniche sia a livello politico, che trova un punto di approdo nel memorandum del 6 dicembre 2006 del Gruppo tecnico di lavoro istituito presso lo stesso MIUR, significativamente intitolato “Ipotesi di offerta formativa per i bambini dai 2 ai 3 anni”.

Il memorandum si colloca in una fase di promozione dei servizi per l’infanzia per bambini con meno di 3 anni da parte dello Stato, che ha il suo centro nell’approvazione del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per bambini con meno di 3 anni, incentrato sul finanziamento di un massiccio programma di espansione dell’offerta di asili nido (si veda il box nella pagina a fianco). Negli anni seguenti il Piano darà in parte i suoi frutti, anche se sarà significativamente limitato nella sua portata dalle politiche di austerità pubblica legate alla crisi economica e accentuerà per molti versi le disparità nell’offerta tra Nord e Sud (Fortunati *et al.*, 2010; Zurru, 2014; Sabatinelli, 2016).

In tale contesto, il memorandum rappresenta la premessa e, in qualche modo, la base, per l’elaborazione e approvazione della nuova *policy*, intervenuta di lì a poco, alla fine dello stesso anno. Il nuovo programma di intervento è finalizzato a creare un nuovo tipo di servizio su scala nazionale, nell’ambito di un più ampio spettro di servizi per i bambini sotto i tre anni, che vadano ad integrare i più tradizionali e strutturati asili nido, di cui si promuove con decisione l’estensione dell’offerta.

Al gruppo di lavoro autore del memorandum partecipano anche rappresentanti del Ministero della Solidarietà Sociale, delle Regioni (Emilia-Romagna e Campania) e dei Comuni (ANCI e Comune di Roma). Va però sottolineato che tale politica nasce in buona parte nell’ambito di un apparato statale, quello del MIUR, che almeno dalla fine degli anni sessanta si era sempre occupato di scuola dell’infanzia, e quindi di servizi scolastici destinati a bambini da 3 a 5 anni, ma mai di servizi per bambini con meno di 3 anni, arrestando le sue competenze alla scuola dell’infanzia per bambini da 3 a 5 anni.

L'iniziativa ministeriale volta ad attivare un nuovo tipo di servizio per la fascia 2-3, anni si pone in qualche modo come anticipatrice del forte coinvolgimento del MIUR e dello Stato nei servizi per l'infanzia per bambini con meno di 3 anni, che sarà promosso, dieci anni dopo, dal decreto legislativo 65/2017, finalizzato alla costruzione di un sistema integrato di servizi educativi 0-6. Peraltro, nelle sezioni primavera si ha, a tutt'oggi, l'unico caso di servizio destinato a bambini con meno di tre anni per cui il MIUR e lo Stato nel suo complesso si qualificano fra i soggetti gestori.

Dopo avere compiuto un'ampia ricognizione della domanda e offerta di servizi per la fascia 0-3 (bambini con meno di 3 anni di età), avere affrontato una serie di questioni riguardanti il loro assetto istituzionale alla luce del Titolo V approvato nel 2001 e, infine, avere svolto un approfondimento sui costi e i meccanismi di finanziamento dei servizi 0-3 e, in particolare, degli asili nido, il documento si concentra sull'elaborazione del nuovo programma di intervento delle sezioni primavera, a partire da una ricostruzione sintetica di alcune esperienze sorte negli anni precedenti sul territorio.

È in particolare l'esperienza dell'Emilia-Romagna a costituire una base di partenza da cui si sviluppa la politica nazionale. In questo territorio, infatti, caratterizzato da una forte tradizione ed ampia estensione, in termini comparati, dei servizi socio-educativi, le sezioni primavera si erano sviluppate nell'ambito dei nidi e delle scuole dell'infanzia private, soprattutto della FISM (Federazione Italiana Scuole Materne, di ispirazione cattolica).

Una prima regolamentazione normativa di un'esperienza che si era diffusa fino a quel momento in modo pressoché incontrollato si era avuta, all'inizio del 2005 e, per l'esattezza, il 20 gennaio, con l'approvazione della Delibera del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna n. 646 ("Direttiva sui requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia"), in conformità e attuazione delle leggi regionali 1/2000 e 8/2004.

Nella Direttiva le "sezioni primavera" rientrano nella tipologia del servizio "nido d'infanzia": "si tratta della denominazione con la quale vengono indicate le sezioni di nido aggregate a scuole dell'infanzia o ad altri servizi educativi o scolastici" (sezione "Tipologie di servizi" della Delibera). In questo senso essi sono distinti dai servizi integrativi (spazi bambini e centro per bambini o genitori) e dai servizi sperimentali (educatrice familiare o educatrice domiciliare), nonché dai servizi ricreativi (ad es, le ludoteche).

Il rapporto numerico tra personale e bambini iscritti deve essere "non superiore a dieci bambini per ogni educatore nei nidi e nelle sezioni di nido, sia a tempo pieno che a tempo parziale, anche aggregate a scuole dell'infanzia, che accolgano esclusivamente bambini in età compresa tra i ventiquattro e i trentasei mesi...È consentito mantenere tale rapporto numerico anche nel caso in cui i bambini iscritti a settembre per il nuovo anno scolastico compiano 21 mesi entro il 31 dicembre, a condizione che la data del loro inserimento effettivo venga posticipata rispetto a quella prevista per l'accesso dei bambini in età" (punto 6 della Delibera).

"Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi"

La legge finanziaria per il 2007, oltre ad introdurre la sperimentazione di un nuovo servizio rivolto ai bambini 24-36 mesi, ha posto le basi per la realizzazione di un "piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi" (art. 1 comma 1259) volto ad un duplice obiettivo: a) raggiungere una copertura pari al 33% dei bambini sotto i tre anni di età; b) attenuare gli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese. A tal fine, la norma inoltre autorizzava una spesa, a valere sul bilancio dello Stato, di 300 milioni di € per il triennio 2007-2009. Il piano straordinario, meglio noto come piano nidi, si è in realtà sviluppato in un arco temporale assai più lungo, giungendo fino ad anni recenti. L'impegno complessivo di spesa è stato di circa 600 milioni di €

Secondo i dati riportati dal memorandum del Gruppo tecnico, in Emilia-Romagna funzionavano “140 sezioni “primavera”, prevalentemente aggregate a scuole dell’infanzia private paritarie” (sezione 4.4). È su queste sezioni che interviene la Delibera regionale, non con l’intento di favorirne la diffusione, ma di regolamentarne il funzionamento per garantire una qualità soddisfacente del servizio da esse fornito.

Anche in altre realtà locali erano state attivate esperienze grosso modo corrispondenti alle sezioni primavera, soprattutto per iniziativa di scuole comunali e paritarie, al fine di rispondere ad una domanda sociale delle famiglie, da un lato, e nella ricerca di soluzioni sperimentali qualificate di raccordo tra nidi e scuole dell’infanzia, dall’altro. Il memorandum cita al riguardo i casi di:

- Terni, dove il Comune aveva costituito due “sezioni ponte”, a tempo parziale (fino alle 14.15-14.30), rispettivamente per 12 e 6 bambini compresi tra 20 e 36 mesi di età e nelle quali operavano educatrici comunali;
- Prato, dove il Comune aveva avviato due diversi tipi di sperimentazioni, denominate “Ninfan” (gruppi di 10/14 bambini in scuola materna) e “Nima” (gruppi di 8/10 bambini di nidi e di scuola materna). Queste sperimentazioni realizzavano “una continuità educativa sia a carattere orizzontale (interazione adulti/ bambini- istituzione- servizi per la popolazione del quartiere...) che verticale (rapporto nido/materna)” (sezione 4.4 del memorandum). Il calendario del servizio era armonizzato su quello delle scuole dell’infanzia e così congedi e periodo di messa “a disposizione” da parte delle educatrici impiegate nelle due sperimentazioni. Il memorandum segnala però il fatto che il Comune ha deciso di non proseguire e aveva già concluso la sperimentazione per i costi giudicati non sostenibili;
- Roma, in cui con il “progetto Ponte” era stata progettata la costituzione di sezioni sperimentali, all’interno di scuole dell’infanzia, in grado di accogliere 20 bambini tra i 24 e i 36 mesi, con orario di base 8-17 ma possibilità di ampia flessibilità oraria, dotate di 2 insegnanti di scuola dell’infanzia e 2 educatrici di nido, per assicurare un ampio grado di compresenza in servizio da parte del personale.

A parte questi casi, altre fonti segnalano altre esperienze locali, ad esempio quella di Genova (Govi, 2012), così come l’esistenza, da tempo, di una prassi, in diverse scuole dell’infanzia e, in particolare, in quelle private, ad accogliere bambini con età inferiore ai 36 mesi (Sannipoli, 2016), seppure in forme forse non sempre assimilabili alle sezioni primavera. Un documento del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione del 2011 afferma che, nel 2006, servizi educativi riconducibili alle sezioni primavera erano “già diffusi in almeno otto regioni italiane su 21, sia come sezioni specifiche di nido collocate presso scuole dell’infanzia, come in Emilia - Romagna, sia come tipologie alternative al nido classico (quindi assimilabili a centri gioco, spazio bambini, ecc.)” (MIUR – CNPI, 2011).

In ambito internazionale, va segnalata l’esistenza di un’esperienza accostabile alle sezioni primavera, ossia le “*classe parallèles*” in Francia. Si tratta di sezioni composte da bambini compresi tra 2 e 3 anni di età, aggregate alle scuole materne. Esse sono indirizzate a bambini che non hanno mai frequentato servizi per l’infanzia per bambini al di sotto dei 3 anni corrispondenti al nostro asilo nido o altre forme di servizio, anche di tipo individuale, come esistono nel contesto francese. In questo senso hanno l’obiettivo di facilitarne l’inserimento in un ambiente educativo di carattere collettivo, a preparazione dell’ingresso nella scuola materna. Alle sezioni parallele è affidato anche il compito di aiutare l’inserimento educativo di bambini provenienti da situazioni familiari di particolare disagio socio-economico.

Non sono disponibili dati sulla diffusione delle sezioni parallele. A quanto risulta, si tratta di esperienze locali diffuse a macchia di leopardo. D’abitudine, esse dispongono di una o più insegnanti di scuola materna e di un’educatrice specializzata in bambini con meno di 3 anni, a tempo pieno o parziale. Il personale educativo è poi supportato da collaboratrici come nel caso delle scuole dell’infanzia. La composizione del personale evidenzia la concezione delle sezioni parallele come servizio propedeutico all’inserimento nella scuola materna, ma teso a sottolineare con forza la specificità e la diversità dei bisogni dei bambini compresi tra 24 e 36 mesi rispetto a quelli di scuola dell’infanzia. Per questa ragione, è necessario costruire un servizio che,

anche sotto il profilo degli ambienti, dei materiali e delle attività proposte, oltre che per il personale, tenga conto adeguatamente di tale specificità.

La differenza rispetto alla scuola dell'infanzia è stata enfatizzata negli ultimi anni, in ragione della concorrenza sempre più pressante di meccanismi di iscrizione alla scuola dell'infanzia per bambini di età inferiore ai 3 anni, simili all'istituto italiano dell'anticipo. Infatti, i governi francesi hanno spesso visto con maggior favore l'iscrizione anticipata alle scuole materne rispetto alle classi parallele, soprattutto in anni di austerità, in quanto comportano minori costi e problemi di carattere organizzativo alle istituzioni scolastiche.

La possibilità di anticipare l'iscrizione alla scuola dell'infanzia, il cosiddetto "anticipo", è stato posto in diretta relazione con le sezioni primavera anche nel caso italiano. A questo riguardo, secondo alcuni addetti ai lavori (Govi, 2012), la creazione delle sezioni primavera a livello nazionale è, in parte, anche una conseguenza della "riforma Moratti" (legge 28 marzo 2003 n. 53) e dell'istituto degli "anticipi" in essa previsti. Nell'ambito di un ridisegno complessivo dei cicli scolastici (che aveva tra i suoi obiettivi anche quello di anticipare l'uscita dal percorso scolastico a 18 anni) la riforma prevedeva infatti la possibilità di anticipare l'ingresso alla scuola primaria e (per simmetria) alla scuola dell'infanzia. A quest'ultima potevano così iscriversi i bambini che compivano i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

L'istituto degli anticipi alla scuola dell'infanzia riscosse notevole successo. Nell'anno scolastico 2005/06, cui risalivano i dati più recenti disponibili ai policy maker al momento dell'introduzione delle sezioni primavera alla fine del 2006, gli "anticipatari" furono infatti poco meno di 72.000, pari al 4,3% degli iscritti (tabella 1.1).

TAB. 1.1 ISCRIZIONI ANTICIPATE ALLA SCUOLA DELL'INFANZIA (2002-2006)

A.S.	Scuola statale			Scuola non statale			Totale		
	Alunni iscritti	Alunni di 2 anni	%	Alunni iscritti	Alunni di 2 anni	%	Alunni iscritti	Alunni di 2 anni	%
2002/03	925.650	=	=	552.236	23.515	4,3	1.477.886	23.515	1,6
2003/04	951.859	19.285	2,0	608.629	29.817	4,9	1.560.488	49.102	3,1
2004/05	1.005.789	25.812	2,6	654.210	39.226	6,0	1.659.999	65.038	3,9
2005/06	1.014.301	30.467	3,0	663.878	41.404	6,2	1.678.179	71.871	4,3

Fonte: Memorandum Gruppo di lavoro Miur (2006) e nostre elaborazioni su dati del memorandum

Gli iscritti erano collocati in maggioranza nelle scuole paritarie e prevalentemente nelle regioni del Sud (Govi, 2012). A parte il 2002/03 in cui l'anticipo non era registrato nelle scuole statali, dal 2003/04 al 2005/06 è evidente l'incremento e il consolidamento in pianta stabile del fenomeno. Ciò veniva interpretato come la dimostrazione della presenza di una domanda inesausta di servizi per l'infanzia per bambini con meno di 3 anni, che non veniva soddisfatta dagli altri servizi rivolti a questa fascia di età e finiva per trovare una risposta nell'anticipo. Da questo punto di vista l'anticipo assolveva ad una funzione di tipo sociale, agendo a supporto delle famiglie e, in particolare, delle donne, alla ricerca di modalità più soddisfacenti per conciliare lavoro e vita privata.

In questo modo, tuttavia, un bisogno manifestato da una parte non irrilevante delle famiglie riceveva soddisfazione con una soluzione forse utile a fini socio-assistenziali, ma inadeguata dal punto di vista pedagogico ed educativo. Con l'anticipo alle scuole dell'infanzia infatti i bambini erano inseriti in un servizio non concepito per loro ma strutturato, negli ambienti, spazi, attività proposte, organizzazione del tempo, in parte anche nelle competenze del personale dedicato, per una fascia di età più elevata.

La creazione di sezioni appositamente progettate e organizzate per bambini compresi tra 2 e 3 anni, sotto il profilo degli spazi, attività proposte, materiali, scansione dei tempi nella giornata, dotate di personale appositamente formato e preparato, poteva rispondere in modo molto più adeguato alle esigenze formative ed educative dei bambini. L'introduzione delle sezioni primavera va inserita in questo contesto ed è quindi

esplicitamente o implicitamente finalizzata a porsi in alternativa all'anticipo, anche in vista di un suo superamento, che verrà in futuro assunto come obiettivo dalla riforma dei servizi per l'infanzia introdotta nel 2017.

La duplice finalità delle sezioni primavera, come del resto di tutti i servizi educativi diretti alla fascia 0-3 anni, è chiaramente espressa nel memorandum. Nel documento del Gruppo tecnico del MIUR infatti si evidenzia che le sperimentazioni di nuovi servizi rivolti all'infanzia dai 2 ai 3 anni, sono riconducibili sia a ragioni "di natura sociale" (rispondere ad una domanda che non trova risposta nelle strutture esistenti), sia a ragioni di natura pedagogica – costruire un contesto in grado di accogliere (e sviluppare le potenzialità cognitive, sociali, affettive di) bambine e bambini di 2/3 anni (vedi anche Govi, 2012).

Il decollo su scala nazionale

È su queste basi che si muove il memorandum del Gruppo tecnico, le cui proposte verranno in parte accolte nella normativa e nell'assetto istituzionale del nuovo servizio creato su scala nazionale. A questo proposito, il legislatore deve necessariamente tenere conto della duplice finalità generale delle sezioni primavera, quale emerge anche nelle riflessioni finali formulate nel paragrafo precedente. Come osserva anche il memorandum, "le sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia vengono quindi a svolgere una duplice funzione: una di natura sociale ed assistenziale (ed in quanto tale ricadono sotto la potestà legislativa delle leggi regionali, sui servizi a domanda individuale), l'altra di carattere educativa (come suggerisce la Corte Costituzionale con Sentenza n. 370/2003), a maggior ragione in quanto se ne propone l'assunzione di gestione, in via sperimentale, anche da parte delle scuole dell'infanzia statali, oltre che di quelle paritarie pubbliche (comunalì) e private". (sez. 5.1 del memorandum, citato anche in Govi, 2012 pag. 213).

Poiché il nuovo servizio rientrava in materia di interesse comune di diversi soggetti istituzionali, l'art. 1, comma 630 della l. 296/2006 che istituisce le sezioni primavera ne subordina l'attuazione alla sottoscrizione di un apposito Accordo in sede di Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali, un organismo introdotto nel 1997 al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze dei diversi soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Province, Comuni e comunità montane). È in sede di Accordo che vengono infatti definite e disciplinate una serie di caratteristiche del nuovo servizio denominato "sezione primavera o ponte", accogliendo in parte le indicazioni del memorandum.

Il primo Accordo Stato-Regioni in materia, sottoscritto nel giugno 2007 e valido per il solo anno scolastico 2007/2008, disegna diversi aspetti del nuovo servizio, sostenuto in prima battuta con il concorso finanziario di diversi ministeri (istruzione, politiche per la famiglia, solidarietà sociale). In particolare, l'Accordo sancisce "di avviare in via sperimentale, laddove sussistano le condizioni, a partire dal settembre 2007 un'offerta educativa rivolta ai bambini dai due ai tre anni, per poter soddisfare le crescenti richieste espresse dalle famiglie (...). La nuova offerta, denominata "Sezioni sperimentali aggregate alle scuole dell'infanzia", da intendersi come servizi socio-educativi integrativi alle attuali strutture dei nidi e delle scuole dell'infanzia, contribuisce a diffondere una cultura dell'infanzia attenta ai bisogni e alle potenzialità dei bambini da zero a sei anni, in coerenza con il principio della continuità educativa ed anche sulla base delle esperienze positive già avviate in numerosi territori e realtà, volte a migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia". Promosso con "il concorso dello Stato, dei Comuni, del sistema privato paritario", il nuovo servizio integrativo costituisce "una risposta di carattere sperimentale" alla "domanda sociale ed educativa per la fascia di età 2-3 anni".

Riconoscendo nel Comune il soggetto "regolatore" dell'offerta educativa sperimentale e lasciando immutate le normative nazionali e regionali esistenti in materia – relative alla programmazione, all'autorizzazione al funzionamento dei servizi socio-educativi integrativi 0-3 anni, alle modalità di vigilanza, ecc. - l'Accordo

indicava una serie di parametri e criteri a cui improntare la sperimentazione operativa del nuovo servizio, tra i quali:

- un orario di funzionamento flessibile che prevede un modulo orario di base (fino a 6 ore) ed un orario prolungato (fino a 8/9 ore);
- una dimensione contenuta del gruppo "omogeneo" di età, che può variare tra i 15 ed i 20 bambini in base al modello educativo ed organizzativo adottato;
- un rapporto numerico insegnanti-bambini definito nel rispetto delle leggi regionali vigenti, che orientativamente non dovrebbe essere superiore a 1:10, comunque tenendo conto dell'età dei bambini, dell'estensione oraria del servizio, della dimensione del gruppo, delle caratteristiche del progetto educativo; con adeguata presenza di personale ausiliario qualificato;
- una contribuzione richiesta alle famiglie che usufruiscono del nuovo servizio educativo contenuta in una fascia parametrica che si colloca tra le rette richieste per la frequenza della scuola dell'infanzia e quella richiesta per i nidi d'infanzia;
- la predisposizione di specifiche forme di aggiornamento per il personale impegnato nei progetti sperimentali;
- l'allestimento di un programma di consulenza, assistenza tecnica, coordinamento pedagogico, monitoraggio e valutazione, che garantisca la completa affidabilità sotto il profilo educativo del nuovo servizio avviato.

L'accordo disponeva inoltre un "sostegno finanziario per ogni sezione primavera istituita dai soggetti gestori a partire dal 1 ° settembre 2007, quantificabile in 25.000 euro per sezioni funzionanti fino a 6 ore e di 30.000 euro per sezioni funzionanti oltre le 6 ore", nei limiti dei finanziamenti previsti per questa iniziativa da diverse articolazioni ministeriali (pubblica istruzione, solidarietà sociale, politiche per la famiglia).

L'Accordo disegnava una procedura per la raccolta e la valutazione delle domande presentate dai soggetti gestori che coinvolgeva il livello locale (gli Uffici scolastici provinciali e regionali, la Regione, una rappresentanza dell'Anci regionale) ed il livello nazionale (Gruppo paritetico nazionale composta da rappresentanti dei ministeri coinvolti, delle Regioni e dei Comuni). Al fine di rendere più agevole l'assegnazione dei fondi statali, (con successiva nota ministeriale) si affidava all'Ufficio Scolastico regionale, d'intesa con le rappresentanze della Regione e dell'Anci, il compito di avviare l'esame istruttorio delle domande, fornendo nel contempo "alcuni suggerimenti orientativi" per svolgere l'esame "in ordine alla legittimità delle richieste, alla congruità della documentazione fornita, nonché alla qualità della progettazione e individuazione di un ordine di priorità" (Vedi box per approfondimento).

Al Gruppo Paritetico Nazionale, titolare della decisione finale in ordine alla assegnazione delle risorse, il compito di perfezionare il lavoro istruttorio regionale anche in chiave di perequazione territoriale. Ulteriori forme di collaborazione tra Comuni, Amministrazione scolastica statale e Scuole paritarie potevano inoltre essere definite in sede locale (mediante specifiche intese locali e/o apposite convenzioni), per arricchire l'offerta formativa in ottica sperimentale e favorire la continuità tra i diversi servizi socio-educativi per

I criteri indicati dal ministero per giudicare le richieste di finanziamento di attivazione della sezione primavera presentate dai soggetti gestori (a.s. 2007/2008)

A. Condizioni inderogabili per l'accesso al contributo (la mancanza di uno dei due requisiti sotto indicati comporta l'esclusione dal contributo):

- a1. piena fattibilità dell'iniziativa proposta fin dai primi mesi dell'anno scolastico,***
- a2. incremento effettivo della offerta formativa nel territorio, per bambini dai 2 ai 3 anni (nuovo servizio).***

B. Condizioni meritevoli di particolare considerazione:

- b1. localizzazione in aree prive di servizi socio-educativi per l'infanzia ovvero di particolare disagio sociale ed educativo (es: periferie aree urbane, piccoli comuni privi di servizi per l'infanzia, ecc.),***
- b2. rapporto domanda-offerta nei servizi all'infanzia sul territorio (liste di attesa, domande non accolte, ecc.),***
- b3. equa distribuzione territoriale in ambito regionale.***

C. Requisiti di qualità del progetto:

- c1. qualità e coerenza della progettazione educativa, anche in relazione alla eventuale gestione di iniziative pregresse,***
- c2. capacità di "governance" (accordi di rete tra soggetti, intese con gli enti locali, inserimento in piani di zona ecc.),***
- c3. eventuale presenza delle misure di accompagnamento (formazione, ricerca, consulenza, coordinamento),***
- c4. eventuali sistemi di monitoraggio.***

l'infanzia. Infine, l'Accordo affidava ad appositi organismi e sedi il compito di valutare l'andamento dell'iniziativa. A tal fine, oltre al già citato Gruppo paritetico nazionale si prevedevano tavoli di confronto a livello regionale e comunale.

Nell'anno scolastico 2007/2008, grazie a questa prima iniziativa verranno finanziati 1.158 progetti di sezioni primavera nell'intero territorio nazionale (ma le domande presentate erano ben 2.800 di cui circa 1.100 nelle sole regioni del sud). Nell'ordine saranno Lombardia, Campania, Sicilia, Lazio e Veneto le regioni che registreranno la maggior quota di risorse. Rispetto al soggetto gestore, il 57% dei progetti finanziati faceva capo alle scuole paritarie mentre il 37% circa era riconducibile alle scuole statali e comunali (ripartito in modo pressoché simile, circa il 18% per gestore), ed una restante quota residuale del 6% circa a nidi convenzionati. Il maggior peso delle scuole paritarie pare attribuibile a due ragioni. Innanzitutto era tra le paritarie che, già in passato, si rinveniva una tradizione ed una tendenza ad organizzare soluzioni e risposte per bambine/i di questa fascia di età. Inoltre, il rigido calendario da rispettare per presentare progetti e domanda di finanziamento può aver giocato a sfavore dei soggetti pubblici (statali e comunali), la cui azione progettuale è comunque sottoposta a passaggi procedurali più vincolati (organi collegiali, deliberazioni di giunta, ecc.) e percorsi decisionali meno veloci. Per quanto riguarda il Piemonte, saranno 69 i progetti finanziati (per finanziamento complessivo pari a circa 1,8 milioni di €), di cui 43 in capo alla paritaria.

TAB. 1.2 SEZIONI PRIMAVERA: PROGETTI E FINANZIAMENTI STATALI (A.S. 2007-2008)

Territorio	Progetti (n.)			Finanziamenti attribuiti €	Titolarità progetti presentati							
	presentati v.a.	amessi v.a.	finanziati v.a.		paritaria		statale		comune		nido conv.	
					v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	107	70	69	1.800.667	43	62%	13	19%	11	16%	2	3%
Nord	811	659	471	11.623.334	301	64%	50	11%	88	19%	32	7%
Centro	434	266	189	4.958.666	74	39%	44	23%	42	22%	29	15%
Sud e isole	1557	1099	498	13.191.656	290	58%	120	24%	78	16%	10	2%
Italia	2802	2024	1158	29.773.656	665	57%	214	18%	208	18%	71	6%

Fonte: Ministero Istruzione 2007 (<https://archivio.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2007/090807.shtml#allegati>)

Il consolidamento

Sulla scorta della sperimentazione condotta nell'anno scolastico 2007-2008, l'esperienza delle sezioni primavera prosegue anche negli anni successivi fino ad oggi. La riforma del 2017, di cui diremo più avanti, ha anzi previsto la fine della sua natura di sperimentazione e l'inserimento tra i servizi previsti in pianta stabile.

