



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale

Lavoro, cittadinanza sociale e interculturalità

Tesi di Laurea Magistrale

Educazione e Cura della Prima Infanzia come principio delle

Politiche di Investimento Sociale: il caso di Faenza

Relatore

Ch. Prof. Francesca Campomori

Correlatore

Ch. Prof. Fiorino Tessaro

Laureando

Giorgia Bulzaga
Matricola 964971

Anno Accademico

2016 / 2017

Sommario

Introduzione	2
Capitolo 1. Le politiche di welfare in Europa: verso EUROPA 2020	4
Capitolo 2. Educazione e Cura della Prima Infanzia: obiettivi, indicatori e prospettive future	25
Capitolo 3. L'Emilia Romagna come regione virtuosa: politiche per l'infanzia e progetti innovativi di Educazione e Cura della Prima Infanzia	68
Capitolo 4. I servizi per l'infanzia a Faenza: un esempio di Social Investment policies?	87
Conclusioni	138
Bibliografia e sitografia	140

“Se v'è per l'umanità una speranza di salvezza e di aiuto, questo aiuto non potrà venire che dal bambino, perché in lui si costruisce l'uomo”.

Maria Montessori

Introduzione

I servizi di *Early Childhood Education and Care (ECEC)* o servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia si fondano sull'idea che i primi anni di vita di un bambino siano preziosi momenti formativi in cui apprendere competenze trasversali, fondamentali per affrontare i gradi di istruzione successivi e per realizzare le proprie aspirazioni di vita. L'efficacia dei servizi si misura con l'espressione di tutte le potenzialità del bambino, tenendo conto del contesto di origine e della situazione socio-economica della famiglia. I servizi di ECEC sono tanto più necessari quanto più la condizione di origine del bambino risulta problematica. Infatti, risultano essere più efficaci proprio per i casi in maggiore difficoltà e per questo investire a lungo termine su questa tipologia di servizi può portare ad effetti positivi per il singolo, per la famiglia, per la comunità, sociale e politica. L'Early Childhood Education and Care è espressione e principio di Social Investment nel momento in cui è pensata per venire incontro alle famiglie, soprattutto a quelle in maggiore difficoltà, nel cercare di conciliare vita lavorativa e cura dei figli e nel fornire stimoli educativi di qualità ai bambini.

Il presente elaborato ha come finalità quella di presentare la situazione relativa ai servizi di Educazione e Cura per la Prima Infanzia presso il Comune di Faenza e verificare la presenza di alcuni indicatori di politiche di investimento sociale presso alcuni istituti campione.

L'elaborato si sviluppa partendo dalla presentazione della prospettiva di Social Investment come prospettiva innovativa per quanto riguarda le politiche sociali e di welfare, in cui si inseriscono anche i servizi di Early Childhood Education and Care. Segue una parte dedicata alla presentazione di questi servizi e all'approfondimento sul panorama attuale in Europa, sviluppando un confronto tra due paesi che hanno adottato politiche differenti in merito: Italia e Svezia. La parte conclusiva dell'elaborato riporta i dati raccolti e rielaborati attraverso uno studio sui servizi per l'infanzia del Comune di Faenza. Si è ritenuto utile al fine di comprendere il contesto territoriale introdurre la ricerca con una descrizione delle politiche e dei progetti innovativi rivolti all'infanzia presenti nella Regione Emilia-Romagna, in cui è ubicato il Comune di Faenza.

Capitolo 1. Le politiche di welfare in Europa: verso EUROPA 2020

Per comprendere le origini sociali, storiche e politiche in cui si sviluppano i servizi di Early Childhood Education and Care credo sia necessario fornire un inquadramento relativo alla prospettiva di social investment, in cui si inserisce, e gli obiettivi che l'Europa si è prefissata a riguardo.

1.1 Origine e principi del social investment

Nel presente paragrafo cercherò di delineare i principi teorici che costituiscono la base della *prospettiva di social investment* e cosa ha portato al suo sviluppo.

Il contesto di sviluppo di tale teoria è quella della così detta *knowledge-based economy*, in cui il *Social Investment* rappresenta il paradigma di una politica sociale ed economica emergente. Tale prospettiva, a differenza delle politiche di protezione sociale e di welfare del passato, non si fonda su una teoria economica precisa, quale la teoria keynesiana o il neoliberismo. Questo elemento costituisce una delle criticità di questo paradigma, ma allo stesso tempo tale ambiguità rappresenta uno dei suoi punti di forza.

La diffusione della prospettiva di social investment è in parte legata al fallimento delle teorie neoliberiste riguardo benessere economico e stabilità, e in parte è dovuta all'ambiguità intrinseca di questo paradigma, che ha consentito una diversa lettura e applicazione a seconda del tipo di welfare.¹ In particolare sono due le interpretazioni della prospettiva di social investment che hanno applicato diversamente i suoi principi nel tentativo di riformare le politiche sociali e di welfare. La prima è la prospettiva social-democratica tipica dei paesi scandinavi, sostenuta per

¹ J. Jenson, *Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment* in N. Moriel, B. Palier and J. Palme *Towards a social investment welfare state?*, Bristol, The Policy Press, 2012, pp. 78, 82.

esempio da Gosta Esping-Andersen, la seconda è la così detta *Third Way*, che ha tra i suoi sostenitori Anthony Giddens. Sebbene queste due prospettive condividano alcune idee di base, differiscono sotto diversi aspetti. La diversa interpretazione e applicazione concerne tematiche quali la definizione di ciò che può essere ritenuta una spesa produttiva o improduttiva nelle politiche sociali, e quindi quali possono essere gli incentivi e i sussidi necessari; alla concessione di sussidi e ai loro effetti sull'attivazione delle persone è connessa una diversa percezione e interpretazione della natura umana; il confine tra diritto e dovere dei cittadini; la diversa interpretazione del concetto di uguaglianza; infine, il diverso ruolo giocato dalle politiche sociali.²

L'idea alla base della prospettiva di social investment consiste nella tesi secondo cui l'investimento economico nelle politiche sociali potrebbe potenzialmente portare a una crescita economica, perciò in questo senso le politiche sociali sono viste come un fattore produttivo e non soltanto come una spesa compensatoria. L'investimento in politiche sociali, infatti, potrebbe portare non soltanto ad una crescita di protezione sociale, ma anche di potenziale produttivo, nell'ottica di una prospettiva in cui il perseguimento dell'uguaglianza va di pari passo con l'efficienza economica.³

Gli obiettivi che si dovrebbe porre la politica sociale secondo la prospettiva di social investment sono principalmente tre: aumentare l'inclusione sociale, diminuire il trasferimento intergenerazionale della povertà e garantire che la popolazione abbia gli strumenti adeguati per rispondere ai continui cambiamenti nel mondo del lavoro dell'economia contemporanea.⁴

L'investimento di risorse economiche e umane in politiche sociali è considerato necessario per raggiungere questi obiettivi. Per contribuire a spezzare il ciclo di ereditarietà della povertà è fondamentale l'investimento nell'educazione e nella formazione di qualità. In questo caso, non si

² N.Molier, B. Palier, J. Palme, *Beyond the welfare state as we knew it?* in N. Moriel, B. Palier and J.Palme, *Towards a social investment welfare state?*, Bristol, The Policy Press, 2012.

³ A. Hemerijck, *Two or three waves of welfare state transformation?* In N. Moriel, B. Palier and J.Palme, *Towards a social investment welfare state?*, Bristol, The Policy Press, 2012, pag. 46.

⁴ J. Jenson, *Op. Cit.* , pag. 61.

aumenterebbe soltanto il benessere del singolo, ma di tutta la comunità.⁵ In teoria, infatti, l'investimento nella formazione individuale dovrebbe portare ad aumentare la propria capacità di adeguarsi ai cambiamenti del mondo del lavoro attuale, in cui per poter rispondere all'offerta di lavoro occorrono competenze e conoscenze sempre più specifiche ed elevate. Per riuscire a restare al passo con le richieste del mondo del lavoro è necessario che la formazione non sia circoscritta solo al periodo scolastico, ma che sia continua e prosegua nel corso della vita. Si è detto che la formazione ha delle ripercussioni positive anche per la comunità. L'aumento del tasso di occupazione in generale e l'aumento di posizioni lavorative con salari più elevati, infatti, dovrebbe portare anche ad un maggiore contributo fiscale da parte dei cittadini. Questi elementi sono ancora più incisivi se si guarda all'occupazione femminile e a quelle fasce di popolazione che partono da una posizione svantaggiata.

Le aree di interesse delle politiche sociali che seguono la prospettiva di social investment sono principalmente tre. La prima riguarda il miglioramento del capitale umano, attraverso investimenti a favore dell'educazione e della formazione, di politiche di protezione (sussidi per la disoccupazione, per l'assenza per malattia, ecc.), ma anche di attivazione nella ricerca del lavoro. Un punto centrale della prospettiva di social investment è la combinazione di politiche di protezione e sostegno sociale con politiche di attivazione, secondo il principio per cui prevenire è meglio che curare ("prepare rather than repair"). A questo principio si affianca quello di qualità, importante in diversi ambiti: istruzione e formazione, servizi, lavoro. Diventa un concetto significativo soprattutto quando si parla di attivazione nella ricerca di occupazione, punto che apparentemente accomuna la prospettiva con le teorie neoliberiste, ma che in realtà dovrebbe perseguire non l'aumento di occupazione in generale, presupponendo quindi l'accettazione di un

⁵ *Id.* pag. 63.

lavoro qualsiasi, quanto piuttosto l'aumento di occupazione di qualità collegata alle competenze delle persone..

Il secondo aspetto riguarda la conciliazione tra lavoro e famiglia. Alcuni rapporti dell'OCSE dimostrano che la mancata realizzazione non solo delle aspirazioni lavorative, ma anche degli obiettivi familiari, come per esempio il numero di figli desiderati, ha delle ripercussioni negative anche sulla sostenibilità fiscale a lungo termine dei sistemi di welfare universali.

Infine, il terzo ambito di interesse di questa prospettiva riguarda la relazione con il mondo del lavoro. In particolare la prospettiva di social investment prende le distanze da quello che è stato il mantra delle politiche neoliberiste "making work pay" lasciando spazio a un altro concetto, ovvero quello di "making transitions pay". Questo concetto mette in evidenza l'importanza di fornire "social bridges", cioè gli strumenti giusti per far sì che gli individui sappiano rispondere con le competenze adeguate alle richieste professionali dell'epoca economica presente e futura. Il futuro, infatti, è il tempo in cui collocare idealmente la prospettiva di investimento sociale.

Nelle varie forme di social investment attuate nei paesi dell'OCSE, un punto condiviso e applicato è il primo, quello concernente il capitale umano. Per quanto riguarda gli altri due aspetti, non c'è stata altrettanta condivisione. Le ambiguità di questa prospettiva sono spesso state l'ostacolo principale da sormontare e hanno spesso impedito una sua realizzazione completa, perché non hanno portato ad un distacco totale dalle teorie neoliberiste, con cui condividono alcuni aspetti.

Si è detto che la prospettiva di social investment per essere davvero efficace prevede la combinazione di politiche di protezione e sostegno e politiche di investimento vero e proprio. Per entrare nello specifico di quali siano le politiche di investimento sociale messe in pratica è necessario innanzitutto operare una distinzione tra le politiche di welfare compensativo e le politiche di investimento vero e proprio, entrambe parte di questa prospettiva.

Rientrano nella prima categoria quelle politiche che proteggono dai rischi sociali, soprattutto attraverso contributi di tipo economico per riparare a una situazione di rischio. I principali ambiti di intervento sono due. Il primo è quello della disoccupazione, le cui spese sono relative a indennità di disoccupazione per chi ha perso il lavoro. Il secondo è quello relativo alla popolazione anziana. In questo caso le spese sono relative a programmi e servizi rivolti a questa specifica fascia di popolazione. L'obiettivo per entrambi gli ambiti è quello di tutelare le persone attraverso forme di sostegno passive.

Per quanto riguarda le politiche di investimento esse comprendono politiche orientate al futuro, che pongono una particolare attenzione ai bisogni delle generazioni future. Gli ambiti di attuazione sono le politiche del lavoro attive, le politiche per la famiglia e quelle per l'educazione e la formazione.

Per quanto riguarda le politiche per la famiglia, queste possono avere diversi obiettivi, tra i quali aumentare o almeno mantenere allo stesso livello il tasso di natalità, aumentare il numero di donne che riescono a conciliare cura della famiglia e lavoro, ridurre la povertà minorile, aumentare i servizi di cura ed educazione della prima infanzia, ridurre il gap di guadagni tra uomini e donne. Le politiche di attivazione del lavoro, invece, hanno come obiettivi quello di promuovere la mobilità lavorativa e aumentare la capacità di adattamento dei cittadini ai cambiamenti del mercato del lavoro. Per quanto riguarda le politiche di attivazione del lavoro, la prospettiva di investimento sociale si distingue dalle politiche neoliberiste in quanto l'attenzione viene data soprattutto alla qualità di occupazione prodotta, e non ai posti di lavoro creati complessivamente. La produzione di posti di lavoro di qualità attraverso le politiche avviate dalla prospettiva del social

investment, lavori che richiedono quindi elevate capacità e competenze, risponde alla richiesta dell'emergente knowledge-based economy.⁶

Infine, per l'aspetto dell'educazione bisogna considerare il fatto che le politiche sociali ed educative siano interdipendenti all'interno di questa prospettiva. Per questo il punto su cui concentrare maggiori attenzioni dal punto di vista politico e degli investimenti è proprio quello dell'educazione. La caratteristica principale della società knowledge-based è la capacità di gestire le informazioni e i mezzi di comunicazione e di acquisire, usare e produrre le informazioni. Il livello di educazione della popolazione diventa quindi un fattore di competizione economica tra stati. L'aspettativa di vita più elevata e i rapidi cambiamenti tecnologici e del mercato del lavoro fanno sì che la formazione che si riceve nella prima parte della vita degli individui non sia sufficiente e questo rende necessario avere dei programmi life-long learning.⁷

La prospettiva del social investment predilige un approccio preventivo piuttosto che curativo e riparativo, proiettato al futuro, per questo motivo viene dato maggior risalto ad alcune politiche i cui effetti saranno evidenti a lungo termine, come per esempio l'educazione, l'occupazione femminile, le politiche di attivazione lavorativa e la formazione continua. L'obiettivo è quello di fornire alla popolazione gli strumenti utili per rispondere alle richieste del mercato del lavoro in continua evoluzione, di spezzare l'ereditarietà della povertà, ma anche di preparare la popolazione ad adattarsi alle trasformazioni future della società, come per esempio alla comparsa di nuovi rischi sociali, all'invecchiamento della popolazione e ai cambiamenti climatici, superando la prospettiva riparativa ai danni già avvenuti. Tutto questo però non è sufficiente per ottenere un miglioramento del capitale umano. Accanto a queste politiche di attivazione e investimento è necessario promuovere anche politiche di protezione e compensazione garantite dallo Stato, per

⁶ M. Nelson and J. D. Stephens, *Do social investment policy produce more and better job?* in N. Moriel, B. Palier and J. Palme, *Towards a social investment welfare state?*, Bristol, The Policy Press, 2012.

⁷ R. Nikolai, *Towards social investment? Patterns of public policy in OECD world*, in N. Moriel, B. Palier and J. Palme, *Towards a social investment welfare state?*, Bristol, The Policy Press, 2012, pag. 92.

fornire alla popolazione in difficoltà la possibilità di mettere in pratica le politiche di attivazione qualora si trovassero ad affrontare i rischi presenti nella società.

1.2 La prospettiva di social investment a confronto con la teoria Neoliberista e Keynesiana

Come già affermato nel precedente paragrafo, la nascita della prospettiva di social investment in parte è legata al fallimento delle politiche e modelli di welfare neoliberisti. Per capire meglio le sue origini credo sia utile ripercorrere brevemente la storia del welfare state in Europa e delle politiche economiche e sociali che lo hanno preceduto, mettendo in evidenza eventuali punti di contatto e distanze.⁸

La teoria economica di Keynes si sviluppò negli anni della Grande Depressione e del secondo dopoguerra, per poi protrarsi fino agli anni '70, anni in cui la crisi petrolifera fece da apripista alla nuova teoria Neoliberista. Nacque quindi in un'epoca di ricostruzione, in cui l'economia e la società dovevano ripartire e in cui si ricercava una maggiore stabilità, dopo le devastazioni della prima metà del secolo.

I principi della teoria keynesiana in sintesi erano i seguenti: l'intervento dello Stato, attraverso politiche di intervento monetario e fiscale, è necessario al fine di rendere l'economia più stabile; la spesa relativa alle politiche sociali è particolarmente utile nei periodi di recessione per bilanciare le fluttuazioni di mercato, mantenendo il salario dei lavoratori e stimolando la domanda e la crescita economica; la diminuzione delle disuguaglianze di reddito insieme all'investimento in politiche sociali e di welfare sono elementi fondamentali per la crescita economica.

I welfare state che seguirono questa teoria quindi promuovevano l'efficienza economica, la riduzione delle disuguaglianze di reddito e l'investimento in servizi per la salute e per l'istruzione,

⁸ La parte seguente del paragrafo rielabora liberamente quanto contenuto in A. Hemerijck, *Op.Cit.*

al fine di incrementare la crescita economica. In questo caso dunque l'espansione del welfare state avrebbe avuto la funzione di stimolare la crescita economica. Oltre a questi punti la teoria keynesiana promuoveva l'integrazione e la stabilità sociali. Questi potrebbero essere considerati punti in comune con altre teorie dell'epoca, come quella dei Myrdal, ma ci sono due tratti caratteristici della teoria keynesiana che la distinguono da altre: il primo è dovuto al fatto che le politiche sociali e occupazionali fossero costruite per una società tradizionale, in cui il lavoro del capofamiglia uomo era la principale fonte di reddito della famiglia. L'altro aspetto identificativo è legato alla cornice temporale di realizzazione di tali politiche, cioè il presente. L'approccio di questa teoria è quindi da considerarsi di tipo riparativo, perché rivolto a risolvere i problemi dell'epoca attuale, senza particolare attenzione verso il futuro.

La teoria neoliberista nacque in risposta alla crisi petrolifera dei primi anni '70, come critica alla teoria economica keynesiana, incapace di rispondere in maniera efficace alla crescita contemporanea di disoccupazione e inflazione. L'approccio keynesiano era inefficace nel rispondere alle nuove problematiche, perciò era necessario trovare un'alternativa più valida. Questa nuova teoria economica pose maggiore attenzione al rigore del budget, alla riduzione dei salari, al monetarismo e alla competitività delle imprese. Le politiche sociali non ebbero più un ruolo centrale e non vennero più considerate un fattore di produttività, anzi furono viste come un costo. Se la teoria keynesiana non accettava il compromesso tra sicurezza sociale e crescita economica, tra uguaglianza ed efficienza, il neoliberismo tendeva a favorire il tradeoff su questi punti. Le disuguaglianze erano implicite nel mercato, anzi vennero considerate come il motore necessario per stimolare gli attori economici ad uscire da eventuali situazioni di stallo lavorativo. Secondo i sostenitori di questa teoria la crescita della disoccupazione abbinata a una scarsa crescita economica furono le conseguenze della rigidità delle politiche economiche keynesiane. Inoltre, la generosità delle politiche sociali aveva portato alla creazione di una vera e propria

cultura di dipendenza dai servizi e ad una scarsa attivazione delle persone nella ricerca di un lavoro. In quest'ottica lo Stato fu visto come un attore ingombrante e costoso, da escludere nell'implementazione di politiche economiche. Tutto questo portò ad una nuova visione delle politiche sociali, che, però, non vennero smantellate del tutto: venne data meno importanza alle politiche di sicurezza e di compensazione del reddito e vennero favoriti gli incentivi per il reinserimento nel mercato del lavoro.

Il punto centrale della teoria neoliberista fu la liberalizzazione del mercato, delle istituzioni, delle leggi e delle regolamentazioni, in risposta alla rigidità che aveva caratterizzato la teoria keynesiana.

Arriviamo così alla prospettiva di social investment. Si è già detto che uno dei motivi alla base della sua origine è proprio quello di prendere le distanze dall'approccio neoliberista, che si rivelò fallimentare soprattutto alla luce della crisi bancaria e finanziaria del 2008. La prospettiva di social investment oltre a distinguersi dalle teorie precedenti, mantiene alcuni punti in comune con le stesse.

La prospettiva di social investment vede le politiche sociali come fattore con un potenziale produttivo, portando con sé una nuova visione dei sistemi di welfare, in cui le politiche sociali dovrebbero fornire alle persone gli strumenti per rispondere in maniera efficace ai rischi sociali ed economici che potrebbero presentarsi, oltre che per cercare di diminuire il trasferimento intergenerazionale della povertà.

Rispetto al modello keynesiano, il punto in comune riguarda l'idea che un'economia forte richieda un forte sistema di welfare, in cui efficienza va di pari passo con uguaglianza, così come crescita economica si accompagna ad una estesa inclusione sociale. Nella pratica questo si traduce nella combinazione di sussidi per la disoccupazione a breve termine e incentivi che favoriscano l'entrata nel mercato del lavoro, che dovrebbe portare ad una diminuzione del tasso di disoccupazione e un

aumento della produttività lavorativa. Entrambi i modelli condividono l'idea che il settore pubblico non danneggi per forza la competitività sul mercato del lavoro, ma anzi sia fonte di stabilizzazione. I punti per cui i due modelli differiscono sono diversi. Innanzitutto, la teoria keynesiana si rifà ad un'idea passiva di politiche sociali, a differenza della prospettiva di social investment che favorisce l'attivazione dei lavoratori in cerca di occupazione. Un altro punto riguarda il modello di famiglia a cui ci si indirizza. La teoria keynesiana, infatti, ha come riferimento il modello di famiglia monoreddito basata sul male-breadwinner model, mentre la prospettiva di social investment presenta un modello dual earner, dando quindi maggiore valore all'occupazione femminile. Un altro elemento di diversità riguarda la cornice temporale in cui tali programmi si inseriscono: il modello keynesiano punta a risolvere i problemi attuali nel presente, seguendo un approccio riparativo, mentre la prospettiva di social investment si rivolge al futuro e soprattutto a migliorare le condizioni dei cittadini del futuro, in un'ottica di prevenzione.

Dal confronto con la teoria neoliberista emergono punti in comune, in particolare per quanto riguarda le politiche di attivazione nella ricerca di un'occupazione, per favorire la diminuzione del tasso di disoccupazione. A differenza del neoliberismo, però, la prospettiva di social investment crede che una strategia di attivazione degli individui da sola non sia sufficiente e che debba essere accompagnata da sussidi di disoccupazione e forme di sostegno sociale, i cui benefici non vengono colti dal neoliberismo. Entrambi i modelli sono proiettati verso il futuro: la sostenibilità economica si basa sul numero e sulla produttività dei cittadini che potranno contribuire alle spese dello Stato attraverso il pagamento di tasse.

La differenza principale con il neoliberismo risiede nel fatto che questo si fonda sull'idea che il mercato da solo possa regolamentare, quindi risolvere, le disuguaglianze e i futuri rischi sociali, e per questo gli investimenti per le politiche sociali si sono ridotti al minimo.

Le riforme della teoria neoliberista puntavano ad ottenere la deregolamentazione del mercato del lavoro, la diminuzione del costo del lavoro e l'aumento degli incentivi per l'accettazione del lavoro. Se l'obiettivo non era tanto diverso da quello della prospettiva di social investment, ovvero aumentare il tasso di occupazione, nell'applicazione di queste riforme, però, non si è in effetti realizzato l'obiettivo di "more and better jobs", ma solo l'aumento di lavori che hanno incrementato il fenomeno dei working poor. La scarsa attenzione rivolta alle politiche sociali si è concretizzata nello scarso investimento sul piano dell'educazione e della formazione. Questo, però, ha aumentato il divario e la polarizzazione di fasce diverse di lavoratori, mettendo in difficoltà soprattutto quelli meno qualificati, dato che la domanda del mercato richiede persone con competenze sempre più specifiche ed elevate, escludendoli sempre di più dal mercato del lavoro.⁹ Su questo punto si basa il contrasto principale con la prospettiva di social investment, che mette al centro delle sue politiche proprio la formazione e l'educazione.

La prospettiva di investimento sociale per essere efficace deve integrare misure di protezione e sicurezza sociale con riforme che favoriscano l'attivazione dei lavoratori. A questo si deve aggiungere l'importanza data all'educazione e formazione, non solo in età scolastica, ma per tutto il corso della vita. La formazione continua permette, infatti, di mantenere aggiornate con le richieste del mercato le proprie competenze e capacità. La prospettiva di social investment dovrebbe essere basata proprio sul fornire un'educazione universale e di qualità e la possibilità di formarsi nel corso della vita.

1.3 Criticità e ambiguità della prospettiva di social investment

La mancata diffusione e lo scarso successo della prospettiva di social investment in parte è ascrivibile alle ambiguità insite nello stesso. In parte ciò è dovuto al fatto che non sia sostenuto da

⁹ A. Hemerijck, *Op.Cit.*

una forte teoria economica, come è stato invece in epoca Keynesiana e Neoliberista, e questo ha reso più debole la sua diffusione e implementazione completa. In Europa la mancata diffusione di questo approccio è da imputare alla situazione economica e alla storia del welfare degli stati europei, molti dei quali non sono in grado di avviare innovazioni profonde delle loro politiche, perché questo comporterebbe l'investimento di ingenti risorse non sempre disponibili in tempi di crisi, con il rischio di non vedere risultati in tempi utili. Come riporta Ascoli: *“il punto è che per avviare un effettivo processo di valorizzazione del capitale umano e quindi di recupero/inclusione degli esclusi, è necessaria, dove più dove meno, un'ingente quantità di risorse; risorse, non agevolmente disponibili in condizioni di bassa crescita (per non dire di recessione) e di correlati seri problemi di bilancio.”*¹⁰

Le critiche rivolte alla prospettiva di social investment sono diverse. Una prima critica riguarda il fatto che il passaggio da una politica sociale di sussidi passivi ad una di attivazione e di spesa per i servizi rivolti alle famiglie e per la formazione ha messo in secondo piano le povertà attuali e la capacità di rilevarle, causandone di fatto un loro aumento. Questo ha avuto come conseguenza una maggiore attenzione verso le famiglie di ceto medio e i loro bisogni, tralasciando quelle più povere.

Le politiche di attivazione del lavoro portate avanti dalla prospettiva di investimento sociale vanno di pari passo con i tagli ai sussidi di disoccupazione, che spesso hanno permesso a certe categorie di persone di restare fuori dal mercato del lavoro. Una delle conseguenze di questa scelta è stata quella di “costringere” i lavoratori ad accettare qualsiasi lavoro, a discapito della ricerca di un lavoro di qualità che mettesse a frutto le competenze acquisite. La critica che si può muovere in questo caso è quella di portare avanti il principio neoliberista del *workfare*.

¹⁰U.Ascoli, G.B.Sgritta, *Introduzione* in U.Ascoli,C. Ranci, G.B.Sgritta (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino, 2016, pag. 15.

In diversi casi a livello europeo sembra che i principi di coesione e inclusione sociale, alla base di questo approccio e fondamento della stessa Strategia di Lisbona, siano stati applicati solo parzialmente.

Un'altra critica è stata mossa non da economisti e sociologi, ma da femministe e sostenitori dell'uguaglianza di genere. La critica mossa riguarda la strumentalizzazione delle politiche di uguaglianza e di pari opportunità sostenute dalla prospettiva di investimento sociale come un principio fondamentale. Secondo i critici, infatti, l'aumento occupazionale femminile è stato favorito non tanto per realizzare il principio di uguaglianza di genere, quanto piuttosto per un interesse economico. Questo è evidente quando si parla delle politiche di riconciliazione del lavoro con la cura della famiglia, inizialmente pensate per rendere più equa la distribuzione del carico di cura tra uomo e donna, divenute poi strumento per favorire tempi di lavoro parziali e ridotti. Non è tutto, però. Le politiche di riconciliazione del lavoro e della cura della famiglia sono state messe in secondo piano dalla preoccupazione per il calo delle nascite, per cui si critica il fatto che le politiche legate all'occupazione femminile si siano evolute per permettere alle donne di avere figli. La prospettiva di investimento sociale in questo caso viene criticata perché ha perso di vista l'uguaglianza di genere in favore di obiettivi prettamente economici.

La strumentalizzazione dei principi alla base della prospettiva di social investment non riguarda solo l'uguaglianza di genere, ma anche le politiche rivolte ai bambini, visti come futuri cittadini lavoratori e consumatori, e non come bambini dell'epoca presente.¹¹

Come già accennato nel primo paragrafo, un elemento ambivalente nella prospettiva di social investment è il suo carattere ambiguo. Questo aspetto ha portato a diverse interpretazioni e applicazioni della prospettiva, due in particolare sono quelle emerse in maniera più definita, cioè la prospettiva socialdemocratica ispirata ai paesi scandinavi e la prospettiva di stampo

¹¹N.Molier, B. Palier, J. Palme, *Op. Cit.*.

neoliberista, ispirata alla Third Way dei paesi anglosassoni. Le differenti interpretazioni e applicazioni partono dal tipo di regime di welfare presente nel paese. Così, per esempio, in paesi di stampo socialdemocratico la prospettiva di social investment è stata applicata puntando soprattutto sul riformare vecchie istituzioni, mentre l'ambiguità in paesi di stampo neoliberista, come il Regno Unito del partito New Labour, ha permesso di mantenere continuità con la propria storia sostenendo l'ingresso in nuovi tempi e visioni alternative di cittadinanza.¹²

Tali critiche sono da tenere a mente soprattutto quando si pensa a ciò che potrebbe aver frenato la diffusione maggiore di questa prospettiva, nel tentativo di migliorare e chiarire alcuni punti.

1.4 Strategia di Lisbona ed EUROPA 2020

L'approccio del Social Investment è stato abbracciato dall'Unione Europea nelle ultime due agende economico-sociali che ha promosso, ovvero la Strategia di Lisbona (2000) e EUROPA 2020 (2010). Di seguito illustrerò i due programmi, senza la pretesa di essere esaustiva, cercando di spiegare le origini, le evoluzioni, i punti di continuità e cosa effettivamente è stato realizzato.

La Strategia di Lisbona nasce principalmente a seguito dell'insoddisfazione degli Stati membri Europei nel confronto con altre economie mondiali, in particolare gli Stati Uniti, il cui tasso di occupazione e la cui crescita economica erano molto più elevate, grazie tra le altre cose a un maggiore investimento nell'ambito della ricerca e dello sviluppo e a una maggiore deregolamentazione in ambito lavorativo. Secondo uno studio dell'OCSE dei primi anni '90,¹³ infatti, la rigidità del sistema di welfare diffuso in molti stati europei, *“with their overprotective job security, high minimum wages and generous unemployment insurance, heavy taxation, and their*

¹² J. Jenson, *Op. Cit.*, pag. 82.

¹³ The OECD Jobs Study, 1994.

*overriding emphasis on coordinated wage bargaining and social dialogue*¹⁴ ha reso i costi del lavoro molto elevati, impedendo agli stati europei di raggiungere il tasso di occupazione statunitense. Il suggerimento dato dallo studio dell'OCSE a seguito di questa analisi è stato quindi quello di implementare politiche quali *“retrenchment of unemployment compensation, deregulation of job protection legislation, reduction of minimum wages, decentralisation of wage bargaining and lower taxation.”*¹⁵

Si guardava all'economia statunitense come a un modello a cui ispirarsi e l'Unione Europea arrivò a proporre un proprio modello di social investment, con l'obiettivo di diventare *“the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”*.¹⁶

La Strategia di Lisbona nasce con l'obiettivo di far crescere l'occupazione ed evolve dando importanza a capitale umano, ricerca, innovazione e sviluppo. Inoltre, questa strategia aveva previsto un'attenzione particolare per le politiche di pari opportunità rivolte alle donne e alla popolazione più anziana.

I punti su cui si concentra la Strategia di Lisbona sono principalmente tre: la crescita occupazionale in quantità e qualità, competitività con maggiore coesione sociale e la trasformazione in una *knowledge-based economy*.

Per quanto riguarda il primo punto la Strategia di Lisbona può essere vista anche come un'evoluzione del *European Employment Strategy* o Strategia Europea per l'Occupazione del 1997, da cui si distingue principalmente per l'enfasi posta su competenze e innovazione. Come già detto, uno degli obiettivi principali della Strategia di Lisbona era quello di aumentare il tasso di occupazione negli Stati membri dell'Unione Europea, in teoria tenendo conto sia della quantità

¹⁴ A. Hemerijck, *Op.Cit.*, pag. 42.

¹⁵ *Id.*, pag. 43.

¹⁶ *Id.*, pag. 46.

che della qualità del lavoro. Nei fatti le politiche hanno portato ad una maggiore attenzione all'aumento della quantità del lavoro, che in effetti ha avuto una crescita: si è passati da un tasso di occupazione del 62% nel 2000 al 68% nel 2008, per poi avere una ricaduta a meno del 65% a causa della crisi. EUROPA 2020 ha posto come obiettivo il raggiungimento di un tasso pari al 75% entro il 2020.

La misurazione della qualità del lavoro ha posto alcuni interrogativi circa gli indicatori da utilizzare per definire i *"better jobs"*. Nel saggio di B. Lundvall and E. Lorenz, *"From the Lisbon Strategy to EUROPE 2020"* in *"Towards a social investment welfare state?"* (ed. By N. Moriel, B. Palier and J. Palme, Bristol, The Policy Press, 2012) viene proposto come indicatore *"the international comparisons of the frequency of jobs offering employees access to organizational learning"*¹⁷. La scarsa importanza data all'aspetto qualitativo del lavoro nella Strategia di Lisbona evidenzia anche lo scarso investimento nella formazione e miglioramento delle competenze dei lavoratori.

Un concetto al centro di questa Strategia per quanto riguarda l'ambito occupazionale è quello della *"flexicurity"*, cioè un sistema in cui ai datori di lavoro è concessa una certa flessibilità nell'assunzione e nel licenziamento di lavoratori, grazie alla sicurezza sociale a cui tale flessibilità è abbinata. Nel periodo di crisi la sicurezza sociale non è stata più garantita agli stessi livelli in cui questo modello era stato pensato.

