



# ECEC Confronto di Sistema<sup>1</sup>

---

Rapporto Nazionale: ITALIA, Emilia-Romagna  
Autori: Prof. Lucia Balduzzi, Dr. Arianna Lazzari

---

<sup>1</sup> Le ricerche e le attività che hanno portato a questi risultati hanno ricevuto finanziamenti dal Programma Erasmus+ gestito dalla Fondazione per lo Sviluppo del Sistema Educativo (FRSE) nell'ambito del Contratto di Progetto n. 2017- 1-PL01-KA201-038560. KA2 - Cooperazione per l'innovazione e lo scambio di buone pratiche; KA201 - Partenariati strategici per l'istruzione scolastica

Il documento può essere utilizzato secondo la CC Attribution License (CC-BY).

Il sostegno della Commissione Europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione dei contenuti, che riflettono il punto di vista dei soli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per qualsiasi uso che possa essere fatto delle informazioni in essa contenute.

Titolo del documento	<b>Rapporto nazionale - Italia</b>
Versione	1.0
Stato	finale
Relazione con gli obiettivi di TRACK	Outcomes 1, 5
Tipo di consegna	Rapporto
Data di pubblicazione	Giugno 2018
Partner responsabile	Alam Mater Studiorum University in Bologna
Autori	Lucia Balduzzi, Arianna Lazzari
Livello di Disseminazione	Pubblico

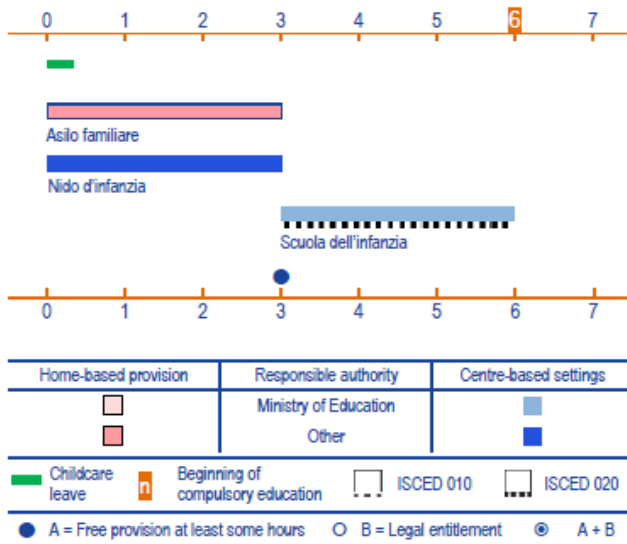
## Sommario

1. Panoramica dell'ECEC in Italia
  - 1.2 La forza lavoro della prima infanzia
  - 1.3 Riforme recenti
2. Lo sviluppo storico delle istituzioni ECEC e le loro caratteristiche caratterizzanti (focus sulla Regione Emilia-Romagna)
  - 2.1 Il bambino competente e l'educatore come ricercatore
  - 2.2 Un approccio educativo sperimentale
  - 2.3 Un approccio partecipativo alla gestione delle istituzioni ECEC
  - 2.4 Il ruolo dei coordinatori pedagogici
  - 2.5 Verso un sistema integrato di servizi ECEC che sostengono la sperimentazione
3. Disuguaglianze sociali e paesaggio frammentato dei servizi di 0-3 in Italia
4. Il contesto regionale dell'Emilia-Romagna: tendenze e sfide
  - 4.1 Disponibilità, tipologia, copertura e adozione di disposizioni 0-3
  - 4.2 Governance, gestione e finanziamento di servizi 0-3
  - 4.3 Accessibilità servizi di ECEC
5. Conclusioni

## 1. Panoramica dell'ECEC in Italia

Fino a poco tempo fa (Decreto Legge 65/2017)<sup>2</sup>, l'istruzione e la cura della prima infanzia in Italia è stata fornita all'interno di un sistema diviso. Il Ministero dell'Istruzione era responsabile dei servizi frequentati da bambini di età compresa tra i 3 e 6 anni (scuola dell'infanzia), mentre il Ministero

Diagram



del lavoro e degli affari sociali era responsabile dei servizi per l'infanzia che frequentavano bambini al di sotto dei 3 anni (nidi), con la responsabilità amministrativa per la regolamentazione e il finanziamento di quest'ultima decentralizzata a livello regionale e comunale.

La scuola materna per i bambini di 3-6 anni (scuola dell'infanzia) è stata istituita alla fine degli anni Sessanta con la legge nazionale 444/1968<sup>3</sup> e realizzata all'interno di un sistema tripartito comprendente istituzioni

statali, istituzioni municipali e istituzioni gestite da privati no-profit (prevalentemente cattolici) sovvenzionati dallo Stato (Legge 62/2000)<sup>4</sup>. Al giorno d'oggi oltre il 96% dei bambini di età compresa tra i 3 e 6 anni (età iniziale per l'istruzione obbligatoria) frequenta la scuola dell'infanzia.

Lo scenario è molto diverso per quel che riguarda i servizi 0-3 (nido). La frequenza dell'asilo nido (nido d'infanzia) è diventato un fenomeno quantitativamente significativo durante gli anni '70: in risposta alle campagne sindacali e dei movimenti femminili, la legge nazionale 1044/1971<sup>5</sup> ha istituito servizi di nido in Italia sotto la responsabilità amministrativa delle autorità municipali e regionali. Come conseguenza delle diverse politiche locali, l'espansione quantitativa dei servizi nido non si è realizzata in maniera omogenea in tutto il paese. Mentre i servizi di nido sono frequentati complessivamente da circa il 10% degli italiani di età compresa tra 0 e 3 anni, questa percentuale varia considerevolmente da una regione all'altra, dal 30% in Emilia-Romagna al 2% in Calabria (ISTAT, 2014). La maggior parte dei servizi 0-3 è gestita direttamente dai comuni o da enti privati

<sup>2</sup> [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/16/17G00073/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/16/17G00073/sg).

<sup>3</sup> [www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/l444\\_68.html](http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/l444_68.html)

<sup>4</sup> [www.camera.it/parlam/leggi/00062l.htm](http://www.camera.it/parlam/leggi/00062l.htm)

<sup>5</sup> [www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/l1044\\_71.html](http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/l1044_71.html)

senza fini di lucro (per lo più cooperative sociali) e da essi sovvenzionati: in questo senso, i nidi sovvenzionati devono rispettare le stesse regole dei servizi municipali.

Per far fronte alla crescente domanda di famiglie e raggiungere gli obiettivi di Barcellona relativi alla copertura dei servizi per i bambini di età inferiore a 3 anni, dal 2007 sono stati attuati piani d'azione nazionali per aumentare il numero di posti disponibili, specialmente in quelle regioni in cui mancavano i servizi. Inoltre, negli ultimi anni sono state create le cosiddette "sezioni primavera", per bambini da 2 a 3 anni all'interno di istituzioni statali e private senza scopo di lucro (per la maggior parte scuole dell'infanzia cattoliche) con l'obiettivo di aumentare la frequenza ECEC di bambini sotto i 3 anni.

A partire dagli anni '90, in molte città italiane è stata creata una terza tipologia di servizi - denominati servizi integrativi in quanto complementari alla fornitura del nido - per rispondere alle esigenze sempre più diversificate dei genitori. I cosiddetti "servizi integrativi" comprendono tre diversi tipi di offerta: Piccolo gruppo educativo / asilo familiare, Spazio bambini e Centri per Bambini e Genitori. In particolare, lo *Spazio Bambini* è adatto a bambini dai 18 ai 36 mesi che possono frequentare il servizio per un massimo di 5 ore al giorno; i Centri per Bambini e Genitori offrono attività rivolte sia ai bambini che ai loro genitori. Questi ultimi servizi sono particolarmente interessanti in quanto forniscono esperienze sociali ai bambini e ai loro genitori, con il duplice scopo di contrastare l'isolamento delle famiglie senza rete parentale e di offrire ai genitori opportunità di discutere e scambiare opinioni sulle proprie esperienze in un ambiente informale (Mantovani & Musatti, 1996).

## **1.2 La forza lavoro della prima infanzia**

Poiché l'ECEC è fornita all'interno dello split system, le caratteristiche chiave della professionalità degli operatori per l'infanzia - preparazione professionale, requisiti di qualifica e status - variano in relazione al segmento del settore in cui operano i professionisti. I professionisti di base che lavorano nei servizi 0-3 (nidi e servizi integrativi) sono chiamati educatori (educatori). Fino all'adozione del decreto legge 65/2017, il requisito minimo di qualifica per lavorare come educatore della prima infanzia era il diploma di scuola secondaria superiore di 5 anni (ISCED-3) in studi psico-pedagogici-educativi, mentre ora è fissato al terzo livello (Laurea Triennale in Educazione della prima infanzia). I professionisti di base impiegati nel settore prescolare sono invece tenuti a conseguire un diploma universitario di 5 anni (ISCED-5) in studi educativi (Laurea Magistrale in Scienze della formazione primaria) che conferisce loro l'abilitazione all'insegnamento sia nella scuola primaria sia in quella

dell'infanzia. Lo status professionale degli insegnanti che lavorano in scuola dell'infanzia è uguale a quello degli insegnanti della scuola primaria, anche se la retribuzione e le condizioni di lavoro possono differire leggermente tra i diversi fornitori. Al contrario, non esiste parità di status e retribuzione tra i professionisti di base che lavorano in 3-6 servizi (insegnanti di scuola dell'infanzia) e coloro che lavorano nei servizi per i più piccoli (educatori di nido).