Nel periodo intercorso dalla sua istituzione a livello nazionale, il servizio si è diffuso e ha registrato alcune modificazioni, più o meno rilevanti, introdotte soprattutto attraverso i diversi Accordi quadro approvati in sede di Conferenza Unificata. Come previsto dalla legge finanziaria 2007 è infatti questo strumento che disciplina, in parte o in toto, alcune componenti fondamentali dell'esperienza delle sezioni primavera: finalità dell'iniziativa, disponibilità finanziarie, modalità attuative, criteri da seguire nell'attivazione delle sezioni primavera, ecc. In questo primo decennio di vita delle sezioni primavera, sono sette gli Accordi quadro che ne hanno definito alcuni aspetti fondamentali (sul tema si vedano in particolare i più volte citati contributi di Govi, cui siamo debitori per questa ricostruzione).

All'accordo quadro del giugno 2007 (sopra illustrato) che ha dato avvio all'esperienza - per molti aspetti punto di riferimento anche negli anni successivi - sono seguiti altri due Accordi di medesima durata annuale che hanno disciplinato il funzionamento delle sezioni primavera negli anni scolastici successivi (2008-2009 e 2009-2010). Questi Accordi presentano molti elementi in continuità con l'esperienza precedente ma anche qualche cesura e novità. L'accordo del marzo 2008 disegna un percorso attuativo in cui si dispone che i fondi statali per le sezioni primavera "sono assegnati agli Uffici scolastici regionali, i quali, sulla base di apposite intese con le rispettive Regioni e di criteri forniti dal Ministero della pubblica istruzione, sentite le rappresentanze degli Enti locali, provvedono alla programmazione e alla gestione complessiva delle sezioni" (art. 1). Rispetto alla precedente esperienza l'Accordo introduce quindi un nuovo strumento di programmazione negoziata ovvero un'intesa sottoscritta da Ufficio Scolastico Regionale e Regione (assessorato competente). Per quanto concerne i criteri da seguire nell'attribuzione delle risorse, anche al fine di garantire continuità all'esperienza e ai servizi esistenti, si dispone di ammettere a finanziamento in via prioritaria "sezioni primavera già funzionanti nell'anno scolastico 2007-2008", mentre nuove sezioni possono essere attivate grazie alle risorse regionali e/o ad eventuali residui statali. Sono infine confermati gli organi di supporto previsti dal primo Accordo ovvero il Gruppo paritetico nazionale (cabina di regia del progetto, con funzioni di raccordo e coordinamento nazionale) ed il tavolo tecnico di valutazione di livello regionale (istituito sulla base delle modalità definite dalle singole Regioni), con finalità di indirizzo e verifica e di predisposizione di eventuali iniziative di supporto all'esperienza. Il terzo Accordo (ottobre 2009) ricalca molto da vicino il precedente in quasi tutti gli aspetti principali, precisando alcuni passaggi e competenze sulle procedure di programmazione e ridefinendo l'impegno complessivo del contributo finanziario di origine statale.

A proposito di quest'ultimo aspetto, ovvero il profilo finanziario dell'iniziativa si rilevano diverse difficoltà nel ricostruire l'ammontare complessivo ed effettivo delle risorse pubbliche dedicate alle sezioni primavera. Il servizio è infatti finanziato facendo ricorso a diverse fonti. Innanzitutto quelle di origine statale che poggiano su voci di competenza di ben tre distinte articolazioni ministeriali: Miur/istruzione, Dipartimento politiche della

famiglia della Presidenza del Consiglio, Ministero delle Politiche Sociali/Solidarietà Sociale; ed il cui rispettivo ammontare non è sempre puntualmente indicato negli Accordi. A queste si aggiungono i contributi eventuali di regioni e comuni regionali e comunali (oltre ovviamente alle rette pagate dalle famiglie beneficiari).

Per quanto riguarda il contributo pubblico complessivo, fin dalle prime edizioni si riscontrano impegni caratterizzati da una certa variabilità (vedi tabella sotto estratta da Govi, 2010).

Tavola 1. Sintesi dei contributi statali e regionali per il funzionamento delle sezioni primavera

	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Fondi statali, di cui	34.783.656	25.400.000	25.400.000	24.900.000	16.521.007
<i>MIUR</i>	15.000.000	19.000.000	19.000.000	18.500.000	11.571.007
<i>Famiglia</i>	10.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
<i>Solidarietà sociale/Lavoro</i>	9.783.656	1.400.000	1.400.000	1.400.000	0
Fondi regionali	*	8.941.500	13.928.844	6.730.499	9.951.203
Totale	34.783.656	34.341.500	39.328.844	31.630.499	26.522.210

* Liguria, Lazio, Molise, Toscana hanno erogato fondi per il funzionamento delle sezioni primavera

A questa prima stagione di accordi di durata annuale, nel corso della quale la struttura e il contenuto degli accordi si modificano via via in modo incrementale (perfezionando ed aggiustando alcune parti), segue una stagione con accordi di durata tendenzialmente pluriennale (con un'unica eccezione) che si caratterizzano per avere una struttura ed un contenuto più organico, segno di una raggiunta stabilità e maturità dell'iniziativa e della volontà di dare ad essa un maggior respiro programmatico. Il quarto accordo in ordine di tempo (ottobre 2010) ha infatti validità triennale e pertanto definisce le regole per tre anni scolastici (2010-2013).

Questo Accordo, sotto il profilo della disciplina, riprende pressoché integralmente i contenuti del precedente. Un tratto distintivo e meritevole di richiamo concerne il finanziamento o meglio le regole per la distribuzione delle risorse statali; per la prima volta, infatti, l'accordo contiene in allegato una tabella in cui sono indicate

I monitoraggi nazionali delle sezioni primavera

Nel 2012, il Gruppo paritetico nazionale realizza un approfondito ed esteso monitoraggio sull'esperienze in corso delle sezioni primavera, avvalendosi della collaborazione degli uffici scolastici regionali. L'indagine prende come riferimento l'anno scolastico 2010/2011 e monitora oltre 1500 sezioni primavera (per 25.000 utenti) variamente dislocate sul territorio nazionale. Diversi i profili e gli aspetti messi in luce dal lavoro. Ad esempio, per quanto concerne il soggetto gestore, il monitoraggio rileva che il 58% circa delle sezioni primavera autorizzate fa capo alle paritarie, il 20% circa alle scuole dell'infanzia statali ed il 13 % alle scuole comunali. Si tratta di valori non molto distanti da quelli registrati nella prima edizione (vedi tabella sopra) ma che rilevano anche un marcato accento territoriale poiché al nord le paritarie sono più rilevanti mentre al sud si segnala un peso relativamente significativo delle scuole statali, in modo peraltro coerente con il diverso peso dei gestori di scuole dell'infanzia nelle aree territoriali del paese. Il 14% delle sezioni primavera sono collocate all'interno di asili nido. Un tratto interessante riguarda il fatto che le scuole statali e comunali esternalizzano la gestione del servizio nel 18% dei casi ma che in alcuni contesti regionali (quali il Piemonte) tale valore raggiunge il 100%. Il numero medio di bambini per sezione è di circa 16, in Veneto il valore medio più basso (13,8) e in Abruzzo il più alto (17,9). Per quanto riguarda i giorni di funzionamento, nel nord il servizio è articolato pressoché esclusivamente su 5 giornate mentre al sud la metà opera su 6 giornate mentre l'orario medio per settimana è di circa 39 ore, senza particolari differenze. Il rapporto insegnanti bambini segnala qualche problema; in un caso su quattro si supera il rapporto di 1:10 indicato come ottimale (nel primo accordo quadro e in molte norme regionali) e nel sud la situazione è relativamente più critica. Per quanto concerne il personale docente/educativo si registra la presenza di diverse tipologie contrattuali nonché di diversi titoli di studio. Infine, in relazione alla gestione finanziaria del servizio, il 95% prevede una retta a carico delle famiglie con importi molto differenziati: si va da un importo medio minimo di 65 € in Calabria ad un importo medio massimo di 308 € in Emilia Romagna.

Nel corso del 2014 si procede ad un secondo monitoraggio nazionale sulle sezioni primavera autorizzate e funzionanti nell'anno scolastico 2012-13. Nonostante le difficoltà finanziarie le sezioni risultano in aumento (+ 5,7% a livello nazionale ma + 19,4% nel solo Nord). Si accentua il peso già rilevante delle scuole paritarie a cui sono da ricondurre il 66% delle sezioni primavera (+ 8% rispetto precedente monitoraggio) a scapito sia delle scuole statali (-7%) che delle comunali (-3%) [Govi, 2015].

puntualmente le quote per il riparto regionale. Nel corso del triennio, il servizio risente delle difficoltà finanziarie in cui si dibatte il settore pubblico. Già per l'anno scolastico 2011/2012 il contributo del MIUR era significativamente calato (vedi tabella sopra) ma è l'anno successivo quello che registra maggiori difficoltà, il 2012 viene indicato come "annus horribilis": "nessun contributo da parte dei tre partner statali, contributi di entità varia da parte di talune regioni. Molte sezioni, soprattutto se aggregate a scuole dell'infanzia statali, non sono state in grado di assicurare il funzionamento del servizio" (Govi, 2013, p. 141). Le difficoltà finanziarie sembrano successivamente rientrare poiché, per il triennio 2013-15, "il Parlamento ha approvato uno stanziamento annuo di 12 milioni in carico al Ministero dell'Istruzione per il funzionamento delle sezioni primavera" (Govi, 2013, p. 142).

L'Accordo quadro successivo viene approvato in Conferenza unificata nell'agosto 2013 e ha una durata biennale - quindi inferiore al triennio previsto dal precedente Accordo - ma si prevede la possibilità di un eventuale tacito rinnovo per un successivo biennio. Rispetto ai precedenti accordi questo contiene diverse specificazioni e secondo alcuni autori è con esso che l'assetto delle sezioni primavera "viene meglio definito" (Mari, 2017 pag. 207). L'accordo puntualizza innanzitutto che il servizio "risponde ad uno specifico profilo educativo proprio della fascia di età considerata, individuata per i bambini che compiono i 24 mesi tra il 1° gennaio e il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento. Per i bambini che compiono i 24 mesi di età tra il 1° settembre e il 31 dicembre l'ammissione alla frequenza è fissata al compimento dei due anni di età" (art. 1). Alcune integrazioni marginali vengono apportate alle parti che definiscono il contenuto delle intese da stipulare in sede regionale (prevedendo ad esempio che siano ammesse al finanziamento le sezioni con numero di bambini compreso tra 10 e 20 ed un orario di funzionamento giornaliero minimo di almeno cinque ore, con alcune deroghe possibili per territori montani). Sono inoltre definiti i criteri da seguire nella ripartizione delle risorse statali: popolazione residente in età 24-36 mesi e numero di sezioni autorizzate. Rimane tuttavia indefinito l'ammontare di risorse statali, rinviando ad inizio esercizio finanziario l'indicazione puntuale della quota. L'accordo interviene infine anche sul personale educativo formulando una serie di indirizzi (relativi titoli di studio per eventuali nuove assunzioni, ricorso al CCNL in cui è inserita la sezione primavera, forme di aggiornamento professionale, ecc.).

Allo scadere del biennio di validità, l'Accordo 2013 viene successivamente rinnovato, in modo esplicito, due volte e senza apportarvi alcuna modifica ai contenuti; una prima volta (luglio 2015) estendendone la validità per un biennio ed una seconda volta nel luglio 2017 per una sola annualità.

L'Accordo in Conferenza Unificata del luglio 2017 interviene dopo l'approvazione, nell'aprile dello stesso anno, della riforma complessiva del "sistema integrato di servizi per l'infanzia 0-6", ossia il decreto legislativo 65/2017. Le linee generali della riforma verranno descritte successivamente. Qui basti ricordare che essa prevede la fine della (lunga) fase di sperimentazione delle sezioni primavera, che vengono assunte quale componente stabile del sistema dei servizi, sancendone così la definitiva istituzionalizzazione.

Nella fase di avvio dell'attuazione della riforma, tuttavia, l'Accordo di luglio decide semplicemente di prorogare di un anno la validità dell'Accordo precedente, in attesa di ridefinire eventualmente struttura, caratteristiche, criteri e modalità di finanziamento delle sezioni primavera all'interno del nuovo assetto istituzionale del sistema integrato 0-6. Al momento della redazione di questo rapporto, non è chiaro se si procederà ad un nuovo rinnovo della proroga dell'Accordo del luglio 2017 o verrà approvato un nuovo atto, che proceda all'effettiva assunzione in pianta stabile delle sezioni primavera nel nuovo sistema dei servizi per l'infanzia.

Prima di ricostruire e analizzare il processo di attuazione e l'esperienza delle sezioni primavera in Piemonte, vale la pena di soffermarsi in modo più approfondito su due aspetti: le ragioni di fondo e gli obiettivi che ci si è posti adottando questa politica e introducendo questo tipo di servizio a livello nazionale; la regolazione del rapporto di lavoro nei servizi per l'infanzia.

A che cosa servono le sezioni primavera? Il problema e gli obiettivi

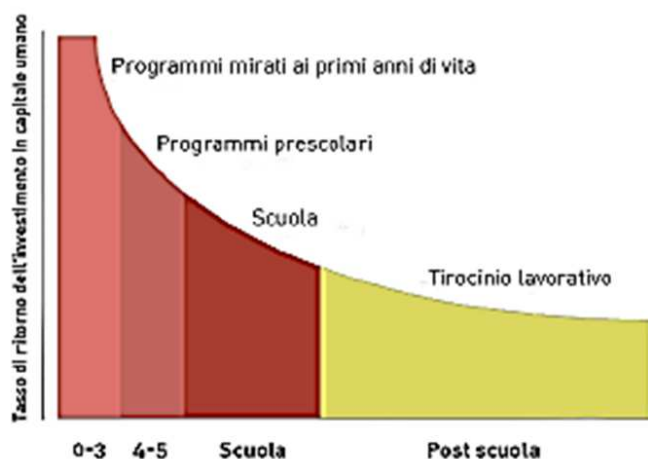
Come è in parte già emerso nelle pagine precedenti, il servizio per l'infanzia rivolto a bambine/i di età compresa tra 24 e 36 mesi denominato sezioni primavera sostiene il conseguimento di diversi obiettivi o, se si preferisce, risponde a distinti problemi, bisogni e domande. Se si passa in rapida rassegna il quadro normativo - inteso in senso ampio (leggi, provvedimenti, accordi, intese, ecc) - così come la letteratura specialistica in materia di sezioni primavera, si può facilmente verificare la molteplicità di finalità, obiettivi, problematiche accostate a questo strumento; quello che segue è un possibile elenco (peraltro quasi sicuramente parziale): promuovere lo sviluppo psicofisico, sociale e cognitivo del bambino; contribuire a

fronteggiare la crescente domanda di servizi educativi per l'infanzia, fornendo risposta ad un segmento di utenza che non ha voluto o potuto inserire i figli in un asilo nido o altro servizio integrativo; qualificare l'offerta formativa rivolta a bambine e bambini dai 24 ai 36 mesi di età; sostenere il principio della continuità educativa nella fascia di età 0-6 anni; raccordare le diverse strutture e servizi dedicati alla fascia 0-6 anni; ridurre la povertà educativa e la dispersione scolastica; contribuire a ridurre le disuguaglianze sociali derivanti dall'appartenenza familiare; promuovere l'occupazione femminile; conciliare i tempi di lavoro e di vita familiare e sociale; diffondere una cultura attenta ai bisogni e alle potenzialità dei bambini.

Si tratta di obiettivi, problemi e domande talora simili ed altre volte invece significativamente diversi; infatti, a seconda dei casi, si registra "una maggiore sottolineatura della valenza [dei servizi] a supporto dell'organizzazione familiare, ponendo prevalentemente l'accento sulla loro importanza per conciliare tempi privati e pubblici delle famiglie, in particolare delle donne lavoratrici; in altri casi vengono poste al centro le esigenze e le dinamiche di crescita di bambini e bambine, a cui prioritariamente i servizi dovrebbero essere destinati. In altri ancora, invece, vengono poste in primo piano le esigenze di razionalizzazione organizzativa da parte delle pubbliche amministrazioni (IRES Piemonte, 2013).

È quindi possibile ordinare i diversi obiettivi/problemi, in tre diversi ambiti/profili. Innanzitutto quelli che si riferiscono ai beneficiari diretti della misura ovvero i bambini di quella specifica età; in secondo luogo quelli relativi ai beneficiari indiretti/collaterali ovvero le famiglie, i genitori ed in particolare le madri sulle quali ricadono/si fanno carico di importanti compiti di cura dei bambini di questa fascia di età; infine, si può rinvenire un terzo profilo, che pur essendo di carattere strumentale (servente) rispetto ai due appena richiamati, tende a sottolineare la dimensione più istituzionale (ad es. raccordare le diverse strutture e servizi). Esaminiamoli un poco più diffusamente.

Il primo profilo mette al centro i principali beneficiari dell'intervento ovvero bambine/i della primissima infanzia con particolare attenzione per quelli di età compresa tra 24/36 mesi. Numerose indagini e ricerche



sottolineano l'importanza dell'inserimento precoce in attività di socializzazione e in percorsi di formazione per lo sviluppo psico-fisico e cognitivo delle bambine e dei bambini (OECD, 2006 e 2017). I primi anni di vita sembrano costituire "un passaggio tanto cruciale al punto di determinare il percorso di ciascuno nella vita adulta" (Cnel 2010). Sono diversi i lavori che hanno anche cercato di studiare in modo empirico l'impatto delle attività di cura e istruzione rivolte ai bambini nel corso dei loro primi anni di vita (Burger K., 2010).

Fonte: Innocenti, 2016

I risultati sembrano confermare le ipotesi secondo cui gli investimenti in queste attività realizzati nei primi anni di vita tendono ad avere un rendimento più elevato rispetto a quelli compiuti in anni successivi o in altre fasi del ciclo di vita degli individui (vedi figura). Anche alcune indagini (più o meno) recenti svolte con riferimento al contesto italiano sembrano convergere in questa direzione (Del Boca e Pasqua, 2010; Campodifiori et al., 2017).

È inoltre opportuno sottolineare che la letteratura internazionale rileva che l'effetto positivo dei programmi rivolti alla prima infanzia tende ad essere ancor più significativo e intenso per i bambini provenienti dalle famiglie meno abbienti. A questo riguardo, vi è poi però chi tende a circoscrivere prevalentemente tale effetto positivo proprio a questo segmento dell'utenza e alcuni, pur minoritari, che fanno discendere effetti negativi

dalla frequenza per i bambini provenienti da ambienti familiari con maggiori risorse culturali (Fort, Ichino e Zanella, 2017).

Un approccio molto diverso alle politiche per la prima infanzia, incluse le sezioni primavera, è quello del *social investment*. In quest'ottica, l'obiettivo/problema alla base dei programmi e dei servizi per bambini con meno di sei anni e, in particolare, per quelli con meno di tre anni riguarda i beneficiari "indiretti" o "collaterali", ovvero le famiglie ed i genitori, coloro su cui ricade in maggior misura i compiti di cura e assistenza nei primi anni di vita di bambine/i. Ad esempio, da diverso tempo si individua nella diffusione di servizi per l'infanzia, nelle loro varie declinazioni, una condizione per promuovere la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

A questo proposito, in ambito europeo, l'Unione fin dall'inizio degli anni novanta del secolo scorso "ha iniziato a dichiarare l'importanza della fornitura di asili nido accessibili come politiche di incentivazione al lavoro femminile" (Del Boca 2010) – attraverso la Raccomandazione del Consiglio, del 31 marzo 1992, sulla custodia dei bambini (92/241/EEC). La questione è stata poi riproposta nel Documento conclusivo del Consiglio straordinario di Lisbona (marzo 2000, "verso un'Europa dell'innovazione e della conoscenza") e poi in modo più specifico nel corso del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002. Infatti, in quest'ultima occasione, per quanto riguarda le politiche per l'occupazione, le Conclusioni della Presidenza raccomandavano agli Stati membri di "rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e sforzarsi, tenuto conto della domanda di strutture per la custodia dei bambini e conformemente ai modelli nazionali di offerta di cure, per fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni".

Il raggiungimento di questi obiettivi è stato da allora al centro della strategia europea ed oggetto di monitoraggio negli anni. Se il conseguimento dell'obiettivo in merito alla copertura del 90% del servizio per bambini di età 3-6 anni non è stato, nel caso italiano, particolarmente arduo, assai più impegnativo si è dimostrato l'impegno relativo all'obiettivo di garantire un servizio ad almeno il 33% dei minori di 3 anni. I più recenti dati di monitoraggio restituiscono alcune informazioni a questo proposito: per i servizi dedicati ai minori il target desiderato sembra essere stato raggiunto solo nel periodo più recente (Commissione Europea, 2018).

[Table 2: Children cared for in formal childcare structures, from 3 to 5 years old, % over time]

GEO/TIME	2011	2012	2013	2014	2015
European Union (EU28)	83	83	82	83.1	
Belgium	98	100	98	97.8	
Sweden	95	96	96	94.8	
Denmark	98	94	99	95.2	
Spain	85	92	90	93.2	
France	95	95	92	95.8	
Netherlands	89	89	86	87.2	
Ireland	82	89	89	89.3	
Estonia	92	93	91	94.0	
Italy	95	91	90	90.6	
Portugal	81	86	85	88.7	
Germany	90	91	89	88.7	
Slovenia	92	92	91	90.3	
Austria	84	80	79	85.7	
Malta	73	91	92	99.4	
Luxembourg	73	80	73	73.9	
Hungary	75	75	85	86.3	
Finland	77	77	79	80.6	
Latvia	72	79	79	79.2	
Czech Republic	74	75	76	75.7	
Cyprus	73	74	80	79.6	
Lithuania	70	74	74	80.1	
Slovakia	75	71	74	74.7	
Bulgaria	62	89	78	71.6	
United Kingdom	93	72	71	70.0	
Poland	43	36	38	42.5	
Romania	41	59	51	55.8	
Greece	75	76	69	56.5	
Croatia	51	40	47	40.2	

Source: EU-SILC 2016

[Table 1: Children cared for in formal childcare structures, 0 to 3 years old, % over time]

GEO/TIME	2011	2012	2013	2014	2015
European Union (EU28)	29	27	27	28.4	30
Denmark	74	67	65	69.6	77
Netherlands	52	46	46	44.6	46
Sweden	51	52	55	56.8	64
Luxembourg	44	48	47	49.0	51
Portugal	35	34	38	45.0	47
France	44	40	39	39.5	41
Belgium	39	48	46	48.8	50
Slovenia	37	38	39	37.4	37
Spain	39	36	35	36.9	39
Italy	25	21	22	22.9	27
Finland	26	29	28	33.2	32
Germany	24	24	28	27.5	25
Malta	11	17	20	18.2	17
Estonia	19	18	21	19.4	21
Ireland	21	31	29	27.4	30
United Kingdom	34	27	30	28.9	30
Latvia	16	23	23	21.6	22
Cyprus	25	26	25	25.5	20
Austria	14	14	17	16.0	22
Romania	2	15	6	2.6	9
Croatia	13	11	11	17.1	11
Hungary	8	8	10	14.4	15
Lithuania	9	8	10	22.9	9
Bulgaria	7	8	11	11.2	8

Peraltro, stando invece ai più recenti dati Istat (2017) questo obiettivo non sembra essere stato affatto raggiunto dall'Italia: al 31/12/2014, il numero di posti complessivamente disponibili in tutti i servizi per bambini con meno di 3 anni (sezioni primavera incluse) raggiunge complessivamente il 22,8% della popolazione di riferimento; molto probabilmente tale dato sovrastima la frequenza ai servizi, in quanto include anche posti autorizzati ma non effettivi o posti comunque non utilizzati dagli utenti. Inoltre, le differenze territoriali appaiono estremamente rilevanti, andando dal 37,1% dell'Umbria o dal 35,7% dell'Emilia-Romagna (che ha la quota più alta su nidi e micronidi, pari al 29,2%), fino al 6,4% di Calabria e Campania (che presenta la quota più bassa su nidi e micronidi, pari al 3,6%).

Per tali ragioni, il decreto legislativo 65/2017 ha posto tra i suoi obiettivi principali sia l'aumento della quota di bambini tra 0 e 2 anni che frequenta un nido o altro servizio destinato a questa fascia di età (riproponendo il target europeo della copertura del 33% della popolazione di riferimento), sia il riequilibrio territoriale tra le diverse aree del paese. Il decreto istituisce il sistema integrato dei servizi educativi per bambini da 0 a 6 anni, puntando quindi a superare la separazione istituzionale tra servizi destinati a bambini con meno di 3 anni (lo "0-3", di cui è espressione principale l'asilo nido ma che comprende fra gli altri le sezioni primavera) e per bambini tra 3 e 5 anni (il "3-6", costituito principalmente dalla scuola dell'infanzia). Infatti, pressoché tutti gli studi che hanno esaminato l'impatto dell'utilizzo del *childcare* concordano nel riscontrare che l'effetto positivo è strettamente connesso alla qualità del servizio erogato e ciò, oltre alle dimensioni legate alla disponibilità e qualità delle risorse umane e strutturali, chiama in gioco il terzo profilo – quello istituzionale, sopra rilevato a proposito degli obiettivi collegati alle sezioni primavera (OECD, 2018).

Nell'ambito delle politiche e dei servizi per l'infanzia si è soliti distinguere due modelli di intervento; sistemi unitari e sistemi a fasi separate. I primi sembrano fornire maggiori garanzie di qualità, connessa alla continuità, dei percorsi didattici ed educativi. Nei secondi rientra invece tradizionalmente il caso italiano, in cui i servizi sono tendenzialmente separati in due cicli in ragione dell'età dei beneficiari. Da un lato servizi per bambini di età 0-2 (esempio tipico il nido), per i quali solo negli ultimi anni è stato riconosciuto il carattere pienamente educativo e non (o non prevalentemente) socio-assistenziale; dall'altro quelli destinati ai bambini più grandi (3-6), vale a dire essenzialmente la scuola dell'infanzia, inserita a pieno titolo nel sistema scolastico dal 1968. Si tratta di servizi molto diversi (per identità, personale, struttura), e per bambine/i il passaggio dal primo al secondo ciclo segna una rilevante cesura. I sistemi unitari (molto diffusi nel nord Europa) non conoscono questa separazione, offrono servizi più integrati e solitamente segnalano un più elevato il grado di copertura per i bambini più piccoli.