Il secondo punto centrale nella Strategia di Lisbona era dato dalla combinazione di competitività e coesione sociale. Questo punto, però, sembra essere stato tralasciato in nome di politiche che hanno portato a un sistema di tassazione che ha inasprito le disuguaglianze e la polarizzazione, favorendo le persone con redditi più elevati.

Infine, il terzo punto in questa Strategia è quello che avrebbe dovuto portare alla trasformazione in una knowledge-based economy. La nascita di questo concetto è dovuto al confronto con gli USA

¹⁷B. Lundvall and E. Lorenz, *From the Lisbon Strategy to EUROPE 2020* in N. Moriel, B. Palier and J. Palme, *Towards a social investment welfare state?*, Bristol, The Policy Press, 2012, pag. 340.

e il Giappone, in cui gli investimenti in ricerca e sviluppo erano più elevati e producevano risultati efficaci. Il benchmark fissato prevedeva una spesa pari ad almeno il 3% del PIL per la voce di Ricerca e Sviluppo. Su questo dato è interessante notare che all'interno della Comunità Europea ci sia in realtà una grande disparità, come emerge, per esempio, dal confronto tra l'investimento della Romania, pari al 0,5% del PIL, e della Svezia, pari al 3,8%. Gli investimenti per la voce Ricerca e Sviluppo hanno attraversato una fase di stagnazione, impedendo di fatto agli stati membri di raggiungere l'obiettivo della Strategia. La responsabilità di ciò è da imputare in realtà alla scarsa attenzione da parte dei responsabili politici. Il programma EUROPA 2020 ha mantenuto lo stesso benchmark, aggiungendo alcuni indicatori per misurare la realizzazione di una vera e propria knowledge-based economy, in particolare il numero di imprese che danno importanza alla crescita tecnologica e delle competenze.

L'implementazione delle politiche previste dalla Strategia di Lisbona ha portato nei fatti ad una modifica delle stesse, impedendo la realizzazione degli obiettivi così come erano stati prefissati. Come riportato nel saggio di Lundvall and Lorenz già citato : *"while the general direction of the Lisbon Strategy, and especially the focus upon social cohesion and the knowledge-based society, pointed in the right direction, those in charge of implementing the policy saw 'social cohesion' as a burden for Europe rather than as the necessary foundation for the learning economy."*¹⁸ Questo ha portato ad una alterazione degli obiettivi di partenza, che sono diventati altri: *"we got a focus upon more jobs but not better jobs, upon flexicurity with little security and upon competitiveness with less, rather than more, social cohesion."*¹⁹

La Strategia di Lisbona non si è realizzata in maniera totale e l'avvento della crisi finanziaria del 2008 ha portato all'ideazione di un nuovo programma: EUROPA 2020.

¹⁸ *Id.*, pag. 347.

¹⁹ *Ibid.*

Il contesto in cui viene introdotto il programma EUROPA 2020 è molto diverso rispetto a quello della Strategia di Lisbona. La presentazione del programma ufficiale e definitivo avviene nel 2010, in piena crisi finanziaria, che ha colpito sia gli USA sia l'Europa, stravolgendo i ruoli e rendendo paesi come Cina e India i veri concorrenti.

Dal punto di vista contenutistico, questa strategia si pone tre priorità principali: **smart growth** (*developing an economy based on knowledge and innovation*); **sustainable growth** (*promoting a more resource-efficient, greener and more competitive economy*) **and inclusive growth** (*fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion*).²⁰ Oltre a queste priorità ci sono cinque obiettivi che il programma si è prefissato di raggiungere: la crescita del tasso di occupazione della popolazione che rientra nella fascia di età 20-64 dall'attuale 69% ad almeno il 75%; il raggiungimento del 3% di investimento del PIL in Ricerca e Sviluppo; la riduzione delle emissioni di gas di almeno 20 punti percentuali rispetto al 1990; la riduzione della percentuale di abbandoni scolastici al 10% dall'attuale 15% e aumentare fino al 40% le persone che hanno completato un ciclo di istruzione terziaria; la riduzione del 25% del numero di persone che in Europa vivono sotto la soglia della povertà.

È possibile evincere già da queste parole qualche differenza rispetto alla Strategia di Lisbona. Gli obiettivi si sono infatti ridimensionati, l'Europa non vuole diventare *"the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world"* e si concentra con maggiore spinta sulla realizzazione di una crescita sostenibile.

I due programmi presentano comunque elementi di continuità, che emergono in particolare nel confronto con la seconda versione della Strategia di Lisbona. Dopo la prima versione, infatti, in seguito al cambio di presidenza della Commissione Europea, è stata fatta una revisione della stessa, che ha portato ad alcune modifiche: gli obiettivi relativi a crescita economica e

²⁰ *Id.*, pag. 335.

occupazionale sono stati messi in primo piano, tralasciando quello relativo alla coesione sociale, inferendo che la crescita economica di per sé avrebbe portato ad una maggiore coesione sociale. La revisione ha introdotto anche il *Metodo Aperto di Coordinamento*, un metodo da applicare in alcune aree di policy su cui i governi nazionali mantengono la propria sovranità. Consiste, infatti, in un insieme di punti metodologici che gli Stati membri devono mettere in pratica: esprimere accordo su una serie di obiettivi comuni da realizzare definiti dall'Unione Europea; presentare un Piano Nazionale d'azione annuale nel quale sono definite le politiche che ciascuna nazione attuerà per raggiungere gli obiettivi comuni, sottoporsi alla valutazione di questi piani da parte della Commissione Europea.

Il programma di EUROPA 2020 ha ridotto notevolmente il target rispetto alla Strategia di Lisbona. Il perseguimento di una coesione sociale si è di fatto ridotto ad un obiettivo più semplice, cioè la riduzione della povertà, tipico delle teorie neoliberiste. Sembra non essere stata fatta una riflessione più approfondita rispetto all'eventuale implementazione di politiche legate alla prospettiva di learning economy.

L'efficacia di questo programma viene messa in dubbio nel saggio Lundvall and Lorenz, in cui gli autori suggeriscono un cambio di direzione alquanto drastico, in modo che tutti gli attori con il ruolo di policy makers e di decisori *"take seriously that we are in a new phase where knowledge is the most important resource and learning the most important process."*²¹ Sarebbe quindi necessario ridefinire anche l'Unione Economica e Monetaria, in modo che riconosca il valore della dimensione sociale, e creare quindi un'Unione Economica e Sociale.

1.5 Conclusioni

²¹ *Id.*, pag. 349.

La prospettiva di social investment ha influenzato la creazione della Strategia di Lisbona, perciò il ridimensionamento di obiettivi nella valutazione intermedia della sua implementazione, in parte legato all'avvento della crisi finanziaria dei primi anni duemila, ha messo in discussione anche il ruolo della prospettiva stessa nell'era post-crisi, soprattutto circa la possibilità di rimanere sia coerente che praticabile a livello politico. L'avvento della crisi ha cambiato l'ordine delle priorità, mettendo in secondo piano le politiche con una visione a lungo termine, a favore di politiche focalizzate sulla gestione immediata della crisi, quindi di emergenza.

Storicamente le crisi hanno rappresentato non soltanto un momento di difficoltà, ma anche un'opportunità di cambiamento. Non è detto, però, che alla crisi finanziaria debba seguire una modifica delle politiche che l'hanno causata. Potrebbe essere possibile, invece, un ritorno alla situazione pre-crisi.

Allo stato attuale l'implementazione di una prospettiva di social investment sembra essere bloccata da una serie di fattori, in parte collegati allo stop avviato con la crisi finanziaria, in parte contingenti alle politiche applicate in precedenza. I limiti sono principalmente tre: il primo è legato alla crisi bancaria e al fatto che questa abbia spostato l'attenzione dalle strategie a lungo termine a strategie di gestione dell'emergenza. Il secondo vincolo è dovuto al fatto che il deficit pubblico è definito in base a quanto i mercati riescano a tollerare, non in base a ciò che è razionale dal punto di vista economico; in questo senso è più difficile dimostrare che la prospettiva di investimento sociale possa aumentare la crescita economica. Infine, il terzo vincolo è dato dal fatto che la crisi finanziaria ha riportato al centro dell'attenzione, rinnovandone l'importanza, i vecchi rischi sociali. Per superare questa fase di crisi sembra necessario per gli stati membri dell'Unione Europea sviluppare una nuova politica che fonda insieme i principi del social investment e interventi di regolamentazione, implementata sia a livello nazionale che europeo.

L'assenza di un modello macroeconomico che sostenga la prospettiva di social investment è in parte la causa della mancata implementazione di questa prospettiva. Tale approccio fornisce una lettura diversa delle cause e delle soluzioni alla disoccupazione, dato che non analizza la situazione soltanto dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista sociale, sostenendo politiche sociali che portano un beneficio economico agli individui e alla comunità. La prospettiva di social investment può considerarsi sufficientemente stabile da essere implementata quando saranno individuati nuovi indicatori socioeconomici, in grado di misurare in maniera differente la produttività, rispetto a quelli utilizzati oggi.

L'essere rivolta al futuro è un punto sicuramente a favore di questa strategia, che deve mantenere però il suo carattere flessibile e di adattabilità.

Capitolo 2. Educazione e Cura della Prima Infanzia: obiettivi, indicatori e prospettive future

La definizione della Commissione Europea di Educazione e Cura della Prima Infanzia, dall'inglese *Early Childhood Education and Care*, è la seguente: *“un servizio offerto ai bambini dalla nascita all'istruzione primaria soggetto a un quadro di regolamentazione nazionale, ossia al rispetto di una serie di regole, di standard minimi e/o di procedure per l'accreditamento. Il servizio comprende:*

- *i servizi privato, pubblico e del volontariato;*
- *il servizio presso centri e a domicilio (presso il domicilio di chi offre il servizio).”²²*

Da questa breve definizione non è possibile evincere le implicazioni che questi servizi possono avere dal punto di vista sociale ed economico, questo diventa più chiaro considerando quanto segue: *“l'educazione e la cura della prima infanzia hanno un'importanza assoluta. Costituiscono la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, ma anche dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della futura occupabilità. Partecipano alla realizzazione di due obiettivi fondamentali della strategia Europa 2020: ricondurre il tasso di abbandono scolare al di sotto del 10 % e liberare 20 milioni di persone da condizioni di povertà.”²³* Questo è quanto viene riportato nella Comunicazione dell'Unione Europea del 2011 *“Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori”*.

Come arrivare al raggiungimento di questi obiettivi? Quali sono gli effetti che si prospettano sulla vita dei bambini potenzialmente a rischio, nel caso di implementazione di politiche e servizi che mettono al centro l'Educazione e la Cura della Prima Infanzia?

²² Commissione Europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Sintesi delle politiche educative: Educazione e cura della prima infanzia*, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, 2014, pag.3.

²³ Comunicazione della Commissione Europea n.66 del 2011, pag. 1

In questo capitolo andremo ad analizzare in maniera più approfondita alcuni aspetti relativi alla situazione attuale a livello europeo, evidenziando quali siano la governance, gli obiettivi, le tipologie di servizi presenti, in funzione di una prospettiva di investimento sociale che vede al centro il benessere dei minori quali cittadini del futuro. Mi soffermerò in particolare su quali siano i criteri di definizione dell'accesso e della qualità della cura al fine di creare un servizio inclusivo, efficace e determinante nella formazione e nello sviluppo di aspetti cognitivi, emotivi, sociali e culturali dei bambini in età prescolare. Una parte del capitolo sarà dedicata al confronto su questi temi tra due paesi che hanno attuato politiche e scelte metodologiche differenti: l'Italia e la Svezia.

2.1. Alcuni dati: la popolazione infantile in Europa in età 0-6

Prima di approfondire l'analisi sull'ECEC mi sembra importante fornire qualche dato di contesto relativo al numero di bambini che rientrano nella fascia target destinataria ai servizi ECEC (0-6) in Europa.

Il rapporto Eurydice ed Eurostat del 2014 riporta che *"i bambini di età inferiore a 6 anni costituiscono in media il 6,3% della popolazione totale. In termini assoluti, nel 2013, in Europa, c'erano 32 milioni (32.003.394) di bambini in questa fascia d'età. Nella maggior parte dei paesi, sono questi bambini a rappresentare la maggioranza dei fruitori dell'ECEC e a beneficiare dei servizi offerti."*²⁴ Questa è la situazione al 2013, le stime per il 2030 dicono che, tranne alcune eccezioni, il numero di bambini in questa fascia di età è destinato a diminuire in molti paesi europei. Questo dato è importante soprattutto per il tema dell'ECEC, dato che questa fascia di età rappresenta il suo principale fruitore. Il rapporto in realtà è ambivalente: se da una parte la diminuzione dei bambini può avere degli effetti e delle conseguenze anche sull'ECEC, dall'altra la

²⁴ Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Cifre chiave sull'educazione e la cura della prima infanzia in Europa*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Ed. 2014, pag. 23.

presenza di strutture per bambini, compensata da politiche di sostegno alla famiglia, possono influire sulla scelta delle famiglie di avere figli e quindi sul tasso di crescita demografica.

Come già affermato nel primo capitolo, uno degli obiettivi di EUROPA 2020 è quello di diminuire di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale. Quali sono i numeri relativi ai bambini a rischio compresi nella fascia d'età 0-6 anni? Secondo lo stesso rapporto Eurydice ed Eurostat 2014 *“nell’Unione Europea quasi il 26,0% dei bambini di età compresa tra 0 e 5 anni è a rischio di povertà o di esclusione sociale.”*²⁵ Questa cifra è piuttosto significativa e mette in evidenza la necessità per questi bambini non solo di dover accedere a servizi di cura per l’infanzia, ma probabilmente di avere bisogno di misure specifiche per le loro esigenze. Le famiglie dei bambini in difficoltà possono trovarsi ad affrontare diverse problematiche, prima tra tutte la disoccupazione, che porta con sé un’instabilità che può ripercuotersi anche sulla qualità della vita familiare ed educativa dei bambini. Un altro fattore di rischio è rappresentato dal nucleo monogenitoriale. La presenza di un solo genitore che provvede dal punto di vista educativo oltre che economico può avere degli effetti negativi sulla vita dei bambini. In UE-28 il numero di famiglie monogenitoriali con figli minori di 6 anni in media è pari al 10,5%, cioè circa una famiglia su dieci.²⁶ Un altro fattore da tenere in considerazione, particolarmente significativo in questo periodo storico, è quello della nazionalità delle famiglie. I bambini di origine straniera che rientrano nella fascia di età 0-6 anni sono sempre di più e spesso presentano difficoltà specifiche (poca conoscenza della lingua, differenze culturali, ecc).

I gruppi appena elencati rappresentano quelli che maggiormente potrebbero ritrovarsi in situazioni di rischio e rientrare nella percentuale di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale. Nell’ultima parte di questo capitolo mi soffermerò a illustrare nel dettaglio alcuni dati relativi a ricerche su questo tema, per ora sarà sufficiente dire che i bambini che rientrano in

²⁵ *Id.*, pag.27.

²⁶ *Id.*, pag.30.

questa categoria sono quelli che più di altri potrebbero beneficiare dei servizi di ECEC, proprio per la condizione svantaggiata da cui partono.

I dati appena riportati dipingono la situazione attuale per i paesi dell'Unione Europea ed è da questi dati che si può partire per capire come i servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia possano incidere in maniera positiva per migliorare la situazione e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di EUROPA 2020, cioè la riduzione di almeno 20 milioni il numero di persone povere e l'abbattimento a meno del 10% del tasso di abbandono scolastico. Tutto questo poi contribuisce più in generale alla realizzazione di uno dei principi del programma EUROPA 2020, ovvero l'interruzione della trasmissione intergenerazionale della povertà all'interno dello stesso nucleo familiare.

Questo quadro di partenza è utile per capire il target a cui si rivolgono i servizi che saranno di seguito illustrati.

2.2. Le tipologie di ECEC e i sistemi di governance

Il programma EUROPA 2020 si prefigge come obiettivo misurabile l'inserimento in servizi ECEC di almeno il 95% dei bambini di età compresa tra i quattro anni e l'età di ingresso alla scuola primaria e di almeno il 33% dei bambini in età 0-3 anni. Ciascun paese europeo ha sviluppato programmi d'azione per cercare di raggiungere questi obiettivi. In questo paragrafo cercherò di illustrare qual è la situazione in Europa, sottolineando le situazioni particolari.

Le principali tipologie di ECEC diffuse in Europa sono due. La prima è il così detto sistema integrato o unitario, in cui i servizi di ECEC offerti sono organizzati in un'unica fase fino all'ingresso dei bambini alla scuola primaria, presso strutture che si occupano di tutte le fasce di età, perciò di fatto non avviene un passaggio tra istituti diversi fino alla scuola primaria. In questo caso agli insegnanti e agli educatori è richiesto lo stesso titolo di studio per lavorare con tutte le fasce d'età.

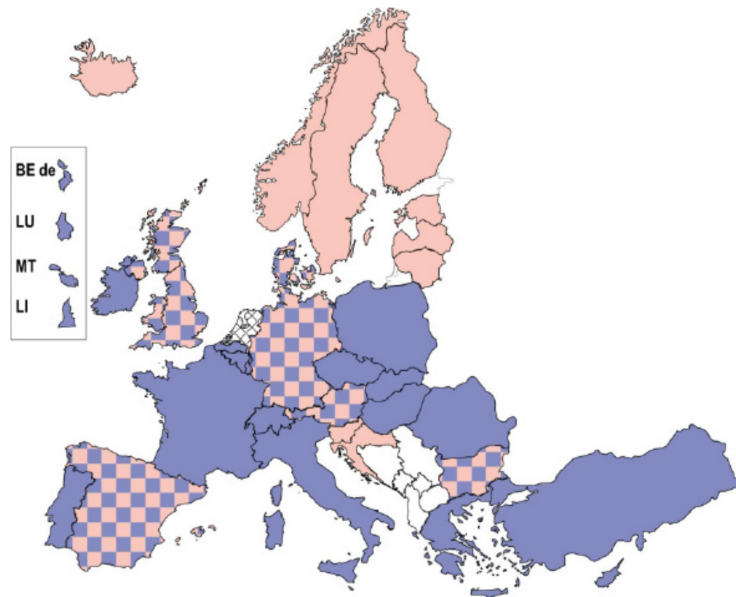
La governance di questo sistema spetta generalmente al Ministero dell'Istruzione e le linee guida che vengono promulgate si rivolgono in generale ai bambini in età prescolare. Il posto presso queste strutture ECEC di solito è un diritto garantito al bambino fin dai primi mesi di età. Questo sistema è particolarmente diffuso nei paesi nordici, nei paesi Baltici, in Croazia e Slovenia.

La seconda tipologia è il così detto sistema separato, in cui i servizi sono suddivisi in base all'età del bambino in due strutture separate. L'età di passaggio da una struttura all'altra di solito va dai due anni e mezzo ai quattro. La distinzione tra i servizi che si occupano di bambini più piccoli (0-3) e quelli che si occupano dei bambini più grandi (3-6) è la seguente: i servizi per i più piccoli sono pensati come servizi di "cura della prima infanzia", quelli per i più grandi come servizi di "educazione della prima infanzia". La formazione degli insegnanti e degli educatori che viene richiesta varia a seconda del livello di servizio educativo in cui si trovano a lavorare. La governance nel sistema separato è diversa a seconda della fascia di età. Il Ministero delle politiche socio-sanitarie o famigliari è quello che si occupa dei servizi per la fascia 0-3, mentre quello dell'istruzione è quello che si occupa dei servizi rivolti ai bambini più grandi. Solo per quest'ultimo gruppo di solito vengono proposte linee guida educative, comunque meno comuni per i bambini più piccoli. Dal punto di vista della garanzia e diritto a un posto presso le strutture in questo sistema viene garantito solo ai bambini più grandi. Questo sistema è più diffuso negli stati membri rispetto a quello unitario.

Ci sono tuttavia alcuni paesi in cui la prevalenza di un sistema o dell'altro non è così netta, così come possono essere presenti delle varianti ai modelli appena esposti. Per esempio, all'interno di strutture unitarie possono essere presenti delle divisioni in base all'età.

La mappa sottostante illustra la situazione attuale in Europa.²⁷

²⁷ *Id.*, pag.34.



- Sistema separato
- Sistema unitario
- ⊗ Dati non disponibili

Oltre ai due sistemi principali, unitario e separato, relativi a servizi presso strutture educative, fanno parte dell'ECEC anche i servizi domiciliari presso l'abitazione della persona che li fornisce, che deve comunque essere una persona qualificata, la cui struttura deve superare certi requisiti. Questa tipologia è abbastanza diffusa in Europa, ma non in tutti i paesi.

2.3. Il sistema di accesso ai servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia

I benefici dell'Educazione e Cura della Prima Infanzia sono stati dimostrati da diverse ricerche su cui mi focalizzerò nella parte finale di questo capitolo. La funzione di questi servizi è dimostrato essere significativa soprattutto per quei bambini che provengono da contesti familiari svantaggiati. In questo paragrafo andremo ad analizzare in che cosa consiste il sistema di accesso a questi servizi, qual è la domanda e se questa trova corrispondenza nell'offerta nel panorama europeo.

L'accesso ai servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia può essere facilitato da alcuni fattori e ostacolato da altri. Uno dei criteri che più comunemente definisce l'accesso è quello dell'età. Nella maggior parte dei paesi europei l'accesso è possibile a partire dai tre mesi di età, in alcuni a partire dai sei e in altri a partire da un anno. La scelta da parte delle famiglie dell'età in cui far accedere i bambini ai servizi ECEC è determinata, oltre che dalla disponibilità di posti, anche da altri elementi. La presenza di sussidi famigliari e congedi parentali rappresentano due aspetti a sostegno delle famiglie che decidono di avere figli, ma allo stesso tempo potrebbero rappresentare un ostacolo alla partecipazione dei figli ai servizi ECEC quando questi due aspetti non sono ben equilibrati. Ci sono paesi in cui l'erogazione del sussidio è alternativa alla frequenza del bambino ai servizi di cura, perciò può essere percepita solo se non si frequentano questi servizi. I servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia devono andare di pari passo con le politiche sociali e famigliari che regolano l'erogazione di sussidi famigliari e congedi parentali retribuiti, in modo da aiutare le famiglie a conciliare la vita lavorativa con quella famigliare. Qual è la situazione in Europa a riguardo? *“I termini del congedo variano notevolmente tra i paesi europei per via delle diverse priorità e dei diversi approcci alla cura dell'infanzia. Alcuni paesi pongono l'enfasi sulla cura da parte dei genitori e creano incentivi per incoraggiarli ad accudire i propri figli per un periodo più lungo. Altri assumono un approccio istituzionale alla cura dell'infanzia e investono maggiormente nello sviluppo di servizi ECEC.”*²⁸

Il periodo di congedo parentale retribuito, per cui si intende un periodo in cui il genitore percepisce almeno il 65% del proprio stipendio, in Europa varia da un massimo di due anni in Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria e Romania ad un minimo di 20 settimane in Belgio, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Malta, Turchia e Svizzera. In alcuni paesi, soprattutto quelli in cui durante il

²⁸ *Id.*, pag.36.

congedo non è garantito almeno il 65% dello stipendio, è prevista anche la possibilità di combinare il congedo con un tempo lavorativo parziale.

Il congedo parentale, nonostante sia presente in molti paesi la possibilità di ripartirlo tra i genitori, di fatto viene sfruttato nella maggior parte dei casi dalla madre. Questo indica che ancora oggi è molto forte lo squilibrio di genere nella cura dei bambini all'interno della famiglia e che la maggior parte del carico ricade sulla madre.

Si è detto che la presenza di sussidi prolungati nel tempo potrebbe rappresentare un ostacolo per la partecipazione ai servizi dei bambini se non è pensato in sinergia con i servizi di ECEC. D'altra parte anche congedi parentali di breve durata potrebbero rappresentare un ostacolo nella cura dei figli. Esping-Andersen sostiene che i problemi causati da un periodo di congedo di breve durata possono essere due: *“Da una parte un sistema del genere può spingere le madri a tornare al lavoro molto presto, come nel caso olandese dove il 60% delle donne torna al lavoro a sei mesi dal parto; nel caso danese invece praticamente tutte le donne rimangono a casa tra i 10 e i 14 mesi. Dall'altra parte congedi retribuiti troppo brevi possono portare all'abbandono dell'occupazione; ad esempio, il 25% delle donne olandesi abbandona il mercato del lavoro dopo aver avuto un figlio, mentre in Danimarca le percentuali sono trascurabili.”*²⁹ Un ostacolo alla partecipazione ai servizi potrebbe, dunque, essere la scarsa occupazione delle madri e questo diventa determinante soprattutto per quei bambini che vivono in condizione di rischio. La differenza di genere in questo caso è notevole: *“tra le famiglie con almeno un figlio a carico, il tasso di attività delle donne europee è inferiore a quello degli uomini. Questa differenza è ampiamente dovuta all'età dei bambini a carico della famiglia. Quando il più piccolo ha meno di 3 anni, meno del 60% delle donne nell'Unione europea si dichiara occupato o disponibile per il mercato del lavoro. Invece, quando arriva a 12 anni, il 75% delle donne è occupato o si dice pronto a lavorare. Tra gli uomini, il tasso di attività non è*

²⁹ G. Esping-Andersen, *La rivoluzione incompiuta*, Bologna, Il Mulino, 2011, pag.172.

*influenzato dall'età dei bambini della famiglia ed è sistematicamente superiore a quello delle donne.*³⁰ Se pensiamo per esempio alle famiglie in difficoltà economica, in cui entrambi o uno dei genitori non lavorano o percepiscono uno stipendio molto basso, la scelta di iscrivere o meno i figli ai servizi di cura della prima infanzia è spesso determinata da un fattore economico.

In questo caso il tema dell'occupazione femminile diventa un fattore determinante. Sempre Esping-Andersen sostiene che *"ci sono prove del fatto che l'accesso a questi servizi permetta l'aumento dei livelli di occupazione femminile. Uno studio danese mostra che una riduzione di 100 euro delle rette per i servizi di cura ai bambini portano un aumento dello 0,8% dell'occupazione e, visto che questi servizi permettono alle madri di tornare prima a lavorare, il costo-opportunità della maternità sul lungo periodo si è ridotto enormemente. [...] i vantaggi in termini di reddito nell'arco della vita e il conseguente aumento delle entrate nelle casse dello stato permetteranno negli anni di ripagare il sussidio pubblico iniziale ai servizi di cura ai bambini.*³¹

L'aumento dell'occupazione femminile è un elemento determinante per le famiglie, sia dal punto di vista reddituale, sia dal punto di vista dell'educazione dei figli, influenzando anche nella scelta di iscrivere i figli ai servizi educativi.

Quali sono gli altri fattori che influiscono sulla scelta di iscrivere i figli ai servizi di cura della prima infanzia? Come già accennato un fattore importante è il costo del servizio. In questo caso è necessario operare una distinzione, tra servizi unitari e servizi separati. Come riportato nel Rapporto Eurydice 2014 *"Tutti i paesi europei finanziano o co-finanziano servizi di educazione e cura della prima infanzia per i bambini di età superiore a 3 anni e molti di essi li propongono gratuitamente. Per quanto riguarda l'educazione e la cura dei bambini più piccoli, tutti i paesi,*

³⁰ Rete Eurydice, *Educazione e cura della prima infanzia in Europa: ridurre le disuguaglianze sociali e culturali*, 2009, pag.59.

³¹ G. Esping-Andersen, *Op.Cit.*, pag. 174.

tranne l'Ungheria, richiedono alle famiglie di contribuire al costo dei servizi, anche se sono sovvenzionati."³²

La quasi assenza di costi per i bambini più grandi fa sì che la percentuale di frequenza nei servizi che si rivolgono a questa fascia di età sia molto più elevata rispetto a quanto accade per i bambini più piccoli. Per questa categoria, oltre ai servizi formali, spesso si sfruttano tipi di cura informali, rivolgendosi alla famiglia, in particolare ai nonni, ma col tempo questa risorsa rischia di diminuire drasticamente.³³

Nella maggior parte dei paesi europei il costo per i servizi rivolti ai bambini più piccoli viene calcolato in base al reddito della famiglia e spesso sono previste forme di sussidio diverse per compensare i costi elevati, soprattutto rivolte alle famiglie più povere.

Un altro fattore determinante nella crescita della percentuale di bambini che accedono ai servizi di ECEC è la disponibilità. La disponibilità di posti, ma anche di orario e servizio per andare incontro alle esigenze lavorative dei genitori.

Riguardo a questo punto è necessario fare una distinzione. Come già anticipato, nella maggior parte dei paesi europei la percentuale di bambini che frequentano un servizio ECEC nella fascia di età dai 4 anni fino all'inizio della scuola primaria è molto elevata, in generale attorno al 90%. A riguardo si ricorda che uno degli obiettivi del programma EUROPA 2020 è quello di arrivare al 95%. Si è osservato che il numero di bambini che frequenta questi servizi aumenta con il crescere dell'età³⁴. Questo perché nella maggior parte dei paesi viene garantito un posto per almeno uno o due anni prima dell'ingresso alla scuola primaria. La situazione per quanto riguarda i servizi rivolti ai bambini più piccoli (tenendo conto delle strutture di tipologia separata), è un po' diversa.

³² Rete Eurydice, *Op.cit.*, pag.14.

³³ G. Esping-Andersen, *Op.cit.*, pag.173.

³⁴ Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit.*, pag.63 .

Nella maggior parte dei paesi sono presenti sia servizi pubblici o sovvenzionati, sia servizi privati. La commistione, e in alcuni casi il prevalere dei servizi privati che spesso compensano carenze a livello pubblico, è molto più diffusa tra i servizi rivolti ai bambini più piccoli. La gestione privata potenzialmente rappresenta un fattore di rischio per quanto riguarda l'accessibilità, in quanto i costi delle rette richieste tendono ad essere maggiori per i servizi privati e questo fa sì che le famiglie più povere spesso decidano di rinunciare a questi servizi proprio perché troppo costosi, escludendo così dai servizi ECEC quei bambini che ne avrebbero più necessità. Se, infatti, la strutturazione e l'accessibilità dei servizi è più chiara e regolata per quanto riguarda i bambini più grandi, per quelli più piccoli non è così facile delineare un quadro chiaro. Per alcuni paesi, infatti, è difficile riuscire anche a raccogliere i dati. La situazione in Europa è molto varia, e questo in parte è legato alle diverse tipologie di servizi formali e le alternative informali presenti nei vari paesi. Nel rapporto Eurydice 2014 si dice che *"I dati mostrano che la frequenza dell'ECEC tra i bambini di età inferiore a 3 anni è molto bassa. Nel 2002 è stato stabilito l'obiettivo di Barcellona sulle strutture per la cura dei bambini", secondo il quale entro il 2010 i servizi per l'infanzia dovranno essere offerti per il 33% dei bambini di età inferiore a 3 anni (10). Nel 2011, tuttavia, soltanto dieci paesi dell'Unione europea (oltre a Islanda e Norvegia) avevano raggiunto tale obiettivo.*"³⁵ Per rendere più chiara la disomogeneità sul territorio europeo riporto qualche esempio: in Svezia e Paesi Bassi un bambino su due è iscritto a un servizio ECEC, mentre ci sono paesi in cui si raggiunge a malapena il 10%, come per esempio in Polonia e Romania.

Un altro fattore che influisce sull'accessibilità è l'orario di funzionamento del servizio. Questo fattore è correlato all'occupazione dei genitori, perciò quanto più risponde alle esigenze delle famiglie tanto più sarà efficace il servizio in termini di accessibilità.

³⁵ *Id.*, pag. 66.

Il panorama a livello europeo è variegato: *“In generale, si osservano due approcci per gli orari in Europa. Il primo è quello dei paesi in cui l’offerta dei servizi di ECEC garantisce degli orari di apertura ampi, che tengono conto dei bisogni dei genitori che lavorano. L’offerta sul giorno intero (servizio il mattino e il pomeriggio) è la norma nei cinque paesi nordici, nei tre paesi baltici e in Belgio, Spagna, Francia, Ungheria, Paesi Bassi (tranne i gruppi gioco), Austria, Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia. [...]Alcuni paesi prevedono orari ancora più flessibili rispetto agli orari di lavoro dei genitori. In Francia, alcuni servizi che accolgono i bambini di meno di 2 anni funzionano anche la sera e la notte per i genitori che fanno i turni. [...]Il secondo approccio è quello dei paesi che offrono solo servizi sovvenzionati a tempo parziale. È il caso di Germania, Grecia, Cipro e Liechtenstein. [...]I settori privato e associativo propongono una vasta gamma di servizi “complementari”, il cui costo è a carico dei genitori se l’offerta è solo a tempo parziale.”*³⁶

In generale si può osservare che qualora il servizio pubblico o sovvenzionato non riesca a soddisfare la richiesta del bisogno allora interviene il settore privato a colmare le lacune dello stesso, sia dal punto di vista della disponibilità di posti sia dal punto di vista degli orari di servizio.

Quello che emerge in Europa è una generale scarsità di posti per la fascia di età più piccola. In parte questo riflette anche l’uso che le famiglie fanno di questo servizio e il fatto che ci siano molte alternative al servizio formale, in primis il ricorrere a membri della famiglia d’origine.

Questo potrebbe essere dovuto anche al modo in cui viene concepito il servizio. La scelta dal punto di vista delle politiche sociali sta nel capire se l’ECEC viene offerto e proposto come un diritto o come un obbligo. L’ECEC è un diritto quando al bambino spetta un posto, è obbligatorio quando per legge il bambino deve frequentare una struttura che offre questo servizio. Secondo l’approccio del diritto, *“le autorità pubbliche devono garantire un posto per ogni bambino i cui genitori abbiano fatto domanda, indipendentemente dal loro impiego, status socio-economico o*

³⁶ Rete Eurydice, *Op.cit.*, pag.82.

familiare."³⁷ Nel caso in cui l'ECEC sia proposto come obbligatorio, *"le autorità pubbliche devono garantire un numero sufficiente di posti nel settore preprimario a tutti i bambini nella fascia di età coperta dall'obbligo legale per legge."*³⁸ Questa differenza implica anche che il diritto non necessariamente sia gratuito, ma che sia sovvenzionato e per questo possa essere richiesto un contributo alle famiglie, mentre l'obbligatorietà implica che debba essere offerto gratuitamente in contesti pubblici. Da questo breve confronto emerge che l'approccio del diritto sia una soluzione meno vincolante sia per lo Stato sia per le famiglie, non solo dal punto di vista dell'accessibilità ma anche dal punto di vista economico.