Infine, tra i professionisti per infanzia sono inclusi i coordinatori pedagogici. Il coordinatore pedagogico è un professionista qualificato con responsabilità gestionale e il suo ruolo è di quello di supportare le pratiche educative all'interno dei servizi comunali di prima infanzia (nidi, servizi integrativi, scuole dell'infanzia). La figura del coordinatore pedagogico non è prevista all'interno delle istituzioni statali, ad eccezione di alcuni progetti pilota; nelle istituzioni FISM una struttura di coordinamento è presente solo a livello provinciale con funzioni leggermente diverse. I requisiti minimi di qualifica per lavorare come coordinatore pedagogico sono stabiliti dalle legislazioni regionali a livello terziario: in alcuni casi i coordinatori pedagogici sono tenuti a conseguire un diploma universitario di 5 anni (MA) in Pedagogia o Psicologia, mentre in altri una laurea triennale (BA) potrebbe essere sufficiente se combinato con molti anni di esperienza professionale pertinente.

### **1.3 Riforme recenti**

Due anni fa, il Parlamento ha approvato una legge sulla riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione (Legge 107 del 13 luglio 2015) <sup>6</sup>che prevedeva l'attuazione di un sistema unitario di servizi ECEC entro 18 mesi. Il Decreto Legge 65 emanato nell'aprile 2017 ha istituito il sistema integrato di 0-6 servizi sotto la responsabilità del Ministero della Pubblica Istruzione. Gli obiettivi chiave da perseguire attraverso l'attuazione dei decreti attuativi sono:

- accrescere l'accessibilità dei servizi 0-3 ampliando l'offerta soprattutto in quelle aree del paese in cui tali servizi sono meno presenti e cercando un accesso generalizzato alla scuola dell'infanzia,
- definire il requisito della qualifica per gli educatori della prima infanzia che lavorano in nido a livello universitario (laurea in educazione della prima infanzia),
- rendere disponibili opportunità di formazione in servizio a tutto il personale (educatori e insegnanti) che lavora in nido e scuola dell'infanzia,

---

<sup>6</sup> [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg)

- rendere la figura dei coordinatori pedagogici una realtà diffusa attraverso le disposizioni 0-3 e 3-6 indipendentemente dalla loro gestione.

## **2. Lo sviluppo storico delle istituzioni ECEC e le loro caratteristiche caratterizzanti (focus sulla Regione Emilia-Romagna)**

In Italia, i primi servizi pubblici per la prima infanzia sono stati istituiti nei primi anni '60 su iniziativa di gruppi di donne e successivamente rilevati dalle amministrazioni comunali. È interessante notare, ad esempio, che l'esperienza delle scuole materne comunali non solo ha preceduto l'iniziativa dello Stato nel rispondere alle esigenze dei suoi cittadini, ma ha agito anche come forza trainante per l'impegno del governo nazionale nella fornitura di educazione della prima infanzia. Come riportato da Catarsi (2004, pagina 8):

"L'aumento dell'occupazione femminile in seguito al boom economico e alla migrazione di massa dalla campagna alla città e dal sud al nord [. . .] ha causato un aumento della domanda. Allo stesso tempo, la consapevolezza dei diritti sociali stava aumentando insieme alle richieste che lo Stato [...] fa sentire la sua presenza più direttamente. I consigli comunali in Emilia-Romagna, in particolare quelli controllati da partiti di sinistra (come Bologna, Parma, Reggio Emilia, Modena) hanno anticipato i servizi statali avviando i propri servizi per i bambini piccoli negli anni '60 e gli anni '70."

L'origine delle istituzioni pubbliche dell'ECEC era quindi radicata nelle lotte collettive dei movimenti progressisti per la promozione dei diritti civili. Da un lato c'erano movimenti delle donne che rivendicavano pari opportunità (come il diritto al lavoro e al congedo di maternità), mentre dall'altro i movimenti di giustizia sociale rivendicavano una società più equa in cui il diritto all'istruzione dovrebbe essere garantito a tutti i bambini, specialmente quelli delle classi sociali inferiori. In questo contesto, le istituzioni della prima infanzia sono state create dai comuni delle regioni in cui i cittadini, per motivi storici, sociali e culturali, hanno sviluppato tradizioni di impegno civico e solidarietà che hanno aumentato la loro partecipazione alla vita politica delle loro comunità (Putnam, 1992).

Pertanto, non è un caso che queste esperienze siano state realizzate in quei territori in cui la popolazione civile ha giocato un ruolo significativo nella resistenza antifascista. Le esperienze

educative altamente innovative nelle istituzioni municipali dell'ECEC sono state ispirate dal lavoro pedagogico e dalla visione politica di educatori pionieri come Loris Malaguzzi e Bruno Ciari che hanno condiviso momenti significativi della storia con le persone delle loro comunità. Come ricorda Catarsi (2004, 9): "l'intera esperienza municipale dell'ECEC in Emilia-Romagna è stata pesantemente influenzata da questo spirito civico che ha effettivamente portato i cittadini in un più stretto contatto con la gestione di tutte le cose pubblicamente".

Il modo in cui hanno avuto origine le istituzioni dell'ECEC ha profondamente influenzato la loro identità pedagogica. Radicati nei valori della resistenza antifascista - pace, democrazia e solidarietà - i servizi municipali dell'ECEC hanno assunto sin dall'inizio una funzione di emancipazione: offrire pari opportunità educative a tutti i bambini per la promozione del loro sviluppo sociale e culturale come cittadini (Balduzzi, 2006). Al centro del progetto municipale c'è una relazione dialogica tra il ruolo pedagogico delle istituzioni ECEC e le esigenze sociali e culturali delle comunità locali: questa relazione è inquadrata da una consapevolezza diffusa della relazione che lega indissolubilmente scuola e società.

All'interno di questo progetto, l'ECEC è diventata una forza trainante nella promozione del cambiamento sociale, poiché la piena realizzazione della partecipazione democratica dei bambini nella vita delle loro comunità implica il ripensamento dei modi in cui la società civile è organizzata secondo i contributi dei suoi cittadini più giovani: per per questa ragione, il ruolo dell'ECEC è inteso come intrinsecamente "politico" (Ciari, 1972).

Questo cambiamento paradigmatico nella comprensione dell'educazione - intesa come pratica emancipatoria finalizzata a promuovere il cambiamento sociale attraverso processi democratici - ha contribuito in modo significativo a una nuova comprensione dei bambini e all'apprendimento nel campo dell'ECEC. In un'epoca in cui studi psicologici innovativi rivelavano le potenzialità dei bambini in processi interattivi, l'immagine di un "bambino competente, ricco di potenzialità e connesso con adulti e altri bambini" (Malaguzzi, 1993, p. 10) divenne il nucleo della cultura pedagogica sviluppata nelle istituzioni municipali. Superando la visione tradizionale secondo cui i bambini occupavano una posizione subordinata nella relazione educativa, la nuova comprensione dei bambini come agenti attivi del proprio apprendimento e come cittadini autorizzati a partecipare alla vita sociale e culturale della loro comunità ha aperto la possibilità di un ritorno radicale definizione di pratiche educative (Bertolini & Frabboni, 1975; Malaguzzi, 1975).

La cultura dell'infanzia è divenuta così più influente. È stata generata all'interno delle strutture dell'ECEC - attraverso l'osservazione e la documentazione delle esperienze quotidiane dei bambini, ma anche attraverso la riflessione collettiva dei professionisti sulle loro pratiche - e si è evoluta in un costante dibattito pubblico che è stato sostenuto dalle amministrazioni municipali per lunghi periodi. Musatti e Picchio (2010, pag. 144) affermano che:

Nel corso degli anni, una specifica cultura educativa è emersa attorno e all'interno del sistema educativo italiano. Lo sviluppo di questa cultura e alcune delle sue caratteristiche sono stati profondamente influenzati dal fatto che tutti i servizi ECEC per meno di 3 anni, così come un certo numero di scuole dell'infanzia, sono governati dai governi locali. La cultura e le politiche locali hanno avuto un effetto diretto sulla cultura educativa dell'ECEC.

Tra i fattori che hanno contribuito allo sviluppo e alla promozione di una cultura dell'infanzia, gli autori identificano la crescente presenza di coordinatori pedagogici e la stretta collaborazione tra i servizi ECEC e le agenzie di ricerca. Da un lato, i coordinatori pedagogici reclutati dai governi locali per sostenere le pratiche dell'ECEC nei servizi municipali attraverso l'orientamento pedagogico in corso hanno contribuito a rafforzare il legame tra i bisogni locali dei bambini e delle famiglie e le politiche educative. Dall'altro, il fatto che le amministrazioni locali si sono rivolte a università e centri di ricerca per garantire opportunità di sviluppo professionale per il proprio personale ECEC ha contribuito a rafforzare il legame tra teoria e pratica nel quadro della ricerca basata sulla pratica partecipativa (Musatti & Picchio, 2010).

Anche reti professionali come il *Gruppo Nazionale Nidi Infanzia* - che ha riunito professionisti della prima infanzia, amministratori e studiosi di ricerca e dibattito (Mantovani, 2010) - hanno svolto un ruolo importante. Nei paragrafi seguenti, delineiamo gli elementi salienti che hanno caratterizzato - e ancora caratterizzano - questa cultura dell'infanzia.

