



TRANSATLANTIC FORUM ON INCLUSIVE EARLY YEARS

INVESTING IN THE DEVELOPMENT OF YOUNG CHILDREN FROM MIGRANT AND LOW-INCOME FAMILIES

Azioni a supporto del progetto TFIEY

A servizio dei bambini: le risorse professionali ed economiche nei servizi per l'infanzia

Idee condivise 2/2013

La serie "Idee condivise" raccoglie i materiali presentati ai seminari nazionali organizzati dalla Compagnia di San Paolo e dalla Fondazione E. Zancan onlus nell'ambito del progetto TFIEY. Il secondo seminario si è svolto a Padova nei giorni 21-22 maggio 2013 sul tema: "Servizi per la prima infanzia: risorse professionali ed economiche". "Idee condivise" 2/2013 raccoglie in contributi presentati e discussi al seminario.

Gruppo di coordinamento del progetto:

Cinzia Canali, Roberto Maurizio, Antonella Ricci, Marzia Sica, Tiziano Vecchiato

Quaderno a cura di:

Cinzia Canali, Marzia Sica

© Compagnia di San Paolo e Fondazione Emanuela Zancan onlus

In Italia il progetto è promosso e sostenuto dalla



ISBN 978-88-88843-72-8

Fondazione Emanuela Zancan onlus

Via Vescovado, 66

35141 Padova

tel. 049663800

fax 049663013

email: fz@fondazionezancan.it

www.fondazionezancan.it

Agosto 2013

In Italia il progetto è promosso da



in collaborazione con Fondazione Zancan
Onlus - Centro Studi e Ricerca Sociale



Indice

Sezione 1 - A garanzia dei bambini

<i>La formazione degli operatori per l'infanzia in un'ottica di tutela dei diritti delle persone di minore età</i>	p.	9
a cura di <i>Margherita Brunetti</i>		
<i>L'operatore dei servizi come operatore socio-educativo e promotore di reti di comunità: skills e competenze</i>	»	13
<i>Laura Anzideo</i>		
<i>Un processo di analisi del benessere/malessere di bambini e famiglie e la costruzione di processi di promozione e sviluppo territoriale</i>	»	17
<i>Fondazione Paideia onlus</i>		
<i>Percorsi e fattori di deprivazione dell'infanzia: un tentativo di prevenzione e promozione</i>	»	25
<i>Francesco Belletti</i>		

Sezione 2 – Le istituzioni nazionali, regionali e locali

<i>Azioni strategiche del Dipartimento per le politiche della famiglia nell'area delle politiche per la prima infanzia</i>	»	33
<i>Roberta Ceccaroni</i>		
<i>Investire nell'infanzia: un focus sui servizi</i>	»	37
a cura di <i>Francesca Carta</i>		

***Il supporto offerto dai Comuni alle famiglie con bambini piccoli:
asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*** p. 45

Roberta Crialesi

Il sistema di scelte strategiche complesse ed integrate per superare la povertà infantile e l'esclusione sociale: alcuni spunti sull'esperienza del Comune di Pistoia » 52

A cura di Federica Taddei

Servizi per l'infanzia a Castelnuovo del Garda » 59

Maurizio Bernardi

Servizi per la prima infanzia: risorse professionali ed economiche in Piemonte » 65

Marco Musso

Sezione 3 - Servizi e operatori

Competenze professionali del personale sanitario che opera con bambini stranieri » 73

Franca Fagioli, Marina Bertolotti

La cooperazione tra servizio sanitario pubblico e fondazioni nella rete delle risorse professionali ed economiche per la prima infanzia » 81

Silvio Venuti

Cooperative sociali e gestione partecipativa » 87

Claudia Fiaschi, Simonetta Martinelli

Il ruolo del servizio sociale professionale nell'accesso ai servizi per la prima infanzia » 95

Annunziata Bartolomei

La formazione degli assistenti sociali nell'ambito di un welfare generativo » 101

Elisabetta Neve

La professionalità dell'educatore dei servizi per la prima infanzia p. 107
Sonia Romagnoli

Sezione 4 – Indicazioni dalla ricerca

Esiti dell'ECEC e formazione degli educatori » 117
Susanna Mantovani

Dimensioni dimenticate nei sistemi educativi: wellbeing e wellbecoming dell'infanzia come impegno per lo sviluppo di società fiorenti e inclusive » 126
Marina Santi

La ricerca al centro » 131
Claudia Giudici

Il partenariato pubblico privato per la costruzione e gestione di asili nido » 137
Angelo Mari

Il passaggio dai servizi socio educativi alla scuola per l'infanzia: indicazioni normative e stato di attuazione in materia di "continuità educativa" e "sezioni primavera" » 145
Elena Innocenti



Sezione 1

A garanzia dei bambini



La formazione degli operatori per l'infanzia in un'ottica di tutela dei diritti delle persone di minore età

a cura di Margherita Brunetti

Funzionario dell'Ufficio dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'Adolescenza

1. Una premessa di contesto

L'Autorità da poco costituita, ha avuto subito tra i temi sotto attenzione i servizi per l'infanzia. Nonostante le difficoltà iniziali dovute al ritardo nell'approvazione del Regolamento di organizzazione (avvenuta solo a metà ottobre 2012), l'Ufficio dell'Autorità ha avviato approfondimenti, contatti e consultazioni proprio in questo settore a partire già dall'inizio della sua attività e ancor prima che venisse approvato il Regolamento stesso.

Il tema infatti risulta centrale in quanto strettamente legato a quello della tutela dei diritti delle persone di minore età. Come accertato in diversi studi di livello sia nazionale¹ che internazionale² e ribadito con forza dalla Commissione Europea³, l'accesso a servizi per l'infanzia di alta qualità non solo favorisce migliori risultati nella vita scolastica e professionale successiva, ma ha un ruolo importante nel contribuire a invertire le condizioni di svantaggio, in particolare se i servizi per l'infanzia vanno "di pari passo con iniziative in altri settori nell'ottica di una strategia globale (occupazione, edilizia, sanità, ecc)"⁴. In un'ottica quindi di inclusione sociale e di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà, l'Autorità vede nello sviluppo dei servizi per l'infanzia una strategia vincente per creare occasioni di crescita e di apprendimento con effetti duraturi per tutti i bambini e ancora di più per coloro che provengono da famiglie svantaggiate, incluse quelle immigrate.

1. Daniela Del Boca e Silvia Pasqua, "Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia", *Working Paper*, n. 36 (12/2010), Fondazione Giovanni Agnelli

2. Si vedano i contributi di S. W. Barnett, e J. Bennett citati in Commissione europea, *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, Comunicazione n. 66, Bruxelles, 17.02.2011

3. Commissione europea, *op. cit.* e Commissione europea, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, Raccomandazione n. 112, Bruxelles, 20.02.2013

4. Commissione europea, Comunicazione n. 66, *op. cit.* pag. 7.

In particolare, in una situazione di scarsa mobilità sociale come quella che caratterizza il contesto italiano, investire sulla prima infanzia permette di incidere positivamente su condizioni iniziali sfavorevoli in modo anche da interrompere il circolo vizioso della povertà.

In questo senso, risulta sempre più chiaro che investire maggiormente nella prima infanzia ha effetti successivi importanti anche in termini di riduzione dei costi per la società dal punto di vista sociale, sanitario e giudiziario. Soprattutto, è dimostrato da più parti che l'acquisizione di solide basi nei primi anni di vita determineranno percorsi di apprendimento più efficaci e permanenti, riducendo notevolmente il rischio di abbandono scolastico.

Risulta evidente poi che per fare in modo che i servizi per l'infanzia possano assolvere a questo importante compito nei termini sopra descritti, è necessario agire sul loro rafforzamento sia rispetto alla dimensione quantitativa che a quella qualitativa del servizio. Più specificamente si deve fare in modo, da un lato, che aumenti l'accesso a tali servizi nella fascia tra zero e sei anni, dall'altro, che l'offerta raggiunga livelli elevati di qualità su tutto il territorio nazionale.

In Italia, come è noto, l'offerta di servizi per la primissima infanzia (0-3 anni) non solo risulta insufficiente, ma non presenta una distribuzione omogenea. In particolare, l'ultimo monitoraggio Istat⁵ mette in evidenza, ancora un volta, le forti disparità territoriali che posizionano il nostro Paese lontano dagli obiettivi posti dalla Commissione Europea con la Strategia di Lisbona.

Come già detto, però, se si vuole che i servizi per l'infanzia arrivino realmente a rappresentare un investimento per il futuro delle attuali generazioni e non solo uno strumento di conciliazione tra famiglia e lavoro, non è sufficiente recuperare terreno solo sul fronte dell'ampliamento dell'offerta, ma risulta determinante innalzare la qualità del servizio. Per questo motivo diviene essenziale mettere al centro della riflessione formazione, competenze, profili professionali di chi lavora nel settore della prima infanzia, aspetto questo sottolineato con forza anche dal Presidente Giorgio Napolitano⁶.

5. Istat, "La scuola e le attività educative. Anno 2011", *Report*, 3 ottobre 2012.

6. "Spetta agli insegnanti della prima infanzia un compito formativo che non va sottovalutato. Infatti proprio nei primi anni di vita, come hanno dimostrato importanti ricerche empiriche, si costruiscono le fondamenta delle capacità logiche e linguistiche dei bambini, dei futuri adulti. Affiancare i genitori in questo compito, farlo fin dall'inizio, cioè quando più serve, costituisce il cardine di una società equa, in un paese che si proponga di offrire a tutti i bambini la base prima per realizzare le proprie capacità, diventare adulti maturi e competenti". Intervento del Presidente Napolitano in occasione della celebrazione della Giornata internazionale della Donna, Palazzo del Quirinale, 08/03/2012.

2. Le priorità di azione

Alla luce di quanto precedentemente evidenziato, per il 2013 l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza si sta impegnando su due fronti di azione prioritari.

- a) I Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età (compito affidato anche dalla legge che istituisce la stessa Autorità: lettera l, comma 1, art. 3, legge 112/2011)
- b) La formazione di base e in servizio degli operatori del settore prima infanzia (da zero a sei anni).

In altri termini, l'Autorità, da un lato, intende collegare i servizi per la prima infanzia alla discussione più generale sui Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), dall'altro, in concomitanza con questo e come specifico approfondimento, ritiene necessario esaminare il tema della formazione degli operatori dei servizi educativi per l'infanzia.

In merito al primo punto, l'Autorità vuole porre i servizi per la prima infanzia all'interno del rilancio della discussione sui Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), in un'ottica di risposta sia all'esigenza di aumentare la copertura del servizio e renderlo più uniforme sul territorio nazionale, sia rispetto alla necessità di elevarne la qualità. In particolare, l'Autorità attraverso, da un lato, il coordinamento di un percorso di lavoro avviato con un gruppo di associazioni riunite sotto il cartello *Batti il Cinque!*⁷, dall'altro, il coinvolgimento di esperti nella materia, sta concentrando i propri sforzi alla elaborazione di un documento che possa costituire la base da cui partire per riavviare il confronto e la discussione con i diversi soggetti istituzionali chiamati a occuparsi di questo tema.

Agendo come punto di riferimento istituzionale e in un'ottica di ricomposizione delle diverse competenze, l'Autorità vuole affrontare questo aspetto con l'obiettivo di costruire un metodo di lavoro volto a superare le barriere che finora non hanno permesso di arrivare alla individuazione dei LEP.

In questa prospettiva si vuole (ri)partire da quanto finora prodotto ed elaborato sui livelli essenziali anche in termini di definizioni e nomenclatura dei servizi, riportando la discussione su binari condivisi in modo da creare le premesse per un lavoro che riesca a dare piena attuazione a quanto previsto dalla legge 328/2000 (lettera b), comma 1, art. 9), come poi modificato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Attraverso contatti con i diversi soggetti coinvolti sia di livello istituzionale (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica, Ministero di Grazia e Giustizia, Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso sia il Dipartimento per le politiche della Famiglia che il Dipartimento per la

7. Le associazioni che hanno aderito al gruppo *Batti il Cinque!* sono le seguenti: Agesci, Arciragazzi, Cnca, Cnoas, Cgil, Save the Children, UNICEF.

coesione territoriale, Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata, Enti Locali) che del terzo settore che delle parti sociali, si vuole avviare un nuovo tavolo tecnico a cui affidare un obiettivo specifico e delimitato alla individuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età.

Nel caso della seconda priorità individuata, si deve sottolineare che, se in termini di diffusione del servizio è necessario recuperare terreno soprattutto rispetto a quelli dedicati alla fascia 0-3 anni, in quanto per la scuola dell'infanzia la diffusione sul territorio è più capillare e meno disomogenea, nel caso della formazione degli operatori bisogna fare riferimento all'intera fascia pre-scolastica (da 0 a 6 anni).

Come auspicato dalla stessa Commissione Europea, per garantire dei servizi per l'infanzia di qualità risulta determinante ripensare l'intero quadro pedagogico. In particolare, si devono definire sia i requisiti per il personale in termini di competenze, sia gli orientamenti pedagogici, che i livelli di qualità del servizio, che il quadro normativo.

A questo proposito si deve sottolineare che la situazione italiana vede forti disomogeneità territoriali rispetto sia ai titoli di accesso che ai contratti di lavoro applicati e questo accade nel caso dei servizi per la fascia 0-3 anni (asili nido, servizi integrativi per la prima infanzia, sezioni primavera), come anche per quella successiva 3-6 anni per quanto riguarda gli aspetti contrattuali (scuole dell'infanzia statali, paritarie comunali e paritarie private). Sono questi aspetti nodali che devono essere affrontati sia in termini di livelli essenziali delle prestazioni, sia in considerazione di una revisione normativa. Più specificamente la riflessione deve riguardare sicuramente la formazione iniziale degli operatori, questione legata ai titoli di accesso, ma anche la formazione in servizio, aspetto più strettamente connesso ai contratti di lavoro.

Il Garante si vuole fare promotore di una valutazione comune sul doppio fronte della formazione iniziale e di quella in servizio, che attraverso il confronto tra i diversi soggetti coinvolti possa arrivare a sciogliere i nodi principali. A questo scopo l'Autorità vuole creare occasioni di confronto e discussione finalizzati alla elaborazione di un documento di intenti che definisca un impegno da sottoporre al nuovo Parlamento e al nuovo Governo attraverso il coinvolgimento da un lato dei soggetti istituzionali (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica, Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata, Enti locali, anche tramite l'ANCI), dall'altro dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro che operano in questo settore.

A questo scopo, l'Autorità sta organizzando un primo incontro di accostamento al tema che si svolgerà nel mese di giugno 2013. La giornata di riflessione focalizzerà la propria attenzione, attraverso l'intervento di esperti e con la discussione aperta ai partecipanti, su due filoni principali:

Sessione I - Formazione di base e in servizio delle educatrici dei servizi per bambini in età 0-3 anni e delle insegnanti di scuola dell'infanzia per i bambini 3-6 anni,

Sessione II – Criticità della contrattualistica attuale per educatrici e insegnanti.

L'operatore dei servizi come operatore socio-educativo e promotore di reti di comunità: skills e competenze

Laura Anzideo

Save The Children Italia

La situazione di crisi economica di questi tempi, la presenza di famiglie con specifici bisogni da un lato e la ancora scarsa presenza di servizi 0-3 sul territorio, rende la sfida di promuovere i servizi alla prima infanzia sempre più doverosa in termini di cittadinanza, di diritti dell'infanzia e – non secondariamente – di sviluppo economico.

Per chi gestisce e fornisce soluzioni per la prima infanzia, compreso per chi ha il dovere di farlo, l'elevato costo di questi, si scontra sempre più con la mancanza di risorse (sia per le casse comunali che per i difficili e impervi accessi ai finanziamenti di start up per le cooperative, associazioni e piccole imprese che decidono di credere in questo mondo).

Le normative regionali⁸, recepite e applicate dai comuni, danno riferimenti per le unità di offerta sociali per i territori che riguardano le caratteristiche strutturali, di servizio e prevedono nella quasi totalità che ci sia un coordinatore psico-pedagogico che abbia un diploma di laurea mentre per il resto dell'equipe educativa non sono previste dei curricula specifici, ma degli studi attinenti.

Al contempo, gli enti preposti alla formazione proliferano di differenziazioni di corsi e percorsi (dal diploma di laurea in coordinatore di servizi educativi, a più specifici moduli di enti accreditati per operatori di nidi domiciliari) per cui la scelta e la professionalizzazione risulta ampia. Ma la quotidianità e l'operatività relativi alla gestione dei servizi all'infanzia 0-3 impone all'equipe educativa ritmi serrati e attenzioni importanti, sia nella strutturazione della giornata educativa, che nel servizio⁹.

8. Per una completa rassegna delle normative regionali si veda <http://www.minori.it/minori/sistema-territoriale-dei-servizi-educativi-quali-politiche-e-quali-interventi-dal-progetto>

9. Soprattutto laddove i servizi non siano in toto dell'amministrazione comunale, le incombenze della gestione della struttura (dall'ottemperanza della carta dei servizi, ai requisiti del piano sicurezza o dell'HACCP) ricadono quasi in toto sulla stessa equipe educativa).

Il punto di vista del minore

In alcuni momenti, leggendo i dati dell'attuazione del Piano Nidi nazionale¹⁰, andando a visitare nidi e servizi 0-3 e incontrando le famiglie è come se il Superiore Interesse del Minore in questa fascia di età, uno dei principi cardine della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e l'Adolescenza, sia delegato a sensibilità, alle risorse di quello specifico territorio e alla lungimiranza di coordinatori ed educatori. Essere inserito in un contesto educativo è evidentemente nel superiore interesse dei bambini: ma sempre più – se consideriamo le istanze di conciliazione famiglia-lavoro da un lato e dei tassi di inoccupazione dall'altro- inserire i bambini dai 3 ai 36 mesi in servizi specifici, sembra essere il superiore interesse della famiglia intera. Questo tipo di servizi andrebbe ad abbattere drasticamente quel dato secondo cui 800mila le madri che hanno dichiarato in una indagine Istat di essere state licenziate o essere state messe in condizione di dimettersi a causa della gravidanza nel corso della loro vita¹¹.

Ma senza addentrarsi in discorsi di sviluppo economico su scala nazionale, su quale sarebbe la crescita dell'occupazione femminile e quindi del prodotto interno prevedendo più servizi per la prima infanzia, sembra in questo contesto doveroso tornare sulla figura specifica dell'educatore presente all'interno dei servizi e come, anche questa professionalità possa rappresentare una vera risorsa con importanti risvolti economici per la famiglia e la comunità.

Gli operatori, tra quotidianità e potenzialità

Come riscontrato nella rassegna delle normative regionali, ancora poco, in termini di curricula, si definisce e si richiede agli operatori dei servizi all'infanzia. Ma in generale possiamo dire che se ad oggi l'operatore di nido è visto principalmente come educatore, fondamentale è considerare in questo curriculum una dimensione integrata di tipo socio-educativo.

L'operatore è, giustamente, continuamente richiamato "all'occhio educativo", base necessaria per poter educare, trarre fuori tutte le potenzialità della prima infanzia, ma è anche colui che subito dopo i genitori, deve essere anche la persona guidata dal superiore interesse di quel bambino. L'operatore è chiamato ad essere consapevole dell'importanza del suo lavoro, del servizio in cui opera e allo stesso modo deve poter conoscere il contesto di vita del bambino.

Troppo spesso gli educatori fanno poco delle famiglie e si limitano – per mancanza di tempo e risorse – a occuparsi esclusivamente del bambino, dall'accoglienza fino al momento in cui il servizio chiude. I momenti di confronto con la famiglia, di colloquio,

10. *Rapporto di monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2011*, Istituto degli Innocenti.

11. CNEL II COMMISSIONE, Stati generali su il lavoro delle donne in Italia, Il lavoro femminile in tempi di crisi, febbraio 2012

di rimando, di raccolta di informazioni e di analisi del contesto di provenienza sono lasciate a colloqui sporadici e a “incroci sulla porta”.

Nella routine quotidiana dei servizi si rinforzano poco le importanti *skills* proprie dell’operatore sociale come saper leggere indicatori e segnali della famiglia, capire le vulnerabilità e saper guardare agli altri contesti di vita del bambino.

Per mancanza di tempo o risorse, sono accolte le situazioni di eclatante necessità e bisogno ma, ad esempio, l’operatore di nido, oggi, ha pochissime conoscenze rispetto all’inserimento di bambini di famiglie di origine immigrata o di nuovo arrivo: molto è stato fatto negli ultimi Comenius e similari nell’ambito della scuola primaria e dell’istruzione obbligatoria, con buoni risultati del nostro MIUR. Ma per materne e per di più nidi, molto ancora è lasciato alla buona volontà di operatori e coordinatori. Eppure, se pensiamo proprio alle famiglie di nuova immigrazione nel nostro paese, spesso la nascita di un figlio e il suo inserimento in un servizio educativo, rappresenta il primo contatto con le istituzioni, con i servizi, con il welfare. Ecco perché poter accogliere le necessità e orientare queste nuove famiglie, potrebbe significare un miglioramento complessivo delle condizioni di vita di quel bambino.

Guardando agli aiuti economici per le fasce più vulnerabili, molto spesso neanche il cittadino italiano conosce i termini di aiuti fiscali e bonus integrativi per le famiglie in difficoltà: sicuramente un difficile accesso alla comprensione di voucher e assegni maternità o bonus bebè, non fa delle nostre istituzioni (e agenzie correlate) degli esempi di best practice. Però è anche vero che le famiglie in difficoltà ad esempio si privano dell’iscrizione all’asilo nido (innescando un meccanismo dinamico che non migliora la condizione economica familiare) perché non sa che, ad esempio, esiste un bonus di Conciliazione che Regione Lombardia eroga per un massimo di 8 mesi (per un totale di 200€ al mese). Certo, non è poi così immediato ottenerlo dal momento in cui apprendi la notizia. Se sei immigrato, le probabilità di ottenere il voucher diminuiscono ancora di più.

Pensate a come può cambiare una routine di un bambino e di una famiglia tutta. Pensate a quel bambino e ai benefici dell’inserimento in un servizio educativo. Pensate a come può cambiare il suo futuro, il futuro della sua famiglia, non solo in termini qualitativi, ma anche in termini economici.

Ecco perché è importante che siano rinforzate le skill dell’operatore di lettura del contesto di provenienza di quel minore, tenendo presente il suo superiore interesse: orientare ai servizi, al territorio e – nello specifico – alle misure messe in atto dalle amministrazioni in ottica di conciliazione, bonus, assegno maternità, social card, sono importanti per il bambino e per la possibilità di quella famiglia di “attivare un potenziale economico”. Sostenere la capacità dell’operatore di leggere il contesto e i suoi bisogni, permette un orientamento ai servizi e alle agevolazioni e guardare quindi all’operatore

come risorsa all'interno del servizio che possa essere un'antenna sociale, che comprende il contesto di provenienza.

Servizi 0-3 come Hub polifunzionali

Nel sostenere l'idea di Servizi 0-3 come hub, come fulcro di intervento polifunzionale, in particolare per le zone del Paese in cui asili nido o servizi integrativi sono fortemente carenti, Save the Children pensa a servizi in cui si possa rispondere ad un bisogno di sostegno alle famiglie, counselling e orientamento ai servizi. Fare in modo che ci siano operatori che sanno leggere da un lato le esigenze, dall'altro gli strumenti, provando a radicarsi sul territorio in raccordo con le istituzioni e i servizi di quel contesto, facendo rete con tutte le agenzie della famiglia, per permettere un rinforzo dello stesso tessuto sociale di appartenenza. Il servizio 0-3, in questo contesto, può diventare il catalizzatore di energie, risorse e competenze presenti nella comunità locale, attivando il "capitale sociale" del territorio. La professionalità degli operatori, le loro competenze e abilità, mireranno dunque a far convergere e ad accogliere nella vita del servizio anche potenzialità e risorse non professionali, per costruire, assieme e per i più piccoli, una vera "comunità educante" che li accompagni nel loro percorso di crescita.

Inoltre, la presenza di centri più aperti e polifunzionali permette un avvicinamento ad una struttura, come quella dell'asilo nido, che spesso è prettamente ed esclusivamente dedicata a bambini ed educatori, con pochi scambi con le famiglie. Lasciando il servizio aperto in determinati orari e coinvolgendo le famiglie e il territorio nella definizione dell'offerta educativa, si riuscirebbe a diffondere sempre più la cultura del nido e la sua qualità; rendere questi più accessibili e – perché no – fare in modo che siano dei luoghi accessibili anche per le donne in post partum (comprendendo quei "3 mesi" che sono esclusi da ogni forma di servizio) permetterebbe di lavorare in termini di prevenzione della depressione post partum e prevenzione maltrattamento. Inoltre, prevedere momenti in cui gli stessi genitori, insieme ad esperti, sono guidati nella creazione di momenti di confronto, di comprensione delle offerte di sostegno alla famiglia tutta, può essere un potenziale importante per diffusione della cultura del servizio e della partecipazione, dell'attivazione.

Rappresenta questo un aggravio in termini di richiesta all'operatore? La risposta va cercata appunto nel fine dell'obiettivo educativo tutto, nel patto tra servizio e famiglia e nella tutela del bene più prezioso che entrambi (genitori e operatori) hanno: il superiore interesse e il sostegno del benessere dei bambini.

Un processo di analisi del benessere/malessere di bambini e famiglie e la costruzione di processi di promozione e sviluppo territoriale

Fondazione Paideia onlus

Premessa

La Fondazione Paideia opera, nel territorio piemontese e italiano, per promuovere il benessere dei bambini e delle famiglie, con particolare attenzione alle situazioni in cui vi siano bambini con disabilità e/o malattie in età sino alla preadolescenza.

Concretamente, si opera attraverso l'attivazione di interventi promossi e gestiti direttamente dalla Fondazione, sostenendo interventi e progetti promossi da altri soggetti e, infine, partecipando operativamente a progetti e interventi insieme ad altri soggetti del territorio.

Le riflessioni che intendiamo proporre all'attenzione dei partecipanti al seminario traggono origine principalmente da uno tra i progetti promossi e realizzati direttamente dalla Fondazione: il progetto di partecipazione comunitaria realizzato nel chierese (un territorio a ridosso della città di Torino, composto da venticinque comuni, di cui il più grande, Chieri, di circa 36.000 abitanti). L'intero percorso è stato definito in dettaglio all'interno di un tavolo di lavoro che ha visto coinvolte la Fondazione, il CSACC (Consorzio dei servizi socio assistenziali del chierese), l'ASL, il coordinamento delle scuole primarie e secondarie di primo grado del chierese, i nidi del chierese.

Si tratta di un'esperienza progettuale che si è strutturata in tre step:

1. Realizzazione di uno studio/ricerca sulla condizione dell'infanzia e delle famiglie nel territorio
2. Predisposizione di un Bando per finanziare micro-progetti a cura di gruppi di famiglie e di scuole e istituzioni educative
3. Realizzazione dei progetti ammessi al finanziamento.

La *prima fase* è consistita nella realizzazione di una ricerca, articolata e complessa, per raccogliere i punti di vista dei bambini dagli otto ai tredici anni, delle famiglie, dei docenti (scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado), educatrici prima infanzia (nidi e centri gioco), medici (medici di base e pediatri), operatori di servizi pub-

blici e di cooperative, associazioni e realtà del volontariato. La ricerca ha compreso, anche, un'analisi dei fascicoli di tutti i minori (età 0-17 anni) in carico ai servizi sociali, al servizio di psicologia e al servizio di neuropsichiatria infantile. A conclusione di questa fase sono stati predisposti dei rapporti di ricerca specifici per ciascun filone di indagine, messi a disposizione in formato digitale sul sito della fondazione e del consorzio dei servizi sociali con cui il progetto è stato pensato, co-promosso e realizzato, e un fascicolo breve, stampato, diffuso nel territorio in occasione del convegno di presentazione dei risultati. Sempre nell'intento di dare il massimo di diffusione a quanto raccolto nell'indagine grazie alla collaborazione con un settimanale locale a ampia diffusione sono stati predisposti alcuni articoli che, per alcune settimane, sono stati pubblicati, offrendo sinteticamente sia una breve descrizione di alcuni contenuti emersi con la ricerca sia commenti agli stessi da parte di soggetti e attori del territorio.

La *seconda fase* è consistita nella predisposizione di due bandi per promuovere e sostenere, con un piccolo contributo finanziario, la capacità di auto-organizzazione da parte dei soggetti della comunità territoriale, privilegiando le famiglie e le scuole. Sono stati così predisposti due bandi, uno dedicato a gruppi di famiglie (non associazioni già esistenti) e l'altro a scuole e nidi, in collaborazione con le famiglie e, nei limiti del possibile, con gli stessi bambini. Hanno partecipato ai due bandi poco meno di una cinquantina di soggetti proponenti e, in seguito all'attività di valutazione svolta da una commissione composta di rappresentanti della Fondazione Paideia e del Consorzio per i servizi sociali, sono stati ammessi al finanziamento tutti i 14 progetti presentati dai gruppi di famiglie e 12 dei 33 progetti presentati da istituzioni scolastiche.

La *terza fase* è consistita, ovviamente, nella realizzazione di quanto previsto nei progetti ammessi al finanziamento e al monitoraggio e valutazione delle esperienze. Al momento si è conclusa l'operatività di quasi tutti i progetti del bando per le famiglie (ed è stata realizzata l'attività di monitoraggio a metà periodo) e sono in corso di completamento i progetti del bando sul benessere a scuola (che dovrebbero concludersi tutti entro la fine dell'anno scolastico). L'attività delle scuole e dei nidi, invece, è ancora in corso di realizzazione e terminerà con l'estate. Anche in questa fase, grazie all'accordo con il settimanale locale già coinvolto, si è dato spazio alla presentazione delle esperienze e alla descrizione di quanto realizzato nel territorio.

Le questioni emerse nell'ascolto di educatrici dei nidi e genitori

L'indagine è stata preparata da un gruppo composto da un rappresentante di ciascuno dei nidi operativi nel territorio chierese. Il gruppo si è confrontato sul progetto in generale e sulle modalità operative definendo i due strumenti di rilevazione, quello per le educatrici e quello per i genitori.

Il questionario è stato consegnato da 65 educatrici (tutte) e da 225 nuclei familiari, relativamente a 225 bambini, pari al 6% del totale dei minori del territorio (0-3 anni).

L'età media è di circa quaranta anni per i padri e di circa trentasette per le madri. Si tratta di un gruppo composto nell'86% dei casi da genitori entrambi italiani, nell'8% da genitori di altra nazionalità e nel 6% da coppie miste (di cui uno dei due è italiano). Per quanto concerne la composizione del nucleo familiare, il 71% è composto da entrambi i genitori coniugati, il 22% da genitori conviventi, il 2% da nucleo ricostituito, il 5% da nuclei monogenitoriali a seguito di separazione e divorzio (3%) o dall'inizio (2%). Il dato di sintesi riguardante la situazione occupazionale vede il 48% dei nuclei familiari intervistati con una situazione di doppio lavoro, con entrambi i genitori impegnati in un lavoro a tempo pieno. A seguire vi è il 21% dei nuclei nei quali uno dei due genitori ha un lavoro a tempo pieno e l'altro a part-time; il 30% di nuclei con una situazione di lavoro diversa da quelle indicate prima e, infine, l'1% di nuclei con situazione precaria o in assenza di lavoro. Alle criticità e alle fatiche dell'essere famiglia colte da operatori e insegnanti chieresi, corrispondono ampie conferme in ciò che emerso ascoltando direttamente genitori e educatrici dei nidi: oltre tre quarti degli intervistati dichiara di "vedere" famiglie sempre più stanche e sole, prive di relazioni importanti e di aiuti.

Tra le fatiche e difficoltà che le stesse famiglie dichiarano di vivere in prima persona, le più importanti e frequenti sono la difficoltà di conciliare i tempi di lavoro con quelli di vita con i figli, il senso di smarrimento verso il futuro, la presenza di dubbi sull'educazione o su aspetti inerenti alla crescita dei figli.

Solo un quarto delle famiglie, infine, può contare sull'aiuto dei propri familiari (i nonni) con certezza e senza limiti. Quasi la metà delle famiglie cerca di affrontare tali problematiche solo con risorse interne. Tra i soggetti esterni cui le famiglie chiedono aiuto, la figura cui si ricorre più frequentemente è il pediatra (indicata da un quarto delle famiglie) ma, significativo è anche il ricorso agli amici e alle famiglie che frequentano la stessa struttura educativa. Il ricorso al personale educativo del nido è limitato e si concentra su aspetti molto pratici: la gestione del pannolino, l'alimentazione, i capricci, l'aggressività, la salute ecc.

I temi tipicamente educativi sono lasciati sullo sfondo, anche se gli stessi genitori dichiarano di essere preoccupati dei comportamenti dei bambini (in particolare sono preoccupati per i capricci, per l'aggressività e per la difficoltà di accettare regole). Al nido, infatti, i genitori chiedono soprattutto, di insegnare ai bambini le regole di convivenza e favorire in loro la socializzazione con i coetanei, nonché di sviluppare la creatività dei bambini e permettere loro di divertirsi.

Il tema della cura educativa, non è al centro delle preoccupazioni e, in ogni caso, è parere di molti genitori che il nido non possa sostituire i genitori per quanto concerne la gestione delle relazioni di affetto, e che non possa rispondere in modo esclusivo ai bisogni di ogni bambino. Un'altra conferma delle fatiche dei genitori e della difficoltà che essi vivono nella cura dei figli arriva dai pediatri e medici di base del chierese. Metà di essi, infatti, segnala famiglie particolarmente ansiose e molto preoccupate per la salute

dei figli, ma, al contempo, appaiono come famiglie non del tutto capaci di promuovere stili di vita sani e salutari verso i figli.

Tra le preoccupazioni maggiormente proposte all'attenzione dei medici/pediatri vi sono l'alimentazione e i disturbi alimentari; la paura di malattie nascoste e/o gravi; la paura di consumi precoci di sostanze stupefacenti e, più in generale, la paura per il possibile processo d'influenzamento tra coetanei.

In sostanza, le famiglie chiedono di essere aiutate a reggere un peso che, in alcuni momenti, rischia di essere insostenibile.

Ascoltando i bambini, le famiglie, gli insegnanti, gli operatori dell'associazionismo e dei servizi pubblici del chierese intorno al benessere/malessere dei bambini e famiglie, pare che la situazione sembri ancora positiva, pur non mancando alcuni segnali critici. In particolare, appaiono degni di attenzione i segnali che indicano un livello di sofferenza delle famiglie sempre più elevato, soprattutto per quello che concerne la capacità e possibilità di dare concretezza al ruolo educativo storicamente assegnato a esse (il compito dell'allevamento, della cura e dell'educazione dei bambini), e i segnali che indicano disagi dei bambini. Anche il panorama chierese, e non solo quello delle grandi aree urbane, è caratterizzato:

- da un aumento del senso di fragilità nelle e delle famiglie, da un aumento della solitudine, fattori che contribuiscono a ridurre la capacità di reggere il carico che si assegna loro. Si tratta di famiglie che, nel loro ciclo di vita, incontrano problemi - apparentemente di limitato impatto - che rischiano, invece, di generare elevata sofferenza e problematicità laddove le stesse famiglie chiedono aiuto ma, sovente, non lo trovano;
- da un aumento di fragilità nei bambini, da un aumento di solitudine, di mancanza di punti di riferimento "adulti", fattori che contribuiscono a ridurre la capacità di reggere il compito della crescita. Bambini che chiedono aiuto e, sovente, non lo trovano.

Le famiglie, però, vivono in una comunità e sono in una costante relazione di reciprocità con la comunità territoriale. Di conseguenza, nel momento in cui il lavoro di ricerca svolto ha messo in luce la fragilità e fatica delle famiglie, di fatto testimonia della corrispondente fragilità e fatica delle comunità territoriali, della loro capacità di essere comunità educanti.

Gli incontri realizzati con operatori, genitori, insegnanti, realtà associative e organizzative del chierese, oltre a considerazioni sulle famiglie e sui bambini, hanno messo in luce anche criticità inerenti il territorio stesso, soprattutto nella forma di carenze di servizi destinati a bambini e famiglie ritenuti necessari.

In particolare l'accento è stato posto sui servizi di ascolto di "bassa soglia", luoghi informali in cui i genitori possano incontrarsi, confrontarsi, condividere preoccupazioni, passare del tempo insieme al di fuori delle mura domestiche, ottenere delle informazioni utili per crescere i bambini, facilitare occasioni socializzanti tra i bambini stessi, oltre che un supporto nella loro assistenza e cura. Questa mancanza è sentita in tutto il

territorio, anche se in modo meno evidente in alcuni distretti in cui qualche servizio di questo tipo è stato attivato negli ultimi anni.

Altra carenza emersa è quella che riguarda luoghi di incontro informali e di cui sembrano necessitare le famiglie soprattutto con figli in età pre-scolare. Molte madri, in seguito alla nascita del figlio, non rientrano al lavoro, potendosi così dedicare totalmente alla cura e alla crescita dei figli e creare delle situazioni socializzanti e di confronto con altre madri che condividono la stessa fase del ciclo di vita dei loro bambini. Questa tendenza è rappresentata come un'opportunità, che può incidere in modo positivo sul benessere dei bambini. Tuttavia la riduzione di risorse economiche destinate all'infanzia ha pregiudicato l'avvio o il mantenimento di servizi in grado di soddisfare tali esigenze. Negli incontri è stata espressa anche la valutazione circa la scarsità di spazi destinati e accessibili ai bambini di qualsiasi età, utilizzabili per il gioco libero. La sensazione raccolta è che in passato i bambini avessero molte più occasioni per stare con coetanei e giocare liberamente. Un tempo il cortile di casa, la stradina di residenza, la piazza, i prati e l'oratorio erano punti di ritrovo fondamentali per i bambini: essi svolgevano una funzione socializzante per i bambini. Oggi, invece, sembra che non esistano più luoghi e spazi per l'infanzia, dove sia possibile esprimere liberamente la propria creatività e dare sfogo alla loro fantasia. In particolare, è condivisa l'opinione che i cortili, le stradine, le piazze, gli spazi verdi siano poco frequentati a causa di limitazioni da parte degli adulti, di non accessibilità o di condizioni che non garantiscono sicurezza ai bambini stessi.

Elementi di criticità sono emersi anche con riferimento all'istituzione scolastica che da alcuni è percepita come in difficoltà nell'assolvimento del ruolo educativo che la caratterizza. Gli stessi insegnanti, ascoltati nei focus, attestano difficoltà nella gestione del gruppo classe, di là dei casi singoli più problematici. La preoccupazione è che la scuola investa sempre meno nella costruzione di relazioni significative e di un dialogo costruttivo con le famiglie e con i bambini, compensata da una maggiore attenzione all'aspetto formativo-didattico.

Tutto ciò è aggravato dalla sensazione che i processi d'integrazione tra le diverse risorse e i diversi servizi che si occupano dell'infanzia locale siano sempre più difficili e complessi da costruire e mantenere. Sembra, infatti, che ci sia stato un arretramento della rete verso interventi di tipo preventivo: arrivano sempre più segnalazioni, accanto al caso sociale "classico", cioè caratterizzato da multiproblematicità, di un disagio relazionale diffuso su cui la rete degli adulti non si confronta. Inoltre, alcuni operatori sostengono che spesso manca la capacità di vedere e di riuscire a distinguere la sottile soglia, il confine che esiste tra benessere e malessere. Questa difficoltà è attribuita da alcuni all'abitudine di entrare a contatto con situazioni caratterizzate da fragilità e da un disagio relazionale diffuso tra i bambini, rischiando di far diventare queste situazioni la normalità.

Di fronte alle complessità, alle criticità, alle carenze emerse è stata espressa una forte opzione di investimento in azioni di tipo preventivo, da orientare su due versanti: da una parte il lavoro “sulle e con le genitorialità” e, dall’altra, il lavoro “sul e con il territorio”. Il lavoro sul e con il territorio implica riprendere il filo di politiche pubbliche a favore dell’infanzia che nel chierese, per molti anni sono state sviluppate e che hanno dato luce a servizi e opportunità offerte ai bambini e alle famiglie.

Tutto ciò richiede per una comunità locale un’assunzione di responsabilità in riferimento a un duplice impegno: aumentare nel tempo consapevolezza e competenze della comunità e dei soggetti che in essi operano e aumentare le possibilità di azione e di incontro con bambini e famiglie.

Più concretamente, alla luce del lavoro attivato, è stato possibile individuare quattro possibili “compiti” su cui concentrare l’attenzione nell’immediato futuro:

- a. individuare le esigenze educative e sociali su cui concentrare le proprie energie, alla luce del processo di conoscenza e comprensione dei fenomeni e le dinamiche che attraversano e interessano le famiglie sotto un profilo educativo e le interconnessioni con i fenomeni che attraversano la società nel suo complesso;
- b. raccogliere e valutare, in riferimento alle esigenze individuate come prioritarie, non solo indicatori di criticità ma, anche, indicatori di risorse. In altri termini bambini, famiglie e comunità non sono “portatori” solo di problemi ma, anche di risorse, di possibilità che vanno conosciute e comprese su come possono essere attivate e valorizzate;
- c. individuare i diversi soggetti che educano per evitare che, in altri termini, la prospettiva includa solamente le famiglie e le scuole o escluda qualcuno;
- d. costruire alleanze esplicite, per giungere alla costruzione di un patto educativo di comunità nel quale – a partire dalle priorità individuate – si possa giungere a definire strategie e azioni da condividere in una logica di corresponsabilità.

La logica dei bandi e i risultati raggiunti

Vi era consapevolezza, nella Fondazione e nei soggetti del territorio co-promotori del percorso, che le risorse da investire – per dare una risposta concreta alle esigenze emergenti – sarebbero state ridotte. In ragione di questo dato e della volontà di intraprendere con decisione la strada dello sviluppo del protagonismo dei soggetti non solo istituzionali – si è ritenuto di utilizzare la logica del bando pubblico. Con l’idea di premiare lo sforzo di innovazione e creatività, da un lato, ma anche di investimento diretto e capacità di costruire nuove reti sociali, dall’altro. Questa idea di fondo ha portato alla predisposizione dei due bandi aperti, il primo esclusivamente a gruppi di famiglie informali (e non a organizzazioni strutturate di famiglie), il secondo, a sedi educative e scolastiche con progetti predisposti dal personale educativo e docente insieme ai genitori (e, per quanto attiene la scuola elementare e media inferiore, anche con la partecipazione degli stessi bambini).

La proposta ha colto nel segno e un numero consistente di famiglie e di scuole si è attivato, in misura superiore a quanto immaginato dai promotori.

Per quanto concerne il Bando “Le famiglie per la famiglia” le 14 proposte di progetto coinvolgevano un totale di 72 famiglie coinvolte, residenti in tredici comuni dei venticinque comuni del Consorzio. I progetti insistono principalmente sulla necessità di offrire alla famiglie supporto per l’esercizio della funzione genitoriale e per offrire occasioni e opportunità di socializzazione tra genitori e tra bambini. In misura minore sono presenti, nei progetti, istanze di promozione del benessere psico-fisico, di promozione sociale sui temi della disabilità e dell’affidamento familiare e sul tema del rapporto tra famiglie e ambiente.

Rispetto al bando “Star bene a scuola” sono state presentate 31 proposte di progetto per un totale di 20 istituzioni educative e scolastiche coinvolte. Vi è una prevalenza di progetti predisposti dalle scuole primarie (15), un investimento significativo di nidi e scuole dell’infanzia (8), mentre risulta minima la progettualità delle scuole secondarie di primo grado (1 progetto). I principali destinatari dei progetti sono i genitori (nell’80% dei casi) e i bambini (in metà dei casi). Decisamente meno frequente è l’identificazione di altri destinatari quali, ad esempio, i nonni e i docenti e/o educatrici. I progetti insistono principalmente sulla necessità di intervenire sulla carenza e difficoltà di comunicazione, scambio e confronto tra i genitori e sulla carenza di collaborazione tra educatrici/docenti e genitori. In seconda battuta i progetto pongono al centro dell’attenzione le carenze nelle competenze educative genitoriali, di benessere dei bambini, di socializzazione dei bambini, di gestione delle emozioni nei bambini e negli adulti, di partecipazione alla vita scolastica dei genitori, di spazi e opportunità per i bambini.

Nei progetti predisposti dai nidi e dalle scuole d’infanzia le attenzioni maggiori si sono concentrate sulla necessità di scambio e confronto tra i genitori, sul potenziamento del benessere dei bambini e sulla crescita delle competenze genitoriali. I progetti predisposti dalle scuole primarie mettono al centro della loro attenzione le difficoltà di collaborazione tra docenti e genitori, di gestione delle emozioni nei bambini e di socializzazione dei bambini.

A dicembre 2012 è stata effettuata una prima attività di monitoraggio sullo stato di avanzamento dei progetti relativi al Bando per le famiglie. I riscontri relativi al Bando per le famiglie sono assolutamente positivi: l’85% dei progetti è stato effettivamente avviato; dei 13 progetti avviati il 29% è già concluso e il 58% è ancora in corso di realizzazione.

I progetti sono riusciti a coinvolgere molte famiglie e molti bambini nelle attività predisposte e promosse nel territorio: oltre 400 famiglie e oltre 400 bambini, a fronte di poco meno di ottanta famiglie che componevano i gruppi promotori dei progetti. Di fatto, quindi, per ogni famiglia promotrice si registra il coinvolgimento di altre quattro famiglie (con un effetto moltiplicatore pari a 5).

La partecipazione alle iniziative realizzate nel territorio è stata, generalmente, molto positiva con significativi apprezzamenti per le iniziative proposte alle famiglie e ai bambini.

Diversi progetti hanno costruito e sviluppato collaborazioni con i comuni, le scuole, associazioni del territorio e con il consorzio dei servizi sociali per l'uso di locali pubblici, la costruzione e promozione delle iniziative e la realizzazione congiunta delle stesse. Soprattutto per quanto riguarda i comuni la collaborazione è stata facilitata laddove la persona che rivestiva il ruolo di assessore era anche mamma, con un coinvolgimento attivo e molto partecipe non solo per motivi istituzionali.

Tra gli esiti che diversi progetti descrivono vi sono, anche, esiti riferiti alle famiglie promotrici: nella maggior parte dei casi, infatti, si riferisce di un rafforzamento del senso di identità e appartenenza ma, anche, dello sviluppo di un forte senso di mutuo-aiuto. In un caso il gruppo promotrice ha dato vita ad un'associazione di famiglie per garantire la continuità delle iniziative.

