



# POLITICHE **PIEMONTE**

I SERVIZI PER L'INFANZIA

**24**

---

## INDICE

NUMERO CURATO DA LUCIANO *ABBURRÀ* E CARLA *NANNI*

- EDITORIALE  
I SERVIZI PER L'INFANZIA TRA CRISI ECONOMICA E INNOVAZIONE SOCIALE  
DI LUCIANO ABBURRÀ E CARLA NANNI..... 3
  
- I SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA IN PIEMONTE E IN ITALIA  
DI LUCA DAVICO..... 6
  
- I SERVIZI PER L'INFANZIA: ALCUNE TENDENZE  
DI STEFANO MOLINA ..... 11
  
- COSTI, CRITERI D'ACCESSO E TARIFFE DEI NIDI D'ITALIA  
DI D. DEL BOCA, C. PRONZATO, G. SORRENTI ..... 16
  
- IL COMUNE DI TORINO RIPENSA I SERVIZI IN MODO PARTECIPATO  
A CURA DI DANIELA GHIDINI ..... 19

## EDITORIALE

### *I servizi per l'infanzia tra crisi economica e innovazione sociale*

di Luciano Abburrà e Carla Nanni – Ires Piemonte

Quasi ovunque in Europa, al di là dei differenti modelli culturali e operativi, si è assistito negli scorsi decenni ad una crescita dell'offerta dei servizi educativi dedicati ai bambini con meno di tre anni. In Italia, in particolare con il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia (2007), la disponibilità dei posti è cresciuta e si è allineata alla media europea. Recentemente si registra una diminuzione delle iscrizioni, in parte ascrivibile al lieve ma ininterrotto calo delle nascite dal 2008, in parte alle conseguenze della crisi economica in corso, che si riflettono sia sulle risorse a disposizione delle amministrazioni pubbliche sia sulle condizioni occupazionali e sui redditi della popolazione.

Dunque, perché occuparsi oggi in particolare dei servizi per l'infanzia? Da un lato, per una serie di ragioni molto contingenti: l'Ires Piemonte ha da poco condotto una ricerca sul tema<sup>1</sup>, stimolato da una richiesta del Consiglio regionale; altri ricercatori, per conto di altre amministrazioni pubbliche o di istituzioni private, hanno condotto in Piemonte studi sullo stesso tema da angolature diverse e con contenuti potenzialmente complementari<sup>2</sup>; diverse iniziative di singole amministrazioni locali hanno alimentato un vivace dibattito pubblico, che si intreccia talvolta con riflessioni e stimoli all'azione provenienti anche dalle istituzioni internazionali, a partire dalla Unione Europea. Ma vi sono altri e più importanti motivi d'interesse, che possono collegare i servizi per l'infanzia con tematiche più generali riguardanti la riforma dei sistemi di welfare, che con la crisi economica generale e dentro la crisi sono diventati via via più rilevanti. Si tratta infatti di un ambito che meglio di altri può

esemplificare alcune problematiche che dalla crisi sono state evidenziate, ma che in realtà la precedono e soprattutto, che rappresentano nodi problematici che è necessario affrontare per poterne uscire.

Volendo sintetizzare, vi sono almeno tre motivi di particolare interesse per riflettere sui servizi per l'infanzia nell'ambito delle problematiche che attengono ai servizi di *welfare* nella crisi.

1. Si tratta di una parte importante del sistema di risposta al bisogno crescente di una miglior conciliazione tra famiglia-lavoro di cura e lavoro professionale: uno dei bisogni sociali emergenti con più forza e una delle aree di *policy* in cui più chiara si fa la connessione strutturale tra politiche sociali e politiche di sviluppo. Sempre più diventa evidente nella crisi che non si tratta di alternative fra cui scegliere, ma di esigenze che convergono. Investire sui servizi per l'infanzia significa infatti, contemporaneamente, accrescere oggi la disponibilità all'impiego di risorse umane pregiate, accrescere la qualità di quelle di domani e incrementare direttamente le opportunità di occupazione retribuita nella produzione dei servizi stessi.
2. Per le loro caratteristiche e finalità plurime i servizi per l'infanzia sono uno dei più evidenti oggetti di "investimento sociale", fra quelli che possono caratterizzare un nuovo welfare proattivo anziché reattivo, abilitante anziché riparatorio/risarcitorio; orientato alla promozione dell'inclusione anziché alla cura dell'esclusione. L'investimento in socializzazione stimolante ed educazione precoce della popolazione infantile, infatti, può servire contemporaneamente a rafforzare le potenzialità dei bambini (quando sono più malleabili) e a contrastare le disuguaglianze di partenza, quando queste esercitano i loro effetti più nefasti e meno emendabili successivamente.
3. I servizi per l'infanzia rappresentano un'area di servizi pubblici di recente sviluppo (paradigmatica anche rispetto ad altre più consolidate) che presentano oggi costi e configurazioni organizzativo/gestionali che meritano un'attenta riconsiderazione: alla luce sia delle caratteristiche assunte dalla domanda

<sup>1</sup> S. Crivello, L. Davico, Innovazione per i servizi della prima infanzia 0-2 anni, Contributi Ires, 254/2013.

<sup>2</sup> S. Molina, Uso dei servizi per la prima infanzia: opinioni e preferenze dei genitori a Torino, 2013, Fondazione Agnelli; D. Del Boca, Chiara Pronzato, G. Sorrenti (Università di Torino-Collegio Carlo Alberto), *Selection criteria, costs and benefits of the Italian early childcare system* (2014).

attuale e potenziale, sia della evidenza crescente della necessità di risposte sempre più diversificate agli stessi bisogni, con l'intervento di una più ampia varietà di soggetti anche privati (dal *non profit* al *for profit*; dall'associazionismo alle famiglie) e di forme di maggior integrazione fra pubblico e privato che configurano anche innovazioni di tipo sociale e istituzionale.

Di fronte alla crisi ed ai suoi effetti di accentuazione/disvelamento dei nodi problematici del nostro sviluppo e dell'organizzazione sociale, si può dire che, in Piemonte non meno che in altre aree più sviluppate, il processo storico di espansione dei servizi per l'infanzia, per non regredire, richieda di essere convertito in un processo di innovazione che riconfermi (attualizzati) i fini e gli obiettivi originari, ridefinendo anche sensibilmente i modelli organizzativi e le forme istituzionali con le quali essi possono essere perseguiti oggi.

Alla formulazione di questo giudizio e all'enucleazione di alcune sue implicazioni operative possono dare un contributo anche gli articoli che sono stati raccolti in questo numero di Politiche Piemonte.

Le caratteristiche dei servizi educativi in Piemonte, a confronto con le altre regioni italiane, sono illustrate nel primo contributo a firma di Luca Davico. L'autore presenta un quadro comparato dei tassi di copertura e partecipazione al servizio rispetto alla popolazione in età per "frequentare" (bambini al di sotto dei tre anni), inoltre, esamina la progressiva differenziazione delle forme organizzative e gestionali: accanto al tradizionale gestore pubblico sono sempre più presenti, in qualità di erogatori del servizio, soggetti privati e del terzo settore. Inoltre, negli anni recenti, il cambiamento ha investito anche l'articolazione dei servizi educativi: gli asili nido tradizionali sono stati affiancati da attività diversificate, quali baby parking, spazi gioco e servizi domiciliari. Si tratta di tendenze sollecitate dalle difficoltà delle finanze comunali ma possono dar conto anche dell'emergere di una domanda differenziata da parte dalle famiglie.

Il secondo contributo, di Stefano Molina, muove da alcune riflessioni generali sui servizi

dell'infanzia, in particolare, sul loro ruolo strategico. Da un lato questi servizi svolgono una funzione di supporto fondamentale al benessere della famiglia rendendo possibile la conciliazione tra vita familiare e lavoro, dall'altro sempre più studi individuano nella frequenza dei servizi dell'infanzia un possibile elemento di contrasto alle disuguaglianze, soprattutto nei confronti delle famiglie immigrate. Da qui l'autore descrive i risultati di una ricerca, svolta per conto del Comune di Torino, dedicata ai fattori che influenzano la domanda di servizi educativi. Le motivazioni alla base della scelta di affidare il proprio figlio al nido appaiono, nella maggior parte delle risposte, centrate sia sul bambino (possibilità di socializzare, offrirgli esperienze educative, ecc.) sia sulle esigenze dei genitori: i servizi non sono solo più un luogo di custodia (come in passato) ma uno spazio di socializzazione con specifici progetti educativi.

Il terzo articolo, di Chiara Pronzato, è dedicato ad una comparazione di costi, criteri di accesso e tariffe dei nidi nelle principali realtà metropolitane d'Italia. Il tasso di copertura media di quanto pagato dalle famiglie, sul costo complessivo, appare a Torino più elevato rispetto a città come Roma e Napoli; inoltre, i criteri di accesso ai nidi del capoluogo piemontese privilegiano le famiglie con disagio, disoccupate e numerose. La scelta dei diversi criteri di accesso e delle tariffe da parte dei Comuni appare cruciale in una fase di complessivo impoverimento delle famiglie. Influenza infatti al contempo la sostenibilità del servizio e l'eterogeneità dell'utenza dal punto di vista socio economico, anche al fine di non creare situazioni di segregazione.

Chiude questo numero l'articolo di Daniela Ghidini dei Servizi Educativi del Comune di Torino, nel quale si racconta il "percorso partecipato" attivato dalla Città per ripensare i propri servizi della prima infanzia. Si descrive un cambiamento in corso: Torino, come altre pubbliche amministrazioni, sta mutando la propria missione dalla gestione diretta dei servizi ad un ruolo sempre più di governo e controllo. Il percorso partecipato ha coinvolto il Comune, genitori, e operatori (non profit, privati, associazioni). Emergono due temi fondamentali: in primo luogo, la necessità di innovare il servizio con un sistema di offerta

---

più flessibile, che si adatti alle mutate esigenze delle famiglie; in secondo luogo, l'importanza di costruire un sistema integrato dei servizi educativi con organismi di *governance* e chiari criteri, comuni e indispensabili, di qualità.