2.4 La valutazione della qualità nei servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia

Nel riflettere circa l'efficacia e l'influenza dei servizi ECEC sulla vita dei bambini in età prescolare è necessario soffermarsi anche sulla valutazione della qualità dei servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia e quali siano i criteri e gli indicatori da tenere in considerazione.

La valutazione della qualità dei servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia riguarda diversi aspetti dei servizi. In generale la maggior parte dei paesi ha sviluppato linee guida che si occupano di ciascuno di questi elementi, fornendo un quadro preciso degli obiettivi da raggiungere e attraverso quali modalità. Un primo aspetto è quello relativo all'ambiente e alle caratteristiche strutturali del luogo in cui si svolge il servizio. Di solito gli indicatori dal punto di vista strutturale riguardano la dimensione dell'ambiente interno e dello spazio esterno, i materiali e l'attrezzatura fornita. Qual è la situazione in Europa? Il Rapporto Eurydice ed Eurostat del 2014 *"Cifre chiave sull'educazione e la cura della prima infanzia in Europa"* riporta quanto segue: *"Come prevedibile, paesi diversi hanno priorità diverse in merito alla sanità e alla sicurezza nei centri ECEC. Per esempio quasi tutti i paesi hanno norme sulla protezione dei bambini relativamente*

³⁷ Commissione Europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit. (Sintesi)*, pag.7.

³⁸ *Ibid.*

all'adeguatezza del personale a lavorare con bambini. [...] All'altro estremo della scala, una materia regolata da pochi paesi è il mix di attività al coperto e all'aperto. Le norme esistenti in materia sono talvolta molto generiche, e stabiliscono soltanto che i bambini devono avere accesso quotidiano ad attività all'aria aperta. Ciononostante non sono forniti ulteriori dettagli sulla percentuale o sulla durata di questa attività (ne è un esempio l'Irlanda). [...] Le norme possono coprire altre questioni, tra cui la sostenibilità generale dell'ambiente per i bambini (ad esempio Finlandia e Norvegia) oppure questioni ambientali più specifiche, come ad esempio qualità acustica, ventilazione o illuminazione (ad esempio Repubblica ceca, Grecia (strutture private), Lussemburgo, Portogallo e Slovenia).”³⁹ Nello stesso rapporto viene specificato che l'ambiente e le sue dimensioni sono un aspetto generalmente regolamentato da tutti i paesi Europei, con specifiche di solito relative a dimensioni, disposizioni, strutture e attrezzature. Molti paesi stabiliscono delle linee guida che hanno valore a livello normativo e legale, perciò la loro trasgressione può avere conseguenze gravi, come la chiusura del centro o l'interruzione dell'erogazione dei sussidi. Alcuni paesi specificano nel dettaglio quali sono gli indicatori a cui attenersi, altri sono meno precisi. Riporto di seguito qualche esempio. Bulgaria, Repubblica ceca e Spagna citano la qualità acustica, la ventilazione, l'illuminazione e, come in Polonia e Islanda, l'uso di uno spazio esterno per il gioco. In Danimarca, anche se non esiste una legge specifica relativa alla salute e alla sicurezza, tutti i centri di ECEC devono utilizzare una griglia standard di valutazione dell'ambiente (Children's Environment Assessment), il cui obiettivo è di descrivere, valutare e migliorare l'ambiente dei bambini. La valutazione deve incentrarsi su tre ambiti: l'ambiente fisico (salute, ergonomia, sicurezza, ecc.), l'ambiente estetico (misura dell'effetto dell'ambiente sul benessere dei bambini) e l'ambiente psicologico (relazioni tra bambini e relazioni

³⁹ Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit.*, pag. 48.

con gli adulti). La direzione di ogni centro è responsabile di questa valutazione (rivista ogni 3 anni) che deve essere resa pubblica.⁴⁰

Sebbene i fornitori di questi servizi siano tenuti a riferirsi a queste linee guida ci sono alcune situazioni che rendono necessario rivederle a livello centrale, in particolare i casi in cui le richieste di posti in servizi ECEC superano l'offerta, per cui in via eccezionale gli standard vengono rivisti in modo da aumentare le disponibilità di posti.⁴¹

Un aspetto legato all'ambiente nella valutazione della qualità di un servizio ECEC è quello relativo al rapporto tra educatore adulto e numero di bambini. Tale rapporto può essere definito in due modi: specificando il numero del rapporto adulto/bambino oppure definendo il numero massimo di bambini che fanno parte del gruppo, seguiti da uno o più adulti. Perché è importante definire questo aspetto? La dimensione del gruppo determina le attività che l'adulto può svolgere con loro, le attenzioni che può dedicare a ciascun bambino e quindi anche la qualità del servizio offerto. Questo punto influisce maggiormente sui bambini più piccoli, perché meno autonomi e più bisognosi di attenzioni, ma è determinante anche per la modalità di scambio e la capacità di interazione con gli altri. Proprio per questo motivo di solito nei servizi che si rivolgono a bambini di età compresa tra 0 e 2 anni, nella maggior parte dei paesi per cui i dati sono disponibili, il rapporto adulto/bambini è inferiore a 10. Questo dato è di molto inferiore al rapporto che si trova nei servizi per i bambini più grandi, in cui in generale la dimensione del gruppo varia dai 20 ai 25 bambini per adulto. Ci sono comunque alcune eccezioni, come per esempio i paesi in cui è prevista la presenza di un assistente o gruppi numericamente più piccoli.⁴²

La definizione di queste regole in circa la metà dei paesi in Europa avviene a livello centrale o nazionale, ma ci sono casi in cui è l'autorità regionale o locale a definire questo rapporto. Gli

⁴⁰ Rete Eurydice, *Op.cit.*, pag.97.

⁴¹ Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit.*, pag. 48.

⁴² Rete Eurydice, *Op.cit.*, pag.95.

standard non sempre forniscono informazioni sulla modalità di organizzazione dei gruppi, ma preferiscono concentrarsi sui criteri di finanziamento degli istituti.⁴³

Un altro aspetto importante è la formazione accademica richiesta agli educatori, come è stato sottolineato dalla Commissione Europea nella Comunicazione del 2011 in cui si affermava che per garantire un servizio ECEC di qualità la qualifica e la formazione continua degli insegnanti ed educatori fosse un elemento fondamentale. Nella maggior parte dei paesi, diverse tipologie di personale hanno un contatto regolare con i bambini. Ci sono delle specificità in ciascun paese, in generale però il quadro è piuttosto simile e comprende tre tipologie di personale. La prima categoria potrebbe definirsi come personale educativo che comprende insegnanti, educatori e pedagogisti. Il loro ruolo è quello prettamente educativo, quindi si occupano della progettazione e dello svolgimento delle attività. In alcuni paesi viene richiesta al personale un'qualifica diversa a seconda della fascia di età di cui ci si occupa, per cui per esempio in alcuni paesi ci sono percorsi di studio differenti a seconda che si intenda avere cura dei bambini più piccoli o più grandi. In altri paesi invece il titolo richiesto è lo stesso per tutte le fasce d'età.⁴⁴ Un'altra specifica importante, riportata nel rapporto di Eurydice ed Eurostat del 2014 riguarda il fatto che *“in due terzi dei paesi, il personale educativo è disponibile nelle strutture per i bambini più piccoli e in tutti i paesi nelle strutture per i bambini più grandi. In un terzo dei paesi, soltanto il personale educativo lavora direttamente con i bambini più grandi.”*⁴⁵

Una seconda categoria presente in diversi paesi è quella del personale addetto alla cura, che consiste in personale che si occupa del sostegno e della cura dei bambini. In certi casi è personale esterno, che non lavora in equipe con il personale educativo, in altri casi lavorano fianco a fianco,

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit.*, pag. 95.

⁴⁵ *Id.*, pag. 96.

svolgendo anche una funzione educativa. In generale queste figure sono più diffuse nelle strutture che si occupano di bambini più piccoli.⁴⁶

Infine, l'ultima categoria è quella del personale ausiliario o assistente. Il ruolo di questa categoria è quello di offrire un sostegno al personale educativo, occupandosi per esempio di routine quotidiane come i pasti, i cambi, ecc. In diversi paesi non è richiesta una qualifica specifica, in altri è richiesto almeno un diploma secondario superiore.⁴⁷

In alcuni paesi, soltanto una tipologia di personale lavora in tutte le strutture ECEC. In Croazia, Lituania e Romania è impiegato soltanto il personale educativo. Altri paesi impiegano solamente personale addetto alla cura nelle strutture per i bambini più piccoli, e personale educativo nelle strutture per i bambini più grandi. È questo il caso di Belgio, Bulgaria, Malta, Polonia e Liechtenstein.⁴⁸

Una qualifica adeguata è solo il punto di partenza per un servizio di qualità. Un altro aspetto importante da mantenere infatti è quello della formazione continua, ovvero programmare e prevedere corsi di formazione anche durante lo svolgimento del servizio, in modo che il personale possa aumentare e aggiornare le proprie competenze e conoscenze. Tuttavia, lo sviluppo professionale continuo è un obbligo professionale per il personale educativo e di accoglienza e cura che lavora con bambini al di sotto dei 3 anni di età in solo la metà dei paesi europei.⁴⁹

In questo ambito emerge una certa differenza tra i servizi che si occupano dei bambini più piccoli e quelli rivolti ai bambini più grandi. Principalmente questa differenza è dovuta al fatto che i servizi per i bambini dai 3-4 anni in su sono pensati come servizi preparatori alla scuola primaria, quindi in sostanza la prima vera tappa del sistema educativo, tanto che in molti paesi il livello pubblico a cui fare riferimento è diverso. Così come molti paesi prevedono un percorso distinto di formazione

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Id.*, pag. 97.

⁴⁹ Commissione Europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit. (Sintesi)*, pag.15.

accademica per chi si occupa dell'accoglienza di bambini nella prima infanzia e per chi invece segue i bambini in età preprimaria, allo stesso modo c'è una distinzione nella formazione continua. Come riportato nel rapporto Eurydice del 2009: *“A grandi linee, si può distinguere per la prima infanzia una formazione caratterizzata da un aspetto pratico, incentrato sulle conoscenze specifiche, direttamente utili alla funzione a cui prepara. Per il livello preprimario, se gli stage pratici sono presenti, sono sostenuti da una serie di corsi generali che, tra l'altro, sono volti a una formazione da insegnanti o educatori generalisti.”*⁵⁰ Per quanto riguarda l'obbligatorietà o l'opzionalità di tali formazioni, il panorama europeo si presenta piuttosto vario. Ci sono paesi in cui la formazione è considerata un dovere professionale per chi lavora con i bambini più piccoli, altri in cui lo è per chi lavora con i più grandi. In altri casi ancora non è considerata obbligatoria oppure ci sono paesi in cui è necessaria al fine di ottenere un avanzamento di ruolo. In alcuni paesi la formazione è obbligatoria indipendentemente dal ruolo rivestito nel servizio.

Già da questo quadro emerge una certa varietà a livello europeo per quanto riguarda lo sviluppo professionale continuo, tale varietà riguarda anche il tempo dedicato alla formazione, per cui si passa *“da poche ore all'anno a 12 giorni obbligatori all'anno, da 120 ore su 7 anni a 160 ore su 5 anni, ecc.”*⁵¹ Per quanto riguarda le tematiche, generalmente esse possono comprendere, ad esempio, l'approccio interculturale, i diversi approcci del bilinguismo, le pratiche pedagogiche verso i bambini disabili, il lavoro con i bambini a rischio, con i bambini che hanno problemi di socializzazione o di comportamento violento, con i bambini rom, le relazioni insegnanti-genitori.⁵²

L'importanza della qualifica e della formazione continua del personale che è in costante contatto con i bambini è legata agli effetti che questa ha su di loro a livello didattico e di sviluppo. I dati indicano che un'accoglienza precoce (a tre anni o prima, ma forse non troppo presto), basata su

⁵⁰ Rete Eurydice, *Op.cit.*, pag.116.

⁵¹ *Id.*, pag.119.

⁵² *Id.*, pag.121.

un approccio intensivo, multisistemico e di alta qualità, che combina un'educazione prescolare incentrata sul bambino e sul suo sviluppo con un coinvolgimento dei genitori, un'educazione da parte dei genitori e un sostegno alle famiglie, porta una serie di benefici a lungo termine, individuali e sociali.⁵³

È importante quindi che le attività e le competenze siano adeguate all'età. A livello educativo gli obiettivi spesso variano a seconda della tipologia di servizio e della fascia di età a cui si rivolge. Perciò una suddivisione che riassume le varie posizioni a riguardo nel panorama europeo è la seguente: per i centri che si occupano di prima infanzia, quindi da 0 a 3 anni, di solito gli obiettivi riguardano il benessere del bambino dal punto di vista fisico, psicologico e sociale, la conciliazione della vita familiare e professionale, l'apprendimento precoce, la vita in società e la prevenzione sociale. Per i centri che si occupano di educazione preprimaria l'attenzione è rivolta allo sviluppo cognitivo e sociale, all'apprendimento precoce, alla vita in società e alla preparazione agli apprendimenti di base in vista della scuola primaria. Per quelle strutture che rientrano nella tipologia unitaria o integrata, gli obiettivi di educazione, socializzazione e accoglienza hanno la stessa importanza per tutte le fasi di età.⁵⁴

Tuttavia il panorama europeo si presenta alquanto eterogeneo a riguardo. Ciascun paese infatti propone linee guida o documenti di indirizzo per i servizi ECEC che variano molto dal punto di vista contenutistico (possono contenere, in maniera più o meno dettagliata, contenuti dell'apprendimento, obiettivi, risultati attesi, attività, ecc) e dal punto di vista legislativo. Come riportato nel rapporto Eurydice 2014 *“Tali documenti possono essere inclusi nella legislazione nell'ambito di un programma educativo (ad esempio in Estonia, Spagna, Francia e Slovenia), mentre in altri sono pubblicati come quadro di riferimento delle competenze (ad esempio socle de competences for écoles maternelles in Belgio (Comunità francese), piani educativi e di cura (ad*

⁵³ *Id.*, pag.37.

⁵⁴ *Id.*, pag.99.

*esempio in vari Länder tedeschi), standard educativi (ad esempio in Irlanda e a Malta), criteri per lo sviluppo di curricoli locali (ad esempio in Lituania) o linee guida pratiche per gli operatori dell'ECEC (ad esempio per le crèches in Belgio (Comunità francese)).*⁵⁵ Le differenze possono essere ancora ulteriori. Se in generale tutti i paesi promuovono documenti di indirizzo per i bambini più grandi, sia che siano sviluppati in maniera dettagliata sia che siano più generici lasciando maggiore autonomia a livello regionale o locale, non si può dire altrettanto per le linee guida che si rivolgono ai bambini più piccoli. Non in tutti paesi, infatti, queste sono emanate a livello centrale. In certi casi sono le strutture stesse a dover proporre un proprio piano di sviluppo e programma, in funzione dell'accreditamento.

Dal punto di vista pedagogico gli approcci alla didattica possono essere in sostanza suddivisi in due gruppi. Un primo approccio è quello legato allo sviluppo, di matrice socio-costruttivista, incentrato sul bambino, quindi sulla relazione e le interazioni con i compagni e gli adulti, sull'apprendimento attraverso la scoperta e l'esplorazione. Un secondo approccio è quello che viene definito "accademico" o dell'apprendimento in cui si accentua l'importanza della trasmissione delle conoscenze e delle competenze attraverso la mediazione dell'insegnante, in funzione e preparazione della scuola preprimaria. La situazione a livello europeo è piuttosto disomogenea, non prevale in maniera netta un approccio o l'altro. Tende piuttosto a prevalere l'idea che sia importante calibrare le proposte in funzione dell'età del bambino a cui si rivolgono. Così per esempio è preferibile per i bambini più piccoli un approccio legato allo sviluppo, che li aiuti ad aumentare la loro autonomia e a sviluppare competenze relazionali, così come è importante introdurre gradualmente i bambini più grandi a conoscenze e competenze che gli saranno utili una volta fatto l'ingresso nella scuola primaria.⁵⁶ A questi approcci corrispondono due modelli, di cui si

⁵⁵ Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit.*, pag. 117.

⁵⁶ Rete Eurydice, *Op.cit.*, pag.30.

parla nel Rapporto Eurydice del 2009.⁵⁷ Il modello “programmi incentrati sullo sviluppo del bambino nel suo insieme”, in cui confluiscono aspetti quali lo sviluppo sociale e della persona, la promozione dell’apprendimento attraverso l’attività auto-gestita, l’esplorazione spontanea e il gioco, l’interazione tra compagni e la cooperazione, l’incitamento ad attività simboliche e apprendimenti culturali. In questo modello il ruolo degli adulti è quello di organizzare gli spazi e preparare il materiale per le attività, sono strumenti attraverso cui guidare e sostenere i bambini. Il secondo modello è quello “programmi incentrati sulla trasmissione delle conoscenze”, come si evince dal titolo in questo modello prevale l’interesse alla trasmissione delle conoscenze e delle competenze attraverso l’insegnante in funzione della preparazione alla scuola primaria.

Il tema della qualità ha a che fare anche con quello della valutazione. Questo aspetto, pur essendo a volte trascurato, è fondamentale nell’ottica dei servizi della prima infanzia: *“la valutazione, pur richiedendo un’attenzione specifica e risorse dedicate, consente non solo di garantire più adeguatamente la qualità dell’offerta e di individuare potenzialità ed opportunità di miglioramento, ma anche, a fronte dei problemi di sostenibilità economica, di individuare spazi di razionalizzazione e risparmio limitando gli impatti sulla qualità.”*⁵⁸ Questo aspetto può essere suddiviso in due processi differenti: quello dell’accreditamento e quello della valutazione esterna delle strutture. Le nuove strutture devono sottoporsi a un processo di accreditamento, mentre le strutture esistenti sono soggette a una valutazione a intervalli regolari. In entrambi i casi si tratta di verificare la corrispondenza con gli standard imposti dalla normativa. La gestione di questi processi spesso è demandata ad autorità differenti, sia a livello centrale, sia regionale e locale.⁵⁹ Generalmente la valutazione riguarda diversi aspetti, a partire da quelli relativi alla conformità alle

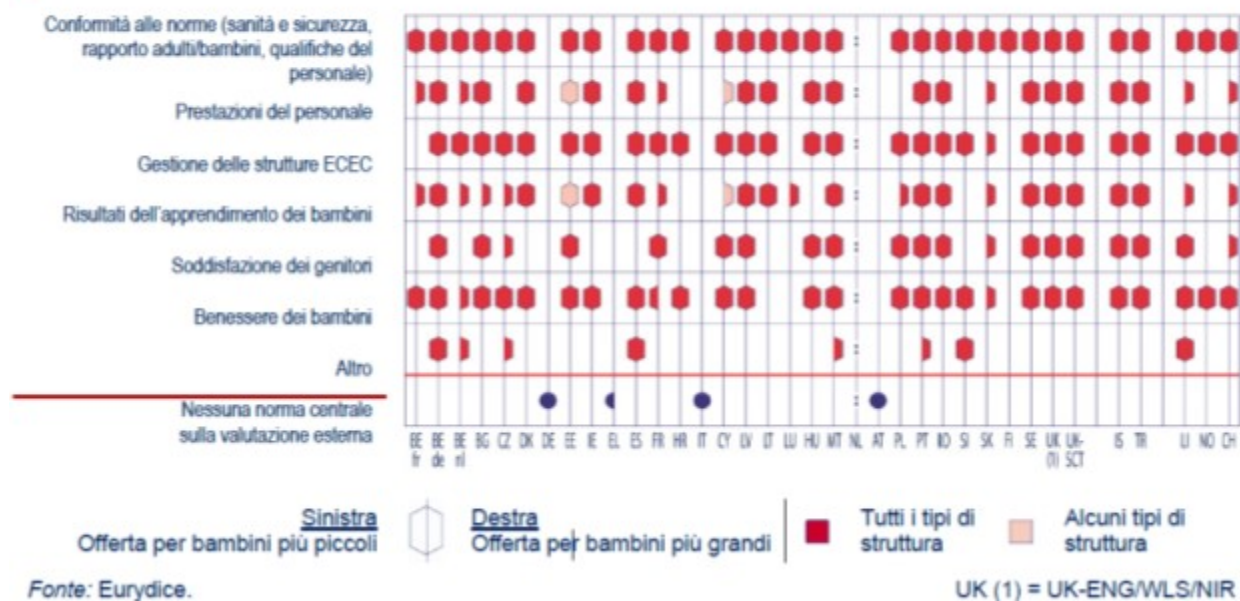
⁵⁷ *Id.*, pag.100.

⁵⁸ S.Cerea, M.Giannone, A.Salvati, T.Sauris, *I dilemmi dell’investimento sociale nelle politiche locali per l’infanzia* in U.Ascoli, C. Ranci, G.B.Sgritta (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino, 2016, pag. 84.

⁵⁹ Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit.*, pag. 50.

norme, in particolare quelle su sanità e sicurezza della struttura, al rapporto adulti/bambini e alle qualifiche del personale. Nei fatti sono presenti molte variazioni da un paese all'altro. Nella tabella sottostante, tratta dal rapporto Eurydice e Eurostat del 2014, emergono le differenze tra i vari stati membri.

Figura B10: Aspetti coperti dalla valutazione dei centri ECEC, 2012/13



In generale quello che emerge è che, nei paesi con sistema di accesso separato, la valutazione delle strutture per i bambini più grandi è molto più diffusa di quella per i bambini più piccoli. Questo in parte potrebbe essere dovuto al fatto che le strutture per i bambini più grandi sembrano avere una missione educativa definita in modo esplicito e chiaro, cioè quella di preparare i bambini al livello di istruzione successivo. Un'altra voce che emerge dalla figura è quella relativa alla soddisfazione dei genitori: raramente questa viene presa in considerazione come voce della valutazione delle strutture. Un parere simile può essere espresso per la voce "prestazione del personale".⁶⁰

⁶⁰ *Id.*, pag. 52.

In questo paragrafo ho cercato di concentrarmi sui criteri e gli indicatori utilizzati in Europa per valutare la qualità dei servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia. Tali indicatori sono da considerarsi integrativi di quelli relativi all'accesso ai servizi. Nel prossimo paragrafo andrò ad analizzare in maniera più approfondita la presenza di questi indicatori in Italia e Svezia.

2.5. Due paesi a confronto: Svezia e Italia

In questo paragrafo ho deciso di mettere a confronto due paesi che hanno attuato politiche, programmi e tipologie di servizi per l'infanzia piuttosto differenti. Analizzerò e metterò a confronto alcuni indicatori, mettendo in evidenza differenze e punti in comune.

Italia

Organizzazione e Governance

In Italia il sistema di organizzazione dei servizi rientra nella categoria dei sistemi separati. Il panorama è piuttosto disomogeneo, anche se cambiamenti verso una maggiore unitarietà sono stati introdotti con "La Buona Scuola", legge 107/2015.

Il sistema è suddiviso in servizi rivolti ai bambini di età compresa tra 0 e 3 anni e in servizi rivolti ai bambini più grandi. Il primo gruppo comprende i nidi d'infanzia, i servizi integrativi e gli asili familiari. Nel secondo gruppo rientrano le scuole d'infanzia, in cui possono essere comprese anche le sezioni primavera, ovvero quelle classi composte da bambini che ancora non hanno compiuto i 3 anni di età e quindi non sono ammessi alla scuola d'infanzia, ma vengono inclusi comunque nel sistema delle scuole d'infanzia. Oltre a questi servizi si stanno diffondendo anche gli asili nel bosco. Le due tipologie diffuse su tutto il territorio sono nido d'infanzia e scuola d'infanzia, mentre per quanto riguarda tutte le altre la loro presenza sul territorio italiano è disomogenea e varia da una regione all'altra. Per quanto riguarda la governance e l'autorità di riferimento la situazione è molto

diversa. Le scuole dell'infanzia fanno capo al Ministero dell'Istruzione, e vengono quindi considerate come un vero e proprio passaggio educativo nella formazione dei bambini pur non facendo parte della scuola dell'obbligo, tanto da rappresentare un diritto ad accesso gratuito in ambito pubblico. Le scuole d'infanzia, infatti, si suddividono in statali, comunali e private. In questo caso la gestione, pur essendo ripartita con ruoli precisi tra regioni e comuni, si rifà alla normativa nazionale e al Ministero da cui dipende. Per quanto riguarda i nidi d'infanzia questi rientrano in una tipologia di servizio rivolta alle famiglie, così come tutti gli altri servizi, questi hanno una gestione molto più frammentaria, suddivisa tra regioni e comuni, nonostante siano presenti leggi a livello nazionale che regolano alcuni aspetti. Bisogna inoltre tenere presente che benché ci sia una normativa di riferimento a livello nazionale, le regioni italiane godono di molta autonomia riguardo a questi servizi. Perciò il panorama italiano risulta molto frammentato e disomogeneo, nonostante tutte le regioni abbiano una normativa relativa ai servizi 0-3 anni, che riguarda in tutti i casi la programmazione, il finanziamento, la gestione, la struttura e i requisiti per il personale del servizio.⁶¹ Per quanto riguarda le scuole dell'infanzia, la regione assume il ruolo di monitoraggio e verifica del rispetto della legislazione e delle linee guida nazionali. Le regioni, come per altri aspetti, sono centri amministrativi autonomi, perciò assumono anche il controllo degli interventi di ristrutturazione o costruzione degli edifici scolastici, promuovono l'integrazione e una programmazione che tenga conto dei bisogni specifici dei bambini, soprattutto di quelli a rischio di esclusione. Infine, l'ultimo livello di gestione è quello dei Comuni. Per quanto riguarda i nidi d'infanzia, il Comune fa riferimento alla normativa regionale e si occupa di organizzare, coordinare i servizi e gestire i finanziamenti. In concreto questo significa che si occupa di verificare se le strutture soddisfano i requisiti di sicurezza, di seguire le nuove strutture che vogliono accreditarsi,

⁶¹ Same Profiles for Unique Training in ECEC services, *Educator and teacher in ECEC services: a European comparative survey*, www.sproutplus.net/index.php/menu/articoli, pag.42.

di definire i requisiti di accesso e le rette per la partecipazione al servizio.⁶² Per quanto riguarda le scuole d'infanzia il Comune di fatto rappresenta il braccio operativo delle Regioni e dello Stato, l'ente che più di tutti ha il quadro reale della situazione relativa a questi servizi.

Linee guida educative

Per quanto riguarda le linee guida di indirizzo, esse sono emanate a livello nazionale per i servizi rivolti ai bambini più grandi, ma non sono presenti cornici di intervento comuni per i bambini più piccoli. Nel 2012 sono state proposte le *“Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione”*, in cui vengono definiti i così detti *“campi di esperienza”*, ovvero la cornice di indirizzo entro cui sviluppare le attività formative per i bambini. Questo documento si focalizza su un altro aspetto importante: l'integrazione nel passaggio da scuola dell'infanzia a scuola primaria.

Formazione insegnanti ed educatori

In Italia i percorsi di formazione per il personale che lavora presso i servizi per l'infanzia sono distinti in base alla fascia di età dei bambini con cui si entrerà in contatto. Generalmente la distinzione per il personale è tra educatori, per i bambini più piccoli, e insegnanti, per chi si occupa dei bambini più grandi. Questa distinzione rispecchia il differente ruolo rivestito dal personale. Nei nidi d'infanzia e servizi sperimentali e ricreativi il personale si focalizza su attività rivolte alla cura, alla socializzazione, al supporto e all'autonomia, per favorire lo sviluppo emotivo e relazionale dei bambini, promuovendo anche esperienze di interazione sociale, partecipazione e condivisione con le famiglie. Con il termine insegnanti, invece, si fa riferimento al compito di trasmettere conoscenze e competenze anche in preparazione alla scuola primaria. I titoli richiesti e accettati

⁶² *Id.*, pag.43.

sono diversi e variano a seconda del periodo in cui sono stati conseguiti. Il titolo universitario minimo richiesto per lavorare presso i nidi d'infanzia è la laurea in Scienze dell'educazione, per le scuole dell'infanzia invece è richiesto il titolo di Scienze della formazione primaria, indirizzo scuola dell'infanzia.⁶³

La qualifica è solo il punto di partenza. Le linee guida nazionali stabiliscono anche la necessità di una formazione continua per chi lavora con i bambini, per ora solo per gli insegnanti delle scuole dell'infanzia, anche se diverse regioni all'interno delle linee guida per i servizi educativi per la prima infanzia hanno stabilito un monte ore per la formazione continua anche per gli educatori dei nidi d'infanzia e dei servizi educativi sperimentali.

Rette

Il contributo economico medio richiesto alle famiglie per i servizi di nido d'infanzia in media è di circa 250€ mensili, che corrispondono mediamente al 7,8% delle entrate familiari. Le differenze territoriali a livello locale, però, sono molte. Le rette infatti variano dai 399€ mensili del Comune di Bolzano, ai 108€ del Comune di Catanzaro.⁶⁴ La scuola d'infanzia pubblica è gratuita per le famiglie, a eccezione dei servizi quali la mensa scolastica, i cui costi anche in questo caso variano molto da una regione all'altra, passando dai 110€ mensili a Torino ai 30€ mensili a Catanzaro. La spesa media mensile di solito è di 73€.⁶⁵

Partecipazione e accesso

⁶³ *Id.*, pag.58.

⁶⁴ *Id.*, pag.49.

⁶⁵ *Id.*, pag.50.

Per quanto riguarda la partecipazione e l'accesso nella tabella sottostante sono riportate le percentuali di partecipazione alla scuola dell'infanzia (ISCED 0) in Italia, riferite al 2012.⁶⁶

Participation rates

(%) Reference year 2012	3 year-olds	4 year-olds	5 year-olds	6 year-olds	7 year-olds
ISCED 0	95.1	98.8	91.4	1.4	(-)
ISCED 1	(-)	(-)	8.2	99.6	100.0

Source: Eurostat, UOE (data extracted April 2015).

In teoria la Strategia di Lisbona del 2000 aveva previsto che l'Italia avrebbe raggiunto entro il 2010 un tasso di partecipazione ai servizi di cura della prima infanzia per i bambini di età inferiore ai 3 anni del 33%. Nella realtà dei fatti nell'anno scolastico 2012/2013 il tasso di partecipazione a livello nazionale ha raggiunto la percentuale del 13,5%, molto lontana dagli obiettivi sia della Strategia di Lisbona, sia di EUROPA 2020. La media nazionale è ottenuta considerando le percentuali delle varie regioni, che presentano differenze sostanziali, passando dall'estremo positivo dell'Emilia Romagna (27,3%), all'estremo opposto della Calabria (2,1%). Per quanto riguarda la partecipazione ai servizi rivolti ai bambini più grandi (3-6 anni), i dati sono più rassicuranti, dato che la media per l'anno 2012/2013 è di 94,4%.⁶⁷

Per quanto riguarda l'accesso gli aspetti da considerare sono due. Il primo riguarda i criteri specifici richiesti, che variano a seconda della normativa. In generale i criteri considerati riguardano l'età, il luogo di residenza rispetto al servizio richiesto, eventuali problematiche specifiche che influiscono sulla priorità di accesso (es. la segnalazione dei servizi sociali, disabilità),

⁶⁶ European Commission, EACEA, Eurydice, *Early Childhood Education and Care Systems in Europe. National Information Sheets – 2014/15*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015, scheda Italia.

⁶⁷ Same Profiles for Unique Training in ECEC services, *Op.cit.*, pag.46.

e altri criteri specifici definiti a livello locale. Il secondo aspetto riguarda l'effettiva possibilità da parte dei bambini di partecipare a questi servizi. Questo punto dipende tra le altre cose dalla disponibilità economica e dall'occupazione dei genitori. Relativa a queste tematiche è la legislazione attinente al congedo per maternità. In Italia il congedo di maternità obbligatorio ha la durata di due mesi prima della data presunta del parto e tre mesi successivi al parto. In casi specifici, di gravidanza a rischio o di occupazione non idonea alla gravidanza, questo periodo può essere anticipato. Durante la maternità obbligatoria il compenso è pari allo stipendio pieno percepito. Oltre a questo tipo di congedo c'è la disponibilità di disporre di un congedo parentale, di cui possono usufruire alternativamente entrambi i genitori durante i primi 3 anni di vita del bambino. Questo congedo è facoltativo e ha la durata complessiva di 6 mesi, che possono essere spesi in forma continua o frazionata. Durante questo periodo il corrispettivo economico è pari al 30% dello stipendio. Oltre a queste forme di congedo sono previsti anche tre giorni di congedo obbligatorio per il padre. In teoria, l'introduzione di questa forma di congedo avrebbe dovuto favorire il maggiore coinvolgimento dei padri nella cura dei bambini, portando ad una maggiore parità di ruoli. Nei fatti, la breve durata di questo congedo e il fatto che il congedo parentale facoltativo sia comunque una maggiore prerogativa femminile non si è giunti ad una maggiore parità di genere nella cura della famiglia.⁶⁸ Nonostante le percentuali di beneficiari maschili del congedo parentale siano cresciute negli ultimi anni, dal 9,71% nel 2010 al 12,01% nel 2013, queste sono di gran lunga inferiori a quelle femminili.⁶⁹

Valutazione e monitoraggio

Riguardo la valutazione e il monitoraggio, quello che emerge in generale è il fatto che gli aspetti analizzati siano principalmente di tipo quantitativo e che non siano ancora stati sviluppati

⁶⁸ Same Profiles for Unique Training in ECEC services, *Op.cit.*, pag.32.