## **2.1 Il bambino competente e l'educatore come ricercatore**

Vedere i bambini come agenti attivi e esseri umani competenti implica uno spostamento nella comprensione dei processi di apprendimento che non può essere limitato alla semplice trasmissione e riproduzione di conoscenze predeterminate. Una nuova visione dell'apprendimento - intesa come un processo di co-costruzione nell'interazione sociale - ha accompagnato la riconcettualizzazione



del ruolo degli adulti nelle istituzioni ECEC. Gli educatori sono quindi intesi come ricercatori che sostengono le iniziative di apprendimento dei bambini incoraggiandoli a esplorare le possibilità di interagire con colleghi e artefatti culturali. La loro professionalità non è concepita come la capacità di implementare strategie e procedure pedagogiche, ma piuttosto come l'acquisizione di una posizione riflessiva che permetta loro di rivedere costantemente gli scopi e i metodi della loro azione educativa in contesti in continua evoluzione (Picchio et al 2012; Bondioli & Ferrari, 2004).

## **2.2 Un approccio educativo sperimentale**

La visione dell'istruzione come pratica emancipatrice e democratica, insieme a una concettualizzazione dell'apprendimento come processo co-costruito, richiedeva un nuovo approccio pedagogico basato sulla sperimentazione. L'innovazione delle pratiche educative viene raggiunta attraverso l'uso sistematico di strumenti metodologici, come l'osservazione e la documentazione, che consentono ai professionisti di generare nuove conoscenze sull'apprendimento dei bambini nel contesto (Bondioli, 2007, Rinaldi, 2005). La documentazione è diventata una delle caratteristiche più salienti di questo approccio poiché, registrando le esperienze quotidiane nelle impostazioni ECEC, i processi di apprendimento dei bambini possono essere resi visibili e successivamente riflessi dai professionisti. Ciò non solo approfondisce la comprensione dei praticanti dello sviluppo infantile, ma produce anche l'innovazione delle pratiche educative basate sui bisogni e le potenzialità concrete dei bambini.

## **2.3 Un approccio partecipativo alla gestione delle istituzioni ECEC**

Il fatto che i servizi ECEC abbiano avuto origine in un contesto di impegno attivo dei cittadini nella loro gestione ha modellato i concetti di gestione sociale (gestione sociale) e partecipazione (partecipazione) che sono ancora oggi caratteristiche importanti dell'offerta ECEC.

Secondo Mantovani (2010, p.67), la partecipazione è "un concetto chiave in cui la pedagogia e l'impegno civico e politico sono strettamente collegati", trovando espressione in "forme organizzate di partecipazione e controllo" (2007: 1106) tali come collegialità dei praticanti e coinvolgimento dei genitori nei comitati decisionali. La collegialità si riferisce a come i significati e gli scopi delle pratiche educative sono discussi e messi in atto collettivamente attraverso il lavoro congiunto dei professionisti e la riflessione collettiva (Lazzari, 2012). I genitori partecipano alla vita quotidiana

delle istituzioni ECEC attraverso il loro coinvolgimento nei comitati decisionali, che fa parte di uno sforzo più ampio per democratizzare le pratiche educative e sostenere un dibattito pubblico sull'educazione nel quadro delle comunità locali. In questo senso, si potrebbe dire che sia le strutture decisionali democratiche all'interno delle istituzioni della prima infanzia sia le consultazioni politiche diffuse a livello locale hanno contribuito a rafforzare l'idea che l'ECEC è un bene comune, una responsabilità di tutti i cittadini.

#### **2.4 Il ruolo dei coordinatori pedagogici**

Negli anni '70, le amministrazioni municipali più ricettive alla nascente cultura della prima infanzia hanno introdotto un nuovo ruolo professionale - quello del coordinatore pedagogico che aveva la responsabilità di sostenere le pratiche educative nei servizi ECEC sostenendo lo sviluppo professionale dei professionisti all'interno di un quadro collettivo (Andreoli, 2003). Nel corso degli anni, i comuni - con il supporto dell'amministrazione regionale dell'Emilia-Romagna - hanno investito in questo ruolo professionale, che è diventato cruciale per la qualificazione dei servizi ECEC. I coordinatori pedagogici non solo supportano le pratiche educative migliorando la riflessione collettiva e lo sviluppo professionale dei professionisti, ma promuovono anche il networking inter-istituzionale tra i servizi ECEC e gli enti amministrativi responsabili delle politiche educative a livello locale. Svolgono un ruolo cruciale per la difesa politica collegando i bisogni di bambini, famiglie e comunità alla formulazione di politiche educative coerenti che sostengano il progresso di una cultura locale dell'infanzia (Benedetti, 2009).

Per riassumere, si potrebbe dire che l'impegno civico dei cittadini e le istituzioni politiche reattive sono stati gli elementi chiave nel coltivare la cultura dell'infanzia sviluppata nelle istituzioni ECEC della Regione Emilia-Romagna. Inoltre, bisogna riconoscere che tali esperienze hanno potuto maturare in un contesto di stabilità politica che - fino a poco tempo fa - ha costantemente sostenuto e dato continuità all'investimento in servizi pubblici. Mentre all'inizio le istituzioni municipali erano rinomate per il loro attivismo educativo, nel corso degli anni è stata creata un'infrastruttura organizzativa per garantire il consolidamento delle esperienze di qualità nei servizi ECEC e supportare la loro evoluzione in relazione alle esigenze di una società in costante evoluzione.

## **2.5 Verso un sistema integrato di servizi ECEC che sostengono la sperimentazione**

L'espressione "sistema integrato" si riferisce alla varietà (in termini di scopi educativi, modelli organizzativi, tipologie di gestione) e interconnessione dei servizi per la prima infanzia che oggi caratterizzano il settore ECEC. La concettualizzazione del sistema ECEC come rete di servizi apre la possibilità di un'organizzazione differenziata e flessibile dell'offerta che, a sua volta, rende il sistema più rispondente alle mutevoli esigenze dei bambini e delle famiglie in una società in continua evoluzione. È in questa prospettiva che, tra gli anni '80 e '90, sono state sperimentate nuove tipologie di servizi per rispondere ai bisogni emergenti di genitori e figli (Mantovani e Musatti, 1996).

In Emilia-Romagna, la legge regionale che promuove la creazione dei servizi sperimentali è stata promulgata nel 1989 dando origine ai servizi ECEC che si impegnavano con genitori e figli insieme (centri per bambini e genitori) o con gruppi più piccoli di bambini su una base più flessibile (spazio bambini, piccolo gruppo educativo). Le innovazioni introdotte dalla legge regionale sui servizi sperimentali hanno ispirato le politiche nazionali, poiché nel 1997 queste nuove tipologie sono state richiamate nel contesto di interventi sociali ed educativi finanziati dal governo centrale per la promozione dei diritti dei bambini all'educazione e alla socializzazione. La forza principale del sistema integrato di servizi - le cui potenzialità sono particolarmente rilevanti in contesti di diversità culturale - è la possibilità di un'influenza reciproca tra i servizi che formano la rete (sistema). In questo senso, la cultura elaborata all'interno dei servizi tradizionali (nido e scuola dell'infanzia) ha contribuito alla crescita pedagogica dei servizi sperimentali e le pratiche sperimentali elaborate all'interno di quest'ultimo hanno offerto opportunità di riflessione e innovazione nei servizi tradizionali (Musatti, 2004).

Riassumendo, la qualificazione del sistema ECEC in Emilia-Romagna è stata raggiunta attraverso una costante interazione tra tradizione pedagogica e innovazione che ha reso l'esperimento municipale sostenibile nel tempo. In questa prospettiva, le pratiche educative trasformative sono state sostenute attraverso un approccio partecipativo alla gestione delle istituzioni ECEC, attraverso una strategia globale di sviluppo professionale dei professionisti e attraverso l'impegno delle autorità locali nel processo decisionale consultivo.

Al centro di tale progetto c'è l'idea che educazione e democrazia siano profondamente intrecciate: la democrazia è vista come un valore fondamentale e la pratica dell'educazione è vista come un mezzo per rafforzare e sostenere la democrazia (Moss & Urban, 2011).

### **3. Disuguaglianze sociali e paesaggio frammentato dei servizi di 0-3 in Italia**

Dalle più recenti indagini condotte dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)<sup>7</sup> emerge che il numero di bambini che stanno vivendo condizioni di vulnerabilità sin dai primi anni sta drammaticamente aumentando:

- 1 bambino su 7 è nato in una famiglia che vive in condizioni di assoluta povertà (ISTAT, 2013)<sup>8</sup>
- i servizi socio-educativi 0-3 (nidi e servizi integrativi) non sono disponibili per oltre 8 bambini su 10 in media nazionale.

Come evidenziato dall'ottava relazione di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia in Italia (Save the Children, 2015) questa situazione evidenzia chiaramente come un maggior accesso all'istruzione e alle opportunità di cura sia ancora negato alla maggior parte dei bambini italiani e - in particolare - a coloro che vivono nelle regioni economicamente più svantaggiate del paese. Come dimostra la ricerca, l'ineguale distribuzione dei servizi ECEC sul territorio nazionale sta influenzando notevolmente la traiettoria educativa dei bambini in termini di risultati di apprendimento e carriera scolastica (Del Boca, 2010; Del Boca & Pasqua, 2010). Questa situazione sta attualmente contribuendo ad esacerbare - piuttosto che mitigare - le disparità socioeconomiche regionali all'interno del paese, causando, a lungo termine, tassi più alti di abbandono scolastico e un numero crescente di giovani che non sono impegnati nella formazione professionale, né l'occupazione. In queste condizioni, il razionamento e la mancanza di disponibilità dei servizi ECEC hanno un impatto maggiore su quei bambini e famiglie che stanno già vivendo le conseguenze di vivere in aree svantaggiate del paese, dove i finanziamenti pubblici per investire in programmi di sostegno sociale e familiare tendono a essere meno disponibili che altrove, alimentando il circolo vizioso della povertà.

