

Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia: dati, analisi critica e prospettive

Sergio Govi – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Come è noto, da alcuni anni il settore intermedio dei servizi per l'infanzia è connotato da due tipologie di offerta riservate ai bambini di età compresa tra i due e i tre anni, collocate a scavalco tra nidi d'infanzia e scuole dell'infanzia. Parliamo di sezioni primavera e anticipi: due servizi tuttora in attesa di una più definita identità, per i quali è forse venuto il tempo per definirne, in modo più organico e strutturato, natura e collocazione all'interno del sistema 0-6 anni.

Si può stimare che attualmente si avvalgono di queste due offerte di servizio, complementari tra loro, 120-130 mila bambini in età compresa tra i 24 e i 36 mesi: 35-40 mila nelle sezioni primavera a vario titolo attivate e 85-90 mila iscritti in anticipo nelle scuole dell'infanzia.

Le sezioni primavera

La crisi finanziaria che ha colpito il Paese in questi ultimi anni ha lasciato il segno anche sui servizi per l'infanzia. In particolare, le sezioni primavera, il servizio educativo per bambini di 24-36 mesi, attivato dalla legge 296/2006 in via sperimentale dal 2007 sull'intero territorio nazionale, hanno vissuto nel 2012 un momento fortemente critico relativamente al contributo finanziario pubblico, con il rischio di vederne compromesso il prosieguo e lo sviluppo.

Un primo campanello d'allarme c'era già stato nel 2011, quando il Ministero dell'Istruzione, il principale finanziatore di quel servizio, aveva ridotto di circa un terzo il contributo previsto che si era, quindi, attestato intorno agli 11 milioni di euro. Anche gli altri due partner statali, il Dipartimento delle politiche per la famiglia e il Ministero del Lavoro, avevano ridotto il proprio apporto finanziario, contribuendo, soltanto il primo, con 5 milioni.

Non diverso era stato l'apporto finanziario delle Regioni, per le quali, tra l'altro, l'accordo triennale siglato in Conferenza unificata il 7 ottobre 2010 aveva previsto, inopinatamente, per la prima volta la facoltà, anziché l'obbligo, di contribuire al finanziamento del servizio. Era stata, comunque, la crisi incombente a ridurre l'apporto pubblico per il funzionamento delle sezioni primavera.

L'anno educativo 2012: anno orribilis

È stato il 2012, comunque, l'anno *orribilis* per il servizio educativo 24-36 mesi: nessun contributo da parte dei tre partner statali, contributi di entità varia da parte di talune regioni. Molte sezioni, soprattutto se aggregate a scuole dell'infanzia statali, non sono state in grado di assicurare il funzionamento del servizio. Altre lo hanno fatto,

esponendosi finanziariamente, nella speranza che il contributo statale, se pur in ritardo, sarebbe arrivato.

L'esperienza, in diversi casi, è stata interrotta e la sperimentazione ha continuato a fatica, operando in condizioni critiche.

E pensare che l'Accordo del 2010, il primo di durata triennale, prevedeva *"la valutazione e la messa a regime dell'esperienza realizzata, così da poterne individuare criteri di valorizzazione per l'eventuale stabilizzazione del servizio ..."*.

Sulla base di quell'Accordo, la ricostituita cabina di regia nazionale aveva avviato da subito un monitoraggio delle esperienze, affidandone la realizzazione al Ministero dell'Istruzione. Ne era emerso un quadro complessivo interessante, contrassegnato da potenzialità di sviluppo e da criticità che sarebbero servite ad avviare a regime l'esperienza nella prospettiva della stabilizzazione del servizio educativo. La drastica riduzione dei contributi finanziari ha, invece, spostato l'obiettivo del potenziamento e della qualificazione del servizio a quello della mera sopravvivenza dell'esperienza.

Pur nella criticità della situazione, dal territorio continuavano tuttavia a venire segnali positivi di consenso per il servizio e di domanda da parte di famiglie e amministrazioni locali, in particolare nelle realtà prive o gravemente carenti di servizi per la prima infanzia.