---

## I SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA IN PIEMONTE E IN ITALIA

di Luca Davico – Politecnico di Torino

### Introduzione

In Italia, l'offerta quantitativa di servizi educativi per bambini sotto i tre anni d'età si colloca intorno ai livelli medi europei, benché tuttora a notevole distanza rispetto, ad esempio, alla Francia o alle nazioni scandinave. Negli ultimi anni la situazione è comunque sensibilmente migliorata, in particolare grazie al *Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi 0-2 anni*, finanziato dal Governo nel 2007: a livello nazionale, nel complesso, la disponibilità di posti è cresciuta di oltre il 40% e la copertura dell'utenza potenziale – ossia della popolazione con meno di 3 anni – è oggi allineata alla media europea.

L'articolo propone una breve analisi sulle caratteristiche dei servizi educativi per la prima infanzia e la loro diffusione in Piemonte a confronto con le altre regioni italiane.

### I servizi per la prima infanzia crescono e si differenziano

Negli ultimi anni, in tutte le maggiori regioni italiane s'è registrata una crescita dei tassi di copertura della fascia d'età 0-2 anni; in Piemonte tale crescita è stata particolarmente consistente, tant'è nel 2010 solo in Emilia Romagna si registra un tasso superiore di copertura, pari al 29,4% dell'utenza potenziale; in Piemonte tale tasso è pari al 22%, precedendo la Toscana (21%), il Friuli Venezia Giulia (20,2%) e la Lombardia (18,9%), valori tutti superiori alla media nazionale, pari al 14%.

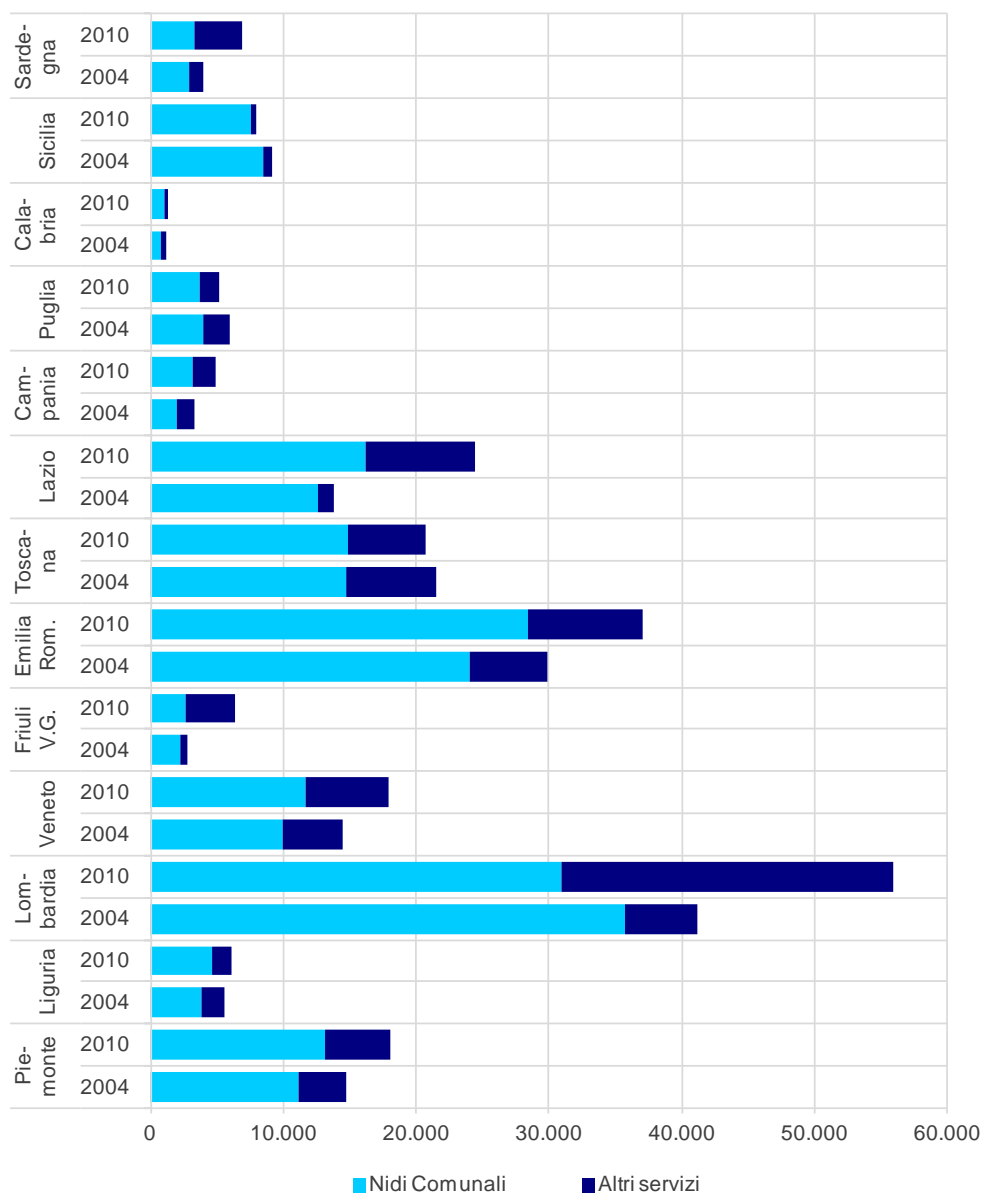
L'aumento generalizzato dell'offerta di posti disponibili ha prodotto quasi ovunque un rilevante ridimensionamento delle liste d'attesa; soltanto in Sicilia e in Puglia il problema è andato peggiorando. Il Piemonte, che nel 2000 risultava tra le regioni italiane più virtuose (aveva le liste d'attesa più contenute dopo quelle dell'Emilia), si colloca oggi nella media nazionale.

Uniformandosi a una tendenza generalizzata dei sistemi di welfare occidentali, anche all'interno del settore dei servizi per la prima infanzia stanno crescendo in modo considerevole forme organizzative e gestionali che coinvolgono soggetti privati e del terzo settore, a fianco del settore pubblico. Negli ultimi anni, circa un terzo dei posti disponibili in servizi educativi per la prima infanzia sono erogati da strutture private, per due terzi gestite dal settore profit (raramente convenzionate col settore pubblico) e per un terzo da cooperative e associazioni (che per la quasi totalità gestiscono servizi pubblici messi a bando). Rimane invece marginale nel nostro Paese il settore – altrove rilevante, oltre che giuridicamente riconosciuto – delle baby-sitter private.

Nel complesso, in Italia, la rilevanza dell'offerta di posti in servizi educativi privati è considerevolmente cresciuta, diventando in alcune regioni maggioritaria: in Friuli Venezia Giulia nel 2010 è pari al 59,1% dell'offerta complessiva, in Sardegna al 51,2%. In Piemonte, invece, l'offerta privata rimane ancora complessivamente bassa (27,3%), inferiore alla media nazionale (33,9%) e superiore solo a poche altre grandi regioni: Liguria 25,3%, Emilia Romagna 23,3%, Calabria 21,3% e Sicilia 6%.



**Figura 1.** Posti complessivi disponibili nei nidi comunali delle principali regioni italiane, per tipologia di servizi educativi



Fonte: Istat

Sotto il profilo organizzativo, la normativa italiana che regola i servizi educativi per la prima infanzia stabilisce che è compito delle Regioni definire le tipologie di servizi, gli standard, i criteri autorizzativi e di funzionamento, formulare i piani di sviluppo dei servizi, i modelli di regolazione e controllo, monitorare domanda e offerta; ai Comuni spetta invece una responsabilità di governo operativo dei servizi, di coordinamento della programmazione, di gestione diretta dei servizi, di autorizzazione e accreditamento dei privati. Come in diversi altri campi, anche per i servizi educativi la crescente autonomia regionale ha prodotto una significativa differenziazione dei sistemi di offerta. Nel complesso, comunque, è oggi possibile distinguere nel nostro Paese tre fondamentali tipologie di servizi educativi cosiddetti “innovativi”, ossia diversi dai classici asili nido pubblici: spazi gioco (denominati anche centri di custodia oraria o baby parking, dove i bimbi possono rimanere – anche in giorni saltuari – fino a cinque ore, senza mensa né riposo pomeridiano), centri per bambini e genitori (in forme varie,

come ludoteche, laboratori, ecc.), servizi domiciliari (per piccoli gruppi di bambini, in alloggi gestiti da educatori qualificati singoli o associati).

La crescente articolazione dell'offerta di servizi educativi differenziati dipende sia dall'esigenza di offrire alle famiglie un'offerta maggiormente flessibile (per orari, modalità di frequenza, tariffe ecc.) sia dalla necessità di risparmiare denaro pubblico. Infatti, i nidi pubblici sono i più cari sotto il profilo gestionale, poiché si tratta di servizi più strutturati ed organizzativamente più "rigidi": in Italia oggi la gestione di un nido d'infanzia pubblica costa cinque volte tanto – in termini di spesa media per utente – rispetto ad altri servizi educativi (in Piemonte – così come in Friuli e in Puglia – si arriva a livelli anche nove volte superiori).

Dal punto di vista degli utenti, le rette più contenute ai nidi comunali si hanno nelle regioni meridionali (dati a fine 2012, fonte Cittadinanzattiva): in Calabria pari a 114 euro mensili medi, in Puglia a 210, in Campania a 212, in Sicilia a 213. All'opposto, le rette più care si registrano in Lombardia (403 euro), in Friuli Venezia Giulia (380) e in Piemonte (370). Anche la compartecipazione alla spesa da parte delle famiglie risulta alquanto variabile: si va da regioni, come la Sicilia o la Campania, nelle quali le famiglie contribuiscono minimamente – sia nel caso dei nidi d'infanzia sia degli altri servizi educativi – a regioni come la Toscana o il Veneto in cui le famiglie coprono tra un quinto e un quarto dei costi medi per utente; il Piemonte, da questo punto di vista, si colloca in una posizione intermedia rispetto alle altre regioni italiane.

