

Il sostegno al prolungamento dell'orario nei servizi educativi per la prima infanzia

Analisi di attuazione nell'anno educativo
2021/22

Rapporto 2023

L'IREs PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Michele Rosboch, Presidente
Mauro Durbanò, Vicepresidente
Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente
Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi
Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente
Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato, Pietro Terna

DIRETTORE

Angelo Robotto

STAFF

Marco Adamo, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Claudia Galetto, Anna Gallice, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimo, Massimo Battaglia, Filomena Berardi, Giacomo Bo, Debora Boaglio, Chiara Campanale, Silvia Caristia, Silvia Caterini, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Stefania Cerea, Claudia Cominotti, Salvatore Cominu, Simone Contu, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Shefizana Derraj, Sonia Fallico, Paolo Feletig, Fiorenzo Ferlaino, Lorenzo Fruttero, Gabriella Gianoglio, Silvia Genetti, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Ludovica Lella, Daniela Leonardi, Irene Maina, Stefania Medeot, Luigi Nava, Francesca Nicodemi, Daniela Nisi, Mariachiara Pacquola, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Samuele Poy, Chiara Rondinelli, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Domenico Savoca, Bibiana Scelfo, Alessandro Sciuolo, Laura Sicuro, Giovanna Spolti, Francesca Talamini, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vino, Fulvia Zunino.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

Il sostegno al prolungamento dell'orario nei
servizi educativi per la prima infanzia
Analisi di attuazione nell'anno educativo 2021/22

Rapporto 2023

Il contributo è stato realizzato da IRES PIEMONTE nell'ambito del servizio di valutazione relativo al Programma Operativo regionale del Fondo Sociale Europeo POR FSE 2014-2020 della Regione Piemonte

AUTORI

Carla Nanni, IRES Piemonte
Luigi Nava, IRES Piemonte

RINGRAZIAMENTI

Un particolare ringraziamento al gruppo di lavoro della Regione Piemonte, Settore Politiche dell'Istruzione, programmazione e monitoraggio delle strutture scolastiche: Valeria Sottili (Dirigente), Silvia Binello, Marida Cardillo, Alessandro Nevache e Paolo Richter.

Inoltre si ringraziano:

Le amministrazioni comunali (Asti, Bra, Cameri, Cannobio, Cocconato, Collegno, Domodossola, Montechiaro D'acqui, Novara, Rivoli, Romentino, Valdengo, Valdilana) che si sono rese disponibili alle interviste utili alla realizzazione di questo rapporto.

Giulia Milan (ISTAT)

INDICE

INDICE.....	III
INTRODUZIONE	V
Capitolo 1	1
IL SOSTEGNO AL PROLUNGAMENTO DELL'ORARIO	1
1.1 La natura e gli obiettivi della misura regionale	1
Capitolo 2	3
IL CONTESTO	3
2.1 L'effetto della pandemia sui servizi educativi per l'infanzia in Italia	3
2.2 L'offerta dei servizi educativi in Piemonte	8
2.3 I potenziali beneficiari dell'intervento	9
Capitolo 3	12
L'ANALISI DI ATTUAZIONE	12
3.1 Gli obiettivi	12
3.2 I Comuni beneficiari e l'incidenza dell'intervento.....	13
3.3 Le criticità dell'attuazione	20
3.4 L'accesso al nido, il prolungamento orario e la natura del servizio.....	28
Capitolo 4	33
CONCLUSIONI	33

INTRODUZIONE

L'intervento di "Sostegno al prolungamento orario servizi per la prima infanzia a titolarità comunale", finanziato con le risorse del Fondo sociale europeo 2014-2020, ha lo scopo di ampliare l'offerta dei servizi per la prima infanzia nei confronti dei nuclei familiari con minori di età compresa fra i 3 mesi e i 36 mesi, attraverso l'assegnazione di contributi utili a favorire l'ampliamento orario dei servizi educativi (Nido, Micro-Nido e sezioni Primavera).

L'intervento rende possibile l'accesso gratuito dei nuclei familiari alla rete dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso l'erogazione di un contributo che copre i costi di frequenza aggiuntiva negli orari *pre* e *post* nido nei servizi a titolarità comunale.

Questo rapporto illustra gli esiti dell'analisi di attuazione della misura promossa dal 2021¹ a luglio 2022.

L'analisi ha come fonti informative i testi e i documenti ufficiali prodotti nel corso dell'attuazione, dati utili ad offrire una descrizione sintetica del sistema di offerta ed una stima dell'incidenza della misura, interviste in profondità rivolte alle amministrazioni comunali coinvolte nell'attuazione.

Tra i mesi di ottobre 2022 e gennaio 2023 sono state complessivamente realizzate interviste individuali o in piccolo gruppo (da 2 a massimo 4 persone) che hanno coinvolto 13 amministrazioni comunali e 20 tra operatori, coordinatori o responsabili dei servizi, impegnati nell'attuazione della misura oggetto dell'analisi.

¹ D.G.R. n. 2/3210 del 14/05/2021 POR FSE 2014/2020, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Priorità 9iv, Ob. Specifico 8, Azione 1, Misura regionale 2, Atto di Indirizzo per l'attuazione di una misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi educativi per la prima infanzia a titolarità comunale. Spesa complessiva di 12.000.000,00"; D.D. 15 luglio 2021, n. 394 POR FSE 2014/2020, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Priorità 9iv, Ob. Specifico 8, Azione 1, Misura regionale 2. D.G.R. n. 2-3210 del 14/05/2021- Approvazione dell'Avviso pubblico per l'attuazione di misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi educativi per la prima infanzia a titolarità comunale".

Capitolo 1

IL SOSTEGNO AL PROLUNGAMENTO DELL'ORARIO

1.1 La natura e gli obiettivi della misura regionale

La Regione Piemonte, con le risorse del Fondo sociale europeo 2014-2020, sostiene l'accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi educativi per la prima infanzia, attraverso l'erogazione di un contributo che copre i costi di frequenza aggiuntiva negli orari *pre* e *post* nido nei servizi a titolarità comunale.

L'intervento di "*Sostegno al prolungamento orario servizi per la prima infanzia a titolarità comunale*" (d'ora in poi SPO) ha lo scopo di ampliare l'offerta dei servizi per la prima infanzia a favore dei nuclei familiari con minori di età compresa fra i 3 mesi e i 36 mesi, attraverso l'assegnazione di contributi per l'ampliamento orario dei servizi educativi (Nido, Micro-Nido e sezioni Primavera).

L'intervento, promosso nel 2021² – con attuazione prevista dal 4 ottobre 2021 al 31 luglio 2022 –, consiste nel finanziamento dei costi dei Comuni che, in forma singola o associata, decidono di erogare un'attività educativa di *pre* e/o *post* nido (dal lunedì al venerdì e/o il sabato mattina) aggiuntiva rispetto all'orario normalmente previsto. In questo modo, i nuclei familiari con minori di età compresa tra i 3 e i 36 mesi³ usufruiscono gratuitamente del prolungamento orario (*pre* e/o *post*) del servizio.

Attraverso questo intervento ci si aspetta di:

- facilitare l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, garantendo una maggiore flessibilità oraria dei servizi educativi per l'infanzia;
- contrastare la denatalità e il calo delle nascite riscontrato nel territorio piemontese mediante il potenziamento orario dei servizi rivolti alle famiglie con minori in età per frequentare il nido;
- promuovere l'occupazione di figure educative aggiuntive impiegate nell'attività di prolungamento orario;
- migliorare la qualità della prestazione offerta dagli asili nido comunali, incentivando in tal modo anche la diffusione della cultura del servizio a titolarità pubblica con più adeguata estensione oraria.

Le risorse complessivamente stanziare per il "*Sostegno al prolungamento orario servizi per la prima infanzia a titolarità comunale*" sono pari a euro 12.000.000⁴.

² D.G.R. n.2/3210 del 14/05/2021 POR FSE 2014/2020, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Priorità 9iv, Ob. Specifico 8, Azione 1, Misura regionale 2, Atto di Indirizzo per l'attuazione di una misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi educativi per la prima infanzia a titolarità comunale. Spesa complessiva di 12.000.000,00"; D.D. 15 luglio 2021, n. 394 POR FSE 2014/2020, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Priorità 9iv, Ob. Specifico 8, Azione 1, Misura regionale 2. D.G.R. n. 2-3210 del 14/05/2021- Approvazione dell'Avviso pubblico per l'attuazione di misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi educativi per la prima infanzia a titolarità comunale".

³ Residenti in Piemonte, regolarmente iscritti e frequentanti un servizio educativo per la prima infanzia a titolarità comunale, iscritti o che intendano iscriversi ad una attività di frequenza oraria supplementare.

⁴ POR FSE 2014-20 (Asse/Pdl/ Ob. spec./Misura 2.9iv.8.1.02).

I Comuni che intendono estendere l'orario dei servizi educativi (Nido, Micro-Nido e sezioni Primavera) rispetto all'orario previsto nel regolamento che disciplina il servizio nell'anno educativo 2021-2022 possono farlo prevedendo almeno 1 ora aggiuntiva (*pre e/o post servizio*) oltre che delle ore per il giorno di sabato. Non sono quindi ammesse frazioni inferiori all'ora, sia per la fascia *pre nido* sia per la fascia *post nido*.

Per presentare istanza di partecipazione all'intervento, i Comuni interessati devono predisporre l'attivazione di cosiddetti "moduli" intesi come attività educative supplementari rispetto all'orario definito nel regolamento che disciplina il servizio assumendo, nella definizione del preventivo dei costi, che il modulo coinvolga sempre 5 bambini.

Durante l'attuazione dell'intervento è possibile attivare moduli con un numero inferiore di bambini da un minimo di 3 iscritti effettivi fino ad un massimo fissato nei limiti consentiti dai parametri educatore-bambino previsti dalla normativa regionale di riferimento, nonché dalla regolamentazione derivante dall'emergenza sanitaria.

La spesa per il servizio aggiuntivo di prolungamento orario è definita sulla base delle tabelle di costo previste nell'ambito dell'offerta regionale dei percorsi di istruzione e formazione professionale, con riferimento agli interventi di sostegno per piccoli gruppi (2-5 partecipanti), per un ammontare di euro 13,00 all'ora per allievo⁵ (Unità di Costo Standard – UCS).

I costi sostenuti dalle amministrazioni comunali sono poi riconosciuti a conclusione dell'anno scolastico, in sede di consuntivo⁶, sulla base del numero di minori che hanno effettivamente usufruito del servizio, dei moduli attivati e delle ore effettivamente erogate⁷.

Tramite redazione di una graduatoria, la Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro specifica le istanze ammesse e quelle finanziate assegnando il contributo per l'attivazione dei moduli in primo luogo sulla base del criterio demografico:

- 1 modulo ordinario per ogni Beneficiario⁸ con popolazione sotto i 5000 abitanti;
- 2 moduli ordinari per ogni Beneficiario con popolazione da 5.001 abitanti a 20.000;
- 5 moduli ordinari per ogni Beneficiario con popolazione sopra i 20.000 abitanti.

Le restanti risorse sono assegnate mediante applicazione di criteri di valutazione del merito⁹.

⁵ D.D. 6 giugno 2013 n. 263 "Rivalutazione delle unità di costo standard applicate alla direttiva pluriennale relativa alle attività di formazione iniziale finalizzata ad assolvere l'obbligo di istruzione e il diritto/dovere, di cui alla D.G.R. 19-1738 del 21 /03/2011, a decorrere dall'anno formativo 2013-2014", come integrata dalla D.D. 22 novembre 2016, n. 837 "Approvazione del documento inerente all'applicazione della metodologia di calcolo per l'adozione delle opzioni di semplificazione di cui all'art. 67.1 (b) del Reg. (UE) n. 1303/2013 sulle azioni previste dalla D.G.R. n. 16-4166 del 7 novembre 2016 di approvazione degli indirizzi per la programmazione triennale in materia di offerta di percorsi di istruzione e formazione professionale periodo 2017/2020".

⁶ Secondo quanto riportato nella sezione 4.1.2. "Modalità di calcolo del consuntivo" del documento "Linee guida per la gestione e il controllo delle operazioni finanziate dal POR FSE 2014-2020 della Regione Piemonte".

⁷ Per ciascun modulo di prolungamento orario l'importo riconoscibile viene così calcolato: valore UCS * numero ore servizio realizzate * numero di bambini effettivamente presenti; l'importo totale riconoscibile al soggetto assegnatario del contributo è dato dalla somma dei valori calcolati per ogni modulo.

⁸ Sono definiti beneficiari i Comuni, in forma singola o associata (a) localizzati in Piemonte, (b) titolari dei servizi educativi per la prima infanzia di Nido, Micro-Nido e/o sezioni Primavera, a gestione comunale diretta o indiretta o in concessione, (c) che attivano per l'anno educativo 2021 -2022 un'attività educativa di pre e/o post nido – dal lunedì al venerdì e/o il sabato mattina rispetto all'orario standard garantito. Per Comuni in forma associata si intendono le forme associative di cui all'art. 2 del Dlgs 18-8-2000, n.267 (T.U. degli Enti Locali) quali Consorzi e Unioni di Comuni.

⁹ Per questi aspetti di dettaglio si rimanda alla D.D. 15 luglio 2021, n. 394.

Capitolo 2

IL CONTESTO

Il contesto può essere inteso come l'insieme degli elementi e delle condizioni, contingenti o permanenti, che possono influenzare il processo di attuazione e quindi condizionarne gli esiti. Prima di trattare nel dettaglio il processo di attuazione, in questo capitolo vengono brevemente descritti gli elementi qualificanti della situazione nella quale è stata attuata la misura di SPO. Il punto di partenza riguarda inevitabilmente gli effetti derivanti dalla situazione pandemica nell'erogazione dei servizi educativi: l'attenzione è rivolta al livello nazionale, con riferimento all'anno educativo 2020/2021 che ha risentito maggiormente, rispetto a quello successivo, delle decisioni assunte, a partire dal livello di governo nazionale, per fronteggiare la diffusione del Covid-19 a partire dal mese di marzo 2020. Nel corso del tempo molti aspetti che hanno caratterizzato l'anno educativo 2020/2021 si sono certamente modificati e affievoliti ma hanno definito lo scenario incerto con il quale le amministrazioni comunali e le famiglie si sono dovute necessariamente confrontare.

Dopo aver trattato gli effetti della pandemia viene offerta una breve panoramica dell'offerta dei servizi educativi in Piemonte e una descrizione dei potenziali destinatari della Misura per il prolungamento dell'orario.