Alcuni progetti hanno incontrato qualche difficoltà – seppur nel tempo superate - in relazione agli aspetti burocratici connessi alla relazione con le amministrazioni comunali per lo sviluppo delle iniziative (permessi, autorizzazioni ecc.).

Fermo restando che il percorso è ancora in fase di realizzazione quanto raccolto in rapporto ai progetti predisposti dai gruppi di famiglie offre l'opportunità di tracciare prime traiettorie valutative mettendo in evidenza alcuni aspetti di positività, in particolare connessi all'essere riusciti a costruire e realizzare un percorso di ricerca e di intervento correlati, sovente – invece – separate e scarsamente correlate e all'essere riusciti a costruire un processo che ha considerato il tema del benessere dei bambini in una prospettiva ampia e complessa, non limitata a soli aspetti sanitari o educativi o di accesso ai servizi.

Il dato di rilievo che la ricerca ha reso evidente è rappresentato dall'importanza della condivisione delle conoscenze e dello scambio e confronto tra i diversi punti di vista dei diversi soggetti in gioco. Questo ha permesso di mettere al centro dell'attenzione del territorio anche il punto di vista delle famiglie e dei bambini e non solo quello degli operatori dei servizi, della scuola, dei nidi e delle associazioni. Grazie a ciò è stato possibile aprire nuovi orizzonti sul piano concreto, non operando per modificare e migliorare i servizi per garantire maggiori e migliori accessi ai servizi quanto per garantire una diversa concezione dell'azione sociale, promuovendo un coinvolgimento diretto delle persone che da utenti diventano, quanto meno, co-protagonisti degli interventi, anche attivando nuove forme di solidarietà.

Percorsi e fattori di deprivazione dell'infanzia: un tentativo di prevenzione e promozione

Francesco Belletti

Direttore Cisf, Centro Internazionale Studi Famiglia

Prima bozza del documento

1. Le direttrici fondamentali della deprivazione minorile

Il presente documento intende costruire un approccio di tipo preventivo promozionale relazionale, nell'ipotesi che a livello di tessuto sociale, familiare, comunitario, e a livello di *policies* complessive, siano possibili molte azioni che possono evitare o attenuare percorsi di grave emarginazione ed impoverimento sociale, relazionale, economico. Questo non significa negare l'esistenza di una crescente area di disagio, sofferenza, marginalità, povertà per i minori (non solo per la fascia 0-6 anni, comunque considerata al centro delle presenti riflessioni). Significa però tentare di introdurre un percorso di azione sociale e di scelte di politica sociale (anche a base professionale) capace di agire in termini di *empowerment* e di prevenzione del disagio, uscendo dal "deficit model". In particolare si sottolinea qui la possibilità di valorizzare e promuovere – ma anche di scoprire e ricercare – le potenzialità residue e la capacità di resistenza e di resilienza delle reti familiari primarie e del loro "interno relazionale informale", attraverso progetti di cooperazione e di sostegno che vedano gli operatori sociali pubblici e privati in funzione di sostegno alla "riabilitazione relazionale" dei sistemi familiari e relazionali primari.

Questa ipotesi fa i conti soprattutto con il contesto italiano, dove esistono alcuni fattori di deprivazione di diversa potenza e criticità:

- L'impoverimento delle famiglie italiane soprattutto in questi anni di crisi strutturale ha trascinato molti minori in situazioni di deprivazione "puramente" economica, in sistemi relazionali familiari che diventano oggettivamente molto stressati dall'incertezza lavorativa e dalla perdita di reddito. Il contrasto complessivo alla crisi e le politiche di ripresa sono in questo insostituibili. Peraltro il lavoratore con figli - e soprattutto la lavoratrice – madre – sono tuttora fortemente penalizzati da una organizzazione del lavoro troppo rigida e insofferente verso le esigenze di conciliazione.
- Fenomeno specificamente italiano, troppo spesso la povertà dei minori è collegata alla condizione di "famiglia numerosa", a causa della scarsa capacità di riequilibrio del

sistema fiscale nazionale. In partenza, si potrebbe dire, il reddito familiare disponibile per ogni bambino diminuisce progressivamente al crescere del numero dei figli, e spesso la nascita del terzo figlio fa cadere la famiglia sotto la soglia di povertà. La risposta a questo tema è “semplice”: politiche fiscali più eque a base familiare (come avviene in molti Paesi europei) potrebbero proteggere da subito le famiglie e i minori da questo rischio (è “solo” un problema di riequilibrio nell’equità intergenerazionale delle politiche sociali e di sicurezza sociale: difficile da risolvere, in concreto, nell’attuale perdurante difficoltà dei conti pubblici del sistema Italia).

- Un secondo dato riguarda la progressiva fragilità educativa delle famiglie e delle giovani coppie, che spesso non riescono a fare i conti con compiti di cura ed educativi, e generano così percorsi di crescente “di stanziamento di responsabilità” all’interno delle famiglie. Laddove i genitori vengono meno alle proprie responsabilità educative, è molto difficile sostenere un equilibrato processo di crescita con interventi esterni (scuola, altre agenzie educative, servizi socio-educativi). Percorsi di sostegno alla genitorialità e di partnership tra genitori e agenzie educative potrebbero affrontare bene il problema.

- Una specifica fragilità dei percorsi di crescita dei minori è spesso connessa al crescente numero di separazioni e divorzi, evento che porta con sé riorganizzazioni relazionali spesso conflittuali e spesso non lineari. Inoltre nella maggioranza dei casi la separazione porta con sé un oggettivo impoverimento di entrambi i nuclei familiari divisi così costituiti. In questo caso notevole difficoltà derivano dal difficile accompagnamento in termini di mediazione familiare, nonché a percorsi e regole giudiziarie che favoriscono troppo spesso una esasperata conflittualità.

- Non mancano poi specifiche sacche di marginalità/esclusione sociale, che colpiscono gruppi sociali nel loro complesso, ma che hanno ricadute particolari verso i minori: è il caso della condizione delle persone nomadi (rom), della difficoltà di integrazione delle famiglie e dei minori stranieri, di alcuni contesti territoriali privi di efficaci “infrastrutture sociali” (molte parti del Paese hanno scarsi o assenti servizi domiciliari per l’infanzia, scarsi servizi di asili nido ecc.).

- Non manca infine, sullo scenario, il drammatico fenomeno – troppo spesso nascosto – della violenza sui minori, spesso agita in relazioni intrafamiliari, e ancora caratterizzata da un forte opacità agli operatori e agli interventi.

Numerosi osservatori pubblici e privati producono dati sistematici e osservazioni specifiche su queste diverse condizioni di disagio e difficoltà. Qui si preferisce suggerire un possibile percorso (non esclusivo) di prevenzione e promozione a sostegno delle relazioni familiari educative e di cura, considerate come risorsa essenziale e strumento insostituibile per proteggere e promuovere il benessere dei minori. L’ipotesi è che investire progettualità, risorse economiche ed umane su questa strategia possa prevenire in modo significativo ed efficace molti percorsi di progressivo impoverimento e depri-

vazione, generando, alla fine, significativi risparmi sulla spesa per la protezione dell'infanzia, e maggiore benessere psico-relazionale per la popolazione tutta.

2. Custodire e promuovere le relazioni familiari, per il benessere di bambini e adulti

Occorre adottare una prospettiva multigenerazionale, che è tipica della famiglia, e quindi procedere considerando la famiglia nella sua interezza, e non nei bisogni dei singoli individui al suo interno. "Il benessere della famiglia, infatti, non risiede nella somma del benessere individuale dei suoi membri, ma è vero piuttosto il contrario; il benessere degli individui è prodotto anche dal benessere della famiglia, nelle sue relazioni interpersonali, anzi, nel suo essere relazionale"

Conviene inoltre sottolineare la responsabilità della coppia genitoriale nell'affrontare il progetto familiare entro cui si collocano le nuove generazioni; è la coppia in primo luogo ad interagire con il contesto esterno, nel rispondere ai bisogni dei bambini piccoli, "dentro" la propria famiglia.

Si propone quindi una lista, provvisoria ed incompleta, dei bisogni che esprime una famiglia nella specifica fase del proprio ciclo di vita (presenza di figli piccoli, in età prescolare): la lista costruisce una "graduatoria" di priorità, anche se di volta in volta tale graduatoria può essere rovesciata e messa in discussione.

a. un primo aspetto riguarda inevitabilmente il "senso", il motivo per cui una giovane coppia accoglie una nuova vita; nel ricambio delle generazioni (nella restituzione del dono della vita), la scelta di "dare la vita" appare oggi tutta giocata su valori privati, senza rinforzi sociali (per certi versi sembra anzi un po' irresponsabile, agli occhi della società, mettere al mondo dei figli...). Connesso a questo nodo sta anche il tema del "nascere bene", in quanto importante passaggio nell'esperienza familiare e genitoriale.

b. un secondo nodo rimanda al bisogno di "competenza genitoriale", intesa come il riconoscimento che è necessaria attenzione e "manutenzione" al proprio essere genitori, compito che cambia nel tempo, e che "può essere imparato". A questo riguardo, peraltro, va sottolineato che il metodo privilegiato non è tanto la formazione, quanto la condivisione: è importante che le giovani coppie non si sentano sole di fronte alla genitorialità, ma possano incontrare esperienze, luoghi, occasioni di condivisione con altri giovani genitori; ben vengano le "scuole genitori", ma è ancora più importante valorizzare l'esperienza comune dei "compagni di viaggio". Connesso al tema è poi la particolare situazione delle "famiglie che si rompono", in cui la responsabilità genitoriale può e deve essere esercitata, anche se in contesti e con modalità particolari (genitori separati, con visite prefissate ecc.).

c. al terzo posto conviene ricordare il problema del reddito familiare, che diventa rilevante con la nascita del figlio (quando poi i figli sono due o più...). Se infatti la scelta della genitorialità non può essere definita in termini economici, e altrettanto vero che attualmente tale scelta è pesantemente penalizzante; i meccanismi di "equità orizzon-

tale” oggi operanti (assegni familiari, detrazioni ecc.) non sono ancora in grado di garantire le famiglie con figli, nei confronti di chi, invece, non opera questa scelta: Così, tuttora tassiamo più o meno allo stesso modo chi, a parità di reddito, deve soddisfare i bisogni di due persone adulte e di due adulti più uno o più figli. Occorrerebbero, invece, politiche esplicite, capaci di dimostrare che la nascita di un figlio è, oltre che scelta privata della coppia, compartecipazione alla creazione e alla promozione del bene comune (ricambio generazionale).

d. Altro aspetto centrale, in tema di bisogni, riguarda la variabile “tempo”, sia rispetto a quello dei genitori, sia nei confronti del tempo dei figli. Rispetto ai genitori, esistono tuttora numerose rigidità che rendono difficile, a chi è inserito nel mondo del lavoro, la composizione tra tempi di lavoro e tempi “di famiglia”: rigidità nell’orario, scarsa diffusione del part-time, penalizzazione di chi esce temporaneamente dal mercato del lavoro (gravidanza, cura/custodia dei propri familiari). In questo senso “meglio la legislazione che la cultura del mondo del lavoro” (cfr. norme sui congedi parentali, certamente positive, ma la cui applicazione dipende dalla “cultura” con cui vengono accolte nei contesti lavorativi). A questo riguardo, è spesso illusoria ed ottimistica l’affermazione secondo cui, con i figli “non conta la quantità, ma la qualità del tempo passato insieme”; le due variabili sono spesso fortemente intrecciate. Rispetto ai figli, esiste una domanda forte di “qualità della quotidianità”, che sia capace di andare oltre all’esigenza di semplice “custodia”. Si collocano qui le riflessioni in tema di “spazi di autonomia” dei bambini (quanto tempo possono veramente avere per sé? Ma, insieme, quanto sono sicuri i contesti in cui i bambini possono stare?), o di relazione con i vecchi e nuovi mezzi di comunicazione (televisione, ma anche giochi elettronici, videoregistratore, internet ecc.).

e. Strettamente connesso al tema precedente è poi la domanda diretta di “servizi”, che non sempre chiederebbe interventi “ad alta intensità” (es. nido ad orario pieno), ma magari esprime una richiesta di “bassa soglia” (due/tre ore al giorno, spazi di socializzazione anche con i genitori ecc.).

Questi bisogni si presentano poi in modo simultaneo nelle famiglie reali, e possono assumere peso specifico diverso secondo la disponibilità di risorse di ciascun nucleo; per qualche famiglia il bisogno economico sarà rilevante, ma minore il problema della gestione dei tempi dei bambini (per la presenza di nonni...), in altri casi, pur in presenza di reddito adeguato, il problema sarà la custodia, oppure la “competenza genitoriale”. Occorre quindi grande attenzione alle singole storie, per non sovrapporre modelli rigidi di intervento. In questo senso grande responsabilità spetta al livello locale (non tanto politiche generali nazionali, ma azioni costruite insieme alle famiglie, dentro le comunità locali).

3. Rimettere in movimento le risorse dei bambini e delle loro famiglie

Proporre una serie di bisogni non significa esigere che a tali bisogni debba sempre corrispondere una “risposta” dall’esterno; al contrario, tali bisogni costituiscono un “pre-testo” per l’agire sociale delle persone e delle famiglie, che dovranno attivarsi responsabilmente, senza pretese assistenziali.

Si tratta, in altre parole, di riconoscere le “capacità” delle persone, anche di coloro che sono portatori di bisogni, che esprimono domande, che richiedono servizi/interventi di aiuto. In tale prospettiva è inoltre possibile considerare anche i bambini come titolari di risorse, e non solo come portatori di bisogni (riconoscendo la loro situazione di “debolezza”, ma non definendoli attraverso essa).

Si costruisce così, rispetto alle risorse, un modello concentrico, che vede:

- all’origine il bambino (come soggetto, titolare di diritti, portatore di bisogni ma anche dotato di risorse, “cittadino di oggi, non di domani”),
- nelle sue relazioni all’interno della famiglia nucleare,
- che allarga le sue capacità al sistema familiare esteso (nonni, parenti. ecc.),
- passando poi per il sistema di relazioni informali (amicale e/o di vicinato),
- fino ad arrivare alle forme più strutturate di intervento, realizzate da realtà di privato-sociale, dal mercato, dalle pubbliche amministrazioni.

Se si utilizza tale modello, “a partire dai soggetti”, si costruiscono meccanismi partecipativi e non assistenziali, e si realizza nel concreto quel principio di sussidiarietà che deve cominciare a guidare realmente le politiche sociali a livello nazionale e locale, nella sua capacità (non sempre riconosciuta) di attivare responsabilità e insieme solidarietà: l’unica via per costruire una società più a misura d’uomo.

Ovviamente questo percorso ha forti implicazioni metodologiche ed operative (che qui non è possibile sviluppare) sia per la programmazione dei servizi a livello complessivo, sia per la strutturazione concreta delle azioni e degli interventi, sia per il “sapere professionale” e identitario delle professioni e delle persone coinvolte nelle relazioni di cura.

Sezione 2

Le istituzioni nazionali, regionali e locali



Azioni strategiche del Dipartimento per le politiche della famiglia nell'area delle politiche per la prima infanzia

Roberta Ceccaroni

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche della Famiglia

Prima bozza del documento

Premessa

Nell'ambito della attività avviate a supporto della realizzazione del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia, per colmare le carenze informative emerse nel corso delle attività di monitoraggio del Piano rispetto alla quantità e qualità dei servizi presenti sul territorio nazionale, è stata dedicata una specifica attenzione al tema dei costi dei servizi, tema particolarmente attuale anche per gli enti territori titolari e gestori dei servizi.

Il Dipartimento, con il Ministero del lavoro, ha incaricato l'Istituto degli Innocenti di Firenze di svolgere nel 2010 una specifica indagine campionaria, quale ulteriore approfondimento del quadro conoscitivo emerso attraverso i rapporti di monitoraggio dello stesso Piano, dal titolo "Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi d'infanzia" a cura di Aldo Fortunati, Enrico Moretti e Marco Zelano¹².

In questo contributo una sintesi delle principali evidenze ed alcune riflessioni. Si rimanda al Rapporto di monitoraggio al 31 dicembre 2011 per una analisi completa dei dati raccolti.

Il tema dei costi

Il tema dei costi di gestione dei servizi socio educativi per la prima infanzia è un **tema centrale** che riguarda tutti i soggetti coinvolti nello sistema integrato pubblico e privato dei servizi e tutti i livelli istituzionali. È un tema direttamente connesso con lo sviluppo del sistema, in quanto la identificazione dei livelli di qualità necessari, e dei relativi standard essenziali, e la promozione di modelli organizzativi adeguati ad una gestione razionale delle risorse disponibili favorirà una maggiore diffusione dei servizi, garantendone la qualità a costi sostenibili.

12. <http://www.politichedellafamiglia.it/documentazione/dossier/piano-straordinario-per-lo-sviluppo-dei-servizi-socio-educativi-per-la-prima-infanzia/il-piano-straordinario.aspx>

Nei servizi per la prima infanzia la componente educativa è fondamentale, come rileva anche la Commissione europea in recenti raccomandazioni, e gli studi rilevano che circa il 70% dei costi dei servizi dipende dal costo del personale educativo: considerato che il numero e la professionalità degli operatori educativi è direttamente legato alla qualità dei servizi, non è possibile che i costi siano ridotti sotto una misura di qualità necessaria.

La forte incidenza nei **costi del personale educativo** spiega perché si tratta di servizi costosi rispetto ad altri servizi sociali, ma confrontati con altri servizi educativi in ambito scolastico si evidenziano costi molto simili.

I costi dei nidi sono più evidenti in quanto, a differenza dei costi degli altri servizi educativi scolastici, sono quasi interamente a carico dei comuni e delle famiglie.

Conciliare la qualità con l'utilizzo razionale delle risorse disponibili è tema quanto mai attuale per lo "sviluppo sostenibile" delle politiche di settore ed a tal fine sono utili tutti gli approfondimenti che permettono di individuare nei modelli di gestione e nelle soluzioni organizzative, da una lato sprechi e inefficienze e dall'altro pericolose cadute di qualità.

Le analisi e gli approfondimenti avviati, sia in ambito istituzionale che in ambito scientifico ed accademico, per la identificazione di costi standard adeguati ad una buona gestione costituiranno la base conoscitiva sulla quale definire e finanziare – nel quadro del completamento attualmente in corso del processo di federalismo fiscale – livelli essenziali di prestazioni dei servizi sull'intero territorio nazionale.

Questo passaggio permetterà, attraverso l'aumento della quota di finanziamento pubblico statale destinata al sostegno della gestione dei servizi con risorse statali, di favorire la diffusione di una offerta universale e generalizzata e mantenere la qualità necessaria.

Le principali evidenze della ricerca

L'indagine è stata svolta utilizzando un apposito questionario nell'ambito di un campione di circa 1.000 unità di offerta individuate in circa 300 comuni italiani. Il campione consente di ottenere risultati significativi per le quattro principali macro aree del nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole sia per quanto riguarda i costi di gestione che per quanto attiene ai sistemi tariffari, mentre le stime hanno validità nazionale per quanto riguarda il tema dei criteri di accesso. Dunque le evidenze empiriche hanno un valore medio nazionale ed in molti casi una forte variabilità regionale.

Sembra opportuno precisare, in premessa, che quando si parla di servizi pubblici ci si riferisce a tutti i servizi a titolarità pubblica nonché a quei servizi privati che, in virtù del rapporto di convenzionamento con la parte pubblica, diventano essi stessi parte del sistema pubblico dell'offerta.

Per poter comparare i costi di servizi di nido con tipologie organizzative diverse (tempo pieno, tempo ridotto, aperture estive,...) è necessario identificare un indicatore che elimini la variabilità dei costi legata al numero di ore erogate, ovvero il “costo per ora bambino di servizio erogato”.

I dati rilevano come tale costo varia molto al variare della collocazione geografica del servizio e della forma di titolarità/gestione del servizio.

Il valore medio nazionale, pari a 4,5 euro, scende a 3,95 euro al Sud e Isole e raggiunge il valore massimo di 4,61 euro al Nord.

Le maggiore variabilità si rileva per le modalità di gestione: il costo medio ora/bambino di servizio erogato è pari ad euro 5,67 nei nidi a titolarità pubblica e gestione diretta, scende a 4,19 euro nei nidi a titolarità pubblica e gestione affidata all'esterno, scende ancora a 3,74 euro nei nidi a titolarità privata convenzionati con il pubblico ed assume il valore minimo di 3,52 euro.

Senza spingere troppo oltre le conclusioni, con la cautela dovuta al fatto che si tratta di una indagine campionaria di dimensioni non ampissime, si può evidenziare e valorizzare la tendenza del mix pubblico privato che si realizza attraverso il convenzionamento a ridurre la variabilità dei costi entro i limiti fisiologici di un sistema complesso ed articolato, contenendo le code estreme.

Un altro dato che si impone alla attenzione è quello della variabilità del costo medio ora/educatore al variare della titolarità del servizio: si passa dai 12,90 euro del privato al 20,6 euro del pubblico. L'indagine ha inteso indagare oltre al tema dei costi gestione quello delle tariffe o rette e quello dei criteri di accesso. La ricerca rileva che nei nidi a titolarità pubblica le rette coprono meno del 30% dei costi, mentre nei nidi a titolarità privata la percentuale dei costi sostenuta dalle rette raggiunge il 70%.

Inoltre nei nidi pubblici solo un terzo dei bambini sostiene la retta massima, agli altri sono applicati meccanismi di riduzione ed esenzione. Nei nidi a titolarità privata il 70% sostiene la retta massima, il 16 % gode di riduzioni soprattutto nel caso in cui ci sono più fratelli frequentanti. L'esame dei criteri di accesso evidenzia come essenzialmente solo i servizi pubblici prevedono forme di accesso garantito o favorito per bambini con disagio sociale o fisico.

Conclusioni

I dati mostrano come i nidi a titolarità pubblica pubblici costano più dei nidi a titolarità privata, differenza che può essere attribuita al quadro di maggiori garanzie e di riconoscimento economico offerto al lavoro degli educatori e degli operatori.

Nei nidi a titolarità pubblica le rette sono più leggere ed è garantito l'accesso prioritario a bambini provenienti da famiglie disagiate o disabili, che normalmente non sono accolti nei servizi privati.

In conclusione, restando in tema di costi, si può stimare un valore quantitativo dell'investimento pubblico necessario a sostenere i costi di gestione di un sistema di offerta integrato che accolga il 33% dei bambini tra 0 e 3 anni: considerando il costo medio annuo stimato sulla base dell'indagine in oggetto pari a circa 8.500 euro l'anno bambino, occorrerebbe assumere una spesa annuale superiore ai 4 miliardi di euro.

Nel sistema integrato dell'offerta pubblica e privata è possibile individuare i fattori principali che garantiscono la qualità dei servizi:

- valorizzazione del personale educativo
- accoglienza dei bambini piccoli più piccoli e con bisogni speciali
- organizzazione (calendario e turni) maggiormente flessibile
- criteri di accesso e sistemi tariffari ispirati ad equità

Questi fattori potranno essere garantiti attraverso una *governance* pubblica dell'intero sistema che, anche attraverso un sempre maggiore sostegno delle spese di gestione, permetta l'integrazione delle diverse dimensioni del sistema pubblico e privato.

Investire nell'infanzia: un focus sui servizi

A cura di Francesca Carta

Banca d'Italia - Ricerca Economica e Relazioni Internazionali, e Toulouse School of Economics

1. Introduzione

I servizi per l'infanzia sono oggetto di acceso dibattito da diversi anni. Inizialmente, sia la letteratura economica sia i *policy makers* hanno focalizzato l'attenzione sui servizi per l'infanzia quali strumenti di conciliazione vita-lavoro, con l'obiettivo di promuovere l'offerta di lavoro, soprattutto femminile, l'equità di genere e i tassi di fecondità. Si è posto, pertanto, l'accento sulla disponibilità e offerta di tali servizi. Ad esempio, a livello europeo, al Summit di Barcellona nel 2002 sono stati fissati due obiettivi in termini di fornitura di cure per l'infanzia¹³: entro il 2010, la fornitura di cure doveva coprire almeno il 90% dei bambini tra i 3 anni e l'età della scuola dell'obbligo, e almeno il 33% dei bambini al di sotto dei tre anni.

Tuttavia, la recente letteratura in materia di accumulazione di capitale umano individua un altro potenziale ruolo per i servizi per l'infanzia: quello educativo, al pari dell'istruzione. L'infanzia costituisce un'età cruciale per lo sviluppo di capacità cognitive e comportamentali rilevanti per i risultati scolastici e lavorativi successivi. Garantire un'adeguata cura dell'infanzia non può essere obiettivo prescindibile. Emerge l'interrogativo su quale sia la migliore cura per i bambini, se quella ricevuta in un contesto familiare o presso un nido. Ciò che distingue la cura dell'infanzia dall'istruzione in senso stretto è il ruolo di un terzo operatore, oltre al mercato e allo Stato: la famiglia. Mentre per l'istruzione è comunemente accettato che venga impartita al di fuori del contesto familiare¹⁴, non è lo stesso per la cura dei bambini. Recenti studi empirici¹⁵ mostrano che l'uso dei servizi per l'infanzia ha un impatto positivo sullo sviluppo cognitivo e comportamentale dei bambini provenienti da contesti svantaggiati, in particola-

13. Tali obiettivi sono stati poi riconfermati nelle Employment Guidelines 2008-2010 adottate dal Consiglio Europeo.

14. I genitori non hanno abilità e capacità appropriate, ci sono esternalità al processo di istruzione che non sono correttamente internalizzate (Myles, 1995).

15. Ad esempio, Ruhm (2004) e Bernal e Keane (2006).

re se figli di una madre poco istruita. L'evidenza empirica è, invece, meno chiara per quanto riguarda i bambini di genitori istruiti, e il risultato dipende molto dalla qualità della cura scelta in sostituzione di quella materna.

Gli obiettivi di espansione dell'offerta di lavoro, specialmente femminile, e d'investimento in capitale umano possono non essere compatibili. Se i servizi per l'infanzia fossero esclusivamente offerti alle famiglie a basso reddito, questo potrebbe creare effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro per i secondi percettori, tipicamente donne. D'altro canto, se le cure esterne, in sostituzione di quelle materne, avessero un impatto negativo sullo sviluppo del bambino, gli effetti positivi di una maggiore occupazione oggi potrebbero essere annullati da una peggiore dotazione di capitale umano domani.

L'obiettivo di questo contributo è di individuare alcune caratteristiche fondamentali che dovrebbero guidare una politica ottimale per la cura dell'infanzia, tenuto conto dei corretti incentivi all'offerta di lavoro, di obiettivi redistributivi e d'investimento in capitale umano. Si analizzano, poi, le caratteristiche dell'intervento pubblico nella cura dell'infanzia in Italia, attraverso un confronto tra Paesi. Infine, si fornisce una descrizione del settore dei servizi per l'infanzia nel nostro Paese, individuandone punti di criticità e linee di sviluppo.

2. La teoria economica

2.1 Trasferimenti monetari e in natura

L'intervento pubblico a favore delle famiglie per la cura dei bambini può estrinsecarsi nella forma di trasferimenti monetari o in natura. La letteratura economica distingue tra *cash* e *in-kind benefits*. I primi non hanno vincolo di destinazione, e servono per incrementare il reddito disponibile delle famiglie, che decideranno liberamente se e come spenderli. I secondi, invece, comprendono sia i servizi prodotti o finanziati dal settore pubblico, sia i trasferimenti diretti alle famiglie con vincolo di destinazione. Per poterne beneficiare, le famiglie dovranno consumare il servizio cui il trasferimento è rivolto. I trasferimenti *cash* sono considerati "superiori" in termini di benessere, perché non costringono il comportamento individuale, obbligando al consumo di un determinato bene. Tuttavia, la letteratura in materia di tassazione ottimale dimostra che, sotto certe condizioni, un sistema di trasferimenti *in-kind* permette di accrescere il potere redistributivo del sistema fiscale, riducendo le distorsioni sull'offerta di lavoro. Nello specifico, oggetto di trasferimenti devono essere quei beni complementari all'offerta di lavoro, appunto i servizi per l'infanzia come strumento di conciliazione. Il trasferimento può consistere in una fornitura diretta di servizi o in misure d'incentivazione all'acquisto di cure. Spesso è ottimale usare un mix di queste due soluzioni, poiché esse hanno effetti diversi sul comportamento individuale. La fornitura

diretta ha un effetto di reddito per la famiglia, gli incentivi monetari modificano i prezzi relativi, favorendo l'acquisto di cure rispetto ad altri beni di consumo¹⁶.

Nell'ambito di questo *framework* teorico, i servizi e sussidi sono universali, non si tiene conto del reddito dei destinatari. Le misure, pertanto, non perseguono finalità redistributive ma di efficienza economica. Ad esempio, l'introduzione di sussidi differenziati a seconda delle condizioni economiche creerebbe disincentivi all'offerta di lavoro di chi non beneficerebbe della redistribuzione, ma ne sarebbe colpito.

2.2 Investimento in capitale umano

Come emerge da recenti studi sullo sviluppo del bambino (ad esempio Shonkoff e Phillips, 2000), le differenti abilità (cognitive e non) si sviluppano e prendono forma in diversi stadi del ciclo di vita, e quando si perde l'opportunità di sviluppare dette capacità in una determinata fase, rimediarsi può essere costoso, o addirittura proibitivo. Brooks-Gunn et al. (2006) mostrano che già all'età di 3 anni, a seconda del grado d'istruzione della madre, vi è un gap nelle capacità cognitive dei bambini. L'infanzia non è, pertanto, una fase da sottovalutare. Se la diversa dotazione genetica può in parte spiegare tale differenziale, sicuramente il contesto familiare ed esterno in cui si cresce sono determinanti già dai primi anni di vita.

La caratteristica dinamica del processo di accumulazione del capitale umano ha implicazioni per come gli investimenti nelle capacità degli individui dovrebbero essere programmati. Cuhna et al. (2005) affermano che, a parità di condizioni, *il tasso di ritorno del capitale umano di un dollaro investito per la formazione di una persona giovane è maggiore di quanto si ricaverebbe dal medesimo investimento ma a un'età successiva*. Il risultato è spiegato da due meccanismi che caratterizzano l'apprendimento: la *self-productivity*, per cui le capacità possedute in un periodo influenzano le abilità e la produttività degli investimenti nel periodo successivo (la dotazione iniziale di capacità e abilità ne promuove l'acquisizione di nuove), e la "complementarietà", nel senso che gli investimenti iniziali sono essenziali, ma per raccoglierne i frutti sono necessari interventi successivi¹⁷.

Investire nella cura e educazione dei bambini costituisce un'opportunità per l'intervento pubblico, soprattutto nei confronti di chi non riceve cure adeguate o investimenti sostanziali da parte dei propri genitori. Inoltre, un intervento pubblico nelle prime fasi del ciclo vitale tende a ridurre il *trade-off* tra efficienza ed equità (Heckman, 2008). Politiche tese ad accrescere il capitale umano di giovani adulti o lavoratori svantaggiati potrebbero ridurre la disuguaglianza, ma essere poco giustificabili sotto il pro-

16. Nella pratica, basti pensare all'esperienza francese dei CESU in combinazione con un'ampia offerta di servizi.

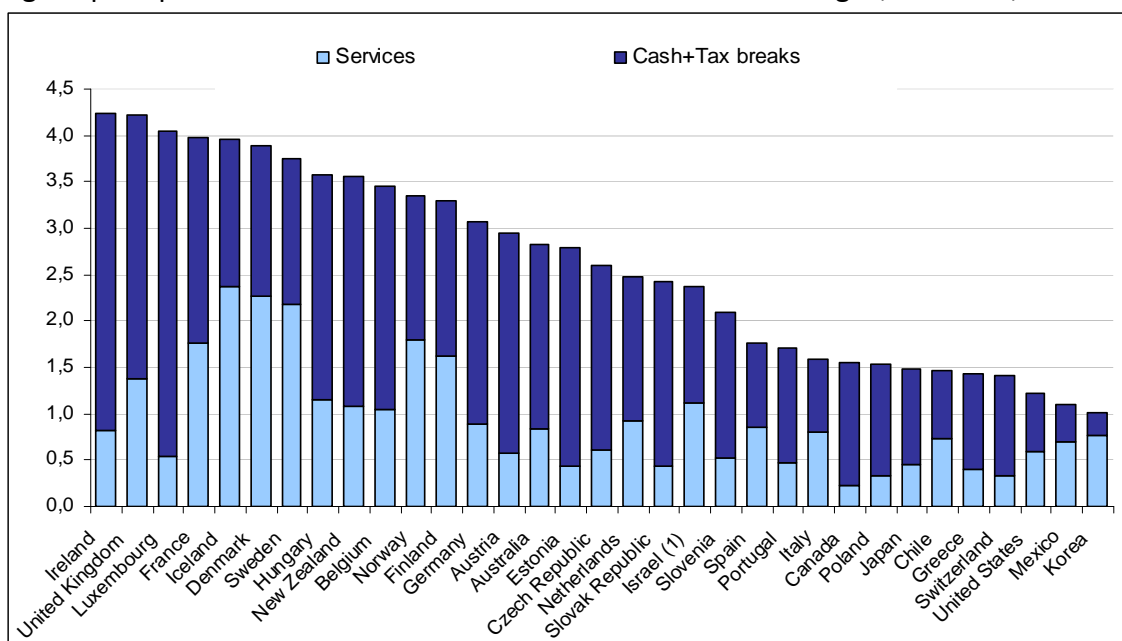
17. L'espressione "*learning begets learning*", ovvero "l'apprendimento genera e stimola altro apprendimento", riassume questa teoria.

filo dell'efficienza, se i meccanismi di "self-productivity" avessero ormai compromesso il rendimento di tali investimenti.

2.3 L'investimento in cura dell'infanzia: l'Italia nel confronto internazionale

Nei Paesi OCSE l'investimento in cure per l'infanzia è eterogeneo, sia in livelli sia per le diverse tipologie di strumenti adottate: ovunque si riscontra un mix delle misure *cash* e *in-kind*, sebbene secondo proporzioni differenti.

Fig 1. Spesa pubblica in trasferimenti monetari e servizi alle famiglie, % del PIL, 2009

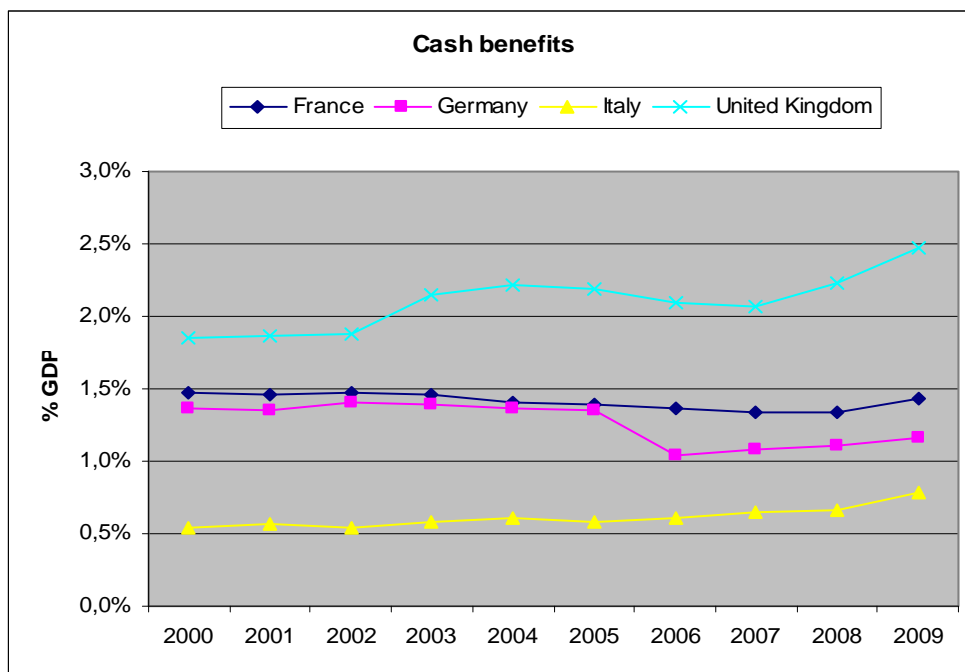


Fonte: OECD Family Database.

Nel 2009 l'Italia aveva una spesa pubblica destinata alle famiglie con figli inferiore alla media OCSE (a 33 Paesi) di un punto percentuale (rispettivamente 1,6% e 2,6% del PIL). Tra i Paesi europei facenti parte dell'OCSE è al penultimo posto, seguita solo dalla Grecia. L'Italia spende in misura abbastanza simile in trasferimenti monetari e in servizi (in percentuale al PIL) ma su livelli bassi.

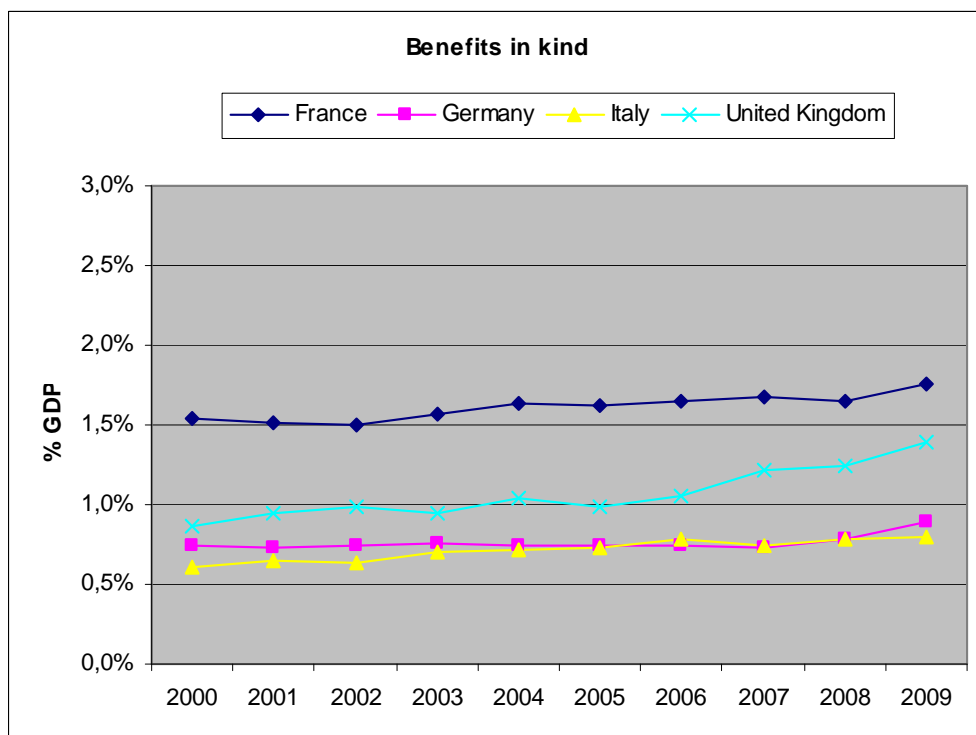
Il dato osservato non è recente. Nel periodo 2000-2009 l'Italia ha sistematicamente speso meno in entrambe le misure considerate rispetto a Francia, Germania e Regno Unito, mantenendo però sostanzialmente invariato il rapporto tra le due voci di spesa. Nel periodo analizzato, la spesa pubblica per le famiglie è aumentata debolmente, analogamente a quanto accaduto in Francia e Germania. Nel Regno Unito vi è stata un'espansione più sostenuta della spesa nel settore dei servizi.

Fig.2. Trasferimenti monetari alle famiglie nei principali paesi dell'UE, anni 2000-2009



Fonte: OECD Social Expenditure Database.

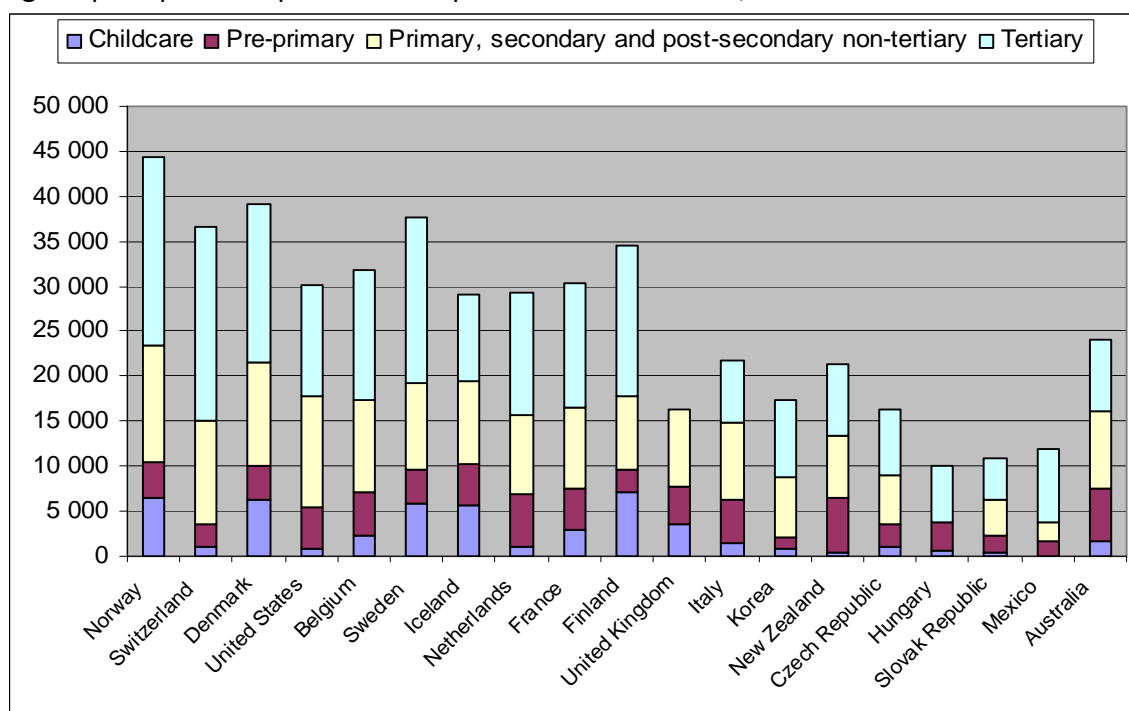
Fig.3. Trasferimenti monetari alle famiglie nei principali paesi dell'UE anni 2000-2009



Fonte: OECD Social Expenditure Database.

Per queste caratteristiche della nostra spesa pubblica, l'Italia si classifica, secondo Sarraceno e Keck (2010), come un modello di *"familialism by default"*, ovvero familismo non sostenuto, caratterizzato da scarso intervento dello Stato nel fornire cure alternative a quella familiare e nel sostenere finanziariamente la famiglia nel ruolo di cura. Il nostro Paese investe poco nella cura dei bambini, sia direttamente sia attraverso il sostegno alla famiglia, anche rispetto ai successivi livelli d'istruzione, come si può notare nel seguente grafico.

Fig.4. Spesa pubblica per studente per livello d'istruzione, US\$PPP 2009



Fonte: OECD Family Database

3. L'offerta di servizi in Italia

L'offerta di servizi per la prima infanzia in Italia è largamente dominata dalla tipologia degli asili nido, pur nelle varie modalità con cui essi sono organizzati a livello regionale e comunale.

Fra il 2003 e il 2011 la spesa sostenuta dagli enti pubblici (quasi esclusivamente Comuni) in asili nido è passata da 850 a 1.230 milioni, con una crescita in termini reali di circa il 3 per cento anno. A fronte di una spesa per utente sostanzialmente stabile, ciò ha permesso un significativo incremento dei posti disponibili: dai circa 146.000 posti nel 2003-2004 agli oltre 200.000 nel 2010-2011.

L'ampliamento dell'offerta sembra essere avvenuto soprattutto attraverso un'espansione territoriale della rete degli asili: a fronte di un aumento del numero di strutture di circa il 16 per cento (dati Cittadinanzattiva), fra il 2006 e il 2010 il numero

di comuni coperti dal servizio è aumentato di oltre il 30 per cento (dati Istat). All'aumento delle strutture e dei posti disponibili è corrisposta una lieve riduzione delle liste di attesa¹⁸: nel 2010 il 23% dei richiedenti restava in lista d'attesa, a fronte del 25% registrato nel 2007.

La dinamica dei servizi integrativi al nido, che dovrebbero rispondere alle crescenti esigenze di flessibilità espresse dalle famiglie, non è stata particolarmente brillante: all'incremento del numero di comuni coperti dal servizio, è corrisposta una sostanziale stabilità dell'utenza presa in carico (circa 30.000 bambini).

Nonostante i progressi individuati, l'offerta pubblica rimane insoddisfacente. I posti in asili nido disponibili rappresentano poco più del 10 per cento della popolazione di riferimento, e permangono evidenti disparità territoriali. Tra il 2006 e il 2010, il numero di asili nido è aumentato soprattutto al Nord (19,6%) e al Centro (16,6%) e in misura più contenuta nel Mezzogiorno (6,5%). L'aumento dell'offerta di posti disponibili ha registrato profonde differenze territoriali (si va da un massimo del 46,5% nel Lazio a un minimo dello 0,8% in Sicilia). I posti, invece, si sono ridotti in Abruzzo (-3,9%), Basilicata (-4,9%) e Calabria (-10,2%). Nel 2003 la percentuale di bambini sotto i due anni servita dagli asili nido comunali nel Nord-Ovest raggiungeva il 12,8, 10,5 punti percentuali sopra il livello registrato nel Sud. Nel 2010 il gap si è allargato di ulteriori 3 punti percentuali.