Nel quinquennio 2007-2012 si è registrato a livello nazionale un incremento delle rette pari al 4,1%; in alcuni casi gli aumenti sono però stati sensibilmente superiori alla media: in Piemonte +7,6%, in Emilia +7,8%, in Campania +13,4%, in Toscana +14,8%, in Sicilia addirittura + 21%. Soltanto in due regioni si registra una diminuzione della retta: in Veneto dell'8,4%, in Puglia del 13,2%.

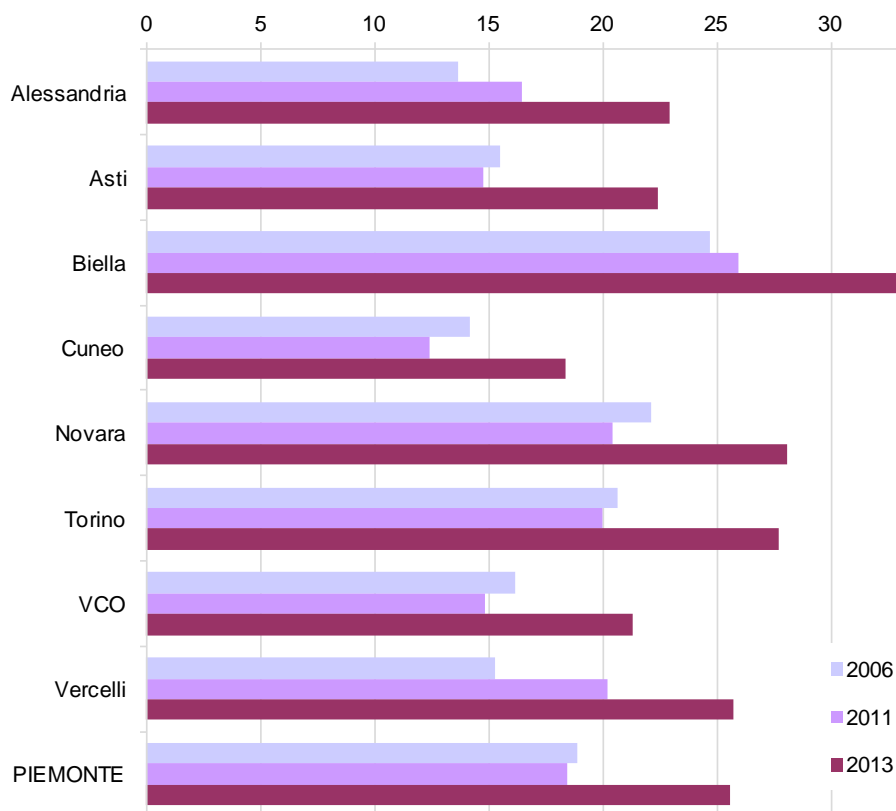
### **Una lente sul Piemonte**

Per quanto riguarda il sistema dei servizi educativi del Piemonte, nell'anno 2012-2013 operano in Piemonte 736 strutture per la prima infanzia, il 40% delle quali gestite dal settore pubblico, il 60% da privati. I gestori pubblici più numerosi sono i Comuni, mentre tra i soggetti privati emerge in particolare il peso delle società di persone, ma anche delle ditte individuali, delle cooperative sociali e di altri soggetti del settore non profit.

A proposito dei livelli di copertura della domanda potenziale – in termini di posti offerti rispetto al numero di bambini con meno di tre anni d'età – la situazione piemontese si presenta decisamente eterogenea: in particolare, risulta elevata la disponibilità di posti in provincia di Biella, mentre all'opposto si colloca la provincia di Cuneo, con livelli decisamente bassi. Negli ultimi anni, i livelli di copertura della domanda potenziale sono ovunque cresciuti, con gli incrementi maggiori nelle province di Vercelli (+68,4%) e di Alessandria (+68,1%).



**Figura 2.** Piemonte: posti disponibili nei servizi educativi ogni 100 bambini con meno di tre anni. Totale posti in nidi d'infanzia, micronidi, centri custodia oraria, nidi in famiglia, sezioni primavera



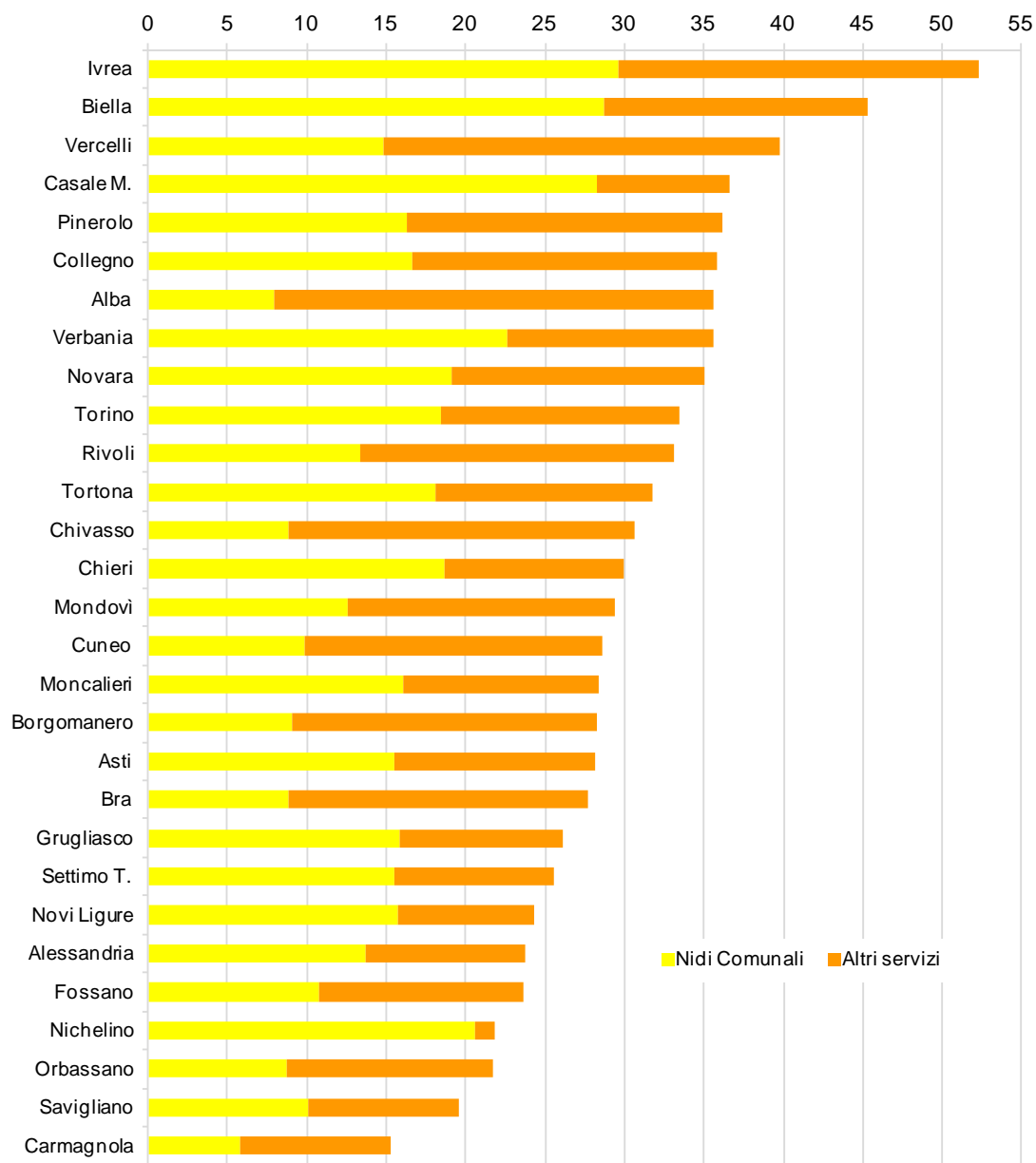
*Fonte: Regione Piemonte*

Considerando i trenta maggiori comuni piemontesi, nel 2013 i massimi tassi di copertura della fascia 0-2 anni si registrano ad Ivrea (52,3%), a Biella (45,3%) e a Vercelli (39,8%). Viceversa i livelli più bassi riguardano Nichelino (21,8%), Orbassano (21,7%), Savigliano (19,6%) e, soprattutto, Carmagnola (15,3%).

I maggiori incrementi tra il 2006 e il 2013 si registrano a Tortona (+19,6%), ad Alba (+17,6%) e a Ivrea (+16,4%); soltanto in due casi la copertura s'è ridotta: Mondovì (-2,1%) e Pinerolo (-2,3%).

Quanto all'assortimento dell'offerta pubblica-privata, si va da comuni (come Nichelino) in cui la quasi totalità dei posti in servizi educativi è pubblica a centri dove questa è invece minima: ad Alba, ad esempio, i posti nei nidi comunali sono pari al 22,3% di quelli disponibili, a Chivasso al 29%, a Borgomanero e a Bra al 32,1%. Considerando, di nuovo, le variazioni tra il 2006 e il 2013, il rilievo dei nidi comunali è aumentato solo in cinque città: Verbania (+8,1%), Novi Ligure (+3,1%), Alessandria (+0,7%), Rivoli (+0,4%) e Nichelino (+0,2%).