La mancanza di risorse pubbliche destinate ai primi anni e alle misure di sostegno alle famiglie a livello nazionale è particolarmente evidente nei confronti internazionali: infatti, l'Italia occupa la

---

<sup>7</sup> <http://www.istat.it/en/about-istat>

<sup>8</sup> ISTAT (2013) *La povertà in Italia* [Poverty in Italy]. Report retrieved from: [www.istat.it/it/archivio/128371](http://www.istat.it/it/archivio/128371)

penultima posizione tra i paesi dell'UE in relazione alla spesa pubblica dedicata alle iniziative di sostegno familiare (4,8% spesa sociale totale, che comprende i finanziamenti per il congedo di maternità e per i servizi 0-3). In questo contesto, è chiaro che l'investimento - in termini di finanziamenti pubblici destinati specificamente ai servizi per i bambini e le loro famiglie a livello statale - non è sufficiente a contrastare gli effetti negativi della povertà e delle disuguaglianze socioeconomiche, né a restringere divario derivante dallo svantaggio socioculturale. Allo stesso tempo, le autorità locali e regionali - in particolare i Comuni, che svolgono un ruolo chiave nel sistema di welfare italiano - hanno ridotto i loro investimenti in servizi socioeducativi per i bambini e le loro famiglie a causa sia della spesa pubblica imposto dal Patto di stabilità nazionale e alla limitazione delle risorse finanziarie prodotte dalla crisi economica. I dati statistici dell'ISTAT (2011) hanno evidenziato che - sulla media nazionale - la spesa comunale destinata alle misure di sostegno alle famiglie è diminuita dell'1,4% per la prima volta dall'inizio del 2000 (mentre tra il 2003 e il 2009 gli stessi dati hanno rivelato una media annuale aumento del 5,3%). Nonostante questa tendenza comune, la variazione della spesa pubblica annuale comunale dedicata ai servizi socioeducativi e alle misure di sostegno relative alle famiglie riflette ancora grandi disparità territoriali che variano da 8 € / persona nella provincia di Vibo-Valentia a 350 € / persona nella provincia di Bologna (ISTAT, 2011) <sup>9</sup>.

#### **4. Il contesto regionale dell'Emilia-Romagna: tendenze e sfide**

Questo paragrafo esamina le principali tendenze in relazione alle disposizioni e alle richieste esistenti dell'ECEC a livello regionale, attingendo ai dati recuperati dalla banca dati dell'Osservatorio E-R sui servizi per l'infanzia. I dati pubblicati in precedenti rapporti statistici<sup>10</sup> sono stati integrati con dati quantitativi recentemente raccolti (database SPI-ER) <sup>11</sup>e ulteriormente elaborati dal nostro gruppo di ricerca per lo scopo specifico di questa valutazione delle esigenze. In particolare, la valutazione delle esigenze svolta a livello regionale si concentrerà sull'analisi dei seguenti indicatori:

---

<sup>9</sup> ISTAT (2011) *Spesa per interventi e servizi sociali* [Data on the expenditure of Municipalities for social services and interventions – aggregated by provinces]. Retrieved from: [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_SPESEERSOC](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_SPESEERSOC)

<sup>10</sup> Assessorato al Welfare e alle Politiche Educative della Regione Emilia-Romagna (2015) *I servizi educativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna - dati dell'anno educativo 2013-2014 e serie storiche*. Report available at: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/prodotti-editoriali/servizi%20educativi>.

<sup>11</sup> The essential figures from SPI-ER database have been included in the main text of the report (Figures 1-12). For further reading: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/approfondimenti/osservatorio-infanzia-e-adolescenza/i-dati-e-le-statistiche/i-bambini-e-i-servizi-educativi-per-la-prima-infanzia-fonte-spier>

- 1) la copertura e la tipologia dei posti disponibili dell'ECEC nei servizi 0-3 e il loro assorbimento da parte delle famiglie,
- 2) la disaggregazione della disposizione ECEC esistente esaminata in relazione alla sua governance, che include la proprietà dei servizi (titolarità), la gestione (gestione) e le procedure di finanziamento (finanziamento);
- 3) l'accessibilità dei posti ECEC disponibili in relazione alle condizioni socioeconomiche delle famiglie.

#### 4.1 Disponibilità, tipologia, copertura e adozione di disposizioni 0-3

Negli ultimi due anni - per la prima volta da quando sono stati raccolti questi dati - è possibile notare una tendenza in cui il numero complessivo di posti disponibili all'interno dei servizi 0-3 e il numero di bambini iscritti diminuiscono rispetto al passato. La diminuzione del numero di bambini che frequentano deve essere interpretata in concomitanza con le recenti tendenze demografiche, che mostrano come il numero di bambini 0-2 anni - che sono potenziali utenti di tali servizi - sia costantemente diminuito nell'ultimo periodo.

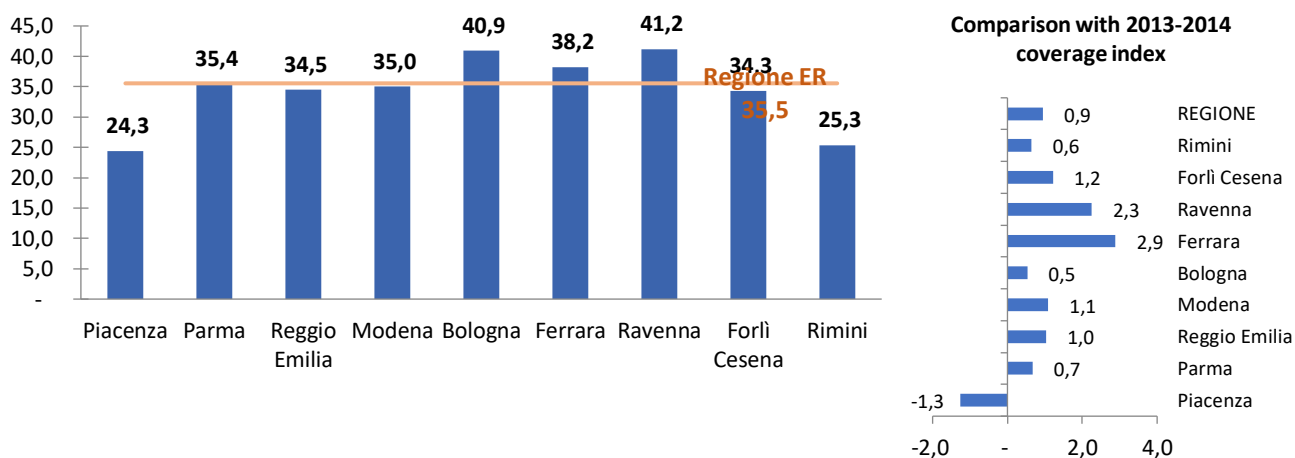
Figura 1 - Servizi per la prima infanzia (0-3), strutture per l'infanzia e bambini iscritti negli anni 2013-15

Typologies of educational services	Educational Year 2013 - 2014			Educational Year 2014 - 2015			Trend over the years (%)		
	Numero servizi	Posti	Numero Iscritti - Bambini	Numero servizi	Posti	Numero Iscritti - Bambini	Numero servizi	Posti	Numero Iscritti - Bambini
<b>Nidi d'infanzia</b>	<b>1.009</b>	<b>38.179</b>	<b>31.801</b>	<b>997</b>	<b>37.753</b>	<b>30.663</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>-3,6</b>
<i>of which Sezioni Primavera) attended by 2-3 years old</i>	196	4.025	3.152	190	3.887	2.896	-3,1	-3,4	-8,1
<b>Servizi Integrativi (complementary services)</b>	<b>136</b>	<b>2.054</b>	<b>1.898</b>	<b>137</b>	<b>2.118</b>	<b>1.859</b>	<b>0,7</b>	<b>3,1</b>	<b>-2,1</b>
<i>Spazi bambino</i>	59	1.094	938	59	1.121	862	0,0	2,5	-8,1
<i>Centri per bambini e genitori</i>	77	960	960	78	997	997	1,3	3,9	3,9
<b>Small Educational Groups</b>	<b>61</b>	<b>395</b>	<b>328</b>	<b>71</b>	<b>469</b>	<b>416</b>	<b>16,4</b>	<b>18,7</b>	<b>26,8</b>
<b>Servizi Sperimentali (0-6 age integrated services)</b>				<b>9</b>	<b>257</b>	<b>202</b>			
<b>TOTAL NUMBER ECEC SERVICES (0-3)</b>	<b>1.206</b>	<b>40.628</b>	<b>34.027</b>	<b>1.214</b>	<b>40.597</b>	<b>33.140</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>-2,6</b>

Rispetto agli anni precedenti si può osservare che il numero di servizi 0-3 eseguiti presso la casa degli educatori (*piccoli gruppi educativi*) è leggermente aumentato. Nonostante il numero relativamente basso di bambini che li frequentano rispetto al numero complessivo di bambini iscritti ai servizi ECEC (416 su 33.140, l'1% della popolazione complessiva che frequenta l'ECEC), i piccoli gruppi educativi stanno diventando sempre più popolari nelle aree rurali e ora coprono quasi il 6% dei primi anni a livello regionale. Questa controtendenza potrebbe essere interpretata come un risultato di emendamenti della legislazione regionale - che hanno formalizzato lo status di tali servizi - o nella prospettiva della preferenza delle famiglie per servizi di dimensioni minori che sono caratterizzati da un'atmosfera più "informale".

Nel 2014-2015, la copertura complessiva dei servizi per l'inizio dell'età a livello regionale è leggermente superiore al livello europeo fissato dagli obiettivi di Barcellona, con posti disponibili per l'infanzia che coprono il 35,5% della domanda potenziale (+0,9 rispetto al 2013 / 14).

