



CITTA' DI TORINO

DIVISIONE SERVIZI EDUCATIVI

GUIDA AGLI INCONTRI DI CONSULTAZIONE

Verso un nuovo Sistema integrato dei servizi per l'infanzia

Le motivazioni del percorso di consultazione

Il Consiglio Comunale ha approvato, l'8 luglio 2019, una Mozione sulle "Linee di indirizzo per un nuovo sistema integrato dei servizi cittadini per l'infanzia" (allegata al presente documento) che impegna la Città a riprogettare e rilanciare i servizi, attivando un percorso di consultazione con le realtà pubbliche e private presenti nel territorio, le famiglie ed il personale comunale.

La Divisione Servizi Educativi ha quindi attivato un ampio programma di incontri con tutti i soggetti coinvolti, con l'intento di raccogliere contributi utili alla definizione del nuovo Sistema integrato cittadino. Con il personale educativo interno, inoltre, nei mesi di aprile e maggio scorsi era già stato avviato un percorso di riflessione su possibili prospettive per il futuro dei servizi educativi da 0 a 6 anni, da cui si sono raccolti interessanti spunti di lavoro.

Il presente documento

Il presente documento riporta in estrema sintesi alcune informazioni e riflessioni che si ritiene importante offrire ai soggetti consultati, per avere delle conoscenze di partenza comuni da cui far scaturire il confronto e favorire l'apporto costruttivo dei vari punti di vista.

Si compone di una prima parte relativa al quadro normativo europeo, nazionale e locale, da cui derivano le motivazioni di fondo per riprogettare, viene poi descritta nel secondo capitolo un'ipotesi di *governance* di un Sistema educativo integrato, ed infine vengono riportati i dati del contesto sia della popolazione 0-6 anni che del personale comunale.

1. Perché riprogettare?

Da tempo le indicazioni europee considerano i servizi educativi da 0 a 6 anni un segmento unitario (nei documenti sono chiamati ECEC, acronimo per *Early Childhood Education and Care services*), con una sua identità specifica, all'interno del percorso educativo e scolastico di bambine e bambini offerto e sostenuto dagli Stati membri. La Commissione europea evidenzia, infatti, come "l'accesso ai servizi educativi e di cura per l'infanzia, disponibili su base universalistica, di qualità elevata e inclusivi, rappresenti un vantaggio per tutta la popolazione"¹.

In coerenza con il quadro politico europeo, il Decreto Legislativo n. 65 del 2017, "Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni", ha introdotto alcune novità nel panorama organizzativo dei servizi. La norma prefigura un "Sistema Infanzia" realizzato attraverso progetti ispirati da medesimi principi pedagogici, con obiettivi educativi e formativi condivisi, e individua nei "Poli 0-6" un auspicabile modello di servizio integrato. Esso, inoltre, affida ai Comuni significative funzioni per la programmazione dell'offerta formativa (includendo le risorse, le capacità e competenze dei soggetti privati) e l'istituzione di nuovi Coordinamenti pedagogici territoriali.

Questo inquadramento fornisce l'occasione per il Comune di Torino di assumere la funzione di regia di una nuova *governance*, al fine di includere i diversi soggetti gestori nella costruzione delle politiche educative pubbliche. Aprirsi al confronto, conoscere e comprendere i diversi ambiti lavorativi e culturali in cui i servizi educativi sono oggetto di ricerca, studio, attuazione significa anche, per la Città, incrementare la propria autorevolezza nel sostenere la cultura dell'infanzia. La Mozione del Consiglio sopra citata costituisce un primo passo in questa direzione, verso un Sistema integrato dei servizi cittadini per l'infanzia, che assicuri un progetto pedagogico-organizzativo comune, garantisca la qualità dei servizi, la tutela dei lavoratori, l'adeguatezza alle necessità delle famiglie e la sostenibilità finanziaria.

Visione sistemica e apertura al confronto permettono inoltre di affrontare con nuovi approcci le importanti criticità che emergono dall'analisi dei dati del contesto cittadino e dall'attuale quadro organizzativo di nidi e scuole comunali, che viene riportato in sintesi negli ultimi paragrafi del presente documento. Questi rendono evidente come - con gli attuali vincoli normativi e finanziari - il futuro dei servizi comunali non risulti sostenibile nei prossimi anni, se non attuando le profonde innovazioni cui fa riferimento la Mozione stessa.