**Figura 3.** Copertura della domanda potenziale nei trenta maggiori comuni del Piemonte, per tipologia di servizi educativi 0-2 anni (posti disponibili al 30.6.2013; altre strutture: nidi privati, micronidi, centri custodia oraria, nidi in famiglia, sezioni primavera)



*Fonte: Regione Piemonte, Politiche sociali*

**Per approfondimenti :**

L. Davico, S. Crivello, *Innovazioni nei servizi per la prima infanzia*, Contributi di Ricerca 254/2013, Ires Piemonte

## I SERVIZI PER L'INFANZIA: ALCUNE TENDENZE

di Stefano Molina – Fondazione Giovanni Agnelli

### Introduzione

Dati recenti e validati dall'Istat non ce ne sono ancora, ma da più parti del Paese arrivano segnali preoccupanti circa un calo delle iscrizioni ai nidi e alle scuole dell'infanzia. Ai nidi torinesi, ad esempio, si parla di una diminuzione superiore al 10% in un anno, di certo non compatibile con le inevitabili oscillazioni della demografia. E presso le celebratissime scuole dell'infanzia di Reggio Emilia il tasso di scolarità è sceso in dieci anni dal 95 all'86%<sup>3</sup>. E' senz'altro doveroso interrogarsi su tali fenomeni partendo dalla considerazione dei motivi congiunturali – come i vincoli posti alle finanze comunali dal patto di stabilità, o l'aumento della disoccupazione - che insistono sulla domanda e sull'offerta di tali servizi. Ma può essere pure di una certa utilità mettere a fuoco alcune tendenze di più lungo periodo che possono aiutarci a meglio comprendere la situazione attuale, in una prospettiva di necessario ripensamento dei servizi per l'infanzia.

### Prima cornice: allentamento delle tensioni ideologiche, ma anche una politica poco generosa nei confronti della famiglia

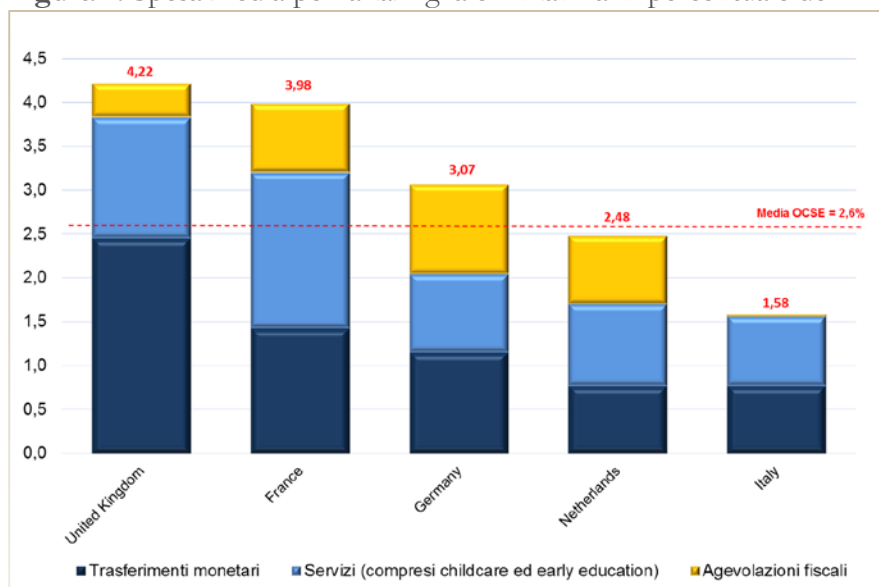
La stagione pionieristica in cui vennero introdotti due provvedimenti legislativi basilari come la Legge 18 marzo 1968, n. 444 (*Ordinamento della scuola materna statale*) e la 1044 del 1971 (*Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*) era stata segnata da forti tensioni ideologiche tra chi considerava l'espansione dei servizi pubblici come un modo per proiettare l'Italia verso un'organizzazione sociale più moderna e più nordeuropea, con la “liberazione del lavoro femminile”, e chi invece vedeva in essi una minaccia alla coesione della famiglia tradizionale e ai suoi inalienabili compiti educativi. Oggi il processo di de-privatizzazione dell'infanzia non scalda più gli animi come una volta. Questo calo di tensione potrebbe essere salutato positivamente: il dibattito ha finalmente assunto toni più pacati e costruttivi, che consentono di confrontarsi concretamente sull'organizzazione o sulla qualità dei servizi erogati. Ma a ben vedere il bilancio è più amaro: se allarghiamo lo sguardo dai servizi per l'infanzia al campo più ampio delle politiche sociali ed educative scopriamo che, al termine di qualche decennio di discussioni accese e di veti incrociati, in Italia sono state proprio le politiche per la famiglia ad essere penalizzate.

L'OECD Family Database, consultabile on line, fotografa la situazione in modo piuttosto chiaro (Figura 1): da un lato la quota di risorse che l'Italia destina alle famiglie e all'infanzia è nel complesso molto inferiore – di un punto di Pil circa – rispetto alla media dei paesi Ocse. Dall'altro, la politica italiana della famiglia aziona soltanto due delle tre leve disponibili (trasferimenti monetari e servizi), lasciando sostanzialmente inutilizzata la terza, quella delle agevolazioni fiscali. Tale scelta, che privilegia l'aiuto alle famiglie in difficoltà, finisce per rendere molto meno praticabile la strada della compartecipazione ai costi dei servizi (aumento delle rette). In altri paesi, come Francia o Germania, dove il fisco tratta con maggiore riguardo tutte le famiglie con figli, i genitori dispongono di maggiore reddito disponibile anche per la partecipazione alle spese dei servizi pubblici.

---

<sup>3</sup> *Caro-asilo, l'anno della grande fuga. Da Nord a Sud bimbi a casa con i nonni*, di Cristiana Salvagni (La Repubblica, 11 marzo 2014).

Figura 1. Spesa media per la famiglia e l'infanzia in percentuale del PIL.



Fonte: Elaborazioni dall'OECD Family Database, 2013

### Seconda cornice: si delinea più chiaramente la funzione strategica dei servizi per l'infanzia

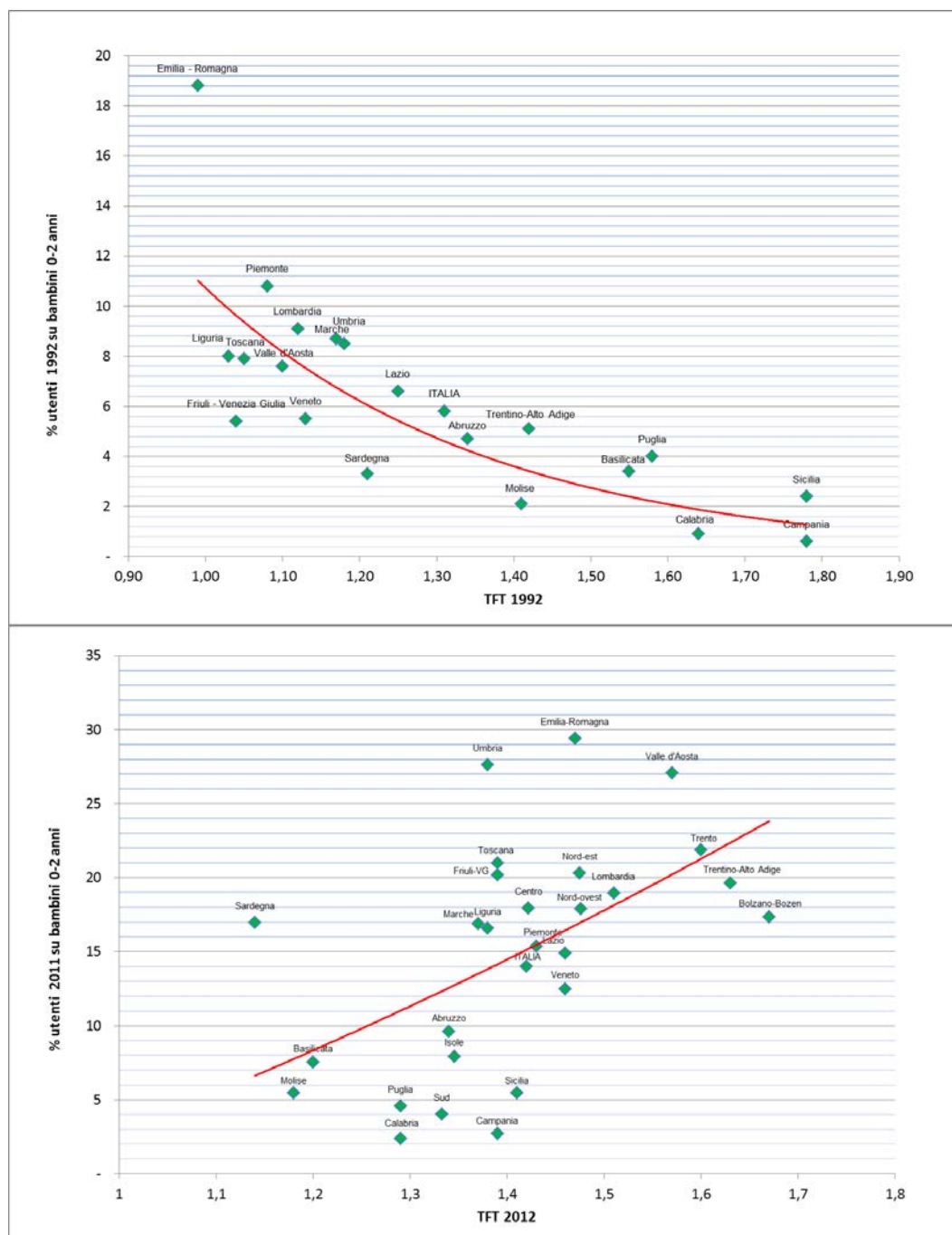
Tra le politiche realizzabili da un'amministrazione pubblica, in particolare da un Comune, i servizi per l'infanzia rappresentano un caso esemplare di intervento strategico, nel senso che consentono di perseguire contemporaneamente obiettivi anche molto diversi tra loro. Alcuni di questi obiettivi sono chiari da decenni: i servizi per l'infanzia migliorano il benessere di bambini e famiglie, assicurando la conciliazione tra vita familiare e lavoro, la crescita dell'attività femminile e delle pari opportunità di reddito e di carriera per le madri; inoltre sono una forma di contrasto precoce – e come tale più efficace – nei confronti delle disuguaglianze e dell'esclusione sociale. Altri obiettivi si sono definiti in tempi più recenti: ad esempio, da qualche anno i servizi per l'infanzia svolgono un ruolo non secondario a favore dell'integrazione delle famiglie di origine immigrata; sovente sono il primo luogo in cui esse vengono trattate “alla pari”, e non in una prospettiva emergenziale o assistenziale.