Le proteste dei gestori e del personale educativo interessato hanno determinato una pressione sugli organi di Governo con prese di posizione di Associazioni e con interrogazioni parlamentari, facendo emergere una diffusa volontà di salvare l'esperienza e di rilanciare il servizio.

Il Parlamento ha approvato per il triennio 2013-15 uno stanziamento annuo di 12 milioni in carico al Ministero dell'Istruzione per il funzionamento delle sezioni primavera. La prima annualità per l'esercizio 2013 è stata erogata agli Uffici scolastici regionali, mentre diverse Regioni hanno concorso con proprie risorse al sostegno e alla prosecuzione dell'esperienza.

Il nuovo Ministro all'Istruzione, on. Maria Chiara Carrozza, in occasione della presentazione in Parlamento delle sue linee programmatiche, ha riservato uno spazio specifico alle sezioni primavera e, dopo avere ricordato che il ministero ha previsto lo stanziamento di 12 milioni di euro per il triennio 2013-2015, ha aggiunto: "ho l'intenzione di richiedere un incremento a 20 milioni a partire dall'anno 2015".

La crisi del servizio sembra, dunque, ormai superata; quanto meno, pur nell'esiguità dei fondi stanziati, sembra esserci stato un ritrovato senso di valore e una diffusa condivisione di proseguire nell'esperienza nella prospettiva di potenziarla e qualificarla.

Il Nuovo Accordo

Il ritrovato slancio si è concretizzato nel rinnovato Accordo in Conferenza unificata il 1° agosto 2013, preceduto da un aperto e fattivo confronto tra i soggetti istituzionali

interessati, Stato (Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro, Dipartimento delle politiche per la famiglia), Regioni e Anci.

Il nuovo Accordo ricalca sostanzialmente gli accordi precedenti che si sono susseguiti dal 2007 in poi. Meritano, tuttavia, attenzione alcune modifiche e integrazioni apportate al nuovo testo, a cominciare dal documento-appello, parte integrante dell'Accordo stesso, rivolto al Parlamento per la stabilizzazione delle sezioni primavera, considerato come servizio integrativo rilevante nel quadro dei servizi 0-6 anni.

*"...è assolutamente necessario uscire, dunque, da questa fase precaria e provvisoria, - recita tra l'altro il documento - pervenendo alla stabilizzazione del servizio, valorizzando le numerose buone pratiche emerse e sviluppando al meglio le potenzialità rilevate. Stabilizzare il servizio significa programmarne la diffusione sul territorio, sostenerne lo sviluppo in termini quantitativi e qualitativi, assicurarne il necessario sostegno finanziario, **e consentirne la necessaria programmazione sul territorio.***

*Un servizio sperimentale che si fa sistema richiede uno specifico intervento legislativo che, come leva strategica, potrebbe contribuire a favorire i processi di sviluppo sociale ed economico del Paese, soprattutto nelle aree maggiormente colpite dalla crisi. La Conferenza Unificata, convinta di tale scelta, chiede alle forze politiche di condividere siffatto obiettivo e di tradurlo quanto prima in norma **di legge.**"*

L'Accordo vero e proprio ha introdotto, tra l'altro, alcune modifiche:

- le Regioni concorrono al finanziamento del servizio, in misura discrezionalmente definita (nell'Accordo del 2010 il contributo era facoltativo):
- la tabella di ripartizione dei contributi statali è stata modificata, inserendo un parametro di 'premierità' a favore dei territori regionali che hanno istituito un maggior numero di sezioni;
- le intese regionali (USR e Regioni) definiranno criteri per regolamentare la contribuzione da parte delle famiglie;
- si sollecitano intese con le parti sociali per definire il profilo del personale docente/educatore e i criteri contrattuali uniformi.

Ci sono, dunque le premesse per ricominciare e traghettare il servizio educativo verso condizioni sicure.

Lo stallo e le difficoltà imposti dalla crisi potrebbero costituire un'opportunità per dare nuovo impulso allo sviluppo del servizio sul territorio, salvaguardandone i profili di qualità riconfermati dall'Accordo del 1° agosto 2013. A condizione, s'intende, che sia i soggetti istituzionali interessati (in primis le Regioni) sia il mondo politico vogliano tradurre concretamente in azioni positive la ritrovata consapevolezza dell'importanza di questo servizio educativo.