¹ A. Lazzari (a cura di), *Un quadro europeo per la qualità dei servizi educativi e di cura per l'infanzia: proposta di principi chiave*, edizioni Zeroseiup, 2016.

2. Ipotesi per una nuova *governance* del Sistema Infanzia torinese

Nel futuro scenario diventa fondamentale il ruolo di *governance* della Città, che possa attrarre nello “spazio pubblico” gli altri attori dei servizi, per attivare sinergie e interazioni a diversi livelli e con funzioni differenziate.

È necessario quindi progettare l'infrastruttura e le modalità di funzionamento del nuovo Sistema integrato per i servizi per l'infanzia, che potrebbe articolarsi in:

- un **organismo cittadino per le politiche educative 0-6 anni**, allargato a tutti i soggetti interessati², con mandato di ampio respiro, in cui definire comuni linee progettuali dei servizi (dal punto di vista della qualità e della quantità). Tale organismo si occupa di condividere quadri conoscitivi e contributi scientifici, promuovere cultura dell'infanzia, orientare le politiche cittadine verso proposte innovative, ricerche e sperimentazioni. Inoltre elabora proposte per incrementare la qualità dei servizi e percorsi formativi integrati, mette in sinergia i diversi soggetti al fine di ottimizzare l'accesso ai servizi, attraverso l'analisi e la programmazione del rapporto tra domanda e offerta, tenendo conto delle diverse realtà territoriali. A questo livello, il Comune agisce in qualità di ente regolatore dei processi, facendo da garante rispetto agli stessi, e tutti i soggetti sono portatori di interessi e competenze, condividono dati e informazioni ed esercitano un potere di influenzamento rispetto alle politiche educative

- un livello di **coordinamento dei gestori di servizi 0-6**, quando necessario suddiviso per le due fasce d'età (0-3 e 3-6), che comprende tutti i soggetti gestori di servizi ad accesso pubblico³ e dà forma a quanto programmato a livello cittadino. In particolare promuove la condivisione dei principi della qualità pedagogico-organizzativa, predispone forme di monitoraggio su standard condivisi, definisce l'articolazione territoriale dell'offerta di servizi

- organismi di **coordinamento pedagogico integrato**: questo è il livello dove si incontrano le figure dei “coordinatori pedagogici”⁴ - su scala cittadina o per zone del territorio - al fine di elaborare orientamenti comuni per la progettazione pedagogico-educativa dei servizi, strumenti e modalità per il monitoraggio, la valutazione e verifica della qualità e definire piani formativi condivisi. È questo lo snodo che può realizzare l'unitarietà del Sistema integrato 0-6, sia sul piano organizzativo/gestionale che di cultura educativa, e il punto di partenza dei processi decisionali che trovano attuazione nei livelli superiori.

² Soggetti interessati: i Servizi Educativi della Città, le Circostrizioni, l'Ufficio Scolastico Regionale, i Servizi Educativi paritari, privati convenzionati, anche attraverso le loro associazioni di categoria, Organizzazioni Sindacali confederali, rappresentanti di genitori attraverso anche associazioni, Università, Fondazioni.

³ Responsabili di nidi/ scuole in gestione diretta, concessione o appalto, nidi accreditati, convenzionati, scuole dell'infanzia statali, paritarie/convenzionate.

⁴ Figure di coordinamento pedagogico dei diversi enti e soggetti gestori (Responsabili pedagogici, Coordinatori, insegnanti/educatori delegati da dirigenti scolastici/gestori).