Le sezioni primavera sembrano la risposta tipica di un sistema organizzato per cicli separati in cui l'esperienza ha condotto ad individuare per le bambine/i di 24-36 mesi (troppo grandi per il nido e troppo piccoli per le scuole d'infanzia) la presenza di bisogni ed esigenze che richiedono soluzioni ad hoc. In questo contesto, la sezione primavera risponde (non solo come sostituto funzionale dei nidi ove questi manchino) ma come passaggio in grado di raccordare unire le due istituzioni principali. Si tratterà ora di comprendere come possa collocarsi questo segmento dell'offerta in un sistema integrato. A tale riguardo vanno segnalati in particolare due elementi.

In primo luogo, il decreto 65/2017 prevede il superamento della fase sperimentale delle sezioni primavera e la loro stabilizzazione, quali servizi "che accolgono bambine e bambini tra ventiquattro e trentasei mesi di età e favoriscono la continuità del percorso educativo da zero a sei anni di età" (art. 2, co. 3, lett. b, d.lgs. 65/2017). Le sezioni "rispondono a specifiche funzioni di cura, educazione e istruzione con modalità adeguate ai tempi e agli stili di sviluppo e di apprendimento delle bambine e dei bambini nella fascia di età considerata" (ibid.). Nello stesso articolo del decreto si afferma inoltre che le sezioni primavera di norma siano aggregate alle scuole dell'infanzia statali o paritarie, prendendo atto della realtà esistente, o ai costituendo Poli per l'infanzia da 0 a 6 anni. In realtà, nei primi mesi dopo l'approvazione del decreto 65 si è optato per la proroga della situazione preesistente, almeno per l'anno 2017/18: il già ricordato Accordo in

Conferenza Unificata del luglio 2017 sancisce formalmente questa scelta. In ogni caso anche le sezioni primavera sono destinatarie dei finanziamenti statali (209 milioni per il 2017, 224 per il 2018 e 239 a decorrere dal 2019).

Inoltre, l'art. 14 del decreto 65 prevede il graduale superamento degli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia (co. 1), anche se il superamento "è subordinato alla effettiva presenza sui territori di servizi educativi per l'infanzia [per la fascia 0-3] che assolvono la funzione di educazione e istruzione" (art. 14, co. 2, d.lgs. 65/2017). Si tratta di una norma suscettibile di produrre, almeno potenzialmente, effetti di notevole rilievo se si pensa al ruolo degli anticipi nelle Regioni meridionali, nelle quali essi arrivano in alcuni casi all'8-10% del totale degli iscritti al primo anno di scuola dell'infanzia. Il superamento degli anticipi presuppone quindi il potenziamento dei servizi per bambini con meno di 3 anni e le sezioni primavera potrebbero costituire uno degli strumenti principali di questo processo a ragione della loro avvenuta istituzionalizzazione normativa.

Le sezioni primavera tra espansione dell'offerta e qualità del servizio: la regolazione del rapporto di lavoro

Negli ultimi anni il dibattito nazionale e internazionale ha cominciato a porre l'attenzione sui possibili dilemmi posti dalla strategia di *social investment* nei servizi per l'infanzia, sulla scorta di riflessioni più generali sviluppate dalla letteratura specializzata nei problemi relativi alla riforma dei sistemi di welfare dei paesi europei (Esping-Andersen, 1999, Paci, 2006).

Da un lato, infatti, le politiche volte a promuovere l'espansione dell'offerta portano benefici all'occupazione, soprattutto femminile, e alla conciliazione tra lavoro e famiglia. Dall'altro, date le condizioni di austerità più o meno permanente nella finanza pubblica, soprattutto nei paesi del Sud Europa, e comunque di limiti all'incremento della spesa pubblica, tali politiche si sono tradotte in diffusi processi di esternalizzazione e privatizzazione dei servizi per l'infanzia e nella regolazione del lavoro (per l'Italia si vedano Sabatinelli, 2016; Dorigatti, Neri e Mori, 2018). Questi processi implicano alcuni rischi, potenzialmente molto rilevanti, per la qualità del servizio, anche sotto il profilo formativo ed educativo. Come in altri servizi di cura alla persona (ad esempio quelli per anziani), si pone insomma un possibile *trade-off* tra il perseguimento delle finalità sociali attraverso l'aumento dell'offerta principalmente privata e il conseguimento delle finalità di carattere educativo e formativo, dato che l'espansione del servizio rischia di essere ottenuta a detrimento della qualità.

Per comprendere meglio queste problematiche occorre soffermarsi sull'importanza che hanno le caratteristiche della regolazione del rapporto di lavoro nei servizi per l'infanzia. Questi infatti si qualificano come attività di tipo *labour intensive*, o ad alta intensità di lavoro, basate cioè sull'impiego massiccio di forza lavoro, difficilmente comprimibile e sostituibile mediante l'innovazione tecnologica, come accade invece nell'industria. Tale forza lavoro è, quanto meno nella sua componente di educatori e docenti, dotata di un grado di professionalità rilevante e crescente, che si esprime all'interno di un'attività lavorativa caratterizzata dalla centralità della dimensione relazionale, ossia del rapporto personale tra educatori o docenti, da una parte, bambini e famiglie, dall'altra. Per tutte queste ragioni, il lavoro rappresenta una delle dimensioni principali, se non la più importante, alla base sia del costo sia della qualità del servizio.

Nel contesto italiano i servizi per l'infanzia si caratterizzano per un'ampia pluralità dei soggetti gestori, con una compresenza tra soggetti pubblici (Comuni e, per le scuole dell'infanzia, Stato) e soggetti privati, a loro volta di diverso tipo (asili nido e scuole dell'infanzia cattoliche, cooperative sociali, altri soggetti privati di ispirazione laica). A seconda della natura del soggetto gestore, il costo e le condizioni di lavoro mutano anche significativamente, in quanto ad ogni gestore si associa una regolazione differente del lavoro, prima di tutto dal punto di vista contrattuale, con un elevato grado di frammentazione.

Nei servizi per l'infanzia 0-6 anni, infatti, esiste una molteplicità di contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) utilizzati nel settore pubblico e, soprattutto, in quello privato (Mari, 2016; Neri, 2017). A livello nazionale, nel settore privato esistono innanzitutto, per le organizzazioni di matrice cattolica il Ccnl Agidae (Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica) e quello Fism (Federazione Italiana Scuole Materne); nel mondo laico il Ccnl Aninsei (Associazione Nazionale Istituti Non Statali di Educazione e di Istruzione, aderente a Confindustria); nel terzo settore di ispirazione laica viene utilizzata una molteplicità di contratti di cui il principale è quello delle cooperative sociali. Oltre a questi, vengono applicati anche il Ccnl sottoscritto da Filins (Federazione Italiana Licei Linguistici e Istituti scolastici Non Statali), Finnsei (Federazione Italiana Istituti non Statali di Educazione ed Istruzione) e Aispef (Associazione italiana scuole non statali educazione e formazione) con Ugl e Cisl, nonché il Ccnl FederTerziario sottoscritto con l'Ugl.

Nel settore pubblico, è applicato, per gli asili nido e gli altri servizi integrativi (come i centri gioco o gli spazi famiglie) il Ccnl del comparto Regioni e Autonomie locali (EE.LL.); questo contratto viene utilizzato anche per la scuola dell'infanzia nella grande maggioranza dei Comuni; viene invece adottato il Ccnl della Scuola all'interno della scuola dell'infanzia statale e, fino a pochi anni fa, anche in quelle di alcuni Comuni (Bologna, Firenze, Verona), che però negli ultimi anni hanno effettuato le nuove assunzioni con il Ccnl degli enti locali.

Per evidenziare la diversità nelle condizioni di lavoro derivante dalla pluralità dei contratti adottati, possiamo riprendere l'analisi compiuta da Dorigatti, Neri e Mori (2018) sui principali CCNL adottati dai gestori pubblici e privati di ispirazione laica. A questo riguardo, la tabella 1.3 riporta, per tre profili professionali (ausiliario, educatore di asilo nido, docente di scuola dell'infanzia) la retribuzione iniziale mensile lorda, l'orario settimanale e le ferie previste nei contratti Aninsei, Cooperative sociali, Regioni e Autonomie Locali (e quindi enti locali) e Scuola statale.

TAB. 1.3 - SALARIO MENSILE LORDO DI BASE, ORARIO SETTIMANALE E FERIE ANNUALI PER TIPO DI PROFILO E CCNL

CCNL	<i>Aninsei</i> dal 1/9/2018			<i>Cooperative sociali</i> dal 1/3/2013			<i>Enti locali</i> dal 1/3/2018			<i>Scuola</i> dal 1/3/2018		
Profilo	Salario (€)	N. ore	Ferie (gg)	Salario (€)	N. ore	Ferie (gg)	Salario (€)	N. ore	Ferie (gg)	Salario (€)	N. ore	Ferie (gg)
Ausiliario	1.181,07	38	30	1.184,19	38	26	1.437,05	36	32	1.284,99	36	32
Educat.	1.267,65	36	30	1.426,41	38	26	1.683,17	36	32	--	--	--
Docente scuola infanzia	1.331,89	34	30	1.426,41	38	26	1.683,17	36	32	1.666,35	25	32

Fonte: adattamento da Dorigatti, Mori e Neri (2018)

Come possiamo osservare, i livelli salariali mensili stabiliti dai contratti pubblici sono sistematicamente più generosi di quelli privati, che a loro volta presentano ulteriori differenze significative. I contratti del settore pubblico sono più favorevoli ai lavoratori anche in termini di ore di lavoro (nel caso degli insegnanti per esempio 36 ore settimanali contro le 38 nel settore privato) e giorni di ferie annuali; essi inoltre stabiliscono orari fissi e un monte-ore massimo durante il turno giornaliero. Tali differenziali sono ulteriormente inaspriti dagli sviluppi della contrattazione decentrata, tradizionalmente più diffusa all'interno delle pubbliche amministrazioni, nonostante il blocco della contrattazione collettiva attuato nel settore pubblico a partire dal 2010 e di fatto proseguito fino al 2017-18 abbia ridotto al minimo il ruolo di questa dinamica.

Se consideriamo solo i contratti pubblici, nella scuola dell'infanzia la retribuzione iniziale garantita del contratto degli enti locali è più elevata, ma con un orario più lungo. Inoltre, il divario nella retribuzione si annulla nel corso degli anni e cambia di segno al nono anno di anzianità, diventando poi progressivamente sempre più favorevole agli insegnanti della scuola statale.

L'analisi andrebbe ovviamente estesa ai contratti delle strutture di matrice religiosa, in particolare il CCNL della FiSM. Possiamo però affermare fin da ora che, per quanto tale contratto presenti in linea di massime condizioni più favorevoli ai lavoratori rispetto agli altri contratti di lavoro del settore privato, è verificabile che tali condizioni siano complessivamente peggiori, per i lavoratori, rispetto a quelle garantite dai contratti pubblici. Si può quindi confermare e nel complesso generalizzare l'esito dei confronti presentati in queste pagine, pur attenuando le differenze qui esposte.

I differenziali retributivi tra pubblico e privato rappresentano quindi un notevole incentivo all'esternalizzazione e alla privatizzazione dell'offerta dei servizi educativi, incluse le sezioni primavera, poiché consentono di ridurre i costi di produzione che dipendono fortemente dal costo del lavoro. A questo elemento si possono aggiungere altri fattori di costo, molto rilevanti all'interno di servizi a prevalente forza lavoro femminile, che ampliano i differenziali tra pubblico e privato: il più importante è che nel settore privato il costo delle maternità viene sostenuto prevalentemente dall'INPS e non dal datore di lavoro, come accade invece nel settore pubblico.

Inoltre, in merito alle esternalizzazioni, è stato evidenziato (Dorigatti, Mori e Neri, 2018) come nel meccanismo dell'affidamento esterno spesso si tenda a retribuire i fornitori solamente per le ore direttamente svolte con gli utenti, o comunque a non tenere conto e sottovalutare il ruolo delle attività "non frontali" (svolte senza i bambini) e di carattere gestionale. Facciamo riferimento ai momenti collegiali di organizzazione interna, alla programmazione e documentazione delle attività, agli incontri con le famiglie e alla formazione. Lo scarso riconoscimento economico di tali attività nel corrispettivo per il servizio svolto da un fornitore esterno può consentire agli enti pubblici di ridurre ulteriormente i costi dei servizi. Tuttavia, questo può spingere il fornitore a trascurare le attività "non frontali" e di gestione interna, tanto più che anche i contratti del settore privato tendono a penalizzare queste attività.

Come si accennava, i differenziali di costo qui illustrati riguardano ovviamente anche le sezioni primavera. Essi rappresentano quindi fattori che possono spingere a privilegiare un'espansione di questo tipo di servizio mediante l'offerta privata, finanziata in tutto o in parte dal pubblico. Inoltre, gli stessi differenziali favoriscono i processi di affidamento ai privati dei servizi educativi a gestione diretta pubblica, comprese le sezioni primavera. I Comuni per nidi e scuole dell'infanzia e le scuole dell'infanzia statali sono cioè incentivati ad esternalizzare la gestione delle sezioni primavera di cui conservano la responsabilità finale.

Tuttavia, questi stessi differenziali spingono una parte dei lavoratori a spostarsi, ove possibile, dai datori di lavoro privati a quelli pubblici e dalle scuole dell'infanzia comunali a quelle statali. Si tratta di un fenomeno ben noto agli amministratori pubblici e agli esperti del mercato del lavoro del settore, che viene frenato periodicamente dai blocchi dei concorsi e delle assunzioni nel settore pubblico, per poi riprendere ciclicamente appena vengono ridotti o eliminati i limiti al turn-over nelle pubbliche amministrazioni. È evidente come tale processo possa riguardare anche educatrici e insegnanti inserite nelle sezioni primavera, aumentando la mobilità e il turn-over del personale. Se il gestore privato non riesce a mettere in atto politiche efficaci di fidelizzazione e di mantenimento (*retention*) del personale, il turn-over può raggiungere livelli rilevanti, tali da determinare un abbassamento della qualità del servizio educativo. Questo infatti si può trovare privo non solo di un livello sufficiente di continuità nel personale, un elemento così rilevante in un servizio ad alto contenuto relazionale, ma anche, presumibilmente, delle educatrici e insegnanti più esperte, in quanto dotate di maggiori possibilità di essere reclutate nelle strutture pubbliche.

Al di là dei problemi legati alla possibile maggiore mobilità, la letteratura specializzata ha sottolineato che la differente natura del soggetto gestore e, in particolare, quella della regolazione del lavoro ad essa associata

possano avere una qualche, rilevante, influenza sulla qualità dei servizi educativi, a svantaggio dei privati (Fortunati *et al.* 2010; Zurru 2014).

L'accento cade in particolare su una serie di elementi che metterebbero in condizione il personale di sviluppare e valorizzare adeguatamente la propria professionalità nel lavoro con i bambini e le famiglie. A tale riguardo, assumono primaria importanza le migliori condizioni d'impiego (salario, orario, ferie, permessi, sicurezza del posto di lavoro) fornite a educatori e docenti dai contratti collettivi di lavoro pubblici, rispetto a quelle offerte dai contratti privati (Fortunati *et al.* 2010; Zurru 2014).

Inoltre, il contratto collettivo di lavoro degli enti locali e l'organizzazione del servizio possono favorire più che in altri contesti (inclusa spesso, a dire il vero, anche la scuola dell'infanzia statale) la collegialità e la condivisione di esperienze con i colleghi, il coinvolgimento delle famiglie, la formazione e l'aggiornamento professionale dei docenti: tali fattori sono tutti connessi alla qualità nei servizi per l'infanzia (European Commission, 2014), incluse quindi le sezioni primavera.

Viceversa, come si già è accennato, questi fattori rischiano di essere garantiti in misura minore nelle gestioni private, per ragioni dipendenti dalle condizioni contrattuali e dai meccanismi di affidamento esterno mediante appalto o concessione. Le ricadute sul servizio rischiano di essere significative, soprattutto sul medio termine.

Con questo insieme di considerazioni non si vuole in alcun modo sostenere che le criticità qui illustrate caratterizzino tutte le gestioni private o tutti i casi di esternalizzazione di servizi per l'infanzia (comprese le sezioni primavera) a privati né, tantomeno, si vuole suggerire una più che improbabile pubblicizzazione delle strutture private.

All'interno di un servizio che si è sviluppato, fin dall'inizio, con un'offerta prevalentemente privata, sia a livello nazionale che, come vedremo, in Piemonte, l'intento di queste pagine è quello di portare l'attenzione sulle necessità di regolamentazione, monitoraggio e controllo adeguati delle sezioni primavera da parte degli attori pubblici, qualunque sia il gestore. Ciò appare tanto più vero nella fase attuale, nella quale l'istituzionalizzazione delle sezioni primavera quali elemento stabile all'interno del sistema educativo integrato dello 0-6 apre le possibilità ad interventi normativi e regolamentari volti a garantire una qualità adeguata e il più possibile omogenea del servizio fornito.

2. L'ESPERIENZA PIEMONTESE

Il capitolo è dedicato ad illustrare le sezioni primavera nell'esperienza piemontese. È organizzato in tre parti. La prima colloca le sezioni primavera nel più ampio sistema educativo 0-6 anni evidenziando l'andamento e la distribuzione sul territorio e nel tempo del servizio (numero di sezioni, capacità ricettiva, iscritti, soggetti gestori, ecc.). La seconda parte ricostruisce la storia delle sezioni primavera sotto il profilo istituzionale mettendo a fuoco alcuni elementi disciplinati dalle norme: fonti di finanziamento, forme di aiuto, ecc. La terza parte dà voce ai soggetti gestori su alcuni aspetti ritenuti fondamentali del servizio.

Le sezioni primavera nel sistema educativo 0-6

Il sistema integrato di educazione e istruzione, riordinato nell'ambito della riforma della Buona scuola¹, si compone di due segmenti: i servizi educativi per i bambini dai 3 ai 36 mesi e la scuola dell'infanzia rivolta ai bambini dai 3 ai 5 anni di età. In questo sistema le **sezioni primavera**, dedicate ai bambini tra i 24 e 36 mesi, sono riconosciute come un tassello importante per la loro collocazione "ponte" tra il tempo educativo dell'asilo nido e quello più strutturato della scuola dell'infanzia. 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 dell'infanzia	Sezioni primavera in Asili nido	Asilo nido e micronido	<i>Nidi in famiglia</i>	<i>Centri di Custodia oraria (baby parking)</i>
03-24 mesi					

Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche dell'istruzione

In Piemonte, come nel resto dell'Italia, la partecipazione nella scuola dell'infanzia sfiora da molti anni la piena scolarizzazione, centrando l'obiettivo europeo al 2020 (almeno il 95% di partecipazione dei bambini dai 4 anni fino all'ingresso della scuola primaria).

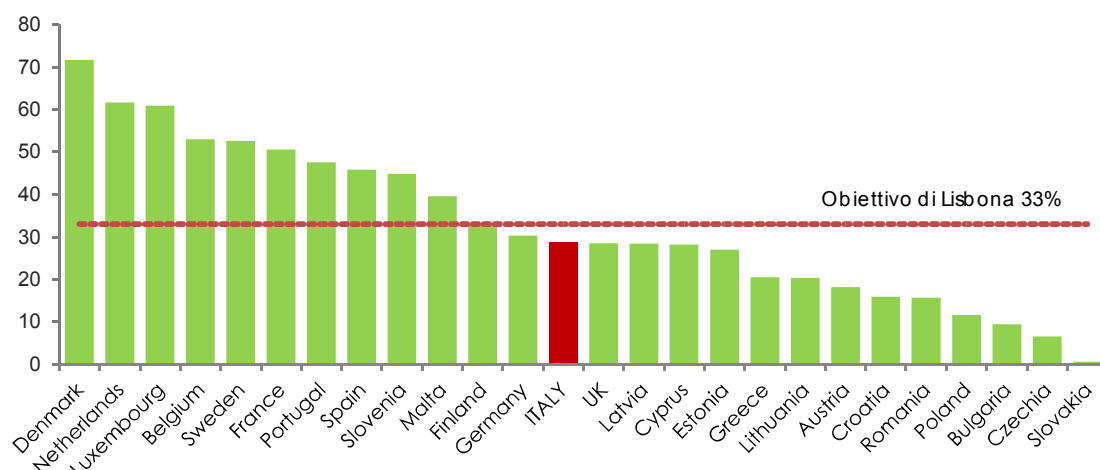
Diversa invece la collocazione del Paese riguardo al tasso di copertura dei servizi educativi fino al terzo anno di età: nel 2017 si attesta al 28,6%, ancora al di sotto dell'obiettivo prefissato dall'Unione Europea (33%, la media europea è al 34,2%). L'Italia si colloca in posizione intermedia rispetto ai paesi europei nord occidentali che hanno un alto tasso di copertura dei servizi della prima infanzia (intorno ed oltre al 50%) e a molti paesi, soprattutto dell'est europeo, che all'opposto registrano quote contenute al di sotto del 16%². Per mostrare la posizione del Piemonte rispetto alle altre aree italiane si utilizzano i dati del *Monitoraggio Piano Nidi nazionale* con riferimento ai posti disponibili nei servizi educativi al 31.12.2016. Il tasso di copertura in Italia appare eterogeneo e sbilanciato: il Sud risulta il più penalizzato con una presenza di servizi decisamente bassa, all'opposto il Centro Italia sfiora l'obiettivo europeo al 33% seguito di stretta misura dalle regioni del Nord Est. Il Piemonte si colloca in buona posizione con un tasso di copertura al 29,4%, migliore rispetto alla media della propria macro-area di appartenenza (Nord Ovest, 26,6%).

Si tenga conto che i tassi di copertura sono calcolati come rapporto tra l'offerta potenziale di posti disponibili e la popolazione in età per frequentare. Pertanto, risultano più elevati rispetto ai tassi di partecipazione calcolati sulle iscrizioni registrate ovvero sulle presenze effettive.

¹ Legge cosiddetta "Buona scuola", n. 107 del 13 luglio 2015, art. 1, comma 181, lettera e); Decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017, Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni.

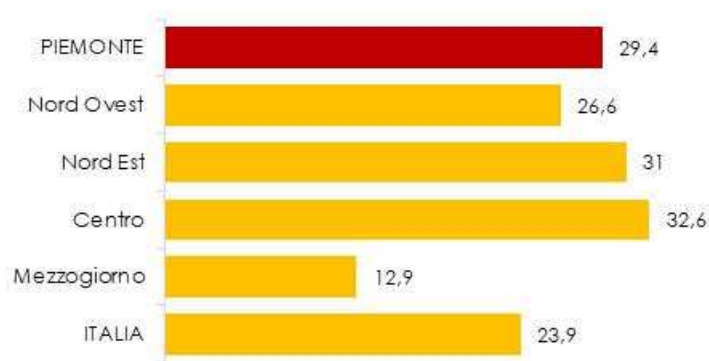
² Eurostat, Children aged less than 3 years in formal childcare [tEPSr_sp210], Indagine Eu-Silc (statistics on income, social inclusion and living conditions).

FIG. 2.2 - TASSI DI PARTECIPAZIONE DEI BAMBINI AL DI SOTTO DEI 3 ANNI NEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA, NEL 2017



Fonte: Eurostat, indagine Eu-Silc [tepsr_sp210]

FIG. 2.3 - TASSI DI COPERTURA POTENZIALE DEI NIDI E SERVIZI INTEGRATIVI, NEL 2016

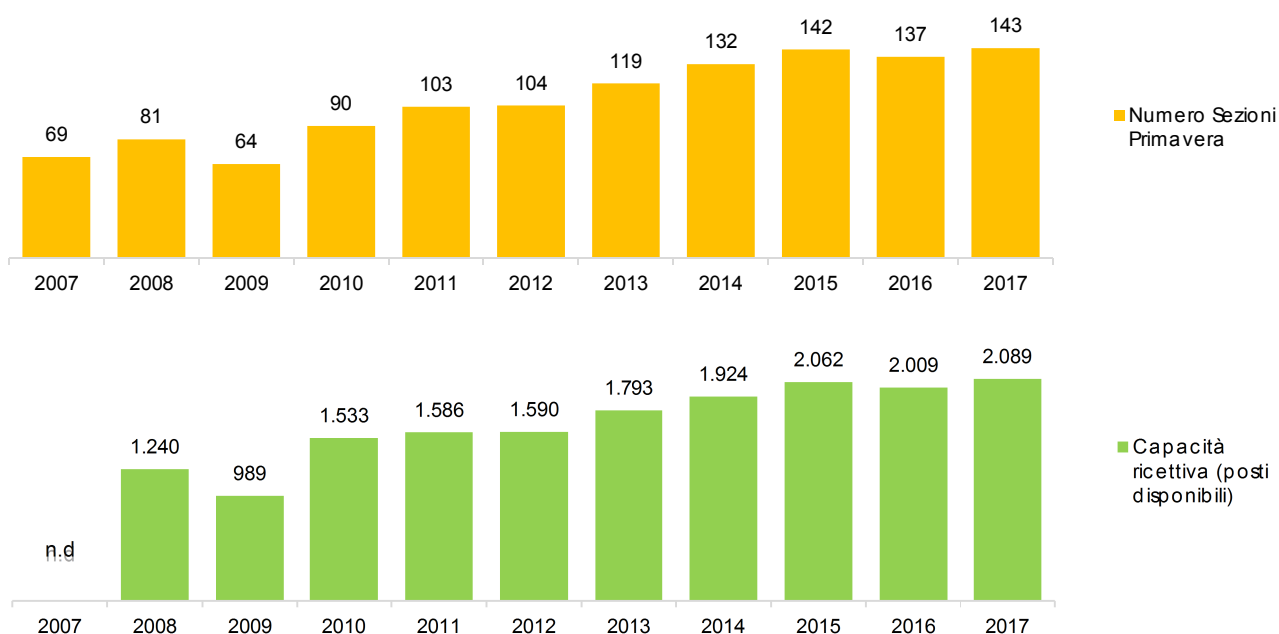


Fonte: Istituto degli Innocenti, Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia, 2018, pag. 24 tavola 1 (tasso di copertura calcolato come posti disponibili nei servizi educativi al 31 dicembre 2016 sulla popolazione 0-2 al primo gennaio 2016)

Offerta potenziale delle sezioni primavera: numerosità e distribuzione

La sperimentazione delle sezioni primavera parte nell'anno educativo 2007/08. In tutta Italia³ su 2.802 progetti presentati ne sono stati ammessi 2.024, di questi solo 1.158 hanno ricevuto il finanziamento stanziato (pari al 57,2% dei progetti ammessi). In Piemonte i **progetti finanziati sono 69**, quasi tutti rispetto ai 70 progetti ammessi. Attraverso l'analisi delle strutture autorizzate⁴, espressione della capacità ricettiva potenziale, si osserva come le sezioni primavera siano nel decennio progressivamente aumentate. Dalle 81 sezioni del 2008, si è superato il centinaio nel 2011 e nell'ultimo triennio il numero delle sezioni autorizzate oscilla intorno alle 140 unità. La capacità ricettiva potenziale è lievitata con il crescere delle sezioni autorizzate. Nel 2008, primo anno di cui si dispone dell'informazione, i posti disponibili erano 1.240, nell'ultimo triennio si mantengono sulle 2mila unità, con una variazione dall'inizio del periodo del 68%.