⁶⁹ *Id.* pag.33.

indicatori di qualità. Perciò quello che emerge è un quadro che analizza la situazione soprattutto dal punto di vista socio-economico e quantitativo. Come per altri aspetti, è presente una certa differenza tra nidi d'infanzia e scuole dell'infanzia, essendo le prime escluse dal sistema educativo ufficiale. Perciò il sistema di valutazione nazionale tende a considerare solo le scuole d'infanzia, mentre la valutazione dei nidi d'infanzia è svolta a livello locale. Questo rende il panorama molto frammentato dal punto di vista dei criteri utilizzati e spiega la mancanza di dati a riguardo.

Svezia

Organizzazione e Governance

Il servizio per la prima infanzia in Svezia segue il modello unitario, per cui il sistema è unico per i bambini da 0 a 6 anni (*förskola*). L'età fissata per l'ingresso nella scuola primaria è 7 anni. Dai 6 ai 7 anni, quindi nell'anno precedente all'ingresso alla scuola primaria, i bambini possono frequentare, gratuitamente, una classe preprimaria (*förskoleklass*) in cui le attività proposte integrano quelle della scuola preprimaria e primaria, proprio per favorire l'ingresso al livello successivo.⁷⁰ Questi servizi non sono a frequenza obbligatoria, ma costituiscono un diritto legale per i bambini. La maggior parte dei bambini svedesi è iscritta a un servizio di ECEC, infatti, l'83,5% di bambini di origine svedese tra 1 e 5 anni sono iscritti a questo sistema. I bambini di origine straniera della stessa età, invece, corrispondono al 77,1%.⁷¹ Oltre al sistema pubblico è prevista anche un'altra forma di servizio, i così detti servizi di cura pedagogica (*pedagogisk omsorg*), che prevedono diverse forme di implementazione da parte di personale qualificato, la cui forma più comune è quella di un servizio di cura domiciliare. Questo tipo di servizio non è obbligato a seguire la normativa e i programmi della scuola preprimaria, ma sono comunque presenti linee guida che

⁷⁰ European Commission, EACEA, Eurydice, *Op.cit* , scheda Svezia.

⁷¹ Same Profiles for Unique Training in ECEC services *Op.cit.*, pag.116.

forniscono un indirizzo da seguire. Sono circa il 3% del totale i bambini iscritti a questi servizi.⁷² Vi è infine un terzo modello, le *open preschool* ad ingresso libero, in cui i bambini possono accedere gratuitamente accompagnati da un genitore o da un adulto che se ne prenda cura, come forma alternativa o integrativa ai due precedenti. Si tratta di uno spazio in cui i bambini hanno modo di entrare in contatto con altri bambini e svolgere attività pensate per loro, mentre gli adulti accompagnatori hanno la possibilità di confrontarsi con altri.

Il sistema dei servizi per l'infanzia fa capo all'Agenzia Nazionale dell'Istruzione ed è regolato dall'*Education Act*. Questo documento regola e definisce in particolare alcuni aspetti quali la dimensione e la composizione dei gruppi classe e la qualità dell'ambiente offerto loro. Il personale che lavora in questi servizi deve avere una formazione adeguata, sia che si tratti di personale educativo sia ausiliario. Deve essere previsto un programma e del materiale adeguato a raggiungere gli obiettivi di crescita del servizio.⁷³ Il raggiungimento di questi obiettivi è garantito dall'azione dell'Agenzia Nazionale per l'Educazione, la quale ha come missione quella di definire in maniera chiara obiettivi e competenze, fornire supporto allo sviluppo di servizio prescolastici e scolastici, sviluppare e diffondere nuove conoscenze a beneficio del gruppo target a cui si rivolge, ovvero i bambini e, infine, comunicare al fine di migliorare.⁷⁴

Dal punto di vista gestionale ed organizzativo, il passaggio è dal livello nazionale a quello comunale, in quanto le Regioni non hanno alcuna funzione legislativa in materia di ECEC. Ho già illustrato sinteticamente le funzioni rivestite dall'Agenzia Nazionale per l'Educazione, vediamo ora di che cosa si occupano i Comuni. Come stabilito dall'*Education Act*, i Comuni hanno l'obbligo di garantire i servizi di ECEC, in particolare gestiscono direttamente le strutture pubbliche, mentre

⁷² *Id.*, pag.121.

⁷³ *Id.*, pag.117.

⁷⁴ *Id.*, pag.118.

hanno il compito di ispezionare e approvare quelle private. In Svezia la percentuale di strutture pubbliche che forniscono servizi di ECEC è pari al 73,1%.⁷⁵

Dal punto di vista degli istituti in cui si trovano situati questi servizi, essendo il sistema unitario, questi si trovano nello stesso edificio o plesso. Anche se si tratta di un servizio unitario, è molto comune che i bambini siano divisi in gruppi in base all'età, a eccezione delle scuole molto piccole in cui i gruppi sono composti da bambini di età da 1 a 6 anni. La dimensione media di un gruppo nei servizi ECEC è di 16,9 bambini per 5,3 adulti.⁷⁶

Linee guida educative

Sono previste linee guida sia per il sistema *förskola* sia relative ai servizi di cura pedagogica (*pedagogisk omsorg*). Per quanto riguarda la scuola preprimaria, queste sono definite dall'Education Act e dal Curriculum. In generale quello che viene stabilito è che le attività debbano seguire un approccio pedagogico in cui la cura e l'insegnamento si fondono insieme.⁷⁷ Gli obiettivi da raggiungere sono definiti nel Curriculum e di solito riguardano le seguenti tematiche: Regole e Valori, Sviluppo e Apprendimento e Influenza sul bambino.⁷⁸

Per quanto riguarda i servizi di cura pedagogica, questi sono tenuti a seguire il Curriculum, pur non costituendo per loro un obbligo. Per loro sono state delineate linee guida specifiche dal governo.⁷⁹

Formazione insegnanti

Il personale che entra in contatto con i bambini nei servizi di ECEC ha diverse qualifiche. Il personale varia dai servizi di scuola preprimaria ai servizi di cura pedagogica. Nei primi troviamo

⁷⁵ *Id.*, pag.119.

⁷⁶ *Id.*, pag.122.

⁷⁷ *Id.*, pag.124.

⁷⁸ *Id.*, pag.125.

⁷⁹ *Id.*, pag.132.

diverse figure, una di queste è l'insegnante della scuola preprimaria, che ha la responsabilità dal punto di vista pedagogico della programmazione delle attività, così come del monitoraggio, della preparazione della documentazione e della conduzione della valutazione e riflessione su quanto realizzato. Gli insegnanti sono coinvolti anche nella cura diretta dei bambini insieme al resto del personale. Un'altra figura è quella del "child minder", ovvero colui che si prende cura dei bambini, in stretta collaborazione con gli insegnanti. Altre figure di riferimento potrebbero essere esperti con competenze specifiche per certe attività (teatro, musica, lingua straniera, ecc.) che hanno sviluppato una buona esperienza con i bambini. Oltre alle persone che rivestono questi ruoli in contatto diretto con i bambini, ci sono altre figure che sono fondamentali per svolgere a pieno un servizio di qualità, come per esempio cuochi, responsabili delle pulizie, della manutenzione, dell'amministrazione, ecc. A volte sono dipendenti della struttura che eroga il servizio di ECEC, in altri casi fanno parte di un ente esterno.⁸⁰

I requisiti necessari per svolgere il ruolo di insegnante presso una scuola preprimaria sono una laurea in Servizi ECEC e il superamento di un esame per ottenere il titolo di insegnante di scuola preprimaria, in cui è necessario dimostrare le competenze e conoscenze per svolgere questa professione in autonomia. Per diventare un "child minder" presso strutture pubbliche è richiesto un titolo di studio di scuola secondaria o di livello superiore nell'ambito della cura per l'infanzia. Per svolgere lo stesso ruolo in strutture a domicilio non è richiesta nessuna formazione specifica, anche se è necessario ottenere l'approvazione allo svolgimento del servizio dalle autorità locali.⁸¹

Diversi comuni organizzano corsi di formazione per queste figure e per alcuni queste formazioni sono obbligatorie. Già da questo si comprende che, oltre ai titoli che costituiscono un requisito sine qua non per lo svolgimento di queste professioni, sono previsti anche altri tipi di formazione, durante lo svolgimento del proprio mestiere. In particolare, nell'Education Act viene specificato

⁸⁰ *Id.*, pag.130.

⁸¹ *Id.*, pag.131.

che tutti i dipendenti di questi servizi, sia pubblici sia privati, devono avere la possibilità di svolgere corsi per lo sviluppo professionale personale.⁸²

Rette

In generale i costi per i servizi ECEC sono finanziati dal governo attraverso le tasse. In media il costo annuale a bambino ammonta a 11.849 euro. Ai genitori viene richiesto un contributo che corrisponde circa al 10% del totale e che in ogni caso non supera il 3% delle entrate familiari.⁸³

Il sistema pur essendo unitario prevede forme di contributo diverso a seconda della fascia d'età. Sono previsti dei contributi economici da parte dei genitori per i bambini a partire da 1 anno fino ai 3 anni, con possibilità di ricevere sussidi nei casi particolari (es. in difficoltà economica), mentre i servizi rivolti ai bambini dai 3 ai 6 anni sono gratuiti per almeno 525 ore all'anno. Per i bambini i cui genitori lavorano o studiano esistono anche servizi integrativi di doposcuola (*fritidshem*), che spesso sono sovvenzionati.

Partecipazione e accesso

Il sistema di welfare svedese si basa sul principio dell'uguaglianza di genere, per cui tutti hanno il diritto di lavorare e sostentarsi, cercando di bilanciare la carriera e la vita familiare. Il sistema di welfare svedese fornisce il congedo di maternità gratuito e servizi di assistenza. I servizi per l'infanzia hanno un costo sostenibile per le famiglie, dato che è calibrato sulle entrate delle stesse.⁸⁴

L'equilibrio tra domanda e offerta nei servizi ECEC in Svezia è piuttosto bilanciato, perché a livello normativo i Comuni sono obbligati a reperire un posto nei servizi entro quattro mesi dalla

⁸² *Id.*, pag.132.

⁸³ *Id.*, pag.123-124.

⁸⁴ *Id.*, pag.109.

domanda per lo stesso e a offrire un servizio che sia attivo almeno durante i turni lavorativi del genitore. Non sempre questo obbligo viene rispettato, ci sono alcuni comuni che fanno fatica a mantenere questo impegno, magari superando il periodo di tempo entro cui sopperire alla mancanza di posti.⁸⁵

Per quanto riguarda i criteri di accesso, è necessario dire che hanno la priorità i bambini con disabilità o bisogni speciali, i bambini con bisogni sociali ed economici specifici, i fratelli di bambini già iscritti, e la presenza in lista d'attesa, cioè la priorità è data a chi è più tempo in lista.⁸⁶

Per quanto concerne i tassi di partecipazione, quello che emerge è che per i bambini più grandi si arriva a una media di circa il 94%, per i più piccoli la percentuale è comunque molto elevata anche per le fasce di età più piccole, come è possibile notare nella tabella sottostante.

Participation rates

(%)	1 year-olds	2 year-olds	3 year-olds	4 year-olds	5 year-olds	6 year-olds
Förskole*	49.2	88.9	93.3	94.7	94.6	1.5
Pedagogisk omsorg*	1.7	3.0	2.9	2.8	2.5	(-)
Förskoleklass**	(-)	(-)	(-)	(-)	0.8	95.5
Total	50.9	91.9	96.2	97.5	97.1	97.0

* Reference year: 2013; ** Reference year: 2013/14.

Source: Skolverket, 2015.

(%) Reference year 2012	3 year-olds	4 year-olds	5 year-olds	6 year-olds	7 year-olds
ISCED 0	92.6	94.2	95.3	97.0	1.4
ISCED 1	(-)	(-)	(-)	1.2	98.6

Source: Eurostat, UOE (data extracted May 2015).

87

Valutazione e monitoraggio

⁸⁵ *Id.*, pag.122.

⁸⁶ *Id.*, pag.123.

⁸⁷ European Commission, EACEA, Eurydice, *Op.cit.*, scheda Svezia.

La valutazione e il monitoraggio delle attività coinvolge diverse autorità a seconda degli aspetti esaminati ed è valida per i diversi livelli dell'educazione. Una parte delle attività è svolta dall'Ispettorato scolastico svedese, il quale ha il compito di controllare che i comuni si attengano alla normativa nazionale. I comuni invece hanno il compito di monitorare l'attività delle strutture private. L'ispettorato si occupa anche di verificare l'eventuale comportamento inappropriato o incompetente dell'insegnante.⁸⁸

All'interno dell'Ispettorato c'è la "Child and School Student representative", che ha la funzione di indagare circa casi di abuso e bullismo tra gli alunni, ma lavora anche per prevenire violazioni da parte degli alunni negli istituti scolastici. Il rappresentante per l'Uguaglianza vigila circa il rispetto del Discrimination Act. A lui possono rivolgersi insegnanti e studenti che vogliono riportare una discriminazione di tipo sessuale, legata all'etnia, religione o in generale alla propria credenza, al proprio orientamento sessuale, all'identità transgender o alla disabilità. Infine, l'ultima autorità coinvolta nel monitoraggio dello svolgimento del servizio è l'Autorità svedese per l'Ambiente Lavorativo, la quale si occupa di questioni legate all'ambiente di lavoro, il cui obiettivo è quello di verificare che siano rispettati i criteri definiti nel Work Environment Act.⁸⁹

Differenze e punti in comune tra Italia e Svezia

La differenza principale che emerge dal confronto tra Italia e Svezia è di tipo culturale. In Italia in generale sembra mancare la consapevolezza di quanto i primi anni di sviluppo del bambino siano fondamentali per la sua crescita, e se in alcune regioni questa consapevolezza è presente e si riflette in progetti innovativi, il panorama non è comunque omogeneo. In particolare c'è minore attenzione per la fascia di età 0-3 anni. Questo si riflette in servizi che si concentrano soprattutto sugli aspetti di cura e di socializzazione, tralasciando lo sviluppo di capacità cognitive che

⁸⁸ Same Profiles for Unique Training in ECEC services, *Op.cit.*, pag.133.

⁸⁹ *Id.*, pag.134.

favoriscano la transizione ai gradi di educazione successivi. La funzione dei servizi 0-3 non è ben definita e risulta poco chiara anche ai fruitori degli stessi, cioè le famiglie, che vedono questi servizi come luoghi di assistenza e cura più che educativi.⁹⁰ Come già sottolineato nella parte relativa all'Italia, questo aspetto emerge anche nei nomi assegnati alle diverse fasce d'età. Il termine "scuola" evidenzia l'aspetto educativo, mentre il termine servizio no. Inoltre il primo rientra tra le competenze del Ministero dell'Istruzione, a differenza del secondo.

In Svezia, invece, sembra esserci maggiore consapevolezza del valore di questi servizi, e questo emerge anche nel fatto che il sistema integrato sia definito "scuola preprimaria", proprio a sottolineare il carattere educativo del servizio. Un altro aspetto riguarda il fatto che dal punto di vista legislativo questi servizi rientrino sotto la competenza dell'Agenzia Nazionale dell'Educazione. Il sistema dei servizi di ECEC non solo ha valore in sé, ma viene considerato parte integrante del sistema sociale, essendo fondato su valori quali l'integrazione sociale, la riduzione dell'esclusione sociale, la parità di genere, ecc.

La differenza di concezione culturale si riflette nella pratica in un minore investimento sociale da parte dell'Italia nei servizi 0-3 anni, che ha come conseguenza la scarsa disponibilità di posti e servizi per la prima infanzia. A riguardo, il fatto che la gestione avvenga a livello regionale e municipale fa sì che il panorama italiano sia piuttosto disomogeneo, con conseguenza di forti disparità e disuguaglianze sul territorio nazionale.⁹¹

In Svezia la situazione dei servizi di ECEC è molto diversa. I servizi, infatti, sono regolamentati a livello nazionale e fanno quindi parte del sistema educativo nazionale, focalizzandosi soprattutto sugli aspetti pedagogici ed educativi e secondariamente su quelli pratici di conciliazione con il

⁹⁰ *Id.*, pag.141.

⁹¹ *Id.*, pag.142.

lavoro dei genitori. Il fatto che ci si trovi davanti a un sistema integrato garantisce anche maggiore continuità dal punto di vista formativo ed educativo verso la scuola primaria.⁹²

Molto può essere ancora fatto per migliorare l'implementazione dei servizi ECEC in entrambi i paesi, soprattutto per diffondere in maniera omogenea i principi su cui si basano. Un altro aspetto che può essere migliorato in entrambi i casi riguarda il monitoraggio e la valutazione dei servizi, anche per raccogliere dati che siano significativi per avere un quadro preciso della situazione e operare scelte partendo da informazioni concrete.

2.6. Le prospettive future per i servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia

Fino a qui ho illustrato quali siano obiettivi e principi dei servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia, mettendo a confronto anche paesi che hanno scelto prospettive molto diverse tra loro. In questo paragrafo mi concentrerò su quali sono le prospettive future a livello europeo per questi servizi, mettendo in evidenza in particolare gli effetti positivi che sono stati riscontrati per i bambini a rischio sociale.

Ci sono diversi dati e studi che dimostrano che *“un'accoglienza precoce nei servizi, basata su un approccio intensivo, multisistemico e di alta qualità, che combina un'educazione prescolare incentrata sul bambino e sul suo sviluppo con un coinvolgimento dei genitori, un'educazione da parte dei genitori e un sostegno alle famiglie, porta una serie di benefici a lungo termine, individuali e sociali”*.⁹³ Tali benefici sembrano essere ancora più incisivi per i bambini che partono da una condizione socio-economica e familiare svantaggiata, come quella delle famiglie a basso reddito o immigrate. Per ridurre la disuguaglianza di partenza e far sì che diminuisca a lungo termine sembra che l'impatto dei servizi di educazione e cura della prima infanzia sulle competenze necessarie ad affrontare la scuola primaria giochi un ruolo centrale. Più grande è

⁹² *Id.*, pag.143.

⁹³ Rete Eurydice, *Op.cit.*, pag.37.

l'impatto, più le disparità educative saranno ridotte. Un altro aspetto che risulta fondamentale è il ruolo compensativo rivestito da questi servizi rispetto alla condizione di partenza. Maggiore è la qualità dei servizi preprimari, maggiore sarà il loro impatto sulla diminuzione delle disparità educative. Ovviamente per ottenere questo risultato vi è una terza condizione, cioè l'effettiva frequenza da parte dei bambini in condizioni svantaggiate dei servizi per l'infanzia.⁹⁴

In certi casi può succedere però che i servizi di maggiore qualità (dove gli insegnanti hanno una formazione e una remunerazione più elevate o in cui il rapporto bambini/adulti è inferiore) abbiano rette più elevate, escludendo così quei bambini che più di altri potrebbero beneficiarne.

Un altro elemento che potrebbe avere delle ricadute sugli effetti positivi di questi servizi è la frammentarietà e disomogeneità dei sistemi di ECEC sul territorio europeo. Questo aspetto ha come conseguenza la diminuzione dell'efficacia dei processi di sviluppo e apprendimento, con la possibilità di generare anche problemi di comportamento e tradursi in scarsi risultati scolastici.⁹⁵

In parte è già emerso in precedenza, ma i fattori che influenzano le differenze legate alla classe socio-economica e all'origine etnica o culturale nell'uso dei servizi preprimari sono principalmente quattro. Il primo fattore è di tipo economico ed è influenzato dal reddito familiare, dall'occupazione della madre e del padre, dal numero dei figli e da eventuali altri sussidi e aiuti concessi alla famiglia. Il secondo aspetto è di tipo culturale, ed è legato alle tradizioni di allevamento dei figli nella famiglia di origine. Il terzo aspetto è relativo all'integrazione nel paese e alla conoscenza e fiducia verso questi servizi. Infine, il quarto aspetto è di tipo pratico-logistico ed è legato alla disponibilità dei servizi, alla loro ubicazione, al costo e alle alternative informali presenti in famiglia.

Questi sono i fattori che influenzano le differenze, ma quali sono quelli che favoriscono la maggiore partecipazione al servizio? Innanzitutto un elemento importante è quello economico,

⁹⁴ *Id.*, pag.38.

⁹⁵ *Id.*, pag.39.

perciò abbassare il costo della retta per le famiglie a basso reddito potrebbe avere effetti positivi sulla frequenza. Un altro fattore potrebbe essere quello di garantire un alto livello di qualità, sottolineando la correlazione tra un buon sviluppo cognitivo, linguistico e socio-affettivo con i successi nei gradi successivi di istruzione.⁹⁶ Questo punto è importante, dato che bisogna tenere sempre presente l'obiettivo fissato, ovvero quello di ridurre l'abbandono scolastico e migliorare i risultati scolastici. Un servizio preprimario di qualità potrebbe infatti facilitare, attraverso una preparazione adeguata, il passaggio al grado d'istruzione successivo. Percorsi specifici per sostenere i bambini a rischio e le loro famiglie sono quindi utili non solo ai singoli, ma anche nel gettare le basi per un futuro migliore della comunità. Oltre al sostegno attraverso programmi specifici vengono anche pensate forme di sussidio economico per sostenere le famiglie dei bambini in difficoltà.⁹⁷

Come già anticipato all'inizio del paragrafo, vorrei riportare i risultati di alcune ricerche svolte negli Stati Uniti che dimostrano l'effetto positivo a lungo termine della partecipazione ai servizi ECEC. Per farlo faccio riferimento al saggio *"Interpreting the evidence on life cycle skill formation"*, inserito all'interno del testo *Handbook of the Economics of Education*.⁹⁸ In questo testo vengono presi in esame tre programmi in particolare, che presentano alcune differenze metodologiche, ma che sono tutti rivolti a bambini ad alto rischio, provenienti da famiglie svantaggiate. Il primo programma è il Perry Preschool, un progetto che offre un servizio part-time in cui i bambini entrano in contatto con il servizio a 4 anni e rimangono al suo interno per due. Questo esperimento ha visto coinvolti 123 individui, che sono stati seguiti fino all'età di 40 anni. Il secondo programma è l'Abecedarian program, un progetto che offre un servizio di cura a tempo pieno per un anno. I bambini in questo caso entrano nel servizio all'età di 4 mesi e proseguono fino all'età di

⁹⁶ *Id.*, pag.40.

⁹⁷ Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit.*, pag. 142.

⁹⁸ F.Cunha, J.J. Heckman, L.Lochner, D.V.Masterov, *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*, in Eric. A. Hanushek e Finis Welch, *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier B.V., 2006.

5 anni. Il campione è estratto in modalità casuale, per un numero complessivo di 111 partecipanti, che sono stati seguiti fino all'età di 21 anni. L'ultimo programma è quello del Chicago Child-Parent Centers. Si tratta di un programma part-time che si svolge durante l'anno e a tempo pieno per un mese e mezzo in estate e ha coinvolto circa 1500 bambini. Già da questa breve descrizione emergono alcune differenze, come l'età di ingresso nel programma e l'intensità.⁹⁹ Che cosa si evince da questi studi nel dettaglio? In generale il fatto che bambini provenienti da famiglie a basso reddito che hanno partecipato a questi servizi e programmi specifici abbiano migliorato i loro risultati scolastici, riducendo nel frattempo la permanenza in forme di educazione speciale e comportamenti a rischio devianza, aumentando anche la percentuale di diplomati. I tre programmi sono difficili da comparare a causa della modalità di valutazione dei risultati e della loro intensità e qualità. Gli effetti dei programmi sono osservati mettendo a confronto ragazzi che hanno frequentato questi servizi con ragazzi che invece non li hanno frequentati. Gli effetti principali dei Chicago Child-Parents Centres sono stati rilevati sulla percentuale di ragazzi che ha completato gli studi, riducendo la permanenza in forme speciali di istruzione, di ripetizione di anni scolastici e di comportamenti devianti.

Il programma Perry Preschool è quello che più di altri ha valutato l'effetto a lungo termine, continuando a seguire i partecipanti fino all'età di 40 anni. In generale quello che emerge è che i partecipanti hanno ottenuto risultati maggiori nel campo dell'istruzione, raggiungendo gradi di istruzione più elevati e riducendo il periodo trascorso in forme di educazione speciale. Ci sono state maggiori probabilità per i partecipanti di ottenere un impiego con un buon stipendio e quindi questo ha permesso di ridurre la dipendenza dai servizi.¹⁰⁰ Si riscontra una differenza tra partecipanti e non all'età di 27 anni, in cui molti partecipanti risultano sposati. Un altro aspetto

⁹⁹ *Id.*, pag.753.

¹⁰⁰ *Id.*, pag.756.

interessante evidenza una differenza di genere, per cui a 27 anni i risultati sono più favorevoli per le femmine, ma questo aspetto si ribalta al raggiungimento dei 40 anni.

Il terzo programma, l'Abecedarian program, si concentra sui primi anni di vita con l'obiettivo di rafforzare le competenze cognitive a lungo termine. Gli effetti di questo programma sono evidenti nel campo della lettura e delle competenze matematiche e permangono fino ai 21 anni (età di conclusione dell'osservazione).¹⁰¹

Ci sono anche altri studi che mettono in evidenza i risultati positivi in termini di rendimento scolastico dei servizi di ECEC. In media, nei paesi UE-28 che hanno partecipato all'indagine PISA, gli alunni che hanno frequentato l'ECEC hanno ottenuto un rendimento migliore di 35 punti rispetto a quelli che non l'hanno frequentata. Si tratta dell'equivalente di quasi un anno completo di scolarizzazione formale. È tuttavia importante precisare che la frequenza dell'ECEC sembra avere meno influenza sui risultati educativi degli studenti di 15 anni rispetto a molte altre variabili, ad esempio la condizione socioeconomica, il genere o la motivazione dello studente.¹⁰²

Come già dichiarato, i programmi di intervento di alta qualità in favore dei bambini svantaggiati hanno effetti positivi a lungo termine. Questo emerge dal confronto tra i partecipanti a questi programmi e quelli che al programma non hanno partecipato. Come già evidenziato, riguardo al programma Perry Preschool emerge che coloro che hanno avuto la possibilità di parteciparvi hanno avuto benefici in termini di carriera e minor rischio di comportamenti devianti. I costi di questo programma sono elevati, ma il ritorno a lungo termine è comunque significativo, in particolare dovuto alla riduzione della criminalità, per cui si ha una riduzione del costo anche a livello statale.

¹⁰¹ *Id.*, pag.757.

¹⁰² Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Op.cit.*, pag.69.

Generalmente gli effetti a breve termine di questi programmi sono legati ai migliori risultati scolastici, alla riduzione delle bocciature e alla maggiore percentuale di diplomati. Inoltre emerge anche una riduzione dei comportamenti devianti.

Ci sono anche programmi, soprattutto quelli che investono meno nella qualità o che risultano essere meno intensivi, in cui sono presenti effetti a breve termine positivi, ma non evidenti effetti a lungo termine. Un esempio è l'Head Start Program. Gli studiosi hanno infatti evidenziato effetti positivi a breve termine sui risultati scolastici, ma hanno notato anche che l'impatto del servizio nel tempo è stato meno forte, segno del fatto che l'amministrazione o la qualità dei gradi scolastici successivi è diminuita.¹⁰³ La differenza tra il programma Head Start e la Perry Preschool riguarda l'intensità e la durata dell'intervento, così come il livello di qualifica del personale, minore rispetto a quello di altri programmi. Nel caso della Perry Preschool l'effetto positivo è dovuto soprattutto al fatto che si propone un servizio a tempo pieno per un paio di anni e che si cerca di mantenere un contatto continuo e di coinvolgere i genitori. In questo modo l'intervento ha un'influenza positiva sia sul bambino che sui suoi genitori. Tutto questo non viene proposto nel programma Head Start: l'investimento è minore, la qualifica degli insegnanti è inferiore e non viene dedicata particolare cura al rapporto con i genitori.¹⁰⁴

Questo aspetto mette in evidenza il fatto che la qualità dei programmi sia fondamentale e che sia necessaria un'implementazione completa, che tenga conto anche delle condizioni di contesto e dell'ambiente di sviluppo del bambino. I servizi di ECEC da soli non sono sufficienti.

Gli effetti positivi di questi programmi non riguardano soltanto gli individui che ne fanno parte, ma anche i costi in termini di welfare. Nel testo di James J. Heckman, *"Policies to Foster Human Capital"* (1999) si riportano i risultati di alcuni calcoli, per cui *"if enriched early intervention programs were targeted toward high risk disadvantaged minority male youth, the substantial costs*

¹⁰³ James J. Heckman, *Policies to Foster Human Capital*, NBER Working Paper No. 7288, 1999, pag. 22.

¹⁰⁴ *Id.*, pag. 24.

of these enriched programs would be more than repaid by the expected savings in incarceration costs alone." Questo dato fa emergere anche un altro aspetto: i programmi di intervento in età prescolare hanno effetti particolarmente significativi non tanto sulle capacità cognitive e di apprendimento, quanto sulle capacità e competenze sociali ed emozionali. Sono queste infatti che influenzano il comportamento e prevengono quindi la devianza, favorendo così anche l'avvio di una carriera di successo e l'allontanamento da ambienti a rischio.¹⁰⁵

Gli studi suggeriscono che l'apprendimento genera apprendimento, perciò quanto prima si inizia a investire in termini di età tanto più saranno positivi gli effetti. L'apprendimento infatti è un processo dinamico, ed è efficace se inizia a un'età precoce e continua fino all'età adulta. Il ruolo della famiglia nella formazione delle competenze è fondamentale, perciò gli interventi che si rivolgono alla formazione dei bambini devono tenere conto anche dell'ambiente familiare per essere efficaci. Perché gli effetti sono maggiori per i bambini rispetto agli adulti? Heckam suggerisce due motivazioni: *"younger persons have a longer horizon over which to recoup the fruits of their investments and skill begets skill"*. I programmi rivolti agli adulti per il miglioramento delle loro capacità risultano molto meno efficaci rispetto agli interventi dei programmi di cura ed educazione dell'infanzia. Il ritorno economico risulta quindi maggiore quando l'investimento avviene per i ragazzi più che per gli adulti.¹⁰⁶

¹⁰⁵ *Id.*, pag.25.

¹⁰⁶ *Id.*, pag.42.

Capitolo 3. L'Emilia Romagna come regione virtuosa: politiche per l'infanzia e progetti innovativi di Educazione e Cura della Prima Infanzia

Il panorama italiano allo stato attuale si presenta piuttosto disomogeneo per quanto riguarda i servizi per la prima infanzia. Sono presenti grandi disparità in termini di numeri di strutture, tipologie e qualità del servizio tra Nord e Sud Italia. L'Italia sta attraversando anche una fase di trasformazione e riforma, a seguito della legge n. 107 del 13 luglio 2015, la così detta "Buona Scuola". A seguito della riforma sono stati presentati i decreti legislativi che forniscono gli indirizzi concreti da seguire per l'attuazione della normativa. Per quanto riguarda il tema dei servizi per l'infanzia di particolare importanza è il decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017, che si occupa di definire obiettivi e prassi del Sistema Integrato di Educazione e di Istruzione dalla nascita ai 6 anni. L'intento è quindi quello di creare un sistema non tanto unitario, quanto piuttosto continuativo, che tenga conto della delicata fase di passaggio attraversata dai bambini in questa età e che soprattutto fornisca direttive e indicazioni da seguire per tutte le regioni italiane, con l'obiettivo di rendere più omogenea la situazione a livello nazionale.

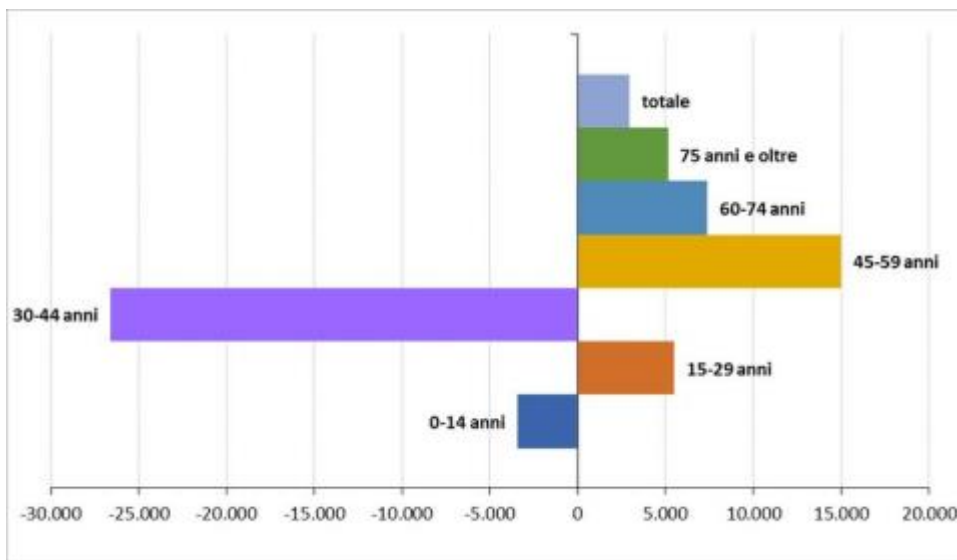
Perché dunque parlare della regione Emilia-Romagna? La regione è quella in cui si trova situato il Comune di Faenza (RA) su cui verterà il capitolo successivo di ricerca empirica. Oltre a questo, la regione rappresenta un esempio positivo e virtuoso sia a livello di programmazione sia a livello di progetti innovativi presenti sul territorio. Di seguito andrò a illustrare la situazione per quanto riguarda le politiche dell'infanzia e i progetti innovativi.

3.1. Il contesto di riferimento¹⁰⁷

¹⁰⁷ I dati riportati in questo paragrafo sono stati estrapolati dal sito della Regione Emilia-Romagna.

Al 1° gennaio 2017 la popolazione residente in Emilia-Romagna è pari a 4.457.318 persone, 2.925 in più rispetto all'anno precedente. La leggera flessione positiva è in controtendenza ai dati a livello nazionale: l'Istat, infatti, stima per il secondo anno consecutivo una diminuzione dei residenti a livello nazionale. L'aumento del numero di residenti non è dovuto all'aumento del tasso di natalità, in calo dal 2009, ma all'aumento dei residenti nella fascia di popolazione con più di 44 anni di età, come si evince dal grafico sottostante.