3. Cosa è importante sapere: alcuni dati di contesto

3.1 L'offerta dei servizi e la popolazione 0-6

I servizi 0-3

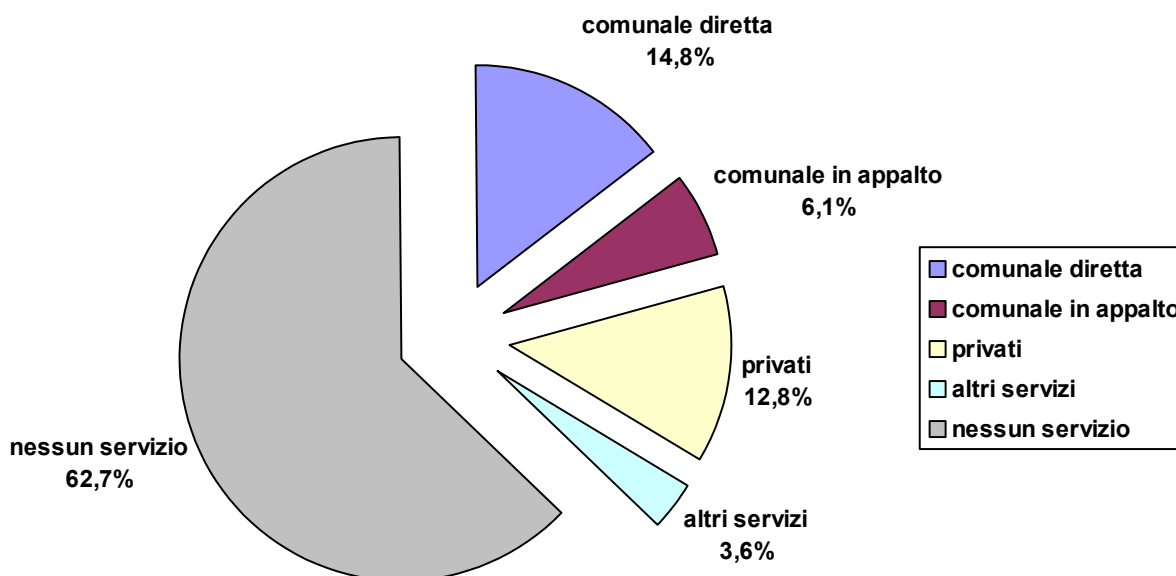
Nel territorio cittadino, l'offerta dei **nidi e micronidi nell'anno scolastico 2019/20** ammonta complessivamente a oltre 6.300 posti, pari al 33,7% delle bambine dei bambini nella fascia di età residenti a Torino al 31/12/2018 (18.798). Sono presenti, inoltre, altri servizi educativi per la fascia 0-3 (Sezioni primavera, Baby Parking e Nidi in famiglia) pari a circa 680 posti (3,6% della popolazione interessata).

I posti dei nidi e negli altri servizi per l'infanzia sono offerti da soggetti pubblici e privati con la seguente suddivisione:

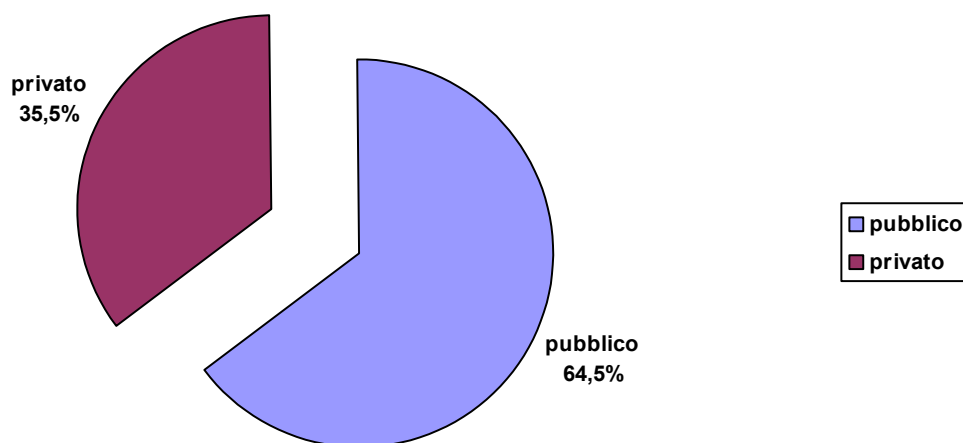
Gestione	Numero posti	Percentuale posti sulla popolazione (18.798)
Comunale diretta	2.783	14.8 %
Comunale in appalto	1.151	6.1 %
Privati*	2.403	12.8 %
TOTALE NIDI	6.337	33.7 %
Privati – Altri servizi	682	3.6 %
TOTALE	7.019	37.3 %

* La voce "Privati" comprende diverse tipologie (cfr. glossario in allegato)

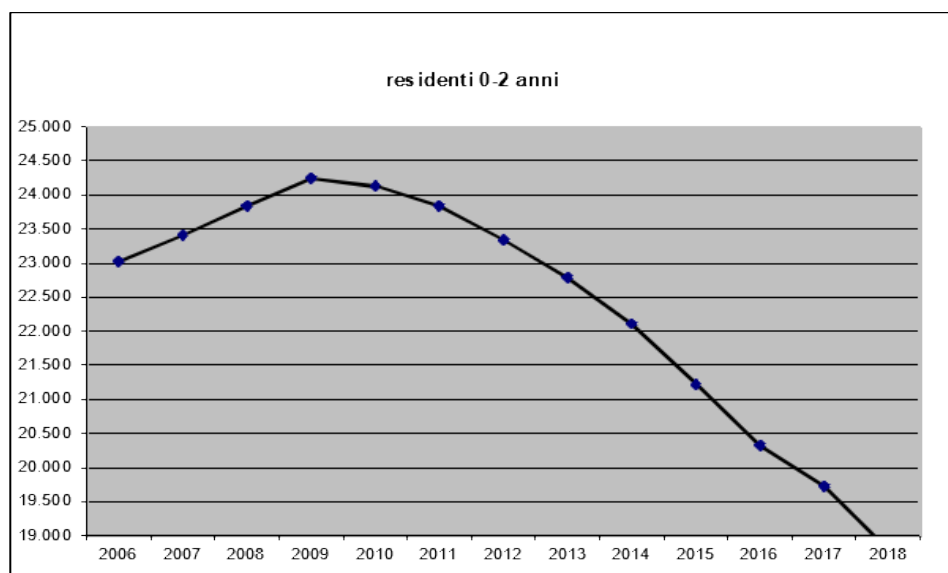
Pertanto, come si può evincere dalla tabella, i posti disponibili per il servizio nidi sono all'incirca 1 ogni 3 bambini/e residenti:



Dei 2.403 posti gestiti dai privati, 152 sono riservati ai bambini provenienti dalle graduatorie comunali. La percentuale di offerta sostenuta da risorse pubbliche è quindi pari al 64.5% sul totale dei posti.



Come si evince dal grafico successivo, dall'esame dei dati sulla popolazione 0-2 anni emerge una costante diminuzione delle/dei bambine/i.



Si segnala che da stime effettuate (e considerata inalterata l'attuale struttura della popolazione torinese) si può prevedere (rispetto al 31/12/2018) un ulteriore calo al 2022 di oltre 2400 bambini: quindi, la popolazione di riferimento dei nidi potrebbe scendere a circa 16.500 bambine e bambini.

Tale diminuzione di popolazione, tuttavia, potrebbe non comportare un corrispondente calo della domanda (soprattutto nel caso di azioni positive di sostegno alle famiglie) poiché, come visto prima, il servizio copre circa un terzo delle bambine e dei bambini in età.

I servizi 3-6

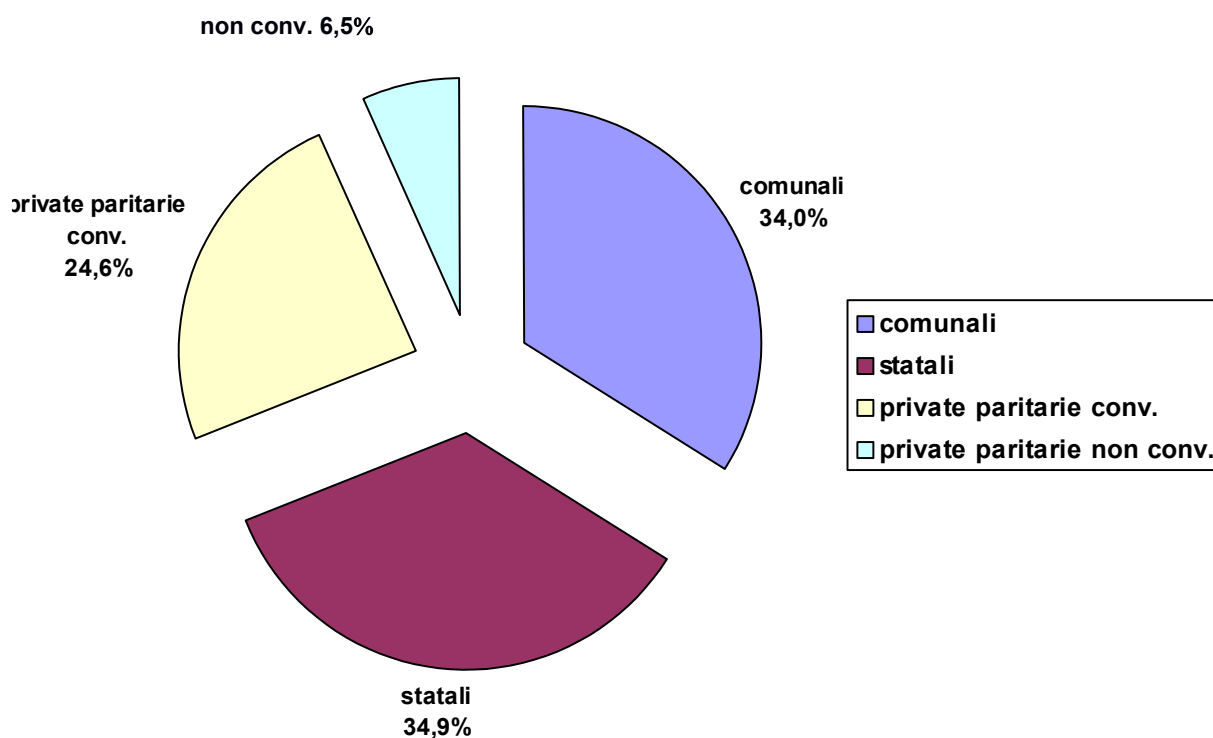
Nel territorio cittadino, l'offerta di scuole dell'infanzia nell'anno scolastico 2018/19 ammonta complessivamente a 21.343 posti (comprese tutte le scuole private paritarie). Tale dato supera il numero delle bambine dei bambini nella fascia di età considerata, residenti a Torino al 31/12/2018 (20.887).

I posti sono distribuiti nelle diverse forme di gestione come da tabella:

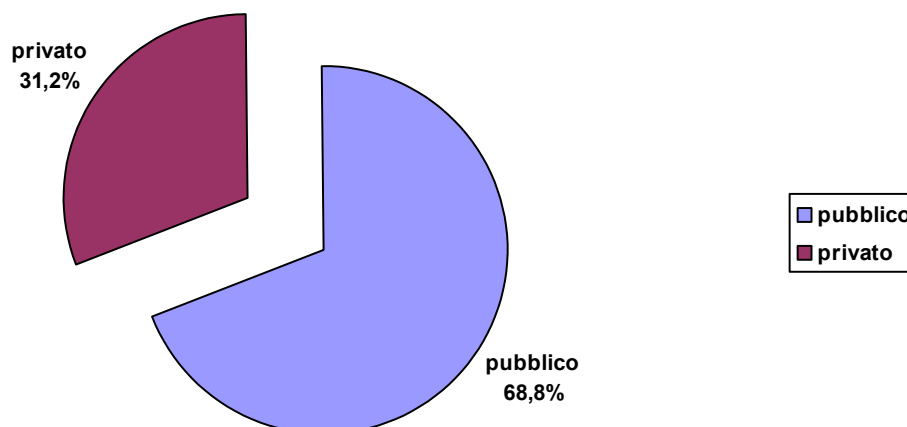
Gestione	Numero posti *	Percentuale posti sulla popolazione (20.887)
Comunale	7.248	34.7 %
Statale	7.439	35.6%
Private paritarie convenzionate	5.254	25.1%
Private paritarie non convenzionate	1.402	6.7%
TOTALE	21.343	102.1%

* Per le scuole statali e paritarie il dato è quantificato considerando 26 alunni per sezione

Pertanto, tutti i bambini e le bambine residenti possono accedere alla scuola dell'infanzia, oltre un terzo del totale può accedere ai servizi comunali. Infatti, la ripartizione dell'offerta rapportata alla popolazione residente della fascia di età 3-5 anni è la seguente:



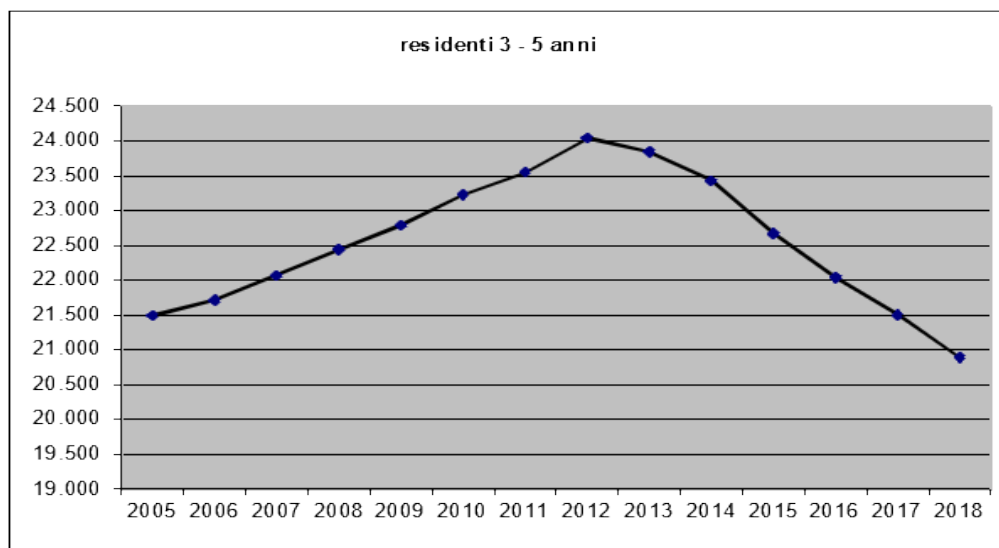
La percentuale di offerta gestita direttamente dal pubblico (Comune e Stato) è del 68.8% sul totale dei posti.



Nell'anno scolastico 2018/2019 il sistema (Comune – Stato – scuole paritarie private convenzionate) ha avuto 900 posti in eccesso in confronto alla domanda. La Città, per quanto di sua competenza, ha deciso quindi di procedere ad una razionalizzazione dell'offerta nell'anno scolastico 2019/20, agendo dove maggiori erano i posti in eccesso, con la chiusura di 3 sedi e la soppressione di alcune sezioni, per un totale di oltre 260 posti.

Nonostante ciò, ad oggi, non si registra una diminuzione dei posti in esubero, che restano invariati rispetto all'anno precedente.

Dall'esame dei dati sulla popolazione in età 3-5 anni, come per la fascia d'età 0-2, emerge una costante diminuzione delle bambine e dei bambini:



Si segnala che dalle simulazioni effettuate (e considerata inalterata l'attuale struttura della popolazione torinese) si può prevedere (rispetto al 31/12/2018) un ulteriore calo al 2022 di circa 2500 bambine e bambini⁵ in età di scuola dell'infanzia.

Quindi, data la tendenza demografica e la sostanziale corrispondenza tra posti offerti e bambini residenti, si può stimare che, per il 2022, anche l'insieme delle scuole dell'infanzia mostrerà un analogo esubero di circa 2500 posti.

⁵ La popolazione di riferimento delle scuole dell'infanzia potrebbe scendere a circa 18.500 bambine e bambini

3.2 Il Personale dei Servizi Educativi

La gestione dei Servizi Educativi risente, più di altri servizi comunali, di alcune specificità:

- l'età media del personale, in relazione al lavoro svolto, è piuttosto elevata: 50 anni per gli/le educatori/trici e 54 anni per gli/le insegnanti;
- annualmente le uscite anticipate dal servizio, con cambio di ruolo, coinvolgono circa l'1,5% del personale;
- il 25% del personale educativo usufruisce della legge 104/92 per sé o per propri familiari;
- circa l'8% delle educatrici ha limitazioni prescritte dal medico del lavoro che inibiscono l'assegnazione alla cura dei piccolissimi (lattanti).

Inoltre, per il funzionamento dei Servizi Educativi è parimenti importante il contributo delle diverse figure professionali dei Circoli didattici: gli assistenti educativi e le figure amministrative.

Assistenti educativi

Attualmente sono in servizio 402 assistenti educativi. A dicembre 2021 ne saranno in servizio 182 nella scuola infanzia e 154 nei nidi d'infanzia, per un totale di 336.

Prendendo a riferimento la tendenza degli ultimi anni, si può ipotizzare (con un calcolo per difetto) che di questi, oltre il 50% presenterà inidoneità allo svolgimento dei lavori più faticosi e, presumibilmente, oltre il 25% sarà totalmente inidoneo allo svolgimento del ruolo.

Personale amministrativo

Ad oggi, nei Circoli Didattici sono in servizio 69 dipendenti con funzioni amministrative, delle quali 23, nel triennio preso in esame, andranno in collocamento a riposo.

Pur con l'obiettivo di razionalizzare alcune attività amministrative, incentivare le procedure di digitalizzazione, richiedere il supporto di personale educativo, riconfigurare l'impianto organizzativo tra servizi centrali e quelli decentrati, è evidente che 46 persone in organico saranno insufficienti per svolgere le funzioni amministrative richieste nei Circoli (ad es.: gestione amministrativa del personale, gestione fondi/piccola cassa assegnati alle scuole, predisposizione richieste interventi, gestione iscrizioni bimbi estate, etc.).

Questa la situazione del personale al 1° settembre 2019:

SCUOLE DELL'INFANZIA				
TIPOLOGIA	Personale necessario	Di ruolo		N. SEZIONI
Insegnanti infanzia	552	511		276
Assistenti educativi*	224	217 (dei quali 60 con gravi limitazioni)		
NIDI D'INFANZIA				
TIPOLOGIA	Personale necessario	Di ruolo		N. ISCRITTI NIDO
Educatrici nidi	506	499		2783
Assistenti educativi*	185	125 (dei quali 55 con gravi limitazioni)		

* Una parte ulteriore del servizio di assistenza educativa è affidato a soggetti esterni con appalto di servizi

Nella tabella che segue è riportata la previsione dei collocamenti a riposo del personale in servizio per gli anni 2019-2021, tenute in considerazione le differenti opzioni previste dalla vigente normativa.

Collocamenti a riposo 2019-2021 (Riforma Fornero e “Quota 100”*) <i>(i dati si riferiscono al 31 dicembre di ogni anno)</i>				
DIPENDENTI	2019	2020		TOTALE GENERALE
Insegnanti infanzia	28	31		112
Educatrici nidi	9	11		46
Assistenti educativi	21	26		65
Amministrativi Circoli	10	6		23
TOTALE	68	74		246

* I pensionamenti previsti per il raggiungimento di “quota 100” sono stati calcolati ipotizzando che ne fruirà il 30% degli aventi diritto (come sta succedendo attualmente)

Prospettive sul fabbisogno di personale docente

Una delle principali criticità della gestione dei Servizi Educativi, più volte sottolineata dai genitori e dal personale medesimo, riguarda la difficoltà e la fatica nell’offrire servizi di qualità, dovute alla cronica insufficienza di personale di ruolo ed alle conseguenze che ciò comporta: l’eccessivo utilizzo di personale precario impedisce una continuità anche minima a volte delle figure di riferimento per bambine/i e famiglie, rende difficile progettare ed investire su percorsi formativi a lungo termine.

L’obiettivo di qualità del servizio e del lavoro che si potrà assumere è di iniziare l’anno scolastico con una percentuale assai ridotta di posti vacanti da coprire con personale a tempo determinato (si ipotizza un massimo del 3%): bisogna considerare, infatti, che mediamente già circa il 9% del personale si assenta in corso d’anno per motivi di salute o altri gravi motivi e si verificano pensionamenti ed altri distacchi dal servizio che richiedono ulteriori sostituzioni precarie.

In questa prospettiva, conformemente a quanto delineato dalla citata Mozione del Consiglio Comunale, il perimetro di minima dei servizi gestibili direttamente si definisce in relazione al personale di ruolo presente al 1° settembre di ogni anno, aumentato di non più del 3% di personale precario, come illustrato nelle tabelle seguenti in cui:

- il numero di insegnanti, educatori, educatrici in ruolo, al 1° settembre 2020 e 2021, è calcolato tenendo conto delle previsioni dei pensionamenti e stimando (sulla base dell’andamento degli ultimi anni) le dimissioni di insegnanti ed educatori/educatrici per passaggio alle scuole statali, nonché il distacco (passaggio ad altre funzioni) per motivi di salute;
- sono calcolate le/i 35 insegnanti che saranno assunte/i nel febbraio 2020 secondo quanto previsto nel piano delle assunzioni della Città, per le/i quali il concorso è già stato bandito;
- per l’anno scolastico in corso (2019/2020) si evidenzia la situazione attuale (8,1% di copertura posti vacanti con precariato nelle scuole dell’infanzia e 1,5% nei nidi);
- per gli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022 vengono indicati:
 - a) il numero del personale di ruolo (insegnanti scuola dell’infanzia e educatori/educatrici nidi d’infanzia) in servizio al netto di nuove assunzioni
 - b) la determinazione del numero dei posti rimasti vacanti da coprire con personale precario in una percentuale non superiore al 3% del personale a tempo indeterminato
 - c) il totale del personale a disposizione al netto di nuove assunzioni
 - d) le sezioni/posti offerti al netto di nuove assunzioni

- e) il numero del personale da assumere per garantire l'attuale offerta (276 sezioni nella scuola dell'infanzia e 2.783 posti nei nidi d'infanzia)
 - f) i posti/sezioni da garantire seguendo il calo demografico (mantenendo la percentuale attuale di gestione comunale che si attesta per i nidi al 14,8% e per le scuole dell'infanzia al 33,3% nel 2020/21 - dopo il passaggio alla gestione statale delle 9 sezioni già programmate)
 - g) il corrispondente personale da assumere per mantenere l'offerta comunale in questa percentuale di offerta sul totale
- non si è considerata la possibile influenza sugli organici dell'età del personale ancora in servizio (come da successivo punto).

Scuole dell'infanzia							
	a)	b)		d)	e)	f)	g)
ANNO SCOLASTICO	INSEGNANTI DI RUOLO <i>(al 1° settembre di ogni anno)</i>	POSTI VACANTI <i>(dal 2020/21 nel limite del 3% del personale in ruolo, da coprire con personale precario)</i>		Sezioni funzionanti senza nuove assunzioni	Personale da assumere per garantire l'attuale offerta (276 sezioni)	Sezioni da garantire seguendo il calo demografico <i>(mantenendo la percentuale attuale del 33,4 di gestione comunale)</i>	Personale da assumere per mantenere l'offerta di cui alla colonna f)
2019/2020	511	41		276			
2020/2021	491	14		252	47	267	29
2021/2022	429	12		220	64	257	44

Nidi d'infanzia							
	a)	b)		d)	e)	f)	g)
ANNO SCOLASTICO	EDUCATRICI/ EDUCATORI DI RUOLO <i>(al 1° settembre di ogni anno)</i>	POSTI VACANTI <i>(dal 2020/21 nel limite del 3% del personale in ruolo, da coprire con personale precario)</i>		Posti offerti senza nuove assunzioni	Personale da assumere per garantire l'attuale offerta (2.783 posti)	Posti da garantire seguendo il calo demografico <i>(mantenendo la percentuale attuale del 14,8 di gestione comunale)</i>	Personale da assumere per mantenere l'offerta di cui alla colonna f)
2019/2020	499	7		2.783			
2020/2021	477	14		2.700	15	2.668	0
2021/2022	446	13		2.524	32	2.530	1

3.3 Età lavorativa

La situazione del personale educativo e scolastico che opera nei nidi e nelle scuole dell'infanzia della Città è fortemente influenzata, come già accennato, dal fenomeno dell'innalzamento dell'età. Già oggi tale fenomeno è molto evidente, ma lo sarà ancor di più nel 2021 (**dati al 31/12/2021**).

In particolare, stante i dati attualmente disponibili:

- le/gli insegnanti di scuola dell'infanzia comunali (comprese le insegnanti di sostegno e di religione), saranno 419, delle quali **84** con età compresa fra i **61 e i 67** anni (corrispondente al **20%** del totale), **196** con età compresa tra **56 e 60** anni (corrispondente al **46 %** del totale);

- le/gli educatrici/educatori dei nidi d'infanzia comunali saranno 418, dei quali **41** con età compresa fra i **61 e i 67** anni (corrispondente al **9%** del totale), **106** con età compresa tra i **56 e 60 anni** (corrispondente al **24%** del totale);

- le/gli assistenti educative/i, stante i dati attualmente disponibili, saranno 336, dei quali **116** con età compresa fra i **61 e i 67** anni (corrispondente al **35,5%** del totale), **130** con età compresa tra i **56 e i 60** anni (corrispondente al **38,5 %** del totale).