FIG. 2.4 - ANDAMENTO DEL NUMERO DI SEZIONI PRIMAVERA AUTORIZZATE E CAPACITÀ RICETTIVA POTENZIALE, IN PIEMONTE



Fonte: Regione Piemonte – Settore Politiche dell'Istruzione

Nota: per il 2007 il dato corrisponde alle sezioni primavera finanziate presenti nel documento di ripartizione dei fondi del Piano di attuazione nazionale, non si dispone del numero di posti

I posti disponibili offerti dalle sezioni primavera costituiscono una quota contenuta rispetto al totale posti autorizzati nei servizi educativi piemontesi indirizzati alla fascia di popolazione 0-2 anni (bambini con meno di 3 anni); tale quota, tuttavia è andata crescendo negli anni, dal 5,4% degli esordi al 7,5% dell'ultimo anno disponibile.

Inoltre, se si calcola il tasso di copertura potenziale delle sezioni primavera sulla popolazione target (bambini con 2 anni di età) si osserva come nel decennio sia quasi raddoppiato passando dal 3,2% del 2008 al 6,3% del 2017. L'incremento del tasso di copertura potenziale delle sezioni primavera si deve all'effetto combinato dell'aumento dell'offerta formativa, mostrata più sopra, accompagnata da una importante contrazione del numero di bambini in tenera età. Come noto, il fenomeno è legato al calo delle nascite che prosegue ininterrotto da molti anni (nel 2017 in Piemonte si registrano 30.830 nati, con una variazione negativa del

³ Documento del 9 agosto 2007 contenente la ripartizione dei fondi del Piano di attuazione nazionale per le sezioni primavera stilato dal Gruppo Paritetico nazionale attivato in sede di Conferenza Unificata

<https://archivio.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2007/090807.shtml#allegati>.

⁴ I dati dei posti autorizzati partono dall'anno 2008.

22% rispetto al 2008) e al ridursi dei flussi migratori⁵. La popolazione 0-2 anni nel decennio considerato (2008-2017) si contrae del 18%; più in particolare i bambini con 2 anni di età, target delle sezioni primavera, passano da 38.500 a poco meno di 33mila registrando un calo del 14% (5.500 bambini in meno).

FIG. 2.5 - ANDAMENTO DEL TASSO DI COPERTURA POTENZIALE DELLE SEZIONI PRIMAVERA SULLA POPOLAZIONE CON 2 ANNI DI ETÀ E INCIDENZA % SUL TOTALE CAPACITÀ RICETTIVA DEI SERVIZI EDUCATIVI, IN PIEMONTE



Fonte: Regione Piemonte – Settore Politiche dell'Istruzione, ISTAT

Nota: Tasso di copertura potenziale, rapporto % tra i posti disponibili nelle sezioni primavera autorizzate al 31 dicembre di ciascun anno e il numero di bambini con 2 anni di età (al 31 dicembre); % posti disponibili nelle sezioni primavera ogni 100 posti disponibili nei servizi educativi (asili nido, baby parking, nidi in famiglia, sezioni primavera)

BOX 1: FONTI PER L'ANALISI DELLE SEZIONI PRIMAVERA

Le informazioni utilizzate per analizzare l'andamento e la distribuzione delle sezioni primavera piemontesi sono tratte, principalmente, dall'**elenco delle strutture per la prima infanzia** al 31 dicembre di ciascun anno, pubblicato online dalla Regione Piemonte⁶. L'elenco comprende, insieme ai diversi servizi educativi, **le sezioni primavera autorizzate e la loro capacità ricettiva**, ovvero, il numero massimo dei posti disponibili consentito per ciascuna sezione. L'ufficio regionale che predispone annualmente la tavola degli indicatori di copertura dei servizi 0/3 anni riceve la documentazione dall'Ufficio Vigilanza regionale in capo al Settore Programmazione socio-sanitaria che a sua volta verifica ed elabora i dati che provengono dai provvedimenti autorizzativi e di vigilanza assunti dalle Commissioni di vigilanza presidi socio-assistenziali-educativi delle Aziende Sanitarie Locali. Occorre tener conto che il numero delle sezioni primavera autorizzate può non coincidere con quelle effettivamente attivate in un determinato anno scolastico: in primo luogo alcune scuole benché in possesso di titolo autorizzativo possono, per svariati motivi, non attivare la sezione; in secondo luogo può accadere (caso più raro) che l'autorizzazione di sezioni già funzionanti non pervenga in tempo per la pubblicazione negli elenchi regionali.

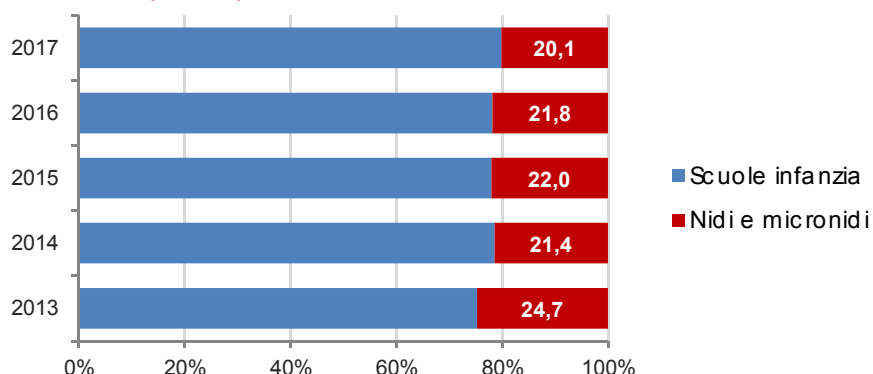
La fonte regionale è stata integrata da una **indagine diretta** svolta dal gruppo di lavoro IRES nei mesi di novembre-dicembre 2018 con un questionario inviato a 104 sezioni primavera piemontesi, corrispondenti alle strutture che negli anni precedenti avevano ricevuto fondi pubblici, a cui hanno risposto 69 strutture. Altre fonti, utilizzate riguardano i **documenti di assegnazione dei finanziamenti regionali o statali**, che in alcuni casi comprendono oltre il dato della capacità ricettiva anche quello degli iscritti, e **monitoraggi** svolti a livello locale e nazionale.

Per quanto riguarda il tipo di struttura a cui è annessa la sezione primavera, prevalgono nettamente le scuole dell'infanzia. Nel 2017 si contano 111 sezioni autorizzate presso scuole dell'infanzia contro 32 sezioni in asilo nidi e micronidi. Nell'ultimo quinquennio si osserva una diminuzione del numero e del peso relativo delle sezioni primavera annesse a nidi: nel 2013 i posti disponibili presso i servizi educativi 0-2 (440 unità) costituivano un quarto del totale, nel 2017 la quota si è ridotta ad un quinto (420 unità). Questa

⁵ I flussi migratori dall'estero nel primo decennio del secolo hanno sostenuto la numerosità della popolazione nelle fasce di età più giovani: da un lato con i ricongiungimenti familiari e dall'altro per l'importante contributo alla natalità piemontese da parte delle famiglie straniere, più giovani e con un tasso di fecondità più elevato rispetto agli autoctoni.

progressiva diminuzione dipende non tanto dalla lievissima contrazione delle sezioni primavera annesse nidi quanto piuttosto dalla crescita consistente dell'offerta da parte delle scuole dell'infanzia.

FIG. 2.6 - POSTI DISPONIBILI NELLE SEZIONI PRIMAVERA AUTORIZZATE, PER TIPO DI STRUTTURA IN PIEMONTE, NELL'ULTIMO QUINQUENNIO (VAL. %)



Fonte: Regione Piemonte – Settore Politiche dell'Istruzione

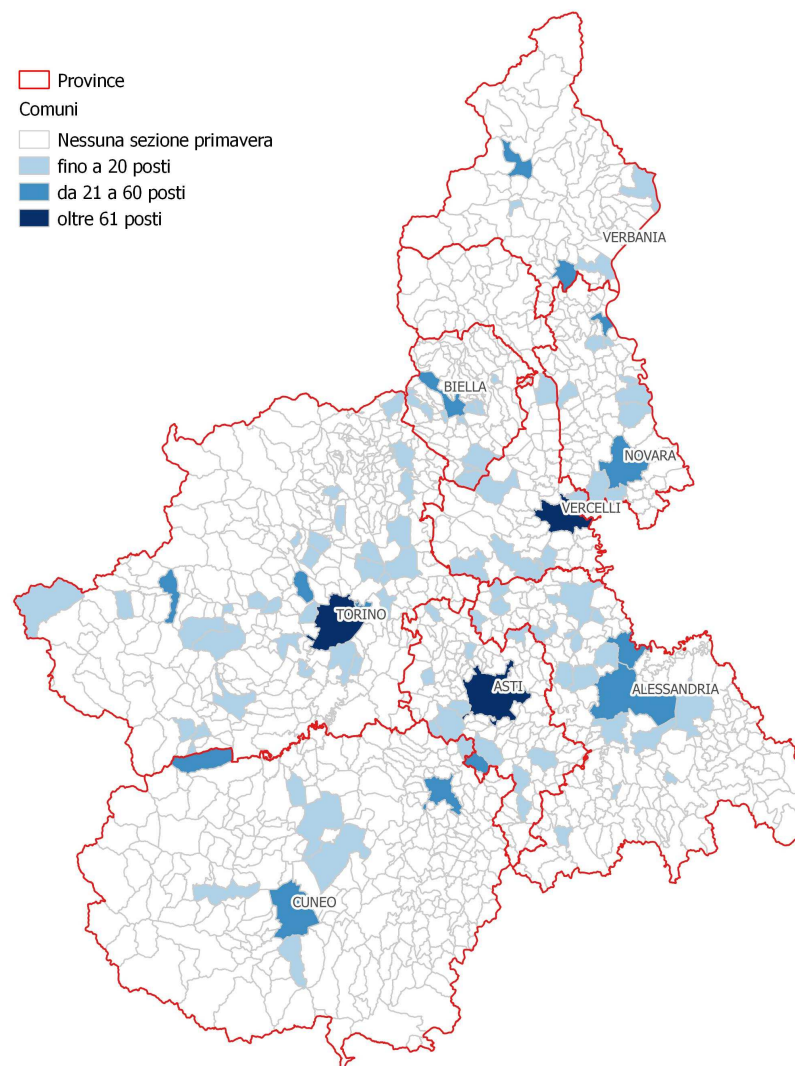
Nella provincia di Torino, in cui risiede oltre la metà della popolazione piemontese, si conta in valori assoluti il numero più alto di sezioni autorizzate e posti disponibili (45 sezioni primavera e 682 posti). Se però si calcola il tasso di copertura potenziale sui residenti con 2 anni di età la provincia di Torino appare quella in cui il servizio delle sezioni primavera è meno sviluppato: **3,9%** contro il 6,3% della media regionale. Anche nel cuneese, seconda provincia per grandezza demografica, il tasso di copertura è "appena" al **4,8%**, con 14 sezioni autorizzate e una capacità ricettiva di 234 posti. Ad eccezione di Novara che, con il 6,5%, conta un tasso di copertura simile alla media regionale, tutte le altre province mostrano una quota di copertura potenziale molto al di sopra: il Verbano Cusio Ossola è al 9,3%, seguito da Alessandria e Vercelli (11% e 12,5%); infine, i territori con la più elevata copertura di posti disponibili nelle sezioni primavera rispetto ai bambini di 2 anni sono Biella e Asti (15,6% e 16,3%, si veda tabella 2.1).

TABELLA 2.1 - I NUMERI DELLE SEZIONI PRIMAVERA AUTORIZZATE PER PROVINCIA E TASSO DI COPERTURA POTENZIALE SULLA POPOLAZIONE CON 2 ANNI DI ETÀ, 2017/18

Provincia	Sezioni autorizzate	Posti disponibili	Tasso copertura potenziale (Posti disponibili/popolazione 2 anni di età)	Popolazione 2 anni di età (al 31 dicembre 2017)
TO	45	682	3,9	17.511
VC	10	146	12,5	1.164
NO	12	189	6,5	2.886
CN	14	234	4,8	4.880
AT	19	260	16,3	1.595
AL	22	312	11,0	2.830
BI	14	169	15,6	1.082
VCO	7	97	9,3	1.045
PIEM	143	2.089	6,3	32.993

Fonte: Regione Piemonte – Settore Politiche dell'Istruzione, ISTAT

FIG. 2.7 - SEZIONI PRIMAVERA AUTORIZZATE AL 31.12.2017: CAPACITÀ RICETTIVA POTENZIALE NEI COMUNI PIEMONTESI



Fonte: elaborazione cartografica IRES su dati del Settore Politiche dell'Istruzione-Regione Piemonte

Dai posti autorizzati agli iscritti effettivi

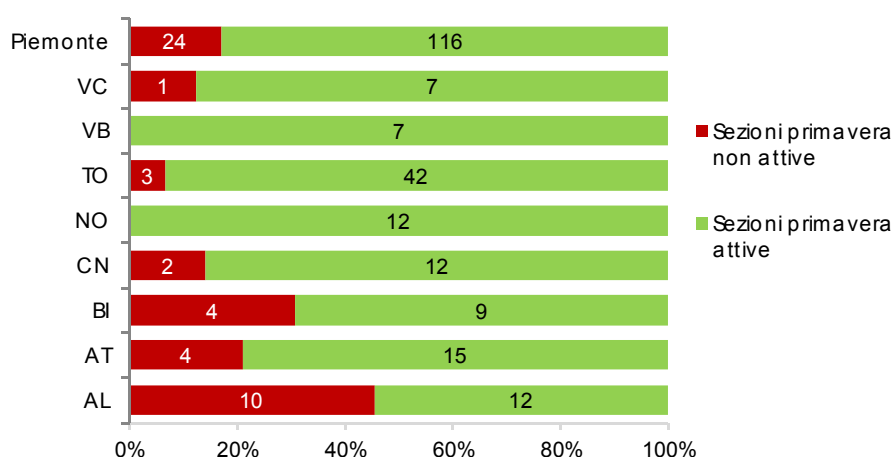
Il numero di posti autorizzati nelle sezioni primavera dà conto della copertura potenziale che il sistema è in grado di offrire nei diversi territori. Tuttavia, questa numerosità non corrisponde al grado effettivo di utilizzo da parte delle famiglie per due ordini di motivi:

- vi sono asili nido e scuole dell'infanzia che, anche in presenza di autorizzazione, non attivano la sezione primavera, ad esempio quando non si raggiunge il numero minimo di iscritti;
- nelle sezioni primavera attivate gli iscritti effettivi possono risultare al di sotto della numerosità massima autorizzata.

Poiché non si dispone di una rilevazione che registri le iscrizioni nei servizi educativi⁷, in questa sede è possibile analizzare la discrepanza tra il tasso di copertura potenziale e il tasso di bambini effettivamente accolti nei servizi solo per il 2017/18. Le informazioni sugli iscritti effettivi (e sui servizi temporaneamente non attivi) sono tratte, in primo luogo, dalle risposte al questionario che IRES Piemonte ha inviato nel mese di novembre; in secondo luogo sono state utilizzate le informazioni fornite dalle scuole dell'infanzia alla Rilevazione Scolastica che la Regione Piemonte realizza annualmente presso tutte le scuole piemontesi; le rimanenti strutture sono state poi contattate telefonicamente nel mese di dicembre. Non è stato possibile raggiungere solo tre strutture⁸ che, pertanto, sono escluse dai conteggi che seguono.

Nel 2017/18, delle 140 strutture autorizzate - analizzate nel corso della ricerca - ben 24 non hanno attivato il servizio delle sezioni primavera, 6 sono asili nido e 18 scuole dell'infanzia, queste ultime in prevalenza pubbliche statali. Si tratta perlopiù di strutture in cui il servizio non è più attivo da tempo ma che continuano a mantenere l'autorizzazione.

FIG. 2.8 – SEZIONI PRIMAVERA ATTIVE E NON ATTIVE NEL 2017/18



Fonte: Regione Piemonte – Settore Politiche dell'Istruzione, Indagine IRES sulle Sezioni primavera 2018, Rilevazione scolastica della Regione Piemonte

Quanti posti disponibili nelle sezioni primavera autorizzate non sono utilizzati?

Nel 2017/18 la capacità ricettiva delle 24 sezioni primavera non attive risulta di 333 posti, pari al 16% del totale autorizzato in Piemonte. Nelle 116 strutture che hanno attivato sezioni primavera la parte dei posti disponibili che non è stata coperta dalle iscrizioni oltrepassa a livello regionale i 300 posti, pari al 15% del totale.

⁷ La Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte occupandosi solo del sistema scolastico registra gli iscritti delle sezioni primavera nelle scuole dell'infanzia ma non quelle annesse agli asili nido.

⁸ Si tratta di due micronidi e una scuola dell'infanzia che non hanno risposto né al telefono né alle email.

Nel complesso, la percentuale di capacità ricettiva non utilizzata considerando sia le strutture attive sia quelle inattive raggiunge quasi un terzo del totale, 645 posti sugli oltre 2mila autorizzati. La quota di posti autorizzati *non* utilizzati si attesta a circa un quarto del totale a Vercelli, Verbania, Torino e Cuneo; Novara è la provincia con la quota più bassa di posti non utilizzati (18%); all'opposto Biella, Asti e Alessandria registrano quote elevate di posti non utilizzati, soprattutto per il numero di sezioni primavera non attivate.

Gli iscritti nelle sezioni primavera attive

Le **strutture che hanno attivato sezioni primavera**, nel 2017/18, sono nel complesso 116, di cui 24 asili nido e 92 scuole dell'infanzia, per un totale di 1.725 posti disponibili.

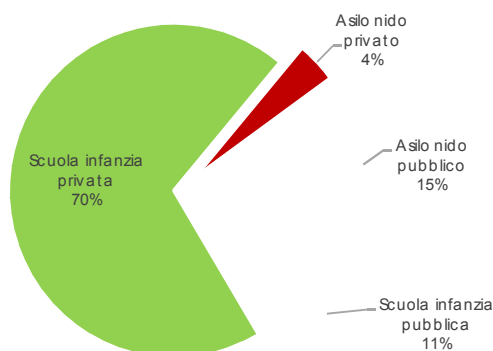
La maggior parte dei posti disponibili è offerta in strutture a titolarità privata: il 70% della capacità ricettiva è offerta da scuole dell'infanzia paritarie e il 4% da asili nido e micronidi privati.

Se si considera l'offerta presente nel complesso dei nidi e dei micronidi prevale la titolarità pubblica con 19 sezioni contro le 5 presenti nel privato; diversamente nella scuola dell'infanzia solo 13 sezioni primavera (11% dei posti disponibili) sono attivate da strutture pubbliche, mentre le paritarie sono 79.

FIG. 2.9 – SEZIONI PRIMAVERA ATTIVATE: DISTRIBUZIONE DEI POSTI DISPONIBILI PER TIPO DI STRUTTURA E TITOLARITÀ PUBBLICA O PRIVATA, 2017/18

NUMERO SEZIONI ATTIVE

	Asilo nido(*)	Scuola infanzia	Totale
		a	
Privato	5	79	84
Pubblico	19	13	32
Totale sezioni	24	92	116



Fonte: Regione Piemonte – Settore Politiche dell'Istruzione, Indagine IRES sulle Sezioni primavera 2018

(*) comprende asili nido e micronidi

Quanti sono i bambini effettivamente accolti e qual è il grado di saturazione⁹ delle opportunità offerte dalle sezioni primavera attivate?

⁹ Il termine tasso di saturazione è utilizzato dagli autori del Rapporto "Il quadro dei servizi educativi per l'infanzia in Toscana e le prime evidenze e proiezioni sui costi standard dei servizi a partire dai dati Siria aggiornati fino al 31.12.2015", pagina 19.

TAB. 2.2 – ISCRITTI EFFETTIVI NELLE SEZIONI PRIMAVERA ATTIVE NELL'ANNO EDUCATIVO 2017/18, PER TIPO DI STRUTTURA E TASSO DI SATURAZIONE SUL TOTALE POSTI DISPONIBILI

PROV.	Posti disponibili nelle sezioni primavera attive			iscritti effettivi in sezioni primavera			Tasso di saturazione % iscritti sul totale posti disponibili nelle sezioni attive		
	Nido	Scuola infanzia	Totale	Nido	Scuola infanzia	Totale	Nido	Scuola infanzia	totale
AL	62	115	177	47	102	149	75,8	88,7	84,2
AT	24	186	210	24	137	161	100,0	73,7	76,7
BI	50	62	112	40	53	93	80,0	85,5	83,0
CN	22	190	212	22	153	175	100,0	80,5	82,5
NO	65	124	189	54	100	154	83,1	80,6	81,5
TO	69	554	623	69	446	515	100,0	80,5	82,7
VB	26	71	97	13	60	73	50,0	84,5	75,3
VC	15	90	105	15	78	93	100,0	86,7	88,6
Piemonte	333	1392	1725	284	1129	1413	85,3	81,1	81,9

Fonte: Regione Piemonte – Settore Politiche dell'Istruzione, Indagine IRES sulle Sezioni primavera 2018, Rilevazione scolastica della Regione Piemonte

Nota: la voce Nido comprende asili nido e micronidi

Gli iscritti sono 284 negli asili nido e 1.129 nelle sezioni annesse alle scuole dell'infanzia, per un numero complessivo di 1.413 bambini accolti. A livello regionale si contano, pertanto, 82 bambini iscritti ogni 100 posti disponibili¹⁰. Il tasso di saturazione è lievemente più elevato negli asili nido dove raggiunge in media l'85,3%.

Nelle province il tasso di saturazione varia tra i valori di poco superiori al 75% del Verbano e di Asti, al valore più elevato che si registra nella provincia di Vercelli, pari all'88,6%.

La tabella sopra permette di vedere anche il diverso equilibrio nido/scuola infanzia, in termini di posti disponibili su totale, nelle diverse province. Ad Asti, Cuneo Torino e Vercelli i posti disponibili sono collocati in massima parte nella scuola infanzia (85-90%); nelle altre province, il rapporto è meno squilibrato, i nidi coprono una quota più ampia: il 35% circa ad Alessandria e Novara e il 45% a Biella.

Quanto hanno inciso le sezioni primavera nel contrasto al fenomeno dell'anticipo nella scuola dell'infanzia?

Le sezioni primavera hanno contribuito a fornire una valida alternativa per le famiglie con bambini nella fascia di età considerata, tuttavia, **pare non abbiano invertito la tendenza al ricorso dell'anticipo nella scuola dell'infanzia**, anche considerando che una quota, pari al 18% dei posti disponibili nelle sezioni attivate risulta inutilizzata.

Tra i bambini che frequentano la scuola dell'infanzia con meno di tre anni, solo un quinto usufruisce del servizio delle sezioni primavera (nel quinquennio la quota oscilla tra il 20 e il 22%), i rimanenti sono i bambini che vengono inseriti in anticipo nelle sezioni "standard".

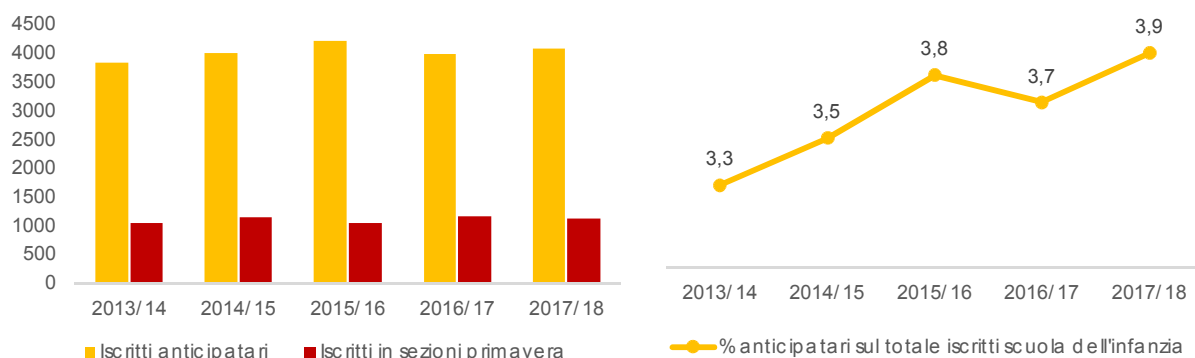
In Piemonte il ricorso all'anticipo risulta meno sviluppato, come nelle altre macro-aree del nord e del centro Italia, rispetto al Mezzogiorno dove, come detto più sopra, sono meno sviluppati i servizi educativi. Per dar conto di questa differenza si può utilizzare la quota dei bambini che si iscrivono nella scuola dell'infanzia senza aver compiuto i tre anni entro il 31 dicembre¹¹. In media nelle regioni del sud tale quota si attesta al 7,8%, più del doppio di quanto si registra nelle altre macro-aree italiane (con valori intorno al 3,5%).

Detto questo, i bambini in anticipo in Piemonte nel 2017 risultano in aumento sia in valori assoluti sia in percentuale: secondo la Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte, gli anticipi sono oltre 4mila, in lieve crescita nel quinquennio: erano 3.800 nel 2013/14. Tenendo anche conto dell'effetto della progressiva diminuzione degli iscritti complessivi nella scuola dell'infanzia causata dalla denatalità, la quota dei bambini in anticipo sul totale iscritti è lievitata nel medio periodo dal 3,3% al 3,9%.

¹⁰ Se si rapporta il numero degli iscritti ai posti disponibili sia nelle sezioni attive sia in quelle non attive la quota di "saturazione" risulta più bassa, pari al 68,7%.

¹¹ La fonte è l'Ufficio Statistica del Miur, dati al 2016/17. L'informazione è comprensiva degli iscritti nelle sezioni primavera.

FIG. 2.10 – FOCUS SULLA SCUOLA DELL'INFANZIA: BAMBINI CON MENO DI TRE ANNI IN SEZIONI PRIMAVERA, IN ANTICIPO E % DI ANTICIPATARI SUL TOTALE ISCRITTI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO



Fonte: Rilevazione scolastica della Regione Piemonte e Indagine IRES sulle Sezioni primavera 2018, per il 2017/18

Da un altro punto di vista: quanti sono i bambini nelle sezioni primavera che avrebbero potuto usufruire dell'anticipo?