Il nuovo monitoraggio previsto dall'Accordo consentirà di fare il punto sullo stato attuale del servizio, sulle modifiche di distribuzione intervenute sul territorio, sulla mappa ridisegnata delle sezioni primavera e su ogni altra variazione prodotta dalla crisi finanziaria.

È probabile che l'eventuale riconfigurazione del servizio educativo risultante dal monitoraggio non abbia sostanzialmente ridotto l'entità della domanda. Si può quindi stimare che il numero di bambini iscritti alle sezioni primavera sia confermato in circa 25 mila unità, a cui vanno aggiunte una quota di iscritti in sezioni primavera non comprese tra quelle ufficialmente finanziate e una ulteriore quota di bambini frequentati sezioni-ponte (Lazio) o sezioni primavera (Emilia) già funzionanti fuori Accordo, per un totale parziale stimabile tra le 10 e le 15 mila unità che porta a considerare come complessiva dimensione attendibile un numero di iscritti pari a circa 35-40 mila unità.

Nell'obiettivo della stabilizzazione del servizio sarà necessario ricomprendere in un unico sistema, governato e controllato, le sezioni primavera a vario titolo funzionanti.

Gli anticipi

Non hanno risentito della crisi e, anzi, forse proprio per questo hanno confermato la tendenza all'incremento, gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia. Nei territori in cui insistono sia le sezioni primavera sia gli anticipi, i minori costi di frequenza possono avere indotto le famiglie di bambini nati nei primi mesi dell'anno ad optare per le iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia. Si tratta di una semplice ipotesi, ma quel che è certo è l'incremento costante che, dopo il ripristino (dpr 89/2009) della norma sugli anticipi (già abrogata dalla legge finanziaria 2007), il numero dei bambini iscritti anticipatamente alla scuola dell'infanzia ha avuto negli ultimi anni.

Nel 2005-06, prima dell'abrogazione dell'istituto dell'anticipo, i bambini anticipatari, iscritti in scuole dell'infanzia statali e paritarie erano stati pari a 71.871 unità. Nel 2009-10 erano stati 83.173, e l'anno dopo 85.992.

Nell'anno scolastico 2012-13, una rilevazione provvisoria aveva fatto registrare una presenza complessiva di 85.270 bambini iscritti in anticipo.

Nel confronto di valori assoluti tra gli anticipatari del 2010-11 (85.992 iscritti) e quelli del 2012-13 (85.270) sembra esserci una flessione (- 722 unità), ma se i dati vengono rapportati all'intera popolazione interessata dei treenni (nati rispettivamente nel 2008 e nel 2010) si può constatare che l'incidenza di bambini in anticipo è passata dal 15,4% del 2010 al 16% del 2012, con un conseguente incremento superiore a ½ punto in percentuale.

Mediamente si può ritenere che tra i nati del 2010 (532.865, secondo i dati ufficiali Istat) circa un bambino ogni sei (85.270) si avvale dell'istituto dell'anticipo. L'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia non è tuttavia omogeneo sul territorio nazionale. È infatti del 27,7% nelle scuole del Sud e del 25,4% nelle Isole. Si tratta di incrementi percentuali che, su quei territori fanno registrare, rispetto a due anni prima, una variazione in aumento superiore, rispettivamente, ad un punto o due in percentuale.

Anche il Centro nel 2012-13, con l'incidenza dell'11%, registra un lieve aumento in percentuale, mentre il Nord registra una lieve flessione.