La presenza di tanti figli dell'immigrazione nel Centro Nord può contribuire a spiegare come mai negli ultimi tempi la relazione tra disponibilità di servizi per la prima infanzia e fecondità nelle regioni abbia cambiato di segno e da chiaramente negativa (un paradosso italiano degli anni novanta) sia diventata positiva: le coppie hanno ripreso a far figli dove i servizi per l'infanzia sono più diffusi e di miglior qualità. Mentre ne fanno sempre di meno al Sud, dove i servizi sono quasi assenti.

Quali sono le implicazioni di tale ribaltamento, illustrato dalle Figure 2 e 3? Un primo effetto consiste nel fatto che sotto pressione demografica sono finite proprio le strutture migliori, che in tempi di risorse scarse hanno dovuto fare i conti sia con un aumento non sempre previsto degli utenti, sia con una loro maggiore eterogeneità. Ma vi è anche una considerazione di ordine più generale: anche alla luce del fatto che sono le persone più istruite e quelle che vengono da lontano (ma non necessariamente dall'estero) che dimostrano una maggiore propensione ad affidare i figli ai servizi per la prima infanzia<sup>4</sup>, qualità e quantità localmente disponibili di tali servizi danno oggi un contributo più importante di quanto non si pensi alla costruzione del futuro di una città o di una regione, necessariamente impegnate nella competizione tra territori per attrarre e trattenere persone, per creare lavoro e per generare risorse da redistribuire.

<sup>4</sup> Si veda la presentazione *Uso dei servizi per la prima infanzia: opinioni e preferenze dei genitori a Torino* (2013), scaricabile dal sito [www.fga.it](http://www.fga.it). Si veda anche di Francesco Zollino *Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda* (2008), nonché di Daniela Del Boca, Silvia Pasqua e Simona Suardi *Childcare, family characteristics and child outcomes: An analysis of Italian data* (2013).

**Figure 2 e 3** – Relazione tra disponibilità di servizi per la prima infanzia e tasso di fecondità in Italia, per regioni, anni 1992 e 2012



Fonte: Elaborazione su dati Istat

**Terza cornice: da custodia a progetto educativo, con un aumento delle aspettative**

Un'altra tendenza interessante che si delinea osservando i servizi per l'infanzia sul lungo periodo riguarda lo slittamento da un'idea dei servizi come (a) luogo di custodia per i figli dei lavoratori, a quella di (b) spazio di socializzazione precoce e ancora (c) teatro in cui sviluppare un'esperienza educativa utile per i bambini, con ricadute positive sulla loro crescita. Abbiamo assistito a un cambiamento non solo di funzioni e di finalità, ma anche di soggetti, nel senso che la titolarità del diritto al servizio e l'attenzione si è spostata dai genitori (dalle madri) ai figli.

Negli stessi anni, la ricerca educativa ha iniziato a sostenere con una certa enfasi che la diffusione di servizi per l'infanzia assicura basi più robuste per la costruzione del capitale umano: secondo autori

molto accreditati, tra i quali il premio Nobel James J. Heckman, l'aver frequentato nidi e scuole dell'infanzia di qualità favorirebbe nei bambini lo sviluppo di capacità cognitive e relazionali in grado di generare consistenti frutti lungo tutta la carriera scolastica e universitaria, nonché sul mercato del lavoro.

Una recente esperienza di ricerca torinese realizzata dalla Fondazione Agnelli in collaborazione con la Divisione Servizi Educativi della Città consente di aggiungere un piccolo tassello al ragionamento. L'obiettivo della ricerca, basata su 1285 interviste a genitori residenti a Torino con figli nati dal 2010 al 2012<sup>5</sup>, era la messa a fuoco dei fattori che influenzano localmente la domanda di servizi educativi. Una delle domande riguardava le motivazioni alla base della scelta di affidare un figlio al nido (comunale, convenzionato o privato). Erano previste sei risposte chiuse: ai rispondenti veniva chiesto di individuare le due che ritenevano più in sintonia con la propria situazione. La Figura 4 riporta la distribuzione percentuale delle risposte.

**Figura 4.** L'opinione dei genitori torinesi sulle motivazioni alla base della scelta di affidare il proprio figlio a un nido, pubblico o privato

Le motivazioni alla base della scelta di affidare un figlio al nido			
Solo per frequentanti nidi pubblici e privati (n=796). Distribuzione % per I e II motivo	I motivo	II motivo	TOTALE
Permettere ai genitori di gestire meglio gli impegni familiari e lavorativi	41	16,6	57,6
Fornire al figlio la possibilità di stare con altri bambini e dunque socializzare	16,3	37,2	53,5
Manca di persone in famiglia che possano accudirlo	16,9	11,6	28,5
Offrirgli un'esperienza educativa in un contesto esterno alla famiglia	13,9	11,6	25,5
Consentirgli di crescere con personale con specifiche competenze educative	4,9	10,8	15,7
Per il desiderio di incontrare e confrontarsi con altri genitori	0,6	1,5	2,1

Non emergono influenze specifiche (tipo di nucleo, origine, titolo di studio, asilo pubblico o privato...) sulla probabilità di formulare una determinata risposta	<p>Raggruppando le risposte in "centrate sul bambino" (socializzare, esperienza educativa, crescere) e quelle "centrate sui genitori", la distribuzione dei rispondenti diventa la seguente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- motivi entrambi centrati sul bambino 17,8%</li> <li>- motivi entrambi centrati sui genitori 12,8%</li> <li>- motivi centrati su bambino e genitori 69,4%</li> </ul>
--	--

*Fonte: Uso dei servizi per la prima infanzia: opinioni e preferenze dei genitori a Torino (2013), scaricabile*

Le sei risposte chiuse erano state formulate avendo in mente il presunto slittamento dalla "centralità dei genitori" alla "centralità dei bambini". Come si può constatare, una larga maggioranza dei rispondenti (70%) ha scelto coppie di risposte in cui erano presenti sia un motivo centrato sul bambino, sia uno sul genitore. Verrebbe quindi da dire che, almeno per quanto riguarda il campione torinese intervistato, non di slittamento di funzioni si è trattato, bensì di progressiva sovrapposizione. Assistiamo dunque a una stratificazione di diverse aspettative, con un'enfasi che si è spostata sul bambino senza peraltro annullare completamente le esigenze dei genitori.

<sup>5</sup> Le interviste sono state realizzate da Metis ricerche. Si veda *Uso dei servizi...* (op. cit.)

---

## **Conclusioni**

Si sono individuate, senza nessuna pretesa di esaustività, alcune tendenze di fondo che interessano i servizi per l'infanzia. Queste tendenze costituiscono delle cornici all'interno delle quali affrontare le sfide più urgenti per un opportuno ripensamento di tali servizi: la condivisione di una definizione di "qualità" dei servizi e la conseguente messa a punto di apparati valutativi (autovalutazione e v. esterna); la predisposizione di attività di formazione per il personale, rese meno agevoli sia dalla moltiplicazione delle funzioni richieste, sia dall'età media dei potenziali destinatari; la definizione di un progetto educativo unitario dai tre mesi ai 6 anni, che assicuri una doverosa saldatura pedagogica tra i due tronconi prescolastici; infine, la ricerca di maggiore chiarezza sul versante istituzionale, con una ripartizione più chiara delle competenze e la definizione dei livelli essenziali che dovrebbero essere assicurati su tutto il territorio nazionale.



## COSTI, CRITERI D'ACCESSO E TARIFFE DEI NIDI D'ITALIA

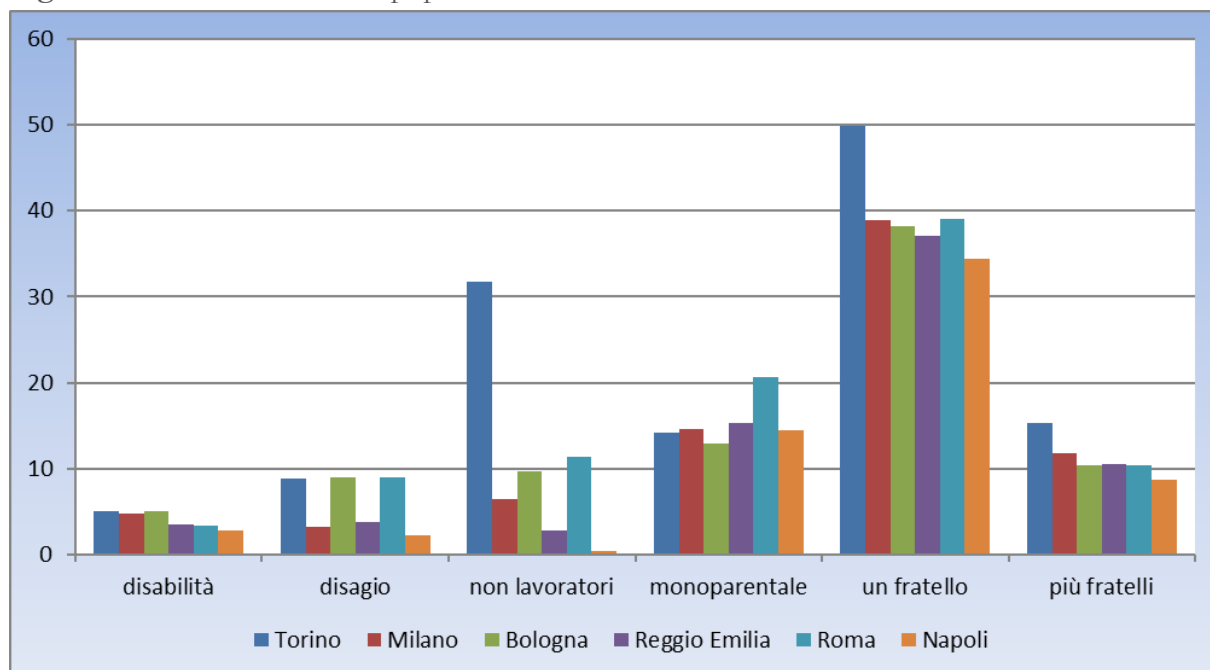
di Daniela Del Boca, Chiara Pronzato, Giuseppe Sorrenti – Università degli Studi di Torino, Collegio Carlo Alberto