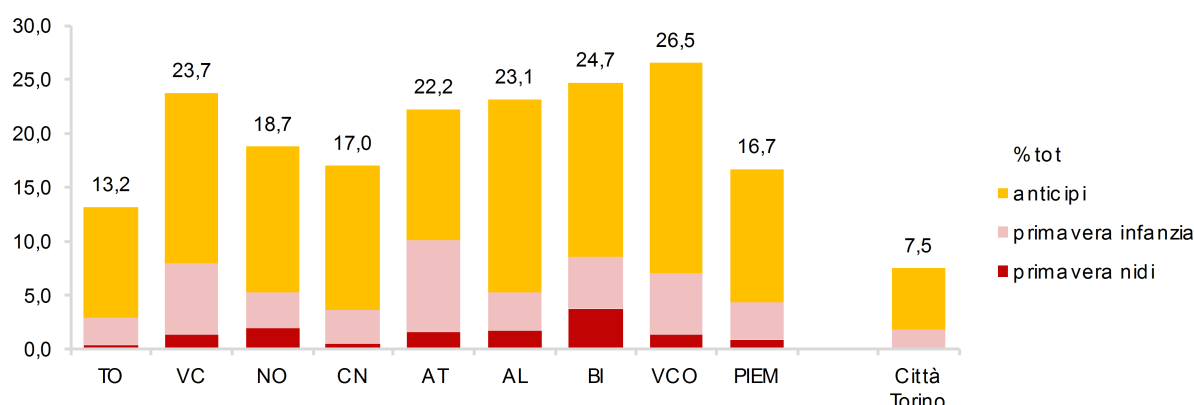
Possiamo fornire un parziale riscontro utilizzando, dal questionario IRES, le risposte di 60 strutture alla domanda *“Quanti iscritti sono nati tra gennaio e aprile 2015 (bambini che avrebbero potuto usufruire dell'anticipo nella scuola dell'infanzia)?”*. I bambini con queste caratteristiche risultano 180, pari al 22,4% del totale frequentanti: un bambino ogni quattro iscritti nelle sezioni primavera annesse alla scuola dell'infanzia e uno su cinque nelle sezioni annesse a nidi e micronidi.

Per fornire un quadro sulla scelta delle famiglie e sulle differenze nei diversi territori si propone un **tasso di partecipazione dei bambini di due anni di età** che comprende le iscrizioni in anticipo nella scuola dell'infanzia e le iscrizioni nelle sezioni primavera, sia nella scuola sia nei nidi.

Il tasso così calcolato, conferma come **in tutte le province la quota di bambini di 2 anni di età iscritti in anticipo sia nettamente superiore a quella dei bambini che frequentano le sezioni primavera**. Gli iscritti in anticipo nella scuola dell'infanzia registrano quote più elevate nel Verbano e in Alessandria (19,5%, 17,8%, la media piemontese è 12,4%), mentre la quota più contenuta si registra nella provincia di Torino (10,2%), e in particolare nel capoluogo dove si attesta ad appena 5,8%.

Quanto alla percentuale di 2enni che frequenta le sezioni primavera - sia nei nidi sia nella scuola dell'infanzia - risulta più alta della media regionale (4,3%) ad Asti, Biella e Vercelli (10,1%, 8,6%, 8%). Asti si presenta come l'unica provincia in cui la differenza tra la quota di 2enni in anticipo e nelle sezioni primavera è meno squilibrata (solo 2 punti percentuali di differenza a favore degli anticipatori).

FIG. 2.11 – TASSO DI PARTECIPAZIONE DEI BAMBINI DI 2 ANNI DI ETÀ ISCRITTI NELLE SEZIONI PRIMAVERA (NIDO E SCUOLA) E IN ANTICIPO NELLA SCUOLA DELL'INFANZIA, PER PROVINCIA E CITTÀ DI TORINO, 2017/18

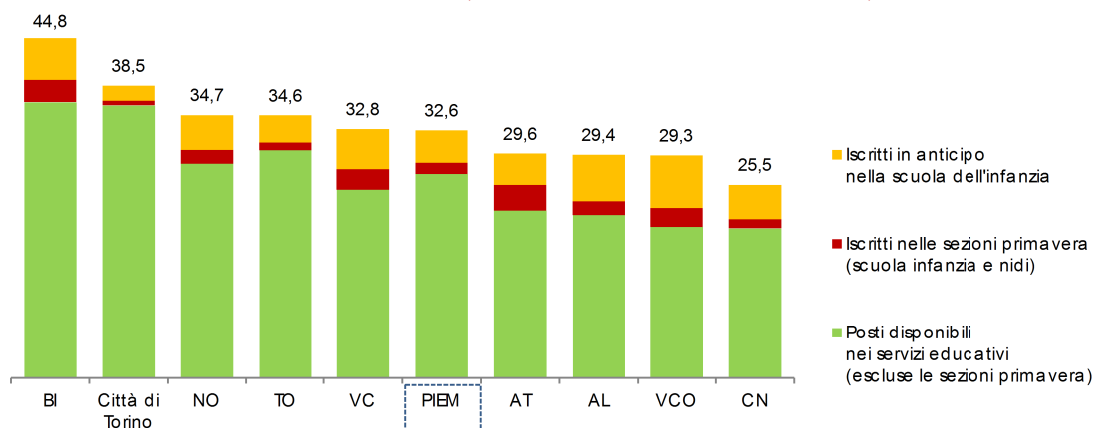


Fonte: Rilevazione scolastica della Regione Piemonte e Indagine IRES Sezioni primavera 2018

Il tasso di partecipazione dei bambini di 2 anni, calcolato più sopra, non comprende i bambini che frequentano gli altri servizi educativi, per i quali non si dispone dell'informazione sull'iscrizione per età. Le quote di partecipazione rappresentate nella figura 2.11, pertanto, non possono dar conto della partecipazione complessiva in quella fascia di età e ciò spiega i valori contenuti che si osservano nella Città di Torino, nella quale gli asili nido comunali costituiscono una parte importante dell'offerta dei servizi per la prima infanzia.

Si propone, pertanto, un ultimo indicatore: un **tasso misto di partecipazione e copertura potenziale nei servizi educativi e scuola dell'infanzia sulla popolazione 0-2**, per dar conto, nelle diverse province dell'offerta per questa fascia di età. Il tasso è calcolato sommando la capacità ricettiva potenziale dei servizi educativi (escluse le sezioni primavera) agli iscritti nelle sezioni primavera e agli anticipi nella scuola dell'infanzia.

FIG. 2.12 – TASSO MISTO DI PARTECIPAZIONE E COPERTURA POTENZIALE NEI SERVIZI EDUCATIVI E SCUOLA DELL'INFANZIA SULLA POPOLAZIONE 0-2, PER PROVINCIA E CITTÀ DI TORINO, 2017/18



Fonte: Regione Piemonte – Settore Politiche dell'Istruzione, Indagine IRES Sezioni primavera 2018, ISTAT

Nota: in ordine decrescente per tasso

Calcolato in questo modo il tasso si attesta a livello regionale al 32,6%. Biella conferma una maggiore presenza di servizi educativi che, insieme agli iscritti nelle sezioni primavera e agli anticipi, raggiunge il 44,8% in quella fascia di età. Segue la Città di Torino, con il 38,5%, sostenuto – come già anticipato – dalla forte presenza dei nidi comunali. Le province di Novara e Torino sfiorano il 35% e ancora Vercelli si attesta al limite dell'obiettivo europeo al 33%. Con una quota appena al di sopra del 29%, Asti, Alessandria e il

Verbano Cusio Ossola si collocano al di sotto della media regionale, tuttavia risultano le province in cui le sezioni primavera e gli anticipi forniscono un contributo più ampio rispetto all'offerta complessiva rivolta ai bambini della fascia 0-2. Cuneo, invece, con un tasso al 25,5% conferma la minore presenza di servizi educativi e partecipazione.

Un approfondimento dalle risposte al questionario IRES

Le domande che nel questionario IRES sono dedicate ai bambini frequentanti permettono di gettare ulteriore luce, anche se su un sottoinsieme di scuole e nidi, sulle caratteristiche dell'utenza e dell'offerta rivolta alle famiglie.

Nel complesso, i bambini iscritti risultano 878, di cui 181 nelle 16 sezioni annesse a nidi e micronidi e 697 nelle 50 sezioni presso scuole dell'infanzia.

Box 2: L'INDAGINE IRES SULLE SEZIONI PRIMAVERA

Nei mesi di novembre-dicembre 2018 è stato inviato un questionario on line a 104 sezioni primavera piemontesi, le strutture che negli anni precedenti avevano ricevuto risorse del PAR FSC Piemonte (il Programma Attuativo Regionale del Fondo Sviluppo e Coesione) e per le quali si disponeva di indirizzo email. Hanno risposto 69 strutture, 3 senza comunicare dati per non aver attivato il servizio nell'ultima annualità; il questionario chiedeva dati e informazioni relative all'ultimo anno scolastico concluso (2017/2018). In tabella le caratteristiche principali delle sezioni primavera che hanno risposto e compilato (in parte o tutto) il questionario. Analogamente all'universo di provenienza, prevalgono le sezioni collocate nella scuola d'infanzia. nella provincia di Torino, con soggetto gestore privato.

TAB 2.3 – CARATTERISTICHE SEZIONI PRIMAVERA DELL'INDAGINE IRES

Provincia		Soggetto gestore		Struttura	
Alessandria	13,6 %	ente privato laico	50,0%	asilo nido/micro	25,8%
Asti	7,6%	ente religioso	22,7%	scuola d'infanzia	74,2%
Biella	9,1%	istituzione comunale	13,6%		
Cuneo	16,7 %	Istituzione statale	6,1%		
Novara	10,6 %	Altro	7,6%		
Torino	34,8 %				
Verbano	3,0%				
Vercelli	4,5%				

Fonte: Indagine IRES Sezioni primavera 2018

Una sezione ogni 5 ha una lista di attesa

Nelle 66 sezioni primavera raggiunte dal questionario la capacità ricettiva autorizzata è di 920 posti, di cui 116 non sono stati utilizzati (13% del totale).

Più nel dettaglio, vi sono sezioni primavera in cui il numero di iscritti coincide con quello dei posti disponibili, senza avere liste di attesa (sono 24 su 66); vi sono sezioni che invece all'opposto mostrano uno squilibrio dell'offerta, pertanto il numero di posti disponibili non è completamente coperto dalle iscrizioni (28 su 66); vi sono infine sezioni che presentano uno squilibrio verso la domanda, ovvero hanno liste di attesa, si tratta di soli 14 casi: le liste sono composte da poche unità fino a 10 bambini in attesa.

Pochi gli iscritti stranieri e i disabili

I bambini con cittadinanza straniera, secondo quanto segnalato dai rispondenti, sono solo 26, pari al 3% del totale iscritti: una quota decisamente contenuta se si pensa che nelle sezioni “standard” della scuola dell’infanzia si arriva al 15%. I bambini di famiglie immigrate già nel livello prescolare si caratterizzano per una minore frequenza: il tasso di scolarizzazione nella scuola dell’infanzia si attesta all’88% mentre raggiunge la piena partecipazione per i bambini italiani. La minore partecipazione delle famiglie straniere alle sezioni primavera è ipotizzabile risieda principalmente nel costo: gran parte di questo servizio è infatti garantito presso strutture private, ma anche nelle strutture pubbliche presenta rette più elevate rispetto alla scuola dell’infanzia. Inoltre, il ricorso ai servizi educativi è più ampio nelle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano e le donne straniere, più spesso rispetto alle italiane, sono impegnate esclusivamente nel lavoro di cura della famiglia.

Anche il numero dei disabili risulta contenuto, sono segnalati 4 bambini che costituiscono lo 0,5% del totale, per un confronto, nella scuola dell’infanzia la quota di bambini disabili si attesta all’1,8%¹².

Il tempo pieno è il preferito dalle famiglie

Il servizio è articolato, per tutte le strutture rispondenti, su 5 giorni settimanali, confermando una caratteristica già emersa nel primo monitoraggio nazionale¹³. Gli orari di apertura delle sezioni primavera risultano per 28 strutture tra le 5 e 8 ore; superano le 8 ore le rimanenti 38 strutture (l’apertura massima è stabilita su 9 ore giornaliere). Nelle sezioni primavera inoltre sono assicurati servizi di accoglienza pre e post scuola presenti in quasi tutte le strutture (solo 15 dicono espressamente di non avere questi servizi aggiuntivi).

Le famiglie che si rivolgono alle sezioni primavera, scelgono nella stragrande maggioranza dei casi il tempo pieno: frequentano sezioni con questa modalità oraria 79 iscritti su 100, un po’ meno nelle sezioni della scuola dell’infanzia (77%) rispetto ai nidi (86%). Questa informazione conferma l’importanza della presenza di servizi educativi di qualità per bambini al di sotto dei tre anni a sostegno delle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano.

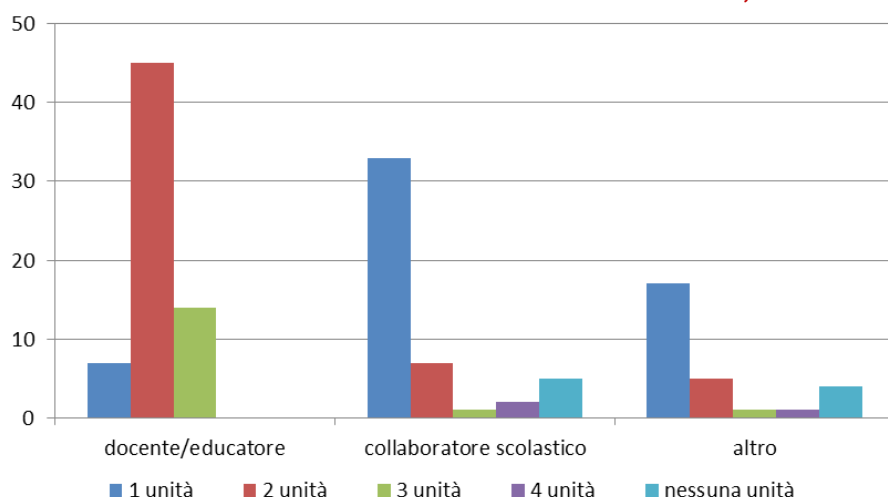
Il dato è interessante poiché, dai documenti iniziali alla base della progettazione del servizio (si veda il memorandum del gruppo tecnico ministeriale), traspare direttamente o indirettamente l’idea che le sezioni primavera debbano essere un servizio almeno in parte flessibile dal punto di vista organizzativo e, in particolare, sotto il profilo degli orari. In realtà, quanto meno in Piemonte, le famiglie che si sono rivolte alle sezioni primavera esprimono una domanda di servizio a tempo pieno, fortemente strutturato e continuativo, simile all’asilo nido e alla scuola dell’infanzia tradizionale. Tale fenomeno è coerente, con la tendenza dei servizi integrativi, dotati di maggiore flessibilità, a riscontrare certamente interesse da una parte di una parte dell’utenza, ma, in più di un caso, un successo limitato, in termini numerici, rispetto alle aspettative.

Personale impiegato e rapporto docente educatori

Le 66 sezioni primavera che hanno risposto al questionario IRES realizzano il servizio avvalendosi di 231 unità di personale: 139 docenti, 58 collaboratori scolastici e 34 altri operatori (cuoco, ausiliari, amministrativi). Questi ultimi (collaboratori e operatori) sono spesso condivisi, ovvero svolgono le loro attività anche al servizio dell’asilo o della scuola dell’infanzia in cui è collocata la sezione primavera (nelle risposte al questionario alcuni hanno indicato la quota a carico della sezione primavera mentre altro hanno riportato totale personale coinvolto, da qui i loro numeri a volte elevati).

¹² Dato al 2017/18, Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte.

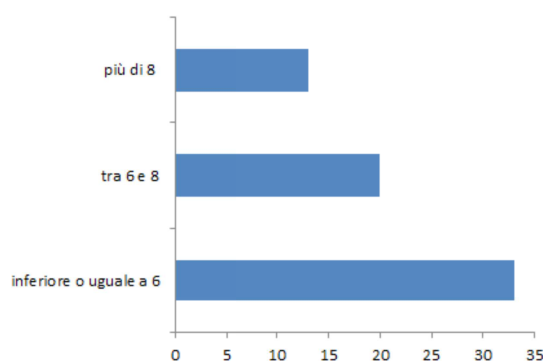
¹³ Coordinamento Gruppo Paritetico Nazionale Sezioni Primavera, *Monitoraggio Sezioni Primavera*, a.s. 2010-2011, MIUR, p.19. Nel sud il servizio è meno diffuso ed è più ampia la quota di sezioni aperte su sei giorni.

FIG. 2.13 – PERSONALE IMPEGNATO NELLE SEZIONI PRIMAVERA, 2017/18

Fonte: Indagine IRES Sezioni primavera 2018

La maggior parte delle sezioni coinvolte nella rilevazione è composta da almeno due docenti/educatori; solo una quota minoritaria dell'11% ha un unico docente. Il numero dei docenti è in gran parte legato al numero degli iscritti ed il rapporto tra numero di educatori e numero di bambini è uno degli indicatori di qualità del servizio; il quadro normativo indica un rapporto non superiore a 1:10, quale limite massimo. La rilevazione registra valori molto inferiori allo standard richiesto: nella metà delle sezioni primavera il rapporto iscritti docenti è inferiore a 6, nel 30% è compreso tra 6 e 8 e nel 20% è superiori ad 8 (solo 7 sezioni pari all'11% segnala il rapporto massimo consentito di 1:10).

Questi dati possono testimoniare un certo grado di sottoutilizzo delle risorse del personale, in parte confermato dai dati sul numero di iscritti, ma valori del rapporto iscritti docenti come quelli rilevati rappresentano un elemento che può indubbiamente favorire una più elevata qualità del servizio.

FIG. 2.14 – RAPPORTO ISCRITTI DOCENTI NELLE SEZIONI PRIMAVERA

Fonte: Indagine IRES Sezioni primavera 2018

Il personale docente: giovani, femmine ed istruite

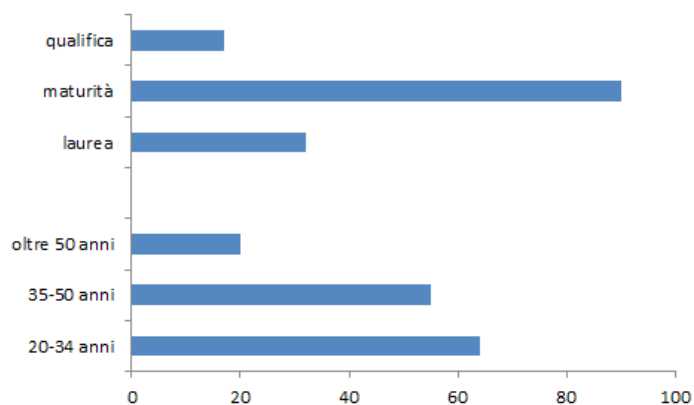
Soffermando l'attenzione sulle caratteristiche del personale docente si rileva, oltre alla nota dominanza femminile (pressoché pari al 100%), la presenza di una significativa quota (46%) di educatrici di età inferiore a 35 anni, mentre è relativamente ridotta la presenza di personale educativo con oltre 50 anni. Per il titolo di studio, quasi un'educatrice su quattro ha la laurea mentre la maggioranza ha conseguito un titolo equivalente alla maturità.

A questo proposito, è utile ricordare che, al momento dello svolgimento della ricerca e, di fatto, a tutt'oggi l'accesso al ruolo di educatore dei servizi per l'infanzia è regolato dal decreto legislativo 65/2017 (art. 14, co. 3), per quanto sia in corso un processo di revisione del quadro normativo, in modo da tenere conto delle novità introdotte successivamente dalle disposizioni (commi 594-601) contenute nella legge di bilancio per il 2018 (legge 205/2017, approvata il 29 dicembre 2017).

Il comma 3 dell'articolo 14 del d.lgs. 65/2017 introduce il requisito obbligatorio della laurea per le educatrici di servizi per l'infanzia per bambini con meno di 3 anni. Esso infatti prevede che, "a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020", l'accesso ai posti di educatore di servizi educativi per l'infanzia sia consentito "esclusivamente a coloro che sono in possesso della laurea triennale in Scienze dell'educazione nella classe L19 a indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria, integrata da un corso di specializzazione per complessivi 60 crediti formativi universitari". Lo stesso comma prosegue però disponendo che, per l'accesso agli stessi posti, continuino ad avere validità anche "i titoli conseguiti nell'ambito delle specifiche normative regionali... conseguiti entro la data di entrata in vigore del presente decreto".

Vengono quindi fatti salvi tutti i titoli previsti da normative regionali acquisiti entro il 31 maggio 2017 e questo spiega perché il numero delle educatrici laureate sia ancora basso nelle sezioni primavera. Allo stesso tempo, e considerando anche che la legge 205/17 non mette comunque in discussione la necessità del possesso di un titolo di laurea, si può facilmente prevedere che il numero e la percentuale delle educatrici ed educatori laureati sia destinato gradualmente e progressivamente ad aumentare.

FIG. 2.15 – EDUCATORI/DOCENTI PER TITOLO DI STUDIO E FASCIA DI ETÀ



Fonte: Indagine IRES Sezioni primavera 2018

Per quanto riguarda l'età del personale, è evidente che la fortissima presenza di giovani richiama la necessità di una formazione adeguata sul campo, per impedire che la mancanza di esperienza si rifletta sulla qualità del servizio. In questo senso, l'attività svolta dell'USR negli anni passati pare particolarmente opportuna e meritoria e andrebbe senz'altro ripresa negli anni futuri (per tale attività si veda oltre il box "Programmi USR: la rete degli educatori"). Allo stesso tempo, la prevalenza di personale molto giovane fornisce l'opportunità di formare spesso "ex novo" personale con professionalità e competenze specificatamente associate al servizio, senza che il processo di acquisizione di tali competenze sia influenzato da esperienze professionali pregresse, ampiamente consolidate negli anni, come quelle che sarebbero proprie di personale operante da molti anni negli asili nido o nella scuola dell'infanzia.

Inoltre, combinando il dato sull'età con quello del livello di istruzione, si evince che la maggior parte del personale educativo/docente è costituito da educatrici di asilo nido: un elemento, questo, confermato anche

dalle informazioni raccolte nelle interviste e da altri documenti che è stato possibile consultare nel corso della ricerca. Questo risultato non è sorprendente ed è giustificato sia dal minore costo del lavoro per i gestori sia dal fatto che il personale deve relazionarsi con bambini della stessa età di quelli dell'ultimo anno del nido, dove operano educatrici. Tuttavia occorre chiedersi se l'utilizzo prevalente di educatrici sia del tutto coerente con le finalità del servizio e il suo inserimento, nella maggioranza dei casi, all'interno di scuole dell'infanzia.

Infine, il personale docente lavora tendenzialmente con un contratto full time (64%) e a tempo indeterminato (86%). Questo dato è confortante dal punto di vista della continuità e anche della qualità del servizio e dovrebbe contribuire a contenere i fenomeni di turn-over del personale.

Diverse le tipologie contrattuali utilizzate, che variano in ragione del soggetto gestore: le sezioni collocate nelle scuole dell'infanzia gestite da enti privati fanno ricorso al contratto della scuola non statale (Fism, Agidae, ecc.), nel caso di enti pubblici ci si avvale del contratto della scuola statale o di quello del comparto enti locali, per le sezioni gestite dalle cooperative sociali, infine, si utilizza il relativo contratto di lavoro. Su tale aspetto, ci soffermeremo nel capitolo finale.

Il profilo istituzionale: genesi ed evoluzione delle sezioni primavera

A differenza di altre realtà regionali, le sezioni primavera si attivano in Piemonte solo in seguito alla legge finanziaria 2007 che istituisce il servizio a livello nazionale, in via sperimentale. Il Piemonte però è la prima Regione italiana che fa uscire dalla "sperimentazione" le sezioni primavera e ne definisce gli standards minimi per poter essere attivate con la D.G.R. n. 2-9002 del 20/06/2008. Da quel momento le sezioni primavera diventano di "libera attivazione" sul territorio piemontese previo l'ottenimento dell'autorizzazione al funzionamento ai sensi della L. R. 1/2004, come per ogni altro servizio educativo per la prima infanzia. Nel corso degli anni successivi il servizio si è diffuso nel territorio regionale. Ad una prima fase di tendenziale espansione, in cui numero delle sezioni attive e capacità ricettiva crescono quasi con continuità (2007-2012), segue una fase più recente di sostanziale stabilizzazione; nell'ultimo quadriennio ci si attesta infatti attorno a valori sostanzialmente costanti: circa 140 sezioni per 2000 posti autorizzati complessivi annui (vedi sopra per maggior informazioni). Questo processo di espansione e consolidamento è stato accompagnato e sostenuto dall'azione congiunta del MIUR-Ufficio Scolastico Regionale e della Regione Piemonte che ha trovato espressione, sotto il profilo istituzionale, in apposite Intese. Utilizzate al fine di coordinare le competenze e le risorse dei due enti, le Intese contengono anche una descrizione delle caratteristiche principali delle sezioni primavera: finalità e requisiti del servizio; fonti di finanziamento; forme di aiuto e procedure di assegnazione; contributo economico richiesto alle famiglie; personale dedicato; tavolo tecnico interistituzionale per la governance.

Le InteseUSR Regione

Le Intese Regione – Ufficio Scolastico Regionale costituiscono il riflesso e la declinazione regionale di quanto previsto negli Accordi quadro di rilevanza nazionale ("per la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per i bambini dai due ai tre anni") sanciti in Conferenza Unificata tra Governo nazionale, Regioni, Province e Comuni. Nel corso degli anni sono state sottoscritte sei Intese regionali con cadenza temporale analoghe a quelle previste per gli Accordi quadro. A due intese di validità annuale (rispettivamente per gli anni scolastici 2008-2009 e 2009-2010) ne sono seguite una di durata triennale (per gli aa. ss. ricompresi nel periodo 2010-2013) e poi due biennali (2013-2015 e 2015-2017). L'ultimo Accordo biennale è stato prorogato per un ulteriore anno.

Nelle pagine che seguono si ripercorre, per sommi capi, l'evoluzione di queste caratteristiche del servizio utilizzando come fonti di informazione innanzitutto le Intese e poi i provvedimenti regionali e dell'Ufficio scolastico regionale. Come nella parte che precede, anche qui sono riportati alcuni approfondimenti, relativi all'ultima annualità, che derivano dalle risposte al questionario IRES.

Le finalità del servizio e i requisiti per l'attivazione delle sezioni primavera

Le Intese regionali richiamano le finalità previste nella normativa nazionale per cui le sezioni primavera sono un servizio educativo per bambini di età compresa tra 24 e 36 mesi, integrativo e aggregato alle attuali strutture delle scuole dell'infanzia pubbliche o paritarie e degli asili nido comunali o gestiti da privati in convenzione. Nella prima Intesa è sottolineato il carattere innovativo del servizio ("da intendersi come sperimentazione").