Per quanto riguarda l'offerta privata di servizi, l'Istituto degli Innocenti, nel Rapporto di monitoraggio (2011), rileva che lo sviluppo del sistema dei servizi si basa fortemente sulla relazione tra pubblico e privato. I servizi (nidi e servizi integrativi) con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema (pari al 59,0% delle unità di offerta e al 47,5% della loro complessiva potenzialità ricettiva); al contempo aumenta la percentuale di servizi privati accreditati e convenzionati con i Comuni (il suo valore, con riferimento ai dati offerti dalle Regioni che ne dispongono, corrisponde al 27,2% di tutta l'offerta privata). La percentuale di posti nei nidi privati sul totale dei posti supera il 50% nelle macro-aree del Nord-Ovest e del Sud e isole. Lo stesso dato vale per i servizi integrativi. Nel Rapporto di monitoraggio si sottolinea che lo sviluppo della rete dei servizi educativi integrativi ha interessato prevalentemente il privato, in parte per la natura stessa dei servizi. Un maggiore coinvolgimento del priva-

18. La lista d'attesa può essere considerata una misura dell'incontro tra domanda e offerta di nidi. La sua lieve riduzione, a fronte di un cospicuo aumento dell'offerta, denota l'esistenza di una domanda "scoraggiata", che risponde positivamente a un aumento dell'offerta. Infatti, una restrizione dell'offerta potrebbe scoraggiare la domanda stessa, oltre che a ridurre la possibilità di frequentare il nido a chi lo desidera. Zollino (2008) segnala che la possibilità di un simile fenomeno è avvalorata dalla relazione positiva che s'individua tra ricettività delle strutture pubbliche esistenti e dimensione delle liste di attesa per accedervi, usando dati di Cittadinanzattiva. Oltre al razionamento, Zollino (2008) individua tra le varie cause del mancato utilizzo dei nidi gli elevati costi d'iscrizione e l'insoddisfazione per i metodi didattici.

to richiede un ripensamento del ruolo dell'operatore pubblico, soprattutto nella definizione di adeguati ed omogenei standard qualitativi e nella regolazione dei servizi. Infine, rientrano tra i servizi educativi per l'infanzia anche le Sezioni Primavera, una soluzione intermedia tra nido e scuola per l'infanzia. Le Sezioni Primavera sono state attivate in via sperimentale a partire dall'anno scolastico 2007-2008 e indirizzate ai bambini tra i 24 e i 36 mesi. L'attivazione delle Sezioni Primavera è avvenuta in seguito all'esperienza degli anticipi alla scuola dell'infanzia, previsti dalla riforma dell'istruzione del 2003 (legge 28 marzo 2003, n. 53), che aveva riscontrato particolare successo nelle regioni in cui i servizi per l'infanzia erano più carenti, principalmente le regioni del Sud. Le Sezioni Primavera, avendo contenuti pedagogici ed educativi distinti da quelli della scuola dell'infanzia, hanno superato il principale punto di criticità opposto agli anticipi, e costituito un servizio tangibile all'utenza, soprattutto del Mezzogiorno. I tagli alla scuola, e in generale al settore pubblico, potrebbero comprometterne la capacità recettiva ed esistenza.

4. Conclusioni

L'obiettivo di questo contributo era individuare gli elementi fondamentali per il disegno di una politica ottimale per l'infanzia. La cura dell'infanzia coinvolge due ambiti d'intervento rilevanti per l'operatore pubblico: l'offerta di lavoro dei genitori e lo sviluppo del capitale umano dei bambini. Obiettivi quali aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e adeguato sviluppo del capitale umano possono non essere compatibili. Una variabile chiave per il perseguimento di tali obiettivi è la qualità dei servizi educativi per l'infanzia.

L'Italia spende poco per la cura dei bambini rispetto ai principali Paesi industrializzati, sia in termini di offerta diretta, sia come sostegno alla famiglia nel ruolo di cura. Inoltre, costituisce la voce di spesa più bassa rispetto a livelli successivi d'istruzione. Oltre che compromettere le prospettive di crescita del nostro Paese, una simile strategia d'investimento può avere importanti conseguenze in termini di aumento delle disuguaglianze economiche e di minore mobilità sociale.

Nel nostro Paese, i servizi per l'infanzia sono principalmente rappresentati dagli asili nido. Il settore privato è in espansione, sebbene l'attuale crisi economica costituisca un ostacolo alla crescita dello stesso. Emerge la necessità di controllare e regolare la qualità dei servizi privati. L'offerta di servizi è, rispetto all'utenza potenziale, ancora poco sviluppata. La diffusione prevalente dei nidi non soddisfa la necessità dei genitori di soluzioni organizzative flessibili e compatibili con gli orari lavorativi.

Il supporto offerto dai Comuni alle famiglie con bambini piccoli: asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia

Roberta Crialesi

Istat

I servizi socio-educativi per la prima infanzia rappresentano un importante settore di intervento pubblico sia per la funzione sociale che svolgono, sia per l'ammontare delle risorse ad essi dedicate a livello locale. Fra tutti gli interventi e i servizi sociali offerti nell'ambito delle politiche a sostegno delle famiglie con figli minori, gli asili nido e i servizi integrativi per la prima infanzia rappresentano la componente più significativa dell'offerta realizzata sul territorio.

Tuttavia ad uno sguardo d'insieme non si può non rilevare che la diffusione e le caratteristiche di tali servizi stentano a trovare una configurazione soddisfacente. I tratti distintivi di questa criticità attengono prioritariamente ad un'insufficiente capienza della dotazione finanziaria, all'elevata variabilità delle risorse e alle persistenti differenziazioni territoriali degli assetti organizzativi; criticità queste che riguardano tutto il sistema di welfare locale.

Le ultime manovre finanziarie hanno drasticamente ridotto i fondi statali di carattere sociale, decisivi per l'attuazione di importanti politiche socio assistenziali, accentuando il fenomeno del *downsizing* dell'intervento pubblico.

A ciò si aggiungono infatti gli effetti delle riduzioni dei trasferimenti erariali nei confronti dei comuni e dei vincoli stabiliti dal "Patto di stabilità interno", che nell'insieme hanno prodotto una contrazione delle risorse disponibili che, a parità di efficienza nella gestione dell'offerta dei servizi, bloccano non solo l'avvio di nuove iniziative, ma anche la conservazione dei livelli di offerta già raggiunti. Ciò non potrà che accentuare non solo la scarsità, ma anche l'incertezza delle risorse a disposizione dei Comuni, riducendone i margini di azione discrezionale e condizionandone le decisioni di spesa con conseguenze su tutti gli interventi e i servizi gestiti dagli enti territoriali, a cui è affidata la titolarità amministrativa e gestionale dei servizi per la prima infanzia sulla base dei piani di sviluppo predisposti dalle Regioni.

Background

Un forte impulso al potenziamento degli asili nido è stato dato dal “Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia”, avviato nel 2007 con la sottoscrizione dell’intesa in Conferenza unificata tra il Governo, le Regioni e le autonomie locali. Il piano persegue le finalità di avviare il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, di promuovere il benessere e lo sviluppo dei bambini e di incrementare il sostegno ai genitori nel loro ruolo educativo e nella conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia. Con la Legge finanziaria 2007 è stato attivato un flusso straordinario di risorse economiche, stanziato dallo Stato e ripartite fra tutte le Regioni secondo criteri prestabiliti, anche in funzione di meccanismi perequativi a favore delle Regioni che presentavano tassi di copertura inferiori alla media nazionale. Le Regioni e le autonomie locali concorrono inoltre al finanziamento, in misura non inferiore al 30% delle risorse statali ripartite.

La diffusione sul territorio dei servizi per l’infanzia ha assunto un ruolo chiave anche nell’ambito della politica di sviluppo regionale. All’interno di una strategia complessiva di riduzione del divario fra le regioni meridionali e il resto del Paese, il Quadro Strategico Nazionale (QSN 2007-2013) prende in considerazione, accanto alle dimensioni economiche conosciute, quali il PIL e il mercato del lavoro, anche i servizi essenziali disponibili per i cittadini, elemento cruciale per ampliare le opportunità degli individui e creare condizioni favorevoli all’attrazione degli investimenti privati, anche attraverso una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro. Poiché la diffusione sul territorio degli asili nido rappresenta una delle componenti essenziali nell’attuazione delle politiche volte alla conciliazione degli impegni casa-lavoro, fra gli obiettivi da raggiungere nel 2013 vi è il potenziamento dell’offerta pubblica in questo settore nelle otto regioni del Mezzogiorno.

Il programma, approvato in Conferenza Unificata Stato-Regioni il 21 dicembre 2006, ha disposto l’accantonamento di una quota dei Fondi per le Aree Sottoutilizzate da assegnare alle Regioni del Mezzogiorno sulla base di un meccanismo premiale, legato al raggiungimento di standard adeguati in determinati ambiti (obiettivi di servizio).

Fra le azioni intraprese per favorire l’ampliamento dell’offerta dei servizi rivolti ai bambini di età inferiore ai tre anni, con l’anno scolastico 2007-2008 sono state finanziate e introdotte le così dette “sezioni primavera”, una iniziativa del Ministero dell’Istruzione, a cui hanno contribuito il Dipartimento per le Politiche della famiglia ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Si tratta di servizi educativi sperimentali, ubicati all’interno delle scuole dell’infanzia e rivolti ai bambini tra i 24 e i 36 mesi.

I provvedimenti citati vanno nella direzione indicata dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, che sottolineava l’importanza per i Paesi Membri di una diffusione adeguata di servizi socio-educativi per la prima infanzia, fissando come obiettivi da raggiungere

nel 2010: una quota del 33% di utenti in rapporto ai bambini tra zero e due anni e l'attenuazione degli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese.

L'indagine Istat sull'offerta pubblica di servizi socio-educativi per la prima infanzia

Di seguito vengono presentati i principali risultati sull'offerta complessiva di servizi socio-educativi per la prima infanzia, rilevati attraverso l'indagine rapida nell'ambito della più ampia rilevazione censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati, svolta annualmente dall'Istat in collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato, molte Regioni partecipanti al progetto, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. L'indagine, nata con l'obiettivo di monitorare la spesa dei Comuni per le politiche di welfare locale, consente di fornire un quadro aggiornato e omogeneo sull'intero territorio nazionale dell'offerta pubblica ovvero con riferimento ai soli utenti delle strutture comunali o delle strutture private convenzionate o sovvenzionate dal settore pubblico, rimangono pertanto esclusi dalla rilevazione gli utenti del privato tout-court.

L'acquisizione dei dati avviene utilizzando una metodologia *web based*, ovvero attraverso un questionario elettronico compilato *on line* da tutti i Comuni e gli enti delegati dai comuni per la gestione dei servizi.

I principali indicatori

Nel 2010, per i nidi e i servizi per la prima infanzia, i Comuni hanno impegnato circa il 18 per cento delle risorse dedicate al welfare locale, per un totale di circa 1 miliardo e 273 milioni di euro, consentendo così a 201.640 mila bambini di usufruire di strutture comunali o finanziate dai Comuni.

I diversi provvedimenti normativi orientati all'ampliamento dell'offerta pubblica hanno consentito di accogliere oltre 55 mila bambini in più rispetto a quanto registrato nel 2004, anno assunto come riferimento per misurare i progressi.

Nonostante ciò la quota di domanda soddisfatta è ancora molto limitata rispetto al potenziale bacino di utenza: infatti, la percentuale di iscritti agli asili nido pubblici sui bambini al di sotto dei tre anni è passata dal 9,0 per cento nel 2004 all' 11,8 nel 2010/11. I servizi integrativi per la prima infanzia, che comprendono i nidi famiglia, vale a dire servizi organizzati in contesto familiare con il contributo dei Comuni, accolgono mediamente il 2,3 per cento dei bambini tra zero e due anni, quota rimasta pressoché costante nel periodo. Complessivamente, nell'anno educativo 2010/11 risulta pari al 14 per cento la quota di bambini che si è avvalsa di un servizio socio educativo pubblico. Rispetto al 2004 l'aumento complessivo dell' indicatore di presa in carico è stato di 2,6 punti percentuali, anche se l'incremento relativo dell'ultimo anno risulta sensibilmente ridotto rispetto agli anni immediatamente precedenti.

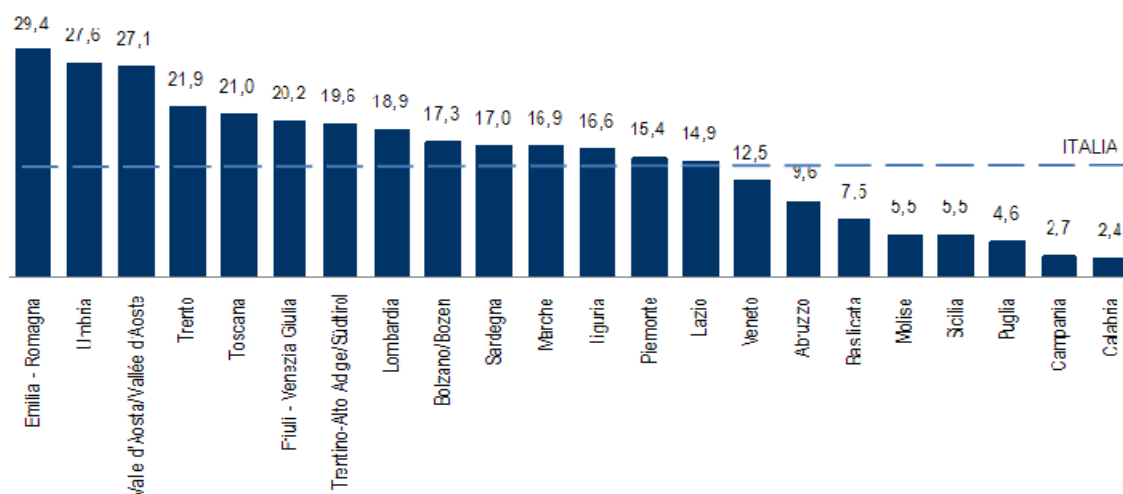
La percentuale di comuni in grado di offrire un servizio di asilo nido, sotto forma di strutture comunali o mediante trasferimenti pubblici a sostegno delle famiglie che usufruiscono delle strutture private, ha fatto registrare un progressivo incremento, dal 33,7% del 2004 al 47,4% del 2010/11. Complessivamente i bambini di età inferiore ai tre anni che vivono in un comune in cui è possibile accedere ad un servizio per la prima infanzia, sia esso un nido o un servizio integrativo di tipo socio educativo, sono passati dal 67,4% all' 80,5%. Dopo una fase di contenuto ma progressivo incremento anche per la copertura territoriale, nell'ultimo anno, iniziano a palesarsi segnali di leggera flessione.

Il ritardo del Mezzogiorno

Un aspetto che emerge con grande evidenza dai dati raccolti sono le differenze territoriali ancora notevolissime, sia in termini di spesa che in termini di offerta e di utilizzo dei servizi esistenti, mettendo in luce una carenza di strutture nel Mezzogiorno e in particolare nelle regioni del Sud.

La figura 1 evidenzia le differenze a livello regionale nel rapporto fra bambini che frequentano un servizio socio-educativo per la prima infanzia (asilo nido o servizio integrativo) e i residenti di età fra zero e due anni: passando dalle regioni più in basso nella graduatoria alle regioni più in alto, l'indicatore di presa in carico aumenta di oltre 10 volte, con valori che passano dal 2,4% e 2,7% rispettivamente in Calabria e in Campania, al 29,4 e al 27,6 dell'Emilia Romagna e dell'Umbria.

Fig. 1 - Indicatore di presa in carico dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (utenti per 100 residenti di 0-2 anni), per regione geografica - Anno educativo 2010/11



Permangono dunque ampiamente al di sotto della media nazionale i livelli riscontrati nelle regioni del Sud e per le isole. Il lieve ma continuo incremento che si era registrato a partire dal 2004 sembra essersi arrestato nell'ultimo nell'anno.

I dati più recenti, che per le regioni del Mezzogiorno¹⁹ sono disponibili relativamente all'anno educativo 2011/12, indicano la persistente difficoltà di queste regioni a recuperare le distanze con il resto del Paese, come evidenziato nella seguente tabella:

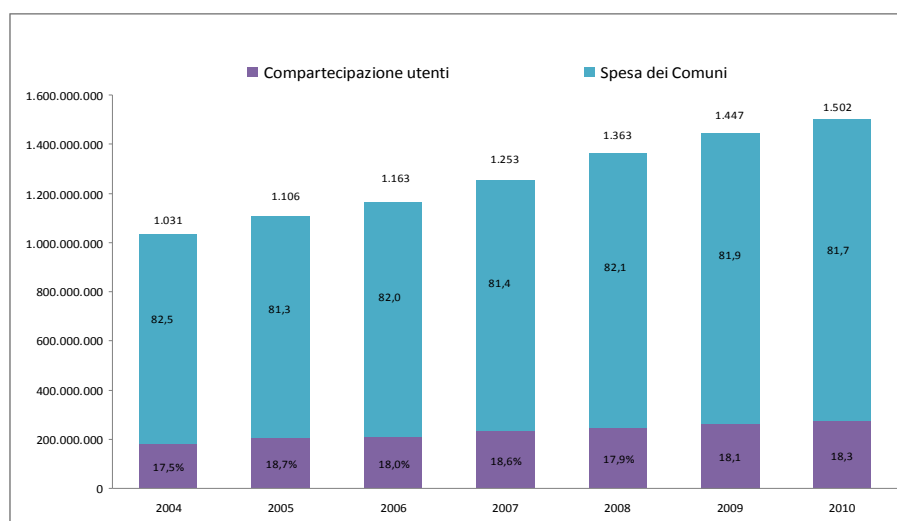
REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Presenza in carico degli utenti (per 100 residenti 0-2 anni)		Percentuale di comuni coperti dal servizio	
	2004	2011	2004	2011
Abruzzo	6,7	9,5	23,6	56,4
Molise	3,2	11,0	2,2	22,8
Campania	1,7	2,8	30,5	45,6
Puglia	5,0	4,5	24,0	38,8
Basilicata	5,1	7,3	16,8	33,6
Calabria	2,1	2,5	6,6	13,2
Sicilia	6,0	5,3	33,1	41,0
Sardegna	10,0	12,6	14,9	31,3
Sud	3,2	4,2	19,8	36,4
Isole	6,9	6,9	24,1	36,2

Risorse e costi sostenuti per i servizi rivolti alla prima infanzia

Tra il 2004 e il 2010 la spesa dedicata agli asili nido da parte dei Comuni ha fatto registrare variazioni sempre positive, con tassi di incremento crescenti fino al 2008, successivamente la crescita è avvenuta con tassi via via più bassi. Complessivamente nel periodo l'incremento è stato pari al 44,3%, che calcolato a prezzi costanti si riduce al 26,9%.

Fig. 2 - Asili nido: spesa pubblica e compartecipazione degli utenti

Valori in Milioni di euro - Anni 2004-2010



19. Fornitura anticipata al Ministero dello Sviluppo Economico dei dati utili al monitoraggio degli "Obiettivi di servizio": Regioni del Mezzogiorno - 30 novembre 2009-2013

La percentuale di compartecipazione degli utenti sul totale della spesa pubblica è passata dal 17,5% del 2004 al 18,3% del 2010, mantenendo valori fortemente variabili da regione a regione: Lombardia (26,7%), Veneto (24,2%) e Marche (24,1%) occupano rispettivamente le prime tre posizioni nella graduatoria delle regioni con la percentuale più elevata di compartecipazione, mentre in coda troviamo Lazio (9,5%), Campania (6,6) e in ultima posizione la Sicilia (6,1%). Quasi superfluo sottolineare che queste differenze andrebbero valutate alla luce della effettiva sostenibilità finanziaria e della accessibilità dei servizi.

In media, per ciascun utente, 6.086 euro sono stati spesi dai comuni, mentre 1.362 dalle famiglie, per un totale di 7.448 euro impegnati per bambino nel 2010.

La spesa media per utente è aumentata del 5% dal 2004 al 2010, mentre è aumentato del 10% il contributo medio a carico delle famiglie.

Se si considerano le sole strutture comunali escludendo dunque i contributi e le integrazioni alle rette, dove si rilevano circa 151 mila bambini iscritti, si ottiene una spesa media annua per bambino di 7.037 euro da parte dei comuni e un contributo medio da parte delle famiglie di 1.578 euro, per un totale di 8.615 euro pro-capite di spesa impegnata. Per le rette e i contributi versati dai comuni a favore di utenti presso strutture private, che riguardano circa 25 mila bambini, si ha un importo medio di 2.185 euro per bambino.

I valori medi di spesa per utente variano molto limitatamente da un anno all'altro, sia per quanto riguarda le spese per il funzionamento delle strutture comunali, sia con riferimento alle quote erogate dai comuni a sostegno degli utenti in strutture private.

L'analisi dei valori medi pro-capite conferma la forte disomogeneità territoriale con un differenziale che penalizza le regioni del Sud. Basti pensare ad esempio che in Calabria la spesa media per bambino è inferiore ai 3 mila euro annui, lontanissima dal valore medio del centro Italia, dove il Lazio arriva a spendere quasi 11 mila euro in media per bambino.

Conclusioni

Nonostante gli sforzi compiuti dai vari livelli istituzionali per incrementare i servizi per la prima infanzia abbiano favorito un generale ampliamento dell'offerta pubblica, così come misurata dai parametri osservati, la quota di domanda soddisfatta è ancora molto limitata rispetto al potenziale bacino di utenza.

I dati raccolti evidenziano la presenza di forti squilibri territoriali e di grandi ritardi per alcune aree del Paese nello sviluppo di una rete di servizi a supporto delle donne e delle famiglie. Nel Mezzogiorno, in particolare, i livelli di offerta e di utilizzo dei servizi sono ancora molto lontani dai parametri considerati accettabili. Pur avendo ristretto il campo di osservazione ai soli servizi pubblici appare ancora lontano l'obiettivo del 33%

di utenti indicato dal Consiglio europeo del 2000, almeno nella maggior parte delle aree del Paese.

Gli ultimi dati raccolti non lasciano intravedere segnali di convergenza. Al contrario, la distribuzione per area geografica degli utenti dei servizi si presenta ulteriormente squilibrata a sfavore delle regioni meridionali: sono queste regioni che, pur raccogliendo il 34,5% della popolazione di riferimento (bambini fra zero e due anni), accolgono appena il 13% degli utenti nel 2010/2011 (nel 2009/2010 gli analoghi indicatori erano il 31% e il 13,2%).

Nei prossimi anni, inoltre, con l'esaurirsi delle risorse rese disponibili dalle disposizioni avviate nel 2007, per i Comuni del Mezzogiorno, che più degli altri si avvalgono maggiormente di contributi statali e di fondi regionali per finanziare il welfare locale, sarà sempre più difficile colmare i gravi ritardi nello sviluppo di una rete adeguata di servizi per la prima infanzia.

Il sistema di scelte strategiche complesse ed integrate per superare la povertà infantile e l'esclusione sociale: alcuni spunti sull'esperienza del Comune di Pistoia

A cura di Federica Taddei

Funzionario U.O. Prevenzione, tutela minorile, violenza alle donne e centro affidi del Comune di Pistoia

La sfida dello sviluppo consiste nell'eliminare i vari tipi di "illibertà" che limitano o negano all'uomo l'opportunità e la capacità di agire secondo ragione e di costruire la vita che preferisce. Molti paesi cosiddetti ricchi soffrono della violazione dei diritti elementari della persona o dell'ambiente, mentre stati poveri hanno saputo varare programmi d'interventi sociali²⁰.

Nonostante l'Italia sia tra i 15 Paesi europei più ricchi, il 15,9% dei bambini e degli adolescenti tra 0 e 17 anni vive in una condizione di povertà relativa, il 13,3% di deprivazione materiale, tasso che sale nei gruppi considerati a rischio²¹. L'Italia si colloca al 26° posto su 35 Paesi con meno dell'1,5% di PIL investito in trasferimenti in denaro, agevolazioni fiscali e servizi per minorenni e famiglie²². Le indagini²³ che mettono a confronto 29 Stati a economia avanzata in relazione a cinque aree della vita dei bambini (benessere materiale, salute e sicurezza, istruzione, comportamenti e rischi e condizioni abitative e ambientali), fanno emergere un quadro disarmante.

L'Italia occupa il 22esimo posto su 29. Se ci focalizziamo sulla sola realtà Italiana²⁴ notiamo come la povertà relativa si mantiene stabile al 10% negli ultimi 15 anni. Resta elevato il divario Nord-Sud e peggiora la condizione economica delle famiglie più numerose e con minorenni.

Complessivamente, sono 1.876 mila i minorenni che vivono in famiglie relativamente povere (18,2%): tra questi, 522 mila hanno meno di 6 anni.

20. Amartya Sen "Lo sviluppo è libertà perché non c'è crescita senza democrazia", Mondadori editore, Milano, 2000.

21. Rapporto "Misurare la povertà tra i bambini e gli adolescenti" - il numero 10 della serie denominata Innocenti Report Card - realizzato dal Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF).

22. Studio tematico sui provvedimenti politici concernenti la povertà infantile, Comunità Europea, 2008.

23. Report card 11 del Centro di ricerca Innocenti dell'Unicef.

24. Rapporto Istat annuale 2012.

Contrasto alla povertà: pratiche locali

Gli effetti della crisi economica sul mercato del lavoro si sono manifestati in termini di perdite occupazionali, di aumento di persone in cerca d'impiego, ed anche nella caduta di partecipazione al lavoro testimoniata dall'incremento delle persone inattive(6)²⁵.

Al 31 dicembre 2011 le persone iscritte allo stato di disoccupazione, domiciliate nella provincia, erano pari a 36.555 e rappresentavano circa il 19% della popolazione residente in età attiva. I servizi sociali dei Comuni, oltre a registrare un aumento della complessità dei fenomeni sociali, hanno dovuto fare i conti con tagli rilevanti ai finanziamenti. Il fondo nazionale per le politiche sociali è stato ridotto ai minimi termini, nella Regione Toscana, si è passati da 50.798.116 € del 2006 a 712.458 € del 2012. Pur registrando un aumento delle risorse regionali, da 21.124.540 € a 22.151.072 €, resta comunque un incolmabile divario con un assestato che rappresenta il 31,8 % delle risorse del 2006. Il Comune di Pistoia, nel 2012, ha destinato al bilancio sociale 4.546.430 €, con una popolazione di 89.016 residenti (dato all'1.1.2012).

Negli ultimi anni il servizio sociale ha cercato di realizzare un sistema volto a contrastare la povertà e non ad assisterla. I contributi economici, in passato, erano erogati annualmente, con un fisso mensile. La carenza di risorse e un approccio volto a un loro utilizzo più responsabile, hanno attivato un percorso di cambiamento: sono erogati con progetti individuali. Questa riorganizzazione è stata progettata e monitorata, in contesti di confronto di gruppo, monoprofessionale e allargato alla rete istituzionale e informale, per rendere più omogenei gli interventi e per verificarne l'efficacia, anche mediante l'analisi dei diversi percorsi per "tipologia" di storie di vita. Entrando nel merito dei progetti, nei nuclei con figli, sono previste azioni che mirano a implementare le competenze genitoriali (ad es. il rispetto dell'obbligo scolastico, la cura dei figli e degli spazi di vita), oppure a incentivare la frequenza di corsi di formazione, di orientamento o gli inserimenti lavorativi. La figura professionale "chiave" è il tutor che accompagna e sostiene la persona nel suo percorso. Oltre al costo del personale delle cooperative (96.000 € nel 2012) sono stanziati contributi individuali mensili, di entità corrispondente al grado di mantenimento degli impegni concordati. Complessivamente ai contributi economici, nel 2012, sono stati destinati 883.011 €, hanno interessato 1.038 persone con 2.133 interventi.

In questo processo di cambiamento la Caritas Diocesana è stata un partner importante, molti degli interventi sulla povertà sono stati realizzati in collaborazione e mettendo insieme anche risorse economiche e di personale. Le prestazioni economiche sono informatizzate e in rete così da evitare forme di richieste multiple. Complessivamente i centri ascolto della Diocesi nel 2012 hanno attivato 2.500 interventi per un valore economico di 372.000€ (rEsistiamo! Dossier 2012 Caritas Pistoia sulle povertà e le risorse).

25. I servizi pubblici per l'impiego. Il contributo dell'esperienza pistoiese nel modello toscano. A cura della Provincia di Pistoia, 2012.

Sempre nell'ottica del contrasto all'assistenzialismo è stato realizzato nella Provincia, dal 2009, un sistema di microcredito sociale (<http://www.microcredito-pistoia.org>), che ha erogato dalla sua nascita al 2012, microcrediti pari a un milione e trecento mila euro. Per la realizzazione di tali progetti è fondamentale la condivisione di strategie politiche e tecniche atte a modificare la cultura predominante dell'assistenzialismo e per creare un sistema con adeguato numero di personale e di risorse congrue a un lavoro qualitativamente diverso.

Altro grande obiettivo dell'amministrazione è stato quello di garantire l'abitazione ai minorenni. Alle tradizionali risposte abitative: edilizia popolare (L.R. Toscana n. 96 del 1996), emergenza casa (71 nuclei familiari beneficiari, di cui: 42 hanno con minorenni, 24 migranti, 21 migranti con figli minorenni), albergo popolare (accoglie di media 8 maschi e 3 femmine sino ad un massimo di 20-25 nel periodo di emergenza freddo); sono state aggiunte strutture ed appartamenti per l'accoglienza temporanea di donne, sole o con figli minorenni. L'innovazione di tali progetti è che, in convenzione con il privato sociale, realizzano percorsi di autonomia per le donne, mettendo a loro disposizione diverse figure professionali: tutor, educatori, psicologi (clinici e del lavoro). Il progetto individualizzato, coordinato dal servizio sociale territoriale, ha reso possibile accoglienze realmente temporanee e percorsi d'inclusione lavorativa e sociale, nonché di sviluppo delle competenze genitoriali. Nel 2012 sono state ospitate 14 donne (28,5% italiane), e 23 bambini (34,7% nomadi, 31,5% migranti). Le politiche abitative del Comune di Pistoia si sono incentrate sulla prevenzione della morosità e dello sfratto. Nel 2012 è stato erogato un contributo per l'affitto a integrazione del canone di locazione, al fine di prevenire le condizioni di morosità (312 domande, 225.000 € fondi comunali e regionali) ed è stato predisposto un bando (210.000 €, a 52 persone) per chi aveva maturato una "morosità incolpevole" (dovuta ad es. alla perdita lavoro, e/o malattia grave e/o decesso di uno dei componenti familiari). Nelle singole situazioni di sfratti, nel caso di nuclei con figli minorenni, possono essere erogati dei contributi straordinari per l'affitto (anticipo caparra, i primi mesi). Altro intervento, volto a mantenere l'abitazione di proprietà, è stato il contributo per il pagamento del mutuo (una tantum sino a 2.000 €) per un totale di risorse comunali di 50.000 €.

Il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia

L'Italia ha il sesto tasso più alto d'iscrizione prescolare, alla pari con la Norvegia(4), ma la diversa distribuzione territoriale delle opportunità di accesso ai servizi da parte di bambini, residenti in diverse aree territoriali nel Paese, continua a essere un tratto caratteristico e critico della situazione italiana. La Toscana rappresenta una delle quattro Regioni in cui risulta conseguito l'obiettivo comunitario di ottenere, la copertura del 33%. Come emerge dall'analisi dei dati del nuovo sistema informativo SIRIA, di Aldo Fortunati (a cura del Centro Regionale di documentazione infanzia e adolescenza, Isti-

tuto Innocenti e Regione Toscana) l'offerta di servizi educativi in Toscana è imperniata sulla tipologia del nido, infatti, questo copre il 25,2%, i servizi integrativi il 4,9% e l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia solamente il 3%. La relazione tra pubblico e privato rappresenta un elemento fortemente determinante dello sviluppo del sistema: costituiscono il 59,0% dell'offerta e aumenta la percentuale di servizi privati accreditati e convenzionati con i Comuni. La Regione Toscana, è stata la prima a introdurre, nel 1999, la nozione di sistema locale integrato composto da: nidi d'infanzia, servizi integrativi (centro gioco educativo, centro dei bambini e dei genitori servizio domiciliare); ha definito gli standard tipologici/organizzativi dei servizi; dimensionali ed ambientali, di professionalità degli educatori; ha definito i requisiti di accesso al mercato dell'offerta (l'autorizzazione al funzionamento); ha definito i requisiti per l'accesso ai finanziamenti pubblici (accreditamento) ed ha identificato nel Comune il soggetto competente per la regolazione e il controllo, anche degli standard di qualità. La città di Pistoia ha da sempre considerato la cura dei piccoli una questione pubblica, non solo come strumento necessario per favorire l'occupazione femminile, ma come diritto di cittadinanza dei bambini. Un'idea-forza sta nel fatto che i servizi educativi sono stati concepiti come strutture potenzialmente rivolte a tutti i bambini; altro aspetto qualificante è l'alleanza tra i servizi educativi e sociali che ha individuato strategie per rimuovere gli ostacoli all'accesso dei piccoli in situazione di disagio o a rischio di esclusione sociale. Spesso un impedimento all'inserimento è l'assenza della richiesta da parte dei genitori, in queste situazioni, il servizio sociale può veicolare loro il valore educativo e d'integrazione. L'aver previsto, per le situazioni indicate dai servizi sociali, un accesso prioritario, permette di riequilibrare proprio quei punteggi penalizzati dalla presenza di un genitore non occupato; inoltre le tariffe, calcolate su base Isee, rendono fruibile il servizio anche a famiglie povere. Durante l'inserimento, per alcuni nuclei, è risultato importante e positivo il concorso dei servizi sociali e educativi per affrontare difficoltà o per sfruttare al meglio le opportunità di scambio tra bambini e famiglie afferenti ai servizi educativi. I servizi per bambini 0-3, nel territorio cittadino (anno 2012-2013), sono rappresentati da 7 nidi comunali (307 bambini accolti, che coprono il 17% della popolazione di riferimento), 1 nido comunale in appalto (46 posti), 1 nido in gestione mista pubblico/privato (28 bambini), 2 servizi gestiti in convenzione (70 posti), 3 in gestione privata (108 posti), che rappresentano il 6% del valore della coorte. Complessivamente i nidi accolgono il 31% dei bambini della fascia 0-3. È da sottolineare che a Gennaio 2013, per la prima volta, non si registravano più bambini in lista d'attesa. I bambini stranieri inseriti negli asili comunali rappresentano 17% degli iscritti. Il costo mensile di un bambino al nido comunale è di 698 €, mentre al nido privato è stimato in 550 € per il tempo lungo, la differenza è dovuta a un diverso onere del contratto di lavoro del personale. Per chi frequenta i nidi comunali la retta è calcolata in base all'Isee, da un minimo di 0 € a un massimo di 520 € mensili, che non rappresentano mai il costo

totale del servizio. Per i bambini che frequentano i nidi convenzionati, il Comune, eroga un contributo alle famiglie per l'abbattimento della retta, che è pari alla differenza tra il costo stimato e la tariffa (calcolata in base alla fascia Isee di appartenenza). Per i nidi privati, sono erogati buoni servizio regionali- "progetto di conciliazione vita lavorativa vita familiare".

Anche la scuola comunale dell'infanzia è un luogo di crescita del bambino e d'incontro con le famiglie. Per quanto riguarda l'offerta, in base al rapporto dell'Osservatorio Scolastico provinciale, inerente l'anno scolastico 2011/2012, nel Comune ci sono 13 scuole statali, che accolgono 905 bambini, 12 scuole parificate comunali (912 iscritti), e 9 scuole parificate (409 iscritti). Le scuole dell'infanzia della Provincia accolgono l'11,52% di bambini migranti, il solo Comune di Pistoia, anno 2012-2013 il 13,5%. Le liste d'attesa sono state abbattute grazie a specifici finanziamenti regionali che hanno dato vita a sezioni aggiuntive "Pegaso".

Si sottolinea infine come i servizi educativi per la prima infanzia siano produttivi solo se di alta qualità, se coinvolgono i genitori nel progetto educativo, se hanno personale con una buona formazione, sia di base che continua e supervisione pedagogica.

Povertà infantile: interventi mirati per i bambini e le famiglie più vulnerabili

Per quanto riguarda specifici interventi nella fascia 0-6 anni, gli studi longitudinali sulla trasmissione di status ci hanno dato informazioni preziose su come si riproduce la disuguaglianza sociale. Nel Comune di Pistoia sono realizzati, da un lato, interventi per contrastare la povertà infantile, e dall'altro, percorsi e servizi per sviluppare le competenze genitoriali e dei bambini.

Gli interventi di natura economica, nel 2012, sono stati erogati a 133 bambini nella fascia 0-6, raggiungendo 3 ogni 100 bambini residenti, per un totale di 58.150 €. Si tratta di buoni spesa e pasto, contributi a integrazione del reddito (di cui 42,6% a migranti); costi per la frequenza di servizi educativi estivi (per il 30,7% migranti), trasporto, contributi per alloggio e per prestazioni sanitarie. È necessario evidenziare che tali dati sono in difetto perché non sono considerati i contributi imputati sul capitolo "adulti". Alla povertà materiale si può aggiungere quella di opportunità (culturali, sociali, educative) o la carenza di cure parentali. Sono quindi strategici i servizi che mirano al benessere dei bambini. Un'ampia letteratura ci indica i primi anni di vita come i più importanti, perché sono quelli in cui le cure materne sedimentano la fiducia nel mondo, in cui la formazione del linguaggio apre la scommessa alla parola come modo di dar forma ai propri pensieri e sentimenti, in cui il sorriso e il gioco con gli altri radicano la futura propensione ad aprirsi e condividere, in cui il rinforzo positivo da parte degli adulti sui propri progressi crea le premesse per sentirsi capaci di affrontare le sfide che verranno. Molti di questi obiettivi sono raggiunti nei servizi educativi della prima infanzia ma, per alcuni nuclei, risulta necessario un accompagnamento più ravvicinato nella quoti-

dianità con interventi di educazione familiare domiciliare. Questi sono realizzati da educatori, presso l'abitazione del bambino. Nel corso del 2012 hanno usufruito del servizio 67 minorenni (125.193 € annui), di cui 9 migranti. Del totale 21 hanno un'età compresa tra 0-6 anni, 11 sono nella fascia 0-3; il servizio è offerto a 5 bambini su 1000 residenti. Gli interventi domiciliari rivolti ai bambini sono finalizzati a stimolare le loro autonomie e le competenze, in particolare relazionali; quelli destinati ai genitori mirano a sostenerli, prevenendo la degenerazione e la cronicizzazione dei comportamenti carenti o disfunzionali e incrementando il livello di collaborazione. L'obiettivo principale è mantenere il bambino, per quanto possibile, all'interno del proprio nucleo familiare.

Gli interventi di protezione dell'infanzia

Il servizio sociale del Comune, ha realizzato una specifica Unità Operativa, i cui ambiti di pertinenza riguardano servizi, interventi e azioni rivolte al sostegno della famiglia e della genitorialità; alla prevenzione della violenza domestica e del maltrattamento all'infanzia. Tali tematiche vedono il coinvolgimento di numerosi altri soggetti istituzionali e del privato sociale, mediante la costituzione di Commissioni e Gruppi di lavoro. I gruppi sono dei veri e propri laboratori progettuali: per la realizzazione e programmazione dei servizi, delle prassi metodologiche, dei percorsi assistenziali, degli strumenti operativi condivisi; per il monitoraggio della qualità dei percorsi attivati e degli strumenti/risorse messi in campo; per la realizzazione di servizi specialistici volti a migliorare i percorsi di tutela e sostegno e a evitare forme di vittimizzazione secondaria. Nell'ambito dell'area famiglia operano 13 assistenti sociali comunali (di cui due part-time) che seguono 1.136 nuclei, 230 con fascicolo aperto in Tribunale per i Minorenni.

Gli elementi che qualificano l'operatività, in quest'ambito, sono: la specializzazione degli assistenti sociali, la formazione continua, la dimensione dello scambio professionale in gruppo, il sostegno offerto al singolo operatore dal coordinatore professionale (supervisione), la connessione tra l'operatività e la programmazione dei servizi, la struttura organizzativa dell'U.O. che stabilisce le connessioni interistituzionali e informali per la creazione di una rete e di percorsi condivisi di tutela e sostegno.

Gli interventi di allontanamento dal nucleo familiare

La Regione Toscana ha un significativo livello di recepimento della legge 149/01, che prevedeva la chiusura degli istituti e lo sviluppo dell'affido quale alternativa all'istituzionalizzazione. La Toscana, con la sola Sardegna, ha un tasso di affidamenti per ogni accoglienza in comunità maggiore di 1,9.

Il tasso raggiunge il 3,9 nella fascia 6-10 anni, il 2 dai 3 ai 5 anni mentre è solo 0,4 per i bambini 0-2. La maggiore presenza di questi ultimi bambini in comunità, rispetto all'affido familiare, dipende da casi particolari in attesa di adozione.

La Toscana ha un tasso medio annuo di accoglienza, dei minorenni di 0-17 anni, nelle strutture residenziali di 1,2 minorenni accolti ogni 1000 residenti (41% di cittadinanza straniera). Il Comune di Pistoia, nel corso del 2012, ha sostenuto l'accoglienza (378.000 €), in comunità educative o familiari, di 20 minorenni, da 0-17 anni (50% stranieri), lo 0,15% della popolazione minorile residente. Di questi ben 9 avevano più di 15 anni e solo 2 da 0 a 6 anni. Durante l'anno sono state realizzate 12 dimissioni. Per i minorenni allontanati il rapporto affido/strutture è a favore dell'affido con un tasso di 1,4.

Rilevante è il dato che confronta il numero dei bambini in affido per 1000 residenti nelle varie regioni e che fa emergere come la Toscana abbia un tasso di accoglienza in affido maggiore o uguale a 2 (tasso massimo nazionale). Il Comune nel 2012 ha avuto 29 minorenni in affido, con un tasso medio d'accoglienza in affido pari a 2 minorenni su 1000 residenti. Ciò che qualifica la realtà locale è l'istituzione, dal 1998, di un servizio dedicato, il Centro affidi dei Comuni dell'Area Pistoiese, che con personale specializzato (assistente sociale e psicologo, per un costo annuo del solo personale di 65.000€) reperisce le famiglie disponibili, definisce l'abbinamento ed il progetto con i servizi territoriali, sostiene le famiglie individualmente e in gruppo. Alla famiglia affidataria è erogato un contributo mensile molto superiore alla media nazionale (nel 2010, la media nazionale era di 404 €, la media della toscana era 444 €, Pistoia 500 €) e tale assegno è adeguato annualmente all'importo mensile della pensione minima. Oltre all'assegno di base, il Comune offre servizi di sostegno, nello specifico, nel 2012, i bambini e ragazzi in affido hanno: frequentato centri estivi (6), di riabilitazione (2) e socio educativi (6), usufruito gratuitamente dei servizi scolastici (13), ottenuto sostegno psicologico (8) e neuropsicologico (5), avuto assistenza generica (2), incontrato in modo protetto i familiari (12), avuto l'educativa domiciliare (3).

Recentemente la Regione Toscana ha previsto che i minorenni in affidamento a strutture sociali, comunità e case famiglia e i minorenni stranieri 'non accompagnati', dal prossimo 1° giugno 2013, non pagheranno il ticket sanitario.

Conclusioni

Punti di forza degli interventi di contrasto alla povertà minorile del Comune di Pistoia sono: l'alleanza tra i servizi educativi e sociali; la creazione di gruppi di lavoro multiprofessionali e interistituzionali, laboratori che studiano, valutano e promuovono interventi e servizi presidiandone la qualità; il coordinamento pedagogico e sociale; la creazione di luoghi e tempi per il sostegno al singolo operatore; una struttura organizzativa che sostiene la sperimentazione; una comunità attenta e solidale; scelte politiche che destinano risorse professionali ed economiche.

Servizi per l'infanzia a Castelnuovo del Garda

Maurizio Bernardi

Sindaco del Comune di Castelnuovo del Garda e AFI Associazione delle Famiglie

Castelnuovo del Garda, comune veronese che si affaccia sul Lago di Garda tra Lazise e Peschiera, sta vivendo una fase di sviluppo sociale particolarmente importante.

Nel 2004, quando è iniziata la prima legislatura dell'attuale amministrazione, gli abitanti erano 9.600, oggi, a metà 2013, sono 12.600 e, seppur con intensità inferiore al periodo 2004-2008, la popolazione continua a crescere²⁶.

Questo sviluppo dipende certamente da molti fattori tra i quali, oltre alla posizione geografica, alla presenza di buone infrastrutture e al microclima legato al binomio Lago di Garda e Monte Baldo, sono sicuramente risultate di particolare importanza le scelte urbanistiche volute dalla precedente Amministrazione che intervenne con una Variante Generale al Piano Regolatore²⁷ del 1999 e alcune Varianti Parziali successive che hanno reso edificabili vaste aree del Capoluogo e delle frazioni di Cavalcaselle, di Sandrà, di Oliosì e di Camalavicina.

Dal 2001 molte giovani coppie hanno costituito la loro famiglia e comprato casa a Castelnuovo, anche per le condizioni favorevoli del locale mercato immobiliare.

Si tratta principalmente di coppie provenienti in gran parte dalla provincia di Verona, ma sono numerose anche quelle provenienti dalla Lombardia e dall'interland milanese in particolare. I nuovi cittadini stranieri di provenienza extracomunitaria e comunitaria dal 2000 al 2008 sono significativamente aumentati, ma senza superare il 12% della totale popolazione residente e dal 2008 ad oggi, l'incremento si è fortemente ridimensionato²⁸.

Dal 2004, la nuova ed attuale amministrazione ha radicalmente modificato la politica urbanistica intervenendo con tutti gli strumenti possibili, limitando significativamente le agevolazioni riservate alle grandi lottizzazioni e favorendo le esigenze di carattere familiare. In particolare, la nuova legge urbanistica della Regione Veneto L.R. 11/2004, prevedendo una vera e propria rivoluzione degli strumenti urbanistici, ha consentito al Comune di Castelnuovo di pianificare uno sviluppo sostenibile del territorio e

26. *PIPofam* – Piano Integrato delle Politiche Familiari – 01/2013 – V Edizione – Castelnuovo del Garda

27. Variante Generale al P.R.G. approvata dalla Giunta Regionale del Veneto n. 2340 del 06.07.1999, pubblicata nel B.U.R. del Veneto, n. 67 del 03.08.1999

28. Sito <http://demo.istat.it/>

dell'ambiente comunale mediante il PATI (Piano di Assetto del Territorio Intercomunale) e, al tempo stesso, ha consentito di rivedere le norme interne ed intervenire puntualmente con il PI (Piano degli Interventi o "piano del Sindaco").

Il lungo e faticoso percorso amministrativo necessario alla realizzazione dei nuovi strumenti urbanistici comunali ha portato ad una serie di risultati *Family friendly* tra i quali:

- riduzione dei benefici per le grandi lottizzazioni mediante l'adeguamento degli oneri alle condizioni esistenti nei comuni limitrofi;
- aumento della dimensione minima delle abitazioni;
- concessione della possibilità di ampliamento e nuova costruzione di abitazioni per esigenze familiari;
- obbligo di una quota significativa di appartamenti di dimensione medio-grande nelle nuove lottizzazioni;
- recupero di importanti risorse economiche mediante accordi Pubblico-Privato (L.R. 11/2004).