2.1 L'effetto della pandemia sui servizi educativi per l'infanzia in Italia

L'Italia, insieme al Regno Unito, è il paese che più ha adottato misure particolarmente restrittive nella chiusura delle scuole. In particolare, sono individuabili tre fasi temporali¹⁰:

- **Fase 1 – da marzo 2020 a settembre 2020** a seguito del DPCM del 8 marzo (c.d. "lockdown") misura utile a limitare la diffusione del Covid-19, è stata prevista chiusura totale di tutte le scuole di ogni ordine e grado, inclusi i servizi educativi alla prima infanzia; in questa fase, e in particolare dal tardo inverno alla primavera, si è generata una **intensificazione dei bisogni di conciliazione** per i genitori che hanno continuato a lavorare, anche con caratteristiche diverse per chi lavorava a casa, in presenza dei figli, e per chi lavorava fuori casa;
- **Fase 2 – da novembre 2020 a febbraio 2021** apertura dei servizi alla prima infanzia e le scuole primarie e secondarie di primo grado, a meno di chiusure locali dovute a situazioni ritenute particolarmente critiche;
- **Fase 3 – marzo-aprile 2021** nuova chiusura di quasi tutti gli istituti scolastici e dei servizi educativi nelle aree con maggiore incidenza dei contagi per poi, da aprile, ritorno all'erogazione in presenza dei servizi per la prima infanzia fino a settembre;

Complessivamente l'**anno scolastico 2020/21** è stato contraddistinto da ripetuti periodi di chiusura dovuti al susseguirsi dei provvedimenti assunti per fronteggiare i contagi e dall'impegno particolarmente gravoso, nell'estate 2020, nell'apertura dei centri estivi con implicazioni sul fronte organizzativo (la suddivisione in piccoli gruppi, le «bolle» e la loro assegnazione agli

¹⁰ Sabatfinelli e Pavolini, 2021; Pavolini *et al.*, 2021.

educatori), logistico (gestione dei flussi, dei percorsi e degli spazi) e conseguentemente economico. In questo anno scolastico la necessità di tutelare la salute degli utenti del servizio e del personale, così come quella di igienizzare gli ambienti e rispettare il distanziamento sociale hanno determinato la necessità di gestire l'erogazione dei servizi in modo differente da come fatto sino a quel momento. Le modifiche sono derivate da quanto previsto, di volta in volta, dai diversi livelli di governo e sulla base dell'evolversi della situazione pandemica.

L'anno scolastico 2021/22 è stato poi caratterizzato per la chiusura delle cosiddette «bolle» a seguito dei contagi tra i bambini, le loro famiglie e il personale dei servizi. I gestori dei servizi – con l'apertura dei centri estivi a giugno 2020 e poi da settembre 2021 – hanno riscontrato diverse difficoltà derivanti dai mancati introiti e ricavi economici da parte dello Stato e degli enti locali e dai costi economici e gestionali (acquisto di dispositivi e predisposizione delle procedure di igienizzazione e protezione, adattamento degli spazi, riorganizzazione e ampliamento del personale anche a seguito di assenze per malattia/quarantena) cui hanno dovuto far fronte.

Contemporaneamente, a partire dal mese di marzo 2020, il lavoro agile è stato applicato tanto nel comparto privato quanto in quello pubblico. Nello stesso periodo, con diverse intensità anche a livello territoriale, i servizi hanno però funzionato in modo intermittente e/o, in molti casi, hanno ridotto l'orario. Questo ha significato, per le famiglie, la presenza dei figli in casa e quindi la necessità di dover assolvere anche a compiti di cura. Il lavoro da remoto non ha agevolato la conciliazione famiglia-lavoro poiché, di fatto, in quella fase è stato prettamente finalizzato a limitare i contagi e misura sostitutiva della funzione di conciliazione svolta dai servizi per l'infanzia. Questa dinamica è stata anche dovuta al fatto che è venuto meno il ruolo dei nonni nell'accudimento dei nipoti sia per effetto delle limitazioni negli spostamenti sia per l'esigenza di limitare le occasioni di contagio per gli anziani, maggiormente a rischio di gravi ripercussioni se contagiati¹¹.

Nel 2021 l'ISTAT¹² ha svolto un'attività di ricerca finalizzata a quantificare l'impatto del periodo di chiusura e delle regolamentazioni in materia di sicurezza sanitaria conseguenti alla diffusione del Covid-19 sull'erogazione dei Servizi educativi durante l'anno educativo 2020/2021. L'unità di analisi della rilevazione è stato il singolo servizio educativo per l'infanzia considerando asili nido, nidi aziendali, micronidi e sezioni primavera pubblici, privati convenzionati e privati non convenzionati¹³.

Sospensioni e interruzioni del servizio

Il 49% (il 54% nel Nord Italia) delle strutture educative per la prima infanzia ha avuto casi di Covid accertati tra il personale e tra i bambini, ma solo in un caso su dieci ciò ha comportato la sospensione del servizio per l'intera struttura; nel 27% dei casi la sospensione è stata solo parziale (singole sezioni o bolle) e nel 2% sia parziale che totale. Nella maggior parte delle strutture la suddivisione per bolle ha reso possibile a molte strutture di continuare ad operare con sospensioni selettive. La decisione di chiudere parzialmente il servizio è dipesa anche dalla dimensione del servizio: in presenza di strutture molto piccole tutti gli utenti potrebbero rientrare

¹¹ Sabatinelli e Pavolini, 2021; Pavolini *et al.*, 2021.

¹² ISTAT, 2022a.

¹³ Non sono stati considerati i servizi integrativi e quelli domiciliari. La rilevazione è stata realizzata nel periodo compreso tra aprile e giugno 2021 mediante questionario informatizzato auto-compilato dal referente del servizio. La ricerca fa leva su informazioni provenienti da 1.418 interviste raccolte nell'indagine campionaria tra aprile e giugno 2021. Per il dettaglio sul metodo dell'indagine si rimanda a ISTAT, 2022.

in un'unica Sezione e in questi casi ha reso obbligatoria la chiusura dell'intera struttura al verificarsi di un caso di contagio.

Aumento dei costi e contributi ricevuti

Nell'85% dei casi è stato rilevato l'aumento dei costi di gestione e nel 67% dei casi (il 70% nel Nord Italia) l'aumento dei costi è stato indicato da "consistente" a "molto consistente". Valori simili emergono con riferimento al verificarsi di nuovi costi straordinari. Per far fronte all'aumento dei costi sono intervenuti lo Stato, le Regioni e altri Enti comunali e sovracomunali (Province e altre forme di aggregazione intercomunale come gli Ambiti Territoriali Sociali, aziende consortili, etc.). Sul totale dei servizi coinvolti nell'indagine, il 31% ha ricevuto contributi dallo Stato, il 32% dalle Regioni e il 22% da Enti comunali e sovracomunali. Tuttavia i flussi di contributi dai vari livelli di governo differiscono significativamente. Al Nord il circa 32% dei casi ha ricevuto contributi dallo Stato, il 37,3% dalla Regione e il 29,3% da Enti comunali e sovracomunali.

Principali criticità rilevate dai servizi per la prima infanzia

È stato chiesto agli intervistati di assegnare un punteggio da "1" a "5" sul livello di criticità di diverse dimensioni e di farlo due volte, la prima con riferimento alla riapertura del servizio educativo (settembre 2020) e la seconda pensando al momento della compilazione del questionario (aprile-giugno 2021). Le principali criticità sono state rilevate in relazione allo "*Stress del personale ad affrontare il contatto con i bambini potenziali veicolo di contagio*" (punteggio medio di 3,2) e al "*timore delle famiglie ad utilizzare un servizio collettivo*" (punteggio medio di 2,9). L'intensità delle criticità rilevate sono comunque minori ad aprile-giugno 2021 rispetto a settembre 2020 e questo indica un progressivo miglioramento delle condizioni durante l'anno educativo. Le criticità relative al tema degli "orari e riorganizzazione del servizio"¹⁴ è più intensa al Nord che al resto d'Italia.

La riorganizzazione del lavoro in sezioni o bolle pur essendo stata efficace per garantire la continuità nell'erogazione del servizio ha determinato criticità per i referenti dei servizi da un punto di vista economico e rispetto allo stress lavorativo degli educatori.

La risposta dei servizi

Con l'avvio dell'anno educativo 2020/2021 i servizi hanno, in diverse modalità, garantito un'apertura conforme alle normative vigenti in materia di sicurezza sanitaria con il fine di tutelare gli utenti e il personale. Ciò è avvenuto attraverso misure di adattamento strutturale, dell'attività e dell'offerta educativa. Nella maggior parte dei casi sono stati rimodulati gli spazi esistenti (93% Italia, 93% Nord) e poco meno di un quinto delle strutture ha acquisito nuovi spazi in aggiunta a quelli preesistenti (18% Italia, 17% Nord). L'adattamento alle nuove regole di erogazione del servizio è stato declinato anche nell'adozione di misure di adattamento organizzativo, come gli *orari di ingresso e uscita scaglionati* (79% Italia, 77% Nord) e l'*accesso al servizio per Gruppi Stabili* (50% Italia, 49% Nord). Per quanto concerne l'offerta si è intervenuto in diversi modi tra cui la riduzione, cosa che complessivamente ha riguardato meno della metà delle strutture coinvolte nell'indagine e con delle importanti differenze territoriali. La seguente tabella riporta le diverse misure adottate relativamente alla compressione dell'offerta

¹⁴ Nella generale dimensione "orari e riorganizzazione del servizio" sono state aggregate le seguenti singole criticità: "riorganizzazione del lavoro delle sezioni per gruppi stabili", "mantenimento degli orari di apertura del servizio con il personale disponibile" e "garanzia della flessibilità del servizio alle famiglie".

educativa ed è possibile considerare che al Nord questa ha riguardato principalmente la riduzione dell'orario (31%) e poi la riduzione del numero di bambini accolti.

TAB. 2.1 MISURE ADOTTATE DAI SERVIZI EDUCATIVI RELATIVE ALLA COMPRESSIONE DELL'OFFERTA EDUCATIVA, ANNO 2020/2021 (VALORI %)

Macro aree italiane	Riduzione degli orari di apertura	Riduzione dei bambini accolti	Riduzione del numero di sezioni	Riduzione del personale	Compressione dell'offerta educativa
Italia	27	29	9	6	46
Nord Italia	31	25	7	4	45
Centro Italia	21	32	11	6	43
Mezzogiorno	23	36	13	8	51

Fonte: ISTAT [2022a]

Sempre sul fronte dell'offerta, le regole di organizzazione in Gruppi Stabili di bambini hanno implicato la necessità di ampliare il numero di educatori – con il conseguente aumento dei costi di gestione – così da evitare la compresenza e poter creare diversi gruppi. L'assunzione di nuovo personale educativo ha riguardato oltre il 50% delle strutture, con un'incidenza del 55% al Nord, del 54% al Centro e 37% nel Mezzogiorno.

La flessione della domanda

L'anno educativo 2020/2021 è stato caratterizzato da una consistente flessione della domanda di servizi educativi (Asili nido e sezioni primavera). In quasi il 40% dei casi si è verificata la riduzione del numero di iscritti rispetto all'anno educativo 2019/20, è rimasto stabile nella metà, mentre è aumentato in una struttura su dieci. Il calo degli iscritti ha riguardato soprattutto le strutture private e quelle del Centro e del Mezzogiorno, ma anche, in media, un terzo delle strutture del Nord (33,3%). La riduzione della domanda è stata mediamente del 28% e in circa un quinto delle strutture pari o superiore al 50%.

Il tasso di iscritti alla riapertura del servizio (settembre 2020) rispetto ai posti autorizzati, nell'anno educativo 2021, è di circa l'81% (81% anche per il Nord). Nel 12% dei servizi (11% al Nord) il numero di iscritti è inferiore al 50% della capienza. In due terzi delle strutture, senza particolari differenze tra le aree del paese, non sono presenti bambini in lista d'attesa nonostante il numero dei frequentanti sia inferiore ai posti autorizzati.

L'indagine svolta dall'ISTAT (2022) evidenzia quindi una flessione della domanda nell'anno educativo 2020/2021 ma sottolinea anche l'esigenza di ulteriori approfondimenti mirati a verificare se e quanto questa flessione sia stata influenzata dalla situazione congiunturale (intenzione delle famiglie di ridurre i rischi di contagio, crisi economica, nuova organizzazione del lavoro) o da altri fattori (barriere all'accesso, preferenza delle famiglie per le cure informali, percezione di un basso valore educativo dei servizi).

Un graduale ritorno alla normalità

Con l'inizio dell'**anno scolastico 2021/22**, tenuto conto dell'evolversi del quadro epidemiologico e il progredire della copertura vaccinale nel Paese, l'obiettivo prioritario diviene la completa ripresa in presenza dei servizi educativi, così come per i percorsi scolastici. È quanto si rileva nel

Piano Scuola 2021/22¹⁵, documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative pubblicato dal Ministero dell'Istruzione. Il Piano Scuola include le raccomandazioni del Comitato Tecnico Scientifico¹⁶: la vaccinazione è confermata come misura di prevenzione pubblica fondamentale per contenere la diffusione del Covid, per cui si invita il personale docente e non docente ad una piena partecipazione alla campagna vaccinale. Alcune misure sono confermate dall'anno precedente, come il distanziamento fisico, l'uso delle mascherine e la sanificazione degli ambienti. I bambini al di sotto dei 6 anni, come in precedenza, sono esonerati dall'uso della mascherina, mentre sono raccomandate: la stabilità dei gruppi (le cosiddette bolle in cui sono organizzati gruppi di bambini con i medesimi educatori e collaboratori); la disponibilità di spazi interni e giochi ad uso esclusivo per ciascun gruppo; la riconversione di tutti gli spazi disponibili per permettere di separare i diversi gruppi di bambini; l'ingresso e l'uscita dei bambini in una fascia temporale aperta da concordare con i genitori; inoltre, si consiglia di massimizzare l'utilizzo degli spazi all'aperto.

Negli ultimi mesi del 2021 si dispiega una nuova ondata epidemica (quarta ondata) indotta dalla diffusione di nuove varianti del virus particolarmente contagiose. Lo stato di emergenza è prorogato fino al 31 marzo¹⁷. L'evoluzione delle norme sulla gestione dei casi positivi che segue quella del quadro epidemiologico impongono alle strutture educative e scolastiche continui adeguamenti, sempre con l'obiettivo di mantenere costantemente il servizio attivo in presenza¹⁸.

A marzo 2022, con il superamento dello stato di emergenza, vengono pubblicate disposizioni per il progressivo superamento delle misure di contrasto al Covid-19. Viene, pertanto, pubblicato un secondo Piano scuola 2021/22¹⁹: anche negli ultimi mesi dell'anno scolastico ed educativo di "ritorno alla normalità" si raccomanda di mantenere le misure di sicurezza quali il distanziamento tra le persone, le mascherine (per gli educatori), l'igienizzazione degli ambienti ecc. Cessa, invece, l'obbligatorietà delle "bolle" anche se si lascia alle singole istituzioni educative e scolastiche la possibilità di proseguire fino a fine anno con questo tipo di organizzazione delle attività. Rimane stabile l'obiettivo di far apprendere ai più piccoli le regole di sicurezza (come ad esempio il frequente lavaggio delle mani) mediante idonee "routine".

È in questo quadro che si iscrive e viene attuato la misura regionale di SPO: l'anno scolastico 2021/22 è caratterizzato da criticità organizzative da parte degli enti gestori dei servizi derivanti ancora dal persistere della pandemia da Covid-19 che, plausibilmente più degli anni scolastici ordinari, ha influenzato anche le modalità organizzative delle famiglie e modificato, in corso d'opera, le decisioni assunte prima dell'inizio dell'anno scolastico.

¹⁵ Decreto Ministeriale 257 del 06/08/2021.

¹⁶ Verbale del Comitato Tecnico Scientifico n. 34 del 12 luglio 2021.

¹⁷ Decreto Legge, 24 dicembre 2021, n. 221, *Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19*.