### I morsi della crisi<sup>6</sup>

Il peggioramento delle condizioni socio-economiche delle famiglie nel nostro paese – nel 2013 quasi un quinto dei bambini vive in nuclei familiari al di sotto della soglia di povertà – ha reso l'accesso al nido ancora più indispensabile. La crisi economica, dal 2008 in poi, ha infatti esacerbato le difficoltà delle famiglie, aggravandone i problemi strutturali sia in termini di reddito ottenuto che di opportunità di impiego e di risparmi. Nel biennio 2008-2010 l'occupazione femminile è diminuita, mentre è cresciuta l'occupazione non qualificata rispetto a quella qualificata. Nel secondo biennio della crisi, quello tra il 2011 e il 2012, l'occupazione femminile è tuttavia aumentata anche in risposta alla forte diminuzione della partecipazione maschile e alla riduzione dei risparmi familiari. Dai dati più recenti emerge che sono le donne nelle famiglie a più basso reddito e istruzione nelle Regioni del Sud ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro nonostante le peggiori condizioni dei servizi offerti<sup>7</sup>. L'aumento dell'importanza dei servizi dell'infanzia in un contesto di crisi economica, non è stato sufficiente a impedire che le entrate dei comuni subissero una drastica diminuzione a causa dei tagli e della riduzione dei fondi regionali distribuiti tramite le province. Sono in diminuzione anche le entrate derivanti dalle rette delle famiglie, come conseguenza della riduzione delle rette medie e di una maggiore concentrazione di utenti nelle fasce ISEE più basse.

L'obiettivo primario è bilanciare un alto livello di qualità del servizio offerto con un rapporto di entrate/costi che consenta la sostenibilità del servizio stesso. Nella maggior parte dei comuni si assiste a un razionamento dell'offerta di posti nido: il numero risulta infatti inferiore alla domanda. Il razionamento del servizio avviene tramite la predisposizione di criteri di accesso che assegnano diversi punteggi alle varie caratteristiche del nucleo familiare<sup>8</sup>. La scelta dei criteri di accesso determina pertanto una selezione delle famiglie (vedi figura 1) e conseguentemente il contributo versato da quest'ultime, le entrate del comune e la sostenibilità del servizi medesimo.

Figura 1. Criteri di accesso e “popolazione selezionata”



Fonte: Elaborazioni proprie su dati forniti dai Comuni

<sup>6</sup> Una versione precedente dell'articolo è pubblicata su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), su [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it) e su [www.neodemos.it](http://www.neodemos.it)

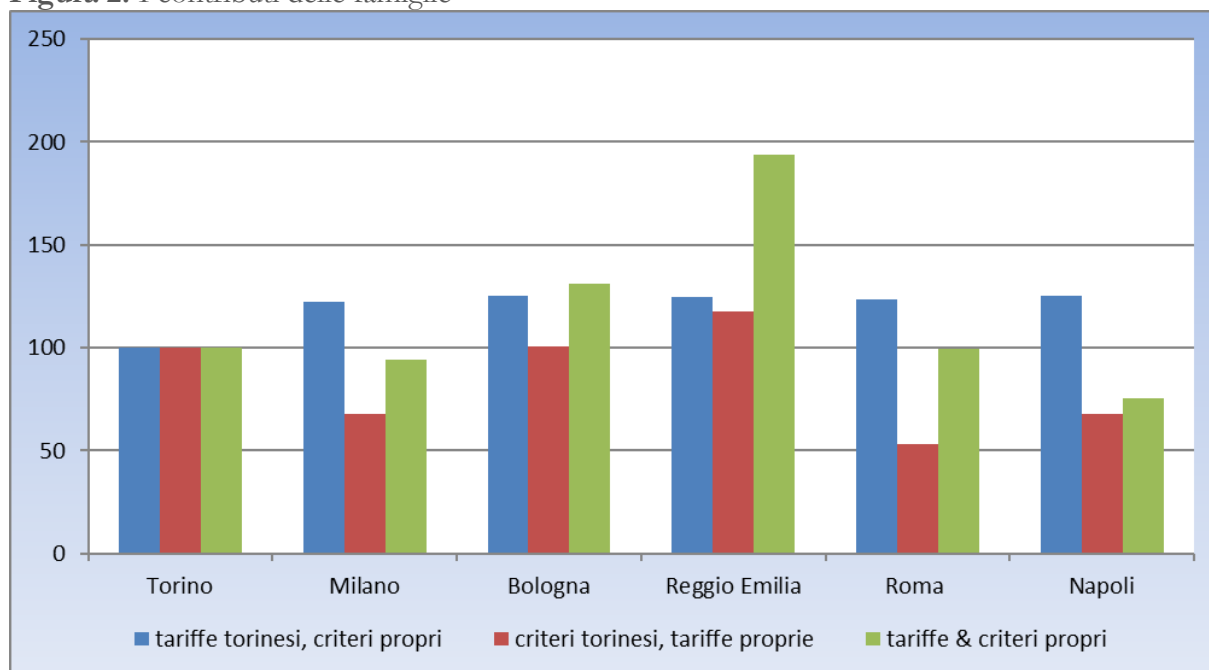
<sup>7</sup> In Italia il 17 per cento dei bambini sotto la soglia di povertà. L'Italia si colloca al 22° posto su 29 paesi nella classifica generale sul benessere dei bambini. Alle spalle di Spagna, Ungheria e Polonia, prima di Estonia, Slovacchia e Grecia. Secondo i dati Istat sui consumi la povertà colpisce innanzitutto famiglie con minori.

<sup>8</sup> Carlini R. G. Pavone "Istat: l'Italia all'ingù: le donne corrono al lavoro".

## Sostenibilità e criteri di accesso

Ogni città adotta criteri e tariffe differenti, rendendo possibile un confronto in termini di popolazione “selezionata” e contributo economico fornito dalla collettività. La copertura media è più alta nelle città emiliane, inoltre Torino, Reggio Emilia e Bologna registrano tariffe medie molto più alte di quelle di città come Roma e Napoli. Per capire il legame tra criteri, composizione delle famiglie che utilizzano il nido e contributi al comune, abbiamo analizzato l’impatto dei criteri e delle tariffe utilizzate dal comune di Torino sulla composizione della popolazione e sul contributo economico delle famiglie “selezionate”. La simulazione, che utilizza come base la popolazione del capoluogo piemontese, ci permette di verificare cosa succederebbe in termini di composizione della popolazione e di entrate derivanti dalle rette pagate dalle famiglie a Torino, se venissero applicati criteri di selezione scelti in altri contesti quali, ad esempio, quelli di altre cinque città italiane come Milano, Reggio Emilia, Bologna, Roma e Napoli. Come emerge dalla figura 1, le tipologie delle famiglie “selezionate” cambiano a seconda dei punteggi dei criteri di accesso. Ad esempio, a Torino vengono privilegiate le famiglie con disagio, disoccupate e numerose; in altre città le famiglie dove entrambi i genitori lavorano. La scelta di privilegiare una determinata caratteristica comporta ovviamente conseguenze rilevanti dal punto di vista delle entrate. La figura 2 evidenzia il contributo delle famiglie al variare dei criteri di accesso e delle tariffe, mettendo a “100” la città di Torino. In blu è indicato il contributo delle famiglie, a parità di tariffe (torinesi), ma variando i criteri di accesso: si nota come in media le entrate nelle altre città presentino almeno 20 punti percentuali in più. In rosso è indicato il contributo delle famiglie, a parità di criteri (torinesi), ma variando le tariffe. Infine, in verde, vengono simulati sia i criteri sia le tariffe, per mostrare come i due aspetti tendano a compensarsi, tranne che a Reggio Emilia. Con l’applicazione di criteri di selezione e tariffe propri della città di Bologna e Reggio Emilia si otterrebbe un aumento dell’entrate di circa 80 punti percentuali rispetto al caso torinese. Un aumento che risulterebbe sia da una diversa composizione dell’utenza selezionata che da un diverso schema tariffario applicato.

**Figura 2.** I contributi delle famiglie



*Fonte: Elaborazioni proprie su dati forniti dai Comuni*

## Conclusioni

Dalla simulazione emerge come la scelta di diversi criteri d'accesso (e di tariffe) da parte dei comuni sia determinante nel processo di selezione di un mix di famiglie che siano in grado:

- a) di assolvere a tutti e due gli importanti ruoli del nido pubblico: la conciliazione famiglia lavoro e il ruolo educativo.
- b) di garantire la sostenibilità dei servizi comunali e di contribuire a ridurre lo svantaggio di chi è un genitore lavoratore;
- c) di mantenere una eterogeneità nelle caratteristiche dei bambini e delle loro famiglie in modo da non incentivare episodi di completa segregazione.

Questi risultati sono importanti per un ragionamento sul ruolo dei nidi in una fase di grave crisi economica. Una crescente letteratura anche su dati europei e italiani dimostra che l'impatto positivo del nido è più importante per le famiglie più svantaggiate, ma solo nei casi in cui il nido sia di alta qualità e con una composizione eterogenea dei bambini<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Datta Gupta, N. e Simonsen, M. (2010), "Non-Cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care", *Journal of Public Economics*, 94(1-2):30-43. Havnes, T. e Mogstad, M. (2010), "Is Universal Childcare Leveling the Playing Field? Evidence from Non-Linear Difference-in-Differences", IZA DP. 4978. Brilli Y., Del Boca D. e Pronzato C. "Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy", *Review of Economics of the Household*, forthcoming

---

## **Il Comune Di Torino Ripensa I Servizi In Modo Partecipato**

*a cura di Daniela Ghidini – Comune di Torino, Direzione Servizi Educativi*

### **Introduzione**

Le radici del percorso intrapreso dal Comune di Torino hanno molteplici origini: un sistema globale e una riforma nazionale in atto da tempo che vede il ruolo dell'ente pubblico profondamente trasformato. Rispetto a 30 anni fa, la pubblica amministrazione ha mutato progressivamente la sua missione: sempre meno gestore diretto di servizi, sempre più regolatore del sistema. Un ruolo di governo, sviluppo, garanzia e controllo con cui Torino aveva fatto poco i conti, orientando fino a qualche tempo fa le politiche educative verso il sostegno e la promozione di servizi a gestione diretta.