**Figura 2. Indice di copertura: luoghi di assistenza all'infanzia per provincia e media regionale (% di posti / popolazione di 0-2 anni) e confronto con l'indice dell'anno precedente.**



Tuttavia, tra le province si può notare una certa variabilità, che va dalla copertura del 41,2% a Ravenna (+92 posti di assistenza all'infanzia rispetto al 2013/14) al 24,3% di Piacenza (-107 posti di assistenza all'infanzia rispetto al 2013/14). La provincia che ha registrato il maggiore incremento della copertura ECEC negli ultimi due anni è Ferrara (+ 2,9%), con 47 nuovi posti creati principalmente in centri diurni e centri per bambini e genitori.

La situazione di Parma è piuttosto notevole: nonostante l'indice di copertura rimanga sostanzialmente stabile (+ 0,7%), il numero di posti nei nidi d'infanzia è diminuito (-147) a favore di

posti più elevati nei servizi sperimentali (+174), il che significa che i "nidi" tradizionali, assegnati dai bambini di età inferiore a 3 anni, sono stati convertiti in servizi sperimentali frequentati da bambini di età compresa tra 0 e 6. È ragionevole pensare che tale sperimentazione sia stata intrapresa in linea con le recenti tendenze politiche che si svolgono a livello nazionale e sostenendo un sistema integrato di ECEC a partire dalla nascita fino all'inizio della scuola dell'obbligo.

**Figura 3 - Centri di assistenza diurna (comprese le classi primavera): numero di servizi e posti per provincia negli anni 2013-15**

Province	Centri Assistenza Diurna				Trend relativi ai posti disp.	Di cui classi primavera				Trend relativi ai posti disp.
	2014-2015		2013-2014			2014-2015		2013-2014		
	No. servizi	No. posti	No. servizi	No. posti		No. servizi	No. posti	No. servizi	No. posti	
Piacenza	57	1.614	59	1.724	-110	9	165	9	162	3
<b>Parma</b>	<b>85</b>	<b>3.509</b>	<b>89</b>	<b>3.656</b>	<b>-147</b>	6	104	7	114	-10
Reggio E.	125	4.956	131	5.069	-113	40	827	42	876	-49
Modena	158	6.325	161	6.408	-83	25	519	27	566	-47
Bologna	241	9.837	239	9.844	-7	30	570	29	550	20
Ferrara	72	2.534	72	2.446	88	17	317	20	382	-65
Ravenna	107	3.660	104	3.577	83	33	735	33	733	2
Forlì Cesena	99	3.238	100	3.361	-123	26	561	25	553	8
Rimini	53	2.080	54	2.094	-14	4	89	4	89	0
<b>REGIONE</b>	<b>997</b>	<b>37.753</b>	<b>1.009</b>	<b>38.179</b>	<b>-426</b>	<b>190</b>	<b>3.887</b>	<b>196</b>	<b>4.025</b>	<b>-138</b>



**Figura 4 - Piccoli gruppi educativi (SEG) e servizi sperimentali: numero di servizi e posti per provincia negli anni 2013-15**

Province	Piccoli Gruppi Educativi (SEG)				Trend related to available childcare places	Servizi Sperimentali				Trend related to available childcare places
	2014-2015		2013-2014			2014-2015		2013-2014		
	No. servizi	No. posti	No. servizi	No. posti		No. servizi	No. posti	No. servizi	No. posti	
Piacenza	2	12	2	12	0					0
Parma	10	59	10	57	2	7	174			174
Reggio E.	5	35	4	28	7	1	16			16
Modena	8	54	4	26	28					0
Bologna	23	157	21	141	16					0
Ferrara					0					0
Ravenna	10	65	9	61	4					0
Forlì Cesena	10	66	8	52	14	1	67			67
Rimini	3	21	3	18	3					0
<b>REGIONE</b>	<b>71</b>	<b>469</b>	<b>61</b>	<b>395</b>	<b>74</b>	<b>9</b>	<b>257</b>	-	-	<b>257</b>

Per concludere, i dati relativi al nido d'infanzia aziendale (nidi aziendali) mostrano che il numero di posti per l'infanzia disponibili nella Regione Emilia-Romagna è più che raddoppiato nell'ultimo quinquennio: da 672 nel 2010/11 a 1,494 nel 2014/15. La creazione di nido aziendali è stata sostenuta da specifiche iniziative di politica nazionale e regionale e pertanto rientrano in regimi di finanziamento specifici. Inizialmente (2010/11), il 2% dei posti disponibili per l'assistenza all'infanzia in E-R erano forniti da nidi aziendali, mentre oggi (2014/15) hanno raggiunto il 4%.

**Figura 5 - Andamento dell'offerta di assistenza diurna: focus sugli asili nido aziendali (anni 2010-2015)**

Anni Educativi	Fornitura diurna generale		of which company creches			
	No. totale asili nido	No. totale posti nido	No. Asili aziendali	% sulla fornitura complessiva assistenza diurna	no. posti di puericultura negli asili nido aziendali	% sui posti generali per l'infanzia
2010-2011	986	36.890	19	1,9	672	1,8
2011-2012	1.016	37.974	22	2,2	880	2,3
2012-2013	1.018	38.278	26	2,6	1.108	2,9
2013-2014	1.009	38.179	33	3,3	1.441	3,8
2014-2015	997	37.753	33	3,3	1.494	4,0

## 4.2 Governance, gestione e finanziamento di servizi 0-3

In questa sezione verrà esaminata la categorizzazione delle disposizioni ECEC esistenti in E-R in relazione alla sua governance, che include gli aspetti di proprietà dei servizi (titolarità), gestione (gestione) e finanziamento (finanziamento). Il primo aspetto - la proprietà del servizio - è riferito all'ente che detiene la responsabilità della fornitura del servizio: quest'ultimo potrebbe essere un ente pubblico (cioè Comune) o privato (per lo più non a scopo di lucro). Il secondo aspetto - la gestione del servizio - è riferito all'entità che è effettivamente responsabile della gestione della prestazione. Ciò significa che i servizi ECEC possono essere di proprietà pubblica e gestiti (vale a dire nei nidi comunali che impiegano educatori che sono reclutati direttamente dal comune) o di proprietà pubblica e gestiti privatamente (ad esempio nel caso del giorno comunale). centri di assistenza che sono gestiti da cooperative sociali attraverso contratti di appalto). In alcuni altri casi, i fornitori privati di NFP sono approvati e sovvenzionati pubblicamente dalle autorità municipali attraverso la stipula di accordi speciali che implicano la concessione di un certo numero di posti di custodia dei bambini gestiti privatamente all'ente pubblico (Comune).

Negli ultimi 5 anni si può notare un leggero aumento dei servizi di NFP privati, con circa il 40% dell'offerta privata e il 60% circa di proprietà pubblica. Tuttavia, se consideriamo il numero di posti di proprietà pubblica, la disaggregazione è significativamente più alta (circa il 73% rispetto al 27% dei posti di proprietà privata) poiché - in media - i servizi pubblici tendono ad essere più grandi. Complessivamente, nella Regione E-R, 7 posti di nido d'infanzia su 10 sono sovvenzionati pubblicamente.

**Figura 6 - Numero di posti per l'infanzia classificati sulla base degli organi di proprietà e di gestione (sono state considerate tutte le tipologie di servizi ECEC).**

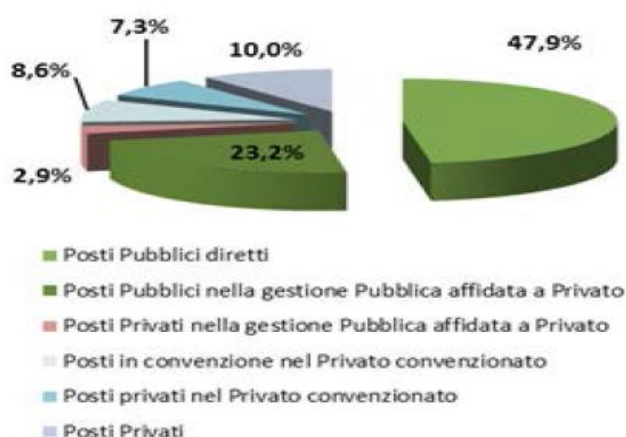
Bodies owning the childcare places	Bodies managing the childcare places								
	Municipalities	Municipalities' Consortia	Other public bodies	Social Cooperatives	Catholic bodies	Associations	Foundations	Private companies	Other private providers
Municipalities	16.253	111	209	6.596		130		312	2.348
Municipalities' Consortia		1.972		449					346
Other public bodies			611	332				18	129

Social Cooperatives				2.951					
Catholic bodies				107	3.059				
Associations				21		495			21
Foundations				78			560		17
Private companies				242		18		2.289	59
Other private providers				231					633
<b>Totale Enti</b>	<b>16.253</b>	<b>2.083</b>	<b>820</b>	<b>11.007</b>	<b>3.059</b>	<b>643</b>	<b>560</b>	<b>2.619</b>	<b>3.553</b>

Complessivamente gli enti gestori più importanti sono le cooperative sociali, che gestiscono oltre il 27% dell'offerta attraverso la proprietà diretta dei servizi (circa il 7,3%) e i contratti con i Comuni (circa il 20%): infatti, i comuni si affidano alle cooperative sociali per circa il 16% dei posti pubblici per l'infanzia. Gli enti affiliati alla FISM gestiscono direttamente la maggior parte dei nidi che possiedono (sezioni primavera è la tipologia più comune di prestazione), che rappresentano circa l'8% del totale. Infine, le società private sono responsabili della proprietà e dell'operatività - principalmente attraverso la gestione diretta dei nidi aziendali – di circa il 6% delle strutture per l'infanzia. Altri fornitori privati rappresentano la gestione del 9% dei posti, la maggior parte dei quali sono offerti in "piccoli gruppi educativi" (SEG) e sono sovvenzionati pubblicamente dai Comuni (circa il 6%).