La politica urbanistica, accompagnata dalla realizzazione di importanti opere pubbliche, in particolare dell'edilizia scolastica, e dalle politiche sociali, ha di fatto ricostituito un habitat accogliente per la Famiglia e perciò per la Vita, che ha consentito e consente tuttora una natalità significativamente superiore a quella nazionale, del Veneto e della provincia di Verona, come si può dedurre dalla seguente Tabella²⁹.

Tab. 1 - Abitanti, numero dei nati e dei defunti a Castelnuovo del Garda negli ultimi 15 anni

Anno	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Abitanti	8.255	8.361	8.410	8.638	8.943	9.297	9.988	10.578	11.059	11.712	12.168	12.407	12.606	12.241	12.480
Nascite	75	68	73	73	87	84	127	143	142	155	169	144	161	156	159
Morti	89	77	92	61	81	87	80	80	86	74	91	86	83	91	92

Se il relativamente alto numero delle nascite dal 2004 al 2008 è certamente da mettere in relazione al vecchio PRG e alle successive varianti allo stesso (nota 2), dal 2008 ad oggi diventa sempre più importante il contributo della politica urbanistica, delle opere pubbliche e dell'insieme delle politiche sociali che caratterizzano l'attuale amministrazione. È in quest'ultimo ambito che sono stati fatti i maggiori sforzi mettendo al centro di ogni azione amministrativa la Persona e quindi la Famiglia e tutte le forme ad elevata valenza relazionale che costituiscono il tessuto connettivo di una comunità viva.

29. La diminuzione del numero degli abitanti dal 2010 al 2011 è puramente tecnica, nel senso che è conseguente alla "pulizia" dei dati anagrafici a seguito del Censimento Nazionale 2011 (i dati sono disponibili sul sito indicato alla nota 3)

Fin dalla formazione della compagine amministrativa nel 2002, e naturalmente dai primi giorni del primo mandato nel 2004, l'impostazione che si è voluto dare al modo di amministrare è stata quella che vuole che tutti i soggetti interessati possano essere protagonisti del processo amministrativo.

È nato così il Piano Integrato delle Politiche Familiari (*PIPolFam* - nota 1) che rappresenta un vero e proprio metodo amministrativo che coinvolge gli amministratori, il personale comunale, enti ed istituzioni, la società civile, nell'autentico spirito del principio democratico della Partecipazione.

PIPolFam è un piano multisettoriale, composto da oltre 150 progetti alcuni dei quali avviati all'inizio della precedente nostra legislatura, altri in fase di avviamento e infine qualche altro in fase di progettazione.

Ciascun progetto, anziché essere gestito in modo sostanzialmente autoreferenziale come avviene solitamente, viene pensato, realizzato e verificato da tutti i soggetti coinvolti (amministratori, funzionari e tecnici, altri Enti (es. ULSS), associazioni familiari, famiglie, singoli cittadini).

Il Piano prevede una ripartizione in dieci macro aree al cui interno si sviluppano più progetti che coinvolgono l'Assessorato alla Famiglia e gli altri Assessorati che hanno interessi diretti o indiretti nella materia trattata.

Uno degli obiettivi di questo Piano Integrato è quello di riavvicinare la politica e la comunità, un modo partecipativo che nasce dal basso, in grado di cogliere e di soddisfare i reali bisogni della persona, della famiglia e della comunità sociale, cercando di controllare, e non più solo subire, l'inesorabile costante e rapido cambiamento imposto dalla globalizzazione e dal mondo della finanza.

Molti sono i progetti che interessano la prima infanzia e di particolare impegno economico sono quelli relativi all'edilizia scolastica, interventi peraltro obbligati dallo sviluppo demografico e dall'incremento delle nascite degli ultimi anni.

Poiché di fatto Castelnuovo si trova ad avere il raddoppio della popolazione scolastica, ed essendo molti edifici scolastici vetusti e non adeguati in termini di sicurezza e risparmio energetico, di fatto l'attuale amministrazione sta rifacendo l'intero complesso dell'edilizia scolastica.

Relativamente alla fascia d'età di interesse, delle tre scuole d'infanzia presenti sul territorio comunale, solo quella della frazione Cavalcaselle è stata ritenuta idonea ad una semplice ampliamento ed adeguamento impiantistico.

La scuola d'infanzia di Cavalcaselle, che oggi accoglie 110 bambini, è stata dotata di due nuove aule, maggiori spazi comuni, servizi, magazzino, per una spesa complessiva di circa 800.000€.

La scuola d'infanzia di Sandrà, accoglie oggi 90 bambini e fino all'anno scolastico in corso è stata ospitata in un edificio della Parrocchia. Ora è in fase di completamento la nuova scuola comunale che sarà pronta per il nuovo anno scolastico e potrà ospitare

fino a 150 bambini. L'investimento per questa nuova scuola è dell'ordine di 3.400.000€.

Nel capoluogo c'è stato l'impegno più gravoso che ha contemplato la realizzazione della nuova scuola dell'infanzia e dell'asilo nido per un investimento complessivo di 4.700.000€. Questa scuola d'infanzia ospita oggi 210 bambini ed ha una capienza di 250. Il nido ospita oggi 60 bambini ed ha una capienza di 72.

Passando dagli investimenti in opere pubbliche per la prima infanzia agli investimenti in termini di servizi, seppur in una fase particolarmente critica di crisi economica complessiva, ma anche soprattutto per quel che riguarda i trasferimenti in conto corrente dallo Stato e dalla Regione nei confronti dei comuni (Castelnuovo del Garda rientra nella classifica dei comuni più tartassati), la nostra amministrazione è riuscita a mettere a disposizione risorse crescenti e nuovi servizi.

Il servizio di asilo nido comunale è stato istituito nel 2008 ed è garantito da una cooperativa certificata di elevata qualità. La compartecipazione ai costi di esercizio del comune è oggi intorno a 310.000€. Oltre al nido comunale, nella scuola d'infanzia di Cavalcaselle è operativa una Sezione Primavera che accoglie 9 bambini e che prevede una compartecipazione comunale di 18.000€.

Sul territorio, ma senza compartecipazione economica comunale sono inoltre operativi un nido privato che ospita circa 30 bambini e tre nidi famiglia che ospitano mediamente una dozzina di bambini.

Le tre scuole d'infanzia presenti nel comune sono tutte a gestione privata paritaria e l'investimento di compartecipazione del comune è di poco superiore ai 1000€ per bambino e quindi complessivamente supera i 400.000€ annuali.

L'amministrazione interviene anche con il servizio di trasporto scolastico per i bambini della scuola d'infanzia, anche se sono relativamente poche le famiglie che ne usufruiscono. In ogni caso la compartecipazione comunale è dell'ordine dei 40.000€ all'anno.

È in corso la prima sperimentazione dell'applicazione del Fattore Famiglia Comunale (FFC) per una modulazione delle rette mensili delle Scuole d'Infanzia, dell'asilo Nido e del Trasporto Scolastico. L'FFC dal prossimo anno scolastico, consentirà di superare le storture derivanti da un'applicazione di agevolazioni economiche derivanti dall'applicazione dello strumento ISEE.

L'FFC prende spunto dal Fattore Famiglia proposto dal FORUM Nazionale delle Associazioni Familiari³⁰ (FORUM)

In questo progetto Castelnuovo del Garda è comune capofila di un gruppo di comuni tra i quali figurano i comuni veronesi di Zevio, Nogarole Rocca, Salizole, San Pietro di Morubio e Gazzo Veronese, e la sperimentazione, attualmente solo su Castelnuovo, viene condotta dal Dipartimento di Economia dell'Università di Verona grazie alla collaborazione creata con il prof. Federico Perali ed il suo team. Al progetto partecipa

30. www.forumfamiglie.org

anche l'AFI – Associazione delle Famiglie – Confederazione Italiana³¹ (AFI) anche in rappresentanza del FORUM.

Altri comuni di diverse regioni italiane sono in attesa dei primi risultati di questa sperimentazione per cominciare loro stessi con uno strumento che è stato pensato e realizzato per consentire di ad ogni comune di adeguare gli interventi alle necessità del proprio territorio.

La sperimentazione consentirà di modulare finemente gli interventi e di verificare sul campo che le famiglie possano effettivamente avere servizi a costo commisurato con le loro reali capacità economiche, evitando di sprecare preziose risorse fornendo sconti e agevolazioni a chi può tranquillamente farne a meno.

Già dalle analisi in corso proprio in questo mese di maggio, l'FFC sembra mostrare un'ottima corrispondenza alle nostre aspettative sia perché i risultati di insieme, relativi per ora solo alle iscrizioni per il prossimo anno scolastico delle scuole dell'infanzia, sono molto rispondenti al modello costruito dal team del prof. Perali, sia perché l'amministrazione ha la possibilità di tenere in dovuta considerazione anche situazioni particolari come la presenza in famiglia di gemelli, di situazioni di sofferenza economica, di situazioni sofferenza fisica e psichica.

Castelnuovo del Garda è il maggiore finanziatore del progetto FFC con 25.000€ interamente coperti mediante l'utilizzo di parte (1/4) del Premio Comune Amico della Famiglia del 2008 della Presidenza del Consiglio conseguito da Castelnuovo del Garda grazie al PIPoIFam per la categoria Comuni al disotto dei 15.000 abitanti.

Un piccolo intervento di natura ecologica ma che riveste valenza economica per le famiglie, è legato alla promozione dell'utilizzo di "Pannolini Lavabili" con la fornitura a prezzi agevolati di un set di pannolini lavabili da parte del comune.

Molto importanti, anche se economicamente poco rilevanti sono i progetti di natura formativa e culturale. Una particolare attenzione viene riservata alla formazione e all'accompagnamento dei genitori nella loro avventura genitoriale con incontri tematici e con veri percorsi formativi.

In particolare, con cadenza annuale, il comune organizza, in collaborazione con l'AFI, il *Progetto Genitori* che prevede una serie di incontri formativi di carattere socio-pedagogico dedicati ai papà e alle mamme dei bambini delle scuole dell'infanzia.

Numerosi sono anche gli interventi di natura psicologica di sostegno alle famiglie che vivono momenti di difficoltà nei rapporti tra i genitori e nella gestione e cura dei figli, tra i quali, ad esempio, il progetto *Sportello Benessere*.

Il progetto *Remigini*, attivo dal 2005 prevede la collaborazione dell'amministrazione con l'Istituto Comprensivo castelnovese nella realizzazione di una giornata di accompagnamento dei bambini nel loro passaggio dalla Scuola dell'Infanzia alla Scuola Primaria.

31. www.afifamiglia.it

Nell'ambito culturale riteniamo molto importanti alcune azioni che vogliono promuovere l'amore per la cultura in genere e per la lettura in particolare.

A tal fine, la biblioteca comunale è stata attrezzata con un'area arredata appositamente per i più piccoli che trovano l'ambiente ed i libri più adatti alla loro età.

Con il progetto *Favolando*, sempre in biblioteca sono diventati bella tradizione incontri con una coppia di attori specializzati nella animazione di favole ed altri incontri dove sono i genitori volontari che si alternano nella lettura di favole per i più piccoli.

In collaborazione con il Teatro Comunale DIM³² da diversi anni viene regolarmente organizzata la rassegna *Teatro da Favola* dedicata ai bambini e alle famiglie. Gli spettacoli si svolgono nel teatro comunale che ha 300 posti a sedere e molto spesso si verifica il classico "tutto esaurito".

Altri piccoli interventi a costo zero, o quasi, contribuiscono a valorizzare il ruolo della Famiglia e l'importanza per l'intera comunità dei momenti importanti della vita dei propri cittadini.

Nel prossimo futuro, grazie alla collaborazione con il mondo accademico, con la Fondazione Zancan, con altri centri studi, con il Forum e l'AFI, è intenzione dell'amministrazione di mettere a sistema il PIPoIFam in modo da rendere automatica l'archiviazione delle informazioni economiche e sociali connesse a ciascun progetto in modo da creare un ambiente che consenta ai soggetti abilitati di effettuare studi ed analisi che consentano di misurare gli effetti dei progetti singolarmente e nel loro insieme.

³² <http://dimteatrocomunale.it/>

Servizi per la prima infanzia: risorse professionali ed economiche in Piemonte

Marco Musso

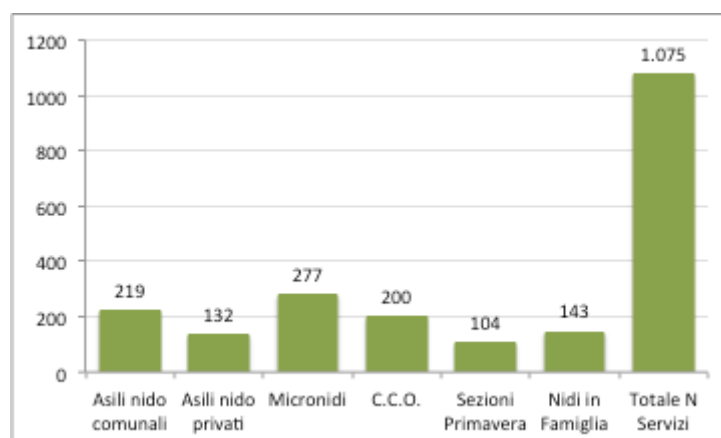
Direzione Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia, Regione Piemonte

Per approfondire il tema degli operatori applicati al sistema regionale dei servizi per la prima infanzia (intendendo per tali unicamente i servizi 0 – 3 anni), non si può prescindere dalla consistenza dell’offerta di posti, aggiornata all’ultimo dato disponibile alla data del 31 dicembre 2012. La numerosità e la capacità di offerta del sistema piemontese è descritta nella Tab. 1.

Tab. 1 - Numerosità servizi

	Asili nido Comunali	Asili nido Privati	Micronidi	Centri Custodia Oraria (C.C.O.)	Sezioni Primavera	Nidi in Famiglia	Totale N Servizi
Alessandria	23	6	31	11	16	5	92
Asti	11	3	19	4	13	4	54
Biella	17	8	13	6	13	3	60
Cuneo	8	3	33	71	12	5	132
Novara	25	6	46	19	7	2	105
Torino	116	104	104	77	31	120	552
VCO	8	1	10	5	4	2	30
Vercelli	11	1	21	7	8	2	50
Regione Piemonte	219	132	277	200	104	143	1.075

Fig. 1 – Numerosità servizi



Tab. 2 - Capacità ricettiva

	Asili nido Comunali	Asili nido Privati	Micronidi	C.C.O.	Sezioni Primavera	Nidi in Famiglia	Totale Posti
Alessandria	996	216	490	203	245	20	2.170
Asti	408	77	356	85	174	16	1.116
Biella	769	139	180	77	165	12	1.342
Cuneo	507	125	646	1.208	206	20	2.712
Novara	1.176	163	872	288	94	8	2.601
Torino	7.344	3.784	1.788	1.298	505	478	15.197
VCO	354	45	187	60	59	8	713
Vercelli	451	40	367	112	142	8	1.120
Regione Piemonte	12.005	4.589	4.886	3.331	1.590	570	26.971

Fig. 2 - Capacità ricettiva

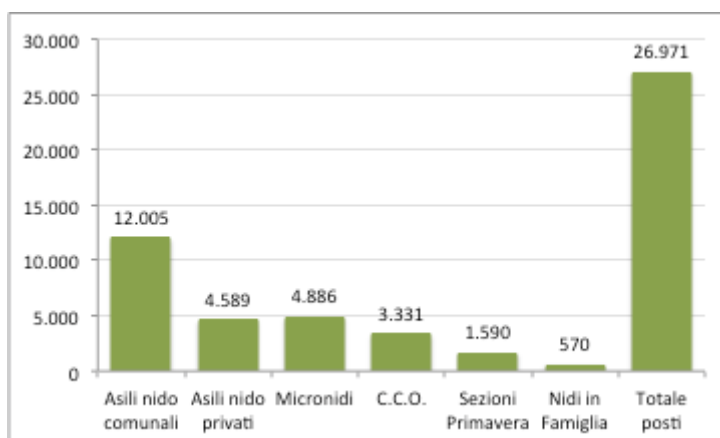
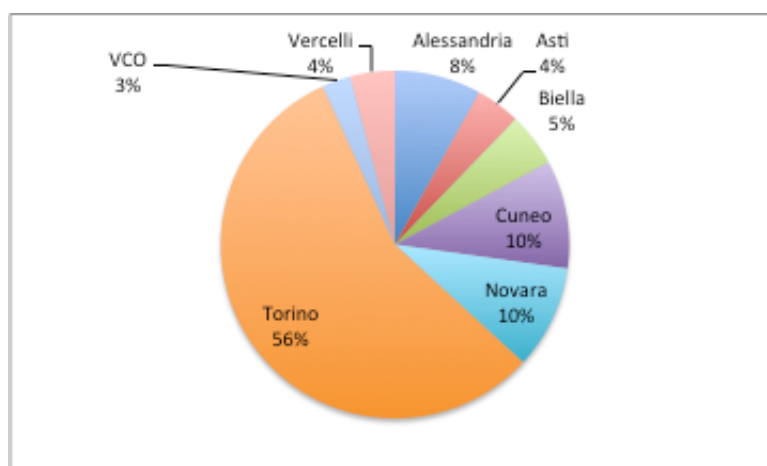


Fig. 3 - Suddivisione per Province della capacità d'offerta



La capacità di offerta di servizi, come già documentato negli atti del quaderno n. 1/2013, è stata raggiunta attraverso gli investimenti effettuati in “luoghi – strutture” che nella nostra regione hanno raggiunto quasi i 60 ml. di euro in 7 anni.

I servizi per la prima infanzia alla data del 31/12/2012, sono così articolati:

- *asilo nido* è il servizio storico degli anni '70 (circa 16.500 posti di cui 12.000 a titolarità comunale);
- *centro di custodia oraria* regolato nel 2000 (offre circa 3.300 posti tutti a titolarità privata);
- *micro-nido* regolato nel 2003 è un servizio con capacità ricettiva ridotta (offre circa 4.800 posti di cui 2.000 a titolarità comunale);
- *nido in famiglia* regolato nel 2004 è un servizio realizzato a domicilio (offre circa 570 posti);
- *sezioni primavera* regolato nel 2008 (istituzionalizzata la sperimentazione) offre circa 1.600 posti di cui 400 a titolarità pubblica;
- *servizio sperimentale AGRI-tata* regolato nel 2011 per un max di 150 posti (30 servizi max, oggi attivi 6);

Per questi servizi con una capacità di offerta di quasi 27.000, dei quali quasi il 50% a titolarità privata, sono impiegati circa 8.000 operatori, divisi in figure educative, figure ausiliarie, figure di coordinamento, figure amministrative e di direzione.

Le normative regionali oggi vigenti (D.G.R. n. 28-9454 del 26 maggio 2003 e s.m.i. <micro-nidi e CCO> e D.G.R. n. 2-9002 del 20 giugno 2008 <sezioni primavera>), impongono con qualche lacuna normativa riferita ai servizi di asili nido a titolarità privata, dei titoli professionali specifici per le figure educative, che sono:

- diploma di puericultrice (*diploma oggi non più esistente*);
- diploma di maestra di scuola d'infanzia (*diploma oggi non più esistente*);
- diploma di maturità magistrale (*diploma oggi non più esistente*);
- diploma di liceo psico-pedagogico;
- diploma di vigilatrice d'infanzia (*diploma oggi non più esistente*);
- attestato di qualifica di Educatore per la prima infanzia o equivalenti rilasciato da Agenzia Formativa accreditata dalla Regione Piemonte (*attestato in esaurimento dal 2013*);
- diploma di Dirigente di comunità (*diploma in via di esaurimento*);
- diploma di Tecnico dei servizi sociali;
- diploma di laurea in scienze dell'educazione (curriculum educatore nei nidi), scienze della formazione primaria e lauree con contenuti formativi analoghi;
- altri diplomi di scuola media superiore, dai cui provvedimenti istitutivi, si riconosca un profilo professionale rivolto all'organizzazione e gestione degli asili nido.

Per chi svolge il ruolo di coordinatore pedagogico, fatto salvo chi dispone dell'attestato di qualifica professionale di coordinatore pedagogico (a seguito dei corsi regionali degli

anni '90) è richiesto il possesso del diploma di laurea specifica ad indirizzo socio-pedagogico o socio-psicologico. Non sono richiesti titoli specifici per le figure ausiliarie. Nel sistema dei servizi per la prima infanzia piemontese quindi ha avuto un importante ruolo, nel corso dell'ultimo ventennio, la qualifica di educatore per la prima infanzia e diventa necessario aggiornare l'evoluzione di tale qualifica, alla luce dei nuovi percorsi di laurea.

Infatti a far data dal 12/12/2011 la direzione regionale Formazione professionale, lavoro ed istruzione ha sottoscritto una convenzione con l'Università degli studi di Torino con la quale si è impegnata ad esaurire, entro l'anno scolastico 2011/2012, i corsi di formazione professionali per educatore di prima infanzia a seguito dell'attivazione a partire dall'a.s. 2009/2010 di un percorso triennale di laurea specificatamente rivolto alla formazione delle figure educative che operano nei servizi per la prima infanzia.

Ne è conseguito che, con l'estate del 2012, si sono esauriti gli ultimi corsi professionali di educatore di prima infanzia, che erano stati inseriti nel sistema della formazione professionale regionale a partire dal 1991.

Utile è quindi fornire un riepilogo, a partire dall'anno 2000, del numero di corsi e dei relativi allievi che hanno acquisito l'attestato di qualifica di educatore di prima infanzia (Tab. 3).

Tab. 3 – Corsi e allievi

<i>Periodo</i>	<i>N. Corsi</i>	<i>N. Allievi iscritti</i>	<i>N. Allievi idonei</i>
2000-2006	117	2.281	1.871
2007-2012	114	2.108	1.856
Totale	231	4.389	3.727

Dati forniti dalla Dir. 15.00 – settore programmazione dell'attività formativa

In tredici anni sono stati quindi qualificati circa 3.700 operatori, per una media di 280 operatori all'anno. La qualifica di educatore per la prima infanzia si acquisiva attraverso un corso regionale, post diploma, della durata di 1.000 ore di cui 500 ore di stage, fortemente orientato alla pratica professionale e alla rielaborazione dell'esperienza. Il corso veniva svolto con specifico riferimento a:

- attività laboratoriali: creative, ludiche, psicomotorie, musicali e di manipolazione;
- attività di nursering: la puericultura, la cura del bambino, l'accompagnamento nelle routines quotidiane, ecc;
- applicazione nella prassi professionale delle due competenze cardine: la capacità relazionale e l'intenzionalità progettuale;
- attività di stage con forte incidenza non solo quantitativa (500 ore su 1000) ma anche in termini qualitativi nelle modalità proposte: stage in alternanza, esperienze

differenziate nei servizi, supervisione e rielaborazione dell'esperienza di stage, accompagnamento in servizio di docenti del percorso formativo (mentoring) in alcune situazioni didattiche ritenute particolarmente significative.

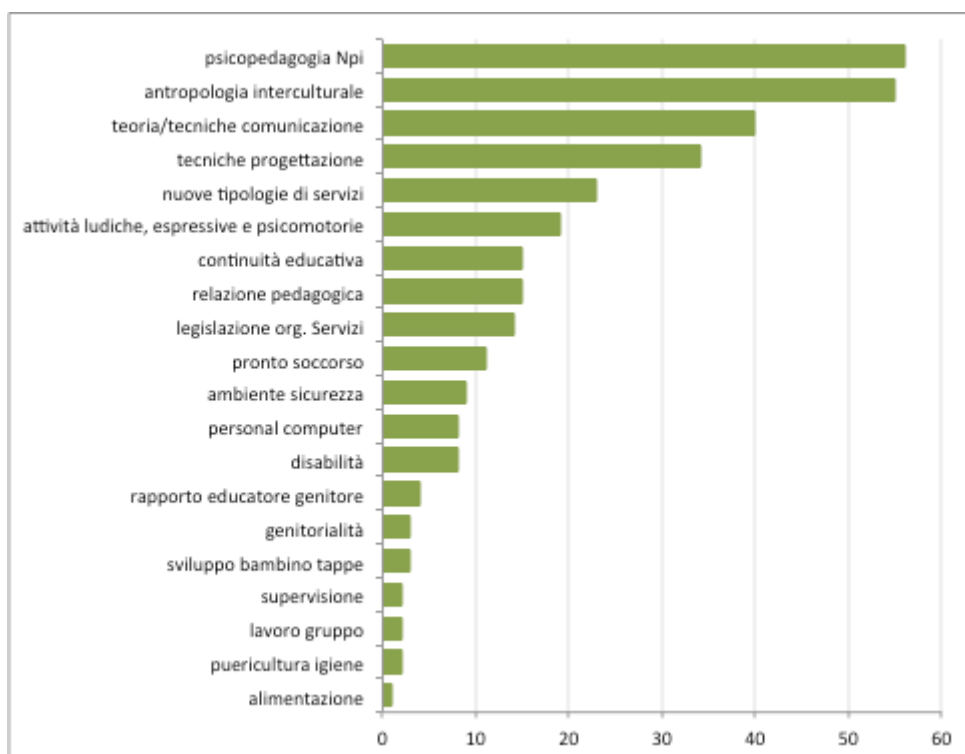
Occorrerebbe effettuare un'indagine analitica sul sistema degli operatori impegnati ad oggi nei servizi per la prima infanzia, mettendo a fuoco non solo la loro consistenza numerica e la loro anzianità di servizio, ma anche il loro fabbisogno formativo e la loro motivazione professionale.

Significativa a riguardo l'indagine condotta dalla Provincia di Torino nell'anno 2007, su un campione molto rappresentativo di nidi comunali, dislocati sul territorio provinciale con lo scopo, tra l'altro, di indagare sul fabbisogno formativo degli operatori in servizio.

I dati finali dell'indagine dimostrano che in Provincia di Torino, per gli operatori in servizio il fabbisogno formativo si esprime sulle seguenti aree tematiche:

- elementi di psicopedagogia/neuropsichiatria infantile
- elementi di antropologia e di relazione interculturale
- teorie e tecniche di comunicazione
- tecniche di progettazione in ambito educativo.

Fig. 4 - Aree tematiche di interesse dell'educatore a Torino (percentuali)



Fonte: Servizio Solidarietà Sociale - Ufficio Programmazione Territoriale, Ufficio Sistema Informativo – indagine sui fabbisogni formativi degli operatori anno 2007.



Sezione 3

Servizi e operatori



Competenze professionali del personale sanitario che opera con bambini stranieri

Franca Fagioli, Marina Bertolotti

S.C. Oncoematologia Pediatrica e Centro Trapianti, Ospedale Infantile Regina Margherita, ASO Città della Salute e della Scienza di Torino

In Piemonte nel 2010 la percentuale dei bambini stranieri è superiore a quello della media nazionale ed in costante aumento negli ultimi 10 anni (dal 8.3% al 23.7%) (*dati I-STAT*). La struttura di Oncoematologia Pediatrica dell'Ospedale Infantile Regina Margherita di Torino, centro di riferimento per Piemonte e Valle d'Aosta, ha preso in carico complessivamente 294 pazienti residenti e/o nati all'estero su un totale di 4175 pazienti affetti da patologia oncoematologica (7%). Il numero di pazienti stranieri seguiti è in progressivo aumento passando da meno del 2% fino al 1999 al 14% dal 2000 al 2012.

Le etnie più rappresentate sono quella rumena (28%), venezuelana (14%) ed albanese (12%). Le patologie da cui sono più frequentemente affetti questi pazienti sono le leucemie acute (48%), i tumori cerebrali (13%), i tumori ossei (10%) ed i linfomi non Hodgkin (6%).

Presso il nostro Centro l'accoglienza di questi pazienti ha richiesto e continua a richiedere un approccio in parte "diverso" e sicuramente "più impegnativo" rispetto agli altri pazienti. Infatti l'esperienza di malattia oncologica in età evolutiva rappresenta un avvenimento carico di sofferenza ed angoscia per ogni famiglia: quando la famiglia è straniera - di recente immigrazione o migrante per la cura del figlio - tale evento assume connotazioni speciali, inattese e in alcune situazioni maggiormente problematiche. Il lavoro di accoglienza, osservazione e assistenza dell'intera équipe curante (medici, psicologi, infermieri, assistenti sociali) ha consentito l'individuazione di problematiche e vissuti dei nuclei stranieri e successivamente il disegno di un progetto di formazione per il personale stesso.

Il vissuto delle famiglie

Alcuni aspetti psicologici del processo migratorio sono importanti per comprendere come queste famiglie vivono la malattia e la cura del figlio in terra straniera:

1. l'importanza dei vissuti e dei pensieri nel periodo tra la decisione di emigrare e la partenza:

-
- la decisione di emigrare è dettata dalla ricerca di una guarigione per il figlio ed è quindi caratterizzata dalla fretta;
 - spesso non sono i genitori a decidere quando e come migrare;
 - inoltre queste famiglie sono accomunate da una negativa esperienza con la sanità locale che non è riuscita a curare il figlio e in alcuni casi ha prodotto delle vere e proprie violenze psicologiche nei confronti dei bambini (pratiche terapeutiche invasive senza anestesia, lunghi periodi di ospedalizzazione in ospedali fatiscenti ecc...).
2. il sentimento di “guardare indietro” verso ciò che si è lasciato (sentimento rintracciabile soprattutto nelle donne e nei nuclei familiari che si trovano già in Italia al momento della diagnosi del figlio) che implica:
 - una grande solitudine (soprattutto nelle madri dei bambini più piccoli);
 - la mancanza di contenimento a causa della lontananza dalla famiglia di origine;
 - una lingua diversa che non permette l’espressione di stati d’animo e bisogni sia fisici sia psicologici.
 3. La mancanza di consapevolezza della malattia e l’enfaticizzazione delle possibilità terapeutiche, facilitano il radicarsi dell’aspettativa di una guarigione miracolosa.
 4. Una situazione particolarmente a rischio è rappresentata dai ricongiungimenti familiari che si verificano a causa della malattia: bambini che non riconoscono i loro genitori come figure di riferimento, se queste erano già emigrate per lavoro.

Tutti gli aspetti riportati rendono la famiglia straniera maggiormente fragile e la malattia si configura come un trauma che si aggiunge al ritrovarsi in un paese straniero privi di punti di riferimento, ed induce a sperimentare un forte vissuto di isolamento e solitudine. La *compliance* con la terapia e l’équipe terapeutica risultano quindi a rischio.

La consapevolezza del disagio delle famiglie e del grande impegno assistenziale richiesto, ha spinto l’équipe a disegnare un progetto formativo in modo da ottimizzare l’uso delle risorse professionali esistenti.

Competenze richieste/raggiungibili dal personale sanitario e sociale (focus sui processi all’interno della presa in carico multidisciplinare)

- 1) *Obiettivi generali*: riconoscere le differenze delle varie etnie nelle abitudini, nella cultura e nella spiritualità e rispettare i diversi approcci compatibilmente con i limiti legati al percorso di cura; evitare un atteggiamento “giudicante”; provvedere ad un’assistenza che consideri la complessità bio-psicosociale dei nuclei stranieri (soprattutto genitore unico con bambino piccolo) utilizzando anche le risorse territoriali pubbliche e private esistenti.
- 2) *Obiettivi specifici/ Indicatori di outcome*:
Medici: conoscere e comprendere i diversi significati della malattia e della morte, della cura e del curare, del rapporto col corpo, accettare che accanto alla

medicina convenzionale possa coesistere una medicina “alternativa” tipica della cultura di appartenenza, quando questa non si scontri con gli obiettivi terapeutici.

Infermieri: conoscere e comprendere il significato diverso del prendersi cura del corpo, essere “educativi” nelle abitudini (per es. alimentari) cercando di rispettare quelle della cultura di appartenenza, osservare e comprendere la relazione madre-bambino, conoscere e rispettare le diverse usanze nella cura della salma.

Psicologi: conoscere e rispettare le credenze diverse nei confronti degli interventi psicologici/psichiatrici. Rispettare il rifiuto all’intervento psicologico. Essere in grado di distinguere le rappresentazioni mentali di malattia e morte legate alla cultura di appartenenza, da quelle legate alla persona. Sapere individuare lo strumento di intervento più adeguato alla singola situazione. Saper utilizzare al meglio il contributo dei mediatori culturali.

Mediatori culturali: conoscere le basi dei percorsi di cura e favorirne l’aderenza da parte dei nuclei stranieri. Conoscere le problematiche gestionali relative agli effetti collaterali delle cure e favorire la *compliance*. Essere in grado di aderire al contesto dei colloqui coi sanitari attraverso una traduzione il più possibile adeguata e senza “interpretazioni personali” di ciò che viene espresso dagli operatori sanitari.

Volontari: essere in grado di “stare accanto” alle famiglie straniere nel rispetto delle loro usanze astenendosi dal giudizio e con la capacità di segnalare all’equipe curante situazioni particolarmente critiche dal punto di vista psico-sociale. Saper comprendere, nell’ambito di momenti di confronto con l’equipe, i bisogni reali cui dare risposte possibili, anche in termini concreti, compatibili con la storia di ogni singolo nucleo e con l’ipotesi di evoluzione del percorso di cura.

Strumenti di formazione

È stato studiato e realizzato per il raggiungimento degli obiettivi/competenze un progetto formativo, che descriviamo di seguito.

1) Metodologia di lavoro

È stato costituito un gruppo di lavoro interdisciplinare e interculturale, composto da un medico, una caposala, una psico-oncologa, un’assistente sociale, un’amministrativa ed un mediatore interculturale, che ha coordinato le azioni previste nel progetto:

- traduzione in inglese, francese, rumeno, arabo, russo e spagnolo dei seguenti libretti:
 - accoglienza in degenza
 - accoglienza in Centro Trapianti di Midollo Osseo
 - gestione del catetere venoso centrale
 - consigli di comportamento per bambini immunodepressi

- 4 lezioni da parte del medico, dell’infermiere e della psico-oncologa, ai mediatori interculturali, sugli aspetti medico-assistenziali e psicologici della malattia oncologica pediatrica
- 1 incontro, tenuto dall’assistente sociale e da un’antropologa, di contestualizzazione del tema “interculturalità” in ambito sanitario e ospedaliero, rivolto a tutto il personale ospedaliero, ai mediatori ed ai volontari; a questa giornata erano presenti anche operatori dell’UGI e del SERMIG quali rappresentanti delle strutture di accoglienza ed ospitalità delle famiglie dei pazienti stranieri
- 6 incontri, tenuti dai mediatori, rivolti a tutto il personale ed ai volontari, sulle appartenenze culturali dei bambini delle etnie più rappresentate all’OIRM (romeni, arabi, albanesi, paesi russi, paesi africani, paesi del Sud-America) in oncematologia.

Il gruppo di progetto ha stilato una griglia (tab.1) che i mediatori hanno seguito nella preparazione dei loro interventi, in cui erano indicati gli argomenti più utili al personale ospedaliero per conoscere gli aspetti salienti della cultura di appartenenza dei pazienti stranieri.

Tab. 1 – Griglia per docenza mediatori

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Cartina geografica/confini/Schengen/Comunità Europea • Elementi della Cultura del Paese • Lingua e dialetti • Servizio Sanitario Locale • Concezione delle cure <ul style="list-style-type: none"> – scientifiche – tradizionali • Situazione politica • Ricchezza/povertà - città/campagna • Religione/Spiritualità/Valori riconosciuti • Salute • Malattia • Dolore/morte • Scuola/istruzione • Clima/alimentazione • Famiglia: ruolo <ul style="list-style-type: none"> – uomo/donna – padre/madre – rapporto con i figli (anche neonati) – educazione dei figli – rapporto adulto/bambino • Idea dell'Italia |
|---|

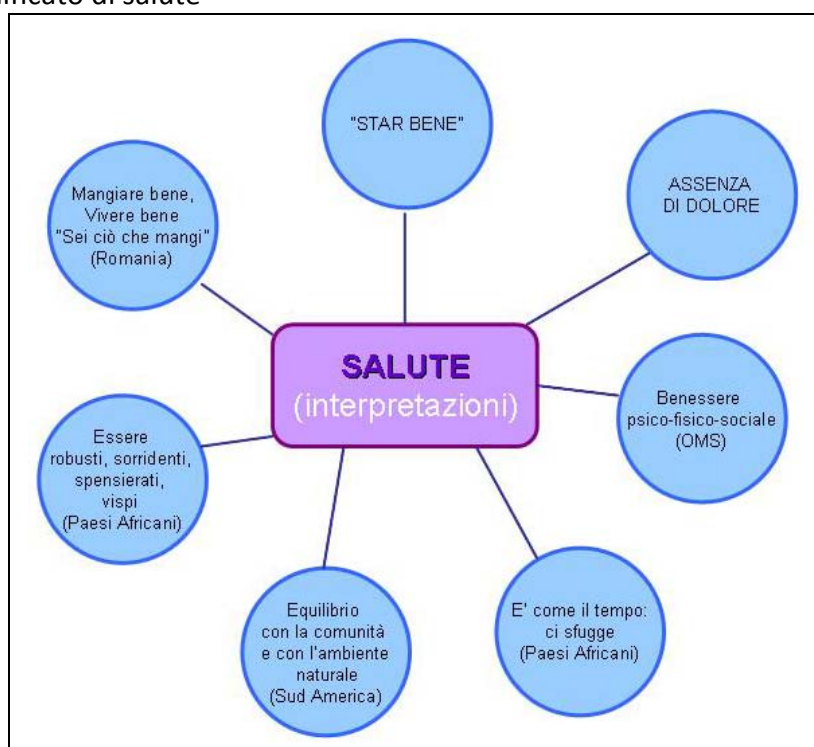
2) Contenuti

Importanti sono stati i contributi dell'antropologa, nell'incontro introduttivo del progetto, che hanno aiutato a chiarire quale deve essere l'atteggiamento del personale ospedaliero nell'approccio al bambino straniero.

"... la sfida è quella di un cambio di prospettiva: incontrare un bambino o un adolescente straniero significa incontrare l'enigma per eccellenza dell'alterità e della differenza – individuale e contemporaneamente sociale e culturale – e l'alterità rimane l'unica cifra distintiva di un intervento consapevole e di una strategia efficace sotto un profilo più propriamente terapeutico..."

Ogni persona, in ogni etnia, dà un significato diverso e complesso alla *salute* (Fig. 1) ed alla *malattia* (Fig.2) individuando *cause*, *figure* di riferimento, *cure* (Fig. 3) e rimedi conseguenti.

Fig. 1 – Significato di salute



Il tumore/cancro ha qualcosa di incredibile, di irreversibile in tutte le culture. Spesso, nelle etnie analizzate, abbiamo appreso che il malato crede di avere una malattia diversa da quella oncologica, che è invece "innominabile", e la consuetudine da parte dei curanti e della famiglia è di mantenere il segreto facendo rimanere il paziente nell'inconsapevolezza o nell'illusione fino alla fine.

L'intervento sul paziente straniero e la sua famiglia è, dunque, complesso anche per la difficoltà di decodifica e successiva integrazione dei diversi approcci culturali e pratici rispetto ai concetti di salute e malattia.

Fig. 2 – Significato di malattia

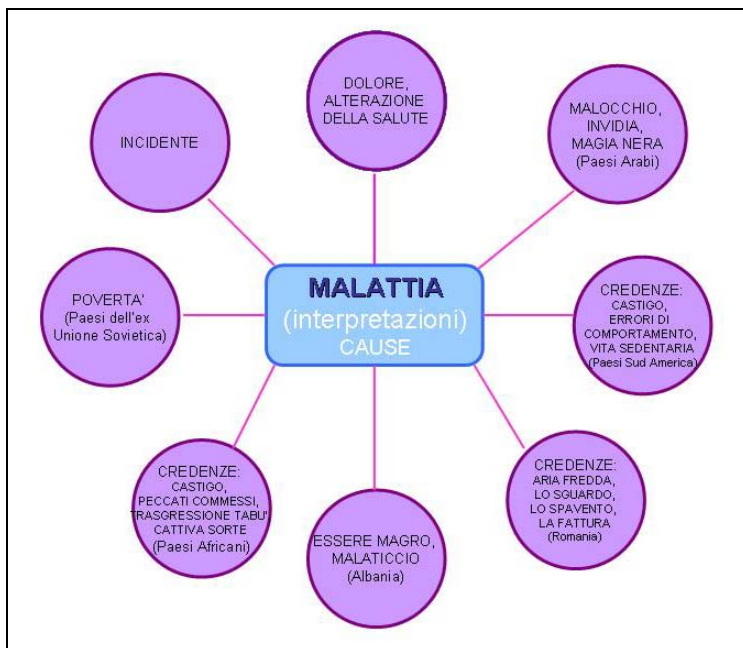
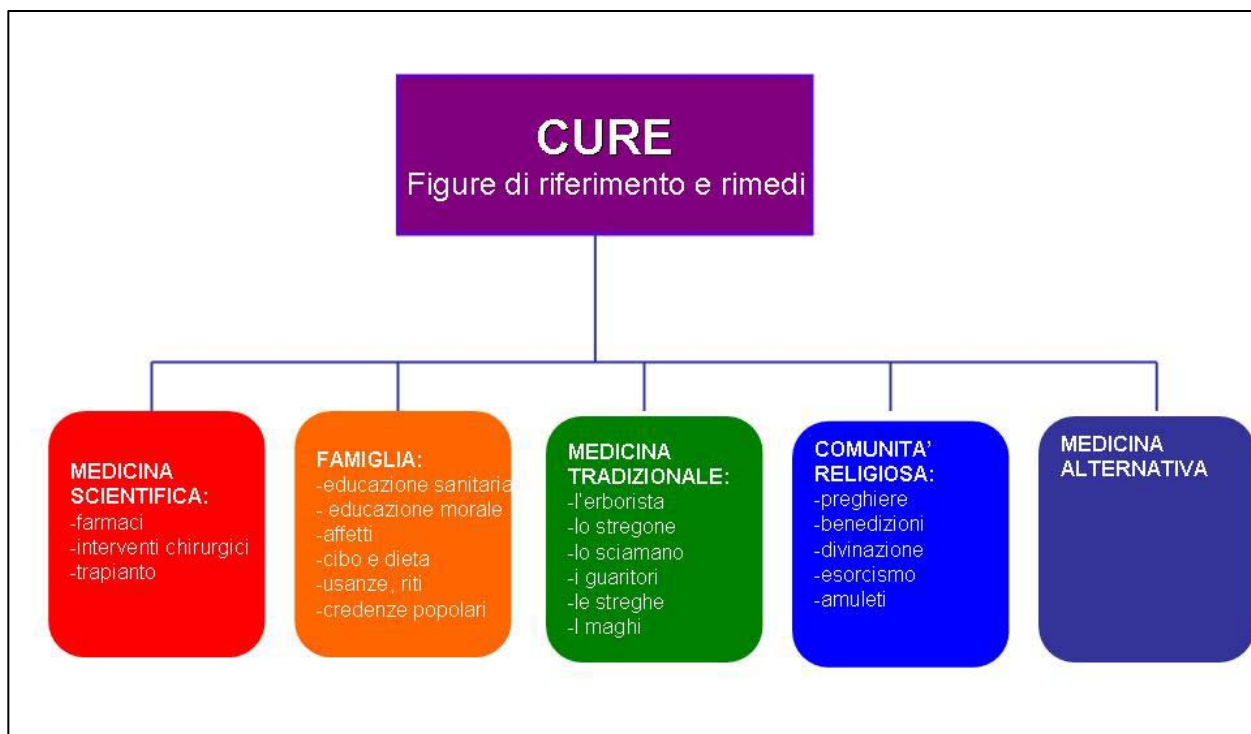


Fig. 3 – Significati delle cure



Da CHE COSA può essere favorito, pertanto, il **PROCESSO DI CURA**?

Il gruppo di lavoro ha ritenuto da un'adeguata formazione del personale ospedaliero anche nell'ambito interculturale e dalla presenza dei mediatori linguistico-culturali.

Si è poi ridefinito un **PERCORSO** del paziente straniero e della sua famiglia dall'arrivo in ospedale:

- **ACCOGLIENZA** del paziente, da parte dell'infermiere e del medico, insieme al mediatore culturale.
- **COLLABORAZIONE** del mediatore culturale alla ricostruzione della storia clinica del paziente (anamnesi, esami diagnostici, diario del genitore, eventuali terapie precedenti...) e attenzione, da parte del personale ospedaliero, alle "diversità" e ai codici culturali appresi al corso, nei diverse ambiti:
 - abitudini/usi/costumi
 - cibo
 - vestiario
 - riti funebri
 - famiglia/figli/parenti
- **PRESENTAZIONE** alla famiglia della figura dello psicologo, del servizio sociale, della scuola ospedaliera e dei volontari;
- **FACILITAZIONE DELLA COMUNICAZIONE** tra il paziente/famiglia e l'equipe curante, da parte del mediatore, nelle fasi diagnostiche e terapeutiche del protocollo di cura. Nell'iter di cura, il mediatore, manterrà contatti con la famiglia e verrà ricontattato dal personale nei momenti di necessità;
- **INFORMAZIONE** all'utenza immigrata, da parte del mediatore, sul funzionamento dei servizi socio-sanitari interni ed esterni all'Ospedale e sui diritti e doveri in tema di assistenza sanitaria in Italia;
- **INDIVIDUAZIONE**, insieme all'assistente sociale, della eventuale fragilità economica, del disagio abitativo o dell'emarginazione sociale dei nuclei di appartenenza dei piccoli pazienti;
- **ACCOMPAGNAMENTO** delle famiglie nella fase di terminalità e del lutto, da parte del mediatore culturale, attraverso il reperimento dei ministri di culto delle diverse religioni (nel caso le persone lo richiedano od esprimano il desiderio di farvi ricorso) e l'ausilio al personale di reparto poiché vengano rispettati i riti, le usanze e le diverse pratiche religiose e culturali.