Gli scenari della crisi hanno toccato la nostra città in modo profondo: le difficoltà di bilancio, che nel 2011 hanno determinato l'uscita dal patto di stabilità, la diminuzione di risorse umane e finanziarie, l'innalzamento dell'età dei lavoratori della Direzione Servizi Educativi, con tutte le relative implicazioni, il venir meno del turn over generazionale, fino alla scelta di dare in concessione alcuni nidi comunali ad altri gestori.

Tutto questo si inserisce nella complessità della nostra realtà locale, Torino, una città attraversata in questi ultimi decenni da profonde trasformazioni e da cambiamenti sociali, economici, culturali, urbanistici che hanno inciso sulla vita delle famiglie e sulla cultura dell'infanzia. Oggi Torino è una città plurale a tutti gli effetti, sia nelle sue identità e appartenenze sia nella sua composizione sociale.

Più del 30% dei nostri bambini ha almeno un genitore straniero, si è passati dalla *one factory town* con una precisa vocazione industriale, dove ritmi e tempi erano scanditi dagli stabilimenti, a una nuova identità con molteplici vocazioni e modi di lavorare, spazi diversi tra tempo lavorativo e tempo privato. E' mutata la vita delle famiglie nel rapporto tra genitori e figli, si è trasformata la cultura pedagogica, sono cambiati i mezzi di comunicazione e informazione. Nel complesso si è modificata la prospettiva della disponibilità di risorse, private e pubbliche, delle famiglie e degli enti locali.

### **Dalla crisi una spinta al rinnovamento**

Questi cambiamenti hanno ridisegnato il quadro di riferimento e aperto un acceso dibattito tecnico e politico sull'attualità delle scelte e dei modelli dei servizi. Come tecnici, ci siamo trovati ad affrontare una crisi non passeggera ma strutturale, da affrontare con soluzioni, al di là dei problemi contingenti, di lungo respiro.

E in quanto dipendenti pubblici, ci siamo interrogati sul senso ed il significato del nostro ruolo nell'attuale situazione storico-sociale: chi lavora all'interno di organizzazioni pubbliche è consapevole di avere nell'operatività quotidiana un ambito di azione politica? Pur all'interno di competenze limitate, in contesti con gerarchie e frammentazioni che spesso ostacolano collegamenti e connessioni, come possiamo assumerci la responsabilità di influenzare situazioni e processi decisionali?

Ci è parso che la crisi ci chiedesse di porci "dalla parte del futuro", richiamandoci alla responsabilità di ristrutturarci e all'urgenza di costruire insieme prospettive in grado di oltrepassare il guado del contingente per aprire orizzonti di sviluppo dei servizi, coniugando necessario e sostenibile.

Abbiamo voluto interpretare attivamente il difficile momento storico, puntando sulla partecipazione come valore che da tempo ci caratterizza, in quanto servizi "educativi": da un lato superando posizioni difensive e negative - recinti culturali dentro cui spesso si rischia di rimanere imbrigliati - e dall'altro avviando un dialogo costruttivo e un ripensamento complessivo dello straordinario patrimonio educativo che abbiamo, volano per aprirsi a nuovi paradigmi capaci di collocarci nei profondi e strutturali cambiamenti in atto.

### **Il Progetto Crescere 0-6: un percorso partecipato**

L'esigenza e la preoccupazione di continuare a tutelare servizi educativi come bene comune e diritto delle bambine e dei bambini di tutta la città ha aperto un confronto interno che ha portato alla costituzione di un Team di progetto formato dal Direttore, Dirigenti, Responsabili Pedagogici e Amministrativi che hanno messo a disposizione tempo e competenze. L'atto innovativo è stato quello

di progettare e realizzare un percorso partecipativo aperto a personale dei servizi pubblici e privati, genitori, parti sociali, istituzioni accademiche e filantropiche, associazioni con l'obiettivo di mettere a confronto bisogni, visioni e osservazioni sulle prospettive di sviluppo dei servizi educativi per l'infanzia. E' stato così proposto un breve ma intenso programma di consultazione e di lavoro comune in un clima di apertura per individuare spunti e direzioni possibili per una nuova stagione delle politiche pubbliche. L'intento era di promuovere una visione responsabile di chi sa come funzionano i servizi e se ne sente co-autore, evitando di delegare ad altri la soluzione di questioni e assumendosi la responsabilità di proposte.

La sfida consisteva nel puntare sulle potenzialità della partecipazione come metodologia democratica e generativa, sulla forza dell'ascolto e dell'incontro di molteplici punti di vista, ad aprire visioni creative e costruttive. Dal punto di vista tecnico, ci è stato di grande supporto il nostro sapere pedagogico: inesperti di processi partecipati ma competenti sul piano della gestione dei gruppi, dei processi di ascolto, del sostenere curiosità ed esplorazione, del creare contesti di apprendimento che favoriscono il pensiero creativo e divergente. Le caratteristiche del processo si fondano su alcuni presupposti: l'assunzione da parte del Team di progetto della responsabilità diretta dell'intero processo, valorizzando le competenze interne, cogliendone anche gli aspetti formativi e di crescita professionale. Parallelamente ci siamo avvalsi della collaborazione di Avventura Urbana, quale partner esperto nella progettazione partecipata.

Il team ha avuto quindi il ruolo di cabina di regia in tutto il processo, cercando di garantire l'ascolto attivo delle diverse voci, valorizzare le differenze, puntare alla gestione del conflitto senza negarlo, assumendo il rischio di sostare nell'incertezza di un percorso i cui esiti non erano definiti a priori, ma lasciandosi orientare da "valori di processo".

L'esigenza di piena trasparenza del processo ha portato a curare con grande attenzione la comunicazione, altro aspetto cruciale: è stata creata una pagina sul sito istituzionale della Città ([www.comune.torino.it/servizieducativi/crescere06/](http://www.comune.torino.it/servizieducativi/crescere06/)) in cui sono stati reperibili man mano tutti i documenti del progetto Crescere 0-6, i report delle interviste, gli esiti degli incontri, il procedere delle fasi, le documentazioni prodotte e fornite durante tutto lo svolgimento del programma.

Il percorso partecipato si è posto inoltre l'obiettivo di creare un contesto di conoscenza condiviso: si è prodotto pertanto un documento conoscitivo che delineasse un quadro di massima sufficientemente chiaro perché tutti potessero avere le fondamentali informazioni di base (dati sulla popolazione, sui servizi esistenti, sulle condizioni, le offerte, le domande dei servizi, sui costi, le tariffe...), per poter ragionare insieme su possibili futuri modelli di servizio.

### **Il Progetto Crescere 0-6: le tappe**

Il progetto si è composto di diverse tappe: la prima fase pubblica ha visto a giugno 2013 l'avvio della comunicazione del percorso attraverso il manifesto del progetto, da parte dell'Assessorato alle Politiche Educative. In parallelo è stata avviata la fase di ascolto, realizzata dai componenti del Team di progetto e Avventura Urbana: tra giugno e settembre 2013 sono state effettuate con il metodo dell'ascolto attivo circa settanta interviste a genitori, operatori e diversi portatori di interesse, rappresentativi di diversi punti di vista, mirate a raccogliere la loro visione del presente e del futuro possibile dei servizi educativi. Per noi è stato questo un passaggio fondamentale, un lavoro di ascolto molto formativo che ha rafforzato il desiderio e la motivazione a proseguire nel percorso. Puntando su un ascolto attivo e attento agli apporti che ci arrivavano, abbiamo verificato come le persone, poste nelle condizioni di ascolto e riflessione, lontane dai riflettori, sappiano uscire da facili slogan e posizioni ideologizzate; di fronte a domande semplici, in una situazione che richiede di fermarsi a pensare possibili risposte, emergono pensieri differenti, spunti nuovi, sfumature e profondità inattese.

Con questa azione, abbiamo scelto di non partire dalle nostre rappresentazioni delle questioni cruciali da affrontare, ma da ciò che emergeva dalla fase di ascolto, che ha così costituito il filo conduttore del successivo percorso.

Subito dopo il lancio del progetto, è stato costituito un "Tavolo degli stakeholders", circa quaranta persone, portatori di interessi strategici, rappresentativo delle tre componenti dei servizi: domanda-offerta-risorse. Il primo compito è stato quello di condividere il "*Documento informativo per aprire la*

*discussione*”, ovvero, come già sopra detto, la selezione di dati e informazioni importanti per fondare la discussione pubblica su basi esplicite e comuni. Pertanto, a partire dall’indice, i principali contenuti sono stati prodotti promuovendo l’apporto di chi proponeva riflessioni, modifiche, integrazioni alle prime bozze da noi preparate.

A partire da ottobre 2013 si è avviato il lavoro di coinvolgimento dell’intera comunità locale, chiamata a discutere su tre questioni individuate come cruciali, tra quelle emerse:

- la domanda, i modelli di servizio e la loro sostenibilità;
- gli elementi di qualità in un servizio educativo per la prima infanzia;
- l’integrazione tra pubblico e privato nei servizi per la prima infanzia.

Sono stati realizzati quindi 10 incontri territoriali diffusi nella città, aperti a operatori pubblici e privati ed a soggetti variamente interessati a questioni educative che, partendo dal quadro conoscitivo, hanno discusso e portato il proprio punto di vista, aiutati dal ruolo dei facilitatori degli incontri (svolto dai componenti del Team coadiuvati da colleghi di diversi settori e del privato sociale): 309 partecipanti, 27 report di discussione sono il primo prezioso contributo di questo processo di cittadinanza attiva.