¹⁸ L'ultimo decreto legge a riguardo è del 4 febbraio 2022, n. 5, *Misure urgenti in materia di certificazioni verdi COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività nell'ambito del sistema educativo, scolastico e formativo*.

¹⁹ Adottato con decreto ministeriale n. 82 del 21/3/2022, *Adozione del "Piano per la prosecuzione, nell'anno scolastico 2021-2022, delle attività scolastiche, educative e formative nelle istituzioni del Sistema nazionale di istruzione a seguito della cessazione dello stato di emergenza da Covid-19"*.

2.2 L'offerta dei servizi educativi in Piemonte

La rete dei servizi educativi²⁰ - gestita da Comuni, altri enti pubblici ed enti privati - è programmata e coordinata dalle Regioni, che ne definiscono tipologie dei servizi, criteri di autorizzazione e standard minimi strutturali e organizzativi. I servizi educativi sono costituiti da²¹: nidi d'infanzia, frequentati da bambini dai 3 ai 36 mesi, prevedono un'ampia copertura oraria e possono ospitare anche un numero elevato di iscritti; micronidi, con caratteristiche simili ai nidi ma capacità ricettiva più contenuta (massimo 24 bambini); sezioni primavera, annesse a scuola dell'infanzia o nidi e micronidi, prevedono una programmazione specifica per i bambini tra i 24 e 36 mesi ed estesi orari di funzionamento, il numero di iscritti per sezione può variare da 6 a 20 bambini; nidi in famiglia, realizzati in abitazioni private per piccoli nuclei di bambini dai 3 ai 36 mesi (massimo 5 bambini) per un numero massimo di 5 ore²²; baby parking (centri di custodia oraria - C.C.O.) per bambini dai 13 mesi ai 6 anni di età, offrono un servizio flessibile, per un massimo di 25 partecipanti e per non più di 5 ore giornaliere²³.

Quante strutture offrono servizi educati e per quanti posti?

Alla fine del 2021²⁴ in Piemonte risultano autorizzati al funzionamento 1.070 punti di erogazione del servizio, per un totale di 27.033 posti disponibili. La maggior parte della capacità ricettiva è offerta da asili nido: 15.224 posti, pari al 56% del totale. A questi si aggiungono oltre 5.700 posti nei micronidi (21%) e 2.100 posti in sezioni primavera (8%). I servizi integrativi - baby parking e nidi in famiglia - offrono, rispettivamente, 3.475 e 470 posti (13% e 2%).

TAB. 2.2 SERVIZI EDUCATIVI IN PIEMONTE: PUNTI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO E CAPACITÀ RICETTIVA, 2021/22

Tipi di servizio educativo		Punti erogazione del servizio	Posti disponibili		
			val. ass.	% pubblici sul totale	Distribuzione %
Nidi	Asilo nido	308	15.224	76,2	56,3
	Micro nido	311	5.737	29,3	21,2
	Sezioni primavera	148	2.127	19,3	7,9
	<i>di cui in scuola infanzia</i>	126	1.823	9,2	6,8
	<i>di cui in nidi</i>	22	304	80,3	1,1
Servizi integrativi	Baby parking	196	3.475	8,9	12,9
	Nido in famiglia	107	470	0,0	1,7
Totale		1.070	27.033	51,8	100

Fonte: Regione Piemonte

La maggior parte dei punti di erogazione del servizio sono privati (68%). Il numero di strutture private prevale su quelle pubbliche in tutti i servizi ad eccezione degli asili nido dove costituiscono il 34%. Se invece si osserva la capacità ricettiva, nel complesso prevale il pubblico (52% dei posti disponibili), per il peso notevole dei nidi comunali (76%).

²⁰ L'analisi propone alcuni contenuti che saranno pubblicati nel Rapporto Istruzione e formazione professionale. Piemonte 2023, nel capitolo dedicato al sistema integrato 0-6.

²¹ Art. 18, LR 18/2017: non sono attivabili altri tipi di servizi educativi diversi da quelli previsti dalla normativa regionale.

²² DGR n.28-7693 del 12/10/2018.

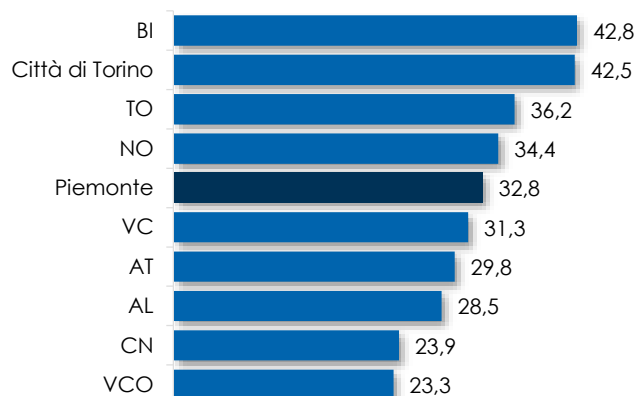
²³ DGR 16 aprile 2013 n.31-5660.

²⁴ L'analisi riguarda l'anno educativo 2021/22, con dati al 31 dicembre 2021: i dati fanno riferimento alle strutture autorizzate al funzionamento e la capacità ricettiva massima autorizzata (non gli iscritti effettivi). Le informazioni sono fornite dal Settore Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio delle strutture scolastiche della Regione Piemonte, su dati pervenuti all'Ufficio Vigilanza Regionale del Settore Programmazione Socio assistenziale. Alcune strutture autorizzate potrebbero non essere attive, così come i posti disponibili potrebbero non essere tutti occupati.

Il tasso di copertura medio dei servizi educativi sfiora l'obiettivo europeo al 33%

Secondo gli obiettivi strategici dell'Unione Europea, ripresi dalla normativa italiana e regionale, l'offerta nei servizi educativi dovrebbe essere assicurata ad almeno un terzo della popolazione nella fascia di età 0-2 anni. Nell'anno educativo 2021/22 il tasso di copertura regionale sfiora l'obiettivo europeo: si attesta a 32,8% rispetto ad una popolazione *target* di 82.433 bambini.

FIG. 2.1 TASSO DI COPERTURA DEI SERVIZI EDUCATIVI IN PIEMONTE, ANNO EDUCATIVO 2021/2022



Il tasso di copertura dei servizi educativi nei territori piemontesi, tuttavia, mantiene una notevole variabilità: è più contenuto nelle province di Cuneo (23,9%) e nel Verbano Cusio Ossola (23,3%), supera l'obiettivo europeo nelle province di Biella (42,8%), Torino (36,2%) e Novara (34,4%). Nel capoluogo piemontese l'offerta dei servizi educativi raggiunge il 42,5% del potenziale bacino di utenza.

Fonte: Regione Piemonte

2.3 I potenziali beneficiari dell'intervento

La Misura di prolungamento dell'orario è rivolta ai Comuni con servizi educativi propri (a titolarità comunale): sono **194** pari al 50% di tutti i Comuni che ospitano servizi educativi sul proprio territorio²⁵.

TAB. 2.3 PUNTI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO E CAPACITÀ RICETTIVA DEI SERVIZI EDUCATIVI A TITOLARITÀ COMUNALE, ANNO EDUCATIVO 2021/22

Province	Punti di erogazione del servizio	Capacità ricettiva				Totale	% posti dei servizi educativi a titolarità comunale (*)
		Asili nido	Micronidi	Sezioni primavera	Baby parking		
AL	47	738	366	69	72	1.246	68,5
AT	23	424	165	18	32	639	66,6
BI	19	605	50	38		693	80,2
CN	31	670	284	16	97	1.067	52,7
NO	39	1.116	228	65	15	1.424	66,4
TO	141	7.345	400	97	45	7.887	56,8
VCO	13	310	73	14	15	412	77,7
VC	18	372	81	30	14	497	60,5
Piemonte	331	11.580	1.647	347	290	13.865	60,2

Fonte: Regione Piemonte, elaborazioni IRES Piemonte

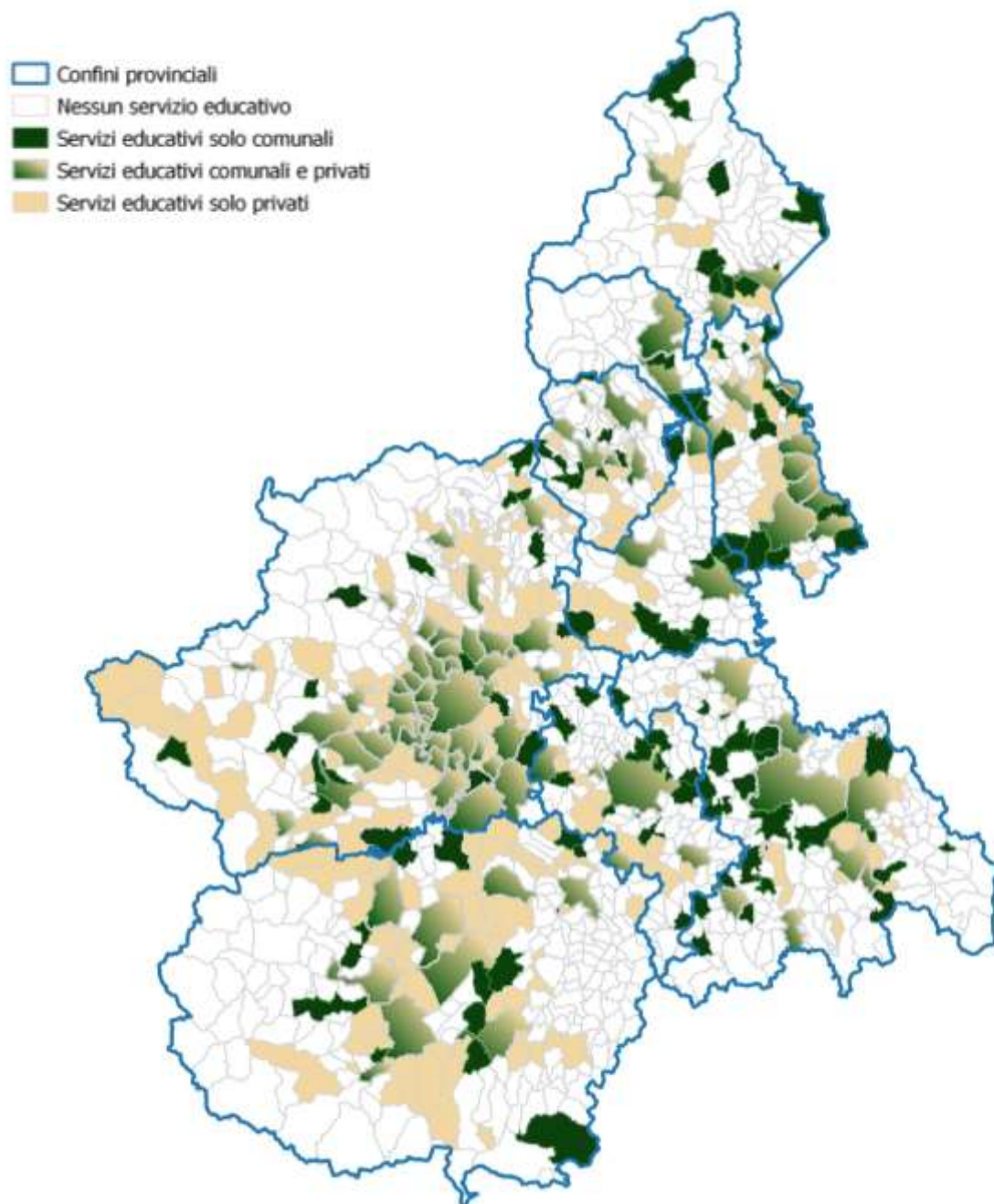
Nota: PES e capacità ricettiva nei 194 comuni con servizi educativi a titolarità comunale

(*) la percentuale di posti soddisfatta dai servizi educativi con titolarità comunale è calcolata sul totale servizi educativi nei 194 comuni

²⁵ Il numero complessivo dei comuni con servizi educativi pubblici o privati in Piemonte è 390 (fonte Regione Piemonte lista delle strutture autorizzate al 31 dicembre 2021).

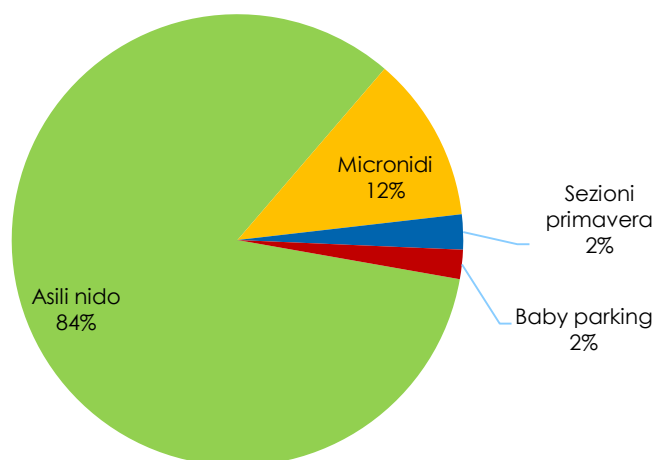
In questi Comuni, il servizio educativo comunale copre il 60% dei posti disponibili complessivi (considerando pubblico e privato). Tuttavia per più della metà dei Comuni (perlopiù piccoli comuni) il servizio educativo comunale è l'unico presente, mentre copre fino al 50% dei posti disponibili in 37 comuni e tra il 50 -99% in 53 comuni.

FIG. 2.2 COMUNI CON SERVIZI EDUCATIVI IN PIEMONTE PER TITOLARITÀ, ANNO EDUCATIVO 2021/22



Fonte: Regione Piemonte

FIG. 2.3 COMUNI CON SERVIZI EDUCATIVI PROPRI: DISTRIBUZIONE PER TIPO DI SERVIZIO



Fonte: Regione Piemonte, elaborazioni IRES Piemonte

L'offerta degli asili nido costituisce la struttura portante dei servizi educativi sia per capacità ricettiva sia per l'ampia copertura oraria giornaliera. Nei servizi a titolarità comunale l'84% della capacità ricettiva riguarda i nidi e il 12% i micronidi. È residuale la presenza di sezioni primavera e di centri di custodia oraria (baby parking, 4% in tutto).

Servizi educativi comunali: differenti tipi di gestione

La maggior parte degli asili comunali è a *gestione diretta*, ovvero gestita e coordinata con personale dipendente dal Comune. Il Comune può affidare la gestione dei propri nidi a soggetti terzi – in appalto o in concessione – con modalità di funzionamento vincolate ai propri regolamenti, in questo caso si parla di *gestione comunale indiretta*. Nel 2020/21²⁶, in Piemonte 6 iscritti su 10 frequentano nidi a gestione diretta, una quota in diminuzione di 10 punti percentuali rispetto al 2016. Questa diminuzione, che si osserva anche a livello nazionale, mostra come i Comuni tendano ad orientarsi verso forme di gestione meno onerose rispetto a quella diretta²⁷.

²⁶ Il dato è fornito dall'ISTAT, *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*. L'ISTAT fornisce annualmente il dato degli iscritti nei nidi comunali con il dettaglio del tipo di gestione. Nella gestione comunale indiretta sono ricompresi i posti con riserva nei nidi privati per bambini provenienti dalle graduatorie comunali per i quali l'Ente si fa carico di una parte della retta mensile.