Per concludere, se guardiamo alla ripartizione della tipologia più comune di prestazioni ECEC a cui partecipano bambini di età compresa tra 0 e 3 anni (nidi) in E-R, possiamo notare che i posti pubblici rappresentano circa il 71% del totale. In particolare, il 47,9% dei posti è gestito direttamente dai Comuni, mentre il 23,2% viene ceduto dai Comuni alle cooperative sociali come mostrato nel grafico sottostante.

Figura 7 - Fornitura per l'asilo nido (nidi d'infanzia) in E-R: % di strutture per l'infanzia per proprietà e gestione



Scomponendo i dati regionali rispetto ai posti nei servizi 0-3 per provincia, Bologna mostra la percentuale più alta di posti nido pubblicamente sovvenzionati (84,4% che comprende quelli gestiti direttamente dai Comuni, quelli appaltati alle cooperative sociali e quelli affidati a enti accreditati privati). Al contrario, Forlì-Cesena mostra la più alta percentuale di strutture private per l'infanzia in servizi 0-3 gestite da cooperative sociali o altri enti privati (32,3%), con solo il 67,7% di posti sovvenzionati.

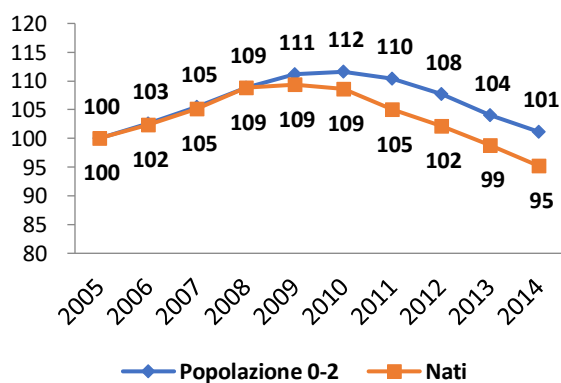
#### 4.3 Accessibilità servizi di ECEC

Fino al 31 dicembre 2014 il numero di bambini iscritti ai servizi ECEC gestiti da fornitori pubblici o privati (per lo più NFP) è 33.140, che rappresenta il 29% della popolazione complessiva 0-2 nella Regione. Pertanto, si può notare che - mentre la disponibilità di posti ECEC nella Regione E-R copre fino al 35,5% della domanda potenziale - l'effettiva adozione di questi luoghi da parte delle famiglie non supera il 29% della popolazione complessiva. In questo senso, l'indice di assorbimento ECEC (indice di presa in carico) differisce leggermente dall'indice di copertura ECEC (indice di copertura) presentato nella sezione 3.3.1 in quanto il numero di posti ECEC disponibili non è mai completamente utilizzato dalle famiglie. Il numero di bambini effettivamente inseriti nei servizi ECEC è calato in modo abbastanza omogeneo tra le province dell'Emilia-Romagna negli ultimi tre anni. Sebbene non siano state rilevate differenze significative tra gli anni scolastici 2013-14 e 2014-2015, tra gli anni scolastici 2012-13 e 2013-14 il numero di bambini 0-2 che frequentano i servizi ECEC è diminuito del 4,5% (corrispondente a circa 1.600 bambini) come riportato di seguito nella figura 8. Negli ultimi 2 anni, più di 40 servizi ECEC (catering per circa 600 bambini) hanno chiuso a causa della mancanza di richieste di iscrizione.

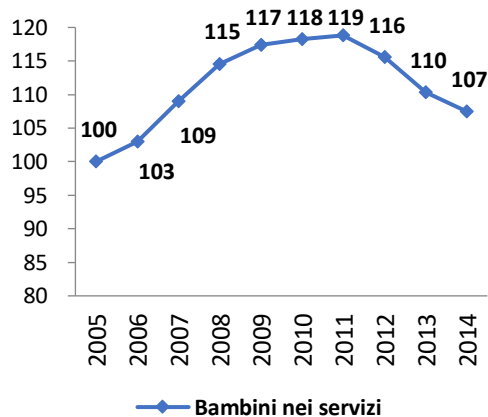
Dai dati raccolti nel database statistico della Regione Emilia-Romagna (SPI-ER), il calo del numero di richieste di iscrizione e la frequenza dei servizi ECEC sembra essere in linea con le recenti tendenze demografiche, che mostrano una costante diminuzione numero di 0-2 abitanti nella Regione<sup>12</sup>. Tuttavia, non è possibile stabilire alcuna correlazione causale a causa dei molteplici fattori coinvolti nel determinare la scelta delle famiglie di avvalersi dei servizi ECEC - e che sono correlati non solo alla disponibilità di prestazioni ma anche a costi accessibili e alla percepita utilità e comprensibilità dalle famiglie. Poiché questi aspetti non sono stati presi in considerazione nel processo di raccolta dei dati regionali, non è possibile stabilire se il numero decrescente di bambini che frequentano i servizi sia il risultato del calo demografico nella popolazione 0-2 o piuttosto l'effetto combinato di scenario socio-economico (crisi finanziaria che riduce gli investimenti pubblici nell'ECEC, reddito delle famiglie e condizioni lavorative precarie) e scelte dei genitori.

**Figura 8: Tendenze demografiche e iscrizione di bambini 0-2 anni nei servizi ECEC negli ultimi 10 anni**

**Figura 8a - Tendenza demografica relativa ai neonati (linea rossa) 0-2 popolazione di bambini (linea blu) negli ultimi 10 anni (Numeri indice).**



**Figura 8b - Tendenza dell'iscrizione dei bambini nei servizi ECEC (indice numeri di riferimento 2005)**



Sotto questi aspetti, il Rapporto nazionale sul monitoraggio delle prestazioni dell'ECEC in Italia (Istituto degli Innocenti, 2015) avverte che i dati sul crescente divario tra la disponibilità di posti ECEC (potenzialità ricettiva dei servizi) e il loro assorbimento da parte delle famiglie (presa in carico) non deve essere interpretato solo alla luce delle recenti tendenze demografiche ma anche in relazione all'accessibilità dei servizi. In particolare, combinando i dati raccolti dall'Istituto Innocenti per il Monitoraggio (IDI, 2008-2014) con i dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT, 2008-2012),

<sup>12</sup> SOFECO (2012) *Early childhood education and care in promoting educational attainment including social development of children from disadvantaged backgrounds and in fostering social inclusion. Literature Review*. Brussels: European Commission - DG Education and Culture. Retrieved from: [http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/ecec-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/ecec-report_en.pdf).

emerge come la crisi economica abbia inciso sull'accessibilità di servizi per la prima infanzia su due fronti (Istituto degli Innocenti, 2015, pag 43-44);

- sul fronte dell'offerta ECEC poiché i vincoli della spesa pubblica rendono difficile per i comuni sovvenzionare i servizi ECEC al loro pieno potenziale operativo (sostenibilità economica);
- sul fronte delle famiglie: il fatto che man mano il loro potere di spesa si riduce progressivamente rende difficile ai genitori coprire le spese di frequenza, con la conseguenza che i bambini a cui viene offerto un posto non vengono iscritti (rinunce) o vengono ritirati dai servizi dopo pochi mesi di presenze (ritiri).

Per questo motivo, a partire dal 2013-2014, nel Questionario SPI-ER sono state inserite due nuove voci: una riguardante il numero di rinunce a un posto per l'infanzia offerto e un altro relativo al numero di ritiri. In via sperimentale, è stata inclusa anche una domanda a risposta aperta per indagare le ragioni delle rinunce e per i ritiri dei minori al fine di individuare quei fattori socioeconomici che avrebbero potuto determinare le scelte delle famiglie.

In primo luogo, i dati mostrano che nell'anno scolastico 2014-15, 2.278 bambini su 39.600 a cui è stato offerto un posto non sono stati infine iscritti (5,8%) e che 1.473 bambini su 32.143 partecipanti ai servizi ECEC sono stati ritirati in il corso dell'anno (4,6%).