Sono seguiti quattro incontri a novembre, con l’obiettivo di approfondire i temi di maggiore interesse emersi dai report di ottobre, per esplorare possibili scenari di cambiamento e innovazioni dell’attuale sistema di offerta. In particolare: flessibilità nelle modalità di erogazione del servizio; integrazione pubblico-privato; inclusione e criteri di accesso; compresenze degli adulti e rapporto numerico adulti-bambini.

Su questi temi si è avviato il confronto, per elaborare proposte, ipotesi di intervento e fattibilità. A questi incontri hanno partecipato circa 100 persone, suddivisi in 8 gruppi di lavoro, in cui i componenti del Team hanno assunto un ruolo non più solo di facilitazione, ma di mediazione dei punti di vista, dei conflitti, per giungere a possibili elaborazioni di proposte concrete.

Nel contempo, fin dall’inizio del processo, sono stati organizzati momenti e occasioni che abbiamo chiamato “di nutrimento”, percorsi paralleli di ricerca e indagine con il coinvolgimento del mondo accademico e scientifico e delle *best practices* presenti sul nostro territorio. A luglio è stata presentata pubblicamente la Ricerca sulla domanda di servizi per la prima infanzia a Torino, realizzata dalla Fondazione Agnelli in collaborazione con la città.

Altro prezioso contributo è stata la ricerca sulle condizioni di lavoro dei servizi educativi della città, in relazione all’avanzamento dell’età dei lavoratori, realizzata dal Dipartimento di Psicologia dell’università di Torino e presentata a tutti i rappresentanti del nostro personale.

Nel mese di novembre 2013, è stato inoltre organizzato un seminario che ha affrontato il tema della qualità, fortemente sentito e richiamato in tutti i contesti, sia nelle interviste, sia nel Tavolo stakeholders, che negli incontri pubblici. L’obiettivo di questo seminario, rivolto ai rappresentanti del Tavolo, è stato quello di iniziare a condividere le strategie con cui i diversi gestori hanno impostato il lavoro per qualificare la loro azione educativa nel nido e nella scuola dell’infanzia, mettere a fuoco gli elementi ritenuti di qualità e conoscere gli strumenti di valutazione utilizzati.

## Ultima fase del percorso e risultati

Le idee e le proposte emerse dal lavoro fin qui svolto sono confluite in una sintesi, consegnata alla politica, che verrà restituita alla cittadinanza nei mesi di aprile e maggio 2014 con 10 incontri, uno per circoscrizione, nei quali si potranno sollecitare e raccogliere eventuali ulteriori osservazioni in merito dai partecipanti.

I temi individuati e le proposte elaborate riguardano due macro-questioni:

- la necessità di adattare e regolare il sistema di offerta alle mutate esigenze delle famiglie e dei bambini, con organizzazioni più flessibili e possibili innovazioni utili;
- l'importanza di costruire un sistema integrato dei servizi educativi, con organismi di governance e un quadro di riferimento comune che espliciti gli elementi di qualità ritenuti fondamentali e inderogabili.

Da qui potranno partire nuovi percorsi di lavoro, costruzione di ipotesi di nuove organizzazioni dei servizi, linee politiche di sviluppo dei servizi educativi adeguate e congrue rispetto ai tempi ed ai bisogni contemporanei di bambini e famiglie.

Il nostro mandato rispetto al Percorso partecipato si sta quindi per concludere: aldilà degli esiti, in parte ancora da raccogliere e che crediamo richiedano un tempo più lungo per poter essere valutati, ci piace evidenziare i guadagni indiretti che sentiamo invece di poter ricavare. Siamo convinti che sia stato importante lo stile ed il processo che abbiamo offerto, un'occasione che ha chiamato le persone alla responsabilità dell'esercizio di una cittadinanza attiva, che cerca di portarle a rappresentarsi come attori di un sistema, e non spettatori o giudici, che richiede la messa in gioco dei diversi ruoli in una modalità solidale e costruttiva.

Il senso di appartenenza è sempre un fattore motivante e di sostegno alla nostra vita, lavorativa ma anche di cittadini, e ancor di più lo diviene in momenti di forte crisi, dove avvertiamo quanto danno procurino le contrapposizioni in cui si rimane bloccati, mentre il mondo va avanti e i problemi aumentano.

In un processo del genere, i partecipanti sono legittimati e si riconoscono come soggetti responsabili in cui l'agire individuale e collettivo assume realmente un valore politico.

È stato importante l'apporto di punti di vista diversi, e pensiamo sia valsa la pena di creare situazioni di incontro, confronto, a volte scontro, ma anche scambio, tra soggetti diversi, che altrimenti non avrebbero trovato, in questo momento, altri spazi di dialogo: essenzialmente soggetti dei diversi servizi (Ite, nidi e scuole d'infanzia, uffici centrali), differenti ruoli (genitori, responsabili, operatori...) e soggetti appartenenti ai diversi ambiti: privato, sociale, no-profit, associativo.

## Bibliografia

I. Romano, Cosa fare, come fare, Chiarelettere, 2012

E. Morin, La via, Raffaello Cortina, 2012

M. Benasayag, A. Del Rey, L'elogio del conflitto, Feltrinelli, 2008



# POLITICHE PIEMONTE

Redatto in IRES Piemonte - Via Nizza, 18 - 10125 Torino

---

## Comitato di Redazione:

Fiorenzo **Ferlaino** (Direttore editoriale), Alberto **Crescimanno** (Redattore responsabile), Maria Teresa **Avato**, Davide **Barella**, Tommaso **Garosci**, Carla **Nanni**, Daniela **Nepote**, Marco **Bagliani**, Francesca S. **Rota**.

## La Rete dei Corrispondenti:

Prof. **Francesco ADAMO**, Presidente Geoprogess, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Carlo Alberto BARBIERI**, vice-Presidente INU, Politecnico di Torino. - Dott. **Franco BECCHIS**, Presidente Fondazione per l'Ambiente Teobaldo Fenoglio. - Prof. **Giuseppe BERTA**, Università Bocconi di Milano. - Dott. **Enrico BERTACCHINI**, Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Dott. **Federico BOARIO**, esperto analisi sul commercio, Torino. - Dott. **Francesco BRIZIO**, Presidente Gruppo Torinese Trasporti - GTT. - Prof. **Giorgio BROSI**, Presidente SIEP, Università di Torino. - Dott. **Marco CAMOLETTO**, Presidente, AMIAT Torino. - Prof. **Riccardo CAPPELLIN**, Presidente Associazione Italiana di Scienze Regionali. - Prof. **Alberto CASSONE**, POLIS, Università Piemonte Orientale. - Dott. **Marco CAVAGNOLI**, Responsabile Centro di Competenza Edilizia e Gestione del Territorio CSI-Piemonte. - Dott.ssa **Tiziana CIAMPOLINI**, Responsabile Osservatorio delle Povertà e delle Risorse, Caritas Torino. - Prof. **Sergio CONTI**, DITeR, Università di Torino. - Prof. **Giuseppe COSTA**, Università di Torino, Centro di Documentazione per la Promozione della Salute DoRs. - Ing. **Sergio CRESCIMANNO**, già Segretario Generale del Consiglio Regionale del Piemonte. - Dott. **Roberto CULLINO**, Banca d'Italia, Sede di Torino. - Dott. **Luca DAL POZZOLO**, Presidente Fondazione Fitzcarrald. - Prof. **Luca DAVICO**, Comitato Rota - Eau Vive. - Prof. **Antonio DE LILLO**, Università degli Studi di Milano Bicocca. - Prof. **Giuseppe DEMATTEIS**, Presidente Dislivelli, DITeR, Politecnico di Torino. - Dott. **Livio DEZZANI**, Regione Piemonte, Direzione Programmazione strategica, Politiche territoriali. - Prof. **Cesare EMANUEL**, Pro-Rettore Università Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto GAMBINO**, European Documentation Centre on Nature Park Planning, Politecnico di Torino. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Arch. **Mauro GIUDICE**, Presidente Istituto Nazionale di Urbanistica del Piemonte. - Prof. **Francesca GOVERNA**, Professore associato confermato, Politecnico di Torino. - Arch. **Daniela GROGNARDI**, Urbanistica, Comune di Torino. - Prof. **Piero IGNAZI**, Dipartimento di Scienza Politica, Università di Bologna. - Prof. **Adriana LUCIANO**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Prof. **Maria Luisa BIANCO**, Presidente del Dipartimento di Ricerca Sociale del Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto MAZZOLA**, Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Alfredo MELA**, Direttore Appunti di Politiche Territoriali, DINSE, Politecnico di Torino. - Prof. **Manfredo MONTAGNANA**, Presidente Unione Culturale Franco Antonicelli. - Dott.ssa **Paola MORRIS**, CEI-Invest in Torino Piemonte Centro Estero per l'Internazionalizzazione. - Prof. **Angelo PICHIERRI**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Dott. sa **Pina NAPPI**, ARPA-Piemonte. - Prof. **Enzo RISSO**, Presidente IRES-Piemonte. - Dott. **Marco RIVA**, Fondazione Rosselli. - Prof. **Giuseppe RUSSO**, Founding Partner, Step Ricerche. - Prof. **Salvatore RIZZELLO**, Preside Facoltà di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Riccardo ROSCELLI**, Presidente SITI, Politecnico di Torino. - Prof. **Nanni SALIO**, Presidente Centro Studi Sereno Regis. - Prof. **Mario SALOMONE**, Presidente Istituto per l'Ambiente e l'Educazione Scholé Futuro. - Prof. **Carlo SALONE**, DITeR, Università di Torino. - Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Prof.ssa **Agata SPAZIANTE**, DITeR, Politecnico di Torino. - Dott. **Roberto STROCCO**, Ufficio Studi e Statistiche dell'Unioncamere Piemonte. - Dott.ssa **Francesca TRACLO'**, Direttrice Fondazione Rosselli. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Prof. **Giampaolo VITALI**, Ceris-Cnr. - Dott. **Mauro ZANGOLA**, Direttore Ufficio Studi della Confindustria di Torino.

22 aprile 2014

codice ISSN 2279-5030