Le caratteristiche essenziali delle sezioni sono richiamate nelle diverse Intese e riproducono in parte quanto indicato nel quadro normativo nazionale (legge istitutiva, Accordi quadro, ecc.) e in parte quanto introdotto con provvedimenti regionali (soprattutto con il relativo Disciplinare del 2008). In particolare, i criteri per l'attivazione del servizio sono i seguenti:

- gestione dell'offerta nell'ambito di una struttura riconosciuta come scuola dell'infanzia statale o paritaria, ovvero di asilo-nido comunale (...)nonché asili-nido privati autorizzati (...) e convenzionati con il Comune sede del servizio;
- qualità pedagogica, flessibilità e congruità delle soluzioni organizzative autonomamente definite, coerenti con le esigenze della particolare fascia di età cui si rivolge;
- integrazione, sul piano pedagogico e funzionale-organizzativo della sezione con la struttura presso cui funziona, sulla base di uno specifico progetto;
- accesso al servizio di bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi che compiano i due anni di età in un periodo compreso fra il 1° febbraio e il 31 dicembre; l'inserimento effettivo avverrà al compimento dei 24 mesi;
- presenza di locali idonei sotto il profilo funzionale e della sicurezza, rispettosi delle norme nazionali e regionali vigenti in materia, e che rispondano alle diverse esigenze dei bambini della fascia d'età interessata;
- disponibilità di locali e di area verde, con arredi e attrezzature in grado di qualificare l'ambiente educativo come contesto di vita, di relazione, di apprendimento;
- orario di funzionamento compreso tra le 5 e le 9 ore giornaliere, rispondente alle diverse esigenze dell'utenza e alla qualità di erogazione del servizio;
- numero di bambini per sezione non inferiore a 6 e non superiore a 20 unità di bambini;
- rapporto numerico fra personale educativo/docente e bambini, non superiore a 1:10, e in linea con i parametri regionali definiti, tenendo conto dell'estensione oraria del servizio e dell'eventuale presenza di bambini disabili;
- impiego di personale educativo in possesso del titolo abilitante all'esercizio dell'attività educativa all'interno della tipologia di servizio in cui è inserita la sezione primavera (scuola dell'infanzia – asilo nido);
- personale educativo, docente ed ausiliario assunto con contratto collettivo nazionale di categoria stipulato con le Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale;
- predisposizione di specifiche forme di aggiornamento per il personale impegnato nei progetti sperimentali (art. 3, Intesa Ufficio Scolastico Regione e Regione Piemonte per a.s. 2008/2009)

Il Disciplinare regionale (DGR 20 luglio 2008, n. 2-9002) integra e dettaglia alcuni dei criteri appena richiamati e, tra le altre cose, prevede che l'attivazione della sezione primavera sia concordata con l'ente locale di riferimento (per assicurare il coordinamento con la rete dei servizi esistenti) e attribuisce ai soggetti

delegati alla vigilanza (le ASL e il Comune di Torino per i servizi e le strutture operanti sul proprio territorio) il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio della sezione primavera

Le fonti di finanziamento

Le sezioni primavera sono realizzate con il concorso finanziario di una pluralità di soggetti. Oltre alla spesa sostenuta dalle famiglie, il finanziamento proviene da fondi statali, regionali e comunali. I fondi statali derivano dalle disponibilità del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca (talora integrate da fondi del Dipartimento delle Politiche per la famiglia e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali). Per quanto riguarda la fonte regionale, nel caso piemontese i fondi provengono in gran misura dal PAR FSC 2007-2013, il Programma Attuativo Regionale del Fondo Sviluppo Coesione, alimentato in parte da risorse proprie della Regione e in parte da risorse statali (FSC). Infine, anche le amministrazioni comunali possono contribuire alla spesa, attraverso risorse proprie o derivate.

Questa compresenza di fonti non rende semplice la ricostruzione del quadro finanziario complessivo. Le Intese Regione USR, insieme ai provvedimenti dell'Ufficio Scolastico Regionale e della Regione, consentono di ricostruire la dinamica delle due principali fonti di finanziamento pubblico.

TAB. 2.4 RISORSE FINANZIARIE E SEZIONI PRIMAVERA PER ANNO SCOLASTICO

A.s.	Risorse (€)			Sezione primavera finanziate (n°)	Note per finanziamenti
	Miur/Usr	Regione (incluso PAR/FSC)	Totale		
2007-2008	1.672.000		1.672.000	69	
2008-2009	1.672.000	590.000	2.262.000	95	DD 344/08 e DD 587/08
2009-2010	1.356.219	431.320	1.787.539	95	DD 669/09 e DGR 65-12777 del 7.12.09
2010-2011	1.457.519	431.320	1.888.839	83	DD 238/2011
2011-2012	968.157	438.243	1.406.400	77	DD 63/2012
2012-2013		1.500.000	1.500.000	96	DD 674/2012
2013-2014	597.923	1.000.000	1.597.923	95	DD 732/13
2014-2015	721.190	1.000.000	1.721.190	104	DD 8/2014
2015-2016	531.373	1.000.000	1.531.373	103	Dec. Dirett USR 15.11.2017 + DGR 26-1907 del 27.07.15 [Dec.Dir. 28.11.2016, € 766.654 per aa.ss. 15/16 e 16/17]
2016-2017	672.698	1.000.000	1.672.698	101	Dec.Dirett USR 30.10.2017 e DGR 26-1907 del 27.07.15
2017-2018	650.296		650.296	103	Nota USR 02.03.18

Fonte: Elaborazione IRES su provvedimenti amministrativi

Nel corso del decennio, a fronte di un numero di sezioni primavera finanziate che tende a crescere per poi stabilizzarsi attorno alle 100 unità, si registra una tendenziale contrazione delle risorse finanziarie. Il risultato è l'esito combinato di dinamiche opposte nelle due principali fonti di finanziamento. Le risorse statali presentano una riduzione continua nelle diverse annualità mentre quelle regionali tendono a crescere e poi a stabilizzarsi su valori elevati. Entrambe le fonti presentano tuttavia dei "vuoti", rispettivamente nel 2012-2013 e nel 2017-2018. Le risorse statali sono legate alle disponibilità di bilancio e vengono definite e programmate di anno in anno. Le risorse regionali, collegate al PAR FSC 2007-2013, sono state programmate con un orizzonte temporale più lungo e hanno assicurato maggiori garanzie e stabilità. Il PAR FSC è tuttavia prossimo alla conclusione (il 2016-2017 è l'ultimo anno scolastico finanziato).

La questione del finanziamento delle sezioni primavera è tuttavia oggi in una fase di transizione e ridefinizione in seguito all'introduzione della riforma "buona scuola" (d.lgs 65/2017). Il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione 2017/2019 prevede infatti di "stabilizzare e potenziare gradualmente le sezioni primavera di norma aggregate alle scuole dell'infanzia statali o paritarie o inserite nei Poli per l'infanzia, per superare progressivamente gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia" (art 3, delibera del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2017).

Gli atti di programmazione regionale del "fondo nazionale del sistema integrato 0/6 anni" hanno fin da subito inserito a pieno titolo le sezioni primavera fra i servizi educativi per i quali i Comuni piemontesi potevano ottenere le risorse del piano e potevano di conseguenza sostenerle con il trasferimento di risorse. La Regione (D.G.R. n. 27-5940 del 17/11/2017) ha veicolato a favore di tutti i comuni piemontesi che avevano sul loro territorio servizi educativi per l'infanzia (tra i quali le sezioni primavera) circa 540 euro a posto bambino autorizzato.

I Comuni, nella loro autonomia definita dall'art. 7 del D.Lgs 65/2017, potevano utilizzare tali risorse per sostenere gestionalmente i servizi educativi oppure per tagliare le tariffe da esse praticate. La programmazione successiva (D.G.R. n. 45-7618 del 28/09/2018) ha veicolato a favore dei Comuni richiedenti 906,64 euro a posto bambino autorizzato, anch'essi spendibili, nell'autonomia dei comuni, per il sostegno gestionale e/o il taglio delle tariffe, anche per le sezioni primavera. Circa 1.300 posti in sezioni primavera (su 2.033 posti autorizzati) sono stati inseriti nelle istanze inviate dai Comuni piemontesi rispetto alla programmazione 2018. Tali posti quindi beneficeranno di un sostegno gestionale e/o di un taglio tariffe attraverso l'intervento comunale.

Le forme di sostegno e contributi previsti

Il contributo erogabile alle singole istituzioni educative che attivano il servizio di sezione primavera è sempre stato commisurato al numero dei bambini iscritti e alla durata del servizio giornaliero. Sono tuttavia mutati nel tempo le somme attribuite alle diverse categorie. Nelle prime annualità rimangono fermi i criteri di classificazione utilizzati per erogare i contributi ma diminuiscono negli anni i relativi importi. L'importo per le sezioni più numerose con orario più esteso (una delle categorie più frequenti) passa da 30.000 € nell'a.s. 08/09 a 18.000 € nell'a.s. 12/13 e 9.000 € circa nel 17/18 (in cui era disponibile il solo finanziamento statale).

TAB. 2.5 CONTRIBUTI ALLE SEZIONI PRIMAVERA (€) PER NUMERO BAMBINI, ORE SERVIZIO E SELEZIONE ANNI SCOLASTICI

Anno scolastico	Numero bambini	Ore servizio	
		5 - 6 ore	7 - 9 ore
2008/2009	15 - 20 bambini	25.000	30.000
	10-14 bambini	18.000	22.000
	6-9 bambini	10.000	12.000
2012/2013	15 - 20 bambini	15.000	18.000
	10-14 bambini	10.800	13.200
	6-9 bambini	6.000	7.200
2017/2018	15 - 20 bambini	7.133	8.916
	10-14 bambini	4.458	6.241
	6-9 bambini	3.120	3.566

Fonte: Indagine IRES Sezione Primavera 2018

Nel periodo più recente le regole e i criteri per l'attribuzione dei contributi vengono in parte modificate. Negli aa.ss. 2015/16 e 2016/17 il contributo regionale viene erogato in base alla sola capacità ricettiva autorizzata, prevedendo 10.000 € per le sezioni di maggior dimensione (10 – 20 bambini) e 6.000 € per le sezioni più piccole (6-9 bambini). Al contributo regionale si aggiunge quello statale, erogato dall'USR, articolato in due componenti: una quota assegnata alle sezioni che partecipano alle attività di formazione (variabile negli anni fino ad un massimo di 7.500 €) e una quota a copertura delle spese di funzionamento, calcolata in modo tradizionale ovvero ragione degli iscritti e della durata del servizio.

L'organizzazione e la gestione amministrativa e finanziaria per l'erogazione del contributo

Le regole e le procedure seguite per l'attribuzione dei contributi ai soggetti gestori il servizio sono state parzialmente modificate nel corso degli anni, all'interno tuttavia di uno schema comune caratterizzato da una stretta collaborazione tra la Direzione competente per materia dell'amministrazione regionale e l'ufficio Scolastico Regionale del MIUR. In linea generale i contributi sono assegnati al termine di una procedura che si articola in diversi passaggi: approvazione bando/circolare informativa ai soggetti interessati, istruttoria tecnico amministrativa delle domande, elenco sezioni ammesse a finanziamento (eventuali ammesse con riserva e ed escluse), erogazione importo. L'istruttoria e la valutazione delle istanze sono svolte avvalendosi di un nucleo di valutazione (gruppo tecnico ristretto) interistituzionale composto principalmente da funzionari della Regione Piemonte e dell'USR, con la partecipazione dell'Anci Piemonte. Nelle prime annualità esistevano due corsie procedurali, una riservata alle sezioni già funzionanti che proseguivano l'attività già avviata e un'altra per le sezioni primavera di nuova istituzione. Alcune modifiche di carattere gestionale sono state introdotte negli anni scolastici in cui il servizio educativo è stato finanziato attraverso il PAR FSC per adeguarsi alle regole di funzionamento previste per l'utilizzo del fondo.

Il contributo economico richiesto alle famiglie

Una fondamentale voce di finanziamento delle sezioni primavera è rappresentata dai contributi richiesti alle famiglie (rette). Nell'ambito delle intese regionali, un esplicito cenno a questo aspetto si rinviene solo nel testo dell'ultimo biennio ma esso è in realtà già oggetto di disciplina nella DGR regionale che definisce caratteristiche e standard minimi. Si dispone che la retta per accedere al servizio sia “contenuta in una fascia parametrica (...) compresa tra le rette richieste sul territorio per la frequenza delle scuole dell'infanzia e quelle richieste per gli asili nido e i micro nidi”, come previsto dalla Delibera della Giunta Regionale del 20 giugno 2008 (Standard minimi del servizio) e confermato dall'art. 5 dell'Accordo sottoscritto dalla Conferenza unificata Stato-Regioni ed Autonomie Locali il 1° agosto 2013. In considerazione di particolari condizioni socio-economiche della famiglia, il soggetto gestore del servizio può disporre l'esonero totale o parziale della contribuzione”.

Il personale dei servizi

Nelle intese dei primi anni la questione del personale era sostanzialmente affrontata nell'ambito dei criteri da considerare per l'attivazione del servizio. Solo nell' intesa più recente ad essa si dedica un'attenzione specifica. Innanzitutto si invitano i soggetti gestori alla “conferma del personale educativo/docente impiegato in precedenza nei progetti educativi, al fine di valorizzare il processo di continuità della sperimentazione” Per le nuove assunzioni, si suggerisce di “procedere prioritariamente alla scelta di personale educativo/docente con consolidata esperienza nei servizi per l'infanzia e con specifico titolo di studio, nel rispetto di quanto stabilito dal disciplinare regionale relativo alle sezioni primavera del 2008. Infine si richiama il ruolo dell'USR in materia formazione e aggiornamento “in continuità con gli interventi (...) già avviati a partire dall'a.s. 2009/2010”. All'Ufficio Scolastico Regionale il compito di predisporre “un piano di formazione volto a potenziare l'intenzionalità e la consapevolezza dell'azione educativa attraverso la ricerca di un'identità e di

una progettualità specifiche al fine di garantire una piena ed autorevole collocazione del servizio “sezioni primavera” nel sistema educativo 0-6 anni”.

Il Tavolo tecnico interistituzionale

Fin dalle prime intese si prevede l'istituzione di un Tavolo Tecnico interistituzionale”, presso l'Ufficio scolastico regionale - composto da Regione (Direzione Istruzione e Formazione professionale e Direzione Politiche sociali e per la famiglia), Ufficio scolastico regionale, organizzazioni sindacali e Anci regionale - con “compiti di verifica e monitoraggio” e per la “predisposizione di supporto” delle sezioni primavera. Nell'ambito di questo Tavolo, soprattutto per iniziativa dell'USR, sono state promosse diverse attività di assistenza tecnica ed occasioni di confronto sull'esperienza delle sezioni primavera. In particolare, si possono segnalare:

- a) la predisposizione di ipotesi di Linee guida per la stesura dei progetti educativi (ottobre 2014) indirizzate ai soggetti gestori nell'intento di trasformare il progetto educativo, talora interpretato come mero adempimento formale da allegare alla domanda di finanziamento, in vero e proprio strumento di analisi-progettazione dell'offerta formativa;
- b) l'organizzazione di un convegno nazionale (14 giugno 2014), “La Sezione Primavera nel sistema educativo: questioni, esperienze e prospettive”, con la partecipazione di esperti, dirigenti scolastici, insegnanti provenienti da diverse regioni italiane.

Programmi USR: la rete degli educatori

L'attività formativa rivolta ai gestori, ai coordinatori pedagogici e agli educatori costituisce un'ulteriore importante attività avviata a partire dal 2010 dall'USR del Piemonte. L'offerta si è concentrata all'inizio sulle peculiarità dei processi evolutivi dei bambini in età del servizio. Tale esigenza ha preso le mosse dalla constatazione che, in regione, molte sezioni primavera sono collocate nelle scuole per l'infanzia composto da personale con poca conoscenza e esperienza con bambini di quell'età. A partire da questa prima esperienza, negli anni successivi sono stati organizzati diversi incontri formativi (3 o 4, all'anno) che hanno affrontato diverse tematiche. Nel tempo si è formata anche agile ma articolata struttura organizzativa di sostegno per la formazione. Nell'ambito del Tavolo interistituzionale è stato costituito un apposito *Comitato Tecnico Scientifico per la formazione* che ha assunto il ruolo di cabina di regia. Gli incontri formativi sono stati articolati nei diversi territori provinciali avvalendosi di facilitatori, scelti tra il personale esperto dei servizi per la prima infanzia. Nel corso degli anni si è formata una rete di operatori che, attraverso il costante confronto, ha contribuito a mettere a fuoco sia l'identità progettuale del servizio, sia l'identità professionale degli educatori che operano nelle sezioni primavera. Gli incontri nei territori hanno sempre cercato di andare oltre gli educatori delle sezioni primavera, coinvolgendo anche il personale delle strutture ospitanti (asilo nido, scuola infanzia) nell'intenzione di promuovere un sistema integrato dei servizi educativi 0-6 anni. [Fonte: Maria Antonella Nunnari e Donatella Gertosio, Educare in rete nelle sezioni primavera. L'esperienza formativa della Regione Piemonte, comunicazione al convegno, la sezione primavera nel sistema educativo: questioni, esperienze e prospettive, 14 giugno 2014, Torino]

Un approfondimento dalle risposte al questionario IRES

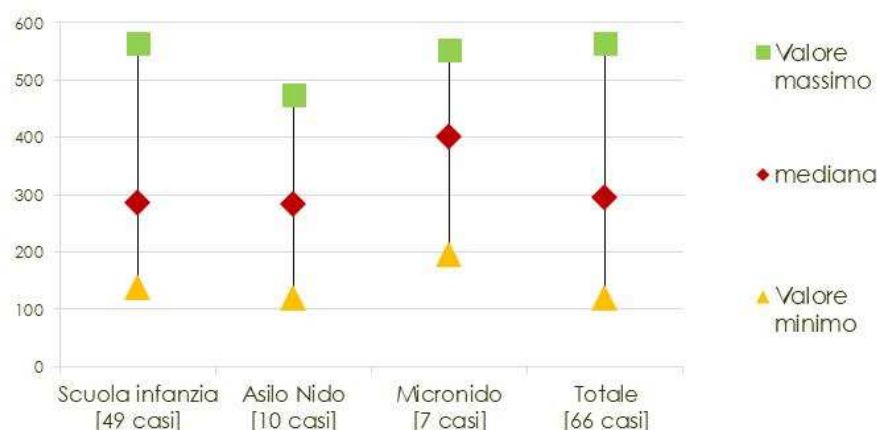
Le rette e i costi a carico delle famiglie

L'importo della retta mensile può assumere valori molto diversi collocandosi in un intervallo che va da un massimo di 565 € ad un minimo di 0 (anche se quest'ultimo è un valore che si registra in pochissimi casi). Prendendo in considerazione l'importo massimo della retta il valore medio è di circa 300 €, valori tendenzialmente più elevati si hanno nel caso delle sezioni collocate nei micronidi.

TAB. 2.6 IMPORTO MASSIMO MENSILE RETTA INDIVIDUALE (€) PER SEDE

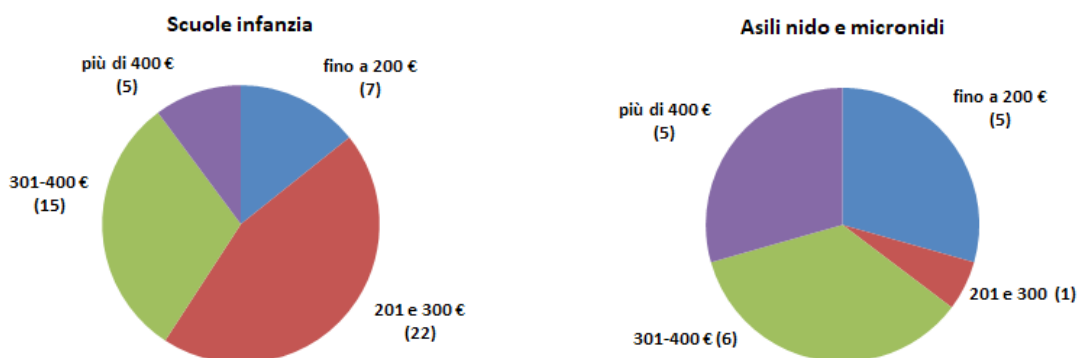
	scuola infanzia	asilo nido	micronido	tutti
val min.	137	120	195	120
media	299	275	407	307
mediana	285	282	400	295
val max.	565	475	553	565
n. casi	49	10	7	66

Fonte: Indagine IRES Sezioni primavera 2018

FIG. 2.16 RETTA INDIVIDUALE (€) PER SEDE: IMPORTI MASSIMI E MINIMI

Fonte: Indagine IRES Sezioni primavera 2018

L'articolazione dell'importo massimo per sede e fascia permette tuttavia di osservare che nelle scuole dell'infanzia l'importo massimo si colloca nelle fasce intermedie (tra 200 e 400€) mentre negli asili nido e micronidi assume valori rilevanti nelle fasce estreme.

FIG. 2.17 IMPORTO MASSIMO RETTA INDIVIDUALE PER COLLOCAZIONE
(tra parentesi numero dei casi)

Fonte: Indagine IRES Sezioni primavera 2018

Il 60% delle sezioni primavera che hanno risposto al questionario dichiara di differenziare le rette. L'effettivo ammontare delle rette è condizionato da diverse cause. L'orario di frequenza (a tempo pieno o part time) è

naturalmente una delle principali ragioni ma anche la presenza di fratelli o sorelle può determinare una significativa riduzione dell'importo della retta (in quota fissa o percentuale). In alcuni casi, invece, si prevedono rette di importo diverso, più alto, per i bambini che non sono residenti. La condizione economica delle famiglie costituisce un altro elemento preso in considerazione: quasi una sezione su quattro utilizza l'ISEE (indicatore Situazione Economica Equivalente) come strumento per calibrare le rette. Alle famiglie sono richieste altre forme di contribuzione, oltre alla retta. Il 70% delle sezioni richiede, ad esempio, una quota annuale di iscrizione che può variare da 20 a 300 € (nella maggior parte dei casi è inferiore a 100 €).

Un servizio co-finanziato dalle famiglie

Quanto pesa il contributo finanziario delle famiglie rispetto alle entrate delle sezioni primavera? In questo lavoro non è possibile fornire un quadro esauriente poiché le risposte al questionario IRES utili per gettare luce su questo punto sono state solo 22. Le difficoltà incontrate dalle scuole e nidi per rispondere a queste domande, sono dovute a due motivi:

- i contributi pubblici arrivano spesso disallineati rispetto all'anno scolastico di riferimento, l'importo può naturalmente cambiare nel corso degli anni e le fonti di finanziamento non sono sempre certe. Ad esempio nell'anno scolastico 2017/2018 il finanziamento regionale non è stato attivato ma ciò nonostante diverse sezioni hanno dichiarato di averlo ricevuto (forse perché hanno incassato in quel periodo la quota dell'anno precedente);
- le sezioni primavera sono inoltre collocate all'interno di scuole dell'infanzia e di asili nido (con cui talora condividono personale e strutture) e nella logica del sistema integrato 0-6 anni i finanziamenti possono giungere in modo complessivo, in unica soluzione (anziché su due percorsi finanziari distinti).

Tuttavia risulta utile mostrare le risposte fornite dalle 22 strutture, considerandole una sorta di carotaggio, ovviamente non rappresentativo. Detto questo il contributo finanziario delle famiglie, in base alle risposte al questionario, rappresenta la voce più importante nelle entrate delle sezioni primavera. In 5 sezioni su 22 la quota proveniente dalle famiglie è inferiore al 50% ma nella maggior parte dei casi il contributo è superiore e in 7 casi supera l'80%. La quota restante proviene da fonti pubbliche. Nell'anno preso come riferimento per l'indagine (2017/2018), il contributo proveniente dal MIUR/USR, proporzionato al numero di bambini iscritti, poteva variare da 3.100 a 8.900 € circa. Nel loro insieme queste risorse sono pari al 17% dei contributi totali ma possono assumere un peso molto diverso nelle singole realtà educative (dal 6% al 29%).

TAB. 2.7 CONTRIBUTO FAMIGLIE RISPETTO AI CONTRIBUTI TOTALE

	n. casi
inferiore al 50%	5
51-80%	10
più dell'80%	7

Fonte: Indagine IRES Sezioni primavera 2018

Anche le amministrazioni comunali hanno talora erogato contributi per il funzionamento delle sezioni primavera; ma non tutte e soprattutto in misura molto diversa. Solo una sezione su tre ha indicato questa fonte di finanziamento ma quando presente il contributo comunale ha superato il 20% dei contributi totali.

Previsioni anno in corso: incertezza sui finanziamenti

L'ultima sezione del questionario era rivolta a sondare le previsioni per l'anno in corso, sia sotto il profilo dei finanziamenti che per il numero degli iscritti. Per i primi si rileva una diffusa incertezza, soprattutto per

l'andamento dei contributi provenienti dagli enti pubblici. Nonostante l'indagine sia stata svolta nei mesi di novembre/dicembre (ad anno scolastico in corso), in quasi un caso su tre non è stata formulata alcuna previsione (non so). Tra coloro che si esprimono prevalgono aspettative stabili mentre sono assai pochi quelli che nutrono attese di un aumento. Più stabili le attese rispetto ai contributi che provengono dalle famiglie, la voce più rilevante dei bilanci delle sezioni primavera. Quasi altrettanto stabili le attese rispetto all'andamento delle iscrizioni. Nella maggioranza dei casi non si prevede un incremento nel numero di bambini iscritti e tra coloro che invece si attendono dei cambiamenti, prevalgono (anche se in modesta misura) aspettative in diminuzione.

TAB 2.8 PREVISIONI PER ANNO IN CORSO

	fonti di finanziamenti				numero iscrizioni
	statale	regionale	comunale	famiglie	
in aumento	0%	3%	2%	6%	18%
stabili	23%	20%	32%	65%	56%
in diminuzione	18%	15%	2%	11%	21%
nessun contributo	14%	17%	26%	0%	
non so	36%	39%	29%	8%	
non risponde	9%	6%	11%	11%	5%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Indagine IRES Sezioni primavera 2018

La voce dei soggetti gestori

L'esperienza piemontese delle sezioni primavera è stata ricostruita ricorrendo a diverse fonti di informazione. Oltre all'analisi della documentazione amministrativa e al questionario (on line e auto compilato) rivolto alle sezioni primavera sono state svolte interviste semi strutturate con sei soggetti gestori, opportunamente selezionati in modo da coprire alcuni casi tipici (asilo nido/scuola per infanzia, centri urbani/aree periferiche, soggetti privati/pubblici). Le informazioni raccolte sono state di notevole utilità, la diretta relazione con gli intervistati ha consentito di acquisire informazioni in profondità sul funzionamento e le caratteristiche del servizio. In questa parte del rapporto è restituita una selezione delle informazioni raccolte, articolata per le tematiche affrontate nel corso delle interviste. Quando possibile si è riprodotta la voce diretta degli interlocutori intervistati (coordinatrici del servizio), in altri casi si è intervenuti per introdurre e/o riassumere i contenuti.