²⁷ ISTAT, 2022.

Capitolo 3

L'ANALISI DI ATTUAZIONE

3.1 Gli obiettivi

L'analisi di attuazione è finalizzata ad identificare le modalità organizzative adottate dall'amministrazione pubblica e dai diversi soggetti che a vario titolo operano in uno specifico intervento di *policy*. L'obiettivo è di individuare i fattori che caratterizzano o hanno rallentato il processo di messa in opera delle politiche nonché gli elementi che hanno eventualmente determinato il raggiungimento solo parziale degli obiettivi previsti. L'analisi di attuazione può far leva su informazioni di natura quantitativa (ad es. dati provenienti dai sistemi di monitoraggio), qualitativa (ad es. interviste in profondità, *focus group*) e documentale (ad. es. atti amministrativi).

Con riferimento all'intervento di "*Sostegno al prolungamento orario servizi per la prima infanzia a titolarità comunale*" (SPO) l'analisi di attuazione è stata finalizzata a:

- stimare l'incidenza della misura sul sistema di offerta territoriale dei servizi per l'infanzia;
- comprendere la relazione domanda/offerta nei Comuni che hanno beneficiato della misura e come questa abbia influito nella gestione del servizio educativo;
- rilevare le criticità che i Comuni hanno incontrato nella gestione organizzativa e contabile-amministrativa dell'intervento.

Per raggiungere questi obiettivi conoscitivi l'analisi ha fatto leva su testi e documenti ufficiali prodotti nel corso dell'attuazione, dati di fonte regionale, interviste in profondità rivolte alle amministrazioni coinvolte nell'attuazione.

Tra i mesi di ottobre 2022 e gennaio 2023 sono state complessivamente realizzate interviste individuali o in piccolo gruppo (da 2 a massimo 4 persone) che hanno coinvolto 13 amministrazioni comunali e 20 tra operatori, coordinatori o responsabili dei servizi, impegnati nell'attuazione della misura oggetto di analisi.

Delle 13 amministrazioni coinvolte nell'analisi 2 non hanno presentato istanza di finanziamento, 11 sono beneficiarie e 3 di queste hanno rinunciato a partecipare all'iniziativa. La classe dimensionale dei Comuni selezionati per l'analisi è stato di tipo piccolo (≤ 5.000 residenti), medio ($\geq 5.001 - \leq 20.000$) o grande (> 20.000) così da ricalcare quanto previsto dall'avviso pubblico della misura.

3.2 I Comuni beneficiari e l'incidenza dell'intervento

Alla scadenza del bando sul prolungamento dell'orario dei nidi²⁸ (SPO), indetto dalla Regione Piemonte per l'anno educativo 2021/22, hanno risposto nel complesso 69 Comuni.

L'istruttoria sulle domande pervenute agli uffici regionali ha escluso 4 Comuni per mancanza di requisiti: in 3 di essi il titolo autorizzativo del servizio educativo era in capo a privati; in un caso, invece, non sono risultati servizi educativi sul territorio²⁹. Successivamente alcuni Comuni hanno scelto di ritirarsi: 4 Comuni prima dell'approvazione della graduatoria, mentre 11 Comuni hanno scelto di non accedere al contributo dopo la pubblicazione della graduatoria (tab. 3.1 e fig. 3.1).

TAB. 3.1 COMUNI AMMESSI AL BANDO SUL PROLUNGAMENTO ORARIO DEI NIDI 2021/2022: BENEFICIARI E RITIRATI

	ALESSANDRIA	ASTI	BIELLA	CUNEO
Beneficiari	Acqui Terme	Asti	Biella	Bra
	Alice Bel Colle	Castagnole delle Lanze	Graglia	Cuneo
	Bistagno	Castell'Alfero	Occhieppo Inferiore	Dronero
	Casale Monferrato	Cocconato	Pettinengo	Mondovì
	Murisengo	Monastero Bormida	Valdilana	
	Solero		Vigliano Biellese	
	Tortona			
	Visone			
<i>Rinuncia pre-graduatoria</i>	Bosco Marengo	Dusino San Michele		
<i>Rinuncia post graduatoria</i>	Cassine e Masio		Gaglianico e Valdengo	
	NOVARA	TORINO	VERBANO C.O.	VERCELLI
Beneficiari	Bellinzago Novarese	Brandizzo	Baveno	Caresanablot
	Comignago	Casalborgone	Domodossola	Gattinara
	Ghemme	Chieri		Trino
	Grignasco	Druento		Vercelli
	Novara	Giaveno		
	Oleggio	Lanzo Torinese		
	Romentino	Orbassano		
	Treccate	Perosa Argentina		
	Varallo Pombia	Rivarolo Canavese		
		Rivoli		
		Settimo Torinese		
		Settimo Vittone		
<i>Rinuncia pre-graduatoria</i>		Ivrea Trofarello		
<i>Rinuncia post graduatoria</i>		Carignano, Collegno, Lessolo, Rivalta di Torino Santena	Cannobio	Quarona

Fonte: Regione Piemonte

²⁸ D.D. 394 del 15/07/2021, la scadenza del bando era al 6 settembre 2021.

²⁹ Il comune di Bobbio non è stato ammesso perché non risulta avere servizi educativi, mentre Montà, Tigliole e Veza d'Alba non hanno servizi educativi a titolarità comunale, come richiesto dal bando.

incontrate dai Comuni per ottenere il finanziamento ed i fattori che hanno scoraggiato altri Comuni dal partecipare al bando regionale.

La quota di posti disponibili coperta dai Comuni finanziati varia notevolmente sul territorio: oltrepassa il 60% nei bacini³¹ di Cuneo, Novara, Acqui Terme, Biella e Asti. È totalmente assente nei bacini di Novi Ligure, Fossano, Saluzzo, Moncalieri, Susa e Torino.

TAB. 3.2 COMUNI CON SERVIZI EDUCATIVI PROPRI: PARTECIPAZIONE AL BANDO PROLUNGAMENTO NIDI, ANNO EDUCATIVO 2021/22, PER BACINO PER L'IMPIEGO

Provincia	Bacini impiego	Comuni con servizi educativi propri	di cui		% posti disponibili nei Comuni finanziati
			Comuni che hanno partecipato al bando nidi		
			Finanziati	Ritirati	
Alessandria	Acqui Terme	8	4	1	66,1
	Alessandria	9	1	2	6,4
	Casale M.to	5	2	0	56,8
	Novi Ligure	4		0	0,0
	Tortona	4	1	0	54,4
Asti	Asti	16	5	1	60,7
Biella	Biella	11	6	2	62,6
Cuneo	Alba	4	1	0	57,7
	Cuneo	5	2	0	77,1
	Fossano	5		0	0,0
	Mondovì	4	1	0	42,0
	Saluzzo	4		0	0,0
Novara	Borgomanero	15	4	0	24,8
	Novara	11	5	0	76,4
Torino	Chieri	5	1	1	51,7
	Chivasso	4	2	0	32,1
	Ciriè	7	1	0	10,0
	Cuornè	3	1	0	50,7
	Ivrea	5	1	2	11,9
	Moncalieri	9		2	0,0
	Orbassano	6	2	1	26,6
	Pinerolo	9	1	0	9,1
	Rivoli	3	1	1	34,8
	Settimo T.se	4	1	0	55,0
	Susa	4		0	0,0
	Torino	1		0	0,0
Venaria	4	1	0	16,1	
Verbania C.O.	Omegna	11	2	1	18,7
Vercelli	Borgosesia	6	1	1	15,4
	Vercelli	8	3	0	58,4
Piemonte		194	50	15	25,4

Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche dell'Istruzione, Programmazione e Monitoraggio Strutture Scolastiche, elaborazioni IRES Piemonte

Nota: in grigio le informazioni relative ai bacini privi di comuni finanziati

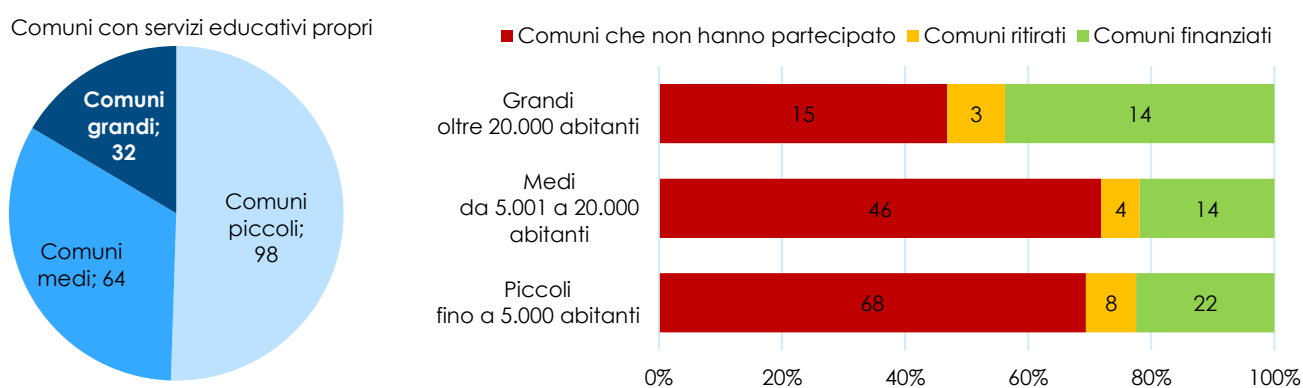
³¹ Si tratta di bacini individuati come ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni dei centri per l'impiego, con DGR 24-26752 del 01.03.1999, utilizzati per analisi subprovinciali.

Partecipazione al bando prolungamento nidi e grandezza demografica dei comuni

Tra i 194 Comuni che hanno servizi educativi a titolarità pubblica metà appartengono ai “piccoli comuni”, ovvero non superano i 5mila abitanti³², 64 sono i Comuni con una grandezza demografica che possiamo definire “media” (5001-20.000) e 32 sono i Comuni che, superando i 20mila residenti, definiamo “grandi”.

I piccoli Comuni che hanno richiesto e ottenuto il finanziamento nel 2021/22 sono 22, oltre un quinto dei piccoli Comuni che avrebbero potuto partecipare; è tra questi che si osserva il numero maggiore di ritirati (8 Comuni). Tra i Comuni medi vi sono 14 finanziati (su 64 complessivi) e 4 ritirati. Per i Comuni grandi, con 14 finanziati e 3 ritirati, si ha la partecipazione – relativa – più ampia (fig. 3.2).

FIG. 3.2 COMUNI CON SERVIZI EDUCATIVI PROPRI PER GRANDEZZA DEMOGRAFICA E PARTECIPAZIONE AL BANDO PROLUNGAMENTO



Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche dell'Istruzione, Programmazione e Monitoraggio Strutture Scolastiche, elaborazioni IRES Piemonte

Moduli di prolungamento dell'orario: non tutti quelli richiesti sono stati attivati

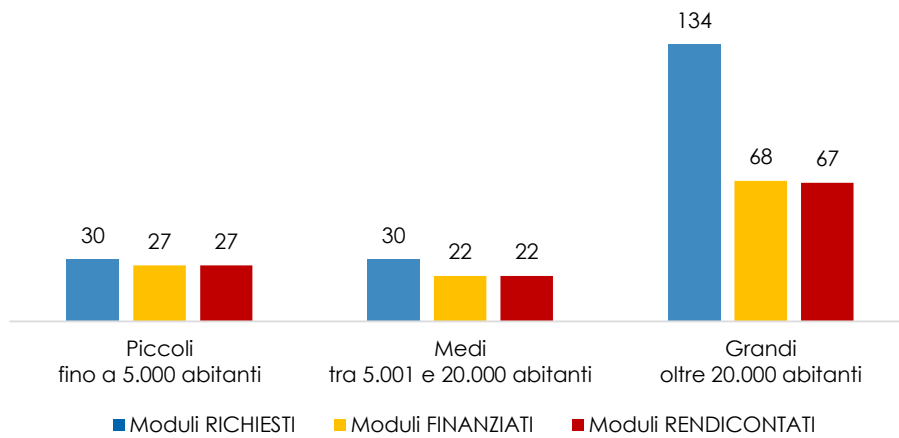
Nell'elenco delle domande ammesse al sostegno per il prolungamento dell'orario dei nidi, i Comuni che hanno ottenuto il beneficio avevano richiesto nel complesso 197 moduli, per un totale di 985 posti (5 posti a modulo). Di questi sono stati finanziati 117 moduli e, a consuntivo, ne sono stati attivati 116, per un totale di 700 posti.

Nella maggior parte dei Comuni – 39 su 50 – il numero di moduli ammessi al beneficio, finanziati e rendicontati coincide: si tratta di Comuni medio piccoli che avevano fatto domanda per 1-2 moduli. In questo insieme troviamo anche il Comune di Vercelli che ha richiesto e rendicontato 3 moduli e Cuneo con 6 moduli.

All'opposto, sono 11 i Comuni che hanno rinunciato ad attivare alcuni moduli rispetto a quelli previsti. In questo caso, vi sono perlopiù Comuni che avevano fatto richiesta di un numero di moduli più ampio: in particolare Novara (32 moduli attivati su 89), Asti (5 su 10) e Domodossola (1 su 8). Quindi sono i Comuni più grandi che, per questo bando, hanno avuto il maggior scarto tra moduli richiesti e moduli effettivamente attivati (fig. 3.3).

³² Il Piemonte si caratterizza per un elevato numero di piccoli comuni. Nel 2021, i comuni che non superano la soglia dei 5mila abitanti sono 1.047, pari all'89% del totale (1.181).