Tasso di scolarizzazione dei bambini iscritti in anticipo (a.s. 2012-13)

Aree	nati 2010 (Istat)	Statali		Paritarie		Totale	
		Anticipi	%	anticipi	%	Totale anticipi	%
Nord Ovest	143.103	5.720	4,0%	8.482	5,9%	14.202	9,9%
Nord Est	97.160	2.905	3,0%	5.948	6,1%	8.853	9,1%
Centro	104.639	7.164	6,8%	4.304	4,1%	11.468	11,0%
Sud	128.777	25.120	19,5%	10.567	8,2%	35.687	27,7%
Isole	59.186	10.493	17,7%	4.567	7,7%	15.060	25,4%
Italia	532.865	51.402	9,6%	33.868	6,4%	85.270	16,0%

La difformità di gradimento territoriale riservata all'istituto dell'anticipo è determinata da almeno tre cause diverse: la cultura dell'anticipo, la disponibilità di posti per effetto del calo demografico, la mancanza di servizi per la prima infanzia.

Innanzitutto nell'area meridionale permane tuttora la cultura dell'accesso anticipato alla scuola, come avviene soprattutto nella scuola primaria, dove, nonostante le modifiche normative intervenute con l'analogo istituto dell'anticipo, permane il ricorso alle primine, pseudo classi prime organizzate in scuole dell'infanzia per preparare i bambini in età d'obbligo scolastico all'esame di idoneità alla seconda classe.

L'incidenza maggiore degli anticipi nella scuola dell'infanzia si registra in Calabria (il 37% dei nati nel 2010 in quella regione), in Campania, Molise e Basilicata (il 27,2%), in Puglia e Sicilia (26,1%). Di segno opposto la situazione degli anticipi in Emilia-Romagna (4,7%), Lombardia e Toscana (9%).

Il diverso andamento demografico che da anni caratterizza la popolazione scolastica italiana ha inciso in qualche modo anche sugli anticipi della scuola dell'infanzia. Nelle scuole meridionali sono risultati disponibili posti per nuovi iscritti, mentre al Nord, di norma, vi sono liste d'attesa per lo squilibrio tra domanda di iscrizione e disponibilità di posti.

Le disposizioni ministeriali in materia di iscrizioni scolastiche dispongono che l'accoglimento di anticipi sia subordinato a quello totale dei bambini in età. Per le scuole statali del Sud vi è anche il sospetto che venga, a volte, esercitata pressione per le iscrizioni dei bambini anticipatari al fine di salvaguardare gli organici del personale.

La mancanza di servizi per la prima infanzia, notoriamente più accentuata nelle aree meridionali, può contribuire a cercare soluzioni in surroga e meno costose dei nidi d'infanzia, quali la frequenza anticipata di scuole dell'infanzia.

All'interno del fenomeno degli anticipi c'è un aspetto patologico, probabilmente collegato alla riflessione precedente. La norma di legge fissa al 30 aprile il termine massimo di età per l'iscrizione anticipata. Ebbene il 6,7% di quegli anticipi è di bambini che i tre anni li hanno compiuti dopo tale termine. Si tratta prevalentemente di bambini iscritti in scuole paritarie e di scuole meridionali. In Calabria, ad esempio, sono complessivamente il 16% di tutti gli anticipatari iscritti (1.008 su 6.285, di cui 766 in scuole paritarie e 242 in statali).

Sul totale (1.666.686) di tutti i bambini iscritti nelle scuole dell'infanzia statali (1.025.992) e paritarie (640.694) i bambini anticipatori del 2012-13 rappresentano il 5,1%, con punte estreme che vanno dal 10,7% della Calabria all'1,6% dell'Emilia-Romagna. Se tale incidenza la si considera su tutte le annate presenti, si può ritenere che almeno il 15% dei bambini iscritti alle scuole dell'infanzia è in anticipo di un anno.

Al di là degli aspetti quantitativi e della loro distribuzione che evidenziano sperequazioni tra i territori, permane un interrogativo di fondo sugli anticipi: questo istituto normativo corrisponde, in termini di qualità, all'affermato obiettivo di offrire un servizio educativo effettivamente rapportato alle esigenze proprie dell'età di quei bambini?

C'è da dubitarne. Per questo si impone la necessità di una revisione normativa dell'istituto dell'anticipo secondo uno specifico progetto dedicato che, anche sull'esempio delle sezioni primavera, sia in grado di superare l'ambiguità del concetto stesso di anticipo per offrire un servizio qualificato, attento alle esigenze proprie dei bambini di quell'età anticipata.