La scelta di attivare una sezione primavera

Diverse sono le ragioni che conducono a costituire una sezione primavera, spesso combinate tra loro o compresenti: la presenza di una domanda da parte delle famiglie, la disponibilità di risorse pubbliche, l'esigenza di garantire un servizio ritenuto fondamentale.

“quegli anni (2007,2008) sono stati anni in cui c'è stata una fortissima richiesta sul territorio e la possibilità, grazie ai finanziamenti, di aprire altre strutture. Nel 2007 abbiamo aperto la sezione primavera, nel 2008 un micronido e la risposta sul territorio è stata tanta, siamo riusciti a ridurre significativamente le liste d'attesa e a dare una risposta al territorio” [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo]

“la prima motivazione è che sul territorio prima c'era un baby parking, poi dall'oggi al domani hanno deciso di chiudere perché erano in perdita e quindi il paese rimaneva scoperto nella fascia più piccola. Allora (...) visto che si parlava di queste sezioni primavera, abbiamo pensato di proporla anche noi, la risposta è stata molto positiva. Abbiamo avuto già il primo anno 15 bambini iscritti, siamo partiti con 15 - quindi la sezione piena - e abbiamo avuto ulteriori richieste già in corso d'anno però non potevamo prenderle perché i posti erano quelli” [intervista 6, scuola dell'infanzia, provincia di Torino]

“era un mio sogno, proprio a livello personale da tanto tempo quello di poter offrire anche ai bambini più piccoli la possibilità di poter usufruire di un servizio legato alla scuola dell'infanzia, perché è molto importante la continuità con la scuola dell'infanzia (...) la relazione di continuità è importantissima per noi perché entrano alla scuola dell'infanzia praticamente già inseriti. Ai grandi serve molto avere i piccoli, ai piccoli serve molto avere i grandi” [intervista 1, scuola dell'infanzia, Torino].

Perché le famiglie scelgono le sezioni primavera?

Dalle interviste qualitative di approfondimento emerge come le motivazioni che spingono le famiglie a iscrivere i propri figli presso le sezioni primavera siano legate alle loro esigenze lavorative. Nelle realtà in cui c'è uno sforzo comunicativo maggiore per differenziare e far conoscere alle famiglie il progetto educativo, gli intervistati raccontano che viene colto dai genitori. Molto importante in tale direzione anche l'investimento che possono decidere di compiere le amministrazioni locali.

Di seguito alcuni estratti dalle interviste realizzate:

«Abbiamo tante famiglie che richiedono all'ultimo anno il passaggio alla sezione primavera, dal nido alla sezione primavera, sia perché c'è un progetto educativo che può essere di interesse per le famiglie sia perché -essendo un "ponte" tra due servizi- il Comune ha fatto sì che la sua retta fosse un po' una via di mezzo e quindi per la famiglia risulta essere economicamente più conveniente rispetto al nido, non un'esagerazione però... il Comune ha fatto una scelta» Domanda: «Quindi c'è un incentivo da parte del Comune...» Risposta: «Esatto». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

Secondo un altro intervistato «Prima di tutto perché stanno bene, sono sereni. Perché lavoriamo tutti e due e non ce la facciamo a stargli dietro, Con molti sensi di colpa delle mamme. Anche quello va calcolato. Ingiusti perché non è colpa di nessuno se è nato in tempi in cui l'organizzazione sociale è questa. Perché c'è un progetto educativo. Cioè una delle cose che i genitori temono di più, e ovviamente le mamme in particolare, è il baby parking classico». [intervista 3, scuola dell'infanzia, provincia di Cuneo].

«Essendo confinanti con il nido ci rendevamo conto che la scelta di fare il passaggio alla sezione primavera per le famiglie era una questione economica e faticavano a capire la differenza tra i due percorsi, per cui negli ultimi due anni abbiamo deciso di differenziare del tutto le proposte. C'è una proposta che verte molto sul contatto con la natura, i materiali cioè eliminiamo la plastica, stiamo fuori il più possibile, che ci sia la pioggia, la neve, il sole, nella sezione primavera. Questo fa sì che i bisogni di formazione specifici ci siano». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

La questione anticipatori

La questione dei bimbi che vengono inseriti prima del compimento dei tre anni presso la scuola dell'infanzia è un tema che viene descritto come delicato e che comporta alcune difficoltà sia per il bambino sia per il gruppo classe.

«Quello dei bimbi anticipatori è un tema delicato che ogni anno ci troviamo ad affrontare: è un lavoro che noi e la scuola dell'infanzia stiamo facendo insieme per spiegare alle famiglie quanto va a incidere una scelta di questo tipo sul bambino dal punto di vista educativo. Per il bambino significa essere spostato da un treno in corsa su un altro treno in corsa che sta andando a una velocità decisamente superiore rispetto a quella che sta vivendo nel suo percorso con la sezione primavera. Il bambino si troverebbe a essere inserito in un contesto dove ci sono bimbi più grandi, percorsi già avviati; ci sono relazioni e gruppi già in piedi». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

«A gennaio i bambini dell'infanzia si sono già portati dietro un percorso e da lì non potranno fare altro che proseguire, no? Oltretutto un altro aspetto che abbiamo cercato di affrontare con le famiglie è che i loro bambini vengono inseriti in un gruppo, che quello dei piccoli di quell'anno, che però non sarà il gruppo con cui porteranno a termine il percorso perché a settembre si troveranno essere spostati con i bimbi del loro anno; quindi il bambino ritorna indietro. Non si è vissuto il periodo dell'inserimento con le adeguate attenzioni perché si è perso proprio quei mesi in cui si lavora sull'inserimento, sul riconoscimento degli spazi e degli adulti di riferimento... a settembre ti trovi a vivere quegli aspetti lì ma tu ti sei già inserito e ti eri fatto amici bambini che però sono andati avanti quindi il bambino rimane decisamente confuso quando alla sezione primavera avrebbe potuto avere ancora tot mesi che gli avrebbero consentito di viverli determinate tappe che poi alla scuola dell'infanzia sarebbero state garanzia di un percorso sereno». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

La questione degli anticipi e del ruolo che le sezioni primavera hanno svolto e potranno svolgere in futuro, in relazione a questo fenomeno, è molto rilevante ai nostri fini e vi torneremo nelle conclusioni.

Bimbi stranieri e bimbi con disabilità

I bimbi stranieri all'interno delle sezioni primavera in cui abbiamo effettuato approfondimenti di tipo qualitativo non sono molto presenti «Tendenzialmente, essendo i costi... anche se poi si tiene conto dell'ISEE... ancora un po', parecchio alti, le famiglie straniere se non lavorano entrambi i genitori tendono a non frequentare i servizi dei piccolissimi. Questa è un po' la nostra lettura». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

Riguardo la disabilità nelle interviste si sottolineano alcuni aspetti importanti «Rispetto alla disabilità abbiamo avuto una bambina parecchi anni fa, era una bambina ipovedente. Per lei il Comune ha messo un assistente alle autonomie. Abbiamo avuto un altro bimbo che era non udente e anche lui aveva un assistente che lo aiutava nella comunicazione; poi abbiamo avuto alcuni bambini che però non erano certificati. Si lavorava con la neuropsichiatria ma non c'erano certificazioni, erano bambini con sindrome dello spettro autistico in fase di definizione. Tante volte la neuropsichiatria utilizzava i nostri spazi per fare insieme delle osservazioni... poi non tutte le famiglie rispondevano positivamente» [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

Un'altra intervistata sottolinea la delicatezza necessaria nell'approccio alla tematica della certificazione di un'eventuale disabilità «I bambini con disabilità invece, sono un pochino in aumento, Soprattutto quelle disabilità che non sono certificate es. DSA. Qualcuno arriva già con la certificazione, qualcuno no, a qualcuno la chiediamo noi, con qualcuno insistiamo noi per avere la certificazione. A volte è molto difficile... Convincere la famiglia che c'è una disabilità se non sono loro i primi ad essersene accorti, È veramente difficile, bisogna andarci... bisogna prenderla non solo con i guanti di velluto ma proprio alla larga». [intervista 1, scuola dell'infanzia, Torino].

Anche in questo estratto si affronta la questione della certificazione in età così precoce «Dentro i nidi la disabilità è difficilissima. Perché finché ti rendi conto... O lo sai fin dalla nascita, che ne so un bambino Down, però nei primi tre anni è anche la fase in cui fanno un sacco di visite per monitorare la situazione, quindi difficilmente arrivano. Abbiamo avuto casi in cui abbiamo pensato ci fosse qualche fatica». [intervista 4, asilo nido, provincia di Torino].

Il tempo pieno

I bambini iscritti alle sezioni primavera frequentano quasi tutti il tempo pieno; gli intervistati concordano sul fatto che sia una necessità dovuta all'impiego dei genitori «Comunque i bambini che accedono alla sezione primavera solitamente hanno entrambi i genitori lavoratori anche perché non c'è un numero di posti così ampio per cui in graduatoria prevalgono queste situazioni». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo]. I dati sugli iscritti presentati nelle pagine precedenti confermano questa percezione dei gestori.

La formazione degli operatori

L'aspetto della formazione viene descritto come necessario e i percorsi attivati vengono valutati positivamente «Si sono creati dei meccanismi per cui ancora lo scorso anno le nostre educatrici sono diventate formatrici per la Regione proprio sulle sezioni primavera quindi ha aperto una grande possibilità di formazione sotto tanti punti di vista e ci ha permesso di fare tanti ragionamenti anche con il livello educativo successivo. Abbiamo avuto modo di mettere in piedi percorsi di continuità con la scuola dell'infanzia, abbiamo fatto in modo che ci si avvicinasse come due mondi non più separati ma che iniziano a masticare la stessa lingua per cui [qui] grazie a questo ha messo in piedi dei percorsi che sono diventati patrimonio di tutti i servizi, non solo delle sezioni primavera e non di una sola scuola ma dell'intero territorio. Ora sono tanti anni che si lavora ma se non ci fosse stata la sezione primavera forse tutto questo investimento non ci sarebbe stato e ora non saremmo dove siamo». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

Asilo nido e scuola dell'infanzia

La maggior parte delle sezioni primavera è inserita presso una scuola dell'infanzia. Tra le motivazioni riportate prevale lo stimolo che può costituire per i bimbi trascorrere del tempo in uno spazio immaginato in stretto collegamento con quella che sarà la loro tappa successiva «Secondo me loro vedono i fratellini più grandi e questo li stimola perché sanno che poi il prossimo anno saranno loro i fratellini più grandi. Con l'asilo nido hai un altro tipo di situazione; Tenzialmente Secondo me sarebbe meglio agganciarli sulla scuola dell'infanzia. Imparano la prospettiva del mio futuro. Io da grande, cioè fra un anno, sono come loro. Questo è importante, è molto importante. Il nido li riporta indietro». [intervista 3, scuola dell'infanzia, provincia di Cuneo].

Dello stesso avviso una coordinatrice «un conto è collaborare con i più piccoli, un conto è collaborare con i più grandi a livello di crescita personale dei bambini. Certo voglio dire fare rete con i bambini da 3 a 6 anni è molto diverso che farla con i lattanti». [intervista 1, scuola dell'infanzia, Torino].

Al contrario chi sostiene i vantaggi dell'inserimento della sezione primavera presso un nido è convinto dell'importanza di garantire tutta l'attenzione possibile alla dimensione della cura come si evince dagli estratti «Secondo me il segmento 24- 36 mesi ha bisogno ancora di tanta cura che forse è più garantita in servizi di questo tipo, per la loro natura, mentre la scuola dell'infanzia ha giustamente un'altra impostazione. quindi benché siano meno le esperienze di sezione primavera collegate i nidi, secondo me invece ci sta bene». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

«Il bambino fino a tre anni è un bambino da nido. Noi abbiamo fatto delle formazioni insieme ad altri educatori, io non l'ho visto direttamente, credo però che un bambino venga troppo improntato da materna e un bambino di due anni – perché poi tre anni ce li ha a fine anno – è un bambino veramente piccolo. Secondo me quella cura che gli educatori da nido sono pronti a...son formati per quello... Secondo me la differenza sta in questo: un bambino all'interno del nido ha ancora quella cura e non si anticipano troppo i tempi». [intervista 4, asilo nido, provincia di Torino].

La divergenza delle opinioni raccolte rispecchia innanzitutto la diversa appartenenza degli intervistati, che sono portati a sostenere le ragioni della scelta propria e della propria struttura di appartenenza di creare una sezione primavera. Inoltre, essa riflette l'ambivalenza di questo tipo di servizio, che è indirizzato e progettato per bambini con meno di 3 anni, d'abitudine inseriti in un asilo nido, ma allo stesso tempo si rivolge già all'inserimento futuro verso la scuola dell'infanzia, enfatizzando gli elementi di continuità tra 0-3 e 3-6. Proprio un'attenzione specifica alla costruzione o al rafforzamento di percorsi di continuità dovrebbe essere un elemento cardine delle sezioni primavera e su questo torneremo nel punto successivo e poi in sede conclusiva.

I punti di forza del servizio

Tra gli elementi sottolineati come positivi delle sezioni primavera vi è il fatto di creare collegamenti e continuità tra le varie tappe del percorso educativo «Le famiglie quando si trovano a fare l'inserimento si accorgono che il bimbo non è completamente alieno a quel mondo». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

Con le parole di un'altra intervistata «l'età riguardante la sezione primavera è sempre stata di particolare interesse dal punto di vista educativo perché comunque i grandi del nido avevano la possibilità di fare un percorso di potenziamento delle competenze, di conseguenza è arrivata un po' come risposta a un'esigenza che i bambini ci stavano già in qualche modo richiedendo nel senso che è per evitare la regressione con i più piccoli, ad esempio a tavola, se mangiamo insieme, i più piccoli continuano con la manipolazione ai grandi chiediamo un pochino di più. La compresenza creava un po' di confusione. Il fatto di offrire la sezione primavera completamente dedicata al bambino dai 2 ai 3 anni ci ha permesso di avere anche più efficacia

nelle richieste ai bambini e di raggiungere in maniera più lineare gli obiettivi». [intervista 5, asilo nido, provincia di Torino].

E ancora nella stessa direzione anche le dichiarazioni di una coordinatrice «I nostri bambini dalla primavera passano tutti alla scuola dell'infanzia, tutti... A parte se succede qualche volta che qualcuno si deve trasferire ma sennò passano tutti. E la relazione di continuità è importantissima per noi perché entrano alla scuola dell'infanzia praticamente già inseriti». [intervista 1, scuola dell'infanzia, Torino].

In quest'ultima citazione viene sottolineata l'importanza della continuità, anche nella sua dimensione gestionale e organizzativo, se non anche strutturale. Nel sistema italiano dei servizi per l'infanzia, essa può essere garantita più facilmente dai gestori privati che da quelli pubblici, per quanto asili nido e scuole dell'infanzia comunali possano costituire un unico polo dell'infanzia, che è una modalità organizzativa promossa dalla riforma nazionale del 2017. Ovviamente i gestori privati possono anche apprezzare, più che quelli pubblici, la continuità dell'utenza che passa direttamente dai propri nidi e sezioni primavera alle proprie scuole dell'infanzia. Questo aspetto può essere utilizzato, dagli attori pubblici, per promuovere percorsi specifici di continuità didattica e pedagogica nel privato e, in una fase di calo demografico, potrebbe diventare una leva importante anche per i Comuni e le scuole dell'infanzia statali.

Le difficoltà gestionali

Uno degli aspetti difficili riguarda la possibilità di dedicarsi ad attività di formazione e coordinamento quando il personale educativo ha il proprio monte ore interamente dedicato al lavoro frontale con i bimbi «è difficile perché contrattualmente tutte le nostre ore sono frontali con i bambini quindi tutto quello che si fa come occasione formativa diventa un in più che è veramente difficile da gestire». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

«Io penso che in generale il carico richiesto alle educatrici sia troppo [...] Si potrebbe sicuramente andare a rivedere i rapporti numerici, soprattutto per chi lavora con i piccolini». [intervista 2, asilo nido, provincia di Cuneo].

La prima dichiarazione qui riportata fa emergere una delle criticità legate ai contratti di lavoro che, presumibilmente, è in questo caso uno di quelli utilizzati nel settore privato. Questi infatti tendono a comprimere le ore dedicate alle attività di formazione e di gestione/organizzazione del servizio. Come si è già scritto nel capitolo 1, tale elemento presenta rischi non indifferenti per la qualità del servizio data l'importanza rivestita in questo senso da tali attività.

Un altro intervistato riporta la difficoltà di anticipare somme di denaro necessarie all'attivazione di servizi e sostegno di cui alcuni bambini hanno diritto «Io allo stato attuale sto aspettando che la regione dica al comune (...): ok, ti diamo i soldi Anche per il bimbo con la 104 e il comune (...), che sta bene dal punto di vista finanziario, mi dice una volta che la Regione ci dà il via libera noi te li anticipiamo così lo inserisci il prima possibile. E poi li scaliamo quando arrivano dalla regione. Ma se io sono in un comune che non ha questo tipo di possibilità, lo devo aspettare marzo. Io invece l'assistenza all'autonomia la voglio subito perché è un diritto del bambino». [intervista 3, scuola dell'infanzia, provincia di Cuneo].

Sempre dal punto di vista delle risorse un'intervistata racconta della scelta del Comune di destinare direttamente i fondi ricevuti alle famiglie; in questo modo la sezione primavera non ha ricevuto fondi «Ad oggi non ho ancora avuto il contributo per l'anno passato Quindi praticamente il contributo è andato direttamente in Comune. Il Comune ha scelto di rigirarlo sulle famiglie ma in realtà non è ancora avvenuto quindi siamo ancora in un momento confusionale». [intervista 5, asilo nido, provincia di Torino].

Un altro tema riportato è quello del ritardo con cui le sezioni primavera ricevono i fondi necessari «Certo, ci sono delle difficoltà perché i contributi tendono sempre a diminuire, Arrivano sempre in ritardo... io credo che i contributi del 2017/2018 - quindi lo scorso anno scolastico - noi non li abbiamo ancora avuti». [intervista 1, scuola dell'infanzia, Torino].

3. TIRANDO LE FILA...

Il compito di tirare le fila è più difficile di quello solitamente richiesto al capitolo conclusivo. Nel corso del lavoro si è trovata risposta ad alcune domande all'origine della ricerca ma nel contempo sono emersi numerosi dubbi e interrogativi, altrettanto rivelanti. Ma andiamo con ordine. In quest'ultimo capitolo sono prima esplicitati gli obiettivi previsti per la policy oggetto di analisi, poi sono riassunti i principali elementi emersi nel corso della ricerca che consentono, anche se talora in modo indiretto, di verificare il conseguimento o meno degli obiettivi (nella realtà piemontese), infine si propongono alcuni temi, spunti e domande per analisi e ricerche future.

Le sezioni primavera sono un servizio socio-educativo rivolto ai bambini di età compresa tra 24 e 36 mesi introdotto al fine di perseguire diversi obiettivi, tra i quali si possono evidenziare i seguenti: a) rispondere alla crescente domanda proveniente dalle famiglie, ampliando ed integrando l'offerta dei servizi socio-educativi per l'infanzia; b) ridurre, superare e più in generale governare nella scuola dell'infanzia il fenomeno degli anticipi (iscrizione di bambini che compiono tre anni entro il mese di aprile dell'anno scolastico) c) offrire un servizio improntato a criteri di flessibilità e qualità pedagogica in grado di rispondere ai bisogni specifici di questo segmento di utenza. Il primo obiettivo è stato in parte conseguito: partite in modo sperimentale le sezioni primavera si sono consolidate nella rete dei servizi per l'infanzia. Il problema degli anticipi non ha trovato invece soluzione: la quota dei bambini con meno di tre anni ed iscritti nelle scuole dell'infanzia (i cosiddetti anticipatori) è ancora molto elevata. Il terzo obiettivo non è stato preso in considerazione nella ricerca, richiede specifiche competenze disciplinari e meriterebbe una trattazione a parte (uno dei possibili temi per il futuro). Su questo terzo punto formuleremo solo alcune considerazioni generali relative alle caratteristiche del personale e dei contratti di lavoro, riprendendo quanto scritto nell'ultima parte del primo capitolo. Proviamo ad argomentare meglio queste affermazioni, offrendo nel contempo una sintesi del lavoro.

Il servizio è stato introdotto con la legge finanziaria 2007 (l. 296/2007) ed attivato, per la prima volta su scala nazionale, nell'anno scolastico 2007/2008. In precedenza erano sorte iniziative autonome, più o meno strutturate, in alcune regioni nel tentativo di integrare la rete dei servizi per l'infanzia (0-6 anni) storicamente articolata, nel nostro paese, in un sistema duale: asilo nido e scuola per l'infanzia. Per fronteggiare la domanda di servizi, precedenti riforme (l.53/2003, "Moratti") avevano previsto la possibilità di anticipare l'iscrizione dei bambini alla scuola dell'infanzia. Il relativo successo dell'istituto degli "anticipi" aveva tuttavia evidenziato la necessità di elaborare e costruire percorsi di inserimento *ad hoc*, adeguati alle necessità di bambini "troppo grandi per l'asilo nido ma troppo piccoli per la scuola d'infanzia". Sotto il profilo pedagogico, la sezione primavera nasce quindi con l'intenzione di realizzare "iniziative sperimentali" destinate a questa utenza, di costruire contesti socio-educativi "ponte" tra asilo nido e scuole dell'infanzia e assicurare continuità nel percorso educativo.

La legge finanziaria 2007, oltre ad istituire il servizio, ha disegnato un percorso attuativo fondato su strumenti di concertazione e programmazione condivisa (Accordi e Intese), in grado di coinvolgere i principali soggetti istituzionali (e i diversi livelli di governo) competenti in materia. In gran parte, i caratteri e i finanziamenti delle sezioni primavera sono stati pertanto determinati, a livello nazionale, attraverso Accordi quadro sanciti in sede di Conferenza Unificata (Stato Regioni e Autonomie locali). Tali Accordi hanno trovato declinazione operativa a livello regionale in apposite Intese tra gli Uffici Scolastici Regionale (articolazione periferica del Ministero) e le Regioni. Questi processi hanno consentito il sostanziale consolidamento del servizio

nonostante il tendenziale calo dei finanziamenti pubblici destinati al sostegno delle sezioni primavera (vedi più avanti per il caso piemontese). La crisi che ha caratterizzato la finanza pubblica e la natura sperimentale del servizio hanno tuttavia condizionato negativamente la sua evoluzione, ostacolando la definitiva messa a regime delle sezioni primavera. Il quadro normativo generale è attualmente in fase di riassetto in seguito all'approvazione della riforma della "Buona Scuola" (d.lgs. 65/2017 e relativi provvedimenti attuativi). Il nuovo quadro normativo conferma la rilevanza delle sezioni primavera, individuandole come componente stabile dei servizi per l'infanzia e non più come servizi sperimentali.

Nel corso degli anni le sezioni primavera si sono diffuse in tutto il territorio nazionale, divenendo un elemento importante nella rete regionale dei servizi socio educativi per l'infanzia, per quanto probabilmente, con differenze importanti tra le specifiche realtà regionali. Il lavoro svolto consente di ricostruire profili essenziali delle sezioni primavera nel nostro contesto regionale.

In Piemonte, la capacità ricettiva potenziale delle sezioni primavera è lievitata nel tempo. Nel 2008, all'avvio dell'esperienza, i posti disponibili erano 1.240, nell'ultimo triennio si aggirano sulle 2mila unità. Il tasso di copertura potenziale delle sezioni primavera sulla popolazione target (bambini con 2 anni di età) è quasi raddoppiato nel corso del decennio, passando dal 3,2% del 2008 al 6,3% del 2017, in conseguenza dell'effetto combinato di più posti disponibili e calo delle nascite. Benché in crescita i posti disponibili offerti dalle sezioni primavera sono tuttavia ancor oggi una quota minoritaria, pari al 7,5%, del totale posti autorizzati nei servizi educativi piemontesi indirizzati ai bambini con meno di 3 anni: sono però in crescita e rappresentano ormai una quota non irrilevante dell'offerta di servizi indirizzata alla popolazione target. Non tutte le sezioni autorizzate nel corso degli anni sono tuttavia effettivamente in funzione; l'indagine svolta nel corso della ricerca ha rilevato che 24 sezioni delle 140 autorizzate non hanno attivato il servizio nel 2017/2018. Le rilevazioni effettuate segnalano inoltre un sottoutilizzo delle capacità ricettiva potenziale delle sezioni attive. A livello regionale, il tasso di saturazione (quota iscritti su posti disponibili) è pari all'82% ovvero si contano 82 bambini iscritti ogni 100 posti disponibili.

Se le sezioni primavera hanno certamente contribuito ad ampliare l'offerta complessiva di servizi educativi per l'infanzia, esse tuttavia non sono state in grado di invertire significativamente la tendenza all'anticipo nella scuola dell'infanzia. In Piemonte, tra i bambini che frequentano la scuola dell'infanzia con meno di tre anni, solo un quinto usufruisce del servizio delle sezioni primavera (nel quinquennio la quota oscilla tra il 20 e il 22%), i rimanenti sono i bambini che vengono inseriti in anticipo nelle sezioni "standard". E la quota di questi ultimi tende ad aumentare negli ultimi anni. Da questo punto di vista, si può ipotizzare che le sezioni primavera abbiano rappresentato un nuovo tipo di servizio che ha accolto, almeno in parte, una domanda non soddisfatta dagli anticipi ma presente, in forma espressa o latente, all'interno della popolazione piemontese. Per altri versi, è possibile che le sezioni primavera abbiano innescato un fenomeno di induzione della domanda, come succede spesso nel momento in cui viene incrementata l'offerta disponibile. A differenza di altre situazioni, nel caso delle sezioni primavera questo fenomeno non deve essere interpretato in senso negativo, in quanto aiuta a perseguire finalità generali proprie dei servizi per l'infanzia, soprattutto nella fascia di età 0-3, quali la promozione dell'occupazione femminile e della conciliazione lavoro-famiglia e l'inserimento in contesti ad alta valenza pedagogica ed educativa di una quota maggiore di bambini più piccoli. D'altro canto, nella prospettiva della riduzione e progressiva eliminazione degli anticipi alla scuola dell'infanzia prevista dalla riforma del 2017, la crescita degli anticipi avvenuta anche in presenza di un "sostituto funzionale", specificatamente pensato per la fascia 2-3 anni, richiede una riflessione attenta in sede di programmazione dei servizi socio-educativi e di costruzione del sistema integrato 0-6 da parte dei diversi attori coinvolti (Stato, Regione, enti locali, gestori privati). In tale contesto, le sezioni primavera

dovrebbero essere destinate ad assumere un ruolo sempre più rilevante e, come tali, potrebbero (o dovrebbero) essere destinatarie non solo di un investimento maggiore in termini di risorse finanziarie, umane e strutturali, ma anche di una ri-progettazione sotto il profilo pedagogico-educativo, che valorizzi l'esperienza fin qui compiuta e le metta in condizione di affrontare un ruolo potenzialmente molto più ampio nel nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia.