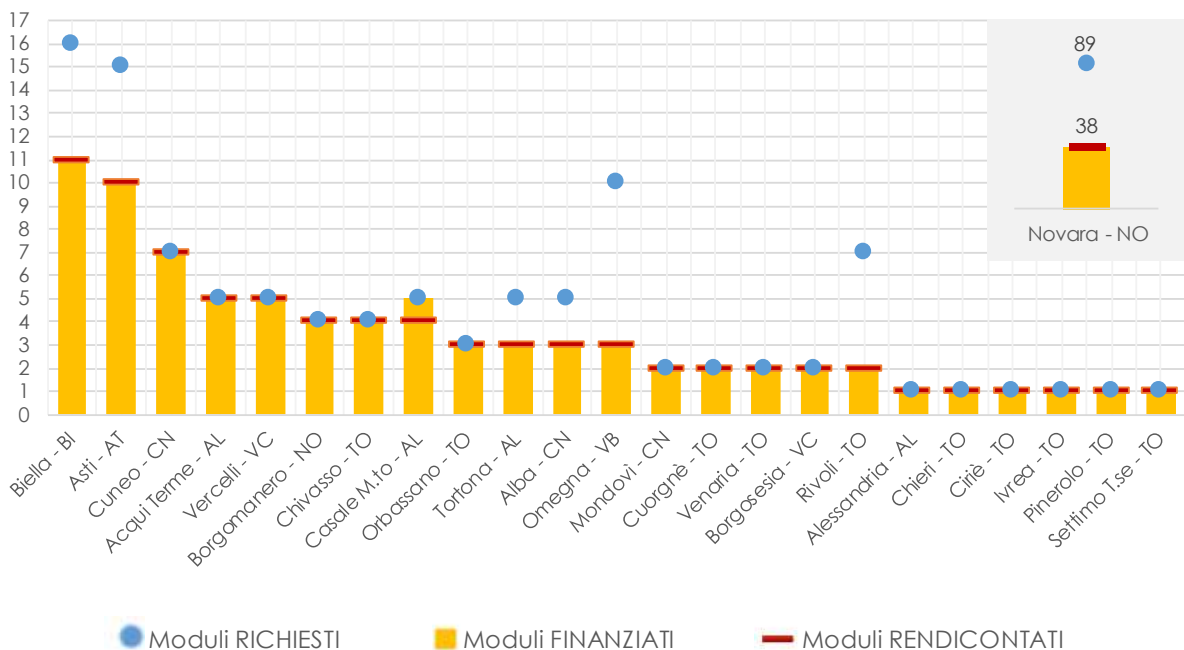
FIG. 3.3 MODULI PER IL PROLUNGAMENTO ORARIO DEI NIDI: RICHIESTI, FINANZIATI E RENDICONTATI, PER GRANDEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI, ANNO EDUCATIVO 2021/22



Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche dell'Istruzione, Programmazione e Monitoraggio Strutture Scolastiche, elaborazioni IRES Piemonte

Nella figura 3.4 è rappresentata la numerosità dei moduli richiesti, finanziati e rendicontati nei rispettivi bacini di riferimento. Dal punto di vista della collocazione territoriale il saldo negativo tra moduli richiesti e moduli rendicontati si osserva in tre bacini del quadrante Nord Est (Novara, Biella e Omegna), in due bacini del quadrante Sud Est (Asti e Alessandria), nel bacino di Alba (per il quadrante Sud Ovest) e nel bacino di Rivoli (quadrante metropolitano)

FIG. 3.4 MODULI PER IL PROLUNGAMENTO ORARIO DEI NIDI: RICHIESTI, FINANZIATI E RENDICONTATI, PER APPARTENENZA DEL COMUNE AL BACINO PER L'IMPIEGO. ANNO EDUCATIVO 2021/22



Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche dell'Istruzione, Programmazione e Monitoraggio Strutture Scolastiche, elaborazioni IRES Piemonte

Nota: In ordine per numero di moduli rendicontati; il dato del bacino per l'impiego di Novara è riportato a parte (in alto a destra) perché la numerosità dei moduli è troppo grande per essere rappresentata adeguatamente nel grafico; per moduli richiesti si fa riferimento ai moduli presenti nell'elenco domande ammesse in D.D. 682 del 22 giugno 2021

FIG. 3.5 MODULI PER IL PROLUNGAMENTO ORARIO DEI NIDI PER TIPO DI GESTIONE, ANNO EDUCATIVO 2021/22



Quanto al tipo di gestione dei moduli di prolungamento dell'orario, prevale nettamente la gestione esternalizzata (in 34 Comuni). In 8 Comuni è a gestione diretta comunale, mentre in altri 8 la gestione è mista, in parte diretta e in parte esternalizzata.

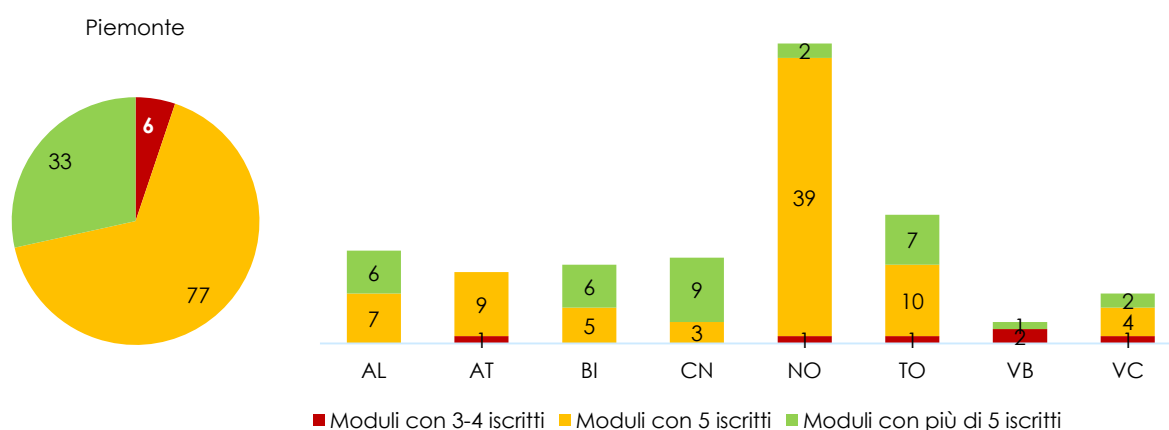
Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche dell'Istruzione, Programmazione e Monitoraggio Strutture Scolastiche, elaborazioni IRES Piemonte

Quanti bambini hanno partecipato al prolungamento dell'orario finanziato dal bando regionale, nell'anno educativo 2021/22?

Per rispondere a questa domanda si fa riferimento ai bambini segnalati come iscritti nelle richieste di acconto – per l'attivazione dei moduli di prolungamento orario nidi – inviate dai Comuni agli uffici della Regione Piemonte³³.

Nel 2021/22, secondo i dati forniti dai Comuni, **i bambini che hanno usufruito del prolungamento dell'orario del nido**, gratuitamente grazie al bando regionale³⁴, **sono complessivamente 700**.

FIG. 3.6 MODULI ATTIVATI PER NUMERO DI ISCRITTI, PER PROVINCIA, ANNO EDUCATIVO 2021/22



Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche dell'Istruzione, Programmazione e Monitoraggio Strutture Scolastiche, elaborazioni IRES Piemonte

Nota: informazioni tratte dalle richieste di acconto inviate dai comuni

³³ Le informazioni derivano dalle richieste di acconto da parte dei comuni alla Regione Piemonte come prescritto dal Bando. Ai sensi del paragrafo 12 dell'Avviso era infatti stabilito che: "La Regione, successivamente all'assegnazione del contributo ai soggetti beneficiari, erogherà agli stessi un acconto pari al 50% del valore preventivo rapportato il numero dei moduli attivati e dei bambini effettivamente iscritti.

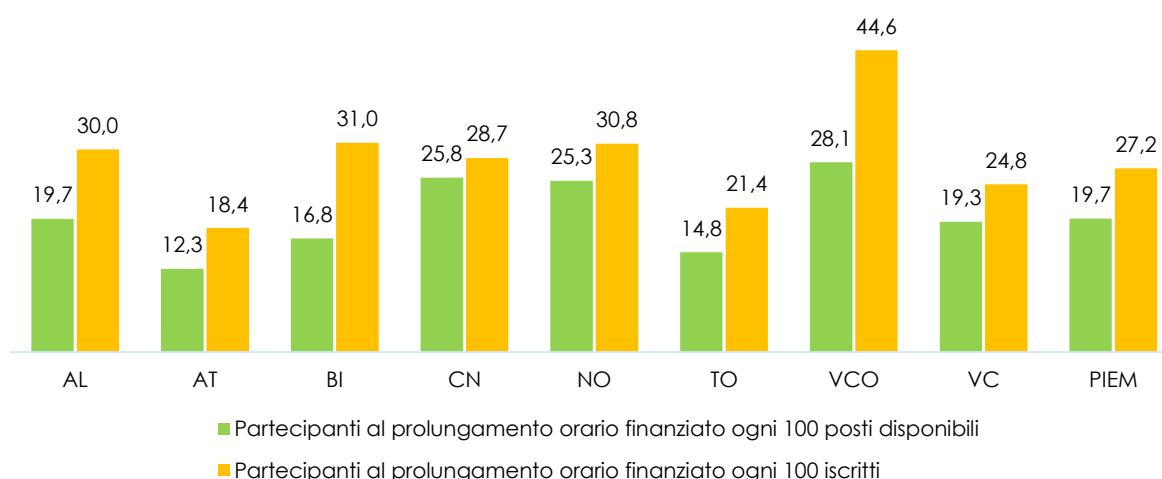
³⁴ Non si dispone del numero complessivo di bambini che usufruiscono di orari prolungati, con partecipazione ad orari pre e post nido (e sabato mattina). I comuni che hanno partecipato al bando sono ovviamente solo una parte di quelli che offrono, anche a pagamento, questa opportunità.

Nella maggior parte dei casi i Comuni segnalano l'iscrizione di *almeno* 5 bambini: in 77 moduli su 116 complessivi. Occorre tener conto che il Comune potrebbe avere inserito il numero minimo di iscritti al fine della rendicontazione, anche in presenza di un numero maggiore di frequentanti; inoltre, in tre casi il Comune non ha segnalato il numero degli iscritti, pertanto, è stato stimato dai funzionari regionali in 5 bambini³⁵.

In 6 moduli i Comuni hanno registrato un numero inferiore di iscritti (3 o 4 bambini) ³⁶; all'opposto, in 33 moduli i Comuni hanno segnalato una partecipazione più ampia da 6 a 18 bambini.

Complessivamente **i bambini che hanno usufruito del servizio di pre e/o post nido rappresentano il 27% degli iscritti³⁷ nei 50 Comuni beneficiari**. Hanno un tasso di partecipazione più alto della media regionale i Comuni beneficiari presenti nelle province di Cuneo, Alessandria, Novara, Biella – con valori tra il 29% e il 31% – e nel Verbano Cusio Ossola dove sfiora il 45%. La partecipazione risulta invece più bassa nei Comuni beneficiari della provincia di Vercelli, Torino e Asti (25%, 21% e 18%).

FIG. 3.7 PARTECIPANTI AL PROLUNGAMENTO DELL'ORARIO DEI NIDI FINANZIATO DA REGIONE PIEMONTE, OGNI 100 ISCRITTI E OGNI 100 POSTI DISPONIBILI, PER PROVINCIA (SOLO 50 COMUNI BENEFICIARI)



Fonte: Regione Piemonte, Settore Politiche dell'Istruzione, Programmazione e Monitoraggio Strutture Scolastiche, elaborazioni IRES Piemonte

Nota: per gli iscritti al prolungamento orario nel 2021/22 le informazioni sono tratte dalle richieste di acconto inviate dai comuni; gli iscritti complessivi e i posti disponibili utilizzati per calcolare i tassi di partecipazione fanno riferimento alla rilevazione regionale al 30 aprile 2021

Il tasso di partecipazione al prolungamento dell'orario dei nidi finanziato si abbassa se si calcola a partire dalla capacità ricettiva: la media regionale sfiora il 20%, con solo i comuni di 3 province che superano questo valore (Novara, Cuneo e Verbano C.O.).

³⁵ Nel momento in cui questo rapporto è stato realizzato, i funzionari regionali erano ancora impegnati nel controllo dei registri cartacei per calcolare il saldo del contributo da erogare ai comuni beneficiari sull'effettiva presenza dei bambini iscritti al prolungamento dell'orario.

³⁶ Nel caso di un solo partecipante al modulo non viene riconosciuta alcuna somma.

³⁷ Questi valori rappresentano una proxy del tasso di partecipazione: infatti, il dato degli iscritti complessivi sono stati raccolti dalla Regione Piemonte al 30 aprile del 2021 e quindi fanno riferimento all'anno educativo precedente, 2020/21.

3.3 Le criticità dell'attuazione

Questo paragrafo è dedicato ad illustrare gli esiti delle interviste realizzate nell'ambito dell'analisi di attuazione della misura di SPO promossa dal 2021³⁸ a luglio 2022.

Sono state complessivamente realizzate interviste individuali o in piccolo gruppo (da 2 a massimo 3 persone) che hanno coinvolto 13 amministrazioni comunali e 20 tra operatori, coordinatori o responsabili dei servizi, impegnati nell'attuazione della misura oggetto di analisi.

Delle 13 amministrazioni coinvolte nell'analisi, 2 non hanno presentato istanza di finanziamento, 11 sono beneficiarie e 3 di queste hanno rinunciato a partecipare all'iniziativa. La classe dimensionale dei Comuni selezionati per l'analisi è di tipo piccolo, medio o grande così da ricalcare quanto previsto dall'avviso pubblico della misura.

Sulla base di quanto rilevato grazie alle interviste è stato possibile individuare **le criticità maggiormente ricorrenti** cui sono dedicati i seguenti paragrafi.

La programmazione delle risorse e dell'impegno

La prima criticità emersa da parte delle amministrazioni coinvolte nel corso dell'analisi di attuazione dedicata all'intervento di SPO riguarda i **tempi** di pubblicizzazione dell'avviso pubblico³⁹ e di comunicazione dell'approvazione della graduatoria⁴⁰ che non favoriscono le **esigenze contabili** e di **definizione dei bilanci** dei Comuni.

I Comuni interessati ad offrire il servizio di prolungamento orario (finanziato o meno dalla Regione Piemonte) in generale hanno la necessità di inserire le relative risorse nei propri bilanci relativi all'anno di attuazione del servizio. Al momento della redazione del bilancio, in assenza di informazioni sull'esito dell'istanza di finanziamento, i Comuni possono inserire le risorse per erogare il servizio: questo implica però il rischio di non poterlo erogare nel caso di esclusione dal finanziamento, inoltre, richiede ai Comuni di decidere, ed essere finanziariamente in grado, di erogare il servizio anche qualora venisse meno il finanziamento regionale.

In alternativa a questo scenario, i Comuni possono effettuare una variazione del bilancio dopo l'approvazione dell'istruttoria di finanziamento e, come previsto dalla misura di SPO, possono avviare le attività del servizio di prolungamento orario anche prima di conoscere l'esito dell'istanza di finanziamento e chiederne poi successivamente il rimborso in caso di sua approvazione.

In tutti questi casi, però, le amministrazioni comunali si trovano nella situazione di dover capire come gestire il servizio in caso di non approvazione del finanziamento: sostenerlo comunque

³⁸ D.G.R. n.2/3210 del 14/05/2021 POR FSE 2014/2020, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Priorità 9iv, Ob. Specifico 8, Azione 1, Misura regionale 2, Atto di Indirizzo per l'attuazione di una misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi educativi per la prima infanzia a titolarità comunale. Spesa complessiva di 12.000.000,00"; D.D. 15 luglio 2021, n. 394 POR FSE 2014/2020, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Priorità 9iv, Ob. Specifico 8, Azione 1, Misura regionale 2. D.G.R. n. 2-3210 del 14/05/2021 Approvazione dell'Avviso pubblico per l'attuazione di misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi educativi per la prima infanzia a titolarità comunale".

³⁹ 19 maggio 2021. Si sottolinea che la Delibera e i gli avvisi pubblici sono il frutto di un consistente impegno dell'amministrazione regionale per identificare la modalità di riconoscimento dei costi il più possibile semplificata e flessibile, anche in ragione delle diverse modalità (diretta o esternalizzata) dei Nidi (e di conseguenza anche del servizio di prolungamento orario).

⁴⁰ 22 novembre 2021. È opportuno sottolineare che vi sono stati casi di istanze presentate ma che non rispettavano pienamente i criteri previsti dal bando: per questi casi la Regione ha dato possibilità alle amministrazioni di intervenire apportando le modifiche necessarie per poter accedere alla misura. Tutto ciò ha concorso all'allungamento dei tempi nell'approvazione della graduatoria.

anche senza le risorse regionali (nel caso sia economicamente possibile) oppure informare le famiglie inizialmente interessate che il servizio non ha beneficiato del finanziamento regionale. L'assenza di informazioni relative all'esito della valutazione delle istanze di finanziamento in tempi congrui con la definizione dei bilanci comunali pone quindi problemi, sia amministrativi che di relazione con l'utenza, che, nell'incertezza, potrebbero aver limitato, e limitare in futuro, l'interesse dei Comuni verso questo intervento.