**Figura 9 - Rinuncia ai posti di custodia dei bambini e ritirati (2013-2015)**

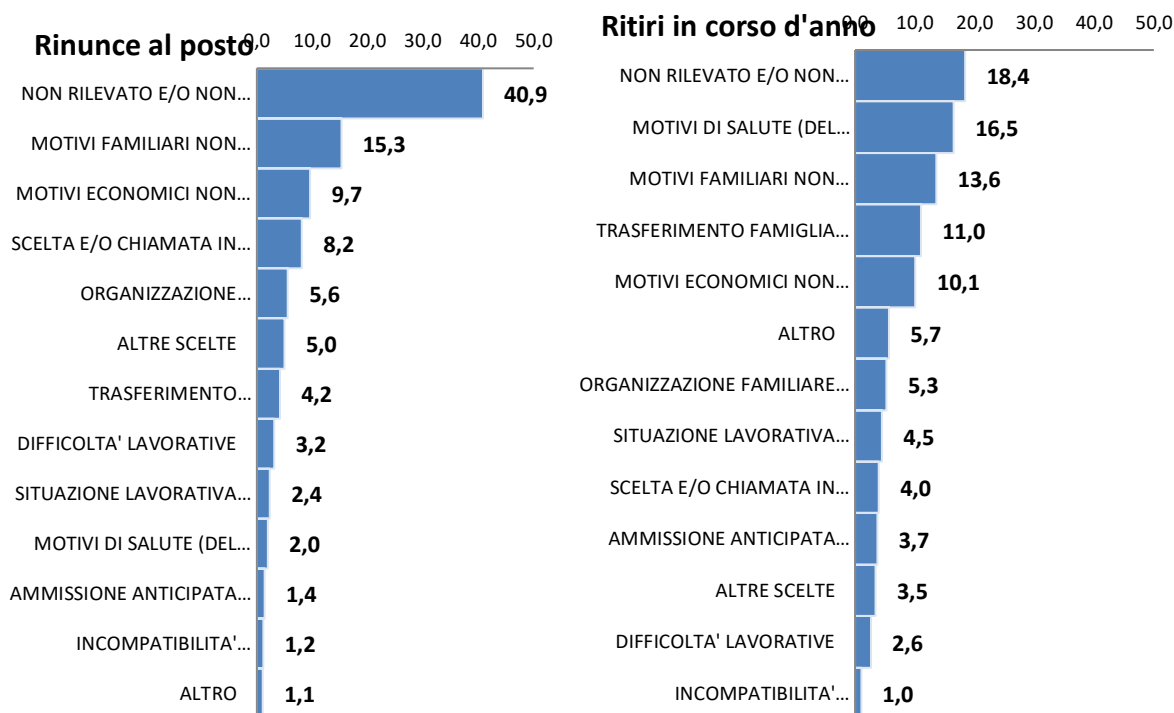
Educational Years	No. renunciations at the time of enrollment	No. childcare places available*	% <i>Renunciations</i>	No. children withdrawn	No. children attending ECEC*	% <i>Withdrawn</i>
2013-2014	2.987	39.668	7,5	1.636	33.067	4,9
2014-2015	2.278	39.600	5,8	1.473	32.143	4,6

\* posti di assistenza all'infanzia disponibili nei Centri per bambini e genitori (CCP) e i bambini che frequentano tali servizi sono stati esclusi dal conteggio (non è richiesta alcuna regolare iscrizione o frequenza in questi servizi)

I risultati dell'indagine relativamente alla domanda aperta sono illustrati nei seguenti grafici (figura 10): poiché queste informazioni sono state raccolte per la prima volta, nel 40,9% dei casi riguardanti le rinunce e nel 18,3% dei casi riguardanti il ritiro i dati non sono disponibili. Le risposte più frequentemente riportate in merito alle ragioni fornite dalle famiglie quando si rinuncia a un posto sono: motivi familiari (non ulteriormente specificato - 15,3%), motivi economici (non ulteriormente specificato - 9,7%) e disponibilità di un'altra scelta (ad esempio, un posto nido è stato offerto in un altro servizio -8,2%). Invece, le risposte più frequentemente riportate riguardanti i motivi per il ritiro

del servizio sono: problemi di salute (ad esempio i bambini si ammalano troppo spesso o la gravidanza della madre - 16,5%), motivi familiari (non ulteriormente specificato - 13,6%) e reinsediamento in un'altra città (11%).

**Figura 10 - motivazioni per la rinuncia a un posto per l'infanzia offerto (lato sinistro) e ritiro (lato destro)**



Nonostante il fatto che le rinunce e il ritiro stiano diventando fenomeni sempre più in crescita sia a livello nazionale sia a livello regionale, queste problematiche sono ampiamente sottovalutate in letteratura. Al momento della stesura di questo documento, non esistono studi a livello nazionale o regionale che indagano le questioni dell'accessibilità dei servizi ECEC in relazione alle condizioni socioeconomiche delle famiglie.

Negli ultimi tempi, tuttavia, hanno iniziato a emergere studi a livello locale, dato l'impatto di questi fenomeni sull'organizzazione e la gestione dei servizi ECEC a livello comunale. La maggior parte di questi studi sono stati commissionati e finanziati da quelle autorità locali che sono più sensibili verso lo sviluppo di politiche educative e sociali che rispondono ai bisogni dei bambini e delle famiglie all'interno della loro comunità<sup>13</sup>.

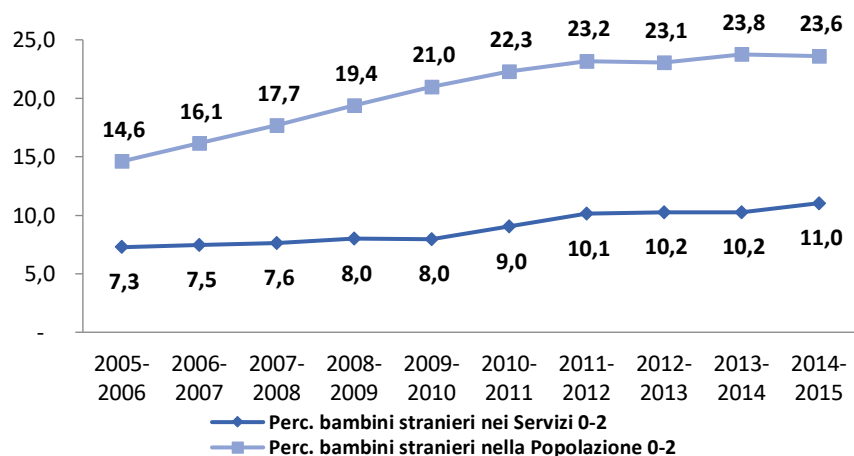
<sup>13</sup> IRESS (2010) *Scelte politiche e operative per i servizi educativi 0-3 anni*. Provincia di Bologna.

[www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Engine/RAServePG.php/P/544511180300/T/Scelte-politiche-e-operative-per-i-servizi-educativi-0-3-anni](http://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Engine/RAServePG.php/P/544511180300/T/Scelte-politiche-e-operative-per-i-servizi-educativi-0-3-anni)

Amodio, G. (2015) *Infanzie e welfare: progettare il futuro. Buone pratiche tra politiche per le famiglie e servizi educativi per l'infanzia*. Carrocci.

Per quanto riguarda la partecipazione di bambini provenienti da un contesto migratorio all'ECEC, i dati regionali mostrano che la loro presenza rappresenta circa l'11% dei bambini che frequentano servizi 0-3. Come illustrato nel grafico sottostante, fino al 2010-11 la popolazione 0-2 con background migratorio è cresciuta molto più rapidamente (dal 14,6% al 22,3%) rispetto alla loro presenza nei servizi ECEC (dal 7,3% al 9%), sottintendendo che i bambini provenienti da un contesto migratorio tendevano a essere sottorappresentati nei servizi 0-3. Tuttavia, nell'ultimo quinquennio questo divario è stato gradualmente ridotto, evidenziando una tendenza verso un accesso più equo dei bambini migranti ai servizi ECEC.

**Figura 11 - Andamento demografico di 0-2 popolazione di bambini con background migratorio su popolazione complessiva 0-2 (%), linea blu chiaro) e tendenza di 0-2 bambini con background migrante arruolati nei servizi ECEC (%), linea blu scuro).**



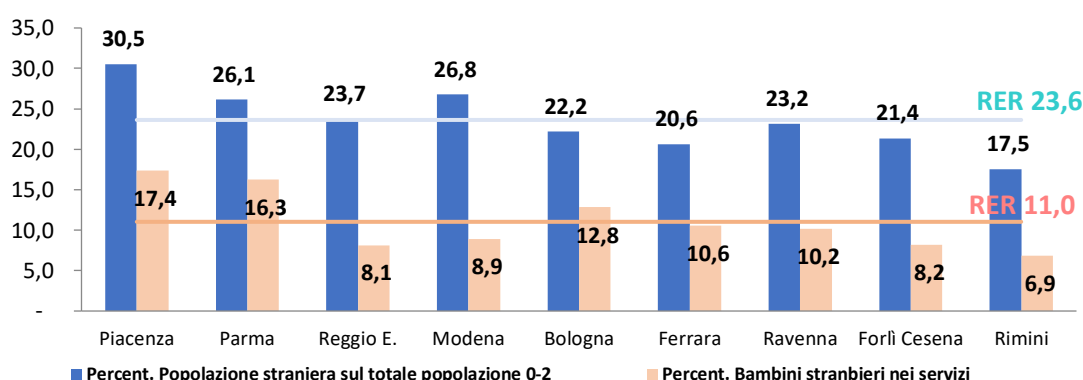
È necessario riconoscere, tuttavia, che tale tendenza non segue lo stesso ritmo in tutte le province E-R. Ad esempio, come attestato nella figura 12 di seguito, le province di Modena e Bologna mostrano due situazioni opposte. Mentre a Modena la percentuale di bambini 0-2 con un background migratorio è superiore alla media regionale (26,8% vs 23,6%), la percentuale di bambini migranti nei servizi ECEC è molto inferiore alla media regionale (8,9% contro 11%). Al contrario, a Bologna la percentuale di bambini 0-2 con un background migratorio è inferiore alla media regionale (22,2% vs 23,6%), ma la partecipazione dei bambini migranti ai servizi ECEC è relativamente più alta (12,8% vs 11%). Questi casi emblematici richiamano l'attenzione sul ruolo svolto dalle politiche locali di accesso all'ECEC - combinate con i sussidi pubblici - a favorire, o piuttosto ostacolare, l'inclusione sociale a partire dai primi anni. In questo senso, potrebbe non essere una coincidenza

Stradi, M. C. (2017) *Educare nel cambiamento: esperienze di futuro nei servizi educativi per la prima infanzia*. Rimini: Maggioli Editore.



che le politiche ECEC attuate nella provincia di Bologna - che mostrano la più alta spesa pubblica comunale dedicata ai servizi socio-educativi e alle misure di sostegno familiari a livello nazionale (ISTAT, 2011) e la più alta proporzione di posti di assistenza all'infanzia pubblicamente sovvenzionati a livello regionale (SPI-ER, 2016) - si rivelano più efficaci nel promuovere la partecipazione di bambini e famiglie provenienti da contesti meno avvantaggiati.