Per quanto riguarda il tipo di struttura a cui è annessa la sezione primavera prevalgono nettamente le scuole dell'infanzia rispetto agli asili nido. Ed il peso delle scuole dell'infanzia è aumentato nel corso degli ultimi anni quale effetto della contrazione dell'offerta annessa ai nidi ma soprattutto per effetto di una crescita consistente dell'offerta da parte delle scuole dell'infanzia. Questa dinamica sembra realizzare le intenzioni originarie espresse nel provvedimento istitutivo delle sezioni primavera (legge 296/2006, art. 1, c. 630) che indicava le sezioni primavera "aggregate alla scuola dell'infanzia". Essa appare inoltre coerente con il principio della continuità pedagogica ed educativa tra servizi per bambini di meno di 3 anni e scuola dell'infanzia, che è alla base della riforma dei servizi per l'infanzia del 2017. In tale ottica, i gestori pubblici e privati andranno semmai incentivati a creare o rafforzare specifici percorsi di continuità, nell'ottica del sistema integrato. In questo senso, la presenza maggioritaria di un'offerta privata potrebbe rendere più agevole questo obiettivo. Benché questo aspetto non sia stato indagato dalla ricerca, è infatti ragionevole pensare che, in diversi casi, i gestori privati possano assicurare condizioni di continuità strutturale e organizzativa più difficili (anche se non impossibili) da trovare nei gestori pubblici, se non nei poli dell'infanzia, che però sono ancora per lo più allo stato nascente.

Inoltre, sempre nell'ottica della continuità tra servizi dello "0-3" e del "3-6" e riprendendo l'esperienza francese cui si è accennato nel primo capitolo, all'interno delle sezioni primavera potrebbero essere promossi, attraverso una specifica progettazione didattica e pedagogica, specifici percorsi di inserimento non traumatico in un ambiente collettivo e strutturato di bambini che non hanno mai frequentato servizi per l'infanzia, provenienti da situazioni di disagio socio-economico. Ovviamente tali percorsi devono riguardare pienamente anche gli asili nido e gli altri servizi socio-educativi per bambini con meno di tre anni, sia perché essi rappresentano la grande maggioranza dell'offerta (in particolare i nidi), sia per evitare di creare fenomeni di ghettizzazione nelle sezioni primavera. Queste ultime però potrebbero essere molto adatte a svolgere questa funzione di carattere socio-assistenziale, oltre che educativa, in quanto tutti i bambini della sezione condividono una condizione di primo ingresso in un contesto educativo collettivo ampiamente strutturato, a differenza di quanto accade con l'inserimento di singoli bambini all'interno di sezioni già formate negli anni precedenti o comunque con gruppi che in maggioranza hanno già frequentato il nido negli anni passati. Viceversa, una parte dei gestori pubblici ma soprattutto privati potrebbe non essere adeguatamente attrezzata, sotto il profilo degli ambienti, spazi, nonché delle risorse professionali per sostenere percorsi di inserimento di bambini provenienti da situazioni di particolare disagio socio-economico. Questo ci porta a suggerire, in una fase di ri-progettazione della politica delle sezioni primavera, di dedicare forte attenzione a promuovere condizioni strutturali, organizzative e professionali nelle sezioni primavera, che pongano tutti i gestori in grado di assicurare una qualità elevata del servizio e di farsi carico anche di situazioni di difficoltà all'interno dell'utenza.

Il personale docente che opera nelle sezioni primavera è composto in gran parte di donne, relativamente giovani (quasi il 50% ha un'età inferiore ai 35 anni) con un livello di istruzione abbastanza alto (una su quattro è laureata) in cui prevalgono le diplomate: il numero di laureate dovrebbe però progressivamente aumentare per effetto della legge 205/17 che prevede la laurea obbligatoria anche per le educatrici. Da questi dati e anche da altre informazioni raccolte si può desumere che vi sia un'ampia quota, probabilmente

maggioritaria, di educatrici piuttosto che di insegnanti di scuola dell'infanzia, operanti nelle sezioni primavera associate agli asili nido e anche all'interno di scuole dell'infanzia. In prevalenza il personale svolge la propria attività con contratto a tempo indeterminato (86%) e full time (64%), in un contesto in cui la maggioranza delle sezioni offre un servizio con orario a tempo pieno, preferito dalle famiglie. Data la prevalenza di gestori privati, il personale e, in particolare, educatrici e insegnanti sono soggette in maggioranza alle condizioni economiche e normative previste dai contratti di lavoro del settore educativo e scolastico privato. Il numero di bambini per docente è in larga misura inferiore allo standard nazionale e regionale, che pone come massimo un rapporto di 10 a 1: nella rilevazione questo valore massimo è segnalato in circa il 10% delle sezioni primavera, negli altri casi è minore (inferiore a 8:1 nella maggioranza delle sezioni).

Questo insieme di dati ed elementi relativi al personale e alle condizioni di lavoro andrebbe senz'altro approfondito in una ricerca specifica. Esso consente di formulare alcune brevi considerazioni, molto generali, e di porre alcune questioni in merito alla qualità del servizio, per quanto allo stato attuale sia impossibile, e ciò va ribadito con forza, esprimere delle valutazioni vere e proprie e puntuali sulla qualità dei servizi offerti nelle sezioni primavera.

Nel primo capitolo abbiamo già spiegato l'importanza che hanno il personale, le sue caratteristiche e le condizioni di lavoro per la qualità dei servizi per l'infanzia, incluse le sezioni primavera, dato che si tratta di servizi dall'alto contenuto professionale e relazionale e ad alta intensità di lavoro. In questo senso, disponiamo di elementi non del tutto univoci.

Da un lato, infatti, il personale risulta per lo più impiegato con contratti a tempo indeterminato e a tempo pieno, il che certamente rappresenta una condizione favorevole alla continuità e stabilità del servizio. Non si tratta di un fattore da sottovalutare, tanto più all'interno di servizi in cui il tasso di precarietà può essere, di fatto, molto elevato. Anche la stabilità dell'impiego dovrebbe aiutare a contenere il turn-over, altra criticità comune ai servizi di cura alla persona. Inoltre, un indicatore molto utilizzato per valutare la qualità dei servizi per l'infanzia, ossia, il rapporto docenti/bambini depone anch'esso a favore della qualità del servizio. Esso è infatti per lo più inferiore agli standard massimi nazionali e regionali, come si è già ricordato.

Le caratteristiche del personale rappresentano invece un fattore ambiguo o potenzialmente ambivalente in relazione alla qualità. La prevalenza di personale giovane e, quindi, presumibilmente dotato di esperienza limitata può andare a detrimento della qualità, se non adeguatamente supportato da adeguati interventi di formazione specifica. In questo senso le iniziative di formazione promosse dall'Ufficio scolastico regionale sono state di notevole importanza e, a quanto ci risulta, hanno rafforzato e valorizzato le competenze esistenti, contribuendo alla costruzione di specifiche identità professionali. Se ciò è vero, la giovane età e le limitate esperienze pregresse della maggioranza delle educatrici e docenti di scuola dell'infanzia può avere giocato un ruolo positivo, in quanto la formazione al nuovo ruolo di insegnante di sezione primavera non si è scontrata, nella maggioranza dei casi con identità pregresse ampiamente consolidate. Questo ci induce poi a suggerire che le iniziative di formazione specifica debbano essere assolutamente riprese e anche rafforzate, anche nel caso in cui l'attuale fase di incertezza legata all'introduzione del sistema integrato e alla stabilizzazione delle sezioni primavera dovesse continuare.

Desta qualche perplessità la prevalenza, all'interno delle sezioni primavera, di educatrici rispetto ad insegnanti di scuola dell'infanzia, quale sembra emergere dalla ricerca. Pur comprendendo le ragioni non solo economiche ma anche pedagogiche di questa scelta, essa rischia di rendere più difficile la continuità delle sezioni primavera rispetto alla scuola dell'infanzia, limitando le potenzialità del servizio e privandolo anche di una delle ragioni della sua creazione. In tale ottica, anche a livello regionale, si dovrebbe riflettere sull'opportunità di introdurre incentivi o meccanismi regolativi tali da promuovere il raggiungimento graduale di una composizione più equilibrata del personale tra educatrici e docenti di scuola dell'infanzia all'interno delle sezioni.

Infine, la prevalenza dell'impiego di contratti collettivi di lavoro del settore privato, conseguenza inevitabile della prevalenza di gestori privati (e anche di qualche esternalizzazione nelle strutture pubbliche) può portare ad alcuni rischi in termini di qualità. Infatti, come si è descritto nel capitolo 1, le condizioni di lavoro previste nei contratti privati presentano, sotto diversi aspetti, elementi di minore garanzia per la qualità del servizio rispetto ai contratti pubblici (in particolare quello degli enti locali). In più, essi possono stimolare la mobilità dei docenti verso i gestori pubblici, alla ricerca di retribuzioni più elevate e orari di lavoro più ridotti.

Allo stato attuale non è possibile sapere se questi rischi sono solo potenziali o effettivi nelle sezioni primavera piemontesi e, per tentare di comprenderlo, occorrerebbe una ricerca specifica e approfondita, che potrebbe essere intrapresa in futuro. Ciò che si può suggerire al livello di governo regionale e anche ai Comuni, a maggior ragione alla luce dei nuovi compiti a questi ultimi attribuiti nel nuovo sistema integrato 0-6, è di promuovere gradualmente la generalizzazione e la garanzia della presenza di condizioni organizzative e di lavoro che vengono poste comunemente in relazione con la qualità del servizio: facciamo riferimento, ad esempio, alle ore di formazione, ai momenti di compresenza nelle sezioni, alle attività collegiali senza i bambini e ai momenti di incontro con le famiglie. In questo senso, rispettando l'autonomia imprenditoriale e la libertà pedagogica ed educativa degli operatori privati, può essere possibile intervenire in sede di regolazione del nuovo sistema integrato e di ri-progettazione delle sezioni primavera alla luce della loro stabilizzazione. Inoltre, gli attori pubblici dovrebbero agire per favorire la diffusione generalizzata di forme di contrattazione integrativa a livello aziendale e soprattutto territoriale, che possano avvicinare le condizioni retributive del settore privato a quelle del settore pubblico.

Il personale docente che opera nelle sezioni primavera è composto in gran parte di donne, relativamente giovani (quasi il 50% ha un'età inferiore ai 35 anni) con un livello di istruzione alto (una su quattro è laureata). In prevalenza svolge la propria attività con contratto a tempo indeterminato (86%) e full time (64%). Le occasioni di formazioni promosse dall'Ufficio scolastico regionale hanno rafforzato e valorizzato le competenze esistenti, contribuendo alla costruzione di specifiche identità professionale. Un tema di notevole importanza affrontato nella formazione concerne la qualità del servizio. Nella nostra rilevazione non è stato possibile approfondire questo aspetto nella sua complessità, ci si è limitati a verificare il numero di iscritti per docente, un indicatore spesso utilizzato nelle indagini sulla qualità dei servizi scolastici. Il quadro normativo regionale e nazionale pone come massimo consentito il rapporto di 10 a 1; nella rilevazione questo valore massimo è segnalato in circa il 10% delle sezioni primavera, negli altri casi è minore (inferiore a 8:1 nella maggioranza delle sezioni). Inoltre si è constatato che la maggior parte dei gestori offre il tempo pieno, preferito dalla stragrande maggioranza delle famiglie.

Gli aspetti legati al sostegno finanziario da parte dei soggetti pubblici sono uno dei punti deboli del servizio. Nel complesso i finanziamenti pubblici destinati alle sezioni primavera sono stati piuttosto instabili nel periodo 2007-2016, variando tra un massimo di 2,2 milioni di € per l'a.s. 2008/2009 ed un minimo di 1,4 milioni nel 2011/2012. Negli anni è calata significativamente la quota proveniente dal centro mentre è salito il sostegno di fonte regionale (incluso in questo anche il PAR FSC). Nelle ultime annualità, terminato il contributo del PAR FSC, il finanziamento pubblico al servizio è calato significativamente. Se per l'a.s. 2008/2009 si erogavano 30.000 € per le sezioni con 15 – 20 bambini e orario lungo, nel 2017/2018 per la stessa tipologia di servizio si sono previsti 8.916 €. E' probabile che i soggetti siano stati in grado di integrare le risorse utilizzando altre fonti (e fondi) di finanziamento, quali quelle provenienti dal "fondo nazionale del sistema integrato 0/6 anni" di recente istituzione. Non è tuttavia semplice verificare se ed in quale misura ciò sia avvenuto. Le sezioni primavera sono collocate in organizzazioni già esistenti - asili nido e scuole per l'infanzia - con le quali condividono in parte strutture e personale (amministrativo, ausiliari, collaboratori) e forse anche finanziamenti.

Come per molti altri servizi destinati all'infanzia, anche per le sezioni primavera un contributo fondamentale al loro sostegno finanziario proviene dalle famiglie, attraverso le rette. Il provvedimento regionale di disciplina del servizio dispone che la retta sia ricompresa in un intervallo tra quelle richieste per l'asilo nido e quelle richieste per le scuole dell'infanzia (quest'ultime molto inferiori alle prime). La nostra indagine, circoscritta all'a.s. 2017/2018 ha rilevato una notevole variabilità nell'importo della retta richiesta (da un minimo di 120 € ad un massimo di 565 €), con un valore medio di circa 300 € (rette tendenzialmente più elevate si registrano nei pochi micronidi).

Quest'ultimo punto consente di avviare la riflessione su temi e aspetti che potrebbero essere affrontati in future analisi e ricerche. Le rette sono un aspetto sensibile poiché il loro importo opera come meccanismo di selezione al servizio generando quindi quasi immediatamente domande sui beneficiari effettivi rispetto alla platea potenziale. Quali sono le caratteristiche delle famiglie che beneficiano delle sezioni primavera? E quali quelle delle famiglie che invece ricorrono agli anticipi? Che cosa determina la scelta di avvalersi dell'uno o dell'altro? Solo questioni di tariffe più o meno alte o invece entrano in gioco altre variabili (la vicinanza ai luoghi di residenza e lavoro dei familiari, la reputazione del servizio veicolato con il passaparola, il modello pedagogico in uso)? Se le sezioni primavera nascono, almeno in parte, per rispondere al fenomeno degli anticipi nella scuola dell'infanzia, riuscire a dare risposta a queste domande potrebbe fornire utili elementi per programmare interventi più mirati.

Un altro aspetto meritevole di approfondimento riguarda il profilo economico e finanziario delle sezioni primavera. I dati sui finanziamenti pubblici segnalano un calo nel tempo, accentuato in alcune annualità più recenti. Nonostante questo il numero di sezioni attive non è drasticamente calato ma è rimasto quasi stabile. Come è stato fronteggiato il calo di finanziamenti? Quanto pesano i finanziamenti pubblici e quanto altre fonti finanziamento? Quali sono le effettive fonti di finanziamento delle sezioni primavera? Nella nostra indagine sono state raccolte poche informazioni utili in grado di rispondere a queste domande, probabilmente per il tipo di strumento utilizzato (questionario auto compilato). Le sezioni primavera sono una componente di un servizio più ampio (asilo o scuola infanzia) con il quale possono condividere personale e strutture che non è sempre facile attribuire in quota parte. Inoltre tali strutture, in ragione dei servizi attivati, ricevono diversi finanziamenti (e spesso l'erogazione effettiva del contributo non è particolarmente tempestiva). Questo è un profilo di analisi che richiede rilevazioni molto mirate per ottenere dati affidabili.

I modelli pedagogici in uso nelle sezioni primavera e il personale in forza al servizio sono altri due temi rilevanti, per certi aspetti connessi. Le questioni pedagogiche sono state affrontate con diverse iniziative dall'ufficio Scolastico regionale e qui vengono richiamate per memoria, riconoscendone tuttavia l'estrema importanza. E' da indagini su questi aspetti che si riesce a verificare in che misura è stata vinta la sfida di sperimentare un servizio innovativo. In questo ambito sarebbe anche interessante comprendere l'impatto dell'introduzione delle sezioni primavera nelle scuole dell'infanzia ovvero se ciò ha o meno inciso (ed eventualmente come) nel servizio "ordinario", se ha condotto ad una rivisitazione complessiva del percorso socio educativo o se invece si è limitato a prevedere "un servizio in più", per rispondere alla domanda delle famiglie.

Infine, ma non certo per rilevanza, rimane da approfondire il tema delle future modalità di finanziamento, a cui si è già accennato. Le sezioni primavera sono oggi finanziate (anche) con il "fondo nazionale del sistema integrato 0/6 anni" di recente istituzione. Ancora non è chiaro se questo porterà alla soppressione del precedente modello di finanziamento *ad hoc* (facendo confluire le eventuali risorse finanziarie nel fondo

nazionale complessivo) previsto dalla legge finanziaria istitutrice e via via alimentato negli anni in ragione delle disponibilità annuali di bilancio. Nel caso ciò avvenisse si porrebbe il problema del monitoraggio delle sezioni primavera. Il finanziamento ad hoc consentiva infatti di acquisire una serie di informazioni sulle sezioni primavera, in forma indiretta, grazie alle domande presentate dai soggetti gestori per accedere al contributo. Nel nuovo sistema di finanziamento queste informazioni non saranno più disponibili. E sarà quindi necessario individuare altre soluzioni se si riterrà opportuno monitorare negli anni a venire le sezioni primavera.

BIBLIOGRAFIA

Anconelli, M. (2012), Servizi educativi per la prima infanzia: un dibattito tutt'altro che esaurito, in Autonomie locali e servizi sociali, n. 2

Arlotti M. e Sabatinelli S. (2015), Verso un sistema pre-scolare integrato? I servizi all'infanzia nella riforma "La Buona Scuola", in Politiche sociali, n. 2

Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (2015), Disordiniamo! La prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza, Roma, novembre 2015

Bertram T. e Pascal C. (a cura di) (2016), Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries. Findings from IEA's Early Childhood Education Study, Hamburg, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)

Burger K. (2010), How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds, in Early Childhood Research Quarterly, n. 25

Campodifiore. et al (2017), La frequenza della scuola pre-primaria e gli apprendimenti scolastici, in Politiche Sociali, n.1

Canali C. et al (a cura di) (2013), L'accesso ai servizi per l'infanzia, Azioni a supporto del progetto TFIEY, Idee condivise 1/2013, Torino, Compagnia San Paolo

Canali C. et al (a cura di) (2013), A servizio dei bambini: le risorse professionali ed economiche nei servizi per l'infanzia, Azioni a supporto del progetto TFIEY, Idee condivise 2/2013, Torino, Compagnia San Paolo

Caprioglio A. e Musso M. (2013), I servizi per la prima infanzia in Regione Piemonte, in Canali C. e al, L'accesso ai servizi per l'infanzia, Azioni a supporto del progetto TFIEY, Idee condivise 1/2013, Torino, Compagnia San Paolo

Cerea Stefania (2015), I servizi per la prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale, in Ascoli U. e al. (a cura di), Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano, Bologna, Il Mulino

CNEL (2010), Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi, Roma, Assemblea 20 maggio 2010

Commissione Europea (2011), Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori, Comunicazioni della Commissione, Bruxelles, 17 febbraio 2011, COM(2011) 66

Commissione europea (2013), Obiettivi di Barcellona. Lo sviluppo dei servizi di cura della prima infanzia in Europa per una crescita sostenibile e inclusiva, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, maggio 2013

Commissione Europea (2018), Barcelona objectives on the development of childcare facilities for young children, report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Justice and the Consumers,

Crivello S. e Davico L. (2013), Innovazioni nei servizi per la prima infanzia 0-2 anni, Torino, IRES Piemonte, Contributi di ricerca, n. 254

Del Boca D. e Pasqua S. (2010), Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia, FGA working paper n. 36 (12/2010), Torino, Fondazione Agnelli

Dorigatti L., Mori A. e Neri S. (2018), Pubblico e privato nei servizi sociali ed educativi: il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro e delle dinamiche politiche, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3

Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press (trad. it: *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, 2000, Bologna, Il Mulino)

European Commission (2014), *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care*

European Commission (2018), *Barcelona objectives, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*

Ferrera M. (2010), *From the Welfare State to the Social Investment State*, Torino, Centro Einaudi, working paper – LFP, n. 1

Fort M., Ichino A. e Zanella G. (2017), *The cognitive cost of daycare 0–2 for children in advantaged families*, technical report

Fortunati, A., E. Moretti e M. Zelano (2010), *Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe*, in Istituto degli Innocenti (IDI), *Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011*

Govi S. (2012), *L'impatto delle sezioni primavera nel sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia. Norme, dati e analisi critica e di prospettiva*, in Istituto degli Innocenti, *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011*, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze

Govi S. (2015), *Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia. Dati, analisi critica e prospettive*, in Istituto degli Innocenti, *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2014*, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze

Istituto degli Innocenti, *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre*, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, annualità varie

Istituto degli Innocenti (2018), *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2016*, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, marzo 2018

Mari, M. (2016), *La contrattualistica nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia*, in Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia (a cura di), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato*, Bergamo, Zeroseiup, pp. 75-84.

Mari A. (2017), *Il sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia. Un ordinamento ad assetto variabile*, Roma, Aracne editrice

MIUR – GPN (2011), *Monitoraggio Sezioni Primavera. A.S. 2010-2011*, Coordinamento Gruppo Paritetico Nazionale Sezioni Primavera

MIUR –CNPI (2011), *Documento di contributo sulla situazione e sul monitoraggio relativi alle sezioni aggregate alle scuole d'infanzia per i bambini da 24 a 36 mesi*, Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione Adunanza del 23 novembre 2011

Musatti T., Picchio M. (2010), *Early Education in Italy: Research and Practice*, in *International Journal of Early Childhood*, n. 42, November 2010

Musso M. (2013), Servizi per la prima infanzia: risorse professionali ed economiche in Piemonte, in Canali C. et al (a cura di), A servizio dei bambini: le risorse professionali ed economiche nei servizi per l'infanzia, Azioni a supporto del progetto TFIEY, Idee condivise 2/2013, Torino, Compagnia San Paolo

Neri S. (2017a), Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista, in "Politiche Sociali", n.3

Neri S. (2017b), I servizi per la prima infanzia in Emilia-Romagna tra tradizione e innovazione, in "WelForum", 31 luglio 2017, <https://welforum.it/servizi-la-infanzia-emilia-romagna-tradizione-innovazione/>

Neri S. (2017c), L'ibridazione dei servizi di cura e le conseguenze sul lavoro: il caso dei servizi per l'infanzia comunali, in "Quaderni di Rassegna Sindacale", vol. 18

Neri S. (2016), Garantire I servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi comunali per l'infanzia, in "Politiche Sociali", n.3

Neri S. (2013), Fondazioni di partecipazione e servizi per l'infanzia: il caso di Modena, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), Primo rapporto sul secondo welfare in Italia, Torino, Centro di documentazione e ricerca Luigi Einaudi

OECD (2006), Starting Strong II: Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, Paris

OECD (2017), Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education, OECD Publishing, Paris

OECD (2018), Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care, Starting Strong, OECD Publishing, Paris

Paci M. (2006), Nuovi lavori e nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva, Bologna, Il Mulino

Passerini G. (2012), I servizi educativi per l'infanzia e la sfida della sostenibilità: la proposta della Regione Emilia-Romagna, in Autonomie locali e servizi sociali, n. 2

Pavolini E., Colombo S., Neri S. (2013), Interventi di welfare dentro e fra le aziende: alcuni studi di caso, in Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M.L. (a cura di), Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia, Bologna, Il Mulino

Regione Piemonte - Direzione Istruzione, formazione professionale e lavoro e Direzioni Politiche sociali e politiche per la famiglia (2013), Monitoraggio Sezioni Primavera In Piemonte. A.s. 2012-2013, Torino

Regione Piemonte, Direzione Coesione Sociale, Settore Politiche dell'Istruzione (2016), Report Sezioni Primavera. Anno Scolastico 2014-2015, Torino

Sannipoli M. (2016), Le sezioni primavera in Umbria. Il disegno della ricerca , in De Santis M. et al, Le sezioni primavera. Tra vincoli e possibilità, Roma, Aracne editrice

Senato della Repubblica – Servizio Studi (2014), Chi ben comincia ...: il sistema educativo dalla nascita ai sei anni, Dossier n.122, aprile 2014, XVII legislatura

Silvestro M.R. (2016), Quale futuro per le sezioni primavera. Problemi, prospettive a otto anni dall'avvio, in De Santis M. et al, Le sezioni primavera. Tra vincoli e possibilità, Roma, Aracne editrice

La ricerca "**Le Sezioni Primavera in Piemonte**" è frutto della collaborazione tra i Settori regionali Programmazione Negoziata, Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio strutture scolastiche e IRES PIEMONTE per il miglioramento della politica regionale statale per lo sviluppo e la coesione.

L'**IRES PIEMONTE**, nato a Torino nel 1958, è oggi un ente strumentale della Regione Piemonte e svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

L'Area di Ricerca **Economie in transizione** elabora una visione di crescita sostenibile per l'economia regionale e cura l'acquisizione di basi dati, la strumentazione analitica e le analisi finalizzate al sostegno delle politiche regionali in ambito produttivo.

<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/fondo-sviluppo-coesione-fsc/comunicazione-fsc/analisi-delle-politiche-casi-successo>

<http://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni>

In collaborazione con



FSC

Fondo per lo Sviluppo
e la Coesione



collana **ANALISI E STUDI**

Iniziativa di comunicazione istituzionale
nell'ambito del Piano di Comunicazione
del PAR FSC Piemonte 2007-2013.



iniziativa cofinanziata con Fondo di Sviluppo e Coesione

www.regione.piemonte.it/fsc