Rilevamento degli outcomes a un anno dal corso di formazione

L'efficacia della formazione svolta è stata rilevata attraverso focus group rivolti a medici, infermieri, psicologi, in relazione agli indicatori previsti:

- Tutte le professionalità ascoltate testimoniano di aver acquisito maggiore consapevolezza della necessità di ascolto e rispetto delle credenze, abitudini e religioni diverse e di essere maggiormente in grado di accettare le differenze laddove non vi sia evidente contrasto con il percorso di cura;
- Medici e infermieri ritengono di aver sviluppato una maggiore capacità di accoglienza e comprensione degli elementi di "diversità culturale" dei nuclei stranieri;
- Psicologi: accettazione del limite di non poter intervenire laddove la cultura (e non il bisogno individuale) pone resistenze rispetto all'ambito "psicologico/psichiatrico"; in-

individuazione di strumenti adeguati al sostegno delle famiglie straniere con bambini piccoli (osservazione partecipata); maggior richiesta di partecipazione del mediatore culturale anche per colloqui individuali, il che consente anche percorsi mirati.

- Mediatori culturali (non ancora ascoltati): l'intera equipe testimonia una maggiore richiesta di interventi e un miglioramento della qualità degli stessi, sia nel momento diretto (problematica legata alla lingua), sia indiretto (relazioni mediatori/famiglie). In questo senso è migliorata la funzione ponte del mediatore, la sua capacità di favorire la fiducia nel team, la capacità di segnalazione di fattori di rischio.

- Infine tutte le professionalità testimoniano un calo delle manifestazioni di sofferenza (isolamento, depressioni, chiusura simbiotica) soprattutto nelle madri sole di bambini piccoli.

Limiti e criticità

I limiti di tempo e di risorse economiche hanno impedito che tutti gli operatori fossero coinvolti completamente nella formazione: non tutti, infatti, hanno potuto partecipare a tutti gli incontri per questioni di garanzia di copertura servizi, turnistica... Sarebbe stato necessario ripetere più volte l'intero pacchetto formativo, anche in una formula più specificatamente rivolta ai volontari. Sarebbe necessario integrare a distanza la formazione (*second step*). Naturalmente rimangono i limiti legati a situazioni in cui la distanza culturale è grande (soprattutto riguardante i nuclei dove il livello socio-culturale è più basso) o dove le limitazioni necessarie imposte dai trattamenti risultano per le famiglie straniere di difficile accettazione.

La cooperazione tra servizio sanitario pubblico e fondazioni nella rete delle risorse professionali ed economiche per la prima infanzia

Silvio Venuti

Psichiatra - Direttore Servizio Territoriale di Continuità delle Cure - ASL TO 3 Piemonte

Ho incentrato il mio contributo su un campo specifico, ed apparentemente di dettaglio, perché il tema delle risorse economiche ed umane nei servizi per l'infanzia, e particolarmente per quanto mi riguarda, nei servizi sanitari per l'infanzia, rappresenta un tema enorme che richiede ovviamente una trattazione ampia ed articolata.

Ma negli sviluppi attuali del rapporto tra società, sanità e salute si impone a mio parere la necessità di affrontare, prima che singoli aspetti applicativi od organizzativi, problematiche di sistema che, se non adeguatamente sviscerate, rischiano di inficiare l'intero impianto.

L'obiettivo di facilitare l'accesso a questi servizi da parte dei minori, ad esempio, e particolarmente da parte dei minori in condizione di svantaggio sociale, richiede la predisposizione e l'impiego di risorse umane con una preparazione approfondita e delicata. Quale preparazione potranno avere queste risorse umane se a monte non si è sciolto il nodo della *mission* dell'organizzazione a cui appartengono? E quale mission possono oggi attribuirsi le organizzazioni che operano in questo campo se non hanno sciolto a monte il mandato che la società ha loro affidato, oltre che naturalmente quello chi si sono autonomamente attribuito?

L'esperienza maturata nel rapporto tra ASL e fondazioni, mi ha convinto che esso sia un terreno particolarmente fertile e di grandi prospettive, avendo sperimentato la co-progettazione operativa, la ricerca congiunta e le applicazioni in ambito didattico e di disseminazione di buone prassi, sia mediante un rapporto strutturato ASL –Fondazioni-Enti Pubblici – Cittadini, sia come professionista di un'ASL in rapporto con fondazioni ed altre componenti sociali.

Il rapporto tra SSN e Fondazioni può assumere infatti, com'è ovvio, declinazioni molto vaste, ma si intende qui affrontare l'aspetto relativo alla cooperazione progettuale, escludendo l'analisi delle altre forme di attività delle Fondazioni stesse.

Nelle specifico pare interessante osservare i ruoli che i soggetti possono svolgere all'interno dell'attuale panorama evolutivo del SSN e più in generale del welfare state.

Infatti quella a cui assistiamo non è codificabile semplicemente come una crisi finanziaria o economica del welfare, ma più drasticamente come una crisi strutturale e di significato, che sta obbligando a ripensare l'intero impianto, sia in termini di costi sia anche di attori e di ruoli.

In primis pare in crisi il concetto di universalismo del sistema. Esso dimostra di non essere sostenibile così come concepito, o come interpretato, perché di fatto l'analisi della spesa che esso impone alla comunità evidenzia un progressivo aumento nel corso del tempo, che la comunità stessa fatica a sostenere. Inoltre sempre più pressanti si fanno le sollecitazioni a riflettere se il concetto di giustizia sanitaria (o equità di sistema) contenga ancora l'idea di dare tutto a tutti o non comporti oggi l'onere, doloroso e pericoloso, ma ineludibile, di dare a ciascuno secondo la stima di un bisogno che contempererà necessità sanitarie e disponibilità economiche.

Si tratta qui di attaccare ideologicamente e praticamente uno dei cardini del sistema, ammettendo che il "prodotto salute" deve (e non solo può) essere in parte acquistato sul libero mercato anche con risorse proprie, perché l'attuale sistema non è più sostenibile economicamente, e perché tale operazione è più funzionale ad una diversa visione del ruolo dello stato e del SSN.

Ciò apre naturalmente la strada molteplici riflessioni, quali ad esempio:

- in che proporzioni debba essere acquistato,
- se non "possa" a questo punto essere acquistato tutto sul libero mercato,
- se questo non ponga in discussione il sistema monopolistico del SSN, e se questi non debba allora diventare un produttore come tutti gli altri (come è accaduto per energia, telecomunicazioni ecc.),
- quale sia la ricaduta sulla fiscalità di fronte al fallimento in senso finanziario del SSN,
- se questa rottura degli schemi fin qui perseguiti debba comprendere tutto e tutti o non si debbano salvaguardare alcune "fasce speciali" (di tipo economico, o di altra natura quali minori o disabili, o ancora aree quali gli interventi di prevenzione strategica – vaccinazioni, prevenzione oncologica e delle malattie trasmissibili -),
- quali siano i meccanismi di pianificazione, programmazione e controllo efficace che stato e società civile possono adottare nei confronti del SSN ed a chi spetti la rilevazione dei bisogni dentro la comunità locale.

Quest'ultimo aspetto mi pare particolarmente interessante perché si lega al *secondo punto* che risulta necessario evidenziare, ossia che il concetto di universalismo, o le sue possibili declinazioni o adattamenti, non si riferiscono ormai da tempo al solo aspetto erogativo in sé, ma moltissimo anche all'aspetto di individuazione dei profili di bisogno, di pianificazione della risposta e di modelli erogativi.

Quindi in crisi non risulta soltanto l'aspetto economico-finanziario, ma le stesse caratteristiche del prodotto finale.

Sotto questo profilo, risulta interessante notare che la stessa istituzione del SSN è figlia del dibattito sui modelli partecipativi della società alla gestione della propria salute, ed ha dato origine alle unità sanitarie locali.

Il tema dunque dell'accesso della società civile all'analisi del bisogno, ed alla pianificazione e produzione della risposta, attraversa gli ultimi decenni del Novecento ed ancor di più l'inizio del nuovo secolo, quando la crisi ha investito l'autorevolezza delle istituzioni e dei loro saperi.

La rottura di molti stereotipi circa il ruolo dello stato, la perdita del senso dello stato, così come concepito in passato da parte di una consistente fetta della società, la trasformazione in prodotto di ciò che furono valori, o pseudo valori (come la politica), il disincanto rispetto alla credibilità di storici costituenti della società (ad esempio le religioni e le chiese), l'arrivo in massa di immigrati provenienti da altri paesi con culture sociali radicalmente diverse dalla nostra, hanno determinato un rapido invecchiamento della struttura valoriale sociale, ivi compresa l'autorevolezza dei saperi professionali e delle istituzioni stesse.

In questo quadro una delle possibili risposte appare l'alleanza tra parti diverse della società nella ricerca e nello sviluppo di modelli partecipativi e di confronto di saperi e culture. Il rapporto tra SSN e fondazioni appare sotto questo profilo una interessante opportunità in ambito sanitario e sociosanitario.

Proprio questo campo infatti soffre delle difficoltà tipiche delle società odierna, cui si aggiungono anche le problematiche legate alla lentezza della burocrazia, che inibisce la possibilità o lo slancio verso molte iniziative, e la necessità di cogliere stimoli operativi e sollecitazioni verso nuovi modelli organizzativi.

Le finalità insite nel concetto di fondazione all'interno del sistema giuridico italiano, consentono alla medesima di agire sia in termini di erogazione sia in termini di operatività diretta, purché rivolti alla pubblica utilità.

L'esperienza maturata nel corso degli anni evidenzia che il rapporto SSN Fondazioni può risultare particolarmente utile e fertile perché permette:

1. Possibilità ideative fresche, originali, attingenti con presa diretta a nuove culture, o sub culture, o a nuove esigenze emergenti nella società, con attivazione di meccanismi partecipativi efficaci.

Questo tema pare di particolare rilievo nella situazione attuale del nostro SSN. L'aspetto partecipativo, cui si è accennato sopra, necessita di essere espresso innanzitutto nella fase di riconoscimento del diritto di cittadinanza delle persone dentro il SSN, in quanto azioniste e non in quanto ospiti. Sotto questo profilo sempre maggiore deve essere la possibilità che il tipo di risposta che il cittadino ottiene dal servizio sia quella che si aspetta, compatibilmente con le possibilità economiche e di mission del servizio medesimo. Questo però significa riplasmare progressivamente e continuamente l'attività del sistema (prodotto) adeguandolo alle nuove esigenze.

Su tale piano pare illuminante la dialettica sull'uso di risorse sanitarie rivolte a servizi domiciliari, anziché essere indirizzate a servizi ambulatoriali od ospedalieri, e sulla ammissibilità sanitaria e non solo sociale dei loro costi, in base ai LEA. (ma a ciò si legano anche le tematiche della telemedicina e del telelavoro e, più in generale, del riverimento in modo diffuso in sanità delle nuove tecnologie).

A fronte di una richiesta sempre maggiore di riposte domiciliari rispetto a quelle residenziali, il sistema sta tentando una conversione faticosa ed a volte impacciata, a volte anche condizionata da problemi ideativi e di originalità e duttilità.

Parimenti rilevanti sono gli spazi richiesti da medicine alternative o nuove pratiche giudicate efficaci o legate a popolazioni di immigrati.

In ambito di intervento sui minori questi aspetti sembrano ulteriormente rafforzarsi stante la sensibilità, o ipersensibilità, di molte famiglie circa le pratiche cliniche rivolte ai loro figli, o circa il bisogno di mantenere le caratteristiche culturali e le identità loro proprie.

Questo aspetto ha naturalmente come concetto complementare il senso di proprietà e dunque di corresponsabilità del cittadini di fronte al sistema, e della loro educazione ad un uso responsabile delle risorse della comunità.

È ovviamente un campo delicato ed ampio, che richiederebbe una trattazione specifica, ma che risulta qui necessario almeno accennare per evidenziare i riflessi molto ampi che l'approccio partecipativo comporta, insieme naturalmente alle ricadute sul piano delle caratteristiche formative ed operative del personale del sistema sanitario, e quindi allo sviluppo di una ideologia di sistema ancorata ad una visione nuova del cittadino/azionista/utente/consumatore.

Inoltre, al contrario di quanto potrebbe apparire di primo acchito, va rilevato che questo impianto non abbraccia in termini specifici la sanità del territorio, ma l'insieme complessivo dell'impianto sanitario, ivi compresa l'area ospedaliera (che a volte sembrerebbe poter o voler usufruire di una sorta di status particolare) ed il concetto di continuità delle cure.

La possibilità di valorizzare legami capillari e solidi che molte fondazioni posseggono, o sono in grado di attivare, appare sotto questo profilo una risorsa di particolare valore, che favorisce una connessione speciale tra istituzione e società civile

In questo quadro nasce la premessa allo sviluppo di nuove risorse professionali, oltre che economiche, poiché se ne costruisce la base culturale e si predispongono quelle organizzative.

2. Sperimentazione di nuovi modelli di intervento in forma rapida, con minori vincoli rispetto ai tradizionali percorsi sperimentativi di origine esclusivamente istituzionale, pur nel rispetto delle regole, necessario a chi agisce in ambito pubblico, e con la possibilità di operare sia in termini di unicità dell'iniziativa sia in termini di riproduzione del model-

lo. Questo ambito risulta naturalmente di grande vastità ed afferisce ad un'opera tradizionale svolta in passato dalle fondazioni.

Oggi, ferma restando l'utilità già manifestata, appare particolarmente efficace la possibilità di operare in ambiti nuovi o innovativi, avvalendosi tra l'altro della consulenza diretta dei portatori di interesse nel predisporre i nuovi modelli di sperimentazione, ed utilizzando la loro esperienza nel monitoraggio dell'iniziativa e nella valutazione degli esiti.

Quest'ultimo aspetto si lega specificamente alla riproducibilità del modello. Esso tiene conto sia della sostenibilità economico organizzativa, naturalmente, ma anche, ed in modo vincolante, dell'esito dentro la comunità locale dell'iniziativa stessa e della capacità di quest'ultima di farsi tutrice e sostenitrice della riproduzione della sperimentazione, coinvolgendo risorse proprie dentro un modello di welfare di prossimità.

Si connette pertanto a:

1. Possibilità di agire da incubatore di iniziative o di imprese operanti in ambito sanitario ed a

2. Possibilità di sviluppare studi e ricerche

Il punto 3 rappresenta a mio parere un aspetto ancora poco sviluppato e meritevole di maggiore attenzione. Lo sviluppo della sanità e della salute come mercato di lavoro, insieme con l'aziendalizzazione delle ASL, è stato terra di conquista in epoche diverse di organizzazioni molto differenti tra loro, dalle cooperative sociali, alla ospedalità privata, da sempre esistente in Italia, alle multinazionali specificamente sanitarie o di servizi, ma scarso spazio ha avuto il sostegno alle microimprese sperimentali o alla valorizzazione del patrimonio umano, culturale o professionale, all'artigianato della sanità, non solo quello che produce oggetti o strumenti, che invece spazio ha avuto, ma quello che realizza servizi sanitari o socio-sanitari partendo da ideazioni o modelli di risposta nuovi e flessibili, e sostenuti dalla capacità di dialogo con la comunità. Circa il punto 4 appare evidente invece che, come il punto 1, questo rappresenta uno dei grandi patrimoni storici e consolidati di molte fondazioni. La possibilità e capacità di fare studio e ricerca appartiene certamente alla tradizione culturale e filantropica del fondazionismo italiano, ma ciò che appare necessario rilevare in questo contributo, è l'opportunità che tale iniziativa avvenga in forma più concertata o coordinata con la sanità pubblica, dentro singole iniziative, o dentro un più ampio disegno, che tendano a individuare filoni di ricerca condivisi ed a valorizzare in termini diversi, e più strutturati, l'apporto che ciascuno può dare, superando così da un lato l'autoreferenzialità di molte fondazioni, dall'altro la scarsa permeabilità, se non addirittura l'impermeabilità, che spesso l'istituzione manifesta verso i contributi culturali e scientifici che le fondazioni sanno offrire.

3. Possibilità di sviluppo di joint-ventures col SSN con impegno diretto di entrambi nella produzione di risposte sanitarie stabili (non tanto relativamente allo sviluppo di attività di impresa (per le quali appaiono forse più votati altri soggetti) quanto di progetti relativi a situazioni speciali o specifiche che non trovano risposta con i sistemi abituali.

Questo ambito appare di grande rilevanza già nell'operatività attuale delle fondazioni, per quanto attiene ad iniziative di ricerca o di sostegno delle cure per aree particolarmente neglette, quali ad esempio le malattie rare ed orfane, le quali risultano rare nella prevalenza delle singole patologie ma non nel complesso della popolazione colpita (circa 30 milioni in Europa) e che hanno una forte ricaduta in ambito infantile, ma risulta evidente che la connessione con il SSN gode di un apparato strutturato in termini poco coordinati e senza obiettivi definiti e condivisi a monte. Inoltre pare fondamentale, in un'epoca che si avvia verso nuove regole del mercato sanitario, che aree poco remunerative siano oggetto di forte attenzione e di presidio da parte della comunità e della società, e pertanto di organizzazioni che siano incluse nell'area no-profit per loro stessa natura, quali appunto le fondazioni.

Quanto su esposto si propone come contributo alla riflessione sulle risorse umane e professionali in sanità, partendo dunque dal presupposto che questo ambito, in così vasta trasformazione, richieda un governo complessivo garantito da scelte strategiche a monte, realistiche e solidali, declinato mediante il coinvolgimento delle varie componenti sociali, anche con modalità sussidiarie, monitorato tramite meccanismi partecipativi autentici e realizzato da risorse umane la cui formazione di base e sul campo sia coerente con finalità e obiettivi descritti.

Cooperative sociali e gestione partecipativa

Claudia Fiaschi, Simonetta Martinelli

Gruppo Cooperativo CGM – Consorzio Nazionale della Cooperazione di Solidarietà sociale Gino Mattarelli

Le risorse professionali

Lo sviluppo nel tempo dei servizi all'infanzia ha portato le cooperative del sistema Cgm, rete nazionale della cooperazione sociale, a condividere una cultura comune (un'idea di bambino, di famiglia, di contesto educativo) e sviluppare azioni di ricerca, sperimentazione e sviluppo fondate sul confronto e sul trasferimento delle prassi eccellenti. L'esito è stato la formulazione condivisa di alcuni valori fondamentali: la *centralità della persona* (il bambino, il genitore, l'educatore, l'operatore); la *comunità* come luogo in cui si gioca la responsabilità collettiva di promuovere il benessere delle persone che vi vivono; la *qualità* dei servizi; lo sviluppo in *rete* di qualità e innovazione. Concepiamo infatti i servizi all'infanzia non solo come luoghi di cura educativa dei bambini, ma come opportunità di costruire coesione sociale all'interno di una specifica comunità.

Come agiamo questi principi con specifico riferimento alle persone che lavorano nei servizi all'infanzia?

Il capitale umano è il vero capitale su cui la cooperazione sociale, che fa della 'promozione umana e dell'integrazione sociale dei cittadini' il motivo della sua stessa esistenza (legge 381/91- disciplina delle cooperative sociali), investe.

Le persone rappresentano il principale "fattore di produzione" sia in termini qualitativi (stiamo parlando di una produzione prevalentemente "relazionale") che in termini qualitativi (poco meno dell'80% del costo è costituito dai costi per il personale).

I processi gestionali dedicano quindi molta attenzione alla selezione, motivazione, formazione e valorizzazione delle persone che partecipano alla realizzazione dei progetti comuni siano esse soci, lavoratori, volontari.

Le figure professionali dei servizi per l'infanzia nel contesto della cooperazione sociale

Il coordinatore

In un'ottica di nido che si estende dalla cura educativa alla 'crescita della comunità locale' è evidente che è fondamentale la figura di chi tesse le relazioni e costruisce ponti. Questa è la definizione che ci piace dare del *coordinatore*, una sorta di 'ingegnere sociale'. Nella cooperativa sociale la funzione di coordinamento assume qualità specifiche legate alle peculiarità del modello imprenditoriale della cooperativa, strutturato schematicamente in tre aree: *strategica* (assemblea dei soci e CdA) ossia i luoghi della partecipazione dei soci alle decisioni vitali della cooperativa; *direzionale* (responsabile del personale, amministrativo, qualità e coordinamento) ossia il luogo di armonizzazione dei processi chiave propedeutici alla buona realizzazione delle attività; *operativa* (educatori e operatori) ossia il luogo della "produzione effettiva". Il coordinamento si colloca nei 2 punti di congiunzione, quello tra l'area societaria /strategica e l'area direzionale e quello tra l'area Direzionale e l'area Tecnico- operativa: si tratta quindi di un ruolo cui attiene non solo la responsabilità di attivare, sostenere e verificare l'insieme dei processi che concorrono alla buona qualità del servizio, ma anche condividere gli obiettivi strategici e concorrere alla definizione delle politiche di sviluppo e di gestione della cooperativa; una funzione connettiva, che deve facilitare la condivisione e la consapevolezza degli obiettivi di lavoro specifici delle due aree anche in termini di reciprocità.

In sintesi la figura del coordinatore agisce il suo contributo su *4 funzioni centrali di tipo tecnico operativo*:

- *gestione pedagogica e organizzativa del servizio* (progetto educativo e pedagogico coordinamento tecnico e pedagogico del gruppo di lavoro; pianificazione tecnico-organizzativa compresa la predisposizione degli spazi e dei contesti di esperienza per i bambini e gli adulti; accoglienza, informazione, coinvolgimento e supporto alle famiglie; gestione delle iscrizioni; comitato di gestione, attività di programmazione, verifica, valutazione, organizzazione lavoro frontale e non frontale del personale),
- *gestione sociale delle risorse umane* (selezione inserimento monitoraggio del personale -con Resp. del Personale-; definizione piani di sviluppo professionale e formativi del personale -con Resp. del Personale-),
- *gestione amministrativa del personale* (pianificazione turni; ferie; gestione sostituzioni),
- *gestione economica del servizio* (budget, fornitori, manutenzione struttura, gestione autorizzazioni e accreditamenti).

Si occupa quindi sia di aspetti tecnico gestionali che psicopedagogici. Laddove la complessità dei servizi (capienza e complessità organizzativa e distribuzione territoriale) lo renda funzionale si è optato per la suddivisione delle funzioni di coordinamento su due figure: un *coordinatore pedagogico* e un *coordinatore tecnico*. Tale suddivisione garantisce una presenza costante del coordinatore tecnico e un intervento pianificato del coordinatore pedagogico, nonché una maggiore “specializzazione” delle competenze e delle expertises.

E su 3 funzioni centrali di tipo strategico:

- Cura dei rapporti con l’ente pubblico che di solito sono frequenti e ispirati alla massima collaborazione su più fronti: amministrativo (convenzioni, processi di accreditamento), gestionale (condivisione dell’impostazione pedagogica ed organizzativa, comunicazioni su problematiche specifiche e relative soluzioni, esiti del sistema qualità e piani di miglioramento, tempi e contenuti della formazione continua). Il coordinatore cura la stesura del report di attività annuale.
- Cura dei processi di raccordo con l’area direzionale e strategica della cooperativa.
- Cura della partecipazione dei soci alla vita sociale della cooperativa sia quella interna che quella nella propria comunità di riferimento.

Il personale educativo

Al di là delle normali mansioni cui è chiamato l’educatore, nel nostro modo di intendere il ruolo educativo, l’educatore deve porre al centro del suo agire la qualità della relazione. Una relazione rivolta ai bambini, alle famiglie, al gruppo di lavoro e alla comunità che viene curata non solo nelle ore frontali ma anche nelle ore non frontali in cui l’educatore si prepara, si confronta, affina la propria azione.

Le relazioni di qualità cui l’equipe degli educatori lavora sono rivolte su più fronti:

verso i bambini, attraverso un’attività di osservazione continua per comprendere l’evoluzione della personalità, le esigenze e i bisogni, orientandoli verso lo sviluppo di molteplici apprendimenti;

verso le famiglie, dimostrando di padroneggiare la comunicazione e la metacomunicazione (il linguaggio dei gesti) nella costruzione di una relazione di fiducia; contenendo i vissuti, di ansia e preoccupazione nella fase dell’ambientamento e nei momenti di fatica che segnano la crescita del bambino; promuovendo occasioni di aggregazione tra genitori utili alla conoscenza reciproca;

verso il gruppo di lavoro: interagire, comunicare, decentrare e saper negoziare nella teoria e nella pratica le diverse istanze personali; valorizzare la progettazione come strumento scientifico del proprio agire, ma anche come mezzo di autovalutazione tra quelle che sono intenzioni educative e ciò che effettivamente si traduce in realtà educante;

verso la comunità locale: gli educatori operano per intrecciare relazioni verso le altre istituzioni sociali (la materna per il progetto continuità, associazioni e cooperative della zona per progetti particolari, servizi locali); verso le famiglie e le loro competenze (i nonni, le mamme, i papà sono risorse utili e a costo zero da coinvolgere nelle attività e piccole manutenzioni del nido); verso gli esercenti e commercianti del quartiere (la visita al panificio, all'apicoltore, alla casa di riposo, ...). Tutto concorre alla buona riuscita del nido di comunità per una proposta educativa integrata.

Il personale ausiliario

Il nido è una piccola comunità nella comunità, tutte le funzioni hanno pari dignità. Il ruolo del personale ausiliario è strettamente connesso agli altri con l'obiettivo comune di garantire al bambino e alla famiglia uno spazio sicuro e accogliente. L'ausiliario partecipa al progetto pedagogico (ciò esige un lavoro di informazione, preparazione e formazione precedente); garantisce la qualità strutturale dell'ambiente (pulizia, igiene...), è protagonista di sequenze educative extracurricolari gestite direttamente da personale o in compresenza con gli educatori consapevole di contribuire all'esperienza pedagogica e che ogni esperienza relazionale fa la differenza nel percorso di crescita di un bambino.

La qualità dell'educazione: un processo integrato e continuo

Le cooperative del Gruppo Cgm hanno maturato negli anni la consapevolezza della necessità di dotarsi di strumenti che garantiscano ai bambini, alle loro famiglie, agli enti gestori standard di qualità elevati e al contempo sostenibili.

Questa riflessione è sfociata nella costituzione nel 2004 del Consorzio Pan, di cui Cgm è fondatore, con lo scopo di sviluppare servizi all'infanzia gestiti da imprese sociali a elevati standard qualitativi. Attraverso Pan è stato messo a punto un sistema di auto ed etero valutazione della qualità dei servizi non di tipo ispettivo certificativo, ma '*generativo di miglioramento*', uno strumento che permette la lettura costante della realtà, innesca processi di cambiamento e miglioramento continuo e rappresenta un'opportunità di socializzazione delle competenze per gli educatori e gli enti che accettano di farne parte.

Con specifico riferimento alle risorse professionali il Sistema Qualità Pan focalizza le seguenti dimensioni:

Qualità delle relazioni: la consapevolezza che un buon clima tra le diverse professionalità coinvolte e tra lo staff e i genitori è fondamentale nel lavoro quotidiano con il bambino rende indispensabile da parte del personale educativo il coinvolgimento e la *collaborazione con le famiglie* e l'individuazione di modalità operative e organizzative del *lavoro di gruppo* come espressa metodologia di lavoro.

Aggiornamento permanente: è garanzia imprescindibile della qualità del progetto educativo l'aggiornamento permanente di tutti gli operatori dei nidi. L'aggiornamento risponde all'esigenza di integrare le conoscenze, confrontarsi con temi e problemi emergenti, rielaborare aspetti diversi del progetto educativo, ridefinire orientamenti e obiettivi, offrire occasioni di confronto tra diversi operatori. La formazione permanente è l'aspetto centrale della innovazione del progetto educativo.

Le risorse economiche con riferimento a quelle professionali

La partecipazione e il coinvolgimento delle persone al progetto comune costituiscono l'elemento differenziale dell'esperienza cooperativa; anche nel settore dei servizi alla prima infanzia le cooperative svolgono la loro opera coinvolgendo, rendendo protagonisti, creando reti. È pertanto opportuna ora una riflessione sulle leve economiche, organizzative e motivazionali agite nella cooperazione sociale.

La leva economica: il contratto di lavoro e lo strumento del ritorno

Nella parte che segue abbiamo indagato sull'ipotesi che il contratto di lavoro usato nelle imprese sociali permetta di assestarsi su costi genericamente più bassi, rendendo quindi i servizi più accessibili da un punto di vista economico; e se la leva economica rappresenti il fattore prevalente di soddisfazione /motivazione del lavoratore e del socio.

Dalla ricerca commissionata dal Consorzio Pan a CIFREL³³ sulla sostenibilità dei nidi gestiti dalle cooperative del circuito Pan citata emerge che l'asilo cooperativo "medio" registra *costi totali* per circa 160 mila €, con una quota rilevante, il 75%, rappresentata dai costi del lavoro (coordinamento, educatori, assistenti, cuochi e altre eventuali figure professionali coinvolte nella produzione del servizio). È evidente quindi che anche il *costo medio orario* (costi totali divisi per ore totali di servizio offerte) pari a 3,81 € e il costo medio annuo per bambino (costi totali divisi per il numero di bambini serviti) pari a 5.157 €, dipendano fortemente dal costo del personale. Dalla comparazione di diversi contratti di lavoro utilizzati nel settore non profit emerge che il costo medio orario rimane mediamente stabile al variare della tipologia di contratto usato nelle imprese sociali: da 3,12 € per il contratto ANINSEI, a 3,90€ per il contratto FISM, con valori intermedi per il contratto Agidae (3,23 €) e per il contratto delle cooperative sociali (3,81€).

33. Servizi per l'infanzia Un'indagine conoscitiva e alcuni suggerimenti per le politiche pubbliche- Collana Quaderni dell'Osservatorio –Fondazione Cariplo n. 7 anno 2011

Rispetto ai servizi gestiti dall'ente pubblico i dati più recenti³⁴ dimostrano invece un costo ora di 5,10 € – esattamente 5,67 € se a gestione diretta, 4,69 € se in appalto- e un costo medio annuo che va dai 6.400 ai 9.600 € a seconda che sia part o full time. È evidente come la componente del costo del lavoro influenzi notevolmente questo scostamento. I minori costi non possono però essere ascritti automaticamente ed esclusivamente al diverso costo del lavoro; la maggiore flessibilità consente infatti ingegnerie organizzative che conferiscono anche vantaggi di efficienza economica e i due modelli produttivi non sono immediatamente comparabili per la modalità complessa nel modello pubblico di ascrivere i costi indiretti in modo univoco alla singola unità di offerta.

Il *ristorno* rappresenta inoltre uno degli strumenti di incentivazione economica dei soci cui, in misura limitata e sulla base di una regolamento approvato dall'assemblea in caso di utili, è possibile ristornarne una quota parte. Tale operazione viene abitualmente effettuata in conto capitale (trasformato quindi in capitale di investimento che la cooperativa utilizza per il proprio sviluppo e in quota di proprietà del socio riscattabile al momento del recesso), ma talvolta anche in conto economico.

Le leve motivazionali: le buone relazioni, flessibilità nell'organizzazione del lavoro, riconoscimento sociale e partecipazione

La leva motivazionale, tipica di chi lavora nella cooperazione sociale dà stabilità a queste organizzazioni e ai servizi. La *soddisfazione dei lavoratori delle imprese sociali*, influenza infatti, oltre e al di là del compenso economico, la motivazione dei lavoratori, riducendo al minimo i tassi di turn over del personale a beneficio della qualità dei servizi. Studi consolidati dimostrano infatti che nonostante le organizzazioni non profit remunerino i propri lavoratori un po' meno di altre organizzazioni, questi si ritengono maggiormente soddisfatti del proprio lavoro. Le minori remunerazioni non influenzano negativamente i livelli di soddisfazione, in quanto compensate dalla possibilità di svolgere un lavoro coerente con le motivazioni, da migliori rapporti con i colleghi ed i superiori e dal maggior coinvolgimento nella gestione dell'organizzazione³⁵.

Secondo la teoria della 'donazione di lavoro'³⁶ il non profit è stato identificato come la tipologia organizzativa meglio capace di sviluppare reti di relazioni e coinvolgimento dei lavoratori, con la positiva conseguenza di aumentare la motivazione dei lavoratori e la loro volontà di donare lavoro, sia in termini di maggior *effort* a parità di salario che

34. A. Fortunati marzo 2013 relazione al convegno 'Il nuovo piano delle attività di monitoraggio del Piano Nidi'

35. Borzaga C. (2000) Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali, Roma, Fondazione Italiana del Volontariato

36. Il lavoro nel nonprofit: la catena della soddisfazione di Sara Depedri in *Impresa Sociale* n. 3 2004

come accettazione di livelli salariali inferiori. Veniamo ai diversi punti che emergono dalla elaborazione dei dati della ricerca citata in nota 3:

- *la motivazione*: i dati della ricerca mostrano come l'ingresso nelle organizzazioni non profit sia caratterizzato da grande attenzione all'interesse per il settore ed alla condivisione del modo di lavorare verso gli utenti. Attraenti risultano anche la coerenza con la formazione e la conciliabilità con gli altri impegni (nelle organizzazioni for profit e pubbliche la selezione del lavoro è caratterizzata da maggior attrazione per la sicurezza del lavoro e dal fatto che si tratti 'dell'unica offerta ricevuta');

- *la remunerazione*: le differenze salariali risultano significative rispetto soprattutto alle retribuzioni dei lavoratori full time degli enti pubblici. Le organizzazioni non profit risultano tuttavia retribuire significativamente di più i lavoratori attivi nell'organizzazione da più tempo. Esiste quindi una sorta di premio proporzionale all'anzianità del servizio che da un lato premia la fedeltà dei lavoratori, dall'altro, ne riconosce il valore aggiunto creato nell'organizzazione;

- *l'equità percepita* dai lavoratori del non profit risulta elevata e addirittura più alta che nelle tipologie organizzative più remuneranti: lo dicono i dati rilevati sulla percezione di giustizia nel trattamento economico ricevuto, sia per l'equità distributiva che in considerazione delle disponibilità economiche dell'organizzazione. È quindi possibile affermare che esiste una maggior volontà di 'donare' parte del proprio salario (in termini di percepirne di meno) se ciò serve a sostenere l'organizzazione;

- *la soddisfazione*: i lavoratori del non profit si dichiarano mediamente molto soddisfatti, in linea con i lavoratori di altre categorie (con salario maggiore). Vengono attribuiti punteggi molto elevati soprattutto alle relazioni (con colleghi, volontari e dirigenti); all'utilità sociale del proprio lavoro; alla varietà e creatività dell'attività svolta e l'organizzazione dell'orario di lavoro, specie se si tratta di organizzazioni che erogano servizi socio assistenziali (rispetto alle for profit e agli enti pubblici nel campione);

- *la fedeltà*: i dati rilevati evidenziano una alta propensione a voler rimanere nelle organizzazioni non profit il più a lungo possibile. A differenza che negli enti pubblici solo una bassa percentuale di lavoratori dichiara di voler lasciare l'organizzazione per opportunità di lavoro migliori, soprattutto se in settore diverso da quello dei servizi sociali. Ad influenzare la volontà di restare non è assolutamente il trattamento retributivo percepito.

Alla luce di tutto ciò emerge come la remunerazione, anche se più contenuta, non costituisce l'anello debole della catena della soddisfazione del non profit. Anzi rafforza il processo di selezione dei lavoratori meno attratti dagli aspetti economici e più motivati da quelli intrinseci.

Le considerazioni esposte conducono ragionevolmente a ritenere che se il lavoratore è soddisfatto lavora meglio e se lavora meglio anche il servizio, e quindi i bambini e le loro famiglie, ne trarranno maggior beneficio.

Crediamo, concludendo, che servizi partecipativi e inclusivi siano non solo quelli che presentano dei criteri di accesso più ampi possibile o comunque attenti alle situazioni fragilità ma siano anche quelli che sappiano valorizzare le persone che vi lavorano, gli utenti che vi confluiscano, la comunità locale che li accoglie in un esercizio di reciproca 'educazione' alla coesione sociale.

Il ruolo del servizio sociale professionale nell'accesso ai servizi per la prima infanzia

Annunziata Bartolomei

Commissione Formazione e Ricerca Cnoas Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali

Premessa

Questo contributo trae spunto da riflessioni intorno al ruolo del servizio sociale nel sistema dei servizi sociali e sociosanitari, alla responsabilità della professione nel rendere esigibili i diritti riconosciuti alle persone ed in particolare alla responsabilità nel contrastare la disuguaglianza laddove, come in Italia, “la disuguaglianza, è forte perché *non è corretta da mediazioni sociali*. La famiglia, o meglio le risorse familiari che ognuno ha quando viene al mondo, cresce e diventa adulto, sono ancora il fattore determinante la traiettoria di vita di ognuno”³⁷. (...) nel nostro Paese “il loro peso è enormemente accentuato dalla presenza di un welfare debole e di una scuola sì universale, ma che funziona molto diversamente da un luogo all’altro”³⁸. E, c’è da aggiungere, funziona diversamente secondo i *bisogni speciali* rappresentati da differenti fasce di popolazione: stranieri, disabili, bambini rom ecc.

Il contrasto alla disuguaglianza interpella direttamente il servizio sociale professionale: la “*Giornata Mondiale del servizio sociale*” (World Social Work Day) 2013, si è ispirata al tema della **promozione dell’uguaglianza sociale ed economica**³⁹, identificato nella “*Global Agenda for Social Work and Social Development*” (Agenda globale per il Servizio sociale e lo sviluppo sociale).

37. Saraceno C., *Quei falsi discorsi sul welfare*. Intervista a Chiara Saraceno “Animazione Sociale” gennaio 2011, Anno 41 nr. 249, ed. Gruppo Abele, pag. 5

38. *ibidem*

39. La professione del servizio sociale promuove il **cambiamento sociale**, il metodo del problem solving nei rapporti umani, l'empowerment e la liberazione delle persone, per migliorare il benessere. Utilizzando le teorie del comportamento umano e del sistema sociale, il servizio sociale interviene nelle situazioni in cui le persone interagiscono con il loro ambiente.

I principi dei **diritti umani** e della **giustizia sociale** sono fondamentali per il servizio sociale. (Definizione Internazionale 2001).

Il contesto

Il sistema dei servizi nei quali opera, trasversalmente, l'assistente sociale è caratterizzato da modelli istituzionali e operativi scaturiti da una legislazione informata, tra l'altro, ai principi dell'integrazione tra sistema pubblico, privato sociale e volontariato.

Le prassi operative, anche se sostenute da formalizzazioni istituzionali, incontrano oggi resistenze e difficoltà nel fronteggiare la riduzione delle risorse economiche destinate ai progetti rivolti alla prima infanzia (e non solo), in una fase di aumento del disagio sociale, che ripropone vecchie e nuove forme di povertà *anche* di natura relazionale.

La progressiva riduzione delle risorse professionali del sistema pubblico, determinata anche dal blocco del turn over, si accompagna alla precarizzazione del lavoro, all'esternalizzazione di funzioni istituzionali, alla conseguente discontinuità nei percorsi di accoglienza e accompagnamento delle persone.

In mancanza di una politica sociale concretamente "integrante" (rispetto alle risorse) ed inclusiva (rispetto alle persone), le risorse sociali della comunità, spesso, sono relegate a funzioni surroganti e autocentrate.

Le politiche locali sempre più orientano, riduttivamente, l'attenzione al "bisogno" con la riproposizione di una visione riparativa e prestazionale.

Il tema dell'accesso e alcune sue criticità

Le considerazioni che seguono solo in parte sono di natura "specificata" rispetto alle esigenze di tutela e protezione della prima infanzia, ma, a maggior ragione, la riflessione appare utile se l'attenzione è posta sulla prima fase di vita delle persone, sui processi di inclusione e di sviluppo delle potenzialità, quando possono essere messe le basi per promuovere benessere e non solo intervenire sul disagio conclamato.

L'accesso ai servizi per la prima infanzia, in particolare per i bambini in condizione di povertà o in condizioni personali, culturali e familiari di particolare fragilità, va posto in termini di possibilità di "ingresso nel sistema" e di "accompagnamento attivo" nella fruizione delle risorse, per contrastare le diseguaglianze e integrare / generare opportunità.

Per alcune aree di disagio, per alcune caratteristiche personali, sociali ecc., inoltre, non è sufficiente offrire luoghi nei quali informare, orientare, accogliere, la domanda, ma è necessario che problemi o fattori di rischio "prevedibili" possano essere intercettati tempestivamente, prima che si trasformino in difficoltà conclamate, quando, in particolare per la prima infanzia, un intervento precoce fa la differenza sia per il bambino, sia per il nucleo familiare.⁴⁰

40. Alcuni esempi: bambini appartenenti a gruppi sociali particolarmente svantaggiati, come le famiglie straniere, i bambini figli di genitori molto giovani (ma non "infra sedicenni" che entrano nel circuito dei servizi dalla "porta" dell'intervento della Magistratura minorile), i bambini rom e di altre etnie similari, per i quali il Comune di Roma, nell'ultima programmazione sociale cittadina ha inserito i cosiddetti

Soprattutto in certe circostanze, incontrare le situazioni in luoghi “fisiologici” (es. punti nascita) consente di promuovere la fruizione di opportunità e risorse necessarie a fronteggiare le condizioni di diseguaglianza di partenza, laddove le persone (le famiglie) in situazione di grave marginalità sociale non esprimono una domanda esplicita, non sono consapevoli della possibilità di utilizzare un circuito di aiuto, pur vivendo un disagio. Spesso i rischi o le problematicità dei bambini che vivono in condizione di povertà sociale, relazionale, vengono alla luce in condizioni “speciali”, di urgenza che richiedono risposte emergenziali, con la conseguente necessità di recuperare un progetto di sostegno di più ampio respiro, di ricostruire una relazione fiduciaria che permetta di superare un vissuto (non solo per l’utente, anche per l’operatore) di intrusione, di stravolgimento della vita di una famiglia, per lasciare spazio alla funzione più autentica e “doverosa” di professionalità dedicate all’accompagnamento dei processi di empowerment.

Le possibili soluzioni

L’accesso al sistema dei servizi che a vario titolo sono preposti ad accogliere la domanda di inclusione sociale dei bambini e delle loro famiglie in condizione di fragilità sociale, economica, sanitaria, culturale, inteso come “ingresso” si presenta attualmente “diffuso” in una molteplicità di “porte” o luoghi di entrate: i servizi sociali dell’ente locale articolati, per fasce d’età o problematiche o dedicati alla cosiddetta “inclusione sociale” (secondo un mix di vecchi e nuovi approcci), i servizi sociosanitari tradizionali, connotati dalla tipologia di problema cui rispondono (o dalla “categoria”: disagio mentale, disabilità, patologia da dipendenze) o dalla tipologia di popolazione (età evolutiva, anziani).

A queste tradizionali “porte di accesso” di aggiungono le esperienze più recenti (ma non del tutto nuove) di “Porte sociali”, sportelli sociosanitari, segretariati sociali, Punti Unici di Accesso (PUA, secondo alcune dizioni regionali).

Accanto al sistema pubblico, svolge un’ulteriore funzione di accoglienza la rete dei Centri di ascolto delle strutture parrocchiali ed altre iniziative di agenzie sociali di varia estrazione.

La molteplicità e la pluralità degli accessi può costituire una ricchezza di offerta, una soluzione di “prossimità” territoriale, culturale, esperienziale, legata alle specificità e alle problematiche dei fruitori.

In particolare, rispetto all’idea originaria di unificare ed integrare l’accoglienza dei cittadini in un’articolazione rispondente alla necessità di offrire una risposta globale e unitaria, questa pluralità di accessi, se non messi a sistema, tra loro e con i servizi “dedi-

“minori rom” nell’area della “sicurezza”, cioè né all’interno della programmazione dedicata all’area minori e genitorialità, né all’interno dell’area immigrazione!

cati”, rischia oggi di creare dispersione invece di offrire opportunità per un accompagnamento attivo alle risorse, proprio nelle situazioni nelle quali le persone mostrano maggiore fragilità.

Per quanto riguarda la prima infanzia vale la pena richiamare un’ulteriore tipologia di “porte” potenziali, non sempre “presidiate” e “in continuità” con i servizi specifici: ad es. i “punti nascita” (già citati) delle strutture ospedaliere, i pediatri di base, i Pronto Soccorso⁴¹.

Il sistema dei servizi, infatti, per svolgere quella funzione di riequilibrio delle opportunità, di mediazione sociale, rispetto alle diseguaglianze di partenza, deve farsi carico dei necessari percorsi di integrazione a partire dai primi accessi, pur tenendo nel giusto conto il motivo per il quale il nucleo familiare “incontra” il sistema, mettendo al centro, soprattutto per quanto riguarda l’infanzia in generale, il sistema delle relazioni familiari, la globalità, complessità e interdipendenza dei bisogni e quindi la conseguente unitarietà delle risposte.

È necessario, quindi adottare un assetto organizzativo e professionale che, rispettando specificità e competenze istituzionali e professionali, non frammenti la visione complessiva della situazione e le risposte, con il rischio di colludere e confermare la condizione disgregante nella quale vivono le persone.

Il servizio sociale, per mandato professionale, per il peculiare profilo formativo, per riferimenti valoriali ed etici, ha la funzione e le competenze per sostenere modelli di accesso al sistema di aiuto e di accompagnamento, coerenti con il diritto delle persone, cittadini e non, di essere accolte nella loro individualità e globalità, all’interno di progetti integrati.

Nell’accoglienza e l’accesso ai servizi (inteso non solo come primo ingresso, ma nel percorso complessivo di sostegno) il servizio sociale professionale può progettare e realizzare dispositivi organizzativi e metodologici in grado di:

- costruire un sistema di accoglienza diffusa che integri gli accessi esistenti,
- costruire un sistema di accesso che includa gli spazi (istituzionali e non) dove intercettare bisogni inespressi / individuare condizioni di rischio,
- definire modalità e strumenti che consentano la ridefinizione della domanda esplicita / latente, condivisa con la persona, rispettosa dei principi di partecipazione ed autodecisione⁴² e, nel contempo, coerente con la responsabilità di sostenere la sogget-

41. Non sempre e non ovunque, attrezzati a riconoscere e ad accogliere segnali di disagio o di rischio (vedi: ricorso improprio per problematiche sanitarie dei bambini, incidenti domestici che nascono maltrattamenti verso le donne, verso i bambini ecc.) e/o non in rete con i servizi territoriali

42. L’accesso ai servizi può avvenire attraverso una formulazione della richiesta d’aiuto secondo forme differenti: la descrizione di un problema, l’espressione di un disagio, la richiesta di un intervento specifico (es. di una psicoterapia, come di un contributo economico, non necessariamente coerente con la natura del problema, secondo la valutazione professionale), la richiesta di una consulenza professionale ecc.

tività personale in un processo di chiarificazione e conoscenza di sé, della propria condizione, dei fattori che la determinano, delle proprie competenze e risorse attuali e potenziali,

- contestualizzare l'analisi e la valutazione dei problemi all'interno dei diversi, possibili, percorsi che conducono le persone verso il sistema dei servizi: dall'accesso spontaneo, all'invio istituzionale, all'invio d'autorità, come nel caso degli interventi in collaborazione con le Autorità Giudiziarie, con l'obiettivo di co – costruire una relazione di fiducia e di collaborazione attiva, finalizzata alla soluzione dei problemi e non appiattita sulla logica delle “competenze” istituzionali⁴³ e di rielaborare il cosiddetto conflitto tra le funzioni di aiuto e di controllo,
- curare e presidiare protocolli operativi funzionali a connettere l'accoglienza di casi complessi con una presa in carico interprofessionale ed interistituzionale.