**Figura 12 -% 0-2 bambini migranti sulla popolazione complessiva 0-2 (in blu) e% bambini migranti iscritti ai servizi ECEC (in rosa) - dati aggregati per provincia.**



## 5. Conclusioni

A livello europeo esiste un certo consenso, tra ricercatori e responsabili delle politiche, sul fatto che la partecipazione dei bambini e delle loro famiglie all'ECEC è determinata da molteplici fattori (Gruppo tematico di lavoro sull'ECEC, 2014, 21-22):

- disponibilità di prestazioni,
- accessibilità delle tasse di iscrizione (i servizi inseriti in un sistema globale di politiche pubbliche che sostengono ampiamente e sovvenzionano un accesso paritario all'ECEC tendono ad avere più successo rispetto a disposizioni mirate),
- accessibilità dei servizi (la presenza di complicate procedure burocratiche per l'iscrizione e l'informazione monolingue e la comunicazione potrebbero implicitamente fungere da barriera per i gruppi svantaggiati),
- l'utilità percepita dell'ECEC da parte delle famiglie che sono potenziali utenti (servizi che supportano i bisogni dei genitori, in sintonia con le loro richieste e che li coinvolgono sistematicamente in processi decisionali democratici si rivelano più efficaci nel promuovere la loro partecipazione all'ECEC),

- comprensibilità dei valori e dei significati che stanno alla base delle pratiche educative messe in atto nella prima infanzia (quei servizi in cui valori, credenze e pratiche educative sono costantemente negoziati con le famiglie e le comunità locali sembrano essere più efficaci nel promuovere la partecipazione di bambini e famiglie nel contesto della diversità).

Combinando queste informazioni con i dati presentati nella sezione precedente, incentrati sulle tendenze e le sfide relative all'accesso alle ECEC e alle disuguaglianze nella Regione Emilia-Romagna, sembrano emergere tre questioni principali:

- mentre i dati quantitativi sulla disponibilità delle prestazioni dell'ECEC, le sue caratteristiche strutturali e la partecipazione dei bambini sono sistematicamente raccolte, esistono pochissimi dati qualitativi in relazione ai bisogni percepiti dei bambini e delle famiglie che frequentano questi servizi (utilità e comprensibilità);

- mentre alcune questioni comuni - riguardanti in particolare la sostenibilità economica e l'accessibilità strutturale delle disposizioni dell'ECEC - potrebbero essere identificate a livello regionale, sembra che siano necessarie risposte diversificate e localizzate a tali sfide per rispondere alle esigenze diversificate di bambini e famiglie all'interno in cui vivono i contesti socio-culturali locali;

- praticamente non esistono dati su come promuovere e sostenere lo sviluppo di buone pratiche educative nei servizi per la prima infanzia per affrontare la sfida dell'accesso diseguale in contesti di diversità socio-culturale.

Riconoscendo i suddetti divari di ricerca, il case study italiano si concentrerà sulla "spessa descrizione" di un caso esemplare (Stake, 2003) dei servizi ECEC locali - gestiti dalla cooperativa sociale CADIAI - in cui le buone pratiche saranno elaborate e attuate da impegnarsi con gli educatori della prima infanzia in un processo di ricerca-azione partecipativa che utilizza l'osservazione video come strumento per la riflessione collettiva.

Inoltre, data la mancanza di dati qualitativi disponibili sulla questione dell'utilità e della comprensibilità nel contesto del paese studiato, un'attenzione speciale sarà dedicata a dare "voce" ai bambini e ai genitori che frequentano i servizi ECEC utilizzando osservazioni e interviste partecipative.

## **Riferimenti Bibliografici**

- Andreoli, S. (2003) L'esperienza del coordinamento pedagogico in Emilia-Romagna. In: Musatti T. & Mayer S. (Eds) *Il coordinamento dei servizi educativi per l'infanzia: una funzione emergente in Italia e in Europa*. Bergamo: Junior.
- Assessorato al Welfare e alle Politiche Educative della Regione Emilia-Romagna (2015) *I servizi educativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna - dati dell'anno educativo 2013-2014 e serie storiche*. Report available at: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/prodotti-editoriali/servizi%20educativi>
- Balduzzi, L. (2006) *Nella Rete dei Servizi per l'Infanzia: tra nidi e nuove tipologie*. Bologna:CLUEB.
- Benedetti, S. (2009) I coordinamenti pedagogici nella regione Emilia Romagna: un investimento sulla professionalità. *Rivista Infanzia*, n. 3, pp. 182–185.
- Bertolini, P. & Frabboni, F. (1975) Ancora sul modello di una scuola per l'infanzia alternativa. *Rivista Infanzia*, n. 18, pp. 3–9.
- Bondioli, A. (Ed.) (2007) *L'Osservazione in Campo educativo*. Bergamo: Junior.
- Bondioli, A. & Ferrari, M. (Eds) (2004) *Educare la Professionalità degli Operatori per l'Infanzia*. Bergamo: Junior.
- Catarsi, E. (2004) Loris Malaguzzi and the municipal school revolution. *Children in Europe*, 6, pp. 8–9.
- Ciari, B. (1972) Bologna: esperienze e problemi. In: Ciari, B. (Eds) *La grande Disadattata*. Roma: Editori Riuniti.
- Council of the European Union (2002) *Presidency conclusions, Barcelona, 15-16 March 2002*: [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf)
- Del Boca, D. (2010) *Child poverty and child well-being in the European Union: policy overview and policy impact analysis. A case study: Italy*. Budapest & Brussels: TARKI-Applica.
- Del Boca, D. & Pasqua, S. (2010) *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*. [Cognitive and non-cognitive outcomes, family and childcare services]. Torino: Fondazione Giovanni Agnelli.
- ISTAT (2011) *Spesa per interventi e servizi sociali* [Data on the expenditure of Municipalities for social services and interventions – aggregated by provinces]. Retrieved from: [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_SPESEERSOC](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_SPESEERSOC)
- ISTAT (2014) *La povertà in Italia: anno 2013*. [Poverty in Italy: year 2013]. Retrieved from: [www.istat.it/it/archivio/128371](http://www.istat.it/it/archivio/128371)
- ISTAT (2014) *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: a.s.2012/2013*. [The municipal provision of day-care and other early childhood socio-educational services: school year 2012/2013] Retrieved from: [www.istat.it/it/archivio/129403](http://www.istat.it/it/archivio/129403)
- Istituto degli Innocenti (2015) *Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei Servizi Socio-Educativi per la Prima Infanzia* [Monitoring of the National Development Plan for early childhood socio-educational services]. Retrieved from: [www.minori.it/sites/default/files/rapporto\\_nidi.pdf](http://www.minori.it/sites/default/files/rapporto_nidi.pdf)
- Lazzari, A. (2012). Reconceptualising professionalism in early childhood education: insights from a study carried out in Bologna. *Early Years*, 32(3), 252-265.
- Malaguzzi, L. (1975) Una scuola diversa per un bimbo diverso. *Rivista Infanzia*, n. 10, pp. 3–4.
- MALAGUZZI, L. (1993) History, ideas, and basic philosophy. In: Edwards, C., Gandini, L. & Forman G. (Eds) *The Hundred Languages of Children: the Reggio Emilia approach to early childhood education*. Norwood: Ablex Publishing.
- Mantovani, S. (2010) Vygotsky and the early years of ECEC in Italy. In: Tuna, A. & J. Hayden (Eds) *Early Childhood Programs as the Doorway to Social Cohesion*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.

- Mantovani, S. & Musatti, T. (1996) New educational provision for young children in Italy. *European Journal of Psychology of Education*, 11, pp. 119–128.
- Moss, P. & Urban, M. (2011) *Democracy and experimentation: two fundamental values for education*. Bertelsmann Foundation: [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)
- Musatti, T. & Picchio, M. (2010) Early education in Italy. Research and practice, *International Journal of Early Childhood*, 42, pp. 141–153.
- Picchio, M., Giovannini, D., Mayers, S. & Musatti, T. (2012) Documentation and analysis of children's experience: an ongoing collegial activity for early childhood professionals, *EarlyYears*, 32, pp. 159–170.
- Putnam, R. D. (1992) *Making Democracy Work: civic tradition in modern Italy*. Chichester: Princeton University Press.
- Save the Children (2015) I diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia: VIII Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia [8th monitoring report on the implementation of the UN Convention on the Rights of the Child in Italy] Retrieved from: [www.unicef.it/Allegati/7 Rapporto monitoraggio CRC.pdf](http://www.unicef.it/Allegati/7_Rapporto_monitoraggio_CRC.pdf)
- SOFRECO (2012) *Early childhood education and care in promoting educational attainment including social development of children from disadvantaged backgrounds and in fostering social inclusion. Literature Review*. Brussels: European Commission - DG Education and Culture. Retrieved from: [http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/ecec-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/ecec-report_en.pdf).
- Rinaldi C. (2005) *In Dialogue with Reggio Emilia: listening, researching and learning*. London: Routledge.
- Stake, R. E. (2003) 'Case Studies'. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Strategies of Qualitative Inquiry* (pp. 134-164). London: Sage.
- Thematic Working Group on ECEC (2014) *Proposal for key-principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*. Report of the working group on ECEC under the auspices of the European Commission: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf)