

**POLITECNICO DI MILANO**

**Facoltà di Architettura e Società**

**Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali**



**LE POLITICHE PER L'INFANZIA COME AZIONE  
DI SVILUPPO LOCALE. IL CASO DI CESANO  
MADERNO.**

**Relatore:**

**Prof. Costanzo RANCI ORTIGOSA**

**Tesi di Laurea di:**

**Massimiliano BEVACQUA**

**matr. 722554**

**Anno Accademico 2008/2009**

# INDICE

<b>0. Abstract.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Una società che cambia: nuove dinamiche, fenomeni e bisogni .....</b>	<b>10</b>
1.1 Cambiamenti demografici, lavorativi e familiari in Italia ed in Europa.....	11
1.1.1 <i>Trasformazioni demografiche: crisi delle nascite e accelerazione nel processo di invecchiamento della popolazione .....</i>	<i>11</i>
1.1.2 <i>Le trasformazioni del mercato del lavoro: nuovi corsi di vita tra “precarietà” ed incertezza .....</i>	<i>15</i>
1.1.3 <i>Mutamenti familiari: modelli e dinamiche di cambiamento.....</i>	<i>20</i>
1.2 Immigrazione: realtà di una società che cambia.....	27
1.2.1 <i>Immigrazione: uno sguardo sull’Europa.....</i>	<i>27</i>
1.2.2 <i>Immigrazione: uno sguardo sull’Italia.....</i>	<i>33</i>
1.2.3 <i>Seconde generazioni: un’opportunità su cui investire politiche .....</i>	<i>37</i>
1.3 La cultura dell’infanzia.....	43
1.4 Un nuovo quadro di bisogni.....	50
<b>2. Politiche attive e risposte esistenti rivolte all’infanzia ed alla famiglia .....</b>	<b>53</b>
2.1 Le Politiche di conciliazione famiglia/lavoro.....	53
2.1.1 <i>I congedi di maternità, paternità e genitoriali .....</i>	<i>56</i>
2.1.2 <i>I servizi per l’infanzia.....</i>	<i>64</i>
2.1.3 <i>Le forme di cura alternative ed il servizio Tagesmutter.....</i>	<i>77</i>
2.1.4 <i>Le politiche dei tempi.....</i>	<i>84</i>
2.1.5 <i>Le politiche aziendali.....</i>	<i>92</i>
2.2 Le Politiche di inserimento educativo ed il ruolo dei servizi per l’infanzia per i minori immigrati.....	98
2.2.1 <i>L’inserimento dei minori immigrati nel quadro normativo e sociale comunitario.....</i>	<i>99</i>
2.2.2 <i>L’inserimento dei minori immigrati nel quadro normativo e sociale italiano .....</i>	<i>103</i>
2.3 Implementare, integrare e sostenere la via delle buone politiche.....	109
<b>3. Politiche per l’infanzia e sviluppo locale: la sfida dell’innovazione e delle buone pratiche .....</b>	<b>112</b>
3.1 Le politiche sociali: da azione riparatrice a investimento socio-economico .....	113
3.2 Perché investire nelle politiche per l’infanzia.....	115
3.2.1 <i>Il lavoro femminile: aumento del tasso di attività, di rientro a lavoro e del reddito familiare .....</i>	<i>116</i>
3.2.2 <i>L’aumento della natalità .....</i>	<i>119</i>
3.2.3 <i>La defamilizzazione: più servizi, più posti di lavoro .....</i>	<i>120</i>
3.2.4 <i>Pari opportunità e dignità per tutti i bambini .....</i>	<i>122</i>
3.2.5 <i>Una nuova cultura dell’infanzia: il patto tra le generazioni.....</i>	<i>124</i>
3.3 Strumenti, indirizzi e proposte per un’innovazione.....	126
3.3.1 <i>Una nuova governance locale .....</i>	<i>127</i>
3.3.2 <i>Programmazione ed integrazione della rete dei servizi .....</i>	<i>129</i>
3.3.3 <i>Promuovere l’innovazione e la creazione di un mercato dei servizi: il ruolo chiave del “pubblico”.....</i>	<i>136</i>
3.3.4 <i>La centralità della scuola: il dialogo fra culture e l’educazione alla cittadinanza.....</i>	<i>140</i>
3.4 Idee per il futuro: proposte per un’innovazione.....	143

3.4.1 Passare dal “modello Ford” al “modello Lego” .....	144
3.4.2 Sostenere ed integrare i servizi per l’infanzia .....	147
3.4.3 Sperimentare servizi flessibili per bisogni flessibili: un’evoluzione per il <i>baby-sitting</i> .....	150
3.5 Politiche per l’infanzia: un volano per lo sviluppo locale e sociale .....	151
<b>4. Case study: le politiche per l’infanzia nel comune di Cesano Maderno .....</b>	<b>155</b>
4.1 Cesano Maderno ed il contesto territoriale brianzolo .....	157
4.2 Le dinamiche demografiche cittadine dell’ultimo decennio .....	160
4.3 I servizi per l’infanzia comunali .....	169
4.3.1 I servizi per l’infanzia rivolti alla fascia d’età 0-2 anni .....	170
4.3.2 I servizi per l’infanzia rivolti alla fascia d’età 3-5 anni .....	179
4.3.3 I progetti comunali per l’infanzia .....	185
4.3.4 Riflessioni sul sistema dei servizi cittadino .....	187
4.4 Trasformazioni territoriali e nuova domanda di servizi .....	195
4.5 Innovazioni e proposte per le politiche per l’infanzia di Cesano Maderno .....	201
<b>5. Conclusioni .....</b>	<b>211</b>
<b>6. Appendice .....</b>	<b>220</b>
<b>7. Bibliografia .....</b>	<b>227</b>
<b>8. Sitografia .....</b>	<b>232</b>

## Indice delle figure

Figura 1 - Cesano Maderno e la nuova provincia di Monza e Brianza .....	157
Figura 2 - Cittadini residenti nel comune di Cesano Maderno. Anni 1951-2001 .....	160
Figura 3 - Comuni appartenenti all’ambito di Desio .....	161
Figura 4 - Residenti stranieri nel comune di Cesano Maderno. Anni 1992-2009 .....	163
Figura 5 – Comunità di stranieri nel comune di Cesano Maderno. Anno 2003 .....	163
Figura 6 - Comunità di stranieri nel comune di Cesano Maderno. Anno 2009 .....	164
Figura 7 - Numero dei bambini nati nel comune di Cesano Maderno .....	165
Figura 8 - Tasso di natalità nel comune di Cesano Maderno .....	165
Figura 9 - Cittadini residenti nella fascia d’età 0-2 anni .....	166
Figura 10 - Percentuale cittadini residenti italiani e stranieri nella fascia d’età 0-2 anni .....	166
Figura 11 - Cittadini residenti nella fascia d’età 3-5 anni .....	167
Figura 12 - Percentuale cittadini residenti italiani e stranieri nella fascia d’età 3-5 anni .....	167
Figura 13 – Mappa dei quartieri di Cesano Maderno .....	168
Figura 14 - Mappa dei servizi per la prima infanzia di Cesano Maderno. Anno 2004. 173	
Figura 15 - Mappa dei servizi per la prima infanzia di Cesano Maderno. Anno 2009. 174	
Figura 16 - Tasso di soddisfazione richieste di iscrizione in asili nido pubblici .....	177
Figura 17 - Tasso di copertura servizi per la prima infanzia .....	179
Figura 18 - Mappa delle scuole per l’infanzia di Cesano Maderno. Anno 2004 .....	180
Figura 19 - Mappa delle scuole per l’infanzia di Cesano Maderno. Anno 2009 .....	181
Figura 20 - Tassi di copertura scuole per l’infanzia .....	184
Figura 21 - Tassi di soddisfazione richieste di iscrizione allo Spazio Gioco .....	185
Figura 22 - Mappa Programmi Integrati d’Intervento di via Lazio e viale Umbria .....	197
Figura 23 - Mappa delle proposte di localizzazione per nuovi asili nido .....	205

## **Indice delle tabelle**

Tabella 1 - Residenti italiani e stranieri dell'Ambito e di Cesano Maderno. Anno 2003 .....	161
Tabella 2 - Residenti italiani e stranieri dell'Ambito e di Cesano Maderno. Anno 2009 .....	161
Tabella 3 - Residenti nei quartieri in età 0-5 anni. Anno 2010.....	168
Tabella 4 - Rapporto bambini residenti/posti nido disponibili nei bacini d'utenza dei servizi per la prima infanzia cittadini. Anni 2004 e 2009.....	175
Tabella 5 - Liste d'attesa nidi comunali.....	177
Tabella 6 - Rapporto bambini residenti/posti scuola disponibili nei bacini d'utenza delle scuole per l'infanzia cittadine. Anni 2004 e 2009 .....	182
Tabella 7 - Liste d'attesa Spazio Gioco .....	186
Tabella 8 - Servizi per la prima infanzia cittadini. Tipologia e costi.....	189

## **0. Abstract**

L'infanzia, per definizione, è quel periodo della vita che va dalla nascita alla comparsa dei segnali della pubertà, che introdurranno l'ingresso dell'adolescenza. Parlare in modo generico della "infanzia" sarebbe difficile e fuorviante, in quanto questo termine comprende in un unico nome un periodo molto esteso, sia dal punto di vista strettamente temporale, oggettivo (va da 0 a circa 12 anni), sia da quello dell'esperienza soggettiva del bambino che vede avvenire in sé importantissime trasformazioni. Già nella primissima infanzia, attraverso le ripetute interazioni con i genitori, il bambino sviluppa un insieme di schemi che saranno alla base della propria identità, del modo di relazionarsi agli altri e di percepire la realtà. L'infanzia non è dunque identificabile in quel periodo di disimpegno e spensieratezza che alcuni dipingono, ma un'età di lavoro intenso e profonde trasformazioni in cui errori, problemi, criticità mal gestite possono ripercuotersi per sempre sulla vita del futuro individuo.

Proprio da qui nasce il nostro interesse verso lo studio delle politiche per l'infanzia, poiché esse assumono oggi un ruolo decisivo nei processi di crescita e formazione dell'individuo, oltre che in quelli di coesione, integrazione e sviluppo sociale.

Ponendo al centro delle nostre attenzioni l'infanzia è innanzitutto importante premettere che oggi, in Europa, esistono diverse concezioni relative alla cura di essa e che, inoltre, l'inclusione del bambino nella sfera pubblica come soggetto di diritti (e quindi la sua cittadinanza sociale) si è realizzata con modalità e criteri di equità e giustizia diversi. Ad esempio la Svezia presuppone alla base dei doveri di cura una prospettiva distributiva: bisogna occuparsi dei bambini per ragioni di equità sociale. Per la Francia bisogna occuparsi dei bambini in una prospettiva legata all'interesse nazionale (e quindi ai suoi abitanti), accompagnata inoltre da un obiettivo dichiaratamente pro-natalista. La Gran Bretagna se da un lato, per la sua tradizione politica liberale-conservatrice, considera la cura del minore come un "affare privato"

(relativo ai rapporti interpersonali ed alla sovranità delle scelte individuali), dall'altro ha reso oggi tale cura una questione funzionale all'organizzazione della società ed un principio di libertà e opportunità da garantire secondo criteri democratici. Nel caso italiano, invece, le motivazioni secondo le quali bisogna prendersi cura dei minori fanno riferimento a ragioni di ordine morale individuale, ossia bisogna curarsi dei bambini per il loro bene: il fatto di avere figli implica per i genitori, più che per qualsiasi attore pubblico, l'obbligo morale a mantenerli in buona salute e a fornire loro un'istruzione. E' la famiglia che, in qualche modo, media tra lo stato ed il minore. Il bambino e le sue esigenze riproduttive costituiscono un bene sociale che appartiene al privato familiare, in un tale approccio vi è la netta prevalenza di ragioni di ordine naturale, religioso e legale. Gli attori deputati alla cura del minore sono i genitori o altri familiari stretti e lo stato interviene solo laddove la famiglia non basta a sé, secondo un "modello residuale" che non risulta essere stato scalfito nonostante i tanti sintomi di crisi (Mariano, 2006).

Le politiche per l'infanzia nazionali e continentali si inseriscono dunque in questo variegato retroterra socio-culturale, rivestendo nelle società contemporanee occidentali (e non solo) un ruolo centrale ed estremamente delicato tanto che negli ultimi anni assistiamo ad un loro chiaro rilancio di interesse da parte dell'Unione Europea. Questo deriva dall'assunzione del fatto che oggi, in Europa, i regimi di welfare mostrano la loro incapacità nel far fronte alla nuova natura dei rischi sociali. A differenza del passato i soggetti a rischio esprimono bisogni sempre più articolati ed individualizzati: i nuovi rischi (o la vulnerabilità dei soggetti) sono connessi a particolari momenti del ciclo di vita nei quali può verificarsi il cumularsi di più svantaggi come ad esempio la perdita del lavoro o di un coniuge (si pensi ad esempio al forte aumento di separazioni e divorzi ed alla precarizzazione delle carriere lavorative).

Al centro delle nuove difficoltà c'è l'incapacità delle famiglie di agire come "agenzie di beni e servizi", ruolo che hanno svolto storicamente nel periodo fordista. In particolare questa insostenibilità è maggiore nei paesi sia implicitamente che esplicitamente familistici, come l'Italia, dove questo ruolo è stato maggiormente gravoso. La rivoluzione demografica e il mutamento delle strutture familiari pongono nuove sfide ai sistemi di welfare e nel lungo periodo mettono in pericolo persino la sostenibilità economica e l'utilità sociale degli stessi.

Ecco dunque nascere il bisogno di riflettere su nuovi modelli di welfare, in grado di rilanciare le politiche sociali reinventando un nesso tra protezione sociale e sviluppo economico e produttivo: il welfare va oggi ridefinito considerandolo un investimento sociale e non un semplice costo, assumendo come obiettivo non solo la socializzazione dei rischi individuali, ma anche la rimozione degli ostacoli attuali allo sviluppo economico.

Questo lavoro di tesi vuole dunque analizzare e riflettere sulle nuove domande e sui nuovi rischi sociali connessi al mondo dell'infanzia (che include ovviamente non solo i bambini ma anche le loro famiglie), indagare quali risposte e misure siano già in atto per la loro risoluzione ma anche e soprattutto provare ad individuare nuovi modelli e proposte d'intervento. Il campo di studio muove in un'ottica italo-europea, dedicando particolare attenzione ad approfondimenti relativi al nostro Paese, necessari a descrivere ed analizzare la specificità di alcuni temi strettamente locali.

Il primo capitolo verte sull'analisi socio-economica delle dinamiche, dei fenomeni e dei bisogni emergenti all'interno del contesto europeo ed italiano. Esso è caratterizzato da forti cambiamenti demografici (crisi delle nascite ed accelerazione nel processo di invecchiamento della popolazione), lavorativi (crisi del modello fordista e nascita della flessibilità, che spesso diventa precarietà per i corsi di vita delle persone) e familiari (fine del modello tradizionale di famiglia). Altro tema di assoluta importanza è quello dell'immigrazione: aumenta il numero di immigrati, cambiano le cause e le motivazioni che spingono ad immigrare e si comincia ormai ad assistere alla nascita di nuovi importanti fenomeni come quello delle “*seconde generazioni*”, un'opportunità su cui diventa fondamentale investire politiche. In questo rinnovato contesto socio-culturale acquista dunque rilevante importanza l'educazione e lo sviluppo di una moderna cultura dell'infanzia, alla cui trattazione viene dedicato un particolare spazio di approfondimento.

Il secondo capitolo è invece volto all'analisi ed alla discussione delle misure, delle politiche e dei servizi, già esistenti, rivolti al mondo dell'infanzia. Le politiche di conciliazione famiglia/lavoro rappresentano certamente il più importante insieme di interventi (tra cui citiamo ad esempio i congedi genitoriali, i servizi per l'infanzia e le politiche aziendali), a cui abbiamo dunque deciso di riservare un ampio spazio descrittivo, arricchito da alcuni *focus* dedicati a buone pratiche già sperimentate con

successo. In continuità con le analisi del primo capitolo, riconosciuta la centralità che assume nella nostra società contemporanea il tema immigrazione, abbiamo quindi sviluppato uno spazio di indagine sulle politiche di inserimento educativo ed sul ruolo dei servizi per l'infanzia rivolti ai minori immigrati, analizzati nel quadro normativo e sociale comunitario ed italiano.

Il terzo capitolo vuole invece mostrare lo stretto legame che intercorre tra la politiche per l'infanzia e lo sviluppo locale. Esse sono dotate di un potenziale intrinseco che le porta ad essere determinanti per una serie di obiettivi socio-economici come l'inversione della tendenza demografica alla denatalità, l'aumento del tasso di attività ed occupazione delle donne e del reddito familiare, la defamilizzazione (creando più servizi e più posti di lavoro), la riduzione delle disuguaglianze e della povertà o la possibilità di rendere gli individui maggiormente in grado di auto-realizzarsi. Ma per sviluppare ed esplicitare questo potenziale servono strumenti ed indirizzi concreti, che nel capitolo vengono individuati ad esempio nello sviluppo di una nuova governance locale e nella programmazione ed integrazione della rete dei servizi. In conclusione vengono tracciate quelle che secondo noi possono essere delle idee e delle proposte funzionali al miglioramento del sistema delle politiche e dei servizi.

Il quarto ed ultimo capitolo è dedicato al *case study* che ha per oggetto il comune di Cesano Maderno. Ai fini del nostro lavoro di tesi, questo studio di caso assume una centralità indiscussa in quanto ci consente di osservare, analizzare e proporre interventi che nascono solo e soltanto grazie all'approfondita conoscenza del territorio locale, delle sue dinamiche, dei suoi limiti e delle sue possibilità di sviluppo. Dopo una fase introduttiva in cui vengono descritti il contesto territoriale e socio-economico in cui si inserisce il comune e le sue evoluzioni demografiche, viene condotta un'analisi sui servizi (rivolti prima alla fascia d'età 0-2 anni, poi a quella 3-5 anni) e sui vari progetti comunali per l'infanzia. Dopo aver compiuto una riflessione su tale sistema dei servizi e sulle trasformazioni territoriali occorse negli ultimi anni che hanno avuto come motore (o come pretesto) proprio l'offerta di servizi per l'infanzia, vengono proposti una serie di suggerimenti ed interventi che potrebbero consentire un miglioramento dell'offerta e della qualità dei servizi per l'infanzia cittadini.

Attraverso questo lavoro di tesi vogliamo in definitiva cercare di mostrare come le politiche per l'infanzia possano diventare azione di sviluppo locale. Attraverso dei



particolari riferimenti al caso italiano ed alla sue specificità territoriali, mostreremo come esista concretamente per il nostro Paese la possibilità di cambiare passo, la possibilità di abbandonare il suo vecchio sistema di welfare (ancorato a meccanismi centralisti e clientelari che lo hanno storicamente contraddistinto e danneggiato) per intraprendere la strada che porta ad un nuovo welfare locale in grado di trasformarsi, dunque, da azione riparatrice ad attore di sviluppo locale e di investimento sociale.

# **1. Una società che cambia: nuove dinamiche, fenomeni e bisogni**

La nostra epoca è caratterizzata da velocissime dinamiche di cambiamento e trasformazione sociale, da nuovi modelli culturali e da una impegnativa riorganizzazione economica-strutturale. Queste spinte investono la società nella sua interezza: ne modificano usi, costumi e abitudini; creano nuovi bisogni, domande e interrogativi; portano a ricercare diversi approcci e soluzioni risolutori; offrono nuove importanti sfide dall'esito del tutto incerto.

Lo scopo di questa tesi, mostrare come le politiche per l'infanzia possano diventare azione di sviluppo locale, ci porta a compiere, in questa prima parte del lavoro, un'analisi delle problematiche e dei bisogni della nostra società contemporanea, al fine di evidenziare quelle che sono le priorità su cui vanno impostate politiche e/o interventi risolutori.

In una chiave d'indagine italo-europea, sono stati selezionati quegli aspetti ritenuti da noi più utili ed interessanti, quali appunto: i cambiamenti demografici, lavorativi e familiari; il fenomeno immigrazione (di primaria importanza, sia per gli aspetti quantitativi sia per quelli qualitativi che oggi assume); la cultura dell'infanzia (mostrandone sinteticamente la storia, le evoluzioni e la sua attualità).

Questi temi sono tra loro fortemente interconnessi: ad esempio i mutamenti del mondo del lavoro implicano nuove richieste di manodopera flessibile e tendenzialmente a basso costo (requisiti a cui, suo malgrado, risponde principalmente la manodopera immigrata); la bassissima crescita demografica degli ultimi anni viene compensata solo dall'apporto delle famiglie immigrate; il modo di fare famiglia e la riduzione del numero di figli implica una nuova e conseguente cultura dell'infanzia più attenta alla cura ed ai bisogni del bambino (che acquista nuovo significato simbolico); la presenza di tantissimi neo-studenti immigrati (sempre più spesso si tratta di "*secondo generazioni*") sovverte vecchie logiche educative e preme verso un nuovo modello educativo interculturale. Ciascun paragrafo di questo capitolo è dunque parte integrante di uno studio complessivo: vengono qui gettate le basi analitiche delle problematiche e

dei bisogni emergenti, per poter compiere in seguito efficaci riflessioni e proposte in grado di attivare misure e politiche risolutive.

## ***1.1 Cambiamenti demografici, lavorativi e familiari in Italia ed in Europa***

In questo primo paragrafo vengono analizzate ed esposte le principali dinamiche socio-economiche (demografia, lavoro, famiglia) del nostro tempo. Esse, fortemente interconnesse fra di loro, incidono in maniera decisiva sulle domande che nascono dal mondo legato all'infanzia: in un quadro economico in cui il lavoro cambia drasticamente (non è più quello fordista, standardizzato e ripetitivo, ma quello della flessibilità, incerto e precario), cambiano i modi di fare e vivere la famiglia (per motivi economici e culturali), mettendo in crisi il numero delle nascite ed accelerando il processo di invecchiamento della popolazione.

### ***1.1.1 Trasformazioni demografiche: crisi delle nascite e accelerazione nel processo di invecchiamento della popolazione***

L'Europa vive, da oltre un secolo ed a seconda del combinarsi di fattori economici e sociali, una riduzione della fecondità con tempi e modalità diversi nei vari paesi. A partire dagli anni Ottanta, si osserva però nella maggior parte dei paesi europei occidentali un'accelerazione del processo d'invecchiamento, esito, da un lato, dell'allungamento della speranza di vita della popolazione e, dall'altro, della riduzione del numero di figli per donna al di sotto del cosiddetto "tasso di sostituzione" (ovvero sotto i due figli medi per donna). Si è dunque assistito a quella che i demografi chiamano "prima transizione demografica", momento in cui le famiglie decidono di controllare le nascite per cercare di "tamponare" gli svantaggi provocati dalla dipendenza economica dei figli.

Ma la diminuzione della fecondità che in tutti i paesi e in tutti i ceti ha portato le nascite al di sotto del cosiddetto "tasso di sostituzione" non segnala solo una difficoltà a

far fronte economicamente o organizzativamente alla presenza dei figli, ma anche un mutato posto di questi ultimi sia nel ciclo di vita individuale che in quello coniugale.

Molti studiosi, in particolare demografi, hanno a questo proposito parlato di “seconda rivoluzione contraccettiva” (all’origine di questa seconda svolta, starebbe secondo questi studiosi, lo sviluppo delle tecnologie contraccettive, in particolare della contraccezione chimica, la pillola, e meccanica, spirale e diaframma) che a sua volta avrebbe portato ad una “seconda transizione demografica”: non più un’attenta sorveglianza e gestione della “natura” (il cui fine non è tanto la non procreazione quanto il suo controllo) ma bensì una situazione in cui lo stato normale per una coppia, ed in particolare per una donna adulta, è quello della non procreazione. Questa, perciò, avverrebbe solo come conseguenza di un preciso, intenzionale atto di volontà. Ciò a sua volta porta ad interrogarsi non solo su quanti figli avere e quando, ma su perché avere uno o più figli. Se perciò la “prima rivoluzione contraccettiva” (che implicava il controllo della sessualità maschile e da parte dell’uomo) era innanzitutto una contraccezione del contenimento sia della procreazione che della sessualità, la seconda rivoluzione contraccettiva tocca direttamente la fecondità femminile (Saraceno, 2007).

Affidare al solo sviluppo delle tecnologie riproduttive la causa della recente forte riduzione della fecondità, su rapporti generazionali di coppia, sembra tuttavia riduttivo: gli intrecci e le motivazioni sono più complessi e profondi e i vecchi e nuovi atteggiamenti nei confronti sia della sessualità che della procreazione si accavallano e combinano, piuttosto che contrapporsi o sostituirsi in modo netto.

Per quanto riguarda gli andamenti della fecondità, focalizzandoci sull’Italia, va osservato innanzitutto che non è possibile parlare di un unico modello di fecondità coniugale. Da almeno un secolo nel nostro paese esistono almeno due modelli di famiglia dal punto di vista della fecondità: uno, tipico delle regioni del Nord, caratterizzato da un numero contenuto di figli; l’altro, tipico delle regioni meridionali e insulari, caratterizzato viceversa da un numero elevato di figli. Le regioni del Centro si collocano in posizione non solo geograficamente intermedia. Questa differenza permane ancora oggi, pur nel forte calo della fecondità in tutte le regioni. Anche se va osservato come, a motivo dei livelli di partenza, è nelle regioni meridionali che è avvenuto il calo delle nascite più consistente e si è drasticamente ridotto il numero di figli per famiglia. E nei primi anni del terzo millennio è il Mezzogiorno nel suo complesso a continuare il

declino della fecondità, che in alcune sue grandi città è ora più basso che nel Nord e nel Centro, ove invece la tendenza alla diminuzione si è fermata e si può notare un qualche piccolo segno di ripresa, solo in parte dovuto all'apporto degli immigrati (Rapporto sulla popolazione, 2007).

Data la specificità del contesto sociale e culturale italiano nei comportamenti e nei valori familiari rispetto ad altri paesi europei, non è dunque semplice trovare una spiegazione al persistente declino della fecondità. La riduzione della fecondità è avvenuta in Italia con ritardo rispetto ad altri paesi, ma è andata accelerando nonostante la presenza di condizioni non particolarmente favorevoli: una bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro (ed ancora più bassa nelle regioni, quelle meridionali, che viceversa hanno visto la maggiore riduzione della fecondità), un divario nel livello di istruzione tra i sessi (che rimarrà tale fino agli anni Settanta), la presenza di una legislazione che è stata a lungo e per certe fasi (si pensi alle politiche del regime fascista) molto attivamente pro-natalista e che fino al 1975 proibiva l'informazione e la diffusione della conoscenza dei metodi contraccettivi ed anche l'aborto. Infine, la riduzione della fecondità è avvenuta, non bisogna dimenticarlo, in un contesto caratterizzato da una forte influenza sulla vita politica, culturale e della quotidianità della Chiesa cattolica (Saraceno, 2003).

Provando a dare oggi delle motivazioni al calo della fecondità in Italia, possiamo avvalerci dei risultati dell'indagine campionaria effettuata dall'Istat sulle nascite pubblicata nel 2008. I dati dell'indagine forniscono un quadro accurato sulle opinioni e le aspettative di fecondità delle madri, sugli aspetti familiari e sociali di contesto delle nascite, sulle strategie di cura adottate dalle famiglie e sull'impatto che la nascita di un figlio ha sulle scelte lavorative delle donne. Quello che si evince dall'indagine è che tra i fattori che maggiormente incidono sul calo della fecondità tra le madri italiane vi sono: la ricerca di stabilità economica e lavorativa in un contesto caratterizzato ormai da un mercato del lavoro precario (i figli costano ed è poi difficile conciliare famiglia e lavoro); le loro preoccupazioni su chi si occuperà della cura dei propri figli in un sistema di servizi non soddisfacente in cui ruolo importante lo hanno ancora le prossimità (ci si affida principalmente all'aiuto dei nonni, mentre i padri contribuiscono assai poco al lavoro familiare) (Istat, 2008 (a)).

In generale si assiste dunque a due comportamenti che variano rispetto al passato: in primo luogo, le donne posticipano l'età del primo figlio (che in Italia è strettamente connessa all'innalzamento dell'età del primo matrimonio) e in secondo luogo il numero finale dei figli è inferiore a quello delle donne delle coorti d'età precedenti. Ovviamente, rinviare nel tempo la decisione di avere il primo figlio ha effetti anche sulla scelta (o non scelta) di fare il secondo figlio. Tuttavia, è necessario sottolineare come le variazioni nazionali vadano viste in relazione alle trasformazioni più ampie che hanno coinvolto le famiglie in questi anni, a motivo dei comportamenti femminili, dei nuovi modi in cui le giovani generazioni oggi entrano in coppia e negoziano responsabilità, reciprocità e autonomia, della diffusione delle convivenze di fatto e della presenza o assenza di politiche e sostegni pubblici, che possono contribuire ad impedire di articolare e immaginare diversamente il futuro, i rapporti di coppia, il diventare genitori (Naldini, 2006).

In ultima analisi, possiamo dire che quello che tutti i paesi industrializzati stanno attraversando da decenni è un cambiamento demografico molto profondo. Esso si è accompagnato a tutta una serie di altre trasformazioni familiari, che vanno dall'aumento dell'instabilità coniugale alla diffusione delle convivenze *more uxorio*, dall'aumento delle nascite fuori dal matrimonio fino all'emergere di quelle che vengono definite le "nuove famiglie" (mono-genitore, uni-personali, i *single*, ricostituite e di fatto) (Saraceno, 2007). Inoltre, questa forte riduzione della fecondità si è accompagnata ad un innalzamento delle speranze di vita. E tale innalzamento mentre è un segnale di miglioramento complessivo delle condizioni di vita aumenta anche i rischi di non autosufficienza. Sono invecchiate quindi sia la popolazione che le reti familiari, modificando gli equilibri tra le generazioni anche per quanto riguarda i bisogni di cura. L'invecchiamento della popolazione è consistente in tutti i paesi e destinato a produrre un divario sempre più accentuato tra popolazione anziana e popolazione in età lavorativa. Si tratta di uno sbilanciamento che ovviamente sfida gli attuali assetti di welfare. Lo squilibrio per il futuro appare particolarmente preoccupante per l'Italia, paese a bassissimo livello di fecondità.

### ***1.1.2 Le trasformazioni del mercato del lavoro: nuovi corsi di vita tra “precarietà” ed incertezza***

Senza andare troppo a ritroso nella storia, possiamo far coincidere l’inizio della nostra analisi a partire dal *boom* del modello fordista nel mercato del lavoro. Esso, nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, si distingueva principalmente per due caratteristiche: diffusa presenza di contratti a tempo indeterminato e piena occupazione (maschile). Anche se con le dovute differenze tra paesi, avere un’unica occupazione (uno o pochi lavori) nel corso della vita rappresentava nell’esperienza lavorativa maschile, la “norma”. Anche l’orario di lavoro era previsto e concepito intorno alla figura del lavoratore maschio-adulto (tendenzialmente otto ore giornaliere per 5 giorni alla settimana, con eventuali turnazioni in fabbrica). Questo modello lavorativo, basato sulla standardizzazione delle catene produttive, era talmente forte e totalizzante per gli individui da incidere anche sui loro corsi di vita, “standardizzandoli”: essi apparivano lineari, chiaramente distinti per fasi e ordine temporale delle sequenze. Nei welfare state europei del dopoguerra il corso di vita assumeva dunque percorsi e traiettorie di vita omogenei ma distinti per uomini e donne, riflettendo esperienze differenziate ma tra loro intrecciate. Ogni fase del corso di vita maschile si accompagnava ad una attività distinta: istruzione e formazione durante la fase giovanile; occupazione durante l’età adulta; pensionamento nell’età anziana. Al modello fordista maschile corrispondeva un modello di corso di vita femminile fondato prevalentemente sul matrimonio e sulla maternità. La stabilità del matrimonio fondava e insieme garantiva l’interdipendenza delle due “carriere” simultanee, maschile e femminile. La presenza (e continuità) femminile nel mercato del lavoro appariva perciò “debole”, le carriere lavorative delle donne più eterogenee, meno prevedibili, caratterizzate da frequenti interruzioni, in corrispondenza di eventi quali il matrimonio, la prima maternità o la nascita di un altro figlio. Il lavoro, per la donna, era dunque lavoro domestico e accudimento della famiglia. Senza un “proprio” reddito o retribuzione, la donna versava in un vero e proprio stato di dipendenza diretta dal proprio coniuge.

Alla omogeneizzazione e istituzionalizzazione dei corsi di vita, oltre che alla differenziazione interna degli stessi per genere, hanno contribuito, in aggiunta alle caratteristiche del mercato del lavoro fordista, anche gli assetti di welfare state

consolidatisi nel dopoguerra. Tutti i moderni stati sociali infatti si basavano, in modo più o meno forte, sulla figura del *male breadwinner*, ossia tendevano a concentrare la protezione sociale intorno alla figura del lavoratore maschio adulto (cfr. paragrafo 1.1.3). Alle donne, a cui era attribuito il ruolo domestico e di cura, erano garantiti pochi diritti e tutele sociali, principalmente in virtù del loro ruolo di madri e di mogli. Insieme alle madri lavoratrici, tra i primi destinatari di misure di protezione sociale troviamo i gruppi sociali definiti in base alle età (i bambini e gli anziani). Questo ha contribuito, soprattutto attraverso le norme riguardanti la maternità, l'istruzione, il sistema pensionistico e la gestione del rischio sociale, a definire un corso della vita "normale" e atteso (Naldini, 2006).

Corsi di vita individuali e welfare state apparivano dunque (e in parte tuttora appaiono) due facce dello stesso sviluppo. Le storie di vita degli individui, le carriere lavorative, educative e familiari di uomini e donne, a livello micro, si intrecciavano e si intrecciano con il livello macro, il contesto sociale, istituzionale e normativo. Lo sviluppo dei sistemi di welfare state nel secondo dopoguerra ha infatti consentito la saldatura tra sfera produttiva, modello organizzativo del lavoro di tipo fordista, e sfera riproduttiva, la famiglia stabile.

Ma a partire dagli anni Settanta, hanno progressivamente perso la loro capacità di fornire benessere e sicurezza a molti cittadini i tre fondamentali pilastri su cui si sono rette le società e i sistemi di welfare del dopoguerra: la piena occupazione (maschile); la figura del "lavoratore maschio-adulto" stabilmente occupato per tutta la vita lavorativa; la famiglia stabile e basata su una rigida divisione sessuale del lavoro (Naldini, 2006).

Venendo meno questi tre basilari pilastri, insieme alla società fordista, è scomparso quello che altri autori hanno definito il "corso di vita standard" (Myles, 1990; Bussmaker, 1999). Il mercato del lavoro subisce una vera e propria rivoluzione: cambiano i tipi di lavori (per durata del contratto e orario di lavoro) e aumenta drasticamente il rischio di discontinuità lavorativa (periodi di disoccupazione, instabilità lavorativa). Ecco dunque comparire nel mondo del lavoro la parola "flessibilità": essa può essere interpretata, se la si osserva dal punto di vista delle aziende, come assoluta necessità produttiva, declinata come disponibilità richiesta ai lavoratori alla variabilità dell'orario di lavoro (non solo nella giornata, ma anche e soprattutto nella settimana, con l'introduzione di orari atipici, o nell'anno come potenziale disponibilità alla



variabilità della propria presenza stessa nel mercato del lavoro, con entrate e uscite appunto “flessibili”, in funzione dell’andamento della produzione); ma se la si osserva dal punto di vista del lavoratore, essa si tramuta troppo spesso in “precarietà”, non solo lavorativa ma anche di vita (difficoltà ad accendere un mutuo, ad ottenere un prestito o più semplicemente a vivere nella tranquillità di contare su uno stipendio fisso ad ogni fine del mese).

Sotto il grande ombrello della “flessibilità” si stanno quindi rinegoziando non solo le nuove regole del mercato complessivo e dell’organizzazione del lavoro, ma anche la posizione stessa dei soggetti: i rischi sociali del corso di vita individuale (e familiare) non sono più confinanti ad alcune fasi del ciclo di vita (l’infanzia, la vecchiaia, la malattia, la morte, etc.), ma diffusi lungo tutta la vita, minacciando egualmente la stabilità di giovani e adulti in età da lavoro e quella delle loro famiglie.

Questa maggiore imprevedibilità delle carriere lavorative ha portato anche a rendere più simili i corsi di vita maschili e femminili. Si parla di corso di vita “post-fordista” o “post-industriale” (Guillemard, 2001), per descrivere appunto questo processo caratterizzato da una “destandardizzazione” lungo tutto il corso di vita.

I corsi di vita sono divenuti più instabili anche perché è cambiato il quando e il come si “mette su famiglia”, ossia ci si mette in coppia e si fanno figli: il matrimonio appare sempre meno una scelta definitiva, “finché morte non ci separi”, ma invece reversibile, nel caso l’amore finisca. Anche perché ad essere cambiati nella coppia sono i ruoli di genere, soprattutto quelli femminili (Saraceno, 2007). Ovviamente, le differenze tra Paesi europei, anche in relazione ai diversi regimi di welfare, non sono scomparse, così come le diseguaglianze di classe, tra uomini e donne e tra generazioni. Tuttavia è possibile affermare che i cambiamenti nel corso di vita hanno comportato un aumento delle transizioni tra il mercato del lavoro ed altri ambiti e sfere di vita: la cura, l’istruzione e l’occupazione. Gli individui hanno oggi più probabilità di entrare e uscire dal mercato del lavoro, alternare periodi di occupazione a periodi di formazione, entrare e uscire da una storia di coppia. Oltre alle transizioni, si assiste a una più frequente combinazione tra differenti attività (lavoro remunerato, cura, educazione) nel corso di vita, che oggi dipende meno dalle norme sociali e più dalle “scelte” individuali. Si tratta di scelte che, oltre a presentarsi stratificate a seconda del sesso e della classe sociale, sono altamente influenzate dal contesto istituzionale (ad esempio, in Italia non è ancora

socialmente accettato che si “metta su famiglia” prima di aver trovato un lavoro relativamente stabile) (Naldini, 2006).

Dopo aver descritto i mutamenti nel mercato del lavoro (e le conseguenze sui corsi di vita ad essi correlati), ci sembra interessante spendere qualche parola su una delle più importanti novità nello scenario sociale ed economico dei paesi occidentali, sviluppatasi circa a partire dagli anni Settanta: l'ingresso massiccio delle donne nel mercato del lavoro.

In tutti i paesi industrializzati nell'arco degli ultimi decenni la partecipazione femminile al mercato del lavoro è aumentata, seppure con rilevanti difformità in termini di velocità e ritmi di cambiamento. Dal 1960 al 2000, l'aumento del tasso di attività femminile è stato particolarmente consistente nei paesi scandinavi, come la Danimarca (più 30 punti percentuali); minore ma importante nel Regno Unito (più di 20 punti), in Francia (più di 15 punti) e in Germania (più di 14 punti); molto più contenuto in Italia (più 7 punti). Questo tasso rimane ancora oggi per l'Italia ai minimi livelli, decisamente inferiori alla media europea (pari al 46,8%). Se tuttavia si considera il reale coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro, ossia le ore lavorate, il *gap* tra l'Italia e la maggior parte degli altri paesi europei si riduce (Naldini, 2006).

In generale, il tipo di crescita sperimentato nei vari paesi è il risultato di diverse e interrelate dimensioni di cambiamento economico, sociale e politico nel comportamento femminile. In primo luogo è il risultato del nuovo protagonismo femminile, dovuto in gran parte all'aumento della scolarizzazione ma inesorabilmente causa ed effetto di trasformazioni nei rapporti familiari. In secondo luogo è favorito dalle ristrutturazioni del mercato del lavoro che richiedono cambiamenti anche nei modelli occupazionali, (con la crescita del settore terziario, il declino della produzione industriale e la diffusione delle occupazioni *part time* e a tempo determinato). Infine uno dei fattori che maggiormente ha influenzato il livello e il tipo di integrazione delle donne nel mercato del lavoro è lo sviluppo del welfare state e in particolare l'introduzione di politiche a sostegno del lavoro delle madri. Esse da un lato facilitano, appunto, l'offerta da parte delle donne con responsabilità familiari, dall'altro creano domanda di lavoro per lo più rivolta alla donne (Saraceno, 2007).

La partecipazione femminile al mercato del lavoro avviene oggi, come detto prima, in una fase di forte cambiamento del contesto economico e sociale, la cui principale

caratteristica è il passaggio dal sistema produttivo e organizzativo fordista al paradigma produttivo della “flessibilità”.

Il tema della “flessibilità” (o “precarietà”) è particolarmente rilevante nell’analisi delle trasformazioni femminili nel mercato del lavoro, non solo perché si osserva negli ultimi anni un aumento della presenza femminile nelle forme di lavoro atipico, ma anche perché sono soprattutto le donne che vi rimangono. Per molti uomini, infatti, il contratto atipico rappresenta più spesso una modalità di socializzazione all’occupazione stabile durante le prime fasi della vita lavorativa. Per le donne, al contrario, il lavoro atipico non rappresenta solo una fase di transizione ma, soprattutto se si tratta di una lavoratrice a bassa scolarità e bassa qualifica, un surrogato povero del lavoro dipendente, nella gran parte dei casi privo di prospettive di regolarizzazione.

Come è ormai per tutti noto, il dramma del “preariato” si perpetra con più violenza sui ceti e le persone più deboli, su chi non ha alternativa e deve subire le condizioni e le imposizioni dettate da chi offre il lavoro per sopravvivere. Le donne sono tra questi soggetti, “biologicamente condannate” ad essere un peso per il proprio datore di lavoro per via di eventuali “gravosi costi aziendali” (congedi di maternità, permessi malattia, etc.). Per le donne avere un figlio non significa solo andare incontro a difficoltà di conciliazione tra carriera e famiglia, ma anche subire vere e proprie discriminazioni sul lavoro: *“la maternità, il nascere di una vita, mentre mobilita nella coppia e nella società orizzonti di senso e di speranza, innesca rigidità, chiusure, dinieghi nell’ambiente lavorativo in cui opera la lavoratrice madre”* (Piazza, p.11, 2009). Mobbing in varie forme, esclusione da progetti importanti, richiesta più o meno velata dei datori di lavoro che invitano a posticipare la scelta di maternità, comportamenti a vario titolo scorretti di questi ultimi, che arrivano a fare firmare dimissioni in bianco, sono spesso denunciati da rappresentanti di associazioni sindacali, patronati, associazioni femminili. Basti pensare che in Italia, nel 2005, tra chi ha lasciato il lavoro dopo la nascita di un figlio, il 12% ha perso il posto. E, tra chi continua a lavorare, il 13% non ha un contratto stabile. Se si considerano le donne che, invece, non lavoravano neanche prima della maternità, si scopre che almeno il 15% non riusciva e continua a non riuscire, dopo il figlio, a trovare un impiego (Isfol, 2006). Ecco che il lavoro comincia a non “nobilitare più l’uomo” ma troppo spesso a mortificarlo nelle sue scelte

di vita più intime ed importanti, a non renderlo più, in un certo senso, individuo “libero”.

Appare dunque chiaro, in questo nuovo quadro economico-lavorativo (fondato sulla “flessibilità”), che il soggetto femminile è quello che più ha trasformato il mercato del lavoro. Non solo dal lato dell’offerta ma anche da quello della domanda, dato che l’occupazione femminile genera nuova domanda di servizi (di cura, di tempo libero, di sostituzione del lavoro domestico) e quindi nuovi posti di lavoro. Ma ancora oggi, ciononostante, l’Italia rimane con un tasso di occupazione femminile del 39,6%, un tasso decisamente inferiore alla media europea, pari al 46,8% (in Danimarca addirittura si arriva al 71,6%, in Olanda e Inghilterra rispettivamente al 63,6% ed al 64,8%). Tuttavia, se si considera il reale coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro, ossia le ore lavorate, il *gap* tra l’Italia e la maggior parte degli altri paesi europei si riduce. I paesi si differenziano anche per un diverso grado del *gap* di genere, per quanto cioè la differenza tra tassi di occupazione femminile e maschile si è ridotta. Se, infatti, nel corso degli ultimi 30/40 anni in tutti i paesi industrializzati l’aumento dell’attività femminile ha portato anche ad una riduzione del *gap* di genere, per effetto dell’aumento del tasso femminile e della riduzione di quello maschile, la chiusura del *gap* è avvenuta solo nei paesi scandinavi: a fronte di un *gap* medio europeo del 18,5% , le distanze tra uomini e donne sono come al solito più marcate in Italia (28,3%) ed in generale nei paesi del Sud Europa (significativo ad esempio il raffronto con la Danimarca il cui *gap* è del 9,2% o il Regno Unito 13,3%) (Naldini, 2006). Appare dunque chiaro come la sfida di aumentare i tassi del lavoro femminile, di realizzare le condizioni per una stabilità di servizio e di occupazione, siano tutt’altro che chiuse, ma anzi rappresentano una delle priorità che il nostro Paese si trova oggi a dover affrontare.

### ***1.1.3 Mutamenti familiari: modelli e dinamiche di cambiamento***

L’Europa è storicamente composta da un insieme di realtà nazionali fondate su differenti modelli politici, economici e sociali che solo grazie alla UE sono riuscite (e stanno riuscendo) a trovare una comune dimensione. Queste differenze hanno determinato, e determinano ancora oggi, modi di fare famiglia, svilupparla e sostenerla che variano da Stato a Stato se non, addirittura in certi casi, da regione a regione.

Sembra dunque per noi utile, innanzitutto, tracciare una prospettiva di studio che cerchi di illustrare come la famiglia è stata definita nelle politiche sociali e come le obbligazioni e responsabilità familiari sono state variamente concettualizzate nei diversi contesti storici e istituzionali (i quali ci potranno servire come riferimento in parti successive di questo lavoro di tesi).

A questo fine, abbiamo deciso di avvalerci del lavoro svolto da Naldini (nel suo “*Le politiche sociali in Europa*” del 2006), la quale, con un accurato lavoro di sintesi di particolari indicatori e parametri, ricostruisce tre modelli “ideali” di come il diritto e le politiche sociali hanno contribuito alla costruzione di diverse definizioni di famiglia e per tale via a regolamentare le relazioni di genere e le obbligazioni intergenerazionali e di parentela.

Il primo modello, quello del *male breadwinner*, si basa su una chiara divisione dei ruoli all’interno della famiglia nucleare e sul presupposto della piena occupazione maschile. Il capofamiglia maschio adulto è il principale procacciatore di reddito familiare, titolare di diritti sociali e mediatore di protezione sociale per la moglie e per i figli. Alle donne spetta il compito di cura (lavoro non retribuito) nei riguardi dei figli e del marito (famiglia nucleare); ad esse, di conseguenza sono riconosciuti diritti “derivati” (per esempio, la pensione di reversibilità) e generose sono le forme di “salario familiare” riservate al marito/padre (assegni familiari, detrazioni fiscali, supplementi ai sussidi di disoccupazione). I servizi per la prima infanzia sono generalmente poco sviluppati. Ciò è meno vero per i servizi destinati agli anziani, la cui espansione seppure ancora limitata ha imboccato, a partire dalla metà anni novanta, una strada nuova. Infine, sono definiti solo gli obblighi e le responsabilità rispetto ai membri della famiglia nucleare (l’unità coniugale). Così la legge che disciplina gli obblighi di mantenimento opera attribuendo doveri forti nella coppia, dai genitori verso i figli minori e dai figli adulti ai genitori. Storicamente, uno dei paesi che ha aderito pienamente e a lungo al primo modello è la Germania. Il welfare state tedesco, infatti, si è caratterizzato per generosi trasferimenti monetari destinati alla famiglia, per il sostegno esplicito dato al ruolo delle donne in quanto mogli e madri e per il limitato sviluppo di servizi per la prima infanzia. A questo modello è riconducibile anche il Regno Unito.

Il secondo modello, la famiglia *dual earner*, è quello ipotizzabile per i paesi che nel periodo di “espansione” dello stato sociale hanno imboccato la strada “universalista”, riconoscendo diritti sociali per tutti i cittadini. Il mercato del lavoro si caratterizza non solo per la piena occupazione maschile, ma anche per alti livelli di occupazione femminile, soprattutto nel settore della pubblica amministrazione. I figli, nonostante siano riconosciuti come dipendenti dei genitori fino alla maggiore età, sono spesso definiti come titolari di diritti sociali propri. Assicurano il funzionamento del modello per lo sviluppo di servizi pubblici e la presenza di misure sociali che permettono alle madri di conciliare vita professionale e vita familiare (presenza *part time*, lunghi congedi genitoriali etc.), oltre che una estensione ai padri di taluni diritti/doveri come prestatori di cura (congedi di paternità o genitoriali). Tra i paesi che hanno adottato il secondo modello (*dual earner*) possiamo includere, oltre alla Danimarca, anche gli altri paesi scandinavi.

Il terzo ed ultimo modello, delle “*solidarietà familiari e parentali*”, si fonda sull’assunto che il sistema familiare funzioni in base all’esistenza di forti relazioni intergenerazionali e di parentela lungo il ciclo di vita. Il mercato del lavoro “formale” si distingue per una ridotta capacità di assorbire la domanda maschile di lavoro e per bassi salari. Ciò può eventualmente generare un mercato del lavoro informale nel quale trovano occupazione anche le donne, frequentemente con lavori in nero o saltuari. Il modello di relazione tra i sessi atteso non differenzia sostanzialmente dal *male breadwinner*, anche se in questo modello quando le donne lavorano lo fanno a tempo pieno. Al capofamiglia (maschio adulto) è riconosciuto il ruolo di mediatore e di protezione sociale non solo nei confronti di moglie e figli, ma in qualche modo anche della famiglia allargata alla parentela. Sono riconosciuti obblighi reciproci entro la coppia, i genitori hanno obblighi nei confronti dei figli e viceversa, i fratelli e sorelle tra di loro e, in taluni casi, gli obblighi si estendono fino agli affini. Le politiche sociali si presentano più spesso in forma implicita che esplicita: le aspettative circa il funzionamento delle responsabilità entro la rete familiare/parentale sono spesso date per scontate. In alcune politiche sociali esse appaiono in forma più esplicita, come nel caso degli assegni familiari e delle detrazioni fiscali. Mentre nei modelli familiari ispirati al *male breadwinner* gli assegni e le detrazioni fiscali sono destinati esplicitamente a sostenere il costo dei figli, in questo modello gli assegni familiari (e altre prestazioni

sociali) sono estesi (spesso poco più che in forma simbolica) fino a riconoscere la responsabilità familiare del *male breadwinner*, anche per gli altri familiari “a carico” (fratelli, sorelle, affini etc.). E’ un indicatore di aspettativa istituzionale di solidarietà familiare/parentale anche l’assenza e/o povertà di alcune politiche sociali (ad esempio la mancanza di uno schema nazionale di sostegno al reddito) e lo scarso sviluppo di servizi pubblici, per la primissima infanzia e per gli anziani. D’altre parte ciò è coerente con il principio, sottostante questo modello, che la cura spetta ad una donna entro la rete della parentela. L’Italia è il paese che meglio rappresenta questo modello, attivo anche negli altri paesi del litorale Mediterraneo (Naldini, pp. 57-61, 2006). Per quanto riguarda appunto l’Italia, si ritiene utile fornire alcuni dati significativi al fine di sottolineare l’importanza della “prossimità” delle reti parentali e/o amicali per il funzionamento di questo modello: secondo l’indagine campionaria sulle nascite Istat del 2008, in Italia sono 6 milioni e 83 mila i bambini tra 0 e 13 anni che vengono abitualmente affidati ad un adulto quando non sono con i genitori o a scuola (pari al 77,9% del totale). Il ricorso a figure di supporto nella cura dei bambini è tanto più evidente quanto minore è l’età: il 77,5% dei bambini fino a 2 anni è abitualmente accudito da qualche adulto, mentre tale percentuale scende al 68,8% per i bambini di 11-13 anni. Al primo posto tra coloro che si prendono cura dei più piccoli ci sono i nonni, conviventi e non: quando non sono con i genitori o a scuola, infatti, il 64,4% dei bambini fino a 13 anni è affidato ai nonni, l’11,4% ad altri parenti, conviventi e non, e il 4,5% a persone retribuite (tale percentuale però sale all’8,3% se la donna lavora e al 22,2% se è dirigente, imprenditrice o libera professionista). Soprattutto se i bambini sono piccoli il sostegno dei nonni si rivela importante: il 67,8% dei bambini fino a 2 anni e il 70,5% di quelli tra 3 e 5 anni sono abitualmente affidati ai nonni (Istat, 2008 (c)). Dalla lettura di questi dati appare chiaro che qualora venissero meno i supporti di parenti (soprattutto i nonni) ed amici, le famiglie si troverebbero in grave difficoltà. Uno dei punti critici della nostra società è anche questo: molto spesso le famiglie sono costrette a rinunciare alle loro “reti di prossimità” trasferendosi alla ricerca di un lavoro fisso (o, sempre più frequentemente, almeno di un lavoro). Le condizioni di disagio per queste famiglie, già in difficoltà economiche e lavorative, sono dunque aggravate dal venir meno della loro base di supporto “informale”. In questa riflessione entrano automaticamente anche tutte le famiglie immigrate, che non a caso cercano di sfruttare al massimo le loro “reti

*migratorie*<sup>1</sup>” per cercare di ridurre le difficoltà di inserimento nella loro “nuova” società. Questo si può anche evincere dalle scelte di insediamento di molti migranti (spesso a costo di pagare prezzi maggiori) in aree dove sono già collocati nuclei delle loro comunità etniche (a Milano un esempio di questo tipo è rappresentato dal quartiere “Paolo Sarpi” per la comunità cinese e viale Jenner per quella islamica).

I tre modelli non sono mai esistiti in forma pura in nessun paese. Inoltre presentano numerosi limiti: sono esposti in forma statica dal punto di vista temporale e non differenziata dal punto di vista sociale. Alcuni paesi, infatti, sono passati nei diversi periodi storici da un modello all’altro. Si pensi specialmente ai paesi scandinavi, il cui welfare è passato dall’ispirazione al modello di *male breadwinner*, prevalente nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, ad un tipo *dual earner*, a partire soprattutto dagli anni settanta. In altre parole, i tre modelli sono comparsi in forma più chiaramente differenziata solo dopo il periodo di massima espansione del welfare state europeo e rispecchiano soprattutto la situazione presente in alcuni paesi europei a partire dalla fine degli anni Sessanta, inizio anni Settanta (Naldini, 2003).

E’ proprio in quegli anni che esplodono quelle trasformazioni economiche e sociali che hanno contribuito a mettere in crisi sia il modello “tradizionale” di famiglia: l’instabilità coniugale e le riforme del diritto, a partire dalla metà degli anni Sessanta, in tutti i paesi occidentali hanno profondamente cambiato i rapporti di genere. Le trasformazioni femminili nel mercato del lavoro (avvenute nel clima di un mutamento culturale più generale, che nel corso degli anni Settanta ha visto per la prima volta le donne costituirsi ed autodefinirsi come soggetto autonomo, portatore di propri diritti e libertà) hanno messo poi in crisi la famiglia fondata sul modello del *male breadwinner* e, di conseguenza, l’assetto di welfare che su di esso si basava.

Questi mutamenti sociali hanno influenzato anche il modo in cui le giovani generazioni negoziano rapporti e ruoli e formano una nuova famiglia, per la diffusione delle coabitazioni e l’aumento dei figli naturali. Il matrimonio perde rilevanza sociale, non solo perché non è più l’unica via per “fare” famiglia, ma perché in esso è iscritta fin dall’inizio la possibilità del divorzio. Le storie familiari in termini di coppia negli ultimi 30-40 anni sono divenute dunque meno durature, meno “solide” e, come le carriere

---

<sup>1</sup> “*Complessi di legami interpersonali che collegano migranti, migranti precedenti e non migranti nelle aree di origine e di destinazione, attraverso i vincoli di parentela, amicizia e comunanza di origine*” (Massey, 1990).



lavorative, sempre più instabili. Da un punto di vista abitativo la crescita delle separazioni e dei divorzi ha poi contribuito a dinamizzare e pluralizzare i modi di vivere in famiglia, dato che dopo una separazione non si vive più sotto lo stesso tetto ma, almeno in una prima fase, in un nucleo monogenitoriale e/o come *single*, in attesa eventualmente di entrare in un nuovo nucleo e dar vita ad una famiglia ricostituita. Da un punto di vista statistico, il fenomeno dell'instabilità coniugale mostra forti variazioni fra paesi. L'Italia, dove il divorzio è stato introdotto solo nel 1970 e la legislazione è più complessa (si può giungere al divorzio solo dopo la separazione), presenta tassi di divorzio inferiori a quelli degli altri paesi. Il più basso livello di instabilità coniugale nel nostro paese rispetto a quello degli altri paesi europei si riflette anche in una minore pluralizzazione dell'esperienza di vita familiare. In Italia, infatti, si registra una minore diffusione di famiglie monogenitore e famiglie uni personali (formate da uomini in età centrale), di famiglie di fatto e famiglie ricostituite. Tuttavia, mentre queste ultime non presentano alcuna difformità da un punto di vista di struttura familiare (del "chi vive con chi") rispetto alla famiglia coniugale nucleare, le prime sono "a rischio" proprio per il tipo di struttura. Le famiglie monogenitore, quasi sempre formate da madri, spesso si trovano a dover fronteggiare di fatto con un solo adulto bisogni di reddito e di cura. Se, come avviene nella stragrande maggioranza dei casi, l'adulto è la madre, si tratta di una lavoratrice estremamente "debole" sul mercato del lavoro e con bisogni organizzativi "rigidi" (in molti paesi questo gruppo di famiglie è particolarmente vulnerabile al rischio di povertà) (Naldini, 2006).

Anche in Italia assistiamo a queste radicali trasformazioni che investono le organizzazioni e i modelli familiari di tutta Europa, ma con propri tempi e modi.

La storia della famiglia italiana fino alla metà del XX secolo è storia sia di continuità che di diversità, è impossibile tracciare per il passato un profilo omogeneo della struttura della famiglia in Italia tra le diverse regioni ed i diversi ceti sociali. Le differenze in ampiezza e varietà delle strutture familiari nel nostro paese permasero fino a tutta la prima metà del ventesimo secolo, come conseguenza anche del lento e tardivo processo di industrializzazione. Nonostante questa forte differenziazione su base territoriale e di classe e ceto nei modi di fare famiglia, alcuni valori e principi accomunavano i gruppi e i contesti sociali, marcando una continuità fino al secondo dopoguerra. E' comunque nella prima metà degli anni Cinquanta, con un'accelerazione

a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, che divengono visibili i primi segnali di discontinuità nei comportamenti familiari. A questi cambiamenti contribuiscono almeno cinque fattori fondamentali: la rivoluzione sessuale; un non più esclusivo orientamento verso i figli; una nuova importanza al benessere ed alla felicità della coppia; la crescita dell'instabilità coniugale; il cambiamento del ruolo e della posizione sociale delle donne nella società. Questi mutamenti si rafforzeranno vicendevolmente, intrecciandosi nel contempo alle profonde trasformazioni che stavano avvenendo a livello di stratificazione sociale, di sviluppo economico e di modelli di consumo. Data la perdurante, se non crescente, differenziazione delle formazioni socio-economiche nel nostro paese, questi cambiamenti non avvengono in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale e non producono gli stessi effetti. Così che ancora oggi possiamo in certa misura continuare a parlare di "diversi modi di fare famiglia" nel nostro paese (Saraceno, 2007).

Un ultimo dato significativo: nel corso degli ultimi decenni, in tutti i paesi occidentali, le donne che escono dal mercato del lavoro in corrispondenza del matrimonio non solo sono di meno ma, addirittura, la partecipazione delle madri cresce. Ciò si traduce in un aumento delle coppie con due percettori di reddito (includendo sotto questa etichetta sia le coppie che lavorano a *full-time* sia le coppie in cui uno dei due lavora a *part time*), che sono attualmente il modello di famiglia più diffuso in Europa. Alla fine degli anni Novanta la coppia *dual earner* (a doppia partecipazione) è il modello di famiglia maggioritario (sia nel caso di coppie senza figli sia in quello di coppie con figli) in Austria, Belgio, Francia, Germania e Olanda. Nei paesi del Sud dell'Europa, in Irlanda e in Lussemburgo meno della metà delle persone che vivono in coppia è costituita dalla famiglia *dual earner* (non si hanno dati comparativi per la Scandinavia, ma è noto che in quei paesi il modello *dual earner* è particolarmente diffuso). In Italia la famiglia a doppia partecipazione, seppur ancora non maggioritaria, rappresenta un modello in crescita, dominante tra le coppie più giovani. Le famiglie con due o più percettori di reddito risultano diversamente distribuite nelle varie ripartizioni geografiche: oltre il 52% al Nord, 47,8% al Centro e il 28,3% nel Meridione (Villa, 2004).

Dalla lettura di questi dati sorge spontanea la riflessione su come stiano crescendo nuovi e impellenti bisogni non ancora esplicitati e trattati (tra cui fornitura di servizi e

sostegno) calibrati sulle “nuove” famiglie. Nascono dunque nuove sfide che implicano, anche per l’Italia, la sperimentazione di nuovi approcci welfaristici, come ad esempio l’attivazione di seri e concreti processi di defamilizzazione.

## ***1.2 Immigrazione: realtà di una società che cambia***

Dopo aver illustrato nel precedente paragrafo la complessità e la portata dei cambiamenti in atto all’interno della nostra società, non si può evitare di approfondire un altro fenomeno di primaria importanza che oggi la contraddistingue: l’immigrazione.

I nuovi bisogni nel mercato del lavoro dei paesi industrializzati, ma soprattutto la grande povertà nei paesi di origine hanno portato sempre più persone a cercare di migliorare la loro condizione di vita attraverso le migrazioni. Oggigiorno gli immigrati rappresentano, in tutta i paesi di avanzata industrializzazione dell’UE, un’importante risorsa economica e “demografica” (è solo grazie a loro che i tassi di sostituzione non segnano realtà molto più drammatiche in molti casi in Europa). Gli immigrati, anzi, le famiglie immigrate (sono sempre più i casi di intere famiglie che si ricongiungono o decidono di migrare “in blocco”) diventano nuova risorsa, ma anche nuova sfida per la sperimentazione di moderni approcci che stimolino la miglior sintesi possibile nell’incontro fra culture.

In questo quadro l’infanzia e la scuola possono diventare il primo mezzo attraverso cui avviare percorsi di integrazione. Proprio per questo motivo si è scelto di dedicare parte del paragrafo alle *seconde generazioni*, tema ormai da tempo al centro dell’agenda politica europea, per via del loro alto valore intrinseco: esse fanno parte di due culture con i vantaggi e le problematiche connesse alla loro duplice appartenenza, condizione questa che tuttavia può offrire l’opportunità di sperimentare la ricchezza dell’incontro tra differenti tradizioni culturali, a partire dalla scuola.

### ***1.2.1 Immigrazione: uno sguardo sull’Europa***

Se fino alla prima metà del XX secolo l’Europa era stata terra di emigrazione, a partire dal secondo dopoguerra è progressivamente diventata un continente di

immigrazione. Questa radicale trasformazione ha avuto inizio quando, intorno alla metà degli anni Cinquanta, i paesi più sviluppati dell'Europa occidentale (in particolare Francia, Germania, Belgio e Regno Unito) cominciarono ad introdurre programmi per accogliere lavoratori stranieri (generalmente solo su base temporanea) allo scopo di sopperire all'insufficiente offerta interna di manodopera, legata alle esigenze della ricostruzione e del successivo *boom* economico. Nonostante l'interruzione di questi programmi a seguito del primo *shock* petrolifero, la maggior parte dei lavoratori immigrati non tornò nei paesi di origine e nel decennio seguente la popolazione straniera residente in Europa continuò a crescere, soprattutto attraverso il canale dei ricongiungimenti familiari. Il crollo del muro di Berlino e i conflitti della prima metà degli anni Novanta portarono ad una nuova ondata di immigrati costituita in notevole misura da rifugiati e richiedenti asilo. In questo periodo anche i paesi europei che ancora negli anni Cinquanta e Sessanta erano stati paesi di emigrazione (Italia, Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo) si sono trovati ad affrontare per la prima volta i flussi migratori, divenendo in tal modo terra di immigrazione. Gli arrivi sembrarono in generale attenuarsi fra il 1992 e il 1997, soprattutto per effetto degli sforzi attuati dai paesi di accoglienza nel rafforzare il controllo dei flussi in entrata (De Capariis, 2003).

Dalla fine degli anni Novanta ad oggi, con la definitiva esplosione della globalizzazione, l'immigrazione in Europa ha invece ripreso a crescere a ritmi sostenuti. Gli studiosi del fenomeno, hanno individuato in due grandi categorie di fattori le motivazioni che spingono alla migrazione: i fattori di espulsione (*push factors*) ed i fattori di attrazione (*pull factors*). Tra i maggiori fattori di espulsione (*push*) presenti nei paesi di esodo troviamo: l'esplosione delle realtà demografiche di questi stati, con le relative conseguenze sul piano economico; i conflitti etnici; le guerre; situazioni di degrado ecologico/ambientale; la pauperizzazione progressiva nelle zone rurali che ha spinto gli abitanti verso i concentramenti urbani. Le città, spesso carenti di infrastrutture, si ritrovano a dover accogliere un numero sempre più grande di immigrati interni. E' proprio in questa fase che le persone, venute a contatto con un *modus vivendi* nuovo e per forza di cose più aperto, sperimentano modelli di vita maggiormente moderni attraverso i processi di inurbamento e socializzazione, che rappresentano una spinta ulteriore ad affrontare l'esperienza migratoria internazionale. Riguardo ai fattori di attrazione (*pull*) presenti nei paesi di accoglienza, un ruolo determinante è giocato dal

desiderio di ricongiungersi ai familiari che hanno già intrapreso l'esperienza migratoria e, oltre a questo, un ulteriore elemento che interessa un numero anche più elevato di soggetti è rappresentato da motivazioni di ordine economico. La necessità di trovare un lavoro che permetta guadagni più cospicui per poter anche aiutare i familiari rimasti in patria è spesso la molla che fa scattare l'esperienza migratoria (Ambrosini, 2005).

Ma tra le diverse teorie migratorie, quella presa oggi maggiormente in considerazione dagli studiosi è la "*teoria dei network*". Secondo questa teoria le migrazioni sono promosse dalle reti di relazioni interpersonali tra immigrati e potenziali migranti, formando una sorta di capitale sociale cui è possibile attingere per trovare lavoro oltre frontiera, aspetto che determina il più delle volte le specializzazioni di un popolo per una determinata attività. Questi rapporti aumentano la probabilità di migrare in quanto fanno calare i costi e i rischi legati allo spostamento, consentendo un incremento dei guadagni netti. Il limite di questa teoria è però quello di spiegare bene la prosecuzione, ma non l'inizio di un movimento migratorio, enfatizzando troppo le dimensioni informali, e trascurando la regolazione normativa del paese di immigrazione (Ambrosini, 2005).

Dopo questa breve parentesi illustrativa sulle teorie migratorie, possiamo riprendere il filo principale del nostro discorso.

La portata immigratoria in Europa è stata nel corso degli anni Novanta talmente significativa da diventare la principale causa della continua crescita demografica di essa nel suo insieme (a livello aggregato, perché in diversi paesi è invece diminuita), che ha compensato la variazione naturale negativa verificatasi di recente in alcuni paesi. In Europa, ed in particolare nell'UE 27, un'area con circa mezzo miliardo di residenti, gli stranieri hanno raggiunto, nel 2006, la soglia di 30 milioni di persone, con una variazione, rispetto al 2000, pari al 33,2%. Nel periodo compreso tra il 2000 e il 2006, la maggior parte di essi risiedeva in Francia, Germania, Regno Unito, Italia e Spagna. In particolare, nel 2006, gli stranieri residenti in questi cinque paesi rappresentavano il 74% del totale degli stranieri residenti nell'UE 27. Più dettagliatamente, a livello nazionale, nei paesi di vecchia immigrazione (Francia e Regno Unito) la presenza degli immigrati è, nel periodo preso in esame, rimasta pressoché stabile, o leggermente diminuita (Germania), mentre nei paesi di nuova immigrazione (quelli mediterranei) essa è andata aumentando. Tale incremento è stato particolarmente rilevante per la

Spagna, dove gli stranieri sono aumentati, tra il 2000 e il 2006, di oltre 3 milioni di persone. E' importante sottolineare come, nella maggior parte dei casi, la scelta finale del paese di destinazione sia stata determinata dalla prossimità geografica, da legami socio-economici tra paesi di origine e di accoglienza o da altri fattori connessi alla storia, nonché dall'esistenza di catene familiari. Per quanto concerne invece la provenienza, i due terzi della popolazione immigrata in Europa erano costituiti da non comunitari, in prevalenza russi, turchi e cittadini balcanici. Ad essi si aggiungevano rispettivamente gli africani, in gran parte originari delle regioni settentrionali, gli asiatici, equamente distribuiti tra immigrati dell'Estremo Oriente, in particolare cinesi, e del subcontinente indiano, e gli americani, provenienti soprattutto dall'America del Sud (Malanima, 2009).

In definitiva, nell'UE 27, considerando anche gli immigrati che acquisiscono ogni anno la cittadinanza del paese di residenza, la popolazione di origine straniera aumenta ad un ritmo di circa due milioni di persone annue. A partire dal 2000, tuttavia, il panorama migratorio risulta in parte cambiato: la Francia, la Germania e il Regno Unito, che in precedenza rappresentavano le maggiori aree di accoglienza degli immigrati, vengono sostituiti come mete privilegiate dagli stati membri della sponda Sud del Mediterraneo (Spagna, Italia, Portogallo e Grecia). I 12 nuovi stati membri sostituiscono a loro volta i paesi della sponda Sud del Mediterraneo come esportatori netti di manodopera. A questo proposito, appare utile evidenziare come gli stati dell'Unione abbiano applicato differenti regimi per l'accesso al lavoro della manodopera proveniente dai nuovi paesi diventati membri nel 2004 e nel 2007. Ciò ha contribuito indirettamente ad orientare i flussi migratori dei cittadini neocomunitari verso quei paesi che, come l'Italia, non hanno applicato o hanno applicato solo temporaneamente misure transitorie per l'ingresso nel paese, dando così la possibilità ai nuovi membri, in particolare Romania e Bulgaria, di usufruire sin dalla data di ingresso nell'Unione delle norme sulla libera circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari (Malanima, 2009).

L'immigrazione europea è quindi un fenomeno complesso che è andato modificandosi nel tempo ponendo, in ognuna delle diverse fasi del suo sviluppo, nuovi problemi: mentre nel periodo della ricostruzione post-bellica e del *boom* economico i governi europei non posero particolari restrizioni ai flussi di immigrati, a partire dalla

metà degli anni Settanta (in concomitanza con la crisi economica successiva al primo *shock* petrolifero del 1973) sorgono e cominciano a diffondersi in modo crescente i timori sulle conseguenze economiche, politiche e sociali dell'immigrazione nei paesi di accoglienza.

Fino ai primi anni Novanta il dibattito europeo (ma, in generale, anche quello internazionale) sull'immigrazione si è quindi soprattutto concentrato sugli aspetti legati al controllo restrittivo dei flussi. Successivamente, la ripresa del ciclo economico e il *boom* dei settori ad alta tecnologia hanno almeno in parte modificato l'impostazione di molti paesi europei e non europei nei confronti dell'immigrazione, ritenuta nuovamente necessaria per colmare le insufficienze dell'offerta di lavoro interna. Il controllo dei flussi di entrata e il contrasto dell'immigrazione clandestina rimangono i temi principali di attenzione politica e dell'opinione pubblica, ma il dibattito si è allargato anche alla considerazione dei benefici che l'immigrazione può apportare, almeno nel breve periodo, all'equilibrio del mercato del lavoro dei paesi di arrivo. In un orizzonte temporale più lungo vi è poi il problema più strutturale dell'impatto dell'immigrazione sullo sviluppo economico complessivo, sia attraverso l'accumulazione di capitale umano, sia attraverso il contributo che la popolazione immigrata (in generale più giovane e con tassi di fertilità più elevati di quelli della popolazione dei paesi di accoglienza) può fornire per attenuare gli effetti dell'invecchiamento demografico in atto nella maggior parte dei paesi sviluppati, in particolar modo in quelli europei (Basso, 2003).

Un problema spesso studiato è se l'arrivo di lavoratori stranieri, soprattutto se non attentamente monitorato e quindi principalmente costituito da persone scarsamente qualificate, porti alla depressione dei salari e alla riduzione delle *chances* di occupazione per i lavoratori del paese di accoglienza. Preoccupazioni di questo tipo sono particolarmente forti nei paesi europei con elevati tassi di disoccupazione (e in particolare di disoccupazione di lungo periodo) e soprattutto da un livello medio di istruzione della popolazione autoctona non molto elevato. In questi casi, infatti, la pressione competitiva esercitata dall'arrivo di manodopera potrebbe effettivamente avere un effetto negativo sulla posizione relativa dei lavoratori del paese di accoglienza. La letteratura empirica non riscontra in generale una relazione positiva fra immigrazione e tasso di disoccupazione, mentre sembrerebbe confermato un piccolo

impatto sui salari (negativo nel caso dei lavoratori a bassa qualifica, positivo per quelli più qualificati). L'impatto dell'immigrazione sul mercato del lavoro varia da paese a paese, in funzione delle caratteristiche dei lavoratori stranieri e autoctoni, delle condizioni prevalenti sul mercato e delle istituzioni che lo regolano. L'arrivo di manodopera immigrata può rappresentare un fattore molto positivo per lo sviluppo del paese di arrivo. Nei periodi di espansione economica, l'offerta di lavoro straniera consente alle imprese locali di sopperire ai picchi produttivi aumentando la flessibilità del sistema, anche grazie alla maggiore mobilità che caratterizza solitamente la forza lavoro immigrata. Inoltre, molto spesso i lavoratori immigrati coprono quei segmenti di domanda di lavoro che non interessano più la popolazione del paese interessato. In questi casi i lavoratori stranieri non vanno quindi a sostituire i lavoratori autoctoni ma al contrario sono ad essi complementari, non esercitando alcun effetto negativo sulla posizione occupata nel mercato del lavoro (De Caprariis, 2003).

Il relativo maggior rischio di marginalità dei lavoratori immigrati facilita l'alimentazione del segmento sommerso del mercato del lavoro. Ciò costituisce peraltro un significativo fattore di attrazione per l'immigrazione illegale, alimentando così un circolo vizioso, che in via indiretta favorisce anche il consolidamento di reti di attività illecite. L'immigrazione tende inoltre evidentemente a concentrarsi dove più forte è la domanda di lavoro contribuendo quindi ad acuire, in determinate aree, eventuali problemi preesistenti di congestione, di sovraccarico della domanda locale di servizi pubblici sociali ed economici.

Dagli anni Novanta, l'immigrazione ha dunque contribuito in modo determinante alla crescita della popolazione di quasi tutti i paesi europei. Alcuni di questi avrebbero anzi registrato una caduta demografica se non fosse stato per la presenza immigrata. Ma la riduzione dei tassi di natalità, unita all'allungamento degli anni di vita, ha portato al progressivo invecchiamento della popolazione dei principali paesi europei con conseguenze importanti per la sostenibilità dei sistemi pensionistici. Il ricorso a lavoratori immigrati può apparire una soluzione di immediata efficacia, dato che si tratta principalmente di lavoratori giovani, disponibili alla mobilità, provenienti da paesi dove ancora il tasso di fertilità femminile è relativamente alto. In realtà non è detto che la forza lavoro immigrata sia necessariamente un contributore netto dei sistemi di *welfare*, ciò dipende dalla regolazione e dalla generosità del sistema di prestazioni.



L'immigrazione può certamente attenuare le dimensioni del problema della sostenibilità dei sistemi pensionistici pubblici europei, ma non risolverlo: non è infatti un sostituto delle riforme che in questo campo sono necessarie e urgenti (Boeri, 2002).

L'immigrazione è ormai dunque un dato strutturale della nostra società europea e parte importante della sua economia. Tutto questo richiede politiche comunitarie di accoglienza, di inserimento sociale e di integrazione, in grado di rispondere in modo adeguato alle esigenze di una popolazione ormai stabile sul territorio continentale. Definire delle regole significa tutelare tutti e garantire processi di inclusione sociale e di diminuzione della conflittualità.

### ***1.2.2 Immigrazione: uno sguardo sull'Italia***

Come anticipato nel precedente paragrafo, l'Italia per gran parte della sua storia recente è stato un paese di emigrazione. Essa rimase tendenzialmente un paese dal saldo migratorio negativo fino agli anni Sessanta, dopo il “miracolo economico”. E' solo a partire dagli anni Novanta che nel nostro Paese cominciano a verificarsi veri e propri fenomeni immigratori degni di nota. Oggi l'Italia è diventata a tutti gli effetti e saldamente meta di immigrazione, motivo per il quale si sono aperti all'interno del nostro paese da ormai più di un decennio, aspri dibattiti politici sugli approcci che le leggi e le riforme sull'immigrazione dovrebbero seguire.

Alcuni dati possono darci un interessante quadro della nostra situazione nazionale odierna: al primo gennaio del 2008 gli immigrati hanno superato la soglia dei quattro milioni (4.328mila), 346mila in più rispetto al 2007. Un dato significativo riguarda l'aumento gli immigrati dell'Est Europa, che rappresentano il 43% degli stranieri residenti in Italia. Il primato di presenze va alla Romania che al 1° gennaio 2008 conta 625mila unità (l'87,% in più rispetto al 2007), al secondo posto c'è un altro paese dell'Est: l'Albania con 402mila presenze. Tuttavia, secondo le proiezioni ISMU, non è detto che l'Est Europa sia destinata a svolgere un ruolo di principale serbatoio dei flussi migratori futuri (Ismu, 2009).