Tutte le amministrazioni coinvolte nell'indagine – sia quelle che hanno effettivamente aderito al SPO sia quelle che poi, pur ammesse, hanno deciso di non partecipare – hanno dichiarato di aver verificato con le famiglie, prima di presentare domanda per beneficiare della misura, il loro effettivo interesse al servizio di prolungamento orario. Questa attività ha avuto lo scopo di quantificare la coerenza tra la domanda del servizio e i moduli potenzialmente autorizzati e, soprattutto, di stimare preventivamente l'impegno del personale da impiegare nel servizio.

Il tema della previsione nel bilancio dell'impegno previsto per l'erogazione del servizio si collega al fatto che la domanda può però essere inferiore rispetto alle attese iniziali: nel caso non remoto in cui il limitato flusso dell'utenza non permetta di rispettare i previsti criteri per la rendicontazione delle attività il Comune sarà costretto a sostenere interamente il costo e, quindi, dovrà inserire nel bilancio, le relative risorse.

«(...) sono **le tempistiche degli atti che non collimano con i tempi del bilancio**, per cui noi siamo andati in Giunta e l'amministrazione (...) si è presa l'onere di dire facciamo (...) una previsione di spesa...prima...era tutto, come dire, aleatorio... (...) compreso i soldi che il Comune avrebbe dovuto (...) anticipare rispetto a come sarebbe poi andata (...) la possibilità poi di rendicontare e di ritornare indietro questi soldi, infatti è stato (...) totalmente a spese del Comune ... questo molti Comuni quando si va a fare un ragionamento con la ragioneria o con un Dirigente dei servizi finanziari ... (...) "non esiste"» [Int. 06].

«(...) qui c'è il bilancio e un'entrata che entra da contributo e una uscita coperta da quel contributo, no? che esce per garantire il servizio se questa uscita non è sicuramente garantita dalla Regione perché il vincolo era un tot numero di bambini presenti, diversamente non c'era il contributo, questo è già un problema per un ente pubblico perché non ha la copertura finanziaria. Cioè il nostro ufficio ragioneria ci dice "vuoi spendere 100 per il post nido?, e ti entrano 100 dalla Regione? ok, fai quello che vuoi", ma se io dico alla mia ragioneria che entra 100 e io spendo 100, ma poi non entra 100 perché io non ho avuto la copertura del numero di bambini ma entra solo 60, quel 40 sono risorse comunali da mettere; ma il Comune non le ha previste prima ... **c'è proprio un meccanismo finanziario che all'Ente non... cioè non funziona per il Comune diciamo da questo punto di vista**. Cioè il Comune deve essere sicuro che almeno il numero di bambini richiesto sempre presenti (...)» [Int. 10].

L'esigenza manifestata da parte delle amministrazioni Comunali coinvolte nell'analisi è di avere una definizione della **graduatoria degli ammessi al finanziamento entro la primavera** così da poter impostare, "in relativa sicurezza", l'erogazione del servizio per l'anno scolastico successivo.

Questa esigenza potrebbe essere più marcata per quei Comuni che prevedono di esternalizzare il servizio di prolungamento orario e che quindi hanno necessità di espletare il prima possibile quanto necessario sul versante amministrativo per affidare l'incarico e così garantire l'avvio del servizio già a partire dall'inizio dell'anno scolastico.

La domanda del servizio di prolungamento orario

La seconda area di criticità riguarda la **domanda** del servizio, con riferimento sia alla **differenza tra le famiglie che lo hanno effettivamente utilizzato rispetto a quante si erano inizialmente dichiarate interessate**, sia alla **relazione tra il flusso di utenti nel corso dell'anno e la modalità di riconoscimento dei costi**.

Tutti i Comuni coinvolti nell'indagine hanno dichiarato di aver verificato l'interesse delle famiglie al servizio di prolungamento orario. Questa attività è stata svolta prima dell'estate, quindi prima di presentare l'istanza di finanziamento e, come anticipato in precedenza, ha avuto lo scopo di quantificare la potenziale coerenza tra la domanda del servizio e i moduli potenzialmente autorizzati nonché, soprattutto, di stimare preventivamente l'impegno del personale da impiegare.

A seguito dell'approvazione della graduatoria, nel momento dell'avvio del prolungamento orario, ormai a distanza di mesi dalla rilevazione svolta prima dell'estate, le amministrazioni hanno riscontrato in alcuni casi una domanda inferiore alle attese. Questo cambiamento dell'intensità della domanda può essere dovuto a più fattori:

- l'approvazione del finanziamento è giunta a mesi di distanza dalla manifestazione di interesse per il prolungamento orario e, nel frattempo, poiché i Comuni non garantivano l'erogazione del servizio, le famiglie hanno deciso di organizzarsi diversamente;
- l'anno scolastico 2021/22 è stato ancora parzialmente coinvolto dagli effetti della pandemia da Covid-19: alcune famiglie hanno probabilmente continuato a svolgere attività lavorativa in modalità "a distanza" e quindi hanno potuto gestire, anche se non senza difficoltà, la permanenza dei figli a casa al fine di limitare le occasioni di contagio;
- il fatto che l'accesso fosse gratuito può aver incentivato famiglie che non avevano strettamente necessità a manifestare il proprio preliminare interesse per il servizio così da avere la garanzia di potervi accedere in caso di necessità.

La sola riduzione della domanda non implica però necessariamente la chiusura di un servizio. Ciò però si verifica, o comunque crea dei problemi di gestione, quando i meccanismi di riconoscimento della spesa sono collegati ad una definizione di utilizzo del servizio molto stringente e che lo rende poco flessibile e rispondente alle necessità e alle abitudini degli utenti. Secondo quanto previsto dalle modalità di calcolo del consuntivo della spesa⁴¹, il costo relativo al servizio di prolungamento orario è riconosciuto sulla base del numero effettivo di (almeno due) bambini partecipanti ai moduli attivati e delle ore di servizio effettivamente erogate ad ogni bambino.

L'intenzione di utilizzo (e l'uso concreto) del prolungamento orario da parte delle famiglie può però essere variabile, anche nel corso del tempo: alcune famiglie hanno necessità di fruire di un'ora, altre di frazioni (anche solo 15 minuti aggiuntivi all'orario standard), altre ancora hanno

⁴¹ In coerenza con quanto riportato nella sezione 4.1.2. "Modalità di calcolo del consuntivo" del documento "Linee guida per la gestione e il controllo delle operazioni finanziate dal POR FSE 2014-2020 della Regione Piemonte".

esigenze diverse a seconda dei giorni e che, complessivamente, derivano da specifiche preferenze, esigenze di organizzazione familiari e di conciliazione dei tempi di cura-lavoro. A ciò si aggiungono le normali defezioni, durante l'anno, dal servizio educativo, e quindi anche da quello del prolungamento orario, per effetto del cambiamento delle esigenze familiari, della pandemia da Covid-19, o per difficoltà di inserimento del minore.

Questa modalità flessibile di utilizzo del servizio di prolungamento orario – del tutto svincolata dalla natura socio-educativa che pure dovrebbe caratterizzare la misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi – è entrata in collisione con l'esigenza delle amministrazioni comunali di avere almeno 2 bambini frequentanti così da garantirsi il riconoscimento del costo che altrimenti, in assenza di domanda, sarebbe totalmente a loro carico⁴².

Nel tentativo di conciliare le esigenze delle famiglie e quelle di carattere amministrativo i Comuni hanno in alternativa:

- informato le famiglie del fatto che il servizio non sarebbe stato erogato con minime frazioni dell'ora, facendo eventualmente presente la natura socio-educativa del progetto: questo ha in alcuni casi determinato la rinuncia di alcune famiglie oppure, quando è stato possibile, l'accorpamento di più moduli così da arrivare al numero minimo di presenze per il riconoscimento della spesa;
- assecondato l'esigenza delle famiglie di maggior flessibilità esponendosi quindi al rischio di non poter accedere al finanziamento.

La domanda di gran lunga inferiore, se non del tutto assente, a quanto inizialmente preventivato ha determinato la rinuncia a partecipare all'iniziativa di sostegno al prolungamento orario da parte di Comuni che pure erano stati riconosciuti meritevoli del finanziamento⁴³.

La combinazione delle due problematiche descritte – in avvio del servizio, una domanda inferiore alle attese e, in corso d'opera, una domanda che usufruiva del servizio in modo non coerente con le esigenze amministrative utili per il riconoscimento della spesa – ha determinato difficoltà gestionali per alcune amministrazioni che hanno ipotizzato (o hanno scelto per l'anno educativo 2022/23) di attivare il servizio svincolandosi dal finanziamento regionale (ed offrendolo eventualmente a pagamento).

«la maggior parte delle volte abbiamo anche notato che **la richiesta di orario spesso non era così mirata** nel senso che si parte sempre con l'idea che una persona indichi poi l'orario, quando **compila la domanda, perché ha le idee chiare ma alla fine abbiamo capito che per il 50% non era poi così...** a volte magari sentivi anche una risposta del tipo *"ah, l'ho segnato perché era anche più ampio ed ero tranquilla che così era coperto, ma poi mi sono resa conto che a me serviva solo part time... oppure, solo [fino] alle 16:30"* perché magari (...) essendo molto piccoli spesso poi quando provi

⁴² Si ricorda, come anticipato al par. 1.1, che i costi sostenuti dalle amministrazioni comunali sono poi riconosciuti a conclusione dell'anno scolastico, in sede di consuntivo, sulla base del numero di minori che hanno effettivamente usufruito del servizio, dei moduli attivati e delle ore effettivamente erogate per un ammontare di euro 13,00 all'ora per allievo. Da ciò consegue che il costo riconosciuto è tanto più alto quanto maggiore è la partecipazione (in termini di affluenza e presenza oraria) al servizio.

⁴³ Dei 2 Comuni che non hanno presentato istanza di finanziamento del SPO, uno ha dichiarato l'assenza di domanda mentre l'altro stava gestendo la procedura di affidamento dei servizi per l'infanzia che, da quel momento in poi, sarebbero stati gestiti in modalità associata con altre amministrazioni comunali.

il servizio ti rendi conto che se lo tieni un'ora in meno magari ti va bene lo stesso e tutto è ugualmente gestibile e hai valutato che avevi esagerato inizialmente nella richiesta... quindi (...) **non c'è proprio un'intenzionalità così chiara da parte di chi compila una domanda** (...) le risposte erano sempre sì ma non così, con le idee così chiare come credevamo ecco... quindi crediamo che sia tutto attribuibile alle abitudini familiari più che... o, insomma, ai ragionamenti che ogni famiglia si fa e poi può cambiare (...)» [Int. 01].

«tante volte i bambini facevano 20 minuti, 25... 28, 29... non si riusciva ad andare almeno ai 31 che permettevano di inserirli nella procedura... (...) ci è dispiaciuto che molti bimbi iscritti (...) che avevano usufruito del servizio nella fascia interessata hanno **meno di 31 minuti non sono stati conteggiati**... perché comunque la persona c'era ugualmente sia che ci fosse un bimbo che cinque sia che ce ne fossero... fossero lì per mezz'ora o per un'ora... la persona era comunque dedicata per quell'ora della fascia oraria (...)» [Int. 01].

«c'erano dei registri da firmare che era perentorio che dovessero uscire o a quell'ora o a quell'ora, per le famiglie questa era una cosa che non si può fare... cioè se una mamma vuole andarselo a prendere 10 minuti prima deve andarselo a prendere... (...) tutti questi vincoli orari rispetto al fatto che se mi iscrivo devo frequentare l'ora e non meno dell'ora hanno di fatto un deterrente per molte famiglie che a quel punto hanno detto "no, con queste caratteristiche non mi interessa" per cui noi abbiamo avuto 10 iscritti di cui neanche tutti frequentati e questo è stato un problema che poi non ha fatto sì che questa cosa fosse effettivamente utile a nessuno. Da parte del Comune è stata una spesa e da parte delle famiglie non è stato un servizio poi, fatto in modo utile, ecco» [Int. 06].

«(...) tanti bambini si sono iscritti però poi nel concreto hanno frequentato davvero poco, magari una volta la mese... una volta ogni... due volte al mese e alla fine (...) la misura consente poi l'accesso al finanziamento quando c'è poi almeno, mi sembra, un bambino... considerato... anzi forse con un bambino presente non viene riconosciuto nessun contributo... devono esserci almeno due bambini, quindi a volte... soprattutto su un nido (...) ...ci sono stati dei mesi che in effetti avevamo davvero poca frequenza (...)» [Int. 08].

«noi abbiamo avuto la fortuna di avere i bambini presenti praticamente in tutta l'ora... ci si chiedeva (...) ...cosa sarebbe successo se il bambino stava mezz'ora e poi andava via... a noi non è capitato, però... era una domanda, perché spesso i genitori o i nonni venivano a prenderli prima... io come responsabile ho detto "i nonni aspettano fuori, aspettano la fine dell'ora"... quindi, però la domanda ce la si è posta... perché loro (...) li lasciano lì però poi li vengono a prendere prima e nella nostra gestione aspettano fuori perché se c'è un progetto lo si porta avanti dall'inizio alla fine dell'ora... questa problematica è emersa (...)» [Int. 09].

«quando ho mandato ai genitori la comunicazione che avrebbero dovuto dare conferma definitiva, si sono tirati indietro e erano rimasti mi sembra 2 bambini potenzialmente frequentanti del post orario. A quel punto ho consultato la referente in

Regione e avevamo deciso che era rischioso, poi poteva capitare che non partecipassero manco i 2 bambini anche per motivi magari di salute, e quindi poi mi sono tirata indietro, non è proprio partito il servizio» [Int. 11].

L'esigenza manifestata da parte delle amministrazioni Comunali coinvolte nell'analisi è di definire un **sistema di riconoscimento della spesa per il prolungamento orario** che sia coerente con le esigenze delle famiglie di usufruire di un servizio più **flessibile** e rispondente alle loro esigenze quotidiane.

La gestione amministrativa e gli strumenti per la rendicontazione

È opportuno evidenziare sin d'ora che gli aspetti relativi a questa area di criticità, che riguarda la **gestione amministrativa** e gli **strumenti per la rendicontazione**, in linea di massima non sembrano porre, a differenza di quelle precedenti, vincoli così stringenti da determinare la rinuncia dei Comuni dal partecipare in futuro all'iniziativa regionale.

Le amministrazioni coinvolte nell'analisi hanno sottolineato la non completa e tempestiva informazione in merito alle modalità di rendicontazione e al riconoscimento dei costi: è stato ad esempio riferito un iniziale dubbio rispetto alla possibilità di includere nuovi utenti – in sostituzione di altri e/o in eccedenza rispetto alla dimensione del modulo – durante l'anno educativo.

È stato comunque sottolineato che la non completa informazione ha riguardato soprattutto la fase iniziale dell'attuazione dell'intervento e che, in corso d'opera, l'interazione con l'amministrazione regionale e con il CSI-Piemonte, per quanto riguarda la piattaforma informatica per l'inserimento dei dati, è stata sempre utile e tempestiva per avere chiarimenti e indicazioni.

È stato inoltre segnalato l'eccessivo onere che comporta la rilevazione delle presenze, soprattutto nel caso siano attivati più moduli in più strutture. L'aspetto maggiormente critico riguarda le modalità di rilevazione delle presenze attraverso un registro cartaceo ed anche uno elettronico. In particolare:

- il registro cartaceo è ritenuto poco pratico poiché è individuale e richiede una firma di convalida della presenza: ciò significa che nel caso di un modulo con 5 presenti, sarà necessario compilare 5 distinti registri e apporre 5 firme; per semplificare la rilevazione delle presenze si potrebbe in alternativa – così è stato suggerito – ricorrere al tradizionale registro giornaliero nel quale indicare tutti i presenti/assenti;
- superata una fase iniziale, anche grazie alle interlocuzioni con l'amministrazione regionale e con il CSI-Piemonte, le amministrazioni sono progressivamente riuscite a gestire l'inserimento delle informazioni nella piattaforma informatica giudicata poco intuitiva: ad esempio, l'inserimento delle informazioni per quanto riguarda la frequenza al modulo di cui va indicato – con una logica inversa al registro cartaceo – non la presenza ma l'assenza (totale o parziale) è una modalità che potrebbe essere semplificata.

«in qualche modo te la risolvi ma...tramite tentativi si è capito come funzionavano certi aspetti della procedura e la cosa anche **complicata è stata anche dover mettere al contrario i dati nel senso che si metteva 1 per le assenze 0 per le presenze... comunque, si ragionava al contrario...** (...) poi sì, la precisione c'è stata per forza perché non potevi sbagliare però è stato complicato» [Int. 01].

«(...) dal punto di vista della richiesta del contributo e quindi dell'inserimento del progetto grossi problemi non ce ne sono stati (...). Dal punto di vista della rendicontazione... cioè **dovrebbero**, come posso dire, **informare di più i Comuni** perché si va un po' a spanne... nel senso, a tentoni... perché non c'è un manuale, non c'è un qualcosa che ti dice fai questo, fai quello, parti da quello... c'è stato un momento... il funzionario della Regione è stato utilissimo e mi ha aiutato... ma se uno... non sa che cosa deve fare, ecco. Le difficoltà maggiori sono state quelle» [Int. 03].

«**L'altra questione nel pratico è stata proprio la procedura informatica.** Già alla partenza **innanzitutto il fatto che la procedura non sia una procedura ad hoc** per questo tipo di bandi ma le dico operativamente lavorare su una procedura che è quella di gestione dei corsi di formazione (...) è una difficoltà a livello di gestione che... non da poco... nel senso che poi, come dire, bisogna fare degli accrocchi come si dice in gergo anche a livello proprio mentale... se non è immediato e si rischia di incappare in non pochi errori e in non pochi equivoci da questo punto di vista... quindi, se Regione effettivamente sempre più (...) ha necessità di somministrare questi bandi agli enti locali forse con CSI varrebbe la pena di investire e di dire creiamo delle piattaforme che diano delle procedure che siano ad hoc per quello» [Int. 06].

«l'altra criticità a livello gestionale (...) è questa richiesta di **compilare i registri per ogni singolo bambino**... questo esce un po', come dire, un po'... diverso dalla logica di sezione che abbiano noi dove la sezione ha un elenco di bambini, no?» [Int. 06].

«...**vedo tanta confusione** da parte dei nidi (...) non è chiaro agli enti in che modo si debba fatturare queste ore... qualcuno dice minimo 2, massimo 5... qualcuno dice che le persone devono essere iscritte... qualcuno dice che le persone... che i bambini devono girare... possono girare... c'è un po' di confusione sulle linee guida, ecco (...) **sulla rendicontazione**... se il contare... **se le iscrizioni devono essere fatte... se i bambini possono cambiare in corsa... se è vero** che sono... **che il prezzo è orario con un minimo di 2 e un massimo di 5**... c'è confusione da questo punto di vista... nel senso che a volte si confrontano anche tra di loro... tra Comuni...» [Int. 09].

Non sono emerse da parte delle amministrazioni comunali delle indicazioni specifiche e concrete per fronteggiare i problemi relativi alla componente amministrativa, ma l'invito ad una **maggiore e più accurata informazione** relativa alle modalità di rendicontazione e ad una **semplificazione degli strumenti** a disposizione (registro cartaceo e piattaforma informatica).

La progettazione e l'organizzazione

Questa area di criticità riguarda temi – quello della **progettazione dell'intervento** e delle **risorse organizzative per l'attuazione** – che hanno interessato un numero ridotto di amministrazioni tra quelle coinvolte nell'indagine ma che, come vedremo di seguito, è opportuno considerare come fattori che potrebbero incidere sulla complessiva capacità delle amministrazioni di prendere parte ad iniziative analoghe a quella del SPO.

La procedura di presentazione dell'istanza di finanziamento prevedeva la **definizione di attività** da realizzare durante il prolungamento orario e le modalità di coinvolgimento dei minori (ad es. attività di lettura, laboratorio di musica, attività ludico motoria etc.).

In un caso è stato sottolineato nel corso dell'intervista la difficoltà che ci può essere nel formulare una proposta progettuale in assenza di competenze specifiche utili a definire e argomentare le ragioni e le modalità dell'intervento di *policy*. In altri casi, sebbene questo aspetto non sia emerso così nettamente, è stato invece sottolineato l'aggravio di lavoro cui le amministrazioni sono sottoposte nel momento in cui si sommano nello stesso periodo temporale diverse opportunità di finanziamento che richiedono la presentazione di più istanze e quindi, oltre alla definizione degli interventi, l'attenzione ad evitare sovrapposizioni e a favorirne la complementarietà.

«Il problema più grande è che io non essendo un'educatrice, non essendo una laureata in scienze dell'educazione... sono un perito elettrotecnico quindi lei si immagini cosa capisco di quel lato lì, però un po' con le educatrici del Nido, un po' con il Vice Sindaco che è sempre stato nell'ambito scolastico siamo riusciti a mettere giù un qualcosa di carino... e che è stato comunque accolto» [Int. 03].

Nei casi in cui il servizio di prolungamento orario è stato implementato le amministrazioni hanno dovuto verificare come gestire e quindi organizzare le ore aggiuntive ⁴⁴. Le modalità organizzative per l'impiego del personale nelle ore di prolungamento orario possono essere dipendenti e derivanti dalle prassi già in essere nelle amministrazioni oppure formulate *ad hoc*, talvolta come risposta ad una difficoltà di gestione emersa in corso d'opera, anche per effetto della pandemia.

In linea generale il servizio è stato gestito tramite l'estensione dell'orario lavorativo del personale già in forze (dipendente part-time dell'amministrazione o delle organizzazioni cui il servizio è esternalizzato) oppure tramite il ricorso a nuovo personale da impiegare soprattutto per la necessità di gestire le diverse «bolle» – laddove la numerosità del flusso di utenti e il periodo contingente pandemico lo abbia richiesto – o per compensarne l'assenza (anche solo temporaneamente a causa di malattia/quarantena).

«(...) sfortunatamente non le abbiamo trovate (le persone da impiegare) tutte numericamente ma (...) avevamo impostato 15 part-time da assumere e poi invece sono stati meno perché non tutti hanno risposto ma abbiamo trasformato in **full-time** alcuni **part-time** che invece avevano accettato e che... e quindi abbiamo fatto in modo che comunque si dividessero per sezione visto che la difficoltà... diciamo, le **limitazioni** erano più legate a non mescolare i bimbi che gli adulti lavoratori comunque nelle bolle... quindi un full-time si divideva in due e andava di supporto... e quindi per alcuni è stata un'estensione di orario ma solo da part-time a full-time e per altri è stato proprio una nuova assunzione... (...) negli anni passati è stata fatta una **graduatoria a tempo indeterminato** e (...) abbiamo potuto attingere fino a quest'anno anche per assunzioni a tempo determinato però (...) negli ultimi anni ci sono stati tanti concorsi in giro per cui tanti educatori assunti magari per brevi periodi (...) trovavano un'altra offerta e ci lasciavano e magari era necessario sostituirli e quindi c'è grosso *turn over* (...) quindi l'anno scorso in questa graduatoria avevamo attinto fino all'ultimo (...) quest'anno è stata fatta una graduatoria a tempo determinato da cui abbiamo incominciato ad

⁴⁴ È opportuno segnalare che tra i 50 Comuni beneficiari, per le ore del prolungamento orario, la maggior parte ha utilizzato personale esterno (34), in 8 casi la gestione è stata mista (sia diretta sia esternalizzata) e in altri 8 casi la gestione è rimasta completamente in capo al personale comunale.

attingere (...) però anche lì, **con una graduatoria a tempo determinato... nel momento in cui lo stesso educatore viene assunto questo ci lascia... il problema è questo... penso sia un po' comune negli enti che devono utilizzare operatori (...)**» [Int. 01].

Le difficoltà nella progettazione e quelle di reperimento del personale, sebbene abbiano riguardato pochi casi tra quelli indagati, rappresentano dei possibili fattori di debolezza delle amministrazioni comunali nel gestire interventi di potenziamento e sviluppo dei servizi per l'infanzia.

Si tratta degli stessi fattori che sono stati recentemente considerati anche per l'Italia nel suo insieme. La crisi ha determinato lo svuotamento delle graduatorie degli educatori del nido e la riduzione del personale dei servizi gestiti dal privato sociale attratti, rispettivamente, dalle scuole per l'infanzia e dai servizi pubblici. I Comuni, sotto-dimensionati dal punto di vista dell'organico e delle capacità progettuali, e soprattutto quelli con minore esperienza, hanno mostrato difficoltà nella programmazione e nella gestione della candidatura per l'accesso alle risorse del PNRR in questo settore di *policy*. Ciò ha determinato, nella primavera del 2022, l'esigenza di prorogare i termini dei bandi poiché le candidature presentate non avevano esaurito le risorse disponibili⁴⁵.

I nodi qui esposti che riguardano risorse, competenze e livelli di governo differenti. Complessivamente si tratta di uno scenario che probabilmente non sarà soggetto di modifiche almeno nel breve periodo, e che però sembra chiamare in causa l'importanza di interventi utili a **sostenere la capacità progettuale delle amministrazioni comunali e semplificare** quanto concerne la **componente amministrativo-finanziaria**.

3.4 L'accesso al nido, il prolungamento orario e la natura del servizio

Questo paragrafo è dedicato ad approfondire un aspetto che non ha influenzato direttamente l'attuazione del SPO per come è stata trattata nelle pagine precedenti, ma che permette di evidenziare come la relazione tra la domanda e l'offerta, quest'ultima mediata dai criteri di accesso al Nido, possa diversamente caratterizzare la natura del servizio.

L'analisi dei regolamenti nei nidi comunali permette di identificare i criteri utilizzati per la definizione delle graduatorie che le amministrazioni redigono nel caso la domanda superi i posti disponibili dell'offerta e di formulare alcune ipotesi sui possibili esiti. È opportuno precisare che gli aspetti che vengono di seguito evidenziati non caratterizzano esclusivamente i Comuni coinvolti nel SPO ma il servizio Nido in generale – tanto a livello Regionale quanto a quello Nazionale – la cui variabile configurazione, derivante da legittime scelte a livello comunale, può determinare differenti funzioni del servizio e disuguaglianze locali nella cura dell'infanzia⁴⁶.

A livello generale, le differenze tra i regolamenti che definiscono le modalità di redazione delle graduatorie per l'accesso al Nido, possono riguardare cosa è stato scelto di valorizzare con riferimento ad una specifica area tematica (es. lo stato di occupazione e/o disoccupazione), come le aree tematiche vengono declinate in elementi osservabili (es. presenza di fratelli minori di tre anni vs presenza di fratelli in genere, durata dell'impegno lavorativo), e *quale metodo*

⁴⁵ Sabatinelli, 2022.

⁴⁶ Per un approfondimento si rimanda, tra gli altri, a Andreotti e Sabatinelli (2005) e Fazzini e Nava (2016).

(punteggio o priorità) di valutazione viene utilizzato in relazione a ciascuna caratteristica osservabile.

La definizione delle **priorità** o l'assegnazione di **punteggi** in presenza di particolari caratteristiche del minore e/o della famiglia possono però produrre esiti differenti: la somma dei punti associati alle rispettive caratteristiche rende possibile che famiglie diverse si collochino in graduatoria nella stessa posizione mentre attraverso una priorità la richiesta di una famiglia viene inserita in una posizione difficilmente superabile da altre. Le amministrazioni comunali possono ricorrere a entrambi i meccanismi, in alcuni casi in combinazione tra loro: dopo aver stabilito alcune priorità (es. residenza nel Comune, situazioni di disabilità, segnalazione dai servizi sociali) la graduatoria viene determinata tramite l'assegnazione di punteggi rispetto a specifiche caratteristiche.

Le dimensioni rispetto alle quali vengono definiti i punteggi in linea generale fanno riferimento alla composizione del nucleo familiare, alla condizione occupazionale e alla presenza di situazioni di disagio; è possibile che si tenga conto della condizione economica della famiglia, utilizzando quindi l'ISEE⁴⁷ non solo per definire la compartecipazione alla spesa ma come strumento utile alla definizione della graduatoria.

Ciascuna dimensione può poi essere articolata in modalità molto differenziate. Rispetto, ad esempio, alla composizione del nucleo familiare in alcuni casi è semplicemente previsto di considerare la presenza o meno di fratelli o sorelle del minore mentre in altri casi è riconosciuta una differente premialità in base al numero di fratelli/sorelle e/o della loro età. Per valorizzare la necessità della famiglia di assistere dei familiari è possibile rilevare criteri anche molto diversi tra loro che prestano attenzione alle condizioni di *handicap*, non autosufficienza e invalidità civile: i criteri impiegati possono quindi intercettare persone in condizioni diverse, talvolta sommandoli ad altri parametri (età, deficit nella comunicazione, etc.).

A questi elementi di eterogeneità si aggiunge la diversa definizione impiegata per identificare la famiglia: ad esempio possono essere considerata esclusivamente la famiglia anagrafica – presenza di persone conviventi legate da vincolo di parentela – mentre in altri casi si fa riferimento al nucleo familiare, includendo persone che non hanno legami di parentela, oppure che non coabitano (può essere il caso dei nuclei monogenitoriali).

A definire la graduatoria è quindi la sommatoria dei diversi punteggi assegnati con riferimento alle diverse aree tematiche (es. composizione famiglia, compiti di cura, presenza/assenza di parenti, etc.) in combinazione con il tipo di famiglia che richiede il servizio.

Qui di seguito prestiamo particolare attenzione esclusivamente all'area tematica della condizione lavorativa. Si tratta in generale di un'area dove è possibile rilevare una discreta articolazione dei criteri utili all'assegnazione dei punteggi; ad esempio, talvolta può essere valutata la situazione individuale oppure possono essere assegnati punteggi nei casi in cui la condizione di occupazione si verifica per entrambi i genitori. Anche se da un punteggio assegnato alla coppia (es. entrambi genitori lavoratori) è possibile dedurre il punteggio per ciascun componente, è opportuno sottolineare che l'adozione di criteri individualizzati può però essere più facilmente integrata con ulteriori criteri specifici formulando ad esempio distinzioni tra occupazioni *full-time* e *part-time*, prevedendo fasce di punteggio legate all'orario

⁴⁷ Nel calcolo dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) si tiene conto della natura e dell'ammontare del reddito e del patrimonio nonché del numero di componenti del nucleo familiare, e risulta dalla somma del reddito più il 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare.

di lavoro, per casi di pendolarismo, lavoro su turni o per assenze prolungate da casa dovute al lavoro. Alcuni Comuni, ad esempio, possono non attribuire punteggi se un componente della famiglia non lavora, determinando così l'esclusione del nucleo familiare dalla graduatoria; altri Comuni, al contrario, possono impiegare criteri e loro combinazioni in modi più raffinati valutando, ad esempio, la condizione di disoccupazione solo in presenza di precise condizioni formali (dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro) oppure valorizzando l'iscrizione a un corso di formazione/universitario.

I diversi criteri impiegati per valorizzare le condizioni potrebbero però non essere sempre in grado di cogliere le diverse forme che oggi caratterizzano la partecipazione al mercato del lavoro: è il caso, ad esempio, di quelle situazioni lavorative con instabilità contrattuale e che potrebbe portare a valutare come "inoccupazione" un momento di transizione tra contratti diversi

La tabella seguente riporta, a titolo esemplificativo, i criteri adottati relativamente alla sola dimensione della condizione occupazionale in tre Comuni, diversi per classe dimensionale e che hanno beneficiato del finanziamento del SPO, così che sia possibile considerare i diversi gradi di dettaglio con i quali viene articolata la condizione lavorativa.

È opportuno considerare che l'effettivo accesso al Nido dipende non solo dalla particolare definizione dei criteri di accesso e dalla loro sommatoria nelle diverse aree tematiche (es. condizione lavorativa, famiglia, compiti di cura, etc.) ma anche dall'effettiva presenza e dall'intensità della domanda, nonché dalle sue specifiche caratteristiche.

Nei casi in cui la domanda sia inferiore ai posti disponibili è probabile che le amministrazioni non ricorrano alle graduatorie; al contrario, nei casi in cui la domanda è superiore ai posti disponibili e, ad esempio, è molto omogenea per caratteristiche, è probabile che per stilare la graduatoria si debba ricorrere anche all'ordine cronologico nella presentazione delle domande.

Tra questi due estremi, nel caso la domanda superi i posti disponibili e quindi sia necessario ricorrere alla graduatoria, in ragione della diversa articolazione dei criteri, è possibile che famiglie con caratteristiche analoghe vengano valutate in modo differente da Comune a Comune oppure che famiglie molto diverse ricevano, in un Comune, lo stesso punteggio a causa della debole capacità dei criteri di intercettare queste differenze.

In conclusione, in ragione dei diversi criteri d'accesso, dell'intensità e delle caratteristiche della domanda, possono potenzialmente prodursi risultati molto diversi, anche tra Comuni limitrofi. E, di conseguenza, la combinazione tra la domanda e i criteri di accesso possono potenzialmente incidere e caratterizzare qualitativamente il servizio Nido, ed eventualmente anche gli esiti del SPO. Ad esempio:

- se una amministrazione favorisce la coppia con entrambi i genitori lavoratori e solo in ultima istanza, quella dove solo un componente è occupato, allora è probabile che anche i servizi accessori, come il *pre-post* nido, saranno rivolti a questo nucleo familiare: in questo caso il servizio offrirà quindi cura e custodia dei figli di chi lavora, secondo una funzione prevalentemente **sostitutiva** delle figure famigliari;
- se, al contrario, viene privilegiata la coppia dove un genitore è in cerca di occupazione, ed alla stessa viene anche offerto l'accesso al *pre-post* nido, allora potremmo dire che il servizio svolgerà una funzione prevalentemente di **sostegno**, generalmente orientata

ad alleggerire i diversi carichi familiari e quindi, in questo caso, a facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro di chi è disoccupato.

TAB. 3.3 ARTICOLAZIONE DEI CRITERI RELATIVI ALLA "CONDIZIONE OCCUPAZIONALE"

Comune	Criteri
<p>Comune grande [oltre i 20.000 abitanti]</p>	<p>1) Se nel nucleo familiare sono presenti entrambi i genitori del bambino per il quale si richiede l'iscrizione:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ entrambi i genitori lavorano o sono studenti (40pt.); ✓ entrambi i genitori lavorano e hanno una condizione lavorativa disagiata (lavoro su turni/distanza abitazione-luogo di lavoro superiore a 30 Km) (60pt.); ✓ entrambi i genitori lavorano e solo uno ha una condizione lavorativa disagiata (lavoro su turni/distanza abitazione-luogo di lavoro superiore a 30 Km) (50pt.); ✓ entrambi i genitori sono privi di occupazione (30pt.); ✓ un genitore lavoratore/studente e un genitore privo di occupazione (35pt.); ✓ un genitore lavoratore con condizione lavorativa disagiata (lavoro su turni/distanza abitazione-luogo di lavoro superiore a 30 Km) e un genitore privo di occupazione (45pt.); <p>2) Se nel nucleo familiare è presente un solo genitore o se vi è un unico genitore co-abitante:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ genitore lavoratore/studente (40pt.) ✓ genitore lavoratore con condizione lavorativa disagiata (lavoro su turni/distanza abitazione-luogo di lavoro superiore a 30 Km) (60pt.) ✓ genitore privo di occupazione (30pt.)
<p>Comune medio [tra i 5.001 e i 20.000 abitanti]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrambi o l'unico genitore lavorano a tempo pieno (5pt.); ✓ Un solo genitore lavora a tempo pieno (2pt.); ✓ Un genitore è studente (1pt.); ✓ Un genitore lavora part-time (1pt.); ✓ Un genitore è disoccupato (0pt.); ✓ Entrambi i genitori sono disoccupati (0pt.); ✓ Lontananza del posto di lavoro senza rientro serale (2pt.); ✓ Lontananza del posto di lavoro oltre Km 60 (andata-ritorno) (1pt.).
<p>Comune piccolo [fino a 5.000 abitanti]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Per ogni genitore lavoratore a tempo pieno (almeno 35 ore) (4pt.); ✓ Per ogni genitore lavoratore con orario di lavoro part-time da 21 a 34 ore (3pt.); ✓ Per ogni genitore lavoratore con orario di lavoro part-time inferiore a 20 ore (2pt.); ✓ Per ogni genitore studente con obbligo di frequenza (almeno 25 ore settimanali, saranno considerati solo i corsi di Scuola Pubblica, Parificata o Pareggiata dell'obbligo, di Media Superiore o Università limitatamente alla prima laurea) (3pt.).

Fonte: Comuni beneficiari del SPO

In assenza di specifiche informazioni sulle caratteristiche della domanda (e di quella esclusa tramite graduatoria), e sulle modalità di accesso al servizio Nido, non è possibile dire se, anche grazie al beneficio offerto dal sostegno al prolungamento orario, sia stato eventualmente facilitato l'ingresso delle donne (inoccupate) nel mercato del lavoro – grazie quindi a una funzione di sostegno offerta dal servizio – oppure – grazie ad una funzione sostitutiva – sia stata esclusivamente facilitata la partecipazione al mercato del lavoro di chi è già in condizione di occupazione.

Capitolo 4

CONCLUSIONI

L'intervento di "Sostegno al prolungamento orario servizi per la prima infanzia a titolarità comunale", finanziato con le risorse del Fondo sociale europeo 2014-2020, ha lo scopo di ampliare l'offerta dei servizi per la prima infanzia destinata ai nuclei familiari con minori di età compresa fra i 3 mesi e i 36 mesi, attraverso l'assegnazione di contributi utili a favorire l'ampliamento orario dei servizi educativi (Nido, Micro-Nido e sezioni Primavera) a gestione pubblica in Piemonte.

L'intervento, promosso dal 2021 a luglio 2022, ha reso possibile l'accesso gratuito alla rete dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso l'erogazione di un contributo a copertura dei costi di frequenza aggiuntiva negli orari *pre* e *post* nido.

I **Comuni beneficiari** dell'intervento sono stati **50** su 194 potenziali. **Hanno usufruito del servizio 700 bambini, pari al 27% degli iscritti** nelle strutture dei Comuni beneficiari.

L'intervento è stato attuato durante l'**anno scolastico 2021/22**, anno **caratterizzato ancora** da incertezze, difficoltà e timori derivanti dalla pandemia da **Covid-19** e che hanno influenzato i margini di azione degli enti gestori dei servizi e, anche in corso d'opera, le modalità organizzative delle famiglie nella gestione dei tempi di lavoro e di cura.

Le amministrazioni comunali beneficiarie dell'intervento e coinvolte nell'indagine hanno riscontrato particolari difficoltà a partire dalle quali è possibile formulare alcuni suggerimenti in relazione a:

- la **programmazione delle risorse economiche e del conseguente impegno del personale** da coinvolgere nell'intervento. La definizione della **graduatoria degli ammessi al finanziamento entro la primavera** renderebbe possibile l'iscrizione nel bilancio delle risorse assegnate e agevolerebbe – soprattutto per i Comuni che esternalizzano il prolungamento orario – l'organizzazione e quindi l'ottimale erogazione del servizio nell'anno scolastico successivo;
- la **relazione tra il flusso di utenti e la modalità di riconoscimento dei costi**. L'esigenza delle famiglie è di usufruire di un servizio con orari flessibili (in ingresso e in uscita), esigenza che è entrata in collisione con una modalità di **riconoscimento della spesa vincolata alla registrazione delle presenze** per estese durate temporali;
- la **gestione amministrativa** e gli **strumenti per la rendicontazione** che, sebbene non sembrano porre vincoli così stringenti da determinare la rinuncia dei Comuni dal partecipare in futuro all'iniziativa regionale, potrebbero essere migliorate attraverso una **più accurata informazione e semplificazione**;
- la **progettazione dell'intervento** e la gestione delle **risorse per l'attuazione**, che richiedono competenze di carattere amministrativo-contabile ma anche di natura educativa; queste potrebbero essere più deboli nei Comuni di piccole dimensioni, quegli stessi che in quota relativamente minore hanno beneficiato dell'iniziativa di SPO.

Il **sostegno della capacità progettuale delle (piccole) amministrazioni comunali e la semplificazione**, laddove possibile, **della componente amministrativo-finanziaria** potrebbe agevolare, se non anche aumentare, la partecipazione ad altre analoghe iniziative.

In assenza di informazioni sulle caratteristiche della domanda, e sulle modalità di accesso al servizio Nido, non è possibile dire se, anche grazie al beneficio offerto dal sostegno al prolungamento orario, sia stato prevalentemente facilitato l'ingresso delle donne (inoccupate) nel mercato del lavoro oppure se sia stata esclusivamente sostenuta la partecipazione al mercato del lavoro di chi è già in condizione di occupazione.

Normativa e documentazione

Deliberazione della Giunta Regionale 14 maggio 2021, n. 2-3210, POR FSE 2014/2020, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Priorità 9iv, Ob. Specifico 8, Azione 1, Misura regionale 2. *Atto di Indirizzo* per l'attuazione di una misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi educativi per la prima infanzia a titolarità comunale. Spesa complessiva di Euro 12.000.000,00.

Determinazione dirigenziale 15 luglio 2021, n. 394/A1500/A2021, POR FSE 2014/2020, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Priorità 9iv, Ob. Specifico 8, Azione 1, Misura regionale 2. D.G.R. n. 2-3210 del 14/05/2021- *Approvazione dell'Avviso pubblico* [di finanziamento] per l'attuazione di misura di sostegno al prolungamento orario dei servizi educativi per la prima infanzia a titolarità comunale. Accertamento e prenotazione di impegno su capp.li vari bilancio gestionale 2021-2023, annualità 2021 e 2022

Determinazione dirigenziale 682/A1500A/2021, POR FSE 2014/2020, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Priorità 9iv, Ob. Specifico 8, Azione 1, Misura regionale 2 - D.G.R. n. 2-3210 del 14/05/2021- *Approvazione elenco delle domande ammesse a contributo* presentate in attuazione del bando per la realizzazione di una misura di sostegno al prolungamento orario per il sostegno dei servizi educativi per l'infanzia a titolarità comunale di cui alla Determinazione Dirigenziale n.394/2021 - Impegno della somma di Euro 3.140.020,00 su capp.li vari bilancio gestionale 2021-2023, annualità 2021 e 2022.

Elenco moduli finanziati, Bando prolungamento orario nidi 2021, documento regionale interno

Elenco comuni finanziati, Bando prolungamento orario nidi 2021, documento regionale interno

Bibliografia

Andreotti A., Sabatinelli S., (2005), *Italia. Disuguaglianze locali nella cura dell'infanzia*, in «La Rivista Italiana delle Politiche Sociali», n. 4, Roma, Ediesse.

Fazzini O., Nava L., (2016), *Sui criteri di accesso ai servizi: il caso degli asili nido*, in «Politiche Sociali, Social Policies», n. 1, pp. 123-140

ISTAT, (2022), *Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d'insieme*.

ISTAT, (2022a), [L'effetto della pandemia sui Servizi educativi per l'infanzia in Italia. Indagine straordinaria sui Servizi educativi per l'infanzia - Anno educativo 2020/2021](#)

Pavolini E., Sabatinelli S., Vesan P., (2021), *I servizi di welfare in Italia alla prova della pandemia. Uno sguardo di insieme*, in «Politiche Sociali/Social Policies», n. 2, pp. 305-326

Sabatinelli S., Pavolini E., (2021), *Le politiche familiari fra servizi all'infanzia e conciliazione famiglia-lavoro ai tempi del Covid-19*, in «Politiche Sociali/Social Policies», n. 2, pp. 305-326

Sabatinelli S., (2022), *Le disparità nell'accesso ai servizi per l'infanzia*, in «il Mulino» n. 4, pp.78-86

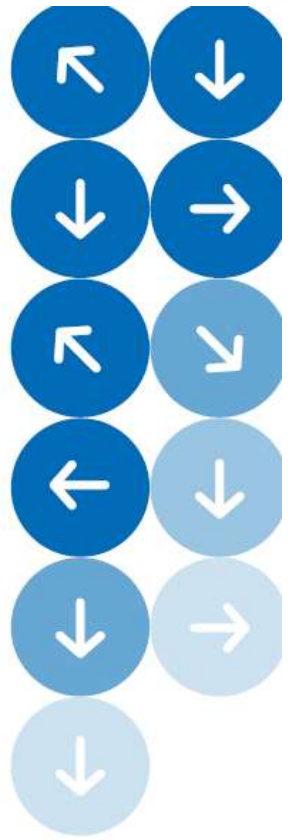
NOTE EDITORIALI

© 2023 IRES (marzo)
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it
www.sisform.piemonte.it

Si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

Ambiente e Territorio
Cultura
Finanza locale
Immigrazione
Industria e Servizi
Istruzione e Lavoro
Popolazione
Salute
Sviluppo rurale
Trasporti



IRES Piemonte
Via Nizza, 18
10125 TORINO
+39 0116666-461
www.ires.piemonte.it