Le risorse necessarie

Gli orientamenti della politica sociale e sanitaria degli ultimi anni hanno ridotto in modo significativo le risorse economiche destinate ai progetti e ai servizi⁴⁴ e alla dotazione di personale (sia in senso quantitativo, sia sotto il profilo qualitativo⁴⁵).

Le ipotesi formulate in merito ai diritti delle persone di accedere in modo efficace al sistema dei servizi, non possono prescindere da questa situazione.

Tuttavia alcuni cambiamenti organizzativi, nella direzione tracciata, potrebbero essere attuati “iso - risorse”, intervenendo non tanto sulla gestione del budget quanto su alcune resistenze, più o meno espresse o consapevoli, originate da una visione persistente di una sorta di gerarchia delle professioni e degli assetti dei servizi.⁴⁶

Sempre sul piano strutturale, alcuni interventi che potrebbero favorire la valorizzazione della competenza del servizio sociale professionale:

- l'applicazione delle norme nazionali e regionali che prevedono l'istituzione del Dipartimento di Servizio Sociale professionale nelle ASL, con la relativa articolazione in unità operative,

43. In altri termini, è necessario riportare al centro la persona e il suo problema, superando la tentazione dell'autoreferenzialità delle istituzioni e dei soggetti sociali, che, in fasi critiche come quella attuale, riemerge, per logiche difensive, riproponendo settorialismi e categorizzazioni mascherati dalla necessità di recuperare la “specificità” del mandato come se tale specificità possa essere minacciata da prassi di collaborazione / integrazione.

44. Le risorse economiche, sia a livello centrale, sia a livello locale, sono spesso orientate o meglio “dislocate” verso trasferimenti monetari che inducono / costringono (?) a risposte assistenziali e prestazionali (v. voucher).

45. Precarizzazione del personale, esternalizzazione di funzioni pubbliche, riduzione dei fondi destinati alla formazione di base e continua.

46. La trasformazione delle strutture del Servizio Sanitario Nazionale in “Aziende” poco è servita a trasformare le organizzazioni di lavoro che mantengono un assetto gerarchico basato sulla collocazione contrattuale, lasciando poco spazio alla distribuzione di responsabilità e deleghe basati su competenze professionali ed incarichi per obiettivi.

-
- l'adeguamento degli Uffici di Servizio Sociale professionale dell'Ente Locale in termini di standard di personale in rapporto alla popolazione e di riorganizzazione dei servizi,
 - la formulazione di Protocolli di collaborazione tra l'Ordine Professionale (nelle sue articolazioni, Nazionale e Regionale), l'Università (e altre agenzie formative) e le istituzioni per una reale saldatura tra le istanze dei contesti operativi, lo sviluppo dei saperi professionali (ricerca) e i modelli formativi.

La Formazione *long life learning*

Dalle riflessioni fin qui riportate, emerge la necessità di un impegno specifico, tra gli altri, di sostenere la formazione accademica, la ricerca e la formazione continua al fine di adeguare costantemente i saperi e le competenze professionali alla complessità sociale e alle politiche di welfare (in termini promozionali e trasformativi e non residuali).

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali è impegnato in modo particolare nella valorizzazione della formazione specifica dell'assistente sociale in ambito accademico e nello sviluppo della formazione continua obbligatoria.

Quest'ultima, già avviata dal CNOAS, in via sperimentale nel triennio 2010/2012, trova oggi conferma con il DPR 137/12 Capo I, art. 7 che richiama il professionista all'obbligo di "... curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale", nell'interesse dell'utente e della collettività.

Il tema della *long life learning* costituisce uno degli obiettivi centrali dell'agenda del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali condotto attraverso le interlocuzioni con le istituzioni (MIUR, Atenei) e le maggiori espressioni organizzate della professione (AIDOSS; AssNAss, SUNAS, SOSTOSS), partendo dal modello della *formazione basata sulle competenze*, secondo le indicazioni nazionali e internazionali in materia.

Attraverso la promozione, il sostegno e la regolamentazione delle forme di *life long learning*, l'Ordine, nelle specifiche azioni della Commissione Formazione, ma non solo, intende contribuire allo sviluppo di una cultura della formazione continua sia tra gli iscritti sia tra le organizzazioni.

L'obiettivo è quello di sviluppare politiche di formazione continua che assicurino omogeneità di opportunità su tutto il territorio nazionale e che, al contempo, tengano conto degli specifici bisogni formativi delle differenti aree di intervento e nelle realtà territoriali, in particolare, attraverso il raccordo costante con gli Ordini Regionali.

La formazione degli assistenti sociali nell'ambito di un welfare generativo

Elisabetta Neve

Docente di Servizio sociale, Università Verona, collaboratrice Fondazione Zancan

Il servizio sociale professionale e la prima infanzia

Tra le professioni a servizio delle persone in ambito sociale, quella di servizio sociale (cioè degli assistenti sociali) è in Italia senza dubbio la più strutturata e diffusa a livello nazionale. Ritenuta uno “snodo” cruciale del sistema di *welfare*”, e definito l’assistente sociale come “principale figura decisionale per quanto riguarda l’erogazione dei servizi e delle prestazioni.” (Facchini, 2010), il servizio sociale è indicato quale livello essenziale di assistenza dalla L. 328/2000.

Gli assistenti sociali operano nei più svariati servizi e si occupano di una vasta gamma di problemi individuali e sociali: da situazioni di povertà, disagio sociale, esclusione, a criticità legate alle diverse fasce d’età, a problemi specifici relativi alla malattia mentale, alle tossicodipendenze, al disadattamento minorile e adulto.

In queste situazioni sono naturalmente inclusi i bisogni e problemi che riguardano la prima infanzia (0 – 6 anni). L’ottica eminentemente sociale caratterizza gli assistenti sociali anche in questo ambito per le loro funzioni di informazione e facilitazione all’accesso ai servizi, di presa in carico personale e familiare, di collaborazione con altri professionisti, altri servizi, altri soggetti formali e informali della comunità. Caratteristica è la finalità di promozione e sviluppo delle risorse personali e sociali in modo da restituire autonomia, capacità di agire, responsabilità alle persone e alla comunità nel fronteggiare i propri problemi. Gli assistenti sociali si occupano inoltre di “promozione e organizzazione dei servizi, di risorse istituzionali e comunitarie da connettere sinergicamente; rilevazione e studio dei problemi e delle risorse del territorio ed elaborazione di piani di intervento” (Dellavalle, 2013).

In particolare, per quanto riguarda la prima infanzia, attualmente la professione è presente soprattutto nei servizi territoriali dell’ente locale e in quelli delle aziende sanitarie. Nei primi il servizio sociale assume competenze generaliste di prevenzione e cura dei bambini e delle loro famiglie con azioni di supporto – a livello domiciliare, semiresidenziale, residenziale – di tipo economico, psicologico, sociale, interagendo per lo più con figure educative. Svolge inoltre attività e progetti di tipo comunitario per la pro-

mozione di risorse in favore di bambini e famiglie in situazione di disagio. Nelle aziende sanitarie gli assistenti sociali si occupano di minori soprattutto nell'ambito di servizi materno-infantili e consultoriali, oltre che nei servizi di neuropsichiatria infantile e in alcuni ospedali. Per le situazioni particolarmente gravi o a rischio, l'obbligo della tutela del bambino e del suo preminente interesse vede l'assistente sociale impegnato in azioni di collaborazione con l'autorità giudiziaria e con i diversi servizi del territorio, con interventi che vanno dalla prevenzione e supporto delle capacità genitoriali, al collocamento del bambino in strutture intermedie o residenziali, e, per i casi di più grave deprivazione, all'adozione (Tilli, 2013).

Occorre quindi precisare che, più che stabilire un rapporto diretto con il bambino, soprattutto se molto piccolo, il compito dell'assistente sociale è di assicurargli un ambiente familiare e sociale idoneo alle sue necessità. Diventa perciò fondamentale la capacità del professionista di rapportarsi ad altre figure più idonee alla cura, protezione, educazione diretta del bambino, ad affiancare e stimolare i genitori nelle loro responsabilità educative e affettive, a collaborare con i diversi soggetti formali e informali della comunità.

La formazione degli assistenti sociali

Dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso la formazione degli assistenti sociali è gestita esclusivamente dalle università. L'accesso al titolo (riconosciuto con il Dpr. n. 14 del 1987) avviene dopo il triennio universitario, con possibilità di accesso poi alla laurea magistrale e al dottorato di ricerca. Anche se in modo parziale, i corsi universitari hanno assunto alcune delle peculiarità formative caratterizzanti le precedenti "scuole di servizio sociale" (nate in Italia nel secondo dopoguerra), la cui impostazione, originale per il contesto italiano, si ispirava ai percorsi formativi statunitensi, caratterizzati da un'impostazione teorico-pratica.

A differenza di altri paesi europei ed extra europei il servizio sociale nell'accademia italiana non gode di una sufficiente autonomia, tale da consentirgli di incidere efficacemente nei percorsi curricolari e di garantirgli una qualità formativa coerente con le competenze richieste dal mondo dei servizi.

Come altre professioni c.d. "intellettuali" in Italia, anche il servizio sociale è una professione "ordinata". Recentemente l'Ordine professionale ha reso obbligatoria la formazione continua per tutti gli iscritti all'Albo, a garanzia della migliore qualità degli interventi e dell'incremento di competenze necessarie al continuo modificarsi della realtà e dei bisogni di aiuto. È sempre più frequente oggi l'esigenza di una formazione continua che assuma anche la funzione di integrare eventuali fragilità dovute ad una formazione di base non sempre solida e completa.

Welfare generativo e servizio sociale

Il sistema di welfare costituisce per gli assistenti sociali non solo il contenitore entro cui si svolge la loro azione professionale, ma anche il primo interlocutore con cui negoziare tipi e modalità di risposta ai problemi della collettività. Ma quale welfare?

Se dagli anni settanta il servizio sociale professionale è stato protagonista e propulsore delle “riforme”, che hanno costituito il passaggio da un sistema sostanzialmente di beneficenza ad un sistema di “servizi”, in linea con l’esigibilità dei diritti delle persone all’aiuto, nell’anno duemila ha visto sanciti nella L. 328/2000 i valori e i principi che fin dal suo nascere la stessa professione tendeva a promuovere e praticare. Tuttavia, anche su pressione dell’attuale crisi socioeconomica, la constatazione del non raggiungimento degli obiettivi auspicati⁴⁷ non può non interrogare anche il servizio sociale sulle ragioni e soprattutto sulle possibili soluzioni per garantire risposte più efficaci.

Il mancato esito di riduzione delle disuguaglianze, pur in presenza di risorse economiche crescenti, che colloca il nostro Paese agli ultimi posti in Europa, pone seriamente il problema della *produttività* delle risorse disponibili. L’analisi condotta dalla Fondazione Zancan (v. nota 1) mette in rilievo come il problema principale non sia tanto la quantità di risorse, bensì la loro gestione, evidenziando la grande sproporzione fra trasferimenti monetari (89%) e servizi (11%). Ciò costituisce un costo, per la collettività, che presto si esaurisce senza produrre significativo aumento di benessere. Il passaggio da un welfare che costa ad uno che investe producendo ulteriori risorse (non necessariamente economiche, ma ad esempio di capitale umano) sembra una possibile via di uscita. E non solo con riferimento all’attuale crisi, ma come cambiamento strutturale, di paradigma, che prefiguri un sistema capace di coniugare l’esigibilità dei diritti con la promozione di responsabilità e di ulteriori risorse.

Questo è il senso della proposta di un welfare “generativo”, che richiede l’esercizio di una mediazione professionale che riconosca e mobiliti sia le risorse “umane” degli utenti sia quelle sociali della comunità, anche – ma non solo - attraverso l’erogazione di prestazioni quando necessarie. Investire di più in servizi è la preconditione perché possa realizzarsi questo effetto moltiplicativo, che può assumere le più diverse forme: valorizzare la persona per quello che è capace di fare per sé e per gli altri (vedi ad esempio la possibilità che i titolari di assegni di disoccupazione prestino servizio per la collettività), responsabilizzare i genitori verso il figlio e verso la comunità... fino a generare posti di lavoro per una maggiore quantità di professionisti.

Sicuramente i principi e le competenze dell’assistente sociale trovano piena corrispondenza con questa funzione “generativa”, dal momento che il suo agire può essere sintetizzato nel “non posso aiutarti senza di te”. Dove il “te” può essere anche un sogget-

47. Cfr. Il Rapporto 2012 La lotta alla povertà: Fondazione E. Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Il Mulino, Bologna.

to plurale, che accomuna cioè l'utente particolarmente fragile e incapace (come ad esempio i bambini piccoli, o le persone del tutto non autosufficienti) con il suo rappresentante o caregiver (o genitore...). Nel caso della prima infanzia gli interventi di prevenzione, cura, tutela costituiscono uno dei più evidenti investimenti per il futuro della società, a condizione che tali interventi rispondano in modo *appropriato* alle multiformi esigenze dei bambini e garantiscano *efficacia* basata su prove e su solide conoscenze teoriche. Ciò comporta per gli assistenti sociali:

- *assicurare appropriatezza*, attraverso l'uso di adeguate conoscenze relative all'età evolutiva e alle competenze genitoriali, attraverso il consolidamento di abilità relative al metodo e all'uso di strumenti per la presa in carico, attraverso la capacità di interagire con altre professioni e di collaborare con diversi servizi;

- *garantire efficacia*, attraverso lo sviluppo e/o costruzione di strumenti e metodi di valutazione, che mettano in grado gli operatori di misurare anche gli *esiti* degli interventi, potendo così approdare alla generazione di evidenze che consentano sempre migliori prese di decisione e rendano visibile e comunicabile il prodotto del lavoro professionale.

Si tratta di capacità e strumenti che esaltano il valore trasformativo del servizio sociale, e che oggi, sotto la pressione e il rischio di ridurre la professionalità a mera distribuzione di prestazioni (sempre più scarse!) possono essere incentivati da un miglioramento della formazione di base a da percorsi mirati di formazione continua.

Formazione e potere trasformativo del servizio sociale professionale

All'attuale tendenza del welfare italiano di esaltare i trasferimenti monetari (in nome di un astratto diritto di scelta delle persone nell'acquistare le risposte al loro disagio) sembra corrispondere una sottovalutazione del ruolo dei servizi, e quindi delle professioni in essi impiegate. Vi si aggiunga il fatto che, sul versante della formazione universitaria, risulta alquanto ridotto l'investimento sulla specificità della figura dell'assistente sociale: pur presenti in una cinquantina di università italiane, i corsi di formazione al servizio sociale tendono a rispondere sempre di più a logiche meramente accademiche, notevolmente distanti dalle esigenze della realtà territoriale e dei servizi, sacrificando così le peculiarità di una preparazione teorico-metodologica e pratica dei futuri professionisti. L'impegno dei consigli - nazionale e regionali - dell'Ordine degli assistenti sociali e dell'Associazione Italiana Docenti di Servizio Sociale (AIDOSS) sta cercando di influenzare i diversi livelli dell'università in un cammino che si prospetta lungo e non privo di ostacoli.

Viene da pensare che, per lo meno a livello culturale ampio, sia necessario lavorare per mettere maggiormente a fuoco la reale utilità dei servizi e delle professioni. Raramente le istituzioni stesse si chiedono a cosa servano i servizi, quali siano i benefici che si ottengono dal lavoro professionale, quali vantaggi porti alle persone e alla società tutta quell'azione di accompagnamento, di progettazione personalizzata, di tessitura di

relazioni capaci di sviluppare solidarietà e responsabilizzazione. In altre parole il fuoco dell'attenzione andrebbe spostato dal "che cosa fanno i servizi" o quanto spendono, al "che cosa producono i servizi" e "qual è la forza trasformativa delle professioni" chiamate a generare nuove risorse, a potenziare il capitale umano. Si tratta cioè di rafforzare la centralità della *valutazione di efficacia* sia nelle politiche assistenziali-educative, sia nei percorsi metodologici dei professionisti. Con riferimento in particolare al lavoro per la prima infanzia e la famiglia è necessario acquisire o rafforzare capacità e strumenti di valutazione dei bisogni sia del bambino che dei genitori, del loro rapporto reciproco, ma anche capacità "prognostiche" relative a quanto può accadere nel futuro di un bambino che nasca e viva in un contesto poco o per nulla responsabile della sua crescita. Vanno quindi valutati i cambiamenti ottenuti da interventi professionali rivolti al bambino e al suo contesto familiare e sociale, di solito attuati da un team integrato di diversi professionisti e con il coinvolgimento di soggetti della comunità.

Su questo fronte il ruolo della formazione può essere fondamentale. Mi risulta che siano pochissime le università italiane che prevedono specifici insegnamenti sulla valutazione professionale degli assistenti sociali. Ma va diffondendosi nella professione un'esigenza sempre più sentita di investire sull'apprendimento e costruzione di tecniche, strategie e strumenti per la valutazione, in una concezione del proprio ruolo più responsabile e più responsabilizzante. La formazione continua può rispondere a tali esigenze, sia favorendo una più lucida consapevolezza delle potenzialità trasformative della professione, sia fornendo strumenti per la misurazione e valutazione degli esiti. In sintesi ci si può aspettare che percorsi di formazione e sperimentazione producano:

- il superamento di pratiche "prestazionali";
- lo spostamento dalla centratura sui compiti alla centratura sugli esiti degli interventi e dei servizi;
- la mobilitazione delle risorse delle persone – anche residue o solo potenziali (come nel caso di persone non autosufficienti o di bambini piccoli) – e di chi se ne prende cura, oltre che delle risorse sociali dei diversi contesti di vita;
- la costruzione e l'uso di strumenti per misurare e rendere visibili, comunicabili, i risultati della valutazione del bisogno e degli esiti degli interventi;
- la centratura non solo sull'esigibilità dei diritti delle persone, ma anche sull'attivazione delle loro capacità di fare per sé e per altri, meglio interpretando l'incontro tra diritti e doveri. Per i bambini, anche piccoli, significa potenziare le capacità di apprendimento e socializzazione; per i genitori è prioritario l'impegno per l'aiuto e il sostegno alle capacità genitoriali (Canali, Vecchiato, 2012);
- l'abilità nell'ottenere condivisione e collaborazione da tutti i soggetti – professionali e non - nella logica dei "doveri inderogabili di solidarietà" (Cost., art. 2).

Riferimenti bibliografici

Canali C., Vecchiato T. (2012), *La valutazione delle competenze genitoriali*, in *Studi Zancan*, n. 6.

Dellavalle M. (2013), voce "Assistente sociale", in Campanini A. (a cura di), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma.

Facchini C. (2010) (a cura di), *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, Il Mulino, Bologna.

Fondazione E. Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Il Mulino, Bologna.

Tilli C. (2013), voce "Servizio sociale e minori", in Campanini A. (a cura di), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma.

La professionalità dell'educatore dei servizi per la prima infanzia

Sonia Romagnoli

Istituto degli Innocenti, Firenze

Introduzione

Nel 1971, con la Legge n° 1044 del 6 dicembre 1971, nasce in Italia l'asilo nido pubblico come istituzione la cui gestione viene affidata ai Comuni. Da quella data molto cammino è stato fatto: grazie alla qualità formativa dell'esperienza condotta nelle diverse strutture e al costante lavoro di studio e confronto degli educatori, il nido si è lasciato gradualmente alle spalle quel carattere custodialistico e assistenziale delle prime realizzazioni ed ha acquisito sempre più una valenza educativa a garanzia di un armonico sviluppo del bambino. Il nido si è venuto così a caratterizzare come luogo privilegiato di crescita educativa per i bambini, promuovendosi nello stesso tempo come ambito di riflessione e sperimentazione di una veramente nuova cultura dell'infanzia. Con la Legge n° 285 sono stati individuati diverse tipologie di servizi educativi per la prima infanzia, servizi che non sono da vedere come sostitutivi del servizio nido, quanto piuttosto come nuove offerte educative alle famiglie che si inseriscono, assieme al nido, in un unico sistema territoriale di servizi per l'infanzia. Questi servizi prevedono in un caso la compresenza nel servizio dei bambini e dei loro genitori per realizzare momenti di incontro e condividere esperienze di gioco o di laboratorio con diversi linguaggi (Centri per bambini e genitori).

In altri servizi invece è prevista la presenza di bambini dai 18 ai 36 mesi per un certo numero di ore e la possibilità di organizzare spazi, tempi e attività in modo più flessibile, secondo il desiderio e i bisogni dei bambini e dei genitori (Spazi o Centri per bambini). Il corso del tempo e le esperienze hanno messo in evidenza ed accentuato l'importante ruolo educativo di questi servizi che ormai da diversi anni sono oggetto di grande attenzione anche da parte della Commissione Europea di cui ricordiamo la Comunicazione COM(2011) 66 e la Raccomandazione (2013/112/UE).

Le dimensioni della professionalità dell'educatore

Il nido d'infanzia non è concepito solo come luogo di cura, ma anche come contesto di apprendimento, con la sottolineatura del fatto che queste due dimensioni sono

profondamente integrate. Un nido di questo tipo, quindi, necessiterà, di una nuova professionalità educativa, che colga anche il meglio dalle esperienze – talvolta assai qualificate – che sono maturate nel nostro paese nell’ultimo ventennio. Essa dovrà sostanzialmente di diverse competenze, che potremmo definire nella maniera seguente:

- competenze culturali e psico-pedagogiche;
- competenze tecnico-professionali;
- competenze metodologiche e didattiche;
- competenze relazionali;
- competenze “riflessive”.

Al contempo pare utile rilevare che la caratterizzazione delle competenze alla base della nuova professionalità educativa deve essere intesa in tutta la sua dinamicità.

Le competenze culturali e psico-pedagogiche debbono mettere le educatrici in grado di conoscere la più recente evoluzione della psicologia dello sviluppo, così come – e siamo alla seconda categoria delle competenze indicate – sempre più imprescindibile si pone la necessità di conoscere i “saperi pre-disciplinari” che caratterizzano le esperienze dei bambini della prima infanzia.

Le competenze metodologiche fanno invece riferimento a quelle strategie che sono alla base del lavoro educativo: programmazione, verifica e valutazione, osservazione e documentazione. L'attività programmatica appare fondamentale per la esplicitazione di quella intenzionalità educativa che è l'essenza stessa dell'educazione e non introduce certamente nel processo educativo elementi di schematicità e di passivizzazione dei bambini.

Importante è anche la capacità di progettare un ambiente formativo che risponda alle esigenze del bambino e ai suoi ritmi di sviluppo e in questo senso di organizzare il servizio in termini di spazio, di tempo, di attività per renderlo ambiente ricco di sollecitazioni e di esperienze di apprendimento in grado di ampliare l'orizzonte conoscitivo del bambino, di favorire l'esplorazione del mondo, di arricchire la sua capacità di comunicare con tutti i linguaggi e dunque di rendere sempre più consapevole ed interattiva la sua capacità di relazionarsi con i coetanei e i molteplici adulti.

Ma la progettazione, per essere efficace, deve continuamente elaborarsi e modificarsi in relazione ad una costante opera di osservazione attenta del bambino e del contesto relazionale in cui egli si muove; la capacità di osservare deve così divenire per l'educatore strumento di autosservazione e di costante ripensamento sul proprio ruolo e sulla propria azione.

Altra fondamentale competenza è inoltre quella osservativa, che consente un'approfondita conoscenza del bambino e della sua individualità e che facilita anche il lavoro di documentazione della sua storia personale (diario personale). L'aspetto della

documentazione appare in effetti essenziale ai fini di una corretta realizzazione della prospettiva della continuità educativa “verticale” ed “orizzontale”, anche perché – se correttamente intesa – consente di prestare puntuale attenzione allo sviluppo della singola personalità.

La capacità di relazionarsi con i bambini rappresenta una delle competenze sicuramente centrali di una professione che pone al centro della propria azione l’agire educativo: il che presuppone non solo la capacità di conoscerli in tutti gli aspetti, ma di comprenderli in tutta la complessità e dinamicità del loro sviluppo, di accoglierli nella propria mente, di far loro sentire che c’è un adulto che è capace di cogliere i loro segnali e di rispondere con sollecitudine, partecipazione e continuità.

Non va inoltre sottovalutata l’importanza della capacità di relazionare sia con i colleghi, in un rapporto di reciproco confronto e supporto in tutti i momenti della progettazione e della realizzazione della prassi didattica, sia con i genitori, nella logica della continuità e del reciproco confronto sulla progettualità educativa, relazione che assume una particolare delicatezza nel momento iniziale dell’inserimento, ma che si consolida e si sviluppa nel tempo attraverso la predisposizione di momenti anche di collaborazione attiva, sia per l’organizzazione dell’ambiente sia per la progettazione ed attuazione di varie attività.

L’educatore diviene dunque strumento di mediazione educativa: egli deve aiutare la famiglia nei suoi compiti genitoriali moltiplicandone le attenzioni e condividendone talvolta aspettative e ansie: non bisogna dimenticare che per molti genitori il contatto con il nido costituisce una sorprendente occasione per cogliere con maggiore consapevolezza i problemi formativi per orientare il proprio comportamento.

Il contesto del “gruppo di lavoro” può essere molto utile per l’affermarsi della competenza “riflessiva”, che deve mettere in grado l’educatrice di vivere consapevolmente il proprio impegno professionale e di arricchirlo continuamente. Le diverse competenze indicate in precedenza (culturali, tecnico-professionali, metodologiche, relazionali) sono infatti essenziali. Ma non possiamo dimenticare che i professionisti dell’educazione devono continuamente confrontarsi con situazioni problematiche e devono essere capaci di “categorizzare” l’esperienza, mentre imparano dalla medesima e concorrono alla costruzione di nuovi saperi.

La competenza riflessiva, inoltre, concorre ad alimentare ulteriormente la conoscenza diretta dei bambini posseduta dalle educatrici, le quali li conoscono più e meglio di altri professionisti quali gli stessi psicologi e pediatri. Questo è in effetti vero, in quanto le educatrici hanno la possibilità di vivere quotidianamente con i bambini, ma – quello che più conta – hanno l’opportunità di “pensarli” nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro, durante le quali generalmente confrontano e discutono con le colleghe le loro osservazioni sui comportamenti e le manifestazioni infantili.

La formazione dell'educatore dei servizi per la prima infanzia

Da più parti si è lamentata l'assenza di un unico, specifico e riconosciuto curriculum formativo post-secondaria per l'educazione dei servizi per la prima infanzia. Fino ad oggi, in assenza di un esplicito riferimento legislativo, lo Stato riconosceva come iter scolastico specifico quello di assistente all'infanzia, o puericultrice, ma di fatto, per accedere ad un concorso per tale ruolo professionale, molti comuni chiedono semplicemente un diploma di scuola secondaria superiore.

È ormai diffusa la consapevolezza che la formazione professionale dell'educatore sia la risultante di due elementi, il sapere e il fare, che sono intimamente collegati, cioè le conoscenze di base e le competenze via via acquisite nel corso dell'esperienza, ma se non ci sono le prime non è possibile nemmeno interpretare l'esperienza stessa, perché per questo è necessario possedere dei criteri di riferimento che solo un solido bagaglio culturale può dare. Pur condividendo dunque l'importanza della formazione in servizio come formazione permanente, centrata sulla ricerca e sulla sperimentazione, sulla costante verifica e riflessione sul proprio lavoro, non va sottaciuta la necessità di pensare ad una solida preparazione di base.

A questa cerca di rispondere il Corso di Laurea triennale in Scienze della Professionalità Educativa, indirizzo educatore per la prima infanzia, attivato dalla Facoltà di Scienze della Formazione, finalizzato alla formazione di personale specializzato per le istituzioni per bambini da zero a tre anni, quali nidi d'infanzia, centri gioco e centri di incontro per bambini e genitori.

Gli studi hanno la durata triennale e si articolano in insegnamenti disciplinari (nelle aree pedagogica, metodologico-didattica, psicologica, socio-antropologica, biologico-medica, giuridica) ed attività di tirocinio e laboratorio.

Anche se bisogna registrare che si è fatto un passo avanti almeno nella sensibilizzazione verso il problema, non si può non riconoscere che tale soluzione presenta delle complessità. Intanto la scelta dell'Università come luogo di formazione richiede che quest'ultima riveda radicalmente la propria didattica, prevedendo da un lato reali momenti di integrazione delle "lezioni" teoriche con il laboratorio e il tirocinio; dall'altro uno stretto rapporto con il territorio, in particolare Comuni e Regione, per la definizione degli obiettivi formativi e il coinvolgimento, tramite specifici contratti, di personale qualificato che abbia maturato, nell'esperienza sul campo, consapevolezza del ruolo e alta professionalità.

Va rilevato inoltre che il curriculum specifico è inserito nel Corso di Laurea che prepara educatori dell'extrascuola ed è così sganciato dalla formazione più generale degli insegnanti della scuola primaria e secondaria. Viene dunque a mancare un elemento importante per realizzare una reale continuità tra nido e scuola dell'infanzia, all'interno di una visione unitaria dell'infanzia e di un progetto comune 0-6 che, pur nella specificità dei ruoli, salvaguardi la globalità dell'esperienza infantile.

A tale progetto, sostenuto peraltro da una notevole letteratura pedagogica, si sono ispirate anche nella nostra realtà locale molte esperienze di Centri per l'infanzia che hanno offerto un contributo di ricerca e di riflessione di alto spessore culturale ed una elevata qualità formativa. Tali esperienze hanno però trovato molte difficoltà organizzative, anche per la diversa configurazione giuridica e preparazione del personale.

Il problema è resto ancora più evidente con l'abbassamento dell'obbligo scolastico a cinque anni e, come prevede il Disegno di legge di riforma della scuola, quindi necessariamente con la ridefinizione dell'impianto globale della scuola materna.

In ogni caso, va poi costruito un rapporto effettivo tra formazione di base e formazione in servizio, non solo offrendo la possibilità alle educatrici di frequentare specifici percorsi formativi, ma anche attivando un rapporto stretto e costante tra Enti locali ed Università, per la realizzazione di significativi momenti di ricerca-formazione che offrano al personale educativo occasioni di riflettere sulla propria azione e nuovi stimoli culturali.

I servizi educativi presso l'istituto degli innocenti

I nidi dell'Istituto degli Innocenti portano avanti un'idea di servizio e più in generale una cultura dell'infanzia che mette al centro il benessere e la crescita del bambino.

L'idea che il bambino sia attore del suo sviluppo e del suo apprendimento impegna l'Istituto in un percorso progettuale che tiene conto del punto di vista del bambino. Il nido vuole promuovere e sollecitare benessere e sviluppo di identità, autonomia e competenze del bambino in un contesto di apprendimento cognitivo, affettivo e ludico.

L'Istituto con i suoi tre nidi, autorizzati e accreditati, partecipa al sistema dei servizi educativi del Comune di Firenze con 132 posti bambino. L'attività dei nidi si basa su una specifica convenzione con il Comune di Firenze.

La conduzione dei nidi è a gestione integrata, intervenendo nel servizio anche il personale della cooperativa sociale Arca. Il progetto educativo, la relazione con i genitori, la cura degli ambienti e le fasi del processo educativo (ambientamento, osservazione e documentazione, gioco) sono gli aspetti che più caratterizzano la gestione dei nidi.

La tavola di seguito riportata, sintetizza alcuni aspetti importanti rispetto l'organizzazione e i costi dei servizi:

Tavola 1. Organizzazione e costi dei servizi educativi per la prima infanzia dell'Istituto degli Innocenti di Firenze. A.e. 2012/13

Servizio	Utenza	Orario di frequenza	ore	Costo annuo per bambino (11 mensilità)*	N bambini distribuiti per età e tipologia di frequenza	N. Bambini	Costo previsionale
Nido Picchio	Bambini fino a 12 mesi	tempo breve uscita 14,30	7	11.068,00	2	14	22.136,00
		tempo breve prolungato uscita 15,30	8	11.761,00	2		23.522,00
		tempo normale uscita 16,30	9	12.971,00	4		51.884,00
		tempo prolungato uscita 17,30	10	13.360,00	6		80.160,00
		tempo lungo prolungato uscita 18,00	11	13.963,00			0,00
	Bambini oltre 12 mesi	tempo breve uscita 14,30	7	10.043,00	2	41	20.086,00
		tempo breve prolungato uscita 15,30	8	10.645,00	3		31.935,00
		tempo normale uscita 16,30	9	11.550,00	16		184.800,00
		tempo prolungato uscita 17,30	10	12.155,00	20		243.100,00
		tempo lungo prolungato uscita 18,00	11	12.757,00			0,00
Nido Giocheria	Bambini fino a 12 mesi	tempo breve uscita 14,30	7	11.068,00	5	15	55.340,00
		tempo normale uscita 16,30	9	12.757,00	10		127.570,00
	Bambini oltre 12 mesi	tempo breve uscita 14,30	7	10.043,00	3	43	30.129,00
		tempo normale uscita 16,30	9	11.550,00	40		462.000,00
Nido Nidino	Bambini oltre i 18 mesi	tempo breve uscita 14,30	7	10.042,00	19	19	190.798,00
Totale						132	1.523.460,00
*costo rilevato dal prospetto di calcolo delle competenze dovute a saldo per l'anno educativo 2010/2011, trasmesso con nota del 21/11/11 prot. n. 0109150							

Il contesto offre opportunità organizzate e strutturate con particolare attenzione alla qualità delle relazioni e all'accoglienza di bambini in difficoltà e bambini stranieri. In particolare, rispetto a quest'ultimo punto, nel corso dell'anno 2012/13 sono stati accolti bambini di diversa provenienza etnica, come dimostrano le tavole di seguito riportate:

Tavola 2. Provenienza dei genitori dei bambini (a.e. 20012/13) – Nido Biglia

<i>Provenienza/Sez.</i>	<i>Tartarug.</i>	<i>Scoiattoli</i>	<i>Ricci</i>	TOT.
<i>Africa</i>	8	4	4	16
<i>Americhe</i>	2	4	5	11
<i>Asia & Oceania</i>	3	0	1	4
<i>Europa (- Italia)</i>	10	8	0	18
<i>Italia</i>	23	20	20	63
TOT.	46 (23 b.)	36 (18 b.)	30 (15 b.)	112 (56 b.)

Tavola 3. Provenienza dei genitori dei bambini (a.e. 20012/13) – Nido Birillo

<i>Provenienza/Sez.</i>	<i>Sezione unica</i>
<i>Africa</i>	2
<i>Americhe</i>	1
<i>Asia & Oceania</i>	6
<i>Europa (- Italia)</i>	2
<i>Italia</i>	27
TOT.	38 (19 b.)

Tavola 4. Provenienza dei genitori dei bambini (a.e. 20012/13) – Nido Trottoia

<i>Provenienza/Sez.</i>	<i>Piccoli</i>	<i>Medi</i>	<i>Grandi</i>	TOT.
<i>Africa</i>	2	1	5	8
<i>Americhe</i>	3	4	1	8
<i>Asia & Oceania</i>	0	5	4	9
<i>Europa (- Italia)</i>	1	5	4	10
<i>Italia</i>	24	27	30	81
TOT.	30 (15 b.)	42 (21 b.)	44 (22 b.)	116 (58 b.)



Sezione 4

Indicazioni dalla ricerca



Esiti dell'ECEC e formazione degli educatori

Susanna Mantovani

Università di Milano-Bicocca

Queste note si basano su alcuni dei temi previsti nei materiali preparatori del secondo incontro del TFIEY. Farò inoltre riferimento ai *Selected Papers*. Ho scelto di contribuire alla discussione alla quale potrò essere presente solo in parte, condividendo alcune sintetiche schede di riflessione. Ciascuna potrebbe essere sviluppata in seguito, se necessario, e corredata dai necessari e più ampi riferimenti bibliografici.

1. Esiti della frequenza ai servizi per l'infanzia

1.1. Sostenere una prospettiva di ricerca europea

Il contributo di Vandebroek e Lazzari, dopo aver rilevato la convergenza di dati che indicano come i servizi per l'infanzia se ben finanziati possano mostrare esiti positivi indiscutibili e possano essere considerati investimenti educativi e sociali importanti, mette in evidenza alcuni limiti comuni alla maggior parte degli studi condotti negli Stati Uniti: a) sono basati prevalentemente sugli effetti a lungo termine dei "programmi di intervento precoce" creati per i bambini svantaggiati e dunque per una popolazione infantile delimitata; b) gli esiti vengono considerati quasi esclusivamente in relazione al successo scolastico e agli obiettivi cognitivi raggiunti. Questi limiti, all'epoca ancora più evidenti erano segnalati da Bronfenbrenner già nel 1982. Ricerche ripetute e anche recenti basate sui molti progetti che si sono andati sviluppando a partire da Head Start e in numerosi centri di ricerca sottolineano come la frequenza ai servizi risulti essere efficace soprattutto per i bambini più svantaggiati, ma questi risultati non sono ancora stati considerati di rilevanza sufficiente e cogente per la promozione, l'estensione e la generalizzazione dei servizi ECEC per i bambini piccolissimi. Si tratta infatti non solo di servizi particolarmente costosi ma anche, negli Stati Uniti, a tutt'oggi condizionati da visioni, "ideologie" e diffidenze profondamente radicate riguardo all'educazione extra-familiare nei primi anni e sulle responsabilità delle famiglie che si intrecciano con la visione liberista (ricordo, a titolo di esempio, che la legislazione di alcuni Stati tra i quali il New Hampshire esclude esplicitamente l'utilizzazione di fondi pubblici per finanziare servizi per la prima infanzia). Più interessanti i dati (peraltro anche questi in parte già presenti in ricerche discusse sempre da Bronfenbrenner negli anni 80) che indicano

come gli effetti positivi della frequenza ai programmi di intervento precoce svaniscono nel tempo a meno che le famiglie non vengano coinvolte attivamente e possano dunque contribuire a modificare stabilmente i contesti di vita di bambini sia relativamente alle esperienze o sia agli atteggiamenti relativi all'apprendimento.

Molti contributi relativi alla qualità dei servizi e alla misurazione della qualità hanno portato a sviluppare una serie di scale (ad esempio la scala adattata per prima in Italia dall'équipe di Egle Becchi a Pavia con il nome di Svani, originariamente predisposta da Harms). La qualità viene tuttora definita e misurata prestando un'attenzione insufficiente - dal punto di vista europeo - ai *contesti specifici e al significato attribuito ai servizi ECEC nelle comunità*. In altri termini è ancora insufficiente la prospettiva *situata* (Rogoff, 2003) e viene trascurata la concettualizzazione dei servizi ECEC in termini di *nicchia evolutiva*, vale a dire di una prospettiva che implica di prendere in considerazione i tratti distinti di una particolare cultura locale che vengono considerati in grado di giocare un ruolo importante nel determinare lo sviluppo infantile (New, 2008).

In Italia e in molti paesi europei i primi e i più diffusi servizi per l'infanzia nascono nelle comunità; si tratta di servizi o scuole *bottom-up* che nel tempo si formalizzano e si estendono a creare un sistema. In Italia a stessa legge istitutiva della Scuola materna statale (1044 del 1968) impegnerà lo Stato a intervenire solo là dove non esistono già esperienze di comunità promossi dai Comuni e dalle istituzioni religiose. Altrove e ad esempio negli stati Uniti si tratta prevalentemente di programmi *top down* dedotti da teorie dello sviluppo. Queste diverse origini e radici influenzano le idee sull'infanzia, sugli obiettivi educativi e sulla qualità. È necessario tenere conto di queste differenze ed è altresì utile metterle a confronto e contaminarle nel confronto internazionale e interculturale.

Vandenbroeck e Lazzari sottolineano come sia l'esperienza ECEC europea dei servizi per l'infanzia, caratterizzati fin dalle origini in molti paesi - ad esempio in Italia nel Nord Europa - da un'elevata partecipazione delle famiglie e di altri soggetti sociali, sia la ricerca europea sull'ECEC non abbiano ancora ottenuto lo spazio e in rilievo dovuto nel dibattito scientifico e politico internazionale. La ricerca europea ha confermato esiti importanti e a lungo termine relativamente a fattori cognitivi e ha dato contributi rigorosi e rilevanti sugli esiti non-cognitivi e contribuisce oggi a definire in modo più articolato la qualità del sistema di servizi ECEC (Moss, Dahlberg, 2008). In Europa si ragiona prevalentemente in termini di sistema (sistema integrato e coordinato nella prospettiva italiana e di altri paesi europei) e non di *programmi di intervento precoce* rivolti soprattutto ai bambini svantaggiati. Il primo criterio di qualità diviene dunque l'*accesso* potenzialmente di tutti i bambini (vedi primo TFIEY) in una prospettiva universalistica che fa riferimento a paradigmi pedagogici e politico-sociali diversi da quelli che dominano nel contesto statunitense. Si modificano di conseguenza necessariamente i termini e i paradigmi di riferimento nel dibattito sulle risorse. In una visione dell'infanzia

intesa come epoca della vita “preparatoria” all’efficienza e produttività futura gli esiti misurabili divengono condizioni per investire risorse pubbliche in un settore quale l’educazione dei bambini piccoli, considerata essenzialmente una responsabilità individuale delle famiglie. Di contro, in una prospettiva che considera l’infanzia “un’epoca della vita” si aspira a creare le condizioni per estendere il diritto all’accesso a luoghi e contesti che offrano esperienze positive di apprendimento e sviluppo, sostenendo le famiglie nella responsabilità educativa, sollecitandone la partecipazione avviando così una spirale virtuosa fondata sul perseguimento del benessere di tutti i soggetti coinvolti. Se l’infanzia è considerata prioritariamente un’epoca della vita dotata di una sua specificità pur precludendo alle trasformazioni future, da valorizzare in quanto tale diviene necessario *reformulare il concetto di esito*. Si tratta di visioni non necessariamente contrapposte - gli esiti misurabili in termini di successo scolastico e di acquisizioni cognitive sono importanti - e potenzialmente almeno in parte complementari, ma è necessario che i presupposti e i paradigmi della pedagogia dell’infanzia europea e della ricerca che ad essa fa riferimento siano prese in più seria considerazione a livello internazionale sia per quanto riguarda la ricerca sia la formulazione di progetti e proposte. Quante risorse (anche da parte di enti finanziatori come l’Unione Europea o le Fondazioni) devono/possono essere allora dedicate ad ampie ricerche longitudinali il monitoraggio sugli esiti inteso nel senso “tradizionale” e quante per avviare processi di valutazione/monitoraggio che prevedano supporti consulenziali basati su autovalutazione e piani di miglioramento e sviluppo all’interno di criteri di qualità condivisi?

L’esperienza e la ricerca europea hanno dato e danno contributi che andrebbero ulteriormente diffusi e valorizzati anche relativamente alle scale per valutare e promuovere la qualità. Dopo una diffusione e una revisione di strumenti americani sono stati sviluppati anche in Italia strumenti costruiti in modo partecipato attraverso percorsi di riflessione/formazione per definire e monitorare la qualità dei servizi in diversi contesti (Toscana, Umbria, Trento ecc.) che evidenziano nelle loro differenze la sensibilità alle variabili di contesto sia la forte convergenza sui criteri e le pratiche fondamentali.

La promozione di nuovi progetti di definizione e valutazione della qualità, partecipati e sostenuti attraverso incontri e gemellaggi tra le esperienze più consolidate e quelle che stanno nascendo o risultano più fragili è importante nel contesto italiano. I rapporti OCSE *Starting strong* hanno segnalato ripetutamente come all’indubbia qualità delle esperienze italiane non si accompagnassero percorsi rigorosi e trasparenti di valutazione e monitoraggio che utilizzino strumenti conosciuti, condivisi e congruenti con gli obiettivi dei servizi ECEC. Un ulteriore investimento da esplorare in tal senso potrebbe consistere nella promozione della formazione di valutatori/tutor di miglioramento/formatori (individuati anche all’interno dei servizi tra i professionisti/risorsa più esperti) ai quali gli enti locali, le associazioni del terzo settore impegnate nella realizzazione dei servizi, le aziende che intendano avviare nidi d’infanzia possano rivolgersi. Il

contributo che verrà presentato al TFIEY da Tullia Musatti illustrerà (immagino!) alcune esperienze italiane note per l'alto livello di qualità dei servizi, raggiunto anche grazie all'investimento i loro livelli di qualità anche investendo nei quadri intermedi (coordinatori/pedagogisti).

Ovunque la pressante richiesta delle famiglie sia per conciliare impegni familiari e lavoro sia per offrire ai figli opportunità educative ricche e prepararli adeguatamente alle incognite di un futuro certamente non facile ha generato un "mercato" dei servizi per l'infanzia del quale Moss (*Selected paper*) analizza il linguaggio e i rischi. Le famiglie, per poter davvero "scegliere", hanno bisogno di orientamento, di informazioni attendibili e verificate e soprattutto di orientamento e di criteri per valutare la qualità dell'offerta. Ciò appare particolarmente urgente per quanto riguarda i genitori immigrati che sono spesso i più preoccupati di "attrezzare" i figli per il futuro ma che dispongono di minori informazioni rispetto alla validità e all'attendibilità delle proposte. Il tema di una corretta e condivisa definizione di qualità acquista in tal senso un'ulteriore importanza e sollecita la responsabilità di chi ha il compito di definire e monitorare gli standard e di chi contribuisce alla verifica e alla divulgazione di criteri ben fondati e condivisi.

1.2. Quali esiti per quali obiettivi?

Per andare oltre i limiti della ricerca sugli esiti è dunque necessario intenderli in senso più ampio e in relazione agli obiettivi educativi e sociali fondamentali che stanno alla base degli investimenti in ECEC. Ma obiettivi di ordine diverso richiedono una diversa prospettiva epistemologica. Gli obiettivi fondamentali condivisi nei servizi per l'infanzia italiani vengono formulati in termini di consolidamento dell'identità, raggiungimento dell'autonomia, acquisizione attiva di routines sociali e culturali condivise, sensibilità e interesse per la diversità elementi tutti rilevanti per lo sviluppo di competenze civiche. Si tratta di una parafrasi delle finalità della scuola dell'infanzia che compaiono nelle *Indicazioni* italiane (MIUR 2007/2012). Sono altresì obiettivi ricorrenti in formulazioni diverse nelle linee guida o curricula di altri paesi europei e si distinguono per l'approccio generale e olistico e per l'assenza di prescrizioni e procedure didattiche vincolanti rispetto alla gran parte dei vari programmi di intervento precoce. È necessario trovare un equilibrio che ribadisca e sostenga l'orizzonte delle finalità generali che caratterizzano molte esperienze europee ma che sappia tradurle e declinarle in pratiche e modelli che si siano rivelati efficaci. È un equilibrio difficile che corre da un lato rischi di vaghezza e dall'altro di sterili tecnicismi didattici. Il confronto tra approcci e progetti contribuisce a sollecitare la consapevolezza degli obiettivi e delle loro implicazioni e a ridefinirli in modo autonomo e dotato di senso

La scuola dell'infanzia e i nidi d'infanzia italiani devono da un lato preoccuparsi di più e meglio dell'acquisizione da parte dei bambini di competenze specifiche quali le lingue

l'atteggiamento scientifico, le competenze espressive sviluppando e documentando pratiche specifiche efficaci e condivise ma, nel contempo non dimenticare gli obiettivi generali che appaiono oggi particolarmente attuali e urgenti a seguito del disorientamento di molti genitori e della molteplicità culturale sperimentata dai bambini e dalle famiglie.

È necessario sviluppare approcci pedagogici culturalmente sensibili e capaci di attivare consapevolmente i processi di inculturazione e di confronto interculturale tenendo conto del fatto che i bambini dell'immigrazione devono essere sostenuti nella costruzione della loro identità che con maggiore fatica ma anche, potenzialmente, con maggiori opportunità deve mantenere l'integrità del sé pur appartenendo a più mondi. Per tutti è necessario acquisire una mente multiculturale (Anolli, 2011) ed è opportuno sperimentare percorsi in tal senso fin dai primi anni. Ideare e sperimentare percorsi per favorire lo sviluppo di una mente multiculturale, a partire dalla partecipazione e di dialogo con le famiglie che caratterizza i servizi italiani (Mantovani 2007, 2009) può divenire un *fattore protettivo* (Pianta 1999) rispetto ai rischi dell'estraniamento culturale e di identità fragili e poco flessibili per tutti i bambini. Si tratta di tradurre temi etici e culturali fondamentali per lo sviluppo di aperture e competenze per l'educazione e la convivenza civile in pratiche quotidiane che potrebbero trovare un coerente radicamento (come già avviene in alcune esperienze italiane e molte esperienze del Nord Europa) nell'humus condiviso della tradizione prescolare, universalista e inclusiva che contraddistingue la tradizione europea. L'ECEC può essere considerata un contesto fondamentale per lo sviluppo della competenza multiculturale e civica. Fino a oggi, però, progetti che vadano oltre l'accoglienza, rigorosi, aggiornati alle migliori esperienze internazionali sono ancora relativamente rari nei servizi per l'infanzia italiani. I relatori del TFIEY potranno fornire esempi importanti, molti sviluppatasi anche all'interno di reti europee (Vandenbroeck, Preissing, Tobin). Le esperienze in tal senso devono essere riconosciute e promosse attraverso progetti coerenti nel loro impianto con gli obiettivi perseguiti. Si potrebbe qui aprire una discussione sul format dei progetti anche Europei sull'ECEC e chiedersi se esistano altri modi per coniugare un rigoroso monitoraggio degli obiettivi con pratiche e parametri congruenti con i paradigmi ai quali si fa riferimento per definire gli obiettivi medesimi: questione difficile ma non eludibile su questioni di tale rilievo etico e culturale.

2. Curricula e formazione linguistica

Lo sviluppo sia della lingua materna sia di altre lingue sono essenziali oggi per tutti i bambini e lo sono e in particolare per i bambini che corrono rischi di povertà, di emarginazione e di difficile integrazione scolastica perché figli di genitori immigrati. La sensibilità e gli strumenti professionali per favorire l'acquisizione della lingua seconda e contemporaneamente il consolidamento della lingua materna per tutti i bambini sono

ancora *insufficienti* nei servizi per l'infanzia italiani e in particolare nei nidi d'infanzia. Esistono alcune esperienze solide e interessanti in particolare in Alto Adige e in Valle d'Aosta, ma non si hanno ancora a disposizione consolidate documentazioni longitudinali. In altre città europee (ad esempio Francoforte) sono già diffuse istituzioni bilingui o plurilingui che accolgono i bambini già dai primi anni. Interessante a ancora in buona parte da studiare da questo punto di vista l'esperienza dei nidi e delle scuole nati a Bruxelles nati intorno alla Comunità europea. Quali sono gli "esiti" di queste esperienze nate per rispondere alle richieste di bambini e famiglie che si possono definire "avvantaggiate" per costruire curricula multilingui e multiculturali validi? Le lingue dei paesi ospitanti hanno valenze e status diversi. Da alcune ricerche (*Children Crossing Borders*, 2003-2009, dati italiani) risulta come per molti genitori immigrati nel nostro paese accanto e oltre l'acquisizione dell'italiano appaia fondamentale l'apprendimento per i loro bambini della lingua inglese, conosciuta tra l'altro a ottimo livello da parte di molti genitori immigrati e considerata strumento essenziale per l'integrazione e il futuro professionale dei figli. Questa richiesta è altrettanto convinta di quella crescente da parte di molte famiglie italiane. L'Europa, grazie alla presenza, alla convivenza e all'incontro di numerose lingue è nelle condizioni di giocare un ruolo culturale molto importante nella creazione non solo di una mente multiculturale ma anche di un'apertura e una disposizione multilinguistica che deve essere perseguita con strumenti professionali adeguati e in gran parte ancora da costruire nel curriculum degli insegnanti. La ricerca psicolinguistica indica in ogni caso come l'apprendimento precoce di più lingue sia non solo possibile ma faciliti importanti processi cognitivi a partire dalla riflessione metalinguistica che si può osservare già nei primissimi anni. In tal senso si potrebbero orientare progetti pluriennali definiti e monitorati in modo rigoroso e che mettano in evidenza le connessioni tra sviluppo linguistico, identità, competenza sociale, capacità di regolazione delle emozioni e sensibilità e curiosità culturale sollecitate dalle caratteristiche uniche di ciascuna lingua. Non si tratta dunque soltanto di insegnare efficacemente ai bambini la lingua del paese ospitante bensì di assumere una prospettiva più ampia che coinvolga tutti i bambini riservando una particolare attenzione a coloro che partono da situazioni più difficili nelle quali esiste il rischio di bilinguismo sottrattivo (Grosjean, 1982, 2010, Bialystock 2001, 2011).

3. Formazione degli insegnanti/educatori

3.1. Aspetti e problemi della formazione di base e in servizio in Italia

Contributi europei recenti quali il progetto CoRE (Jan Peeters sarà uno dei relatori al TFIEY), nonché la rassegna di profili europei redatta da Oberhuemer, Schreyer, Neuman (2010) ai quali rimando, mettono in luce in prospettiva comparativa i profili professionali e alcune delle principali questioni relative alla formazione di base e allo svi-

luppo professionale delle figure che a vario titolo e livello operano nei servizi per l'infanzia. La formazione, di base e permanente, è considerata unanimemente uno dei fattori cruciali per la qualità.

L'Italia si contraddistingue per due caratteristiche: la formazione obbligatoria *straordinariamente lunga* prevista dal 2011 per gli/le insegnanti della scuola dell'infanzia – curriculum quinquennale a ciclo unico che fornisce la doppia abilitazione per la scuola dell'infanzia e la scuola primaria – e la richiesta *straordinariamente ridotta* di personale con un titolo di istruzione superiore almeno triennale per i nidi d'infanzia.

In molte regioni (in Italia per i nidi d'infanzia a tutt'oggi valgono le scelte delle regioni) solo i coordinatori (se esistono) devono essere laureati. Le ragioni della richiesta di una formazione di base così ridotta per gli educatori/le educatrici del nido possono essere ricercate in motivi culturali e in motivi economici. Sul piano culturale non da molto è diventata patrimonio comune la convinzione che siano necessari professionisti di qualità, preparati e autorevoli nei confronti delle famiglie, per educare i bambini nei primi anni. A questo si aggiunge l'ideologizzazione che per molti anni ha caratterizzato il dibattito sul nido e che ha portato a contrapporre “saperi materni” a “saperi professionali”.

Si rileva oggi un ampio consenso sulla necessità di una formazione solida e riconosciuta per gli educatori del nido che restano tuttavia l'unica figura professionale in campo educativo, assistenziale e sanitario alla quale non si richieda un ciclo di studi post secondario. È lecito pensare che ciò sia anche dovuto a questioni relative ai contratti previsti per gli educatori dei servizi all'infanzia sia a livello pubblico, del terzo settore o privato – selva complessa che richiederebbe studi attenti anche per quanto riguarda le garanzie e la qualità della formazione in servizio – vale a dire ai costi del personale che incide per più dell'80% sul costo di un bambino al nido.

Gli/le insegnanti di scuola dell'infanzia, al contrario, devono oggi possedere una laurea quinquennale con accesso a numero chiuso stabilito dal MIUR e questa forte disparità fa temere alcune conseguenze: in primo luogo renderà impossibile la rimodulazione del proprio ruolo professionale nel corso della carriera delle tra i servizi 0-3 e 3-6 e quindi più difficili le esperienze di continuità che hanno caratterizzato la migliore tradizione italiana; in secondo luogo la formazione oggi avviata per gli insegnanti della scuola dell'infanzia tende a far prevalere le prospettive e le esigenze della scuola primaria e potrebbe dunque sacrificare l'approfondimento di approcci e strumenti didattici e che hanno caratterizzato non solo la pedagogia “classica” ma anche le esperienze più recenti e conosciute della scuola dell'infanzia; in terzo luogo la durata quinquennale degli studi può far temere un forte *ridimensionamento della formazione permanente* che è stata uno degli assi portanti delle esperienze prescolastiche italiane per le sue caratteristiche di flessibilità, per il forte nesso con la pratica, per l'orientamento all'acquisizione di *soft skills*.

La formazione permanente fin dagli anni settanta ha contribuito alla crescita e alla qualificazione dell'ECEC in Italia in modo straordinario e non ancora studiato e mappato in modo sistematico. Molto spesso si è configurata come ricerca/azione in collaborazione con università e centri di ricerca e molte delle più importanti ricerche sull'infanzia si sono sviluppate nei servizi (ne è già antica testimonianza un Convegno tenutosi al CNR nel 1982 che diede luogo a tre volumi contenenti ricerche; Mantovani, Musatti, *La ricerca in asilo nido*, 1983 e l'attività ormai trentennale *del Gruppo nazionale Nidi-Infanzia*).

Sarebbe oggi urgente una ricognizione sistematica delle esperienze di formazione permanente che hanno accompagnato lo sviluppo del sistema ECEC per individuare percorsi e pratiche efficaci e sostenibili di formazione/monitoraggio/sostegno ai piani di miglioramento e le possibilità di implementazione anche attraverso il *peer tutoring* e i gemellaggi.

In molti paesi europei sono presenti figure differenziate all'interno dei servizi per l'infanzia: in sintesi "educatori o insegnanti" e "assistenti" o animatori che hanno formazione, contratti, salari diversificati. Soluzione difficilmente proponibile nel nostro paese che ha abolito questa distinzione che esisteva nella scuola dell'infanzia ormai da più di quarant'anni. Una distinzione considerata incompatibile con l'idea condivisa che tutti i momenti che i bambini vivono al nido o a scuola, incluse le routines, hanno uguale valore educativo e di formazione.

In sintesi, è' oggi necessario rivedere il sistema di accesso alle professioni educative prescolastiche i curricula e gli investimenti in formazione di base e formazione permanenti in modo organico, realistico e complessivo.

3.2. Formazione dei insegnanti ed educatori. I contenuti

Quali competenze devono acquisire insegnanti ed educatori ? Analizzando i curricula previsti nei diversi paesi si nota una diversa proporzione di temi psico-socio-pedagogici e di contenuti disciplinari con una prevalenza dei primi per gli educatori della prima età. Non è possibile un'analisi in questa sede e mi limiterò a una considerazione sul curriculum italiano straordinariamente lungo ed eccessivamente affollato e con pochissime opzioni previste per gli/le insegnanti della scuola dell'infanzia. Gli insegnanti che emergeranno da questo curriculum dovrebbero poter insegnare dai 3 agli 11 anni e muoversi tra lingua italiana, lingua inglese, matematiche, diverse scienze, storia, geografia, musica, oltre alle didattiche, alle conoscenze pedagogiche, psicologiche, sociologiche alle competenze necessarie per il sostegno o più in generale per l'inclusione. Nonostante alcune lodevoli tentativi di curvatura si tratta di un curriculum che non fa della formazione all'intercultura che certamente l'insegnante e l'educatore di oggi deve acquisire un asse evidente e trasversale.

Per gli educatori della prima infanzia al contrario l'accesso alla professione è consentito attraverso percorsi diversi: i diplomi della scuola secondaria a indirizzo, lauree triennali in scienze dell'educazione, psicologia o pedagogia.

Tutti gli educatori dell'infanzia dovrebbero formarsi attraverso sollecitazioni culturali ampie per essere interlocutori interessanti e autorevoli per i bambini e per i loro genitori e per essere orientati a individuare piste progetti – linguistici, scientifici, espressivi – che li appassionino e possano appassionare i bambini: emblematica è l'esperienza degli "atelieristi" delle scuole e dei nidi di Reggio Emilia. Un curriculum almeno in parte comune, più agile e più aperto ad opzioni e approfondimenti potrebbe consentire di acquisire, accanto a una cultura generale didattica e psicopedagogica disciplinare le basi di alcune competenze oggi necessarie per tutti e che dovrebbero poi essere declinati nei diversi contesti attraverso esperienze di formazione ricorrente.

Tutti gli educatori dovrebbero oggi sviluppare, più di quanto non prevedano i curricula e del nostro paese, - cultura antropologica e competenze interculturali, sensibilità ecologica, competenze relative alla salute e alla prevenzione primaria, competenze "scientifiche" intese come capacità osservative, esplorative, di registrazione/ documentazione e di lavoro di gruppo.

L'interesse internazionale per questi temi, di cui è esempio il TFIEY potrebbe consentire alle organizzazioni che lo hanno reso possibile di promuovere occasioni di confronto tra paesi e di discussione sulla formazione di base e le sue articolazioni e occasioni di scambio interculturale tra esperienze di formazione permanente.

Oltre quaranta anni di ricerca e lavoro nei e con i servizi per l'infanzia in paesi diversi mi fanno ritenere che l'incontro e lo scambio consentano, anche e soprattutto attraverso il contrasto di soluzioni a problemi comuni di fare rete e di mobilitare risorse innovative ed è oggi facilitato e reso sostenibile dall'ausilio delle tecnologie (Un'esperienza in tal senso è in corso tra l'asilo nido interaziendale dell'Università di Milano-Bicocca e il LAB per la prima infanzia dell'University of Tennessee at Knoxville)

4. Figure professionali che provengono dalle comunità immigrate

Essenziale avere insegnanti ed educatori con esperienze culturali diverse. Un'urgenza che sollecita ad agire sull'orientamento alle professioni educative dei giovani immigrati di prima o seconda generazione.

Dimensioni dimenticate nei sistemi educativi: wellbeing e wellbecoming dell'infanzia come impegno per lo sviluppo di società fiorenti e inclusive

Marina Santi

Università di Padova, Dipartimento FiSPPA – Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata

Lo *Stato sociale* si fonda sul principio di uguaglianza sostanziale, da cui deriva la finalità di ridurre le disuguaglianze sociali, attraverso un sistema normativo che si traduce in atti concreti verso tale finalità; in questa accezione si parla di *welfare state* (*stato del benessere*) divenuto di fatto sinonimo di *stato assistenziale*, con tutti i limiti e le conseguenze di non sostenibilità che tale interpretazione ha mostrato. Nel contesto della crisi globale attuale ciò che appare evidente non sono solo le criticità di un modello di sostegno sociale basato sul concetto di “bisogno” e di “servizio”, ma i limiti concettuali e pragmatici del paradigma dello *Human Capital* entro cui si misurano tali bisogni, servizi, nonché loro costi e benefici.

Eppure, mai come nei momenti di crisi l'esigenza di riconsiderare le possibili direzioni dello sviluppo umano si fa sentire e ci provoca a trovare nuove strade, nuovi approcci ai problemi e nuove strategie di risposta. Tale innovazione passa a mio avviso attraverso la costruzione di nuovi linguaggi per catturare le dimensioni problematiche della realtà che ci circonda e provare a rileggerla e interpretarla con categorie e immagini alternative e creative; alternativa e creatività che sono da sempre motore di adattamento e resilienza costruttivi nell'evoluzione biologica e culturale umana. Puntare sul rinnovamento del lessico può sembrare riduttivo, ma a mio avviso riduttiva è esattamente la priorità inversa, che punta sulla scelta di interventi prima che di quadri paradigmatici. Infatti, se l'atto linguistico che sta racchiuso in ogni nuovo lemma, consente di fare nuove cose con le parole – per dirla con Austin (1966) – l'azione svuotata di nuovi significati concettuali è condannata ad essere replica sterile di percorsi abitudinari sedimentati.

Il mio contributo intende dunque proporre alcune categorie di lettura dello stato presente e del possibile cambiamento in riferimento a nuovi paradigmi – quello dello *Human Development* verso società *fiorenti e inclusive* –, a nuovi approcci – quello delle *Capabilities* di Sen (1998) –, a nuove esigenze – a partire da quella dell'impegno/

commitment da noi recentemente esplorata (Santi & Ghedin, 2012) -, a nuove dimensioni – quelle del *wellbeing* e *wellbecoming* – evidenziate come zona di confluenza per il ripensamento dei sistemi economici e educativi e delle loro politiche (Biggeri & Santi, 2012). Tali categorie di lettura risultano particolarmente adeguate per affrontare il tema oggetto di questo seminario, che pone al centro la condizione della prima infanzia e le sue problematicità, specie laddove i fattori contestuali ne ostacolano le *aspirazioni* e l'*agency*.

Affrontare il tema dei “Servizi alla prima infanzia e delle sue risorse professionali e ed economiche” nella prospettiva dello Human Development significa abbandonare l’ottica della capitalizzazione e del “consumo di risorse” calcolato in termini di costi-benefici misurabili in quantità e qualità dei prodotti, per assumere quella dell’investimento generativo (*flourishing*) e trasformativo (*inclusive*) in termini di impegno (*commitment*) e sostegno (*scaffolding*) alle *aspirazioni* attraverso la promozione delle facoltà (*capabilities*) delle bambine e dei bambini e delle loro comunità, in termini di *opportunità* offerte e di *possibilità di scelta* garantite nel contesto. La rete di supporto diventa dunque più che un sistema di “servizi”, un sistema di *fattori di conversione* favorevoli all’*agency* personale e collettiva e alla sua esplicitazione in azioni (*functionings*) peculiari e significative entro un repertorio di valori liberamente assunto e condiviso. Le conseguenze di questa impostazione sono immediate anche in rapporto ai tipi, agli strumenti, ai processi e agli esiti della valutazione di impatto della rete di supporto, espressa non in termini di risultati e prodotti, ma di processi attivati, di ampiezza e livello del coinvolgimento, di investimenti impegnati nelle progettualità di lungo termine e di assunzioni di responsabilità condivise e riconoscibili nel contesto. A tal fine può essere utile lo strumento di monitoraggio da noi recentemente ipotizzato e in via di sviluppo per monitorare la qualità dell’impegno verso l’inclusione. Il Commitment toward Inclusion Repertoire (CTI-Repertoire, Santi & Ghedin, 2012) è uno strumento valutativo in grado di operare in prospettiva formativa e autovalutativa nelle organizzazioni e negli istituti educativi ha come scopo il miglioramento della cultura, delle pratiche e delle politiche inclusive all’interno delle comunità attraverso la ricognizione e implementazione degli impegni assunti verso tale aspirazione. Questo Repertorio mantiene le prerogative valutative proprie di un Index, offrendo però un’alternativa all’indicizzazione per integrare, nel processo di revisione delle azioni inclusive intraprese, aspetti programmatici e “prescrittivi” propri di una Agenda e fungendo al contempo da repository di buone pratiche in funzione formativa. Esso può essere utilizzato per monitorare, modificare e implementare le prassi inclusive attuate nell’ambito delle diverse comunità – in particolare nelle realtà scolastiche - per promuovere il riconoscimento degli impegni personali e collettivi verso quella che viene definita una ‘inclusione situata e fiorente’.

D'altra parte lo sviluppo di società fiorenti e inclusive è la direzione antagonista ideale verso cui si orienta ogni azione politica e sociale che voglia contrastare l'aumento della povertà nel mondo. Una povertà che si manifesta - come sottolineano le recenti "Linee guida per la lotta alla povertà" (2012) alla cui redazione ho partecipato entro la Cooperazione Italiana - in forme diverse non solo come espressione del mancato accesso e fruizione di "beni e servizi", ma anche come impoverimento di opportunità di sviluppo e di progettualità entro contesti sani, sicuri, pacifici, liberi, equi e giusti.

Il contrasto alla povertà non può che partire da un impegno verso l'infanzia e dal suo riconoscimento non solo come categoria formale in cui confluiscono età e soggetti simili per bisogni e rischi cui far corrispondere servizi standard e omogenei, ma soprattutto come insieme reale in cui si distinguono diverse identità reciprocamente irriducibili con differenti potenzialità, desideri, aspettative e speranze cui vanno offerti sostegni appropriati. In tal senso lo sviluppo di società fiorenti e inclusive deve passare attraverso una valorizzazione delle dimensioni del *wellbeing* e del *wellbecoming* nell'infanzia come componenti essenziali del suo diritto di cittadinanza, moltiplicandone e variandone le possibili forme espressive.

Da questo punto di vista il *Capability Approach* all'educazione rappresenta un avanzamento in questa direzione per almeno due motivi principali. Prima di tutto "focuses on the ability of human beings to lead lives they have reason to value and to enhance the substantive choices they have" (Sen 1997:1959). In secondo luogo, sia Sen (1992, 1997, 1999) che Nussbaum (2006, 2011) mettono in luce il ruolo sociale fondamentale dell'educazione, sottolineandone il valore intrinseco e strumentale per la prosperità umana. Secondo Sen (1992), per esempio essa può stimolare il dibattito pubblico e il dialogo circa le disposizioni sociali e politiche adottate. Inoltre, Sen mette in evidenza altri due ruoli dell'educazione: un ruolo strumentale di processo, che permette agli individui di prendere parte a processi decisionali a livello familiare, comunitario o nazionale, e di un ruolo stimolante e distributivo, consentendo a gruppi emarginati di ottenere l'accesso ai centri di potere e di avere un'opportunità per la redistribuzione. Inoltre, l'educazione può anche avere un impatto intersoggettivo perché le persone sono in grado di utilizzare i benefici della formazione per aiutare gli altri e se stessi e possono quindi contribuire all'attuazione della libertà democratica, per il bene della società nel suo insieme (cfr. Walker & Unterhalter 2007; Unterhalter, 2009; Walker, 2010).

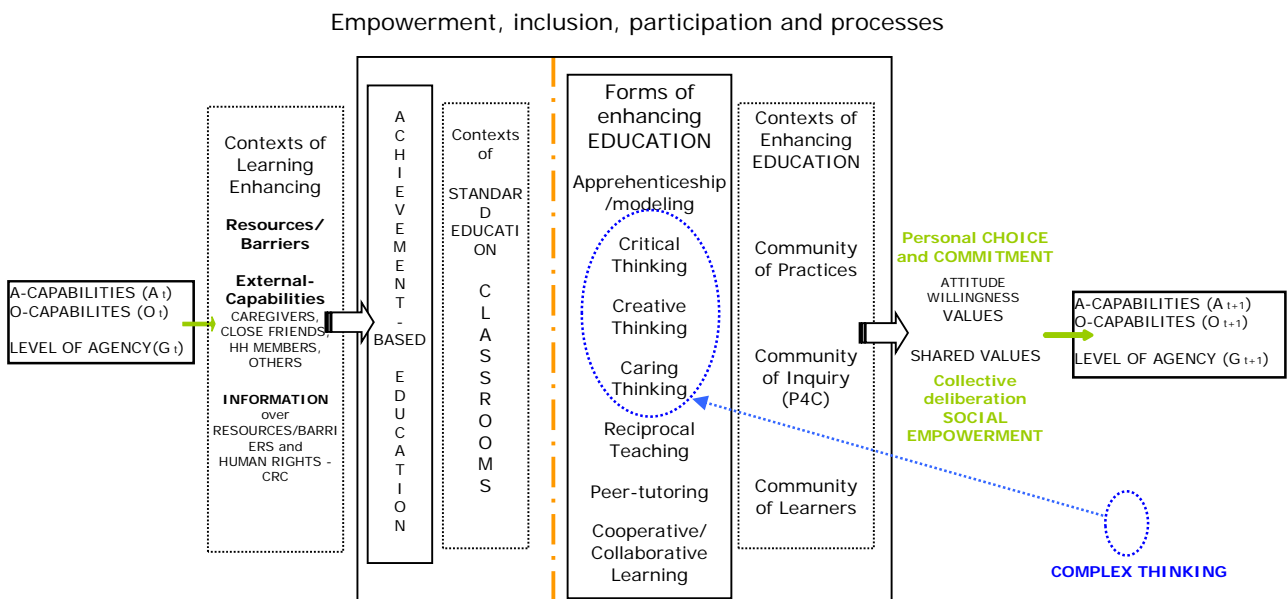
La premessa fondamentale da cui partire, prima ancora di inoltrarsi sulla natura dei "servizi" e delle "risorse" (sempre che vogliamo continuare ad adottare questo lessico) vantaggiosi per la prima infanzia, è la seguente:

- I bambini sono troppo spesso discriminate ed esclusi dai processi decisionali che li riguardano. Tale condizione è aggravata quando il loro contesto di vita risente di discriminazioni e esclusioni correlate all'appartenenza culturale e al posizionamento sociale, ovvero quando ad un pregiudizio locale si somma un pregiudizio generale connesso

all'età. Una politica sociale in grado di orientare scelte economiche e iniziative correlate non bypassare le implicazioni valoriali contenute nell'adozione di una cultura della giustizia e dell'equità. Sebbene l'avanzamento di uno sviluppo sostenibile e la riduzione di bassi livelli di sviluppo economico sembri problema lontano da quello connesso al *wellbeing* e *wellbecoming* dell'infanzia, essi sono strettamente connessi in una visione olistica dello sviluppo (locale, nazionale e internazionale) a differenti livelli e ignorarlo significa compromettere la capacità delle nostre società di mettere in atto processi cooperativi. In tal senso la valutazione degli investimenti e impegni di professionalità e progettualità nella prima infanzia dovrebbe essere rivolta a:

- accrescere l'*agency* dei bambini (in termini di autodeterminazione, autonomia, prospettiva, aspirazioni)
- incrementare *wellbeing* e *wellbecoming* dell'infanzia
- costruire una cultura del dialogo

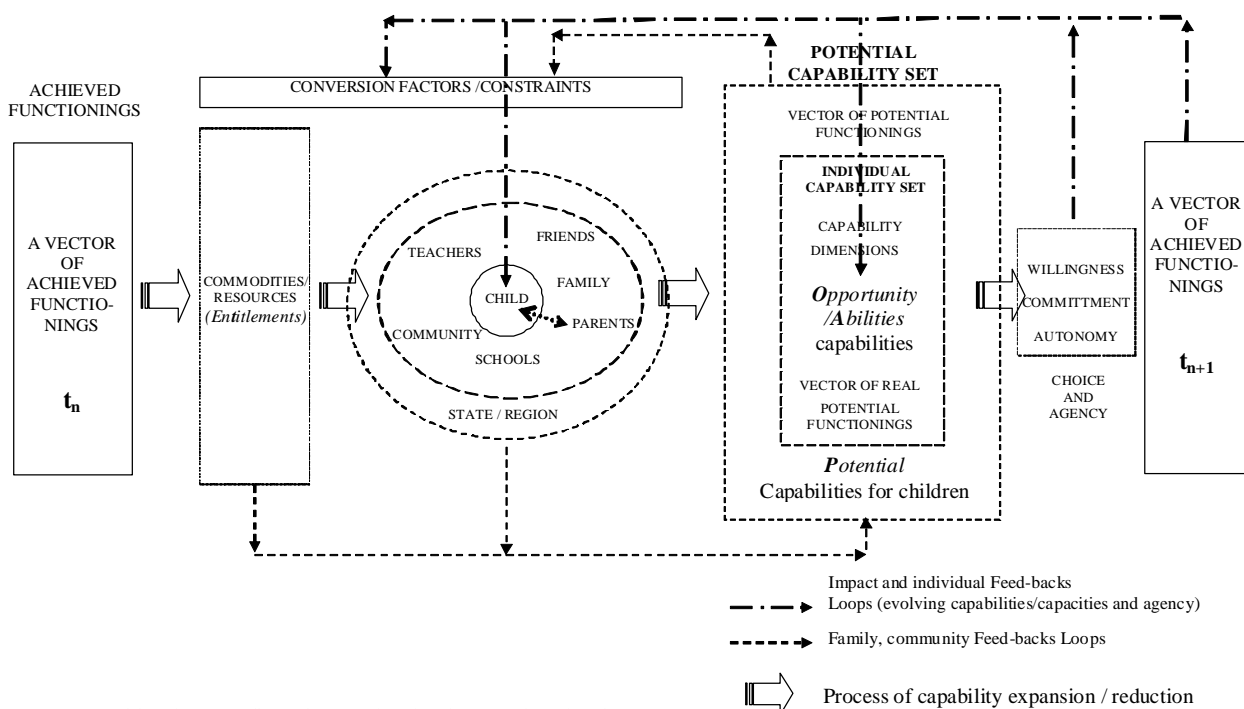
Tali scelte dovrebbero essere visibili, tradotte, adottate e operazionalizzate nei modelli assunti nei sistemi educative attraverso azioni volte a sostenere le *capabilities* di cittadinanza negli attori sociali, che si esprimono nel "*Complex Thinking*", ovvero un pensare critico, creativo e valoriale (Lipman, 2003; Santi & Oliverio, 2012).



(schema tratto da Biggeri & Santi, 2012)

Le implicazioni politiche per la promozione di partecipazione attiva e di cittadinanza dei bambini passano attraverso la capacità delle istituzioni e dei servizi di ripensarsi come "fattori di conversione" e come "*external capabilities*" in grado di sostenere le "*evolving capabilities*" dell'infanzia.

Figure 1. Capability approach framework and the evolving capabilities



Source: our elaborations on Ballet et al 2011 ; Biggeri et al. 2009 and Trani et al. 2011

In sintesi, le politiche sociali ed economiche dovrebbero incoraggiare comportamenti proattivi nei bambini e la loro capacità di prendere parte ai processi decisionali che li riguardano, rendendo concreto e non demagogico il dettato dell’art.12 della Convenzione ONU. Sostenere la partecipazione dei bambini è centrale nel processo di evoluzione delle *capabilities* (Biggeri et al, 2011b), ovvero delle loro “facoltà” di intendere e di volere per se stessi e per lo sviluppo di società prospere e aperte.

Le politiche educative dovrebbero sostenere interventi volti a potenziare abilità e opportunità di riconoscere, da parte dei bambini, valori e aspirazioni per cui vale la pena vivere e di attuare valutazioni delle priorità e delle implicazioni per la libertà collettiva. Progetti e curricula per l’infanzia come la Philosophy for Children (Lipman, 2003, Santi, 2006) possono rappresentare concrete opportunità per promuovere lo sviluppo nei bambini e nei loro educatori di un pensiero critico, creativo e affettivo-valoriale, necessario per *essere* cittadini attivi e *diventare* comunità inclusive.

La ricerca al centro

a cura di Claudia Giudici

Istituzione Scuole e Nidi d'infanzia del Comune di Reggio Emilia e Reggio Children

"Nonostante tutto, è lecito pensare che la creatività, come conoscere e lo stupore del conoscere... possa essere il punto di forza del nostro lavoro, nella speranza che essa possa diventare una normale compagna di viaggio dell'evoluzione dei bambini." Loris Malaguzzi

"O l'educazione è una situazione di ricerca e la ricerca produce nuova pedagogia, oppure è una prestazione di offerta che viene consegnata ai bambini piccini soggiogandoli all'interno di un messaggio in qualche modo già tutto prefabbricato o codificato." Loris Malaguzzi

Premessa

L'educazione è un diritto primario e fondamentale di tutti gli esseri umani: è essenziale alla vita e al benessere individuale, collettivo, civile; è un mezzo di promozione sociale e di valorizzazione delle intelligenze individuali e collettive.

Questo è tanto più vero oggi nella cosiddetta *società della conoscenza*, nella quale la maggiore o minore libertà, la maggiore o minore possibilità di autorealizzazione e autonomia degli individui è in stretta relazione con la capacità che ognuno ha di accedere ai saperi, alle competenze, più in generale all'apprendimento.

La Commissione Europea afferma che *"l'educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. Assumendo un ruolo complementare a quello centrale della famiglia, l'ECEC ha un impatto profondo e duraturo che provvedimenti presi in fasi successive non sono in grado di conseguire. Le primissime esperienze dei bambini gettano le basi per ogni forma di apprendimento ulteriore.*

Se queste basi risultano solide sin dai primi anni, l'apprendimento successivo si rivelerà più efficace e diventerà più probabilmente permanente, con conseguente diminuzione del rischio dell'abbandono scolastico precoce e maggiore equità degli esiti sul piano

dell'istruzione, e consentirà inoltre di ridurre i costi per la società in termini di spreco di talenti e spesa pubblica nei sistemi sociale, sanitario e persino giudiziario”⁴⁸.

Tale affermazione colloca l'educazione, e l'educazione in collettività fin dalla primissima infanzia affidata ad un progetto pedagogico culturalmente fondato e partecipato, nell'ambito del dibattito dei *beni comuni*.

L'educazione è un diritto dei bambini e dei ragazzi, che ne devono poter fruire senza limitazioni dovute al censo, al reddito, al merito, al genere, alla provenienza geografica, ma è anche un bene degli adulti che attraverso la partecipazione al progetto educativo – progetto civile, culturale, pedagogico e sociale – fruiscono del bene immateriale che viene prodotto, cioè la conoscenza civile, culturale, pedagogica e sociale.

La prospettiva dell'educazione-bene comune, in quanto diritto di tutti gli esseri umani fin dalla primissima infanzia, propone vincoli della universalità dell'accesso e della partecipazione di tutti alla costruzione, tutela e qualificazione del patrimonio collettivo.

La scelta della città di Reggio Emilia è stata quella di investire sull'educazione dell'infanzia e di creare, per rispondere alla domanda espressa di educazione in collettività, un sistema pubblico integrato, sostenendo l'impegno di differenti enti gestori, vincolati con Convenzioni da impegni reciproci di natura finanziaria, sociale e formativa. Una scelta di pluralità, sostenibilità, partecipazione sociale, che ha consentito di rispondere alla domanda di molteplicità di riferimenti culturali e pedagogici, di promuovere un innalzamento della qualità dei servizi attraverso lo scambio ed il confronto e di aumentare il numero dei posti disponibili con un investimento di risorse plurime: private, statali e comunali.

Una politica pubblica di investimento, organica e concertata, che si fonda sulla condivisione di alcuni valori di fondo:

- l'importanza di strutture di collettività per l'educazione dei bambini;
- una flessibilità degli orari che salvaguarda i tempi perché il gruppo dei bambini e degli adulti possa diventare gruppo di apprendimento;
- il ruolo del Comune, che gestisce direttamente una rete numericamente significativa di servizi e che, attraverso la gestione diretta, è produttore di una cultura educativa garanzia della qualità del sistema educativo pubblico integrato.

Educazione di qualità

I nidi e le scuole dell'infanzia sono pensati non solo come luoghi di cura, ma anche come luoghi dove i bambini insieme costruiscono una propria cultura, che è riuscita ad ottenere piena titolarità e riconoscimento da parte degli adulti.

Viene da sempre perseguita la prospettiva indicata dall'UE: *“L'elevata qualità dell'educazione e della cura della prima infanzia può in particolare contribuire in*

48. Comunicazione della Commissione Europea “Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori” (17 febbraio 2011).

*maniera decisiva al conseguimento di due degli obiettivi principali della strategia 2020, che dovrebbero consentire a tutti i bambini di disporre degli strumenti per esprimere le proprie potenzialità: il tasso di abbandono scolastico deve scendere al di sotto del 10% e almeno 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà ed esclusione sociale*⁴⁹.

Il documento della Commissione Europea del febbraio 2011, che recepisce gli esiti di ricerche internazionali in ambito economico, sottolinea come l'educazione e la cura della prima infanzia di alta qualità siano un fattore decisivo per lo sviluppo dell'economia e della società.

Ma cosa intendiamo per qualità?

Potremmo convenire sull'idea che *qualità* è prima di tutto *coerenza tra le premesse teoriche intorno all'idea di sviluppo, crescita e apprendimento nel bambino e le condizioni concrete attraverso cui il servizio educativo prende forma.*

La ricerca in ambito psicologico ci consegna un'idea di apprendimento come processo intrinsecamente sociale (confermato anche dalle neuroscienze, ad esempio dalle recenti ricerche sui neuroni specchio) e multidimensionale (cognitivo e corporeo insieme), che non si affida a un unico linguaggio, ma tiene insieme i molteplici linguaggi di cui ogni essere umano è portatore⁵⁰. L'apprendimento non è frutto diretto dell'insegnamento dell'adulto, ma costruzione soggettiva e intersoggettiva di rappresentazioni del mondo che danno e prendono forma dai processi interni di percezione, riconoscimento, categorizzazione, selezione, ridefinizione, controllo, astrazione, che si attuano attraverso la contemporanea esplorazione del mondo e della propria mente.

L'apprendimento è un processo costante di ricerca che può essere messo in valore e potenziato o inibito dai contesti che si mettono in atto e dalle attese degli adulti.

Possiamo quindi indicare come *qualità* la *capacità dei nidi e delle scuole dell'infanzia di corrispondere al diritto dei bambini a costruire con altri bambini la propria conoscenza, con la presenza di adulti capaci di costruire contesti empatici con i modi di conoscere dei bambini e prossimi alle loro conoscenze, situazioni che consentono trasformazioni di conoscenze per i bambini e consentono ai diversi livelli di rappresentazione di evolvere verso una rappresentazione comune.*

La *qualità* si misura nella *capacità di un contesto educativo di rispondere alla naturale complessità e creatività dell'apprendere dei bambini, fornendo a ognuno e a tutti le condizioni ambientali, strumentali, temporali e relazionali per elaborare propri specifici accessi alla conoscenza.*

La *qualità* risiede anche nella *capacità del contesto educativo di essere formativo per gli adulti.*

49. Comunicazione della Commissione Europea "Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" (17 febbraio 2011).

50. L'esperienza educativa di Reggio Emilia è indicata come "la teoria dei cento linguaggi".

A stare con i bambini non si impara solo stando con loro e standoci in qualunque condizione: è necessario un *contesto ambientale, organizzativo e sociale, che renda possibile il fare insieme*; sono fondamentali *la riflessione, l'autoformazione, la formazione e la supervisione reciproca*; sono essenziali *gli scambi tra professionalità differenti, aggiornamenti culturali, scambi con i genitori in una dimensione partecipativa*.

La *qualità* risiede anche nella capacità dei *nidi e delle scuole dell'infanzia di proporsi come luoghi di apprendimento per i genitori, nello scambio, nella discussione, mettendo a disposizione riflessioni ed esperienze*.

Per tutto questo sono necessari:

- compresenza di insegnanti,
- coordinamento pedagogico,
- ore previste e dedicate nel tempo di lavoro per tutti i differenti profili professionali, strumenti, tempi e competenze per documentare e produrre elaborazioni.

La valutazione della qualità si realizza primariamente nella pratica partecipativa, come azione etica di dialogo e di negoziazione socialmente condivisa.

Ricerca e formazione

La ricerca e la formazione hanno un posto centrale nel progetto educativo e nell'organizzazione dei nidi e delle scuole dell'infanzia.

Nel Regolamento delle Scuole e Nidi d'infanzia del Comune di Reggio Emilia si afferma:

"Ricerca educativa

La ricerca rappresenta una delle essenziali dimensioni di vita dei bambini e degli adulti, una tensione conoscitiva che va riconosciuta e valorizzata.

La ricerca partecipata tra adulti e bambini è prioritariamente una prassi del quotidiano, un atteggiamento esistenziale ed etico necessario per interpretare la complessità del mondo, dei fenomeni, dei sistemi di convivenza ed è un potente strumento di rinnovamento in educazione.

La ricerca, resa visibile attraverso la documentazione, costruisce apprendimento, riformula saperi, fonda la qualità professionale, si propone a livello nazionale e internazionale come elemento di innovazione pedagogica.

(...)

Formazione professionale

La formazione professionale si caratterizza come processo teso alla costruzione di consapevolezza dei modi e dei significati dell'educazione, dei nodi qualificanti il progetto educativo e di competenze specifiche dei diversi ruoli professionali. La formazione permanente è un diritto-dovere del singolo operatore e del gruppo, previsto e considerato nell'orario di lavoro e organizzato collegialmente nei suoi contenuti, nelle sue forme e nelle modalità di partecipazione delle singole persone.

Si sviluppa prioritariamente nell'azione quotidiana all'interno delle istituzioni attraver-

so le pratiche riflessive dell'osservazione e della documentazione e trova nell'aggiornamento settimanale l'occasione privilegiata di approfondimento e condivisione.

*La formazione professionale si sviluppa in modo sinergico tra gli aggiornamenti della singola scuola dell'infanzia o nido, il piano di formazione del sistema dei servizi educativi, le occasioni formative e culturali cittadine, nazionali e internazionali.*⁵¹

La formazione si alimenta quindi dall'atteggiamento di ricerca, che necessita di luoghi, strumenti, contributi.

I nidi e le scuole dell'infanzia sono i luoghi primari della ricerca in ambito educativo, sui modi dei bambini di costruire conoscenza in gruppo e individualmente. *La ricerca è l'atteggiamento che connota l'agire dei bambini e degli adulti nei nidi e nelle scuole dell'infanzia.*

È necessario che questa disponibilità e atteggiamento trovino luoghi e progetti in grado di catalizzare risorse umane e strumentali. In questo riteniamo fondamentale l'apporto del sistema pedagogico diffuso composto, nella nostra città, da: Coordinamento Pedagogico, Centro Documentazione e Ricerca Educativa, Centro Video e Laboratorio Teatrale Gianni Rodari che, lavorando più complessivamente per il sistema pubblico integrato della nostra città, costituiscono anche il ponte tra i nidi e le scuole dell'infanzia comunali e i servizi educativi gestiti da Stato, Cooperative e FISM. Un sistema pedagogico diffuso che alimenta la qualità della quotidianità nelle scuole come ricerca condivisa tra educatori e bambini e genitori.

Essenziale è anche la relazione con il *Centro Internazionale Loris Malaguzzi*, un centro di ricerca promosso dal Comune di Reggio Emilia che ha come peculiarità l'aver i propri laboratori di ricerca in un sistema di nidi e scuole dell'infanzia pubbliche che quotidianamente forniscono un servizio a migliaia di bambini e famiglie.

Il Centro Internazionale è uno degli strumenti per incrementare e valorizzare la ricerca nei contesti educativi (e non solo nelle accademie), anche attraverso le relazioni internazionali che, generate dalla qualità dell'esperienza educativa reggiana, sono un elemento che concorre ad alimentarla.

L'internazionalità appartiene al *dna* dell'esperienza dei nidi e delle scuole comunali dell'infanzia di Reggio Emilia, un'esperienza che fin dalla sua nascita ha cercato lo scambio e il confronto con realtà in ambito nazionale e internazionale. L'idea di una pedagogia in dialogo con molteplici saperi, curiosità, punti di vista, fondata sull'accoglienza dell'altro e sul valore della differenza, ha sempre sostanziato la qualità educativa dei nidi e delle scuole dell'infanzia. L'attuale ampia dimensione delle relazioni internazionali è anche frutto dell'accredito che l'esperienza ha saputo guadagnarsi per la capacità innovativa e di ricerca espressa. Questa mappa di relazioni si è strutturata nel tempo favorendo la nascita di Reggio Children srl e del progetto Centro Internazio-

51. dal *Regolamento Scuole e Nidi d'infanzia del Comune di Reggio Emilia* (marzo 2009).

nale Loris Malaguzzi (Fondazione Reggio Children – Centro Loris Malaguzzi), un sistema che oggi costituisce un elemento essenziale di sviluppo e tenuta del sistema educativo pubblico della nostra città sul piano della ricerca e dell'innovazione.

Questo intreccio tra Centro Internazionale e servizi educativi produce una cultura capace di parlare a mondi anche molto differenti, come quelli del management, della produzione industriale, della innovazione e della ricerca nei diversi ambiti del sapere.

Il partenariato pubblico privato per la costruzione e gestione di asili nido

Angelo Mari

Dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, professore stabile presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione

1. La domanda di servizi non soddisfatta

L'Istituto nazionale di statistica ha rilevato recentemente che gli asili nido e gli altri servizi socio educativi per la prima infanzia rappresentano una componente importante dell'offerta pubblica di servizi per i cittadini. Infatti, i Comuni spendono per essi circa il 18% delle risorse dedicate al *welfare* locale, per un totale di circa 1 miliardo e 227 milioni, cui vanno aggiunti i 275 milioni pagati dalle famiglie a titolo di tariffe di partecipazione ai costi.

Sebbene questo dato abbia una certa rilevanza, l'Italia riesce a coprire in media soltanto una parte al di sotto del 20% della domanda potenziale, con notevoli divergenze tra centro-nord e sud del paese, tra grandi e piccoli centri abitati. Si è molto lontani dall'obiettivo di copertura del 33% fissato dall'Agenda di Lisbona, nonostante in questi ultimi anni siano stati fatti notevoli sforzi per incrementare il numero dei posti disponibili, soprattutto attraverso il Piano straordinario varato nel 2007 che ha generato investimenti pubblici per circa 900 milioni di euro in parte ancora non spesi. Ulteriori risorse, per complessivi 400 milioni di euro, sono state recentemente destinate al settore dal nuovo Piano di azione e coesione, approvato dal Governo nel 2012.

L'idea sottostante il Piano straordinario tendeva a ritenere prioritario l'incremento del numero di posti disponibili, incentivando di fatto operazioni di tipo immobiliare classico, ossia l'ampliamento di spazi a disposizione dell'amministrazione per esercitare il servizio. Rimaneva sullo sfondo il tema dei costi di gestione di cui si sarebbero dovuti far carico gli stessi comuni. Si riteneva che aprire alla possibilità di utilizzare le risorse straordinarie anche per la gestione, avrebbe comportato un incremento della spesa corrente non sostenibile nel tempo, con il rischio di dover interrompere ad un certo punto l'erogazione del servizio. D'altra parte, però, veniva trascurata la difficoltà dei comuni sia ad incrementare le risorse proprie da destinare a tale scopo (anche per effetto del patto di stabilità) sia ad aumentare le tariffe a carico delle famiglie per un servizio a domanda individuale, con il conseguente paradosso di non poter (o voler) u-

tilizzare le opportunità offerte dallo stanziamento straordinario per mancanza dei fondi necessari ad assicurarne nel tempo la sostenibilità. Né a questa lacuna potevano sopperire le regioni.

Così, se da parte dell'amministrazione centrale nelle annualità più recenti si è cercato di soddisfare la pressante richiesta di poter utilizzare tali nuovi stanziamenti anche per la gestione, dall'altra a livello locale si è iniziato a mettere in atto nuove modalità di costruzione e gestione degli asili nido, utilizzando la concessione di lavori pubblici e lo strumento del *project financing*, in modo tale da riuscire a captare e convogliare sul settore capitali finanziari privati. In effetti, da una recente indagine, emerge che negli ultimi dieci anni tra le 980 gare relative ad interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione di asili nido, per complessivi 599 milioni di euro, si collocano 56 gare per concessioni di costruzione e gestione, per un investimento di 74 milioni. L'importo medio di queste ultime è pari ad 1,4 milioni di euro. Ciò, anche se rappresenta un dato significativo, denota allo stesso tempo che gli strumenti della concessione di lavori pubblici e del *project financing* non sono ancora molto diffusi e potrebbero avere in questo ambito grandi potenzialità, anche se non possono essere considerati come una soluzione "miracolosa" per un settore pubblico interessato da restrizioni di bilancio.

Di qui l'interesse ad approfondire l'argomento anche in considerazione della rilevanza sociale e pedagogica del servizio per l'infanzia che va coniugata con le esigenze di tipo contrattuale e immobiliare. Infatti, come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale "il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino", ciò in linea con le più avanzate frontiere della moderna *education*.

Non va sottaciuto che da parte degli addetti ai lavori viene manifestata una certa diffidenza verso l'utilizzazione di questi strumenti; si teme infatti una forte pervasività del privato che potrebbe far venir meno quel ruolo di garanzia dell'equità e dei diritti propri della pubblica amministrazione. Il timore non è fondato, qualora si consideri che, come poi si vedrà, la regia ed il controllo dell'operazione restano saldamente nell'ambito della sfera di azione pubblica.

2. La normativa di riferimento

Le funzioni amministrative relative ai servizi socio educativi per l'infanzia rientrano, per espressa previsione di legge, tra quelle fondamentali attribuite ai comuni, tuttavia, soltanto il 55,2% di questi organizza ed eroga il servizio, per cui l'effettiva presenza sul territorio è molto variegata. Ai comuni spetta la potestà regolamentare di dettaglio sulle modalità di accesso al servizio e sulle modalità di contribuzione ai costi di gestione da parte delle famiglie. Per quanto riguarda l'accesso, molte amministrazioni adot-

tano un sistema ispirato all'universalismo selettivo, ossia ci si riferisce al bisogno oggettivo derivante dalla situazione familiare che costituisce la scala di priorità e di preferenza (es. numero dei figli in età scolare, madri sole ecc.). Solo successivamente si adotta il *test di mezzi* (Indicatore sulla situazione economica equivalente) per stabilire eventuali agevolazioni e abbattimenti tariffari. Di tale regolamentazione si dovrà tener conto sia in sede di preparazione degli atti di proposta o di gara, sia delle convenzioni. Dal punto di vista legislativo, va ricordato che l'attuale ripartizione delle competenze in materia di servizi per l'infanzia, delineato dalla Corte costituzionale, può essere così riassunto: a) alla legislazione dello Stato spetta definire i principi fondamentali e promuovere interventi straordinari anche per assicurare livelli essenziali nel rispetto dei principi di leale collaborazione con le regioni e gli enti locali; b) alle regioni spetta la competenza legislativa concorrente e le attività amministrative di programmazione, in ordine alla definizione dei criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, nel rispetto dei principi di differenziazione, proporzionalità e adeguatezza. Inoltre, le attività strumentali necessarie allo svolgimento delle funzioni finali, cui va riferita appunto la materia dei contratti, sono disciplinate dalla normativa generale che fa capo alla legislazione statale.

Di conseguenza, il *project financing* per gli asili nido ha come riferimento normativo e procedurale l'art. 143 (relativo alla concessione di lavori pubblici) e l'art. 153 (relativo alla finanza di progetto) del codice dei contratti, mentre, dal punto di vista sostanziale, va riferito alla legislazione regionale. Sono le leggi regionali, infatti, che stabiliscono gli *standard* di qualità dei servizi: a) età minima e massima dei bambini cui viene erogato il servizio; b) ricettività minima e massima delle strutture; c) l'orario di servizio; d) il coordinamento delle attività (esistenza di un coordinatore) ed il collegamento con altre strutture e servizi operanti nel territorio; e) i requisiti professionali del personale addetto (tipologia, titoli di studio, esperienza ecc.); f) le modalità di elaborazione delle tabelle alimentari (es. approvazione della Asl); g) le caratteristiche edilizie ed urbanistiche delle strutture dove viene svolto il servizio (metri quadrati per bambino, arredi, attrezzature ecc.). Seppure omogenei nel genere, tali *standard* sono molto differenziati e variano in funzione del territorio, del tipo di servizio, dell'età dei bambini destinatari.

Un altro aspetto, di fondamentale importanza, che è disciplinato dalla normativa regionale riguarda una sorta di "obblighi di servizio" per l'infanzia. Si tratta di quegli elementi relativi alla vera e propria erogazione: a) definizione di un progetto pedagogico individualizzato; b) formazione permanente degli operatori; c) monitoraggio e valutazione delle attività; d) adozione di carte dei servizi.

Vanno infine richiamati i numerosi atti emanati in sede Europea, che costituiscono importanti punti di riferimento sia in quanto linee guida per le legislazioni dei Paesi membri, sia come parametri interpretativi delle disposizioni nazionali.

3. Il partenariato pubblico privato

La letteratura in materia di partenariato pubblico privato (PPP) inserisce gli asili nido tra le “opere tiepide”, in quanto esse hanno le seguenti caratteristiche: a) sono comunque previste tariffe poste a carico dell’utenza, anche se non sono sufficienti a garantire l’equilibrio economico finanziario del Concessionario; b) non sono necessari elevati costi per la realizzazione dell’infrastruttura, ma è comunque necessario un supporto finanziario pubblico in termini di integrazione dei ricavi e/o di un contributo a fondo perduto in fase di gestione; c) l’intervento dell’amministrazione riguarda la strutturazione ed il monitoraggio del contratto, la fissazione di parametri per l’erogazione quantitativa e qualitativa del flusso di servizi generato dall’infrastruttura. Tali caratteristiche distinguono gli asili nido dalle altre strutture scolastiche, dove la realizzazione di *partnership* pubblico private è possibile solo qualora l’amministrazione concedente si accoli completamente i costi di realizzazione e gestione dell’infrastruttura attraverso il pagamento di un canone.

Ciò spiega perché il 67% dei *project financing* finora realizzati per gli asili nido sono ad iniziativa pubblica ed il restante 33% ad iniziativa privata che ha seguito il meccanismo della gara unica di cui poi si dirà. Riguardo ai soggetti privati, nella maggior parte dei casi i concessionari sono cooperative sociali singole o riunite in consorzi o associazioni temporanee di imprese, cui partecipano anche altre organizzazioni. È chiaro che essendo le attività da svolgere anche di tipo costruttivo, il concessionario deve essere qualificato, ossia deve possedere i requisiti di idoneità tecnica certificati da una Società organismo di attestazione (Soa). Dal punto di vista delle modalità, il *project financing* per gli asili nido, così come finora realizzato, appartiene in gran parte alla tipologia “puramente contrattuale”, attuato mediante concessione di costruzione e gestione. Il modello concessorio è caratterizzato dal legame diretto tra partner privato e l’utente finale: il partner privato fornisce un servizio pubblico “in luogo”, ma sotto il controllo, del partner pubblico. Ciò non esclude che si possa far ricorso al “modello istituzionalizzato”, che implica la creazione di un’entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato (es. società mista).

Dalle considerazioni che precedono, è evidente che nel settore dei servizi per l’infanzia l’iniziativa pubblica rimane fondamentale, anche perché a livello locale lo sviluppo dei più ampi servizi sociali è demandato a meccanismi di programmazione partecipata (es. i Piani di zona di cui alla l. n. 328/2000), secondo modelli di concertazione e condivisione decisionale, che vedono coinvolti numerosi soggetti pubblici (comune, scuola, Asl) e privati (terzo settore, associazioni, parti sociali). Pertanto, da parte dell’amministrazione procedente si tratta di valutare *ex ante* non solo la conformità urbanistica e gli altri elementi prima ricordati, ma anche la rispondenza dell’iniziativa alle concrete esigenze e bisogni della collettività locale espressi in altri contesti programmatori.

È chiaro che il privato, come tra un momento verrà illustrato, potrà sempre presentare

proposte di realizzazione di interventi in parternariato anche se l'opera e il servizio non sono contenuti nei vari strumenti di programmazione, ma queste potrebbero avere difficoltà ad essere concretamente attuate.

4. La scelta del concessionario

Il procedimento ad iniziativa pubblica per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici è disciplinato dall'art. 144 del codice dei contratti e presuppone che l'Amministrazione abbia già a disposizione almeno il progetto preliminare dell'opera e che questa sia inserita nel programma triennale dei lavori. La concessione può essere affidata con procedura aperta o ristretta, utilizzando il criterio selettivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. È evidente che gli atti di gara dovranno essere predisposti con particolare riferimento alla valutazione dell'equilibrio economico finanziario dell'operazione, ai relativi rischi ed al modello pedagogico-educativo che si intende portare avanti. Il che presuppone quantomeno la stretta collaborazione tra ufficio tecnico e l'ufficio per i servizi socio educativi ed il confronto con le rappresentanze territoriali.

Il procedimento relativo alla finanza di progetto è disciplinato dall'art. 153 del codice dei contratti. Questo è alternativo all'affidamento diretto mediante concessione, e, in una prima ipotesi, vede l'amministrazione porre a base di gara uno studio di fattibilità, sollecitando i privati a presentare offerte che contemplino l'utilizzazione di risorse finanziarie proprie al fine di elaborare la progettazione, costruire e gestire l'opera. Riguardo al percorso decisionale, le amministrazioni si trovano quindi ad una tappa dell'*iter* procedurale antecedente rispetto a quella della concessione. Data la specificità dei servizi per l'infanzia, l'utilizzazione di questo sistema è da ritenere poco appropriata rispetto alle esigenze di garanzia di cui prima si è detto, in quanto è solo l'amministrazione che può farsi carico della lettura dei bisogni e dell'idea progettuale rappresentata nel progetto preliminare. In effetti, in sede di approvazione del progetto preliminare si definiscono le caratteristiche qualitative e funzionali dell'opera, si delinea il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, si valutano *ex ante* i costi e i benefici, nonché la fattibilità amministrativa e tecnica. In altri termini, l'impegno dell'amministrazione che bandisce una gara per la concessione di costruzione e gestione deve essere fondato su un minimo di elementi approfonditi da cui non si può prescindere., cosa che può essere assicurata solo dalla progettazione preliminare curata dalla stessa amministrazione.

Una ulteriore ipotesi disciplinata dall'art. 153, che può essere invece utilizzata per gli asili nido, prevede la possibilità degli operatori economici di presentare autonomamente proposte relative alla realizzazione in concessione di opere. Il proponente deve presentare una proposta contenente quantomeno: la relazione illustrativa, la relazione tecnica, il piano economico finanziario, il progetto preliminare e la bozza di convenzio-

ne. Da questa documentazione, l'amministrazione dovrà ricavare le informazioni indispensabili per l'approvazione: immobili di riferimento (aree, edifici da ristrutturare ecc.), destinazione urbanistica ed interventi previsti; i contenuti della programmazione educativa; le forme di organizzazione del servizio in ordine al personale, direzione ecc.; il capitale privato da investire e le fonti di finanziamento; i contributi a carico dell'amministrazione; il piano tariffario; durata della concessione e garanzie.

Il progetto preliminare presentato dal proponente impegna l'amministrazione solo dopo essere stato adottato con delibera della giunta ed approvato dal consiglio comunale ai fini dell'inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche. Pertanto, anche in questo caso spetta all'amministrazione una valutazione *ex ante* in ordine alla concreta fattibilità o meno dell'iniziativa. Dopo l'approvazione, il progetto preliminare è posto a base di gara per l'affidamento di una concessione, alla quale è invitato il proponente che assume la denominazione di promotore.

La gara, come nel caso di iniziativa pubblica, potrà seguire la procedura aperta o ristretta e l'aggiudicazione dovrà seguire il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Gli elementi da considerare potranno essere riferiti agli aspetti: a) tecnico organizzativi (qualità della progettazione, caratteristiche estetiche e funzionali, tempistica, ecc); b) gestionali (progetto educativo, qualificazione del personale, servizi migliorativi e aggiuntivi, certificazioni di qualità ecc.); c) economici (quadro dei costi complessivi, aggiornamento dei canoni, valore delle manutenzioni ecc.).

Se il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dall'aggiudicazione definitiva, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte del miglior offerente. Dopo l'aggiudicazione, l'aggiudicatario ha facoltà di costituire una società di progetto che diventa titolare della concessione.

5. I contenuti essenziali delle convenzioni

Le convenzioni disciplinano il rapporto tra amministrazione concedente e concessionario e riguardo agli asilo nido rappresentano lo strumento fondamentale per assicurare una corretta gestione, proprio perché l'investimento iniziale è più basso rispetto al volume complessivo dei flussi di cassa ed il tipo di servizio è uno di quelli più delicati erogati dal comune.

Innanzitutto, l'amministrazione si fa carico del "rischio di domanda" in quanto spetta ad essa assicurare l'utilizzazione di tutti i posti disponibili e pagare, nel corso della gestione, le differenze tra tariffe ordinarie e tariffe agevolate per determinate categorie di utenti (basso reddito, portatori di handicap ecc.). È evidente che la selezione dell'utenza viene fatta dall'amministrazione stessa applicando il regolamento di accesso e vigilando sul rispetto delle regole (ricorsi, ecc).

I rischi di costruzione e di disponibilità sono trasferiti in capo al soggetto privato, anche

se non si può escludere che l'amministrazione si faccia carico di una garanzia per la copertura dei costi derivanti dalla revisione dell'equilibrio economico finanziario o da varianti che superino complessivamente il 10% dell'investimento, da realizzarsi mediante corresponsione di un nuovo contributo o della proroga dei termini di convenzione, e quindi in grado di incidere, sul piano pratico, sull'effettiva allocazione dei rischi.

Per quanto riguarda il servizio da erogare, sono, in genere, previste coperture assicurative a carico del privato nella fase di gestione, giustificate dalla particolarità degli utenti. Così, sono previste: a) polizza assicurativa per responsabilità civile verso terzi, a copertura dei danni recati dal personale nell'espletamento del servizio; b) polizza infortuni a favore dei bambini e degli operatori; c) assicurazione *all risk* sull'immobile; d) garanzia fideiussoria pari al 10% dell'ammontare complessivo dell'investimento a copertura degli oneri per il mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalla gestione.

6. La gestione partecipata

L'asilo nido coinvolge innanzi tutto i bambini, i genitori e gli educatori, poi i responsabili dell'amministrazione committente e del concessionario. È indubbiamente necessario che i genitori vengano coinvolti nella gestione, in quanto soggetti che al tempo stesso pagano la tariffa e ricevono seppure indirettamente il servizio. Si pone pertanto il problema se tale coinvolgimento debba riguardare soltanto il percorso socio educativo oppure estendersi anche agli aspetti più propriamente gestionali. Va ricordato in proposito che siamo di fronte ad un servizio erogato secondo la logica della prestazione e non secondo regole di mercato, per cui non è prefigurabile un rapporto di utenza simile a quello dei servizi pubblici *tout court*.

L'esperienza mostra che la disciplina della gestione partecipata può essere contenuta nei regolamenti specifici dei comuni e nelle carte dei servizi. La partecipazione può essere assicurata attraverso meccanismi procedurali oppure attraverso soluzioni strutturali. Seguendo il primo modello, il coinvolgimento dei genitori può riguardare l'elaborazione del piano educativo individuale (PEI), la programmazione di incontri periodici delle famiglie con gli educatori, l'organizzazione di incontri di formazione per i genitori in funzione di supporto alla genitorialità, la valutazione complessiva del servizio con gli strumenti della *customer satisfaction*.

Diversa soluzione è quella strutturale, dove si introducono nel contratto compiti di vigilanza e di controllo posti in capo a tavoli di coordinamento misti, con il compito di monitorare l'andamento della gestione del servizio e predisporre le relazioni di regolare esecuzione ai fini della corresponsione dei contributi da parte dell'amministrazione.

7. Le criticità

Le concessioni di lavori pubblici ed il *project financing* per gli asili nido, oltre ai vantaggi di cui si è detto, presentano alcune criticità in parte identiche a quelle riscontrabili nella realizzazione di qualsiasi opera da gestire, in parte specifiche. Le criticità interessano sia l'amministrazione sia il privato concessionario.

Il primo punto da mettere in evidenza riguarda i tempi procedurali. Questi dipendono sostanzialmente dal tipo di soluzione seguita. Per l'iniziativa pubblica, tra indizione della gara ed avvio di gestione trascorrono in media tre anni, cui va aggiunto il tempo di preparazione degli atti. Tuttavia, se si imposta bene la documentazione di base e le procedure di approvazione dei progetti e di affidamento i tempi possono essere ridotti notevolmente. Per l'iniziativa privata invece i tempi possono essere un po' più lunghi, intorno ai quattro anni. È evidente che lo sforzo organizzativo iniziale va considerato alla luce del beneficio di avere una strutturazione dettagliata dell'iniziativa e della continuità del servizio derivante dalla lunga durata del rapporto concessorio, la cui media è intorno ai 25 anni.

Dal punto di vista del privato è presente il cosiddetto "rischio amministrativo" che risiede nella introduzione per legge di meccanismi di conclusione e di risoluzione del contratto rimessi essenzialmente alla potestà dell'Amministrazione. L'imprevedibilità di tale fattore di rischio, soprattutto in contesti caratterizzati dalla instabilità degli orientamenti politici e sociali circa l'interpretazione dell'interesse pubblico, può scoraggiare la partecipazione ad operazioni che richiedono investimenti la cui remuneratività dipenda dal raggiungimento del pieno sviluppo del progetto.

Dal punto di vista dell'Amministrazione, potrebbe costituire una criticità la gestione contabile. In effetti, il contributo da corrispondere al concessionario se imputato alle spese in conto capitale non può far scaturire impegni pluriennali, cosa che invece è ammessa per le spese correnti, che costituiscono canoni; occorre dunque differenziare le due tipologie. Un ulteriore punto critico è rappresentato dall'obbligo di ripristinare l'equilibrio del piano economico finanziario che si è alterato in ragione di nuove disposizioni legislative o regolamentari (ad esempio, ulteriori agevolazioni tariffarie ecc.). A ciò si può ovviare, come già detto, utilizzando la possibilità di derogare ai limiti di durata della concessione, incrementando gli anni complessivi del rapporto.

Il passaggio dai servizi socio educativi alla scuola per l'infanzia: indicazioni normative e stato di attuazione in materia di "continuità educativa" e "sezioni primavera"

Elena Innocenti

Fondazione Emanuela Zancan onlus

Il contributo vuole portare l'attenzione sulla fase di passaggio dal sistema dei servizi socio educativi alla scuola per l'infanzia, come attualmente configurato a livello nazionale, in termini di indicazioni di merito (progettazione educativa, obiettivi ecc.), di requisiti organizzativi e professionali. In particolare si propone una sintesi ragionata delle indicazioni nazionali relative alla continuità educativa tra nido-famiglia e scuola dell'infanzia e una breve analisi del percorso attuativo legato all'attivazione delle sezioni primavera a seguito della loro istituzione, ad opera della legge finanziaria per il 2007 e degli accordi in conferenza stato regioni.

Stato del problema

La scuola dell'infanzia è stata oggetto della riforma del sistema di istruzione intervenuta tra il 2003 e il 2004, nota come "riforma Moratti". In particolare, il decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, all'art. 1 stabilisce che la scuola dell'infanzia, seppure non rientri nel ciclo obbligatorio di istruzione, svolge una funzione educativa concorrente rispetto alla famiglia, contribuendo "all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini". La disposizione specifica poi che nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori e nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, la scuola dell'infanzia realizza "la continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria".

Nell'allegato al decreto, recante le Indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative della scuola dell'infanzia sono esplicitati "i livelli essenziali di prestazione" a cui tutte le scuole dell'infanzia sono tenute per garantire il diritto "personale, sociale e civile" all'istruzione. Nel testo si legge che i docenti devono riservare particolare attenzione al passaggio dei bambini loro affidati dal Nido o dalla famiglia alla scuola dell'infanzia, nonché dalla scuola dell'infanzia alla scuola primaria. "Il principio della continuità educativa esige che questo passaggio sia ben monitorato e che i docenti,

nell'anno precedente e in quello successivo, collaborino, in termini di scambio di informazioni, di progettazione e di verifica delle attività educative e didattiche, con la famiglia, con il personale che ha seguito i bambini negli asili nido e con i colleghi della scuola primaria" (p.7),

Già in questo documento si conferisce alle istituzioni scolastiche la facoltà di costituire in convenzione con gli enti locali sezioni per bambini di età inferiore ai tre anni, di raccordo con gli asili nido, per l'intero anno o per parti di esso, a seconda dei progetti educativi e scolastici delle istituzioni (p.8).

L'attenzione alla continuità educativa come elemento qualificante i servizi per i bambini in età prescolare è stata sollecitata a seguito dell'introduzione, nell'ambito della stessa riforma, di una forma di accesso anticipato per i bambini nati entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di iscrizione "ordinaria".

Quest'intervento ha avviato un dibattito interno al mondo scientifico e degli operatori circa l'opportunità di un accesso anticipato alla scuola dell'infanzia e agli effetti che una tale scelta è in grado di produrre sul percorso di crescita dei bambini interessati. Come è stato sottolineato, si è trattato, in questo senso, di una "salutare provocazione"⁵² che ha portato una grande attenzione sulle risposte disponibili per i bambini tra i due e i tre anni di età. La prassi di inserire bambini di età inferiore ai tre anni nelle scuole di infanzia era infatti abbastanza diffusa soprattutto all'interno delle scuole dell'infanzia private, non sottoposte ai vincoli introdotti dalla disciplina della parità scolastica del 2000 per le scuole dell'infanzia paritarie, pubbliche e private (legge n. 62 del 2000). In molte realtà locali hanno cominciato a diffondersi delle esperienze sperimentali per permettere un ingresso graduale al mondo della scuola dell'infanzia per i bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi, non tanto in termini di ingresso anticipato alla scuola dell'infanzia quanto di progettazione di risposte educative mirate per i bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi⁵³.

Con la legge finanziaria per il 2007 viene avviata una sperimentazione nazionale concernente questo secondo tipo di interventi. In base alla disciplina statale, con accordi in Conferenza stato regioni possono essere realizzati "progetti tesi all'ampliamento qualificato dell'offerta formativa rivolta a bambini dai 24 ai 36 mesi di età, anche mediante la realizzazione di iniziative sperimentali improntate a criteri di qualità pedagogica, flessibilità, rispondenza alle caratteristiche della specifica fascia di età. I nuovi servizi possono articolarsi secondo diverse tipologie, con priorità per quelle modalità che si qualificano come sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia, per fa-

52. Sergio Govi, *L'impatto delle Sezioni primavera nel sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia – Norme, dati e analisi critica e di prospettiva*, in Istituto degli Innocenti, *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, 2011, p. 211 ss.

53. Le principali esperienze realizzate a livello locale sono analizzate nel Memorandum "Ipotesi di offerta formativa per i bambini dai 2 ai 3 anni", redatto dal Gruppo tecnico di lavoro istituito presso il Ministero della Pubblica Istruzione, 6 novembre 2006.

vorire un'effettiva continuità del percorso formativo lungo l'asse cronologico 0-6 anni di età" (Legge del 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, art. 1, co. 630).

Secondo le indicazioni espresse nel Memorandum realizzato dal Gruppo di lavoro ministeriale⁵⁴, istituito al fine di realizzare una sorta di studio di fattibilità antecedente all'intervento normativo, tale sperimentazione deve essere finalizzata alla possibilità di sperimentare modalità innovative di continuità educativa nell'ambito della prima infanzia: *"Lo scenario culturale è quello dell'arco di età 0-6 anni, accomunato da una visione dinamica e plastica dello sviluppo dell'infanzia, ove l'attenzione ai processi di apprendimento e acquisizione di nuove competenze (motorie, percettive, logiche, linguistiche ecc.) si coniuga con la cura educativa per gli aspetti affettivi, relazionali, corporei, di maturazione dell'identità, di progressiva conquista delle autonomie nell'alimentazione, nel controllo sfinterico, nelle routine quotidiane (riposo, pulizia, cura di sé ecc.)"*. In tale direzione, gli obiettivi della sperimentazione sono configurati in termini di realizzazione di una struttura educativa tra nido e scuola dell'infanzia che possa promuovere pratiche di continuità, così da offrire a bambini uno spazio educativo che *"si integri in modo armonico in un contesto di apprendimento più ampio"*.

Il primo accordo che ha regolato tali sperimentazioni è stato siglato il 14 giugno 2007. Nel provvedimento sono specificati gli obiettivi e le caratteristiche dei progetti sperimentali ammessi: questi devono realizzare un'offerta educativa rivolta ai bambini dai due ai tre anni, denominata *"Sezioni sperimentali aggregate alle scuole dell'infanzia"*, che viene qualificata come servizio socio-educativo integrativo alle strutture dei nidi e delle scuole dell'infanzia esistenti. In particolare, è previsto che tali progetti contribuiscano a diffondere *"una cultura dell'infanzia attenta ai bisogni e alle potenzialità dei bambini da zero a sei anni, in coerenza con il principio della continuità educativa ed anche sulla base delle esperienze positive già avviate in numerosi territori e realtà, volte a migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia"*.

Poiché i servizi socio educativi integrano una competenza di carattere concorrente, di cui le regioni sono titolate a definire requisiti organizzativi e di funzionamento⁵⁵

54. Il memorandum già citato propone simulazioni di funzionamento di tali sezioni primavera, comprensive anche di ipotesi di compartecipazione finanziaria ripartita tra i diversi enti istituzionali e le famiglie.

55. Negli atti preparatori dei provvedimenti considerati viene richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2003, che ha specificato la duplice finalità dei servizi educativi, quale luogo di prima formazione dei bambini e contestualmente strumento di conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura delle famiglie e in particolare delle madri. Il quadro dei rapporti tra stato e regioni in materia di educazione e istruzione è definito progressivamente dalla Corte costituzionale, che ne ha precisato i confini in numerose pronunce successive, la più recente delle quali è la recente n. 76 del 2013, in cui sono state ritenute incostituzionali le disposizioni della regione Lombardia in materia di reclutamento del personale docente. La problematica ricostruzione in sede giurisprudenziale dell'assetto delle competenze tra stato e regioni in materia è oggetto di numerosi studi di Anna Maria Poggi: *Un altro pezzo del mosaico: una importante sentenza in materia di definizione della competenza legislativa*

l'accordo definisce "alcuni criteri di qualità per la sperimentazione della nuova offerta, a valere in assenza di specifica normativa regionale", che costituiscono ancora oggi gli unici riferimenti nazionali in materia.

In particolare, l'accordo specifica che il rapporto numerico insegnanti-bambini, "definito nel rispetto delle leggi regionali vigenti", "orientativamente non dovrebbe essere superiore a 1:10, comunque tenendo conto dell'età dei bambini, dell'estensione oraria del servizio, della dimensione del gruppo, delle caratteristiche del progetto educativo". In secondo luogo, devono essere predisposte "specifiche forme di aggiornamento per il personale impegnato nei progetti sperimentali" e deve essere previsto "un programma di consulenza, assistenza tecnica, coordinamento pedagogico, monitoraggio e valutazione, che garantisca la completa affidabilità sotto il profilo educativo del nuovo servizio avviato".

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, spetta ai comuni il ruolo di soggetti "regolatori dell'offerta educativa sperimentale", nel quadro della programmazione e normazione regionale, mentre lo stato, attraverso gli uffici scolastici regionali, contribuisce alla realizzazione della nuova offerta formativa, attraverso la valutazione delle progettualità presentate e con l'erogazione di finanziamenti a sostegno delle iniziative approvate: per ogni sezione primavera istituita dai soggetti gestori a partire dal 1 settembre 2007, è previsto un contributo statale quantificabile in 25.000 euro per sezioni funzionanti fino a 6 ore e di 30.000 euro per sezioni funzionanti oltre le 6 ore, con uno stanziamento complessivo per il 2007-2008 pari a quasi trenta milioni di euro, ripartiti tra i tre ministeri coinvolti nell'accordo.

L'evoluzione dei contenuti e della tempistica degli accordi successivi è particolarmente significativa: con il secondo accordo, siglato a *marzo* 2008 per l'anno scolastico 2008-2009, prevede un concorso al funzionamento e al finanziamento delle sezioni primavera da parte di regioni e comuni: lo stato stanziava 29 milioni di euro (con riserva del ministero della solidarietà sociale), alle regioni e agli uffici regionali sono conferiti compiti di programmazione attuativa, i comuni sono responsabili dell'attivazione e autorizzazione delle nuove sezioni. Il terzo accordo, per l'anno scolastico 2009-2010, è siglato nell'*ottobre* 2009: lo stato stanziava circa 25,4 milioni a valere sui fondi dei tre ministeri coinvolti, e viene introdotto per le regioni un obbligo al cofinanziamento delle sezioni sperimentali, vincolante per l'esercizio congiunto delle funzioni di programmazione territoriale, altrimenti realizzate in via esclusiva dall'ufficio regionale. Nel quarto ac-

concorrente delle Regioni in materia di istruzione (commento alla sent. n. 13/2004 della Corte costituzionale), in *federalismi.it*, n. 3, 2004; *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 2005, 946-954; *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in *federalismi.it*, n. 14, 2009; più in generale V. CAMPIONE, A.M. POGGI, *Sovranità. Decentramento. Regole. I livelli essenziali delle prestazioni nell'istruzione*. Bologna, Il Mulino, 2009.

cordo, il primo a carattere pluriennale, siglato nell'ottobre 2010 per gli anni scolastici 2010-2011, 2011-2012 e 2012-2013, il finanziamento statale previsto è di circa 23,5 milioni di euro all'anno, salva quantificazione successiva della quota a valere sui fondi del ministero del lavoro e politiche sociali. In questo accordo scompare ogni riferimento al carattere obbligatorio del finanziamento regionale, che diviene eventuale e non più vincolante la sottoscrizione delle intese regionali con l'ufficio scolastico regionale. Nel frattempo, il tema della continuità educativa e dell'importanza della qualificazione dei servizi di educazione e cura della prima infanzia (ECEC) è entrato decisamente nel dibattito europeo, dove numerosi atti sottolineano le potenzialità di tali servizi nel ridurre le disegualianze di opportunità e di integrazione dei bambini che vivono in famiglie svantaggiate o con situazioni di disagio socioeconomico. Tra questi, la comunicazione della Commissione Europea COM (2011) 66, "Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" sottolinea come tali servizi favoriscono particolarmente "i bambini disagiati, inclusi quelli provenienti da un contesto migratorio e a basso reddito", poiché possono aiutare a liberare i bambini da condizioni di povertà e da famiglie disfunzionali" (p. 3). In particolare si rende necessario integrare cura ed educazione, "a prescindere dal fatto che il sistema ECEC sia suddiviso tra a) la cura dei bambini dalla nascita ai 3 anni e b) l'istruzione prescolastica dai 3 anni all'età della scuola, o si basi invece su un modello unitario che copre l'intero intervallo di tempo dalla nascita all'inizio della scuola dell'obbligo". La comunicazione efficace e la continuità di contenuti e livelli qualitativi tra i diversi ambiti di cura sono i requisiti fondamentali per qualificare i servizi educativi e di cura, soprattutto per accogliere e valorizzare la crescente diversità sociale all'interno dell'UE e rispondere alle difficoltà insite nei processi di adattamento a contesti socio-culturali sempre più vari. Tali aspetti sono richiamati anche all'interno del recente Social Package, l'insieme delle azioni che la Commissione Europea ha dedicato allo sviluppo delle politiche sociali degli Stati membri nel febbraio 2013⁵⁶.

I dati disponibili

Secondo i risultati del monitoraggio 2011 del sistema "sezioni primavera", realizzato dal Gruppo paritetico nazionale per le sezioni primavera istituito dagli accordi richiamati⁵⁷, nell'anno scolastico 2010-2011 sono state attivate 1604 sezioni primavera, di cui 1459 monitorate, per un totale di circa 25.000 bambini. Di queste sezioni, oltre il

56. Commissione Europea, Raccomandazione del 20 febbraio 2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" (2013/112/UE); Commissione Europea, Comunicazione del 20 febbraio 2013, "Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020" COM(2013) 83 e *staff working documents* allegati.

57. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per l'Istruzione, Direzione Generale per gli Ordinamenti scolastici e per l'Autonomia Scolastica, Coordinamento Gruppo Paritetico Nazionale Sezioni Primavera, Monitoraggio Sezioni Primavera a.s. 2010-2011, Roma, 13 marzo 2012.

58% è stata realizzata presso scuole d'infanzia paritarie private, mentre poco più del 30% è stata realizzata da gestori pubblici.

Dal monitoraggio, cui si rinvia per i dati di dettaglio, sono stati estrapolati i dati più significativi in merito ai requisiti organizzativi e professionali applicati.

Le sezioni primavera monitorate occupano 3.672 docenti/educatori, di cui il 74,6% ha un rapporto lavorativo con l'istituzione, circa il 10% svolge attività di volontariato e il 16% circa presta attività presso servizi esterni convenzionati con l'istituzione educativa (es. agenzie di servizio, cooperative sociali). La regolamentazione contrattuale dei rapporti di lavoro è eterogenea: al nord est circa l'80% delle assunzioni sono regolate da contratti collettivi, percentuale che scende al 50% nel centro, mentre al restante personale sono applicati contratti privatistici e forme di collaborazione.

La qualificazione professionale e i titoli di studio in possesso del personale varia notevolmente per soggetto gestore, con oltre il 30% del personale impiegato nelle sezioni statali in possesso di diploma di laurea, a fronte del 20% rilevato nelle sezioni paritarie. Oltre i due terzi del personale impiegato ha un diploma magistrale o di assistente all'infanzia.

La copertura oraria e settimanale risulta differenziata da Nord a Sud: a Nord e al centro la quasi totalità delle sezioni è organizzata su 5 giorni settimanali, mentre al sud aumenta notevolmente la percentuale di sezioni aperte 6 giorni alla settimana.

L'Accordo del 14 giugno 2007 prevede un orario di funzionamento flessibile con un modulo orario di base (fino a 6 ore) ed un orario prolungato (fino a 8/9 ore): il monitoraggio ha rilevato che oltre il 60% delle sezioni ha un orario compreso tra le 6 e le 8 ore, mentre circa il 9% delle sezioni è aperta tra le 4 e le 5 ore giornaliere e quasi il 25% arriva al tetto massimo di 9 ore (il 13,6% prevede il prolungamento oltre le 9 ore).

Tra gli aspetti qualitativi più interessanti, il rispetto dei parametri tra numero di bambini e educatore, fissato dall'accordo del 2007 in termini di 10 a 1, è rilevato nei tre quarti delle sezioni. La quota delle sezioni che hanno superato il parametro è composta prevalentemente da sezioni attivate presso scuole statali (quasi il 30% delle sezioni monitorate) e paritarie.

L'88% delle sezioni (1.285 su 1.459 monitorate) dichiara di intrattenere rapporti di continuità con le altre sezioni presenti nell'istituzione scolastica. La continuità educativa, che dovrebbe costituire il tratto qualificante questo tipo di esperienza/risposta, è quindi presente in modo significativo (con cadenza regolare), nei due terzi delle sezioni, con punte più alte nelle sezioni del centro e del nord ovest.

<i>Aree</i>	<i>Attività con altre sezioni/nido</i>	<i>di cui con cadenza regolare</i>	<i>di cui con cadenza occasionale</i>
Nord Ovest	91,60%	66,80%	33,20%
Nord Est	92,90%	63,70%	36,30%
Centro	86,90%	68,30%	31,70%

<i>Aree</i>	<i>Attività con altre sezioni/nido</i>	<i>di cui con cadenza regolare</i>	<i>di cui con cadenza occasionale</i>
Sud	85,10%	62,50%	37,50%
Isole	83,60%	65,60%	34,40%
Totale nazionale	88,10%	65,10%	34,90%

Infine, un ultimo aspetto rilevante riguarda la determinazione del contributo economico a carico delle famiglie (retta mensile). Gli accordi in merito hanno specificato che la compartecipazione a carico dell'utenza fosse calibrata in forma intermedia tra le rette dei servizi per l'infanzia e il contributo praticato per le scuole d'infanzia. Il risultato del monitoraggio mostra una situazione decisamente eterogenea: 34,5% di tutte le sezioni prevedono rette uguali per tutte le famiglie (il 40% delle sezioni del Sud), mentre le restanti applicano rette differenziate (il 70% delle sezioni del nord). In quasi tutte le sezioni, sia con rette uguali che differenziate, è previsto l'esonero o il semiesonero nel pagamento della rete in relazione allo situazione economica della famiglia. Nel 5% del totale delle sezioni non è previsto alcun pagamento di retta da parte delle famiglie. Secondo il monitoraggio, gli importi massimi e minimi delle rette sono compresi tra i 195 e i 134 euro mensili, per una media di 164 euro. Il confronto tra valori regionali evidenzia come sono tutte sopra la media nazionale le regioni del Nord, in primis il Friuli Venezia Giulia (media 270 euro al mese), e le regioni centrali (con la sola eccezione del Lazio) con le sezioni della Toscana che fanno registrare un importo medio di 240 euro mensili. Sono sotto la media nazionale tutte le regioni meridionali e insulari (Calabria e il Molise fanno registrare valori mensili di retta mediamente sotto i 90 euro).

Le criticità rilevate e le possibili soluzioni

I dati estrapolati dal monitoraggio e la ricostruzione del percorso normativo relativo alla attuazione delle sezioni primavera, quali sede privilegiata di attuazione della continuità educativa tra servizi socio educativi e scuola dell'infanzia permettono di evidenziare alcune criticità.

Un primo aspetto di complessità riguarda il diverso assetto di competenze esistente in materia di interventi socio educativi e istruzione, diversità che crea una "cesura" tra i due sistemi, tale da rendere istituzionalmente complesso trattare di continuità educativa "a scavalco".

Una strada per ricomporre tale diversità è quella degli accordi in conferenza unificata, anche se l'esperienza rappresentata ne evidenzia limiti attuativi legati alla parzialità dei contenuti affrontati, alla prevalenza della dimensione economica su quella qualitativa, al ridotto spettro temporale di intervento, tale da non far sembrare facilmente attuabili strategie di lungo periodo.

Un'altra strada, politicamente e tecnicamente complessa, per impostare in termini di continuità assistenziale il percorso educativo 0-6 anni, potrebbe essere quello di assu-

mere tale requisito tra gli standard qualitativi da ricomprendere nei livelli essenziali, come peraltro indicato nel documento del 2004 già citato. Sinora, anche in questo ambito, si è ragionato sempre per comparti e materie (istruzione, assistenza, sanità) e mancano esempi di definizione e attuazione di livelli essenziali trasversale a più ambiti. La continuità educativa potrebbe configurarsi come livello essenziale di processo, qualificante cioè sia i servizi per l'infanzia che le scuole dell'infanzia, quale requisito necessario e vincolante i servizi per i bambini 0-6.

Ciò premesso, le sezioni primavera sono inserite nell'assetto ordinamentale organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia dal dpr del 20 marzo 2009, n. 89, che prevede, ancora in termini di "possibilità", e previo accordo in sede di conferenza unificata, di proseguire nelle iniziative e negli interventi relativi all'attivazione delle "sezioni primavera". Si introduce poi anche la possibilità, nelle sezioni della scuola dell'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto, situate in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni, e privi di strutture educative per la prima infanzia, di accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, in base a modalità concordate tra istituzioni scolastiche e comuni territorialmente interessati.

L'esperienza in atto ha evidenziato, soprattutto nelle zone meridionali, che le sezioni primavera sono state utilizzate come surrogato o sostituto di altri servizi per la prima infanzia: lo dimostrerebbe l'accesso a tali sezioni di significative percentuali di bambini di 24 mesi, che ben avrebbero potuto trovare accoglienza in servizi socio educativi tradizionali (l'11,6% nelle regioni insulari, l'8,6% nelle regioni centrali e il 7,4% nelle regioni meridionali). Questo aspetto si collega alla diversa disponibilità di servizi alla prima infanzia nelle regioni italiane, e, più in generale, alla diversa capacità di risposta dei territori rispetto ai bisogni di cura e di educazione della popolazione 0-6. I dati relativi all'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia evidenziano ancora di più questo aspetto: nello stesso anno scolastico infatti, se le sezioni primavera hanno coinvolto circa 25.000 bambini, l'accesso anticipato ha riguardato 85.992 bambini, pari al 15,4% della popolazione corrispondente. A livello territoriale, nel Sud e nelle Isole, il ricorso all'accesso anticipato ha valori molto più alti rispetto al nord: nelle regioni del mezzogiorno infatti la percentuale di bambini interessati è del 26,8%, nelle Isole del 22,8%, mentre nel resto dell'Italia riguarda circa il 10% dei bambini di quella fascia di età.

La sperimentazione delle sezioni primavera ha poi contribuito a evidenziare come la tendenza alla diversificazione delle risposte sia forte anche in progetti, come quello richiamato, in cui esiste, o dovrebbe esistere, una strategia nazionale comune, che si esprime non solo in sede di accordo iniziale, ma anche nelle fasi successive di valutazione e monitoraggio.

L'attenzione alla dimensione qualitativa delle risposte erogate risulta invece abbastanza rarefatta ed episodica: il fatto che su quattro accordi in conferenza, solo il primo abbia avuto ad oggetto aspetti qualitativi e requisiti organizzativi, professionali e di

funzionamento dei servizi sperimentati, e che vi sia stato un unico monitoraggio della sperimentazione, nel 2011, la dice lunga sulla difficoltà ad intervenire su questi aspetti in sede istituzionale, anche in situazioni in cui esiste un lavoro tecnico preliminare, in cui tali dimensioni sono state considerate e quantificate.

Gli esiti del monitoraggio hanno poi evidenziato difficoltà nel rispetto dei pochi parametri qualitativi assunti, anche da parte delle amministrazioni pubbliche. Il rapporto ha evidenziato questo aspetto, sia in riferimento ai parametri relativi al rapporto tra bambini e educatori, sia rispetto alle soluzioni organizzative scelte dall'amministrazione pubblica, quali il ricorso alla esternalizzazione del servizio, che non consente il controllo effettivo dei requisiti di qualità richiesti da parte del soggetto titolare del servizio, l'eccessiva frammentazione dei trattamenti contrattuali praticati e dei profili professionali e formativi assunti.

Anche il dato sulla continuità praticata in tali specifiche sezioni è decisamente critico, posto che solo i due terzi delle sezioni monitorate ha dichiarato di aver realizzato non occasionalmente iniziative di continuità educativa tra scuole o sezioni.

Nelle "Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione" adottate dal Ministero dell'Istruzione, Università e ricerca nel settembre 2012, il tema della continuità è affrontato in termini curricolari e con riferimento al percorso scolastico dai tre ai quattordici anni, mentre non vi sono indicazioni in merito alla fase di inserimento alla scuola dell'infanzia e alla continuità educativa con famiglie e servizi per l'infanzia.

Un'ultima, macro criticità riguarda il sistema di finanziamento della sperimentazione: il progressivo ridursi delle risorse statali va di pari passo con la riduzione della compagine istituzionale chiamata a finanziare il sistema disegnato dalla normativa.

Le regioni, pur avendo competenze significative in materia di programmazione e valutazione degli interventi, non sono tenute al finanziamento del sistema, lasciato quindi alla volontà e alla disponibilità della singola amministrazione. Si tratta di un aspetto che pone seri dubbi sulla possibilità di mettere a regime sull'intero territorio nazionale l'attivazione delle sezioni primavera, come auspicato e indicato in sede di loro prima istituzione.

Come evidenziato nell'illustrazione dei contenuti dei singoli accordi, gli stanziamenti statali sono in netta diminuzione: l'ultima ripartizione del finanziamento statale per l'esercizio 2013, eseguita con decreto dirigenziale del 3 aprile 2013, riguarda una disponibilità pari a 11.871.214 euro annui, a fronte della cifra preventivata in sede di accordo. Rischia così di riprodursi la situazione esistente prima dell'introduzione della sperimentazione, ovvero la presenza di regioni e territori in cui l'offerta di servizi per la fascia 0-6 si qualifica in termini di continuità educativa a diversificazione dell'offerta disponibile, e territori in cui la penuria di risorse non permette la infrastrutturazione di risposte ma anzi rischia di incrementare l'uso inappropriato di quelle (poche) esistenti.