Popolazione residente per classi di età. Emilia-Romagna. Variazioni assolute tra 1° gennaio 2016 e 1° gennaio 2017.



Fonte: Regione Emilia-Romagna

Quanto di significativo emerge dal grafico è relativo alle fasce di età 0-14 anni e 30-44 anni. La prima fascia è quella che riflette la diminuzione del tasso di natalità, in particolare per la fascia 0-9 anni. La seconda fascia, invece, è quella che risulta in maggiore sofferenza, per cui ci sono riflessi negativi anche su altre variabili demografiche. Ad esempio, sulla natalità, poiché diminuiscono le potenziali madri proprio nell'età di più elevata espressione dei comportamenti fecondi: in Emilia-

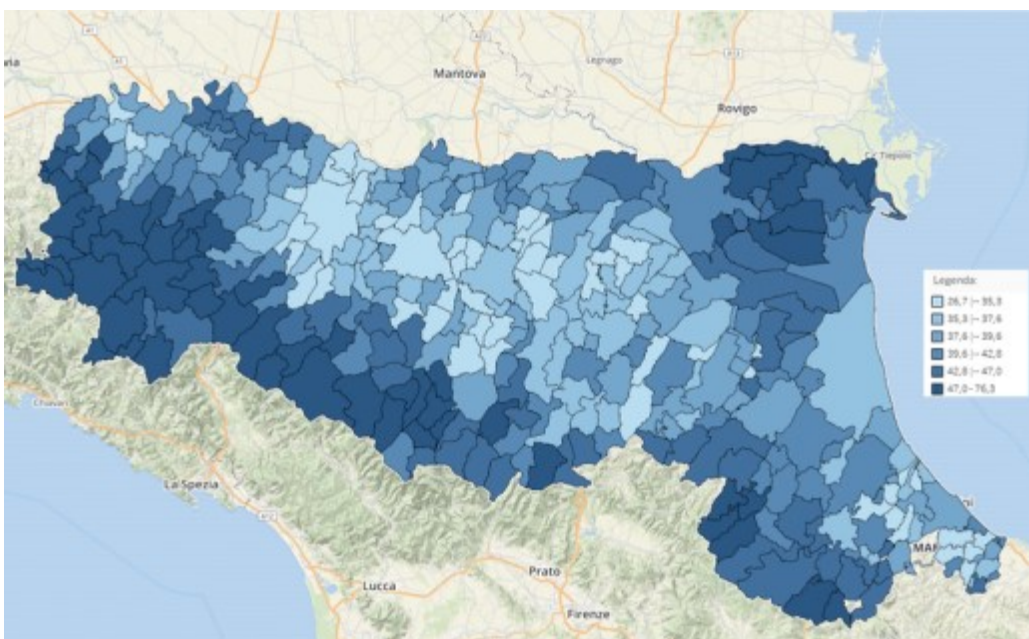
Romagna l'età media al parto è stimata in 31,6 anni e tra i 30 e i 35 anni si osservano i tassi di fecondità più elevati dell'intero periodo fecondo (15-49 anni).

L'aumento dei residenti è dovuto all'incremento dei cittadini italiani. Non hanno influenza su questo aumento i dati sui cittadini stranieri, per cui si registra una diminuzione di oltre 3000 persone rispetto all'anno precedente. Per il secondo anno consecutivo la popolazione straniera fa registrare una variazione negativa, apparentemente incongruente con l'aumento potenziale dovuto ai saldi naturale e migratorio positivi. Il potenziale di crescita viene più che compensato dalla diminuzione operata dalle acquisizioni di cittadinanza italiana. La stima è di oltre 25 mila naturalizzazioni di stranieri residenti in Emilia-Romagna, un numero superiore alla crescita stimata di circa 15 mila unità per saldo migratorio e altre 8mila per saldo naturale. La variazione negativa complessiva è infatti attribuibile ad alcuni gruppi, ad esempio marocchini e albanesi, che hanno maggiormente usufruito dell'acquisizione di cittadinanza, al punto da annullare la crescita potenziale, mentre altri continuano ad accrescere la loro consistenza. La quota di stranieri nel complesso si mantiene attorno al 12% ma tale valore viene superato in tutte le età sotto i 50 anni. Le presenze più elevate si osservano tra i giovani, 25% nella fascia 30-34 anni e 23% tra i 25-29enni, e tra i bambini in età prescolare (21%). L'analisi per luogo di nascita restituisce un'immagine completamente diversa e rileva la crescente presenza di stranieri di seconda generazione. Il 97% dei bambini stranieri di età compresa tra 0 e 2 anni residenti in Emilia-Romagna è nato in Italia. Sono nati in territorio italiano anche il 90% dei bambini stranieri tra 3 e 5 anni, quasi l'80% di quelli tra 6 e 10 anni e oltre il 55% dei ragazzi tra 11 e 13 anni.

Le famiglie in cui è presente almeno un componente straniero risultano mediamente più numerose: quelle formate da 5 o più componenti aumentano fino a rappresentare il 15% dei casi, mentre il 65% delle famiglie italiane è composto da una o due persone.

Come nella popolazione, anche nelle famiglie è più probabile trovare almeno un individuo di 65 anni o più piuttosto che un minore. Nel 38% delle famiglie è presente almeno un componente che ha superato i 65 anni, mentre solo nel 23,1% dei casi è presente almeno un minore. La presenza di componenti anziani rispecchia il grado di invecchiamento della popolazione che è maggiore nelle zone appenniniche e nei comuni del ferrarese. In queste zone la presenza di almeno un componente che ha già compiuto i 65 anni sfiora il 50% e in molti comuni questa condizione riguarda i due terzi delle famiglie.

Famiglie con almeno un componente di 65 anni o più per comune. Emilia-Romagna. 1.1.2017. % sul totale del delle famiglie



Fonte: Regione Emilia-Romagna

La mappa della presenza di famiglie con almeno un minore, qui non riportata, risulta speculare ed evidenzia una presenza maggiore della media lì dove è minore della media la presenza di famiglie con componenti anziani: l'ampia fascia di comuni attorno alla via Emilia, nella provincia di Rimini e nel distretto forlivese del Rubicone.

Questi dati sono utili per immaginare la possibile evoluzione della situazione demografica in regione, che ha conseguenze dirette anche sui servizi d'infanzia soprattutto per quanto riguarda i tassi di natalità. Di seguito andrò a illustrare i dati relativi ai servizi per l'infanzia presenti in regione.

3.2. Istituzioni scolastiche: servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia.

La regione Emilia-Romagna si è proposta negli ultimi anni di revisionare alcuni aspetti della normativa concernente i servizi per l'infanzia, ponendosi in alcuni casi come apripista a livello nazionale e comunque in linea con la normativa vigente. Fondamentale in questo senso è la L.R. n.19/2016, in cui all'art.4, comma 4 si dichiara che *“La Regione e gli enti locali, in sintonia con le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 181, lettera e) della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), promuovono e realizzano la continuità di tutti i servizi educativi per la prima infanzia con le altre agenzie educative, in particolare con la scuola dell'infanzia, con i servizi culturali, ricreativi, sanitari e sociali, secondo principi di coerenza e d'integrazione degli interventi e delle competenze.”*

Di seguito illustrerò i servizi presenti in regione, concentrandomi su quegli aspetti che più di altri sono legati al tema dell'Educazione e Cura della Prima Infanzia come principio di investimento sociale.

Servizi per la prima infanzia

La regione Emilia Romagna nel panorama italiano si presenta come una regione all'avanguardia sotto molti punti di vista, tra cui quello relativo ai servizi per la prima infanzia, la cui regolamentazione è rimandata a livello regionale dalla vigente normativa. Ne è un buon esempio la Legge regionale n. 19 del 25 novembre 2016, *“Servizi educativi per la prima infanzia.*

Abrogazione della L.R. n.1 del 10 gennaio 2000” con cui si è cercato di ridefinire il sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia, per renderlo più flessibile e diversificato, nel tentativo di rispondere ai nuovi scenari demografici e sociali, così come ai nuovi bisogni delle famiglie. In particolare, sul sito della Regione Emilia-Romagna, relativamente ai servizi per la prima infanzia, si riporta quanto segue: *“Il principale servizio educativo rimane il nido classico, con orari part-time e tempo lungo, nella sua doppia funzione formativa e di cura per i bambini e di sostegno delle famiglie. Intorno al nido, una rete di servizi più flessibili (sperimentali, domiciliari, spazio bambini, centro per bambini e famiglie) e diversificati nelle proprie modalità organizzative che vanno incontro a nuovi bisogni e alle scelte educative delle famiglie.”* Due aspetti importanti sanciti dalla L.R. n. 19/2016 sono quelli relativi alla responsabilità degli Enti pubblici e all’obbligo vaccinale come requisito di accesso ai servizi di istruzione. Il primo punto riguarda la funzione di controllo e regolazione dei servizi educativi, al fine di sostenere il perseguimento di elementi comuni in relazione a qualità pedagogica, tutela sanitaria, modalità di accesso e criteri di contribuzione delle famiglie. Il secondo aspetto riguarda l’aver assolto gli obblighi vaccinali prescritti dalla normativa vigente al fine di accedere ai servizi educativi pubblici e privati.¹⁰⁸

Dal punto di vista dell’accessibilità e della frequenza l’Emilia-Romagna ha superato gli obiettivi posti dalla Strategia di Lisbona, come numero di posti per bambini nei servizi per la prima infanzia, raggiungendo la percentuale del 35,5 %, superando così il 33% richiesto dall’UE.¹⁰⁹ I posti disponibili complessivamente sono 40.857, considerando nidi e altre strutture socio-educative. Se si pensa che i bambini in età 0-2 anni sono 114.201 significa che ci sono 35 posti ogni 100 bambini. Questo dato rappresenta l’indice di copertura a cui fa riferimento anche la Strategia di Lisbona. Mentre considerando il totale della popolazione residente di età 0-2 anni, il 29% è iscritto a un servizio per l’infanzia e questo rappresenta l’indice di presa in carico. Di questi, i bambini di origine

¹⁰⁸ <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/temi/politiche-educative/servizi-educativi-2>

¹⁰⁹ Dati riferiti all’a.s. 2014/2015.

straniera sono il 10,7% del totale. I nidi e gli altri servizi per l'infanzia sono in totale 1.214, di cui la maggior parte sono nidi d'infanzia (82,1%) e coprono il 93% dei posti disponibili. Di questi le strutture pubbliche sono 7 su 10, le restanti 3 sono strutture private, anche convenzionate.¹¹⁰

Per quanto riguarda i requisiti di accesso, nel rapporto di ricerca dell'Istituto degli Innocenti del 2011 *"Indagine sui costi di gestione, sul sistema tariffario e sui criteri di accesso dei nidi di infanzia in Emilia Romagna"* sono stati classificati i criteri utilizzati per stilare la graduatoria e l'eventuale lista di attesa. Si riporta di seguito quanto emerge dal suddetto rapporto.

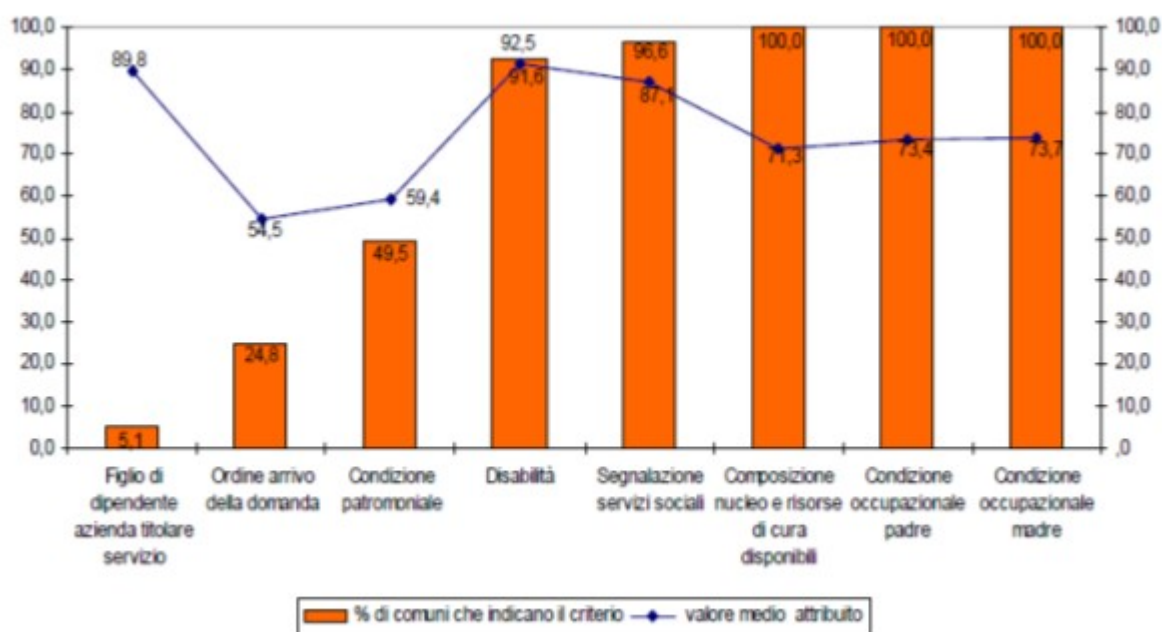
Un primo aspetto da specificare riguarda la modalità di analisi dei dati raccolti. *"L'analisi si sviluppa lungo due principali direttrici di ricerca: la diffusione dei criteri d'accesso, ovvero la frequenza relativa dei comuni che li adottano, e il punteggio medio assegnato a ciascuno di essi, calcolato riportando i punteggi – indicati dai rispondenti su scala ordinale, come già sottolineato - su un intervallo numerico che va da 25 a 100 (100=colloca al vertice; 85=molto alto; 70=alto; 55=medio; 40=basso; 25=molto basso). Le direttrici sono concettualmente separate ma legate dall'interpretazione congiunta dei risultati, necessaria per ottenere una fotografia della realtà che tenga conto sia della diffusione che dell'importanza di ciascun criterio."*¹¹¹ Quindi gli aspetti da tenere in considerazione sono fondamentalmente due: la frequenza con cui vengono adottati i criteri dai Comuni della regione e il punteggio che ciascun comune assegna a tali criteri.

Figura 1 - Criteri per la formazione della graduatoria di accesso dei nidi d'infanzia secondo la percentuale di Comuni che indicano il criterio e la media dei punteggi attribuiti a ciascun criterio.

Emilia-Romagna.

¹¹⁰ <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/temi/politiche-educative/servizi-educativi-2/mappa-interattiva-servizi-educativi-per-la-prima-infanzia-2014-2015>

¹¹¹ Istituto degli Innocenti, *Indagine sui costi di gestione, sul sistema tariffario e sui criteri di accesso dei nidi di infanzia in Emilia Romagna*, febbraio 2011, pag. 24.



Dal grafico emerge che i criteri “composizione del nucleo familiare e le risorse di cura disponibili” e “condizione occupazionale di padre e madre” sono sempre presenti nei comuni della Regione. A seguire i criteri quasi sempre presenti sono quello della “disabilità” e della “segnalazione dei servizi sociali”. Per questi ultimi due criteri i Comuni attribuiscono punteggi molto elevati, in modo da porre i bambini con tali requisiti ai vertici della graduatoria, concedendo così un ingresso prioritario ai casi più problematici. A seguire tenendo conto della frequenza di diffusione, i criteri meno frequenti sono “condizione patrimoniale della famiglia”, “ordine di arrivo della domanda” e “figlio di dipendente aziendale.”¹¹²

Per quanto riguarda l’assegnazione di punteggio ai criteri, è interessante quanto emerge riguardo i criteri di occupazione dei genitori. La distinzione in questo caso è relativa al criterio di status “occupato” e “non occupato”. Il primo ottiene un punteggio relativamente basso, il secondo invece medio alto, per cui è considerato un criterio piuttosto importante. Connesso a questo criterio è quello relativo alla composizione del nucleo familiare, per cui tra le varie tipologie quella

¹¹² *Id.*, pag. 25.

che risulta essere socialmente più debole è quella monoparentale, a cui vengono in genere attribuiti punteggi molto elevati.¹¹³

Per quanto riguarda il costo annuale per bambino presso i nidi d'infanzia si possono fare le seguenti distinzioni: il costo pro capite presso i nidi comunali a gestione diretta ammonta a € 9.547, quello nei nidi a gestione indiretta corrisponde a € 6.776, mentre i nidi non comunali hanno un costo che di solito ammonta a € 6.419. In media quindi il costo è pari a € 8.442.¹¹⁴

Qual è il costo della retta richiesta alle famiglie? Prima di procedere ad illustrare qualche dato estrapolato dal rapporto di ricerca del 2011 dell'Istituto degli Innocenti,¹¹⁵ è necessario specificare qualche distinzione. In primo luogo tra servizi pubblici e privati e in secondo luogo tra servizi a tempo pieno (aperti almeno 8-9 ore) e servizi a tempo parziale (aperti al massimo fino a 7 ore). Bisogna sottolineare che, mentre nei servizi pubblici c'è maggiore omogeneità, in quelli privati non è sempre facile classificare e far rientrare il servizio dentro indicatori precisi.

Per quanto riguarda il costo di un servizio a tempo pieno, i nidi pubblici dell'Emilia-Romagna sono caratterizzati da un valore medio dell'importo pari a 393,20€, inferiore di 22€ rispetto alla media di macroarea Nord-Est e di poco meno di 1€ rispetto a quella nazionale. Gli importi nei nidi privati sono pari a 428,40€ e sono caratterizzati da una più spiccata variabilità degli importi. Passando a considerare la modalità di frequenza a tempo parziale, per i nidi pubblici l'importo medio della retta è pari a 324,50€, contro i 375,20€ dei nidi privati. In più, questi ultimi, a causa dell'alta variabilità registrata, si caratterizzano per una maggiore disomogeneità sia rispetto ai nidi pubblici per i quali, invece, ben l'80% delle tariffe dichiarate si colloca tra 200 e 399€.¹¹⁶

¹¹³ *Id.*, pag. 26.

¹¹⁴ Slide I servizi per l'infanzia in Emilia-Romagna, 10 settembre 2014, Bologna, a cura dell'assessorato per le Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna.

¹¹⁵ Istituto degli Innocenti, *Op.cit.*, febbraio 2011.

¹¹⁶ *Id.*, pag.19.

Sono previsti dei sistemi per ridurre il peso che grava sulle famiglie, tra questi il più importante e comune è quello della retta con applicazione del reddito ISEE. Tenendo sempre presente la distinzione in base alla titolarità, questo sistema è molto più diffuso in ambito pubblico rispetto al privato (nel 93,8% dei nidi pubblici a fronte del 34,2% dei nidi privati). L'Emilia-Romagna in questo senso si colloca in una posizione di superiorità sia rispetto alle altre regioni del nord-est (superandole del 21% nel pubblico e del 14,7% nel privato) sia rispetto alla media nazionale (nel pubblico del 6,3% e nel privato del 19%).¹¹⁷ In realtà è necessario specificare che nel settore privato il criterio di abbattimento dei costi in base all'ISEE è scarsamente diffuso, perciò è difficile operare un confronto reale con il settore pubblico. La modalità di calcolo di questo sistema di solito è basata su un certo numero di fasce, che variano molto a seconda del territorio, perciò è difficile definire un modello unificato. Il Rapporto di ricerca dell'Istituto degli Innocenti (2011) già citato, suddivide i redditi in tre fasce corrispondenti a €6.000, €10.000 ed €15.000. Per le strutture con frequenza a tempo pieno la retta media corrispondente ad un reddito ISEE di €6.000 è di €127, quella relativa al reddito di €10.000 ammonta ad €183 e l'ultima, associata ad un valore ISEE pari a €15.000, è pari ad €256 – tutti valori inferiori alle medie del Nord-Est e nazionale. Nelle strutture che prevedono la frequenza a tempo parziale, le medie delle rette corrispondenti ai tre redditi campione sono €99,50 per i redditi pari a €6.000, €154 per i redditi di €10.000 e €214 per i redditi pari a €15.000 – collocandosi sostanzialmente in linea con le aree territoriali di pertinenza.¹¹⁸

Oltre al criterio di attribuzione della retta in base all'ISEE esistono anche altri criteri che vengono applicati per ridurre la retta. Tra questi i più diffusi a livello regionale sono: l'iscrizione contemporanea alla stessa struttura di uno o più fratelli, la segnalazione da parte dei Servizi Sociali, l'assenza per malattia prolungata, la frequenza ridotta (es. durante la fase di ambientamento o vacanze) e la disabilità del bambino. Come riportato nel rapporto di ricerca

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Id.*, pag.20.

dell'Istituto degli Innocenti del 2011 *“il criterio che ricorre più frequentemente, tra le strutture che dichiarano di applicare alle rette altri meccanismi di abbattimento, sconto ed agevolazione tariffaria, in Emilia Romagna come nel Nord-Est e in Italia, è l'iscrizione contemporanea di uno o più fratelli (il 66,1% delle strutture regionali che dichiarano di applicare altri meccanismi di abbattimento). La comprovata situazione di indigenza della famiglia è considerata un criterio di abbattimento da quasi metà delle strutture (il 48,5%), mentre il 16% delle stesse dichiara di applicare agevolazioni ai bambini con problemi di disabilità. Le ultime due categorie di meccanismi, in Emilia Romagna, godono di una diffusione sensibilmente più ampia rispetto al dato nazionale e della macroarea di riferimento (per il Nord-Est pari, rispettivamente, al 25% ed all' 8,6% delle strutture che dichiarano la presenza di altri meccanismi di abbattimento; per l'Italia il dato diminuisce ancora, attestandosi sul 19,3% per la situazione familiare di indigenza e sul 5% per la disabilità del bambino). In linea con le medie di macroarea e nazionali, l'assenza per malattia prolungata dà diritto ad uno sconto sulla tariffa applicata per il 24,8% dei nidi, mentre la frequenza ridotta costituisce un criterio di abbattimento per il 12,8% di essi.”*¹¹⁹

L'Emilia-Romagna si presenta dunque come una regione attenta a fornire alle famiglie un servizio di cura della prima infanzia che possa venire incontro alle loro esigenze, dal punto di vista dell'accessibilità e del costo. Questo perché le esperienze di alcune realtà e l'attenzione posta in questo ambito hanno portato a sviluppare politiche innovative in questo senso.

Scuole per l'infanzia

Allo Stato spetta la governance e la gestione normativa delle scuole dell'infanzia, attraverso il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e la sua articolazione sul territorio tramite gli Uffici Scolastici Regionali. La Regione Emilia-Romagna interviene a sostegno del sistema scolastico in

¹¹⁹ *Id.*, pag.21.

relazione alle LL.RR. 26/2001 e 12/2003. La prima disciplina gli interventi per il diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita. La seconda ha l'obiettivo di *“garantire ad ognuno, per tutta la vita e in condizioni di pari opportunità, l'accesso a tutti i gradi dell'istruzione, nonché il sostegno per il conseguimento del successo scolastico e formativo e per l'inserimento nel mondo del lavoro”*.

120

In generale, in Italia il servizio delle scuole dell'infanzia si rivolge ai bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni, senza obbligo di frequenza. I suoi obiettivi sono concorrere all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini; promuovere le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento; assicurare un'effettiva eguaglianza delle opportunità educative. Per il raggiungimento di quest'ultimo punto la regione cerca di estendere l'offerta formativa e la frequenza ad un maggior numero di bambini, di qualificare le scuole dell'infanzia e di garantire continuità educativa con i servizi per la prima infanzia.

Per quanto riguarda i numeri delle scuole dell'infanzia dell'Emilia-Romagna, nell'a.s. 2012/2013, la configurazione del sistema integrato pubblico-privato mostra alcune peculiarità, con la prevalenza di scuole non statali. Delle 1.560 scuole in Emilia-Romagna, il 46,6% è a titolarità statale e accoglie il 47,2% dei bambini, il 53,4% è a titolarità non statale con il 52,8% dei bambini.

Le scuole private paritarie rappresentano il 35,3% del totale, mentre quelle paritarie comunali il 16,9%. Le iscrizioni alla scuola dell'infanzia (statale o paritaria) sono regolate da apposita Circolare Ministeriale che viene emanata ogni anno.

Riguardo al numero degli iscritti è interessante osservare i dati dell'Istat sulla Regione Emilia-Romagna per quanto riguarda le scuole dell'infanzia. In particolare si dimostra molto interessante il dato relativo ai bambini stranieri nelle scuole dell'infanzia in rapporto al numero totale di

¹²⁰ <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/temi/politiche-educative/scuole-dellinfanzia-1>

bambini. Se il numero totale di bambini dal 2009 al 2012 è cresciuto per poi assestarsi su una cifra che oscilla di poche centinaia negli anni dal 2012 al 2014 (come si osserva nella tabella 1), il numero dei bambini stranieri è in crescita più o meno costante dal 2009 al 2014.¹²¹

Tabella 1. Scuola dell'infanzia: numero di iscritti per tipo di gestione della scuola e anno.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
pubblica	73.038	74.009	74.848	75.303	74.432	74.902
statale	50.874	52.409	53.466	54.093	54.358	55.373
non statale pubblica	22.164	21.600	21.382	21.210	20.074	19.529
privata	37.095	38.514	39.423	40.387	41.504	40.762
totale	110.133	112.523	114.271	115.690	115.936	115.664

Tabella 2. Scuola dell'infanzia: numero di iscritti stranieri per tipo di gestione della scuola e anno.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
pubblica	11.430	12.585	13.374	14.327	15.158	16.160
statale	8.690	9.689	10.363	10.998	11.728	12.548
non statale pubblica	2.740	2.896	3.011	3.329	3.430	3.612
privata	2.041	2.224	2.264	2.451	2.733	2.772
totale	13.471	14.809	15.638	16.778	17.891	18.932

Dal punto di vista degli interventi a carico della regione, in questi servizi viene meno la libertà di innovazione presente invece nei servizi per la prima infanzia. In accordo con le direttive nazionali, però, la Regione si è impegnata a sviluppare una normativa e linee guida che pongano in continuità i servizi che si occupano dei bambini in fascia di età 0-6.

3.3. Progetti innovativi

La regione Emilia-Romagna si presenta come una regione particolarmente innovativa nel panorama italiano, avendo avviato alcuni progetti come ente capofila. Al suo interno sono stati

¹²¹Fonte: <http://www.istat.it/it/emilia-romagna/dati>

ideati approcci del tutto innovativi, come il Reggio Emilia Approach e Reggiochildren, esempio studiato ed emulato a livello mondiale. Di seguito illustrerò brevemente i progetti presenti sul territorio regionale, che fungono da esempio per realtà interne ed esterne alla regione e che danno a questa regione un ruolo di punta all'interno del panorama italiano per i servizi dedicati all'Educazione e Cura della Prima Infanzia.

Reggio Emilia Approach e Reggiochildren

Il comune di Reggio Emilia rappresenta un'eccezione all'interno del panorama regionale per quanto riguarda la gestione dei nidi e delle scuole dell'infanzia. Come riportato sul sito del Comune, alla sezione dedicata ai nidi e scuole d'infanzia: *“l'esperienza dei nidi e scuole dell'infanzia comunali di Reggio Emilia ha avuto inizio nel 1963 con l'apertura della prima Scuola dell'Infanzia, seguita nel 1971 dagli Asili Nido; un'esperienza in cui è stato elaborato e attuato un progetto pedagogico e culturale che da anni costituisce un riferimento d'intensa vitalità per la città, ed è oggetto di interesse, studio e confronto da parte di insegnanti, pedagogisti, ricercatori, amministratori, personalità della politica e della cultura provenienti da tutta Italia e da ogni parte del mondo. Una esperienza educativa per i bambini dai 3 mesi ai 6 anni che si fonda sull'immagine di un bambino dotato di forti potenzialità di sviluppo e soggetto di diritti, che apprende, cresce nella relazione con gli altri”*.¹²² In questo Comune è stato infatti istituito un sistema unico per certi istituti, che si rifà al Reggio Emilia Approach, cioè *“una filosofia educativa che si fonda sull'immagine di un bambino e, in generale, di un essere umano portatori di forti potenzialità di sviluppo e soggetti di diritti, che apprendono, crescono nella relazione con gli altri”*. I tratti caratteristici di questo approccio, famoso in tutto il mondo, sono *“la partecipazione delle famiglie, il lavoro collegiale di tutto il personale, l'importanza dell'ambiente educativo, la presenza*

¹²² <http://www.scuolenidi.re.it/Sezione.jsp?titolo=Progetto+0-6&idSezione=93>

dell'atelier e della figura dell'atelierista, della cucina interna, il coordinamento pedagogico e didattico."¹²³ È quindi un progetto a tutto tondo, che si interessa di diversi aspetti, non solo quelli relativi all'ambito educativo e di cura, ma anche del personale. I principi del progetto educativo possono essere così sintetizzati: i bambini e le bambine sono attivi protagonisti dei processi di crescita; i cento linguaggi come metafora delle potenzialità dei bambini; la partecipazione; l'ascolto; l'apprendimento come processo di costruzione soggettivo e nel gruppo; la ricerca e documentazione educativa; la progettazione; l'organizzazione; l'ambiente, gli spazi e le relazioni; la formazione professionale; la valutazione.

L'organizzazione del servizio di nido e scuola dell'infanzia è piuttosto particolare. Mi preme sottolineare alcuni tratti distintivi. Un punto riguarda l'orario di lavoro settimanale del personale, per cui è prevista la compresenza di tutto il personale nella mattina, concorrendo così a dare ai bambini esperienze di qualità. Inoltre nell'orario, di 36 ore, sono comprese anche le ore di formazione professionale e di incontri con le famiglie.

Un altro aspetto importante che emerge sia nel lavoro degli operatori sia nella relazione e nel coinvolgimento delle famiglie è la collegialità.

Infine, un punto importante, che distingue questo approccio da quello di altri comuni, è dovuto al fatto che *"i servizi comunali per la fascia 0-6 anni fanno riferimento ad un unico coordinamento pedagogico-didattico, un gruppo di lavoro che elabora gli orientamenti pedagogici dei servizi, partecipa gli incontri con le famiglie utenti, svolge funzioni formative e di coordinamento rispetto a insegnanti ed operatori di nidi e scuole dell'infanzia."*¹²⁴ Questo aspetto particolare aiuta nella realizzazione della continuità e dell'integrazione dei servizi educativi e favorisce quindi l'adattamento dei bambini alle fasi educative successive.

¹²³ <http://www.reggiochildren.it/identita/reggio-approach/>

¹²⁴ <http://www.scuolenidi.re.it/Sezione.jsp?titolo=Progetto+0-6&idSezione=93>

I benefici di questo approccio sono stati presi in esame da uno studio condotto nel 2012 da un team di ricercatori dell'Università di Chicago e dell'Università di Torino coordinati J. Heckman, che ha raccolto dati per valutare gli effetti a lungo termine di questo approccio. La ricerca si è svolta attraverso un sondaggio che ha raccolto informazioni circa le caratteristiche economiche, cognitive, socio-emotive e di salute di individui in età compresa tra 50 e 6 anni, che risiedono nelle città di Reggio Emilia, Parma e Padova. Il rapporto di ricerca che ne è risultato è attualmente in fase di pubblicazione, ma alcuni risultati sono già noti. In particolare, è emerso che l'effetto più favorevole del Reggio Emilia Approach emerge confrontando le situazioni di adulti che hanno frequentato le scuole che seguono questo approccio con quelle di chi non ha frequentato alcun tipo di servizio per l'infanzia, soprattutto per quanto concerne le competenze socio-emotive e la probabilità di conseguire un diploma e di trovare lavoro. Gli effetti positivi di questo approccio non sono così significativi per le fasce di età più giovani. A riguardo sono state date alcune spiegazioni, per esempio che i programmi oggi esistenti non siano così diversi tra loro oppure che, se cinquanta anni fa il Reggio Approach rappresentava qualcosa di unico nel suo genere, al giorno d'oggi alcuni suoi tratti caratteristici siano stati presi ad esempio e si siano quindi diffusi anche in altri Comuni. Questa ricerca aveva diverse limitazioni, tra cui il fatto di non avere a disposizione indicatori appropriati a misurare alcuni tratti peculiari di questo approccio, come quello della creatività, oppure la scarsa partecipazione e la mancanza di dati relativi a persone che nel tempo si sono trasferite in altre città. Un dato che emerge con certezza da questa ricerca è che la partecipazione e l'accesso a una forma di educazione prescolare nel Nord Italia porti benefici a lungo termine.¹²⁵

Progetti di valutazione e monitoraggio

¹²⁵ P. Biroli, D. Del Boca, C. Pronzato, *A Reggio Emilia o altrove, andare all'asilo fa bene*, rivistaweb "InGenere", articolo pubblicato il 18 luglio 2017.

La Regione ha posto molta attenzione all'aspetto della valutazione nei servizi della prima infanzia, come emerge in particolare nelle linee guida *“Linee guida sperimentali per la predisposizione del Progetto pedagogico e della metodologia di valutazione nei servizi educativi per la prima infanzia”*. In questo documento vengono definiti gli obiettivi e la metodologia per l'implementazione di un sistema di valutazione come parte integrante del progetto pedagogico triennale per i servizi della prima infanzia. Oltre a questo, la Regione Emilia-Romagna è coordinatore del progetto sperimentale SINSE per la creazione e implementazione di un sistema informativo nazionale sui Servizi socio-educativi per la prima infanzia. Come sancito dal progetto esecutivo *“Il progetto nasce con la finalità di disporre di informazioni sulle prestazioni erogate dalle singole unità di offerta, pubbliche e private, presenti sul territorio in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia”*. Questo progetto nasce a seguito di un Protocollo d'Intesa stipulato tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, l'Istat e la Regione Emilia-Romagna.¹²⁶

3.4. Perché l'Emilia-Romagna è una regione virtuosa

La regione Emilia-Romagna spicca nel panorama italiano come capofila per quanto riguarda i servizi per la prima infanzia. Come già specificato è su questi servizi, quindi quelli che si rivolgono alla fascia di età 0-3 anni, che emerge maggiore disparità a livello nazionale, data l'autonomia di regolamentazione da parte di ciascuna regione.

Dai dati rilevati dal *“Monitoraggio delle Regioni e Province Autonome”* del 2014, emerge che è proprio l'Emilia-Romagna la regione italiana con il maggior numero di strutture pubbliche per i servizi della prima infanzia, con 28.388 posti disponibili distribuiti in 619 strutture. In generale l'immagine dipinta dal rapporto appena citato è quella di un'Italia spaccata a metà, con una

¹²⁶ Regione Emilia-Romagna, *“Progetto esecutivo per la realizzazione di un progetto sperimentale volto alla creazione e implementazione di un sistema informativo nazionale sui servizi socio-educativi per la prima infanzia (S.I.N.S.E) – in attuazione dei protocolli d'intesa”*, pag. 3.

maggior concentrazione di strutture pubbliche al Nord, corrispondente a circa il 56% del totale, e la restante percentuale suddivisa tra centro (25%) e meridione (19%). Questo aspetto fa sì che la media italiana che indica il numero di bambini frequentante queste strutture sia piuttosto bassa: nell'a.s. 2012/13 in Italia i bambini in età 0-2 che hanno frequentato una struttura pubblica per la prima infanzia corrispondono al 11,9% del totale. Questo dato varia tra il 24,8% dell'Emilia-Romagna e il 2% della Campania.¹²⁷ Questa informazione è importante soprattutto se si pensa all'obiettivo sancito dalla Strategia di Lisbona di creare un sistema di servizi di cura della prima infanzia che favorisca l'accesso e garantisca la frequenza ai bambini, senza distinzioni e disuguaglianze. Un sistema in cui la prevalenza delle strutture è pubblica, quindi sovvenzionata, permette in generale di mantenere un costo più accessibile per le famiglie. La scarsa presenza di strutture pubbliche e la maggiore diffusione di quelle private, come succede per esempio in Sud Italia, esclude dalla partecipazione a questi servizi quei bambini provenienti da famiglie indigenti, che decidono di ripiegare sulle risorse interne alla famiglia, precludendo così a loro la possibilità di frequentare un servizio educativo.

Dati più recenti, relativi al 2016, dimostrano che l'Emilia-Romagna è una delle regioni italiane che investe di più a favore di minori e famiglie. Lo dimostrano i 4 milioni e 100 mila euro stanziati per il 2017 per le scuole dell'infanzia paritarie, comunali e private, attraverso il documento "Programma annuale di interventi di qualificazione delle scuole dell'infanzia" approvato dalla Regione. Tale documento è in linea continuativa con la normativa vigente a livello nazionale, che con il decreto legislativo n.65/2017 si pone l'obiettivo di creare un *Sistema Integrato di educazione e di istruzione dei servizi 0-6*, e quindi un sistema che connetta i servizi educativi per la prima infanzia e le scuole d'infanzia, in funzione dell'accoglienza dei bambini presso la scuola primaria.

¹²⁷ Osservatorio Prezzi e tariffe Cittadinanzattiva, *C'è un nido? Rilevazione annuale sui costi e numero degli asili nido in Italia*, Roma, settembre 2015, pag.7.

Gli investimenti economici, le linee guida e la normativa regionale, i progetti innovativi e le percentuali elevate di frequenza dei servizi per l'infanzia rendono la regione Emilia-Romagna un'eccellenza nel panorama italiano, dimostrando la sua attenzione per la tematica dei servizi dell'infanzia.

Capitolo 4. I servizi per l'infanzia a Faenza: un esempio di Social Investment policies?

In questo capitolo esporrò i dati raccolti durante la fase di ricerca svoltasi durante il mese di maggio 2017. Tale ricerca si è svolta presso il Comune di Faenza, in provincia di Ravenna. Nella prima fase della ricerca ho individuato gli indicatori per definire la presenza o meno di politiche di social investment. In seguito mi ho intervistato ho intervistato i responsabili di alcuni servizi educativi, scelti come campione tra tutti quelli presenti sul territorio comunale.

Nel capitolo farò un inquadramento circa il contesto cittadino in cui si è svolta la ricerca, per poi procedere ad esporre i dati raccolti e i risultati emersi.

4.1. Contesto: il Comune di Faenza

Popolazione residente

Faenza¹²⁸ è un Comune della regione Emilia Romagna che si sviluppa su una superficie di 215,76 km², la cui popolazione consta di 58.836 iscritti all'anagrafe al 31/12/2016 (295 in più rispetto alla fine del 2015), di cui 28.675 maschi e 30.161 femmine. Nel 2016 si è interrotto il trend di leggera flessione manifestatosi negli ultimi tre anni ed è ripresa a crescere la popolazione faentina. Questo leggero aumento della popolazione è da attribuire prevalentemente a un forte incremento del numero degli immigrati sia italiani che stranieri, come si evince dalla tabella sottostante.

¹²⁸ I dati di seguito riportati sono stati elaborati da il Comune di Faenza - Settore Sviluppo economico e Politiche europee - Servizio Aziende comunali, Servizi pubblici e Statistica.

MOVIMENTI DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE - ANNO 2016						
	Totale residenti			di cui stranieri		
	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	Maschi	Femmine	Totale
NATI	242	227	469	56	63	119
MORTI	297	332	629	4	6	10
IMMIGRATI	915	744	1.659	506	342	848
EMIGRATI	627	577	1.204	259	229	488
Acquisto cittadinanza italiana				161	164	325
POPOLAZIONE RESIDENTE A FINE ANNO	28.675	30.161	58.836	3.417	3.564	6.981
N. FAMIGLIE *	26.054			2.464		
SALDO NATURALE	-55	-105	-160	52	57	109
SALDO MIGRATORIO E PER ALTRI MOTIVI	288	167	455	86	-51	35

MOVIMENTI DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE - ANNO 2015						
	Totale residenti			di cui stranieri		
	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	Maschi	Femmine	Totale
NATI	260	243	503	65	49	114
MORTI	335	353	688	6	3	9
IMMIGRATI	671	629	1.300	310	303	613
EMIGRATI	634	561	1.195	268	223	491
Acquisto cittadinanza italiana				139	134	273
POPOLAZIONE RESIDENTE A FINE ANNO	28.442	30.099	58.541	3.279	3.558	6.837
N. FAMIGLIE *	25.866			2.468		
SALDO NATURALE	-75	-110	-185	59	46	105
SALDO MIGRATORIO E PER ALTRI MOTIVI	37	68	105	-97	-54	-151

* nel caso di stranieri il numero di famiglie si riferisce al numero di famiglie con intestatario straniero

Analizzando i dati degli anni 2015 e 2016 si osserva che sono diminuiti sia i nati sia i deceduti, mentre sono aumentate notevolmente le immigrazioni e aumentate di poco le emigrazioni.

Si riportano di seguito alcuni indicatori demografici:

Indici Demografici \ Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indice di invecchiamento (ultra65enni)	24,25%	24,19%	24,36%	24,51%	24,50%	24,27%	24,08%	23,92%	23,71%	23,82%	23,94%	24,17%	24,42%	24,54%	24,59%
Ultra75enni	12,40%	12,36%	12,44%	12,68%	12,80%	12,76%	12,79%	12,86%	12,88%	12,79%	12,86%	13,10%	13,44%	13,60%	13,59%
Ultra85enni	3,61%	3,37%	3,33%	3,44%	3,61%	3,72%	3,89%	3,97%	4,07%	4,09%	4,13%	4,24%	4,37%	4,47%	4,54%
Indice di vecchiaia	211,24	205,39	202,08	201,57	197,12	192,58	187,00	181,98	180,04	178,26	177,72	177,76	179,66	182,17	182,97
Indice di dipendenza totale	55,59	56,17	57,26	57,90	58,57	58,40	58,62	58,88	58,44	59,18	59,76	60,67	61,33	61,33	61,35
Indice di dipendenza giovanile	17,86	18,39	18,95	19,20	19,71	19,96	20,43	20,88	20,87	21,27	21,52	21,84	21,93	21,74	21,68
Indice di dipendenza anziani	37,73	37,78	38,30	38,70	38,86	38,44	38,20	38,00	37,57	37,91	38,24	38,83	39,40	39,60	39,67
Indice di struttura della popolazione attiva	107,95	109,99	113,75	115,33	118,36	121,20	122,63	124,60	126,57	128,15	131,77	134,33	139,83	144,22	145,17
Indice di ricambio della popolazione attiva	166,19	163,96	158,39	146,84	156,08	157,51	155,82	154,59	155,93	150,25	146,21	140,63	138,83	139,11	137,86

Fonte: elaborazione di dati demografici a cura del Servizio Anagrafe, Statistica e Relazioni con il Pubblico

Preme soffermarsi su alcuni di questi dati, utili ai fini della ricerca.

L'indice di vecchiaia è il rapporto tra la popolazione in età maggiore o uguale a 65 anni e la popolazione in età inferiore o uguale a 14 anni. Nel 2016 è risultato pari a 182,97. Questo fenomeno sta a significare che l'entità della popolazione anziana è crescente rispetto a quella dei bambini e dei ragazzi residenti.

L'indice di dipendenza esprime il peso della popolazione anziana e giovane sulla popolazione in età lavorativa (nel 2016 si calcolano 61 giovani e anziani ogni 100 persone in età lavorativa). In particolare l'indice di dipendenza giovanile mostra il peso della popolazione giovane sulla popolazione in età lavorativa (nel 2016 si osservano 22 giovani ogni 100 persone in età lavorativa), l'indice di dipendenza anziani rappresenta il peso degli anziani sulla popolazione attiva (nel 2016 risultano 40 anziani ogni 100 persone in età lavorativa).

Tornando ai dati relativi alla popolazione complessiva, l'età media è pari a 46 anni: 44 per gli uomini, 47 per le donne. L'incidenza dei minorenni, in rapporto alla popolazione residente è pari al 16,05%. E' invece pari al 4,54% la percentuale dei residenti che hanno oltre 85 anni: è la percentuale più alta degli ultimi 15 anni.

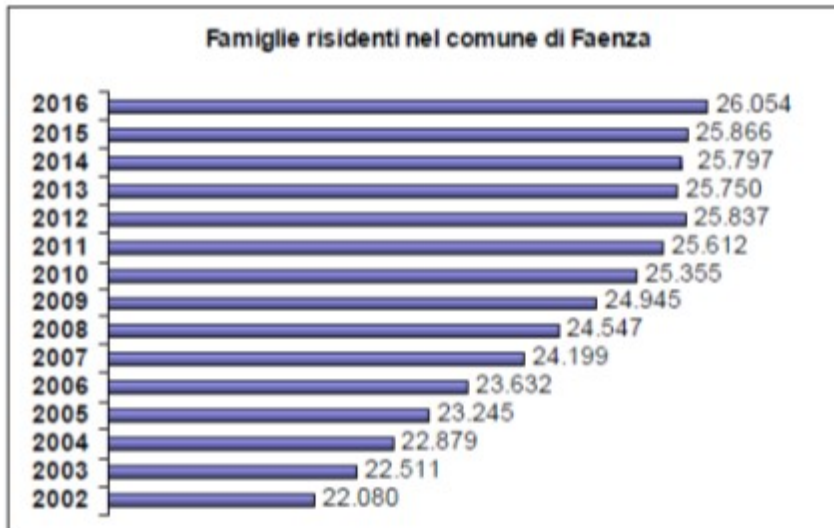
Al 31 dicembre 2015 gli stranieri residenti in città erano 6.837, mentre al 31 dicembre 2016 erano 6.981, pari all'11,87% della popolazione totale faentina.

L'età media degli stranieri è di 33 anni: 31 per gli uomini e 35 per le donne.

I cittadini stranieri nati in Italia, la cosiddetta seconda generazione, rappresentano oggi il 15,48% del totale degli stranieri residenti a Faenza.

L'incidenza dei minorenni stranieri in rapporto al totale della popolazione straniera, è pari al 22,09%.

Infine, un dato riguardante le famiglie: sono 26.054, in crescita rispetto al 2015 (25.866); il numero medio dei componenti è di 2,2. Il grafico che segue mostra l'andamento relativo a questi dati dal 2002 al 2016.



4.2. Nidi d’infanzia, scuole d’infanzia e servizi sperimentali sul territorio: le strutture

Prima di procedere ad illustrare i dati emersi dalla ricerca empirica mi sembra necessario fornire una panoramica delle strutture presenti sul territorio preso in esame, suddividendole per tipologie.

Nidi d’infanzia

Nel Comune di Faenza i nidi d’infanzia si suddividono in nidi comunali e privati convenzionati con il Comune, i cui posti vengono assegnati tramite bando comunale. Oltre a questi vi sono servizi privati che gestiscono in autonomia le iscrizioni.

I nidi comunali e privati convenzionati

I nidi comunali sono due e sono gestiti da una cooperativa locale, la *Soc. Coop. Sociale Zerocento*, entrambi dispongono di 65 posti suddivisi rispettivamente in tre sezioni presso una delle strutture e in quattro nell’altra. La differenza principale tra i nidi è l’età a partire dalla quale vengono accolti i bambini, in una struttura a partire dal terzo mese e nell’altra a partire dal dodicesimo mese di età.

I nidi privati convenzionati con il Comune sono sette e sono strutture che offrono un servizio a tempo pieno, a eccezione di una che offre un tempo part time, a scelta alternativa tra mattina e pomeriggio.

Le strutture a tempo pieno in tutto sono sei, tre delle quali sono gestite dalla *Soc. Coop. Sociale Zerocento* e tre gestite da una fondazione privata, la *Fondazione "Marri S.Umiltà"*. La cooperativa gestisce anche il servizio part-time.

Le strutture gestite dalla cooperativa *Zerocento* sono così suddivise: due di queste accolgono bambini a partire dal terzo mese di età, per un totale di 60 posti suddivisi in 4 sezioni (due da venti bambini e due da dieci), la terza accoglie un numero complessivo di 8 bambini in un'unica sezione a partire dall'anno di età. Per quanto riguarda la struttura in cui viene effettuato il servizio part-time, qui è possibile accogliere 13 bambini, sia al mattino sia al pomeriggio, di età compresa tra i tre e i trentasei mesi.

Le strutture gestite dalla Fondazione sono invece così suddivise: due strutture accolgono bambini in età compresa tra i 12 e i 36 mesi, con disponibilità rispettivamente di 55 posti suddivisi in tre sezioni presso una struttura e di 16 posti in un'unica sezione presso un'altra sede. La terza struttura ha una capacità di accoglienza fino a 60 bambini a partire dai 6 mesi di età, suddivisi in tre sezioni.

Complessivamente i posti disponibili tra nidi comunali e privati convenzionati sono 342.¹²⁹ Al momento dell'iscrizione, però, la disponibilità di posti è inferiore e varia di anno in anno a seconda del ricambio dato dai bambini che concludono il ciclo e vengono iscritti alla scuola d'infanzia. Per capire come è variata la disponibilità negli ultimi anni si rimanda alla parte successiva relativa ai dati emersi dalla ricerca empirica.

¹²⁹ Facendo riferimento a quanto indicato nell'opuscolo di presentazione delle strutture per l'anno scolastico 2017/18, reperibile al seguente link <http://www.comune.faenza.ra.it/Guida-ai-servizi/Servizi-per-l-infanzia-e-centri-ricreativi-estivi-CRE/Asilo-nido>

I servizi privati

I nidi privati convenzionati, in certi casi, hanno la disponibilità di gestire anche posti privati, oltre a quelli convenzionati con il Comune, che quindi non rientrano nel bando comunale.

Vi sono poi servizi totalmente privati. C'è un servizio privato, che si configura come servizio aziendale, che ha la possibilità di accogliere 16 bambini di età compresa tra i dodici e i trentasei mesi. Oltre a questo vi sono due piccoli gruppi educativi: entrambi offrono la disponibilità di ospitare 7 bambini di età compresa tra i dodici e i trentasei mesi. Oltre a queste possibilità vi sono i servizi educativi sperimentali, di cui si tratterà più avanti.

Scuole dell'infanzia

Nel comune di Faenza non sono presenti scuole dell'infanzia comunali: tutte le scuole dell'infanzia sono statali o paritarie a gestione privata. Esse fanno parte di un sistema integrato tra scuole statali e paritarie a gestione privata. Al di là delle specificità, tutte le scuole dell'infanzia, attraverso la progettazione didattica e il coordinamento pedagogico, offrono un sistema educativo in grado di sviluppare le potenzialità di relazione, autonomia, creatività e apprendimento dei bambini e delle bambine che le frequentano.

Al fine di assicurare parità di condizioni e massima trasparenza, i quattro Istituti comprensivi statali di Faenza disciplinano l'accesso alle proprie scuole dell'infanzia tramite un regolamento che, unitamente alle norme ministeriali, stabilisce i criteri di accesso. Il criterio che attribuisce maggiore punteggio è il criterio di natura territoriale ovvero l'appartenenza allo stradario della scuola per la quale si chiede l'iscrizione.

Le scuole dell'infanzia statali

Le strutture che gestiscono le sezioni della scuola dell'infanzia sono costituite principalmente da quattro Istituti Comprensivi, che fanno a capo per le iscrizioni, le graduatorie e il coordinamento pedagogico. Complessivamente i quattro Istituti offrono la disponibilità di accogliere 1.167 bambini nelle loro strutture, distribuiti in 42 sezioni suddivise per fasce d'età.

Le scuole dell'infanzia paritarie a gestione privata

Le scuole dell'infanzia paritarie a gestione privata, pur attenendosi alle norme che disciplinano gli ordinamenti generali dell'istruzione, hanno una loro organizzazione autonoma per quanto riguarda progetto educativo, funzionamento della scuola, orari, costi delle rette, refezione scolastica e iscrizioni.

Le scuole collocate presso il territorio del Comune di Faenza sono quattro. Oltre a queste ci sono altre strutture private nel forese, per un totale di altre quattro scuole.

Non è stato possibile raccogliere i dati relativi a posti disponibili e sezioni. Per le iscrizioni degli ultimi anni è possibile visionare la tabella seguente.

Iscrizioni ultimi anni¹³⁰

Di seguito si riportano i dati relativi alle iscrizioni alla scuola dell'infanzia statale e paritaria del Comune di Faenza in una tabella che illustra i dati relativi agli ultimi anni.

¹³⁰ COMUNE DI FAENZA Servizio Istruzione Scuola dell'Infanzia: Iscrizioni dall'a.s. 2010/2011 all'a.s. 2016/2017

COMUNE DI FAENZA

Servizio Istruzione

Scuole dell'Infanzia: Iscrizioni dall'a.s. 2010/2011 all'a.s. 2016/2017

Scuole dell'Infanzia Statali	2011/12			2012/13			2013/14			2014/15			2015/16			2016/17		
	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %
Charlot - P.za Bologna	6	168	-	7	196	16,67	8	218	11,22	9	252	15,60	9	252	0,00	9	252	0,00
Rodari - Covina	3	75	-	3	70	-6,67	3	76	8,57	3	70	-7,89	3	68	-2,86	3	68	-
Pasta - Galli	9	258	10,85	10	286	10,85	10	274	-3,15	10	262	-4,38	10	257	-1,91	10	257	-
Arcobaleno-Borgo Tuisero	1	30	3,33	1	31	3,33	1	32	3,23	1	32	0,00	1	33	3,13	1	33	0,00
Girasole Via Calzavelli	4	105	-6,67	4	105	0,00	4	105	0,00	4	101	-3,81	4	102	0,99	4	102	0,00
Giardino dei sogni - Via Laghi	8	211	9,48	9	231	9,48	9	238	3,03	9	226	-5,04	9	232	2,65	9	232	0,00
Stella Polare (Zona Bezzani)	6	173	0,58	6	174	0,58	6	174	0,00	6	170	-2,30	6	170	0,00	6	170	0,00
Totale	37	1.029	4,2	40	1.084	5,34	41	1.117	3,0	42	1.113	-0,4	42	1.114	0,1	42	1.114	0,1

Scuole dell'infanzia Paritarie	2011/12			2012/13			2013/14			2014/15			2015/16			2016/17		
	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %
Sorriso di Maria - Roda	2	31	9,68	2	34	9,68	2	30	-11,76	2	34	13,33	1	22	-35,29	1	15	-31,82
A. Bertini - Graziarolo	3	61	1,64	3	62	1,64	3	51	-17,74	3	47	-7,84	3	42	-10,64	2	37	-11,90
Don Bosco - Pieve Cesato	2	37	5,41	2	39	5,41	2	42	7,69	2	37	-11,90	2	39	5,41	2	40	2,56
Sacro Cuore - Ex Formellino	3	80	3,75	3	83	3,75	3	84	1,20	3	84	0,00	3	84	0,00	3	84	0,00
Giovanini XXIII - Morri*	3	77	25,97	4	97	25,97	4	98	1,03	4	68	-30,61	2	36	-47,06	2	36	0,00
Beata Margherita - S. Usmila	5	125	10,40	5	112	-10,40	5	99	-11,61	5	99	10,00	5	93	-6,06	6	121	30,11
Sacro Cuore - S. Aureliano	3	64	-3,13	3	62	-3,13	3	59	-4,84	3	48	-18,64	3	45	-6,25	2	41	-8,89
Giovanini XXIII - Ghidleri	3	89	0,00	3	89	0,00	3	84	-5,62	3	84	0,00	3	70	-16,67	3	75	7,14
S. Maria Prada**	1	15	-20,00	1	12	-20,00	1	10	-16,67	1	10	0,00	1	10	0,00	1	10	0,00
Totale	25	679	1,9	26	690	1,9	26	668	-3,7	25	601	-11,8	22	431	-14,0	19	413	-4,2

Totale Scuole dell'infanzia	2011/12			2012/13			2013/14			2014/15			2015/16			2016/17		
	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %	Sez	Alunni	Var %
Totale Scuole dell'infanzia	62	1.699	3,4	66	1.663	-2,1	66	1.618	-3,3	66	1.618	0,0	64	1.544	-4,6	61	1.627	0,7
Rapporto % private su totale	40,3	36,2		40,0	35,7		39,4	34,4		37,0	31,0		34,4	27,9		31,1	27,0	
Pop. residente in età di scuola mat	1.676			1.739			1.749			1.733			1.586			1.576		
% di accoglienza della popolazione in età	95,41			95,05			94,45			93,91			97,35			96,89		

Questi dati sono in linea con i risultati a livello regionale, per cui la frequentazione delle scuole dell'infanzia raggiunge una percentuale che si attesta attorno al 90% mentre la frequentazione dei servizi educativi per la prima infanzia risulta essere inferiore.

Servizi educativi sperimentali

I servizi educativi sperimentali presenti sul territorio sono tre.¹³¹

Il primo è un servizio privato che accoglie 14 bambini di età compresa tra i 12 e i 36 mesi, di cui sette con la formula nido tempo pieno o part-time e sette con orario variabile, senza pranzo.

Il secondo è un servizio privato che accoglie bambini di età compresa tra uno e sei anni di età. Complessivamente può accogliere fino a 20 bambini, di cui quindici con formula nido a tempo pieno o part-time, e cinque con orario variabile, senza pranzo.

Il terzo è un servizio privato di proprietà della *Soc. Coop. Sociale Zerocento* che offre la possibilità di accogliere 15 bambini di età compresa tra uno e cinque anni, a tempo pieno.

Tutti questi servizi propongono classi di natura eterogenea per età dei bambini.

4.3. La ricerca

La prima fase della ricerca aveva come obiettivo quello di identificare alcuni indicatori per verificare se nei servizi per l'infanzia fossero messe in atto pratiche di investimento sociale. Successivamente questi sono stati verificati presso i servizi scelti come campione.

Ho elaborato un questionario, diverso per ogni tipologia di servizio, che indaga i seguenti aspetti (le domande sono state adeguate al tipo di servizio, in base alle informazioni già a disposizione):

- Criteri di accesso e graduatorie

¹³¹ Facendo riferimento a quanto indicato nell'opuscolo di presentazione delle strutture per l'anno scolastico 2017/18, reperibile al seguente link <http://www.comune.faenza.ra.it/Guida-ai-servizi/Servizi-per-l-infanzia-e-centri-ricreativi-estivi-CRE/Asilo-nido>

- Classi (Rapporto adulto/bambini)
- Orari
- Rette e costi di iscrizione
- Formazione degli insegnanti
- Programmazione delle attività annuali
- Rapporti con le famiglia

Ho selezionato alcuni Istituti come campione a cui rivolgermi per esaminare questi aspetti per nido d'infanzia, scuola d'infanzia e servizi educativi sperimentali.

Ho contattato il Comune per quanto riguarda il nido d'infanzia statale, un nido d'infanzia privato convenzionato con il Comune, una scuola d'infanzia statale, una scuola d'infanzia paritaria e due servizi educativi sperimentali. Con ciascuno di questi servizi ho avuto un incontro di un paio di ore in cui è stato compilato il questionario da me preparato.

Ho deciso di suddividere l'esposizione dei dati facendo un focus su nido d'infanzia, scuola d'infanzia e servizio sperimentale e mettendo a confronto i risultati emersi per soggetti pubblici e privati.

Il nido d'infanzia

Mi sono rivolta all'Ufficio Infanzia del Comune che si occupa della parte relativa alle iscrizioni e alla coordinatrice pedagogica del Comune per quanto riguarda la parte relativa alla progettazione pedagogica e alla formazione delle educatrici e degli educatori. Ho poi contattato la *Soc.Coop. Sociale Zerocento*, a cui è appaltato il servizio di gestione di entrambi i nidi d'infanzia comunali, per quanto riguarda gli aspetti relativi alla relazione con i genitori, rivolgendomi in particolare alla coordinatrice pedagogica.

Per quanto riguarda il nido d'infanzia privato convenzionato con il Comune mi sono rivolta alla *Fondazione "Marri-S.Umiltà"*.

Nido d'infanzia comunale

Ogni anno il Comune pubblica il bando per l'iscrizione al nido d'infanzia, in cui viene illustrato il servizio, le modalità di presentazione della domanda, i criteri per la costituzione della graduatoria, la sua pubblicazione, le modalità di avvio e ambientamento, i criteri di calcolo delle rette e altre informazioni.

Il servizio offerto

Il calendario di apertura va dal 1° settembre al 31 luglio dell'anno successivo, con interruzione per le festività natalizie e pasquali come da calendario scolastico. Il servizio è attivo dal lunedì al venerdì, con apertura dalle 8 alle 16.30 per i nidi a tempo pieno, con possibilità di pre e post orario. Le strutture comunali offrono la disponibilità di 9 posti part-time (facendo riferimento al bando per l'anno scolastico 2017/18). Per questi posti è prevista una riduzione della retta. In ogni caso è possibile concordare una riduzione di orario della frequenza, ma senza alcuna riduzione della retta.

Il principale requisito di accesso è quello della residenza presso il Comune di Faenza e dell'età. Per esempio sono stati ammessi all'iscrizione per l'anno scolastico 2017/18 i bambini nati dal 1° gennaio 2015 al 31 marzo 2017.

Domanda di iscrizione e punteggi

Oltre ai dati anagrafici e ai dati sulla composizione della famiglia, nella domanda di iscrizione è richiesto di indicare anche la situazione lavorativa dei genitori, le condizioni socio-familiari,

eventuali condizioni di handicap o non autosufficienza e la scelta e l'ordine di preferenza tra i servizi. Inoltre, è necessario l'adempimento delle procedure di vaccinazione obbligatoria o la dichiarazione della volontà di sottoporre il bambino alle vaccinazioni in conformità a quanto previsto nella LR 19/2016.

I criteri secondo i quali viene costituita la graduatoria sono i seguenti:

a. Attività lavorativa dei genitori

- | | |
|--|----------------|
| a.1. lavoro di entrambi i genitori o di uno se nucleo familiare monoparentale | 5 punti |
| a.2. sede effettiva di lavoro fuori dal territorio del Comune di Faenza (il punteggio si applica per ogni genitore) | |
| da 15 a 40 km | 2 punti |
| da 41 a 70 km | 3 punti |
| oltre i 70 km | 4 punti |
| a.3. orario settimanale di lavoro | |
| orario lavorativo a tempo pieno (pari o superiore a 35 ore) | 4 punti |
| orario lavorativo ridotto (pari o superiore a 20 ore e inferiore a 35 ore) | 2 punti |
| a.4. nucleo familiare composto unicamente da genitori entrambi disoccupati o in cerca di prima occupazione e dai figli | 4 punti |
| a.5. nucleo monoparentale composto unicamente da un solo genitore disoccupato o in cerca di prima occupazione e dai figli | 5 punti |

b. Condizioni socio-familiari

- | | |
|--|----------------|
| b.1. assenza di uno dei genitori per decesso o mancato riconoscimento dei figli | 8 punti |
| b.2. assenza di uno dei genitori per separazione legale, divorzio | 6 punti |
| b.3. per ogni genitore non autosufficiente | 5 punti |

b.4. per ogni persona convivente non autosufficiente

3 punti

b.5. nucleo familiare composto unicamente da genitori e figli: per ogni figlio a carico convivente minore di 14 anni

2 punti

A parità di punteggio hanno diritto di precedenza per l'ammissione, nell'ordine:

- Bambini segnalati dai Servizi Sociali;
- Bambini con famiglia monoparentale;
- Bambini con fratello o sorella che già frequenta lo stesso servizio;
- Bambini presenti nella graduatoria dei servizi educativi dell'anno scolastico precedente rimasti in lista d'attesa;
- Bambini con età superiore;

Nel bando viene specificato che hanno comunque diritto di precedenza per l'ammissione i bambini con handicap o appartenenti a nuclei familiari con gravi difficoltà nei compiti di cura.

Osservando i criteri utilizzati per l'assegnazione del punteggio ci sono alcuni aspetti che possono essere messi in evidenza.

Un dato in particolare mi sembra interessante: i punti assegnati a un nucleo familiare in cui entrambi i genitori sono occupati (5 punti) sono superiori a quelli assegnati ad un nucleo in cui entrambi i genitori sono disoccupati o in cerca di lavoro (4 punti). Un altro aspetto che emerge relativo all'impiego lavorativo è quello che riguarda i nuclei monogenitoriali, ai quali sia nel caso in cui il genitore abbia un'occupazione sia nel caso in cui sia disoccupato vengono assegnati gli stessi punti (5 punti). Sembra quindi che il nido d'infanzia sia una risorsa meno accessibile per quelle famiglie che più di altre avrebbero bisogno di un luogo in cui lasciare i propri figli per poter avere il tempo di cercare un'occupazione stabile.

Il questionario

Per i nidi d'infanzia comunali mi sono rivolta al servizio competente del Comune di Faenza, parlando in particolare con la coordinatrice pedagogica del Comune e con la referente per le iscrizioni.

Di seguito riporto il questionario a loro sottoposto, creato tenendo in considerazione i dati reperibili online sul sito del Comune, per cui non sono state fatte domande specifiche (es. rette e orari del servizio):

- **Accesso e Graduatorie:** quanti sono i posti disponibili nelle varie scuole? I posti disponibili sono stati coperti tutti negli ultimi 5 anni? Se sì, quanti facenti richiesta di iscrizione rimangono in lista d'attesa? Se no, quanti posti vacanti sono rimasti dopo la pubblicazione delle graduatorie definitive? I posti vacanti sono stati coperti all'avvio dell'anno scolastico? Quanti sono i casi inseriti in graduatoria perché segnalati dal servizio sociale o perché portatori di handicap? Sarebbe possibile avere le graduatorie degli anni precedenti?
- **Formazione insegnanti:** quali sono i titoli di studio e quando sono stati conseguiti? Come funziona l'aggiornamento degli insegnanti durante l'anno e che tipo di corsi/incontri frequentano?
- **Progettazione attività annuali:** come funziona la progettazione delle attività? Vengono fatte analisi dei bisogni o seguite direttive specifiche? Quali modifiche vengono apportate da un anno all'altro?
- **Incontri con i genitori:** sono previsti momenti di confronto con i genitori nel corso dell'anno scolastico? Sono previsti riscontri sul servizio (attività, agevolazioni) da parte dei genitori?

Dati emersi

Per quanto riguarda i dati relativi alla progettazione pedagogica delle attività, alla formazione degli educatori e delle educatrici e gli incontri con i genitori le informazioni sono state raccolte a partire dal confronto con la coordinatrice pedagogica del Comune di Faenza. Le informazioni relative agli accessi e alle graduatorie, invece, sono state acquisite dal colloquio con la referente per le iscrizioni.

Per quanto riguarda il tema degli accessi e delle graduatorie è emerso che negli ultimi anni i posti disponibili all'avvio effettivo dell'anno scolastico sono stati tutti coperti e non sono state create liste d'attesa. Nella seguente tabella si sono raccolte le informazioni relative alle domande valide presentate e ai posti disponibili per anno scolastico a partire dall'a.s. 2014/15¹³².

Anno scolastico	Domande valide	Posti disponibili	Lista d'attesa al 31/12
2014-15	251	187	No
2015-16	206	196	No
2016-17	206	207	No
2017-18 ¹³³	204	193	/

Come accennato nella parte precedente di presentazione delle strutture, i nuovi posti disponibili variano di anno in anno in base al numero di bambini più grandi che passano alla scuola dell'infanzia. I posti nuovi disponibili oscillano attorno ai 190 per anno.

La spiegazione fornita riguardo la mancata formazione di liste d'attesa è che a partire dall'ultimo anno in cui questa si era creata (2014-15) erano state aumentate le sezioni. Negli anni successivi, poi, il numero delle domande presentate è calato e si attribuisce questo fenomeno in parte anche

¹³² Non è stato possibile reperire dati precedenti perché non inseriti in un sistema telematico.

¹³³ I dati relativi all'anno scolastico 2017/18 sono provvisori in quanto raccolti prima della data di chiusura dell'accettazione del posto assegnato.

al calo demografico, e soprattutto delle nascite, degli ultimi anni, come evidenziato all'inizio del capitolo. La referente ha specificato anche che la mancata formazione di liste di attesa è dovuto anche al fatto che spesso i genitori decidono di presentare domanda di iscrizione al nido d'infanzia, ma, pur essendo vincitori di un posto, in seguito scelgono di ritirare il proprio figlio senza confermare il posto, motivo per cui la graduatoria scorre e non vengono di fatto a costituirsi liste d'attesa alla fine dell'anno.

Nel 2011 è stato proposto un questionario ai genitori che hanno deciso di ritirare il proprio figlio dall'iscrizione, per indagare le motivazioni di questa scelta. In seguito ai risultati emersi è stato deciso di ridurre l'importo delle rette mensili per le famiglie. Ho avuto modo di visionare i questionari e ho estrapolato le domande più pertinenti al tema trattato da questa tesi.

QUESTIONARIO RITIRO ASILO NIDO COMUNALI

Il questionario era composto da 9 domande, le cui tematiche erano le seguenti:

1. il sesso del bambino;
2. l'età del bambino (suddivisa in quattro fasce: 3-9 mesi, 9-12 mesi, 12-24 mesi, 24-36 mesi);
3. se fosse la prima volta che chi compilava il questionario partecipava alla graduatoria comunale;
4. se la famiglia o chi compilava aveva partecipato agli open day;
5. se chi compilava riteneva utili gli open day;
6. le motivazioni del ritiro, con possibilità di indicarne più di una;
7. il costo della retta individuale, calcolato in base all'ISEE;
8. la retta ideale equamente corrispondente al costo del servizio;
9. quali scelte sono state adottate per la cura dei figli in alternativa al posto nido.

Tenendo presente l'obiettivo e gli indicatori di questa ricerca si sono prese in esame le risposte per le domande 6, 7, 8 e 9.

Complessivamente sono stati raccolti 48 questionari, di cui 10 incompleti nella compilazione, in particolare per quanto riguarda la domanda 6 e 7. I questionari non sono stati rielaborati dal Comune in formato digitale, perciò ho raccolto le risposte date sulle domande più pertinenti al tema della mia ricerca, senza la possibilità di elaborare le correlazioni tra i dati emersi.

La **domanda 6** richiedeva le "Motivazioni del ritiro" e chiedeva di indicarle scegliendole dal seguente elenco:

- il bambino è ancora piccolo;
- il bambino è già inserito in una struttura a libero mercato e non voglio interrompere il suo percorso educativo;
- sono stato assegnato ad una struttura che, pur avendola indicata, ora ritengo essermi troppo scomoda;
- sono stato assegnato ad una struttura che, pur avendola indicata, non gradisco;
- durante l'inserimento ho capito che il bambino non è ancora pronto per questa esperienza;
- il bambino si ammala sempre;
- ho avuto problemi con il gestore del servizio;
- ho avuto problemi con le/gli educatrici/tori del servizio;
- la retta è troppo onerosa rispetto alle possibilità economiche della mia famiglia;
- altro:

Complessivamente sono state indicate 53 risposte (nel questionario era possibile indicare più di una voce).

Le motivazioni indicate nei questionari sono le seguenti, riportate in ordine di frequenza:

- La voce “la retta è troppo onerosa rispetto alle possibilità economiche della mia famiglia” è stata quella più indicata di frequente, per un numero complessivo di **27 volte**;
- La seconda voce più frequente è stata “Il bambino è ancora piccolo” indicata complessivamente per **10 volte**;
- A seguire la voce “Sono stato assegnato ad una struttura che, pur avendola indicata, ora ritengo essermi troppo scomoda” scelta per **5 volte**;
- Per **2 volte** è stata indicata la voce “Il bambino è già inserito in una struttura a libero mercato e non voglio interrompere il suo percorso educativo”;
- Le seguenti voci presenti nel questionario sono state indicate **1 volta**: “sono stato assegnato ad una struttura che, pur avendola indicata, non gradisco” e “il bambino si ammala sempre”;
- A queste si aggiungono le motivazioni aggiuntive descritte alla voce “Altro”:
 - “un familiare è disponibile ad accudire il bambino”: **4 volte**
 - “sono stato assegnato a una struttura diversa da quella richiesta”: **1 volta**;
 - “nella struttura da me scelta erano previsti posti solo per lattanti e mio figlio è più grande”: **1 volta**;
 - “il servizio a pagamento privato permette di pagare per le effettive presenze del bambino”: **1 volta**;

Il fatto che la retta elevata sia stata indicata dalle famiglie come principale motivazione che ha portato al ritiro è un dato interessante, soprattutto se connesso alle risposte date alle due domande successive. Non è stato possibile effettuare un’analisi della correlazione dei dati emersi tra la domanda 6 e la domanda 7 per ciascun intervistato, perciò si riportano i dati assoluti.

La **domanda 7** chiedeva “A quanto ammonta la sua retta?”, indicando le seguenti fasce di prezzo:

- inferiore o uguale a 100 €
- tra 100 e 200 €
- tra 200 e 300 €
- tra 300 e 400 €
- tra 400 e 500 €
- tra 500 e 600 €
- non ho verificato l'ISEE

Hanno risposto a questa domanda 41 intervistati su 48, fornendo le seguenti risposte:

- inferiore o uguale a 100 €: **2 persone**
- tra 100 e 200 €: **1 persona**
- tra 200 e 300 €: **3 persone**
- tra 300 e 400 €: **2 persone**
- tra 400 e 500 €: **13 persone**
- tra 500 e 600 €: **14 persone**
- non ho verificato l'ISEE: **6 persone**

La **domanda 8** indagava l'opinione circa “Quanto ritiene possa essere una retta equamente corrispondente al costo del servizio, tenendo presente che il servizio di nido costa mediamente 9.500-10.000 € annui a bambino?” proponendo le stesse fasce di costo:

- inferiore o uguale a 100 €
- tra 100 e 200 €
- tra 200 e 300 €

- tra 300 e 400 €
- tra 400 e 500 €
- tra 500 e 600 €
- superiore a 600 €

Hanno risposto a questa domanda 35 intervistati su 48, le cui risposte sono state raggruppate in questo modo:

- inferiore o uguale a 100 €: **2 persone**
- tra 100 e 200 €: **7 persone**
- tra 200 e 300 €: **12 persone**
- tra 300 e 400 €: **10 persone**
- tra 400 e 500 €: **3 persone**
- tra 500 e 600 €: **1 persona**
- superiore a 600 €

La **domanda 9** invece si concentra sulle alternative attivate dalle famiglie, chiedendo “Quali scelte sono state adottate per la cura dei figli in sostituzione del posto nido proposto dal Comune?” fornendo le seguenti risposte:

Accudimento da parte di un genitore attraverso:

- maternità
- paternità
- scadenza del contratto di lavoro
- licenziamento
- possibilità del part-time

- cassa integrazione
- altro

Scelta di un nido privato:

- garantisce una maggiore flessibilità oraria
- è più comodo (vicinanza all'abitazione propria, dei nonni o alla sede di lavoro)
- è di maggiore qualità
- il bambino è già inserito dall'anno precedente
- altro

Altro

- nonni
- baby-sitter
- baby-parking due giorni a settimana per tre ore al giorno
- baby parking per più di due giorni a settimana per più di tre ore al giorno, con consumazione del pasto
- baby parking per tutta la settimana per più di tre ore al giorno con consumazione pasto
- altro

Le risposte a questa domanda sono state le seguenti, così distribuite:

Accudimento da parte di un genitore attraverso:

- maternità: **3 persone**
- possibilità del part-time: **7 persone**
- cassa integrazione: **1 persona**

Scelta di un nido privato:

- garantisce una maggiore flessibilità oraria: **4 persone**

- è più comodo (vicinanza all'abitazione propria, dei nonni o alla sede di lavoro): 5 persone
- è di maggiore qualità: /
- il bambino è già inserito dall'anno precedente: **1 persona**
- altro: è più economico rispetto all'asilo nido comunale: **5 persone**

Altro

- nonni: **20 persone**
- baby-sitter: **3 persone**
- baby-parking due giorni a settimana per tre ore al giorno: **6 persone**
- baby parking per più di due giorni a settimana per più di tre ore al giorno, con consumazione del pasto: **2 persone**
- baby parking per tutta la settimana per più di tre ore al giorno con consumazione pasto: **3 persone**
- altro: /

Rispetto ai dati emersi mi sembra importante sottolineare alcuni aspetti. La maggior parte delle persone che ha compilato il questionario, complessivamente 27 persone su 41 rispondenti a questa domanda, ha dichiarato di dover pagare secondo il calcolo della retta basato sull'ISEE una quota che rientra tra le fasce più elevate. Alla domanda successiva, invece, le persone hanno risposto che le fasce di rette ideali sono quelle medie, 200-300 e 300-400. Quindi tra le persone che hanno deciso di ritirare i propri figli dall'asilo nido pubblico ci sono principalmente persone la cui retta non rientrava nelle fasce più basse, ma in quelle più elevate. Sono infatti solo 2 le persone che hanno indicato la fascia *"inferiore o uguale a 100 €"* come retta dovuta.

Questo dato messo a confronto con la motivazione principale addotta per il ritiro dalla graduatoria, cioè *"la retta è troppo onerosa rispetto alle possibilità economiche della mia"*

famiglia”, indicata da ben 27 persone, aiuta a creare un quadro delle famiglie che hanno scelto di non confermare l’iscrizione: non sono famiglie che si trovano in una situazione di indigenza, come ci si potrebbe aspettare, ma famiglie con un reddito medio-alto.

A seguito del questionario, il Comune di Faenza ha deciso di stabilire nuove rette, che attualmente sono articolate in quattro livelli:

1. la tariffa di € 103,00 è fissa in presenza di un ISEE da € 0,00 a € 5.500,00;
2. la tariffa cresce da € 103,00 a € 410,00 in modo direttamente proporzionale al reddito in presenza di un ISEE da € 5.500,01 a € 21.000,00;
3. la tariffa di € 410,00 è fissa in presenza di un ISEE da € 21.000,01 a € 23.500,00;
4. la tariffa cresce da € 410,00 a € 500,00 secondo un modello di equazione della retta su due punti in presenza di un ISEE da € 23.500,01 a € 55.000,00.

Un altro aspetto interessante da sottolineare consiste nella risorsa alternativa all’asilo scelta dalla famiglia.

La più indicata è quella dei nonni, scelta da 20 persone, in linea con i dati secondo cui in Italia è ancora molto frequente la gestione dei bambini in età compresa 0-3 anni da parte della famiglia. Rispetto a quest’ultima domanda sono state indicate spesso anche voci legate all’attività lavorativa (purtroppo dai questionari non è stato possibile identificare se a compilarlo fosse la madre o il padre, in quanto non era richiesto), per esempio in 6 hanno indicato “Licenziamento” e in 7 “Possibilità di Part-time”. Questo fa capire che per diverse persone la scelta di ritirare il figlio/la figlia dalla graduatoria fosse legata alla mancanza di un’occupazione a tempo pieno da parte di uno dei genitori e la conseguente maggiore disponibilità di tempo.

Dal momento che questi dati non sono stati rielaborati e analizzati, ma è stato possibile raccogliere solo le risposte complessive fornite dagli intervistati non è stato possibile analizzare la correlazione tra i dati, perciò per esempio non è stato possibile capire la correlazione tra chi ha indicato una certa retta basata sul calcolo dell'ISEE e la soluzione alternativa all'asilo nido trovata. Il questionario relativo ai ritiri in seguito non è stato più somministrato e al momento di un'eventuale ritiro dalla graduatoria non è necessario specificare alcuna motivazione, anzi si ritiene decaduto il posto in graduatoria se non confermato. Credo sia comunque uno strumento utile per capire quali sono le alternative scelte dalle famiglie che decidono di non mandare i propri figli al nido d'infanzia.

Progettazione e formazione

Per quanto riguarda la parte relativa alla progettazione e alla formazione quello che è emerso dal colloquio con la coordinatrice pedagogica è un dato che coincide con quello di altri servizi osservati, in linea con la normativa regionale. Il confronto con la coordinatrice pedagogica è risultato importante perché a partire da questo è stato possibile poi attuare un confronto con quanto emerso dalle singole strutture. La progettazione pedagogica coordinata dal Comune per i nidi d'infanzia ha una durata triennale, a eccezione per i servizi educativi sperimentali, la cui progettazione va ripensata annualmente. Il progetto pedagogico consta della parte didattica rivolta ai bambini fruitori del servizio e una parte formativa dedicata invece agli educatori, queste due parti si integrano per avere una ricaduta concreta nel quotidiano.

Complessivamente le ore di formazione obbligatorie proposte agli educatori sono 12, che possono essere combinate in modi diversi.

Ogni anno le tematiche possono variare, tendenzialmente il numero di ore proposto dal Comune non varia. Oltre a queste ore di formazione, ci sono alcuni servizi (per esempio servizi privati o cooperative) che propongono ore di formazione interna, organizzate dagli stessi.

Per quanto riguarda l'anno scolastico 2016/17 nello specifico le proposte formative da parte del Comune per gli educatori sono state le seguenti:

- *Outdoor education* (5h): arricchire le esperienze dei bambini e valorizzare lo spazio esterno;
- *Corpo in movimento* (12h): occasione di scoperte ludiche di sé e della relazione con gli altri;
- *Prendersi cura* (2,5h): approcci culturali diversi (accoglienza e conoscenza delle culture di origine per capire i bisogni e i diversi modi di educare).
- Percorso di autoformazione attraverso lettura in autonomia presso il Centro di Documentazione di Castelbolognese.

Relazione con le famiglie

Per quanto riguarda gli incontri con le famiglie dal colloquio con la coordinatrice pedagogica della cooperativa che gestisce il servizio comunale è emerso che vengono svolti diversi incontri durante l'anno con i genitori, sia di tipo organizzativo sia di tipo restitutivo rispetto alle attività svolte. Viene fatta l'assemblea dei nuovi iscritti a metà luglio per definire le date degli inserimenti; un'altra assemblea a novembre in cui dare una restituzione degli inserimenti e presentare il progetto educativo. Una terza assemblea viene fatta alla fine dell'anno per dare una restituzione sull'anno scolastico.

Vengono svolti incontri individuali pre-inserimento e uno a metà dell'anno. Oltre a questi momenti più formali ve ne sono altri di carattere informale, come per esempio prima delle festività natalizie o alla fine dell'anno scolastico.

Nido d'infanzia privato convenzionato con il Comune

Ho scelto di intervistare il coordinatore pedagogico della *Fondazione "Marri - S.Umiltà"*, una struttura che al suo interno propone un'offerta formativa che va dal nido d'infanzia alla scuola secondaria di secondo grado, per cui offre sia un servizio di nido d'infanzia sia un servizio di scuola d'infanzia. È un servizio convenzionato con il Comune che al suo interno offre due diverse strutture di nidi d'infanzia sul territorio del Comune di Faenza e altre nel forese. Questo servizio ha a disposizione anche posti non convenzionati con il Comune, a seconda delle disponibilità.

Il questionario

Il questionario sottoposto è molto simile a quello proposto alle referenti del Comune, con l'aggiunta delle seguenti domande relative al funzionamento del servizio su cui non mi era stato possibile reperire informazioni in altro modo:

- **Classi:** Quanti sono i posti disponibili all'interno delle scuole "Sacro Cuore" e "Beata Margherita"? Qual è il rapporto insegnante/bambini? Quante classi ci sono e da quanti alunni sono composte?
- **Orari:** quali sono gli orari di funzionamento del servizio? Sono previste delle agevolazioni (es. pre o post orario) per andare incontro alle esigenze lavorative dei genitori?

Dati emersi

I risultati emersi rispetto al tema dell'accesso e delle graduatorie, essendo convenzionato con il Comune, sono pressoché uguali a quanto riferito rispetto ai nidi comunali.

I posti complessivi gestiti dalla Fondazione sono 131, di cui 55 e 16 presso le due strutture sul territorio del Comune di Faenza e 60 presso la struttura nel forese. I posti sono coperti a seguito della convenzione con il Comune. Privatamente sono iscritti circa 10 bambini. La convenzione con il Comune viene rinnovata ogni 5-7 anni e in questa si stabilisce il numero di posti convenzionati.

Le classi sono sia omogenee sia eterogenee secondo il criterio dell'età. Il rapporto numerico educatore/alunni stabilito dalla Regione viene qui rispettato. Complessivamente ci sono 24 maestre distribuite nelle varie sedi e poi ci sono le assistenti, per cui il rapporto è di 1:21 bambini. Per quanto riguarda gli orari c'è sia la possibilità del part time sia del tempo pieno. Il part time va dalle 8 alle 12.30 e il tempo pieno dalle 8 alle 16.30. Viene offerto anche il servizio di pre orario (a partire dalle 7.35) e post orario (fino alle 18) , a pagamento.

Tra i servizi privati offerti, presso la sede di S.Umiltà, c'è anche quello di uno Spazio Bimbi che offre un servizio dalle 8 alle 13, senza pasto.

Dato che tutte le sedi hanno posti convenzionati e privati c'è maggiore flessibilità per quanto riguarda gli orari, così ogni famiglia può ampliare l'orario di frequenza, mediante l'utilizzo di pacchetti da 10/20/40 ore.

Per quanto riguarda la relazione con le famiglie nel corso dell'anno sono previsti diversi momenti di incontro. Ci sono tre incontri in assemblea in cui viene raccontata l'attività del nido. Ci sono poi almeno due incontri individuali con le famiglie, prima dell'inserimento e a metà dell'anno per verificare l'andamento. Le date per l'inserimento vengono stabilite a giugno/luglio con le famiglie, ne vengono inseriti circa 3-4 alla volta. Viene fatto un piano, poi adeguato alle esigenze delle famiglie. Oltre a questi incontri formali sono previste feste in diversi momenti dell'anno, incontri di formazione con esperti esterni a partecipazione libera, laboratori con genitori e nonni. Inoltre a richiesta è possibile svolgere incontri con il coordinatore pedagogico del servizio.

Ai genitori viene somministrato un questionario di verifica a fine anno e di gradimento per l'ambientamento a dicembre, come imposto da direttiva regionale.

Le insegnanti hanno i seguenti titoli: 14 hanno il diploma magistrale, 10 la laurea in Educatore per i Servizi dell'infanzia. La formazione annuale prevede la partecipazione agli incontri organizzati dal comune per circa 12-14 ore l'anno. Oltre a queste ore, la Fondazione propone diversi incontri per i

suoi operatori, di cui alcuni aperti al pubblico. Inoltre sono previsti gruppi di riflessione guidati dal coordinatore pedagogico interno. Gli insegnanti, poi, hanno la possibilità di partecipare a incontri di formazione esterna di loro interesse, per i quali però non sono previste ore ad hoc né rimborsi spese, per cui gli insegnanti vi possono partecipare utilizzando le proprie ore di permesso a proprie spese.

Il progetto educativo viene pensato definendo gli obiettivi per fascia d'età e un filo conduttore che faccia da guida per tutto l'anno scolastico. Viene fatta una verifica a metà dell'anno a seguito della quale possono essere operate delle modifiche e una a fine anno sul progetto complessivo. Esiste un team di sezione o di sede, con il quale vengono fatti 7-8 incontri nel corso dell'anno, da cui emergono i bisogni educativi del gruppo classe ed eventuali bisogni specifici individuali.

All'interno della Fondazione, inoltre, è presente una psicologa a disposizione per consulenze.

La scuola d'infanzia

Ho scelto di rivolgermi a un Istituto Comprensivo, l'Istituto Comprensivo "Europa", che gestisce tre diverse strutture di scuole d'infanzia statale nel territorio del Comune di Faenza, e alla stessa Fondazione "Marri-S.Umiltà" di cui ho già parlato nella sezione dedicata al nido d'infanzia.

Scuola d'infanzia statale

I quattro Istituti comprensivi presenti sul territorio del Comune di Faenza che si occupano di gestire le scuole dell'infanzia hanno adottato un regolamento condiviso che stabilisce i criteri di accesso e di gestione delle graduatorie. Le domande di iscrizione infatti non sono gestite in maniera centralizzata dal Comune come nel caso dei nidi d'infanzia, ma vengono gestite dai singoli istituti.

Il criterio prioritario per l'iscrizione è la residenza, al quale sono equiparati i bambini segnalati dai Servizi Sociali. Vengono create due diverse graduatorie, una per i residenti e una per i non residenti. Nel caso di parità di punteggio viene fatto il sorteggio alla presenza delle famiglie.

Per la formazione della graduatoria residenti viene posto come primo requisito obbligatorio quello della **residenza presso il Comune di Faenza**, a seguire come secondo requisito si pongono eventuali **condizioni di natura socio-sanitaria** che mettono la famiglia in una posizione prioritaria (es. famiglie con bambini portatori di handicap o segnalati dai Servizi Sociali). A questi criteri non sono assegnati punteggi.

Gli altri criteri sono i seguenti:

Condizioni di natura territoriale:

residenti all'interno della circoscrizione dell'Istituto Comprensivo di riferimento **30 punti**

Condizioni di natura sociale o lavorativa:

1. Attività lavorativa di entrambi i genitori **15 punti**
2. Appartenenza a famiglia mono-genitoriale **15 punti**

N.B. Il punteggio di cui al punto 1 esclude il punteggio di cui al punto 2.

Condizioni di natura didattica (solo per le scuole con sezioni non omogenee):

- compiere 5 anni entro il 31/12 dell'a.s. di riferimento e non avere mai frequentato la scuola dell'infanzia **5 punti**
- compiere 4 anni entro il 31/12 dell'a.s. di riferimento e non avere mai frequentato la scuola dell'infanzia **3 punti**

Condizioni di natura familiare:

- presenza nel nucleo familiare di persona con disabilità grave accertata **10 punti**
- presenza nel nucleo familiare di altri figli oltre a quello per il quale si fa domanda:
 - o di età per cui nell'anno scolastico di riferimento è prevista l'iscrizione al nido

d'infanzia	5 punti
o di età per cui nell'anno scolastico di riferimento è prevista l'iscrizione alla scuola dell'infanzia	3 punti
- avere fratelli/sorelle iscritti allo stesso I.C. per l'a.s. a cui si riferisce l'iscrizione	4 punti
	(per ogni fratello/sorella)

La graduatoria dei non residenti viene presa in considerazione solo in caso di esaurimento di tutte le graduatorie riferite ai residenti (quindi anche quelle degli altri Istituti) e segue i seguenti criteri:

Condizione di natura territoriale e lavorativa:	
- almeno un genitore che lavora all'interno della circoscrizione scolastica dell'I.C.	10 punti
- provenienti da Comuni confinanti	5 punti
- nonni o parenti residenti all'interno della circoscrizione territoriale dell'I.C.	5 punti
Condizioni di natura sociale:	
Appartenenza a famiglia mono-genitoriale	10 punti
Condizioni di natura familiare:	
avere un fratello o una sorella iscritto allo stesso I.C. per l'a.s. a cui si riferisce l'iscrizione	4 punti
	(per ogni fratello/sorella)

Oltre a queste due graduatorie può essere stilata anche una graduatoria anticipi, cioè una graduatoria che accoglie le domande di iscrizione per i bambini che non compiono tre anni di età entro il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento, che vengono valutate solo in caso di esaurimento di tutte le graduatorie.

Per quanto riguarda la gestione delle graduatorie, una volta esaurita la graduatoria residenti ed in presenza di ulteriori posti disponibili, l'autorità scolastica informa della disponibilità di posti gli altri Istituti comprensivi in modo da comunicare agli iscritti residenti in lista di attesa la possibilità di richiedere entro dieci giorni dalla comunicazione l'iscrizione presso la scuola che ha segnalato la disponibilità.

Per quanto riguarda la graduatoria non residenti viene presa in considerazione a decorrere dal 1° settembre in caso di esaurimento di tutte le graduatorie residenti. Se e quando viene esaurita anche questa, e nel caso ci siano ancora posti disponibili, si passa alla graduatoria anticipi.

Rispetto ai criteri per l'assegnazione del punteggio in funzione del tema di questa ricerca mi preme sottolineare il fatto che nel caso in cui solo uno dei genitori sia occupato o siano entrambi disoccupati non vengono assegnati punti, non andando quindi incontro a quelle famiglie che più di altre avrebbero bisogno di un luogo in cui lasciare i propri figli per poter avere il tempo di cercare un'occupazione stabile.

Il questionario

Per quanto riguarda la fase di raccolta dati per le scuole per l'infanzia statali ho scelto di rivolgermi a un Istituto comprensivo che, come già anticipato, si occupa di gestire tre diverse strutture.

Il questionario realizzato sottoponeva le seguenti domande:

- **Accesso e Graduatorie:** rispetto ai posti disponibili, che a me risultano essere 280 tra scuola dell'infanzia "Il Panda" e sezione distaccata presso le Gulli e 28 presso la scuola dell'infanzia "Arcobaleno", sono stati coperti tutti negli ultimi 5 anni? Se sì, quanti facenti richiesta di iscrizione rimangono in lista d'attesa? Se no, quanti posti vacanti sono rimasti dopo la pubblicazione delle graduatorie definitive? I posti vacanti sono stati coperti all'avvio dell'anno

scolastico? Quanti sono i casi inseriti in graduatoria perché segnalati dal servizio sociale o perché portatori di handicap?

- **Orari:** quali sono gli orari di funzionamento del servizio? Sono previste delle agevolazioni (es. pre o post orario) per andare incontro alle esigenze lavorative dei genitori?
- **Classi:** Qual è il rapporto insegnante/bambini? Quante classi ci sono e da quanti alunni sono composte?
- **Formazione insegnanti:** quali sono i titoli di studio e quando sono stati conseguiti? Come funziona l'aggiornamento degli insegnanti durante l'anno e che tipo di corsi/incontri frequentano?
- **Incontri con le famiglie:** sono previsti e programmati incontri con i genitori durante l'anno? Sono previsti momenti di verifica sul gradimento dell'attività didattica e dei programmi svolti nel corso e alla fine dell'anno insieme ai genitori?

Dati emersi

Per quanto riguarda gli accessi e la gestione delle graduatorie il numero di posti è stato confermato. La referente ha comunicato che negli ultimi cinque anni non sono state formate liste d'attesa e che anzi nell'a.s. 2015/16 sono rimasti vacanti 15 posti, non coperti nemmeno con bambini inseriti in graduatorie di altri Istituti o tipologia. Per ogni anno scolastico sono inseriti nelle graduatorie circa tre o quattro bambini segnalati dai Servizi Sociali o portatori di handicap, che quindi godono dell'accesso prioritario.

Per quanto riguarda gli orari il servizio è attivo dalle 8.00 alle 16.00. Gli alunni possono frequentare, gratuitamente, il pre-orario in funzione dalle 7.30 alle 8.00. Dalle 16.00 alle 18.00 è disponibile, a pagamento, il servizio di post-orario.

Per quanto riguarda le classi, il numero di alunni varia, restando attorno a una media di 25 bambini per classe. Ad ogni classe sono attribuiti 2 insegnanti su posto comune oltre,

all'occorrenza, gli eventuali insegnanti di sostegno. E' in servizio anche un docente di religione per 1 ora e mezzo a settimana.

Gli insegnanti devono essere in possesso del titolo di laurea in Scienze della Formazione Primaria indirizzo Infanzia, oppure del titolo di diploma magistrale o di liceo socio-psico-pedagogico se conseguito entro l'a.s. 2001/2002.

In merito ai corsi di formazione, sono obbligatori solo i corsi inerenti la Sicurezza. Altri corsi di aggiornamento per docenti non sono obbligatori. I singoli docenti frequentano, a loro discrezione, corsi dalle tematiche varie scegliendo solitamente in base a quanto viene offerto nel territorio limitrofo. Frequentano i corsi deliberati dal collegio dei docenti svolti a scuola o in rete con altre scuole.

Per quanto riguarda il rapporto con le famiglie, gli insegnanti incontrano i genitori varie volte durante l'anno scolastico: colloquio individuale con i genitori delle sezioni prime per definire l'inserimento(mese di settembre); assemblee, colloqui individuali con i genitori nel corso dell'anno, festa di fine anno scolastico.

Scuola d'infanzia privata paritaria

Il questionario

Mi sono rivolta alla *Fondazione "Marri – S.Umiltà"* che gestisce due scuole dell'infanzia paritaria in due strutture diverse. In questo caso, oltre alle domande di cui sopra, uguali a quelle per la scuola dell'infanzia statale, sono state fatte alcune domande aggiuntive al coordinatore pedagogico riguardanti il sistema di gestione delle iscrizioni, che non segue il regolamento per le scuole statali.

Le domande sono le seguenti:

- **Requisiti di Accesso e Graduatorie(solo per scuole dell'infanzia):** in base a quali criteri vengono attribuiti i punteggi in funzione della graduatoria? Rispetto ai posti disponibili sono

stati coperti tutti negli ultimi 5 anni? Se sì, quanti facenti richiesta di iscrizione rimangono in lista d'attesa? Se no, quanti posti vacanti sono rimasti dopo la pubblicazione delle graduatorie definitive? I posti vacanti sono stati coperti all'avvio dell'anno scolastico?

- **Rette e costi di iscrizioni (solo per scuole dell'infanzia):** la retta è uguale per tutti o sono previste delle agevolazioni? Quali sono le agevolazioni previste? Cosa è compreso nella retta (pasti inclusi/esclusi, materiale)?

Dati emersi

Per quanto riguarda la disponibilità in totale i posti sono 160, distribuiti nelle varie sezioni, e di solito vengono coperti tutti. Non esistono requisiti di accesso specifici, i posti vengono assegnati in base all'ordine di presentazione della domanda e di pagamento di iscrizione. Viene comunque fatta una verifica con l'Ufficio comunale circa l'eventuale iscrizione anche a una struttura a gestione statale.

Per quanto riguarda le rette è previsto un costo di iscrizione fisso (che include il costo dei materiali, di eventuali attività extra, ecc.) e una retta mensile, pasti esclusi, in base al reddito. C'è la possibilità di usufruire di eventuali agevolazioni nel caso di fratelli iscritti nell'Istituto. Nel caso di famiglie in particolare difficoltà economica il Consiglio di Amministrazione della Fondazione si riserva il diritto di concedere sconti, valutati caso per caso.

Per quanto riguarda gli orari, il servizio è attivo dalle 8 alle 16.30, con possibilità di pre orario dalle 7.35 e post orario fino alle 18.00 (entrambi questi servizi aggiuntivi sono a pagamento).

Le sezioni di materna sono in totale otto, di cui sei presso la scuola Beata Margherita a S. Umiltà e due presso la scuola Sacro Cuore a S. Antonino. In ogni classe possono essere accolti fino a un massimo di 28 bambini. Le classi sono sezioni omogenee per età presso la struttura Beata Margherita ed eterogenee presso la struttura Sacro Cuore. Sono previsti tre insegnanti su due sezioni, a cui sono affiancati per qualche ora alla settimana degli specialisti (insegnanti di musica,

educazione motoria, inglese, atelier). A questi si affianca un assistente che si occupa, per esempio, di accompagnare i bambini in bagno, a pranzo, o per altri bisogni di questo tipo.

Le insegnanti in tutto sono dodici, di cui cinque con il diploma magistrale (precedente al 2001/2002), quattro con laurea in Scienze dell'Educazione e tre con laurea in Scienze della Formazione Primaria indirizzo Infanzia.

Per quanto riguarda la formazione, la Fondazione fa corsi secondo il principio del curriculum verticale, quindi sono tenuti a partecipare tutti gli insegnanti dell'Istituto, di ogni ordine e grado. Sono circa 20 ore di formazione all'anno, a partire da un incontro iniziale collettivo i cui contenuti sono poi ridiscussi all'interno dei singoli collegi. Gli insegnanti di religione fanno altre 7-8 ore di formazione all'esterno. Ciascun insegnante poi può fare ore di formazione all'esterno. Vi è poi un progetto in rete con le altre scuole dell'infanzia che affronta tematiche diverse, per circa 6 ore.

Per quanto riguarda la progettazione si fa riferimento alle linee guida ministeriali e si tengono a mente i campi di esperienza. Viene definito un tema valido per l'anno scolastico e i programmi sono costruiti divisi per età in parallelo, anche se c'è una condivisione delle attività tra gli educatori del nido e quelli della scuola dell'infanzia. Gli obiettivi vengono definiti in base all'età dei bambini. Vengono fatte verifiche a metà e fine anno ed eventualmente vengono fatte modifiche in seguito alle verifiche.

Per quanto riguarda la relazione con le famiglie, i genitori sono invitati a partecipare a un incontro di formazione fatto all'inizio dell'anno scolastico, a cui vengono invitati relatori esterni. Vengono fatte 2 assemblee annuali per i nuovi inseriti e una per tutti in cui viene presentata la progettazione di sezione. Vengono poi fatti due colloqui individuali nel corso dell'anno e un incontro di verifica per sezione alla fine dell'anno. Oltre a questi momenti si svolgono le feste nel corso dell'anno (accoglienza, Natale, fine anno). Si svolgono anche dei laboratori con i genitori e i

nonni, per esempio si offre la possibilità di trascorrere qualche ora a scuola nella sezione dei propri figli.

I servizi educativi sperimentali

Ho scelto di entrare in contatto con due servizi sperimentali presenti sul territorio del Comune di Faenza perché credo che possano fornire informazioni per avere un quadro più completo circa le proposte di servizi offerti alle famiglie, come alternativa ai servizi pubblici e convenzionati, ma anche ai servizi privati più tradizionali.

Il primo servizio si chiama *“La casetta di Zenzy”*. La struttura è nata nel 2015 come servizio educativo sperimentale, in precedenza le titolari gestivano un baby-parking. Oltre al servizio educativo la struttura offre anche altri servizi: laboratori pomeridiani, spazio per corsi pre parto, corsi di igiene dentale, corso di primo soccorso, baby sitting a domicilio a richiesta, taxi a domicilio a richiesta. In questo caso ho avuto modo di parlare con la pedagoga del servizio.

La seconda struttura si chiama *“Il Piccolo Principe”* e nasce originariamente come piccolo gruppo educativo pomeridiano, successivamente allo svolgimento di alcuni lavori di ampliamento dell’area esterna si è scelto di trasformarlo in un servizio educativo sperimentale, anche in seguito alle richieste dei genitori, che è diventato attivo a tutti gli effetti nell’a.s. 2016/17. Il servizio è di proprietà della *Soc. Coop. Sociale Zerocento*, ente gestore di altre strutture per la prima infanzia convenzionate con il Comune e gestore degli nidi d’infanzia comunali. In questo caso ho avuto modo di parlare con la coordinatrice pedagogica della Cooperativa, che segue questo come altri servizi della stessa.

Il questionario

Rispetto alla raccolta dati in questo caso è stato fatto un questionario ad hoc, che in buona parte rispecchia quello somministrato ad altri servizi.

- **Criteri di accesso:** quanti sono i posti disponibili e quali sono i criteri di accesso? Viene redatta una graduatoria ed una eventuale lista di attesa? I posti disponibili vengono tutti coperti? Se sì, quanti facenti richiesta di iscrizione rimangono in lista d'attesa?
- **Orari:** quali sono gli orari di funzionamento del servizio? Sono previste delle agevolazioni (es. pre o post orario) per andare incontro alle esigenze lavorative dei genitori?
- **Classi:** Quante classi ci sono e da quanti alunni sono composte? Qual è il rapporto insegnante/bambini?
- **Rette e costi di iscrizioni:** la retta è uguale per tutti o sono previste delle agevolazioni? Quali sono le agevolazioni previste? Cosa è compreso nella retta (pasti inclusi/esclusi, materiale)?
- **Formazione insegnanti:** quali sono i titoli di studio e quando sono stati conseguiti? Come funziona l'aggiornamento degli insegnanti durante l'anno e che tipo di corsi/incontri frequentano?
- **Programmi:** come avviene la stesura del programma di attività annuali? Vengono fatte delle variazioni da un anno all'altro, eventualmente in base a indicazioni o individuazione di bisogni? Come vengono individuati i bisogni?
- **Incontri con le famiglie:** sono previsti e programmati incontri con i genitori durante l'anno? Sono previsti momenti di verifica sul gradimento dell'attività didattica e dei programmi svolti nel corso e alla fine dell'anno insieme ai genitori?

La casetta di Zenzy

Il servizio

Per quanto riguarda il servizio offerto questo è attivo da settembre a giugno. Nei mesi di luglio e agosto è attivo il centro estivo. La struttura è chiusa durante le festività nazionali ed eventuali ponti o altre chiusure vengono fissate in un calendario stabilito a inizio anno.

Dati emersi

Per quanto riguarda i criteri di accesso, l'unico requisito è l'età, che deve essere superiore ai 12 mesi, dato che la struttura non è dotata di cucina interna. È una struttura recente, avviata nel 2015 come servizio educativo sperimentale, perciò non è ancora successo di dover rifiutare delle domande. Gli inserimenti vengono fatti durante tutto l'anno.

La struttura può contenere al massimo 20 bambini in compresenza, gli iscritti possono essere fino a 27-28, perché alcuni di questi frequentano in modo discontinuo (part time o solo alcuni giorni a settimana).

Il rapporto tra educatore e bambini è 1:7. La classe è eterogenea, perché composta da bambini di età diversa, compresa tra uno e sei anni.

L'orario di apertura va dalle 8 alle 16.30, con possibilità di pre-orario dalle 7 e post-orario fino alle 18.30, pagando una quota extra a parte, senza la necessità di raggiungere un numero minimo per attivare il servizio.

Per quanto riguarda i costi, è prevista una quota di iscrizione per anno scolastico di circa 100 euro, che comprende l'assicurazione e i materiali, mentre eventuali altre spese (es. gite) sono pagate all'occasione. Oltre alla quota di iscrizione è prevista una retta mensile e flessibile a seconda del caso. Ai genitori, inoltre, viene richiesto di fornire certi materiali (lenzuola, pannolini, fazzoletti, cambi).

Ci sono diverse opzioni possibili:

- retta full time per tutta la giornata;
- retta part time per la mattina o il pomeriggio (quest'ultimo non è stato mai richiesto);

- retta per la scuola dell'infanzia;
- retta definita ad hoc per chi frequenta in maniera discontinua (2-3 gg a settimana).

C'è la possibilità di avere delle agevolazioni per eventuali fratelli iscritti al servizio e riduzioni della quota nel caso di assenze continuative per almeno due settimane per malattia giustificata. Il pasto viene pagato a parte alla fine del mese in base al consumo effettivo. C'è una certa flessibilità in base alla disponibilità di posti per venire incontro alle esigenze dei genitori.

Il servizio è portato avanti da quattro operatrici che rivestono i seguenti ruoli:

- La responsabile amministrativa, socia e proprietaria, che è anche collaboratrice educativa (perché non ha la laurea richiesta);
- Responsabile del servizio educativo, socia e proprietaria;
- Educatrice e pedagoga;
- Maestra con diploma magistrale conseguito precedentemente il 2001/2002.

La compresenza è di tre al mattino e due al pomeriggio. Oltre a loro ci sono delle assistenti presenti in alcuni momenti specifici, per esempio durante il riposo pomeridiano.

Per quanto riguarda la formazione annuale vengono svolte le seguenti attività:

- 12h di formazione proposta dalla coordinatrice pedagogica del Comune (a esclusione della responsabile amministrativa);
- Ore extra su argomenti di interesse personale, anche non retribuite o riconosciute dall'ente.

Per quanto riguarda la progettazione delle attività, essendo un servizio educativo sperimentale, il progetto pedagogico viene fatto ogni anno, invece che ogni tre anni, secondo indicazione di legge.

A fine anno viene consegnata una relazione alla coordinatrice pedagogica comunale in cui si descrive cosa si è fatto.

Il progetto educativo viene redatto seguendo le linee guida del MIUR del 2012. Ogni anno viene definito un tema su cui declinare le attività, mentre le attività strutturali vengono ripetute da un anno all'altro per fascia d'età. Ogni mese viene fatta un'equipe con verifica delle attività svolte e redatto un verbale di questi incontri. Oltre a questo ci sono confronti informali quotidiani, ma non viene fatta una valutazione strutturata frequente delle attività. Alla fine dell'anno vengono ripresi i verbali e fatto un bilancio complessivo dell'anno, anche attraverso la compilazione di un questionario di autovalutazione. Non è previsto durante l'anno un aggiustamento delle attività in base all'andamento e ai bambini, le attività vengono modificate e ricalibrate da un anno all'altro. La relazione con le famiglie è ritenuta un aspetto fondamentale, perciò si cerca di mantenere una buona collaborazione e comunicazione con le stesse, sollecitandole a partecipare alle attività del servizio.

I momenti di incontro formale con le famiglie sono i seguenti:

- due incontri in forma di assemblea all'inizio e alla fine dell'anno;
- due incontri individuali, uno prima dell'inizio dell'anno per definire le modalità di inserimento e uno alla fine dell'anno per dare una restituzione, attraverso la scheda di feedback.

Oltre a questi incontri sono previste le feste di Natale e fine anno, la festa dei nonni, gite a cui possono partecipare le famiglie, attività in cui vengono invitati i genitori in orario di servizio per qualche ora (per esempio per presentare il proprio mestiere).

Ai genitori viene richiesta una valutazione attraverso la compilazione di un questionario anonimo alla fine dell'anno per avere un riscontro sulle attività e l'andamento dell'anno. Tali questionari vengono poi rielaborati e viene dato un feedback ai genitori con una scheda individuale.

Rispetto alla tipologia di utenti è stato sottolineato che le famiglie sono tutte italiane o di terza generazione o composte da coppie miste.

Il Piccolo Principe

Il servizio

Il servizio si rivolge a bambini da 1 a 5 anni e può accogliere un massimo di 15 bambini, rispettando il minimo di 3 bambini in fascia nido o materna. La struttura potrebbe accogliere fino a 23 bambini. Essendo un servizio nuovo sul territorio, è infatti attivo come servizio educativo sperimentale a partire dall'anno scolastico 2016/17, per quest'anno sono stati coperti tutti i posti disponibili, quindi non si è creata nessuna lista d'attesa.

Il servizio è attivo dal 1 settembre al 31 luglio. Oltre al servizio educativo sperimentale vengono offerti altri servizi aggiuntivi: l'apertura per Pasqua, Natale e i primi 15 giorni di agosto, se sono pervenute almeno 10 domande da tutti i servizi in gestione della *Soc. Coop. Sociale Zerocento*, poi vengono localizzati in un unico luogo.

Dati emersi

Per quanto riguarda gli orari vengono offerte due diverse possibilità:

- il tempo continuativo su cinque giorni a settimana;
- il tempo part-time su cinque giorni a settimana;
- la flessibilità su tre giorni a settimana disponibile solo per i bambini in età nido, per una scelta educativa.

L'orario di apertura va dalle 8 alle 16.30 per chi frequenta il tempo continuativo, per il part time dalle 8 alle 14. C'è la possibilità di usufruire del pre-orario dalle 7.30, mentre non c'è il post orario.

Eventualmente due giorni a settimana dalle 16.30 alle 18.30 è attivo il centro giochi.

Per quanto riguarda la retta, questa varia a seconda della fascia d'età (nido o materna) e a seconda del tipo di frequenza: part-time, tempo pieno e flessibilità. Le rette vengono definite anche in base a quanto stabilito dalla Regione e dal nucleo di valutazione regionale.

Ci sono due educatrici, una con laurea in Educatore dei Servizi per l'Infanzia e una con Laurea in Scienze della Formazione indirizzo Infanzia, entrambe con esperienza.

Per quanto riguarda la formazione nell'anno 2015/16, quando ancora il servizio non era attivo come servizio educativo sperimentale, ma solo come piccolo gruppo educativo e spazio giochi, gli educatori e la coordinatrice pedagogica hanno fatto molta formazione, visitando altri servizi sperimentali regionali (es. Reggiochildren). Per quanto riguarda la formazione annuale viene fatta quella proposta dal Comune (12 h), oltre alla formazione interna alla cooperativa, rivolta a tutti gli operatori dei servizi per l'infanzia nel territorio comunale e provinciale (12 h). Oltre a ciò viene seguita la formazione per la sicurezza sul lavoro, di primo soccorso, HCCP, ecc.

Per quanto riguarda il progetto pedagogico, essendo un servizio sperimentale, questo deve essere rinnovato ogni anno. In generale l'approccio scelto dalla struttura è quello del connubio tra natura e tecnologia digitale, come mezzo e strumento attraverso cui rileggere la realtà.

Il progetto pedagogico è calibrato sui bisogni dei bambini, mantenendo come principio guida il senso di comunità e di appartenenza. Per questo è importante il coinvolgimento del genitore e la sua co-partecipazione alle attività. L'effetto di questa alleanza tra educatori e famiglie, genitori in primis, è un maggior senso di fiducia, protezione e continuità tra un ambiente e l'altro.

Le attività si svolgono insieme, sia grandi che piccoli, con alcune differenze. Per esempio i più grandi vengono coinvolti anche nella preparazione del materiale, ai più piccoli viene fornito già pronto. Il principio seguito ogni volta che viene introdotto un nuovo argomento è quello di partire da quello che loro già conoscono, non imporre o calare dall'alto una conoscenza, ma costruirla insieme a loro.

Per quanto riguarda la relazione con le famiglie, ci sono diversi momenti di incontro nel corso dell'anno:

- tre open day nel corso dell'anno, in cui si incontrano i potenziali utenti. Il periodo di iscrizione è allineato con quello del servizio comunale, pur mantenendo la possibilità di iscriversi durante tutto il corso dell'anno, dando come limite ultimo febbraio/marzo.
- assemblea dei nuovi iscritti a metà luglio per definire le date degli inserimenti e un'altra assemblea a novembre in cui dare una restituzione degli inserimenti e presentare il progetto educativo. Una terza assemblea viene fatta alla fine dell'anno per dare una restituzione sull'anno scolastico.
- Un incontro individuale prima dell'inserimento e uno a metà dell'anno. C'è la possibilità, poi, di richiedere ulteriori colloqui con le educatrici.

A disposizione delle famiglie e su richiesta viene fornito un servizio di consulenza pedagogica individuale e gratuita.

Oltre a questi momenti formali sono previsti altri momenti informali nel corso dell'anno come le feste di Natale, di fine anno, ecc. o momenti ludici e di socializzazione tra bambini e con i genitori.

Alla fine dell'anno viene somministrato un questionario anonimo ai genitori per valutare il servizio.

4.4. Pubblico e privato a confronto

Ho scelto di riflettere sulle differenze tra tipo di servizio offerto, concentrandomi sulle differenze tra pubblico e privato.

La principale differenza tra i due servizi riguarda il costo della retta. Per quanto riguarda il nido d'infanzia nel servizio pubblico viene calcolata in base all'ISEE, in quello privato invece ha un costo fisso. Per chi ha un ISEE elevato, considerando le strutture esaminate, potrebbe risultare più conveniente una struttura privata rispetto a una pubblica. Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, la situazione è differente: il servizio pubblico, oltre a un contributo per materiali e attività e gli eventuali pasti, non richiede altre spese da parte delle famiglie. I servizi privati a cui mi

sono rivolta, e in generale tutti quelli presenti sul territorio, prevedono un costo di iscrizione annuale, una retta mensile fissa e il costo dei pasti.

Rispetto a orari, insegnanti, formazione e relazione con le famiglie, i servizi pubblici o convenzionati con il Comune, sia come nido d'infanzia sia come scuola dell'infanzia, offrono servizi molto simili. Una differenza da sottolineare in funzione del tema di questa ricerca riguarda i servizi extra offerti dalle strutture private: oltre al servizio di cura presso nido e scuola dell'infanzia, infatti, vengono proposti altri servizi, che variano da attività laboratoriali e ludiche per i bambini a incontri di formazione e socializzazione rivolti ai genitori e alle famiglie. Tutto questo ovviamente prevede un costo ulteriore.

In generale, quello che emerge è una maggiore flessibilità da parte dei servizi privati nella gestione della relazione con le famiglie, delle proposte alle stesse, delle rette e degli orari. La maggiore flessibilità di organizzazione del servizio potrebbe rappresentare un punto a favore per le famiglie nella scelta della scuola, ma il prezzo elevato rende il servizio esclusivo.

L'accesso al servizio pubblico presso il nido d'infanzia negli ultimi anni sembra essere garantito a molti di quelli che ne fanno richiesta, data la mancata formazione di liste di attesa. Non è possibile affermare che tutti quelli che ne fanno richiesta ricevano il posto, dal momento che dai dati emerge che un certo numero di persone ritira la propria iscrizione, per motivi che sono principalmente dovuti al costo eccessivo e all'organizzazione del servizio. Per quanto riguarda la scuola d'infanzia pubblica la situazione non si discosta molto da quella dei servizi 0-3 anni, in quanto anche qui non sono venute a costituirsi liste di attesa negli ultimi anni, perciò non ci sono esclusi.

Quello che è evidente è che c'è una forte discrepanza numerica tra il numero di iscritti al nido d'infanzia, che si aggira attorno ai 200, e il numero di iscritti alla scuola d'infanzia, che si attesta attorno ai 1.500. Questi dati sono in linea con altri dati a livello nazionale, che confermano la

scelta di molte famiglie italiane di appoggiarsi a famigliari o altri servizi privati più flessibili per i bambini in età 0-3 anni.

Rimane inesplorata la questione della qualità del servizio offerto dal punto di vista didattico ed educativo e il confronto tra servizio pubblico e privato su questo aspetto.

4.5. Conclusioni

Il titolo di questo capitolo si pone la domanda se il Comune di Faenza mostra elementi che possono essere riconducibili alle politiche e pratiche di social investment nel campo della Early Child Education and Care.

Gli indicatori che ho considerato hanno riguardato in particolare la dimensione dell'accessibilità del servizio cercando anche di rilevare se i criteri garantiscano effettivamente l'accesso a chi più di altri potrebbe trarre significativi benefici dalla frequenza ai servizi della prima infanzia, ovvero i bambini che provengono da famiglie economicamente e culturalmente svantaggiate o in cui uno o entrambi i genitori sono disoccupati. Oltre a questi ho considerato un paio di indicatori che si usano per valutare la qualità del servizio, in particolare la formazione degli insegnanti ed educatori a contatto con i bambini e la relazione con le famiglie.

Per quanto riguarda l'accessibilità ai servizi per l'infanzia, le distinzioni da fare riguardano la tipologia di servizio e la fascia di età a cui si rivolgono. L'accesso ai servizi per la prima infanzia (0-3) pubblici è regolato da un graduatoria che viene formata in base al punteggio ottenuto nella domanda. In questo caso viene data la priorità di accesso ai bambini con disabilità o segnalati dai servizi sociali, ma ci sono alcuni casi in cui non sempre i bambini socio-economicamente svantaggiati sono favoriti. Ne è un esempio il fatto che a un nucleo familiare composto da due genitori entrambi occupati venga assegnato un punteggio maggiore rispetto a un nucleo familiare in cui uno o entrambi i genitori sono disoccupati/in cerca di lavoro. Questa scelta non può

considerarsi un segnale di investimento sociale verso le famiglie più svantaggiate. Questo fatto emerge anche in altre ricerche che hanno analizzato i criteri di accesso, come riportato nel testo *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano: "oltre alle situazioni di grave svantaggio, si «premiano» innanzitutto le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano a tempo pieno e indeterminato. Invece, le famiglie che intrattengono con il mercato del lavoro rapporti a tempo parziale o di natura flessibile, così come le famiglie in cui uno dei due genitori è disoccupato o inattivo, sono poco considerate. Il sistema di accesso, in questo modo, è congegnato per favorire intrecci famiglia-lavoro «tradizionali», ma sempre meno diffusi, e per sostenere la conciliazione delle madri che già lavorano e non l'attivazione delle madri che non hanno rapporti col mercato del lavoro. Ciò non solo può accrescere le disuguaglianze sociali, attraverso il sostegno a famiglie «forti» perché ben inserite nel mercato del lavoro, ma anche mancare l'obiettivo di accrescere l'occupazione femminile.*¹³⁴ Questo effetto è quello che viene definito in letteratura "effetto San Matteo", secondo cui l'accesso al servizio è più facile per quelle famiglie che posseggono certi requisiti a discapito di quelle che non li hanno.

La disoccupazione di uno o entrambi i genitori potrebbe portare le famiglie a scegliere di non iscrivere i figli ai servizi per l'infanzia, privandoli di stimoli educativi. Questo perché il costo dei servizi, pur essendo calcolato in base all'ISEE e perciò suddiviso in fasce in base al reddito, incide molto sul bilancio familiare e questo può portare i genitori a scegliere di prendersi cura dei figli in autonomia, magari rinunciando a cercare lavoro.

Il tema dei costi non influisce invece sull'accessibilità presso le scuole dell'infanzia, perché gratuite, salvo l'eventuale costo del pasto.

I servizi privati, sia nidi d'infanzia sia servizi educativi sperimentali, non tengono conto dell'ISEE per calcolare la retta, ma questa viene stabilita a priori. Allo stesso modo l'accesso non è regolato

¹³⁴ S.Cerea, M.Giannone, A.Salvati, T.Sauris, *Op.Cit.*, pag. 92.

tramite una graduatoria, ma fa fede l'ordine di presentazione dell'iscrizione. Questo vuol dire che automaticamente possono accedere a questi servizi solo persone che economicamente possono farli rientrare nel loro bilancio familiare.

In termini di orari di apertura e formule alternative, i servizi privati, soprattutto quelli sperimentali, presentano maggiore flessibilità rispetto agli equivalenti pubblici e questo permette alle famiglie di conciliare più facilmente l'attività lavorativa con la cura dei bambini, realizzando quindi un principio di investimento sociale. Di nuovo, però, possono usufruire di questi vantaggi solo le famiglie che possono permetterselo dal punto di vista economico acquistandoli privatamente. Questo vuol dire che le famiglie che forse ne avrebbero maggiore necessità non riescono a usufruirne e restano dunque escluse.

Come anticipato un indicatore che misura la qualità del servizio è quello dello svolgimento della formazione continua da parte del personale, che viene considerata un punto importante per i servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia per mantenere elevato il livello di qualità del servizio rivolto ai bambini. Il quadro che emerge a riguardo non è omogeneo tra le varie tipologie di servizi. Il comune propone un numero minimo di ore da svolgere per chi si occupa di servizi per l'infanzia, a cui possono aggiungersi ore di formazione interna organizzata dall'istituto. Eventuali ore extra svolte per la partecipazione a corsi di formazione esterni non sempre vengono considerate nel monte ore lavorativo, anzi in diversi casi non sono considerate come ore lavorative e richiedono un permesso se svolte durante l'orario di lavoro. Su questo punto ancora molto può essere fatto per garantire agli insegnanti ed educatori il riconoscimento del loro ruolo come educatori per i bambini in una fase di delicato passaggio, in cui vengono acquisite competenze importanti dal punto di vista sociale, culturale e relazionale. Inoltre, la valorizzazione delle ore di formazione all'interno del monte ore lavorativo rappresenterebbe un riconoscimento degli

educatori come lavoratori in sé, riconoscendo anche la funzione della formazione continua nel corso dell'esperienza lavorativa.

Un altro indicatore analizzato riguarda la relazione e il coinvolgimento delle famiglie nella vita dei figli all'interno del servizio. Alcuni servizi, soprattutto quelli educativi sperimentali, hanno posto come punto fondamentale del loro approccio quello di coinvolgere le famiglie nelle attività, per creare un legame di continuità e fiducia che possa essere di beneficio al bambino. In altri casi, soprattutto nei servizi pubblici, i momenti di condivisione sono più che altro collettivi o assembleari e si limitano a qualche incontro di restituzione individuale. Anche su questo punto, quindi, ancora molto può essere fatto.

Infine, un aspetto che è emerso essere piuttosto trascurato è quello della valutazione e monitoraggio delle attività. Dove presente, spesso è di tipo autovalutativo e quasi mai viene richiesto un rimando approfondito e preciso ai destinatari del servizio, quindi genitori e bambini. Su questo punto, che pure costituisce un elemento importante per i servizi ECEC, si è ancora a uno stadio prematuro. Come emerso nel capitolo relativo alla regione Emilia-Romagna, negli ultimi anni quello della valutazione e del monitoraggio è un aspetto su cui si sta puntando e studiando. Forse tra qualche anno si vedranno i risultati concreti.

Come rispondere dunque alla domanda iniziale? Credo che i risultati abbiano fatto emergere un quadro in cui le politiche di social investment sono implementate in misura parziale. La frequentazione dei servizi per l'infanzia attualmente viene garantita a quanti ne fanno richiesta, sia per motivi di contingenza socio-demografica (di fatto la richiesta è diminuita per cui i posti disponibili corrispondono all'incirca alla domanda), sia perché ci sono servizi privati che sopperiscono alle mancanze pubbliche, in termini di posti, ma anche di flessibilità di servizio offerto. Rimane, però, il dubbio circa le famiglie che rimangono escluse dai servizi, soprattutto

quelli rivolti alla fascia di età 0-3 anni. Dal questionario per le famiglie che hanno scelto di rinunciare al posto assegnato emerge che quelle che fanno questa scelta non sono famiglie multi-problematiche (verso queste c'è un'attenzione particolare, rispecchiata nell'assegnazione prioritaria su segnalazione dei servizi sociali) o che vivono in condizioni di grave povertà, ma piuttosto famiglie che vivono una condizione economica e lavorativa precaria, ma non così grave da poter essere considerati nuclei che vivono al di sotto della soglia della povertà, come dimostra l'ISEE dichiarato. In certi casi, anzi, l'ISEE mostra il quadro di famiglie con un reddito medio, ma dal quadro emerge anche una certa instabilità. Sono famiglie in cui uno dei due genitori ha appena perso il lavoro o svolge lavori precari, per cui non c'è la certezza di poter sostenere un costo fisso come la retta del nido d'infanzia o in cui questa pesa fortemente sul bilancio familiare, tanto da portare a rinunciare al servizio e trovare alternative più economiche. Sono famiglie per le quali una retta ridotta potrebbe significare non solo garantire un'esperienza educativa di qualità al proprio figlio, ma l'occasione di creare maggiore stabilità per il nucleo familiare attraverso la possibilità di trovare un'occupazione più stabile e di mettere in pratica il principio di attivazione occupazionale. Relativamente a questo aspetto il Comune sembra aver cercato di rispondere in maniera concreta, abbassando le rette. Tuttavia, il sistema non ha flessibilità e non è possibile operare secondo l'ottica di prevenzione tipica dell'approccio di social investment, cercando non solo di includere, ma anche di fare rimanere all'interno del servizio quelle famiglie in condizione di precaria stabilità. Questo perché non sembra esserci di fondo la consapevolezza del valore di investimento sociale di questi servizi nella vita di queste famiglie e dei loro bambini.

Sono evidenti comunque aspetti positivi che rispecchiano alcuni principi di investimento sociale nei servizi di ECEC. È presente la consapevolezza del valore educativo e formativo di questi servizi in generale (sono mancati gli strumenti per valutare la qualità della didattica e delle attività), confermato dall'attenzione data al progetto pedagogico da parte di tutti gli intervistati in linea con

quanto dichiarato nelle linee programmatiche dell'attuale amministrazione, così come dalle stesse linee emerge una certa attenzione per quanto riguarda le condizioni strutturali degli edifici scolastici di ogni ordine e grado e la volontà di investire per migliorare o mantenerne lo stato. Ci sono anche tematiche che presentano certe ambiguità, come quella della formazione continua degli adulti con un ruolo educativo, che viene sì somministrata e proposta, ma non sempre ore ulteriori di formazione che superino quanto stabilito dal coordinatore pedagogico comunale o dall'istituto scolastico vengono riconosciute come parte integrante del monte ore lavorativo. In questo caso per alcuni intervistati è emersa la scarsa attenzione e il mancato valore attribuito a questo aspetto.

Tuttavia, sembra che l'attuazione di politiche afferenti alla prospettiva di investimento sociale sia dovuto alla scelta di mettere in atto singole azioni più che il frutto di una visione programmatica a lungo termine, studiata e consapevole. Questa mancanza a livello amministrativo sembra riflettersi nei servizi. Da quanto emerso nelle interviste manca la consapevolezza dei benefici che questi servizi possono apportare alle famiglie di ceto medio-basso e in condizione di precarietà lavorativa, tanto nei servizi pubblici quanto in quelli privati. Questi ultimi, infatti, sebbene abbiano una maggiore flessibilità nel venire incontro alle esigenze delle famiglie in termini di orario e di offerta del servizio, sussistono spesso grazie alla retta (quando non si tratta di servizi convenzionati con il comune), perciò difficilmente prevedono agevolazioni economiche. Inoltre, sebbene venga riconosciuto il valore educativo dei servizi per l'infanzia, manca la consapevolezza dell'effetto positivo che a lungo termine questi servizi possono avere per i bambini, soprattutto per quelli provenienti da un contesto svantaggiato.

Il Comune di Faenza è ancora lontano da una implementazione di politiche di investimento sociale per i servizi di ECEC che tengano conto della molteplicità di implicazioni e sfaccettature, anche se qualche passo in questa direzione è stato fatto.

Conclusioni

La prospettiva di Social Investment nell'ambito della Early Childhood Education and Care non può dirsi completamente realizzata nei paesi dell'Unione Europea. Le agende come la Strategia di Lisbona e EUROPA 2020 hanno fatto sì che ciascun paese sviluppasse il proprio piano attuativo e questo ha portato ad una grande diversificazione nell'applicazione dei principi di social investment per il raggiungimento di obiettivi che sono comunque ritenuti comuni.

Nella realtà, quindi, il panorama europeo è piuttosto diversificato nonostante gli obiettivi di ciascuno stato membro a riguardo siano comuni e condivisi. Nello specifico in questo elaborato mi sono soffermata sulla situazione a livello italiano, su quali siano state le scelte di politiche sociali e quale sia il lavoro che viene portato avanti al momento. Inoltre, l'approfondimento sulla regione Emilia-Romagna ha messo in evidenza un'ulteriore diversificazione a livello nazionale dovuta alla condivisione di governance dei servizi per l'infanzia con le istituzioni regionali e locali.

Quello che è emerso dalla ricerca sul Comune di Faenza, che in buona parte rispecchia la situazione a livello regionale, e dall'analisi della letteratura in merito ai servizi di ECEC per il panorama italiano è il quadro di una transizione non ancora giunta a compimento. Le riforme recenti vedono ora l'implementazione e molti risvolti ed effetti pratici non sono ancora emersi. Un altro aspetto importante emerso è la mancanza di una raccolta di dati e informazioni sistematica che permetta sia di avere un quadro preciso della situazione sia di fare ragionamenti e valutazioni sugli effetti delle politiche più recenti, come di quelle passate. Su questo aspetto, di nuovo, sembra essersi avviato da qualche anno un cambio di direzione, una nuova consapevolezza che tuttavia è ancora in divenire. È quindi importante che a livello locale e regionale, ma soprattutto nazionale si ragioni tenendo conto delle implicazioni che ciascun aspetto della prospettiva di investimento sociale comporta. Come riportato nelle *Conclusioni* del testo *Investire nel sociale. La*

*difficile innovazione del welfare italiano: “Una politica efficace di investimento sociale dovrebbe, dunque, imporre un grande cambiamento, non solo nelle misure di conciliazione, ma anche nel sistema lavorativo così come nei rapporti di genere.”*¹³⁵

¹³⁵ Y.Kazepov, C. Ranci, *Conclusioni* in U.Ascoli, C. Ranci, G.B.Sgritta (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino, 2016, pag. 342.

Bibliografia e sitografia

Hemerijck, Two or three waves of welfare state transformation?, in N. Moriel, B. Palier and J.Palme, *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol, The Policy Press, 2012.

Commissione europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Cifre chiave sull'educazione e la cura della prima infanzia in Europa*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Ed. 2014.

Commissione Europea, EACEA, Eurydice, Eurostat, *Sintesi delle politiche educative: Educazione e cura della prima infanzia*, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, 2014.

Comune di Faenza - Settore Sviluppo economico e Politiche europee - Servizio Aziende comunali, Servizi pubblici e Statistica.

Comunicazione della Commissione Europea n.66 del 2011

European Commission, EACEA, Eurydice, *Early Childhood Education and Care Systems in Europe. National Information Sheets – 2014/15*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.

F.Cunha, J.J. Heckman, L.Lochner, D.V.Masterov, *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*, in Eric. A. Hanushek e Finis Welch, *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier B.V., 2006.

G. Esping-Andersen, *La rivoluzione incompiuta*, Bologna, Il Mulino, 2011.

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/temi/politiche-educative/servizi-educativi-2/mappa-interattiva-servizi-educativi-per-la-prima-infanzia-2014-2015>

<http://www.comune.faenza.ra.it/Guida-ai-servizi/Servizi-per-l-infanzia-e-centri-ricreativi-estivi-CRE/Asilo-nido>

<http://www.istat.it/it/emilia-romagna/dati>

<http://www.reggiochildren.it/identita/reggio-approach/>

<http://www.scuolenidi.re.it/Sezione.jsp?titolo=Progetto+0-6&idSezione=93>

Istituto degli Innocenti, *Indagine sui costi di gestione, sul sistema tariffario e sui criteri di accesso dei nidi di infanzia in Emilia Romagna*, febbraio 2011.

J. Jenson, *Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment*, in N. Moriel, B. Palier and J. Palme, *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol, The Policy Press, 2012.

James J. Heckman, *Policies to Foster Human Capital*, NBER Working Paper No. 7288, 1999.

M. Nelson and J. D. Stephens, *Do social investment policy produce more and better job?*, in N. Moriel, B. Palier and J. Palme, *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol, The Policy Press, 2012.

N. Molier, B. Palier, J. Palme, *Beyond the welfare state as we knew it?* in N. Moriel, B. Palier and J. Palme, *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol, The Policy Press, 2012.

Osservatorio Prezzi e tariffe Cittadinanzattiva, *C'è un nido? Rilevazione annuale sui costi e numero degli asili nido in Italia*, Roma, settembre 2015.

P. Biroli, D. Del Boca, C. Pronzato, *A Reggio Emilia o altrove, andare all'asilo fa bene*, rivistaweb "InGenere", articolo pubblicato il 18 luglio 2017.

R. Nikolai, *Towards social investment? Patterns of public policy in OECD world*, in N. Moriel, B. Palier and J. Palme, *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol, The Policy Press, 2012.

Regione Emilia-Romagna, "Progetto esecutivo per la realizzazione di un progetto sperimentale volto alla creazione e implementazione di un sistema informativo nazionale sui servizi socio-educativi per la prima infanzia (S.I.N.S.E) – in attuazione dei protocolli d'intesa".

Rete Eurydice, *Educazione e cura della prima infanzia in Europa: ridurre le disuguaglianze sociali e culturali*, 2009.

Same Profiles for Unique Training in ECEC services, *Educator and teacher in ECEC services: a European comparative survey*, www.sproutplus.net/index.php/menu/articoli.

Slide I servizi per l'infanzia in Emilia-Romagna, 10 settembre 2014, Bologna, a cura dell'assessorato per le Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna.

The OECD Jobs Study, 1994.

U.Ascoli, C. Ranci, G.B.Sgritta (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino, 2016.

Abstract

Il presente elaborato pone al centro del suo studio i servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia, dall'inglese Early Childhood Education and Care, presentandoli come principio fondamentale della prospettiva di investimento sociale. Nella parte introduttiva vengono descritti i principi della prospettiva di investimento sociale e i programmi politici che propongono di implementare azioni di investimento in servizi di Educazione e Cura della Prima Infanzia, al fine di raggiungere gli obiettivi comuni condivisi dai paesi europei. La parte centrale della tesi illustra gli obiettivi, gli indicatori e le prospettive future dei servizi di infanzia all'interno del panorama europeo, attuando un confronto tra due paesi (Italia e Svezia) che riguardo a tali aspetti presentano indirizzi politici e metodologici difforni .

La parte conclusiva dell'elaborato riporta i dati raccolti e rielaborati attraverso uno studio sui servizi per l'infanzia del Comune di Faenza. Tale ricerca si è posta come obiettivo quello di verificare la presenza di alcuni indicatori. Si è ritenuto utile al fine di comprendere il contesto territoriale introdurre la ricerca con una descrizione delle politiche e dei numerosi progetti innovativi rivolti all'infanzia presenti nella Regione Emilia Romagna, luogo in cui è ubicato il Comune di Faenza.