Gli immigrati stanno passando da mera forza lavoro a popolazione vera e propria in senso demografico: sono sempre più gli immigrati residenti e, coadiuvati dalle statistiche inerenti i tassi di fecondità (le donne immigrate mettono al mondo in media

2,12 figli verso i 27-28 anni, le italiane 1,26 figli verso i 31-32 anni), si può presumere che nel 2030 gli immigrati in Italia saranno circa 8 milioni, con un incremento del 137% sul 2008 (il Nord accrescerebbe i propri residenti stranieri di oltre il 150%, il Centro del 128% e il Meridione del 75%). Comunque, in base alle previsioni ISTAT, l'immigrazione non sarebbe la soluzione al calo di natalità. Le proiezioni dimostrano come non sia sufficiente l'apporto straniero per annullare la caduta della natalità che passerebbe dalle 565mila unità (italiani e stranieri) del 2008 alle 515mila del 2030. L'immigrazione non sarà in grado di impedire neanche la crescita dell'indice di dipendenza degli anziani (ovvero del carico pensionistico e sanitario sul PIL) (Ismu, 2009).

Per quanto riguarda la voce "lavoro immigrato", figurano alcuni dati interessanti, raffrontabili a quelli dei paragrafi precedenti. Le fonti ufficiali sottostimano il fenomeno: a fronte degli oltre 4,3 milioni di immigrati stimati dalla Fondazione Ismu, l'80% in età attiva, l'Istat al 1° trimestre 2008 censisce 2,35 milioni potenziali lavoratori stranieri, forza lavoro dai 15 anni in su, equamente distribuiti tra uomini e donne (un'idea più vicina alle dimensioni effettive dell'occupazione straniera è dell'Inail che, considerando chi ha avuto nel 2007 un contratto di almeno un giorno, registra quasi 3 milioni di assicurati, di cui poco meno della metà donne). Di questi lavorano effettivamente 1,519 milioni (933mila uomini e 586mila donne), oltre un milione al Nord. Il tasso di occupazione è quasi il 65,7%. L'80% lavora a tempo pieno (di cui il 93% uomini). Tra le donne, la metà lavora *part time*, l'86% ha un contratto a tempo indeterminato. Calano le assunzioni non stagionali: quelle programmate dalle aziende nel 2007 erano il 27,1% del totale, nel 2008 crollano al 20,3%. Aumenta, però, il profilo qualitativo: le richieste di figure *high skill* (personale con istruzione secondaria e terziaria) nel 2008 superano il 30% delle entrate, a fronte del 24% del 2007. Il 42,6% degli occupati stranieri ha un titolo corrispondente al diploma superiore, il 10,9% al diploma universitario, il 33,7% alla licenza media e solo una minoranza è priva di titolo o possiede la licenza elementare (12,9%). I disoccupati sono 159mila, di cui 96mila donne, residenti soprattutto al Nord. Il tasso di disoccupazione femminile è del 14%, più del doppio di quello maschile e aumenta ancora di più nel Mezzogiorno (è il 17,3% contro il 6,7% maschile), perfettamente in linea col dato del totale nazionale (il tasso femminile è del 17,4% mentre quello maschile è del 10,5%) a testimoniare la difficoltà

di accesso al lavoro che accomuna tutte le donne nel Mezzogiorno. La maggior parte degli stranieri lavora nel terziario: quasi 870mila immigrati, di cui oltre 500mila donne. Segue l'industria in senso stretto (350mila, di cui 274mila uomini), l'edilizia (circa 254mila) e l'agricoltura (circa 50mila). In questi ultimi due settori gli impiegati sono quasi tutti uomini. Interessante è la voce riguardante l'imprenditorialità immigrata: essa è ormai un fenomeno strutturale nel nostro Paese, dimostrato dal fatto che sono proprio le attività con titolari stranieri ad assicurare il segno positivo nei più recenti bilanci di "nati-mortalità" delle piccole e medie imprese nazionali. Senza addentrarci in troppi dati statistici, possiamo solo evidenziare che tra il 2000 e il 2007 nelle imprese italiane le cariche sociali ricoperte da nati in Paesi non comunitari sono passate da circa 156mila a 384mila, con un incremento del 145,6%. (Ismu, 2009).

Altra voce significativa da evidenziare, nel *Rapporto ISMU* del 2009, è quella che mette a confronto italiani e immigrati nel rapporto "tasse pagate/benefici assistenziali e previdenziali ricevuti": gli italiani versano circa il 50% di imposte in più rispetto agli immigrati e usufruiscono di benefici assistenziali e previdenziali tre volte superiori. Per valutare l'effetto dell'immigrazione sulla finanza pubblica si è fatto ricorso a due sistemi: il calcolo del beneficio fiscale netto e la stima dell'accesso al *welfare* da parte degli immigrati. Il beneficio fiscale netto è la differenza fra quanto si riceve dal settore pubblico (trasferimenti monetari, beni e servizi) e quanto si paga (tasse, imposte, contributi sociali). Il beneficio positivo implica un onere per l'erario. Poi, l'accesso al *welfare* indica se gli immigrati utilizzano benefici sociali più degli italiani. Per quanto riguarda i benefici assistenziali, calcolati a livello individuale, gli italiani usufruiscono di benefici maggiori rispetto agli immigrati (indennità di disoccupazione, benefici legati all'anzianità, pensioni, indennità per inabilità, sussidi all'istruzione, assegni familiari, indennità di maternità). Il beneficio fiscale medio annuo per gli italiani è circa il triplo di quello degli immigrati. Precisamente circa 2.800 euro, il 197,4% superiore ai benefici totali degli immigrati (tutte le voci degli italiani superano quelle per gli immigrati, fa eccezione solo il reddito individuale da assegni familiari). Per quanto riguarda invece il discorso *welfare*, i risultati non mostrano un maggior ricorso da parte degli immigrati. Anzi, se si considerano i benefici per l'anzianità, anche tenendo conto delle differenze di età, gli immigrati hanno una minor probabilità di ricevere benefici. Si è calcolato che gli italiani che percepiscono la pensione sono il 32,7% a fronte degli 8,4% immigrati. Per

quanto riguarda gli assegni familiari, la cassa integrazione, l'indennità di disoccupazione e le borse di studio accedono in pressoché ugual misura italiani e stranieri (Ismu, 2009).

Dopo avere sinteticamente esposto questo bilancio sulla presenza straniera, occorre tentare di svolgere una sorta di ragionata analisi sintetica: gli immigrati non vanno valutati esclusivamente (o quasi) come risorsa per mandare avanti la produzione del paese (nelle fabbriche, nei cantieri, nei campi, e in molti altri luoghi di lavoro) o per supplire alla bassa riproduttività degli italiani. Gli immigrati lavorano, mandano a scuola i propri figli, partecipano alla contribuzione nel nostro paese (anche se non godono ad oggi di “equo” trattamento rispetto agli italiani). Il fatto che la maturazione del fenomeno stia consacrando la trasformazione degli iniziali lavoratori in una vera e propria “popolazione” deve indurci a riflettere su come fare in modo che i quasi 4 milioni di individui che oggi formano tale popolazione, così come gli 8 milioni che formeranno quella del 2030, diventino realmente parte integrata ed integrante degli attuali 56 milioni di italiani, o dai 54 milioni del 2030. Per raggiungere questo obiettivo è forse auspicabile che il ritmo dei nuovi ingressi vada al passo con le capacità della società ospite. I flussi dovrebbero essere quantitativamente compatibili con gli equilibri, i vincoli, le risorse del paese, così da poter realmente accrescere la qualità della vita della popolazione immigrata e favorirne l'integrazione. Per garantire la governabilità del fenomeno nel segno dell'accoglienza sarebbe utile seguire due azioni strategiche: contenere gli ingressi secondo limiti sostenibili ed agire sul fronte del passaggio alla cittadinanza (riducendo tempi di naturalizzazione e snellendone le procedure, proponendo una riforma del diritto basata sullo *jus soli* e non più sullo *jus sanguinis*).

Concludendo, appare chiaro come un fenomeno di tale portata debba essere affrontato e gestito con leggi, ma soprattutto con strumenti e buone pratiche, che sappiano leggere l'immigrazione come un'opportunità: interventi integrati tra diversi ambiti sociali (dal mondo della scuola a quello del lavoro), possono costruire le basi per una civile coesistenza e collaborazione che non solo scongiuri gli alti rischi di futuri attriti e conflitti sociali ma che sappia inoltre creare sviluppo per l'intera comunità.

### ***1.2.3 Seconde generazioni: un'opportunità su cui investire politiche***

Il dibattito pubblico sulle *seconde generazioni* è più che mai al centro della scena politica italiana ed internazionale. Questo tema, legato in maniera strettissima alle scelte ed alle misure legislative sull'immigrazione in tutti i Paesi europei, pone importanti sfide per il futuro della nostra società. La condizione delle seconde generazioni è infatti per definizione ambigua, in bilico tra appartenenza ed estraneità. Può comportare una relazione di marginalità o di contrapposizione con la società ricevente, ma anche contribuire a porre in discussione concezioni statiche dell'identità e della nazionalità, fornendo elementi per la costruzione di spazi sociali e politici in cui possano trovare luogo espressioni miste. In questo lavoro di tesi, incentrato sul ruolo ed il potenziale intrinseco dell'infanzia e pre-adolescenza, è per noi opportuno approfondire il tema delle seconde generazioni poiché lo riteniamo la grande opportunità su cui investire rinnovate politiche culturali e di integrazione.

Detto questo, è necessario innanzitutto definire cosa intendiamo noi per seconde generazioni. Con questo termine identifichiamo quella parte di popolazione figlia d'immigrati nati nel Paese d'accoglienza, oppure nata nel paese d'origine dei genitori, ma ricongiunti prima dell'inizio del percorso scolastico. Essi non sono totalmente parte del territorio d'accoglienza della madre o del padre, ma allo stesso tempo si parla di una categoria di persone che possiede in percentuale rilevante caratterizzazioni sociali e culturali del luogo dove vive, anche se queste caratteristiche "autoctone" vengono a confrontarsi con quelle che si sono mantenute della propria cultura originaria. I figli degli immigrati costituiscono, infatti, una nuova posizione di frontiera: sono socializzati a metà fra i valori familiari (appartenenti ad una cultura "altra") e quelli della società dove sono immersi, nella quale vivono e consolidano la propria formazione culturale. E' in questo modo più difficile la classica (e non sempre valevole) classificazione di differenza fra "loro" ed un ipotetico "noi" che subiscono invece i genitori, stigmatizzati e confinati nella propria cultura in maniera molto immediata, quasi fosse una colpa da spiare o un particolare da oscurare (Lombardo, 2006).

La riflessione sociologica europea sulla seconde generazioni è decollata negli anni Cinquanta e Sessanta dall'acuirsi di alcune problematiche sociali e di inserimento riscontrate nei figli degli immigrati. Essa è stata per anni debitrice degli schemi

americani, anche se ben presto sono state messe in evidenza le complessità del fenomeno: la situazione, durante il periodo della decolonizzazione soprattutto in Inghilterra ed in Francia, di figli di famiglie immigrate provenienti dalle ex colonie; la prevalenza dello *jus sanguinis* sullo *jus soli* e la conseguente procrastinazione dello statuto giuridico di “straniero” anche per i figli nati in emigrazione; le diverse situazioni di inserimento socio economico delle ondate migratorie, negli interstizi del mercato del lavoro, in funzione subalterna e strutturale ad esso; le diverse politiche degli Stati europei per quanto riguarda l’inserimento scolastico e formativo. Da qui, le colorazioni diverse negli studi sulla seconda generazione in Francia, Inghilterra e Germania, a seconda delle situazioni e della composizione etnica delle seconde generazioni stesse. Alcuni Paesi europei, che rifiutano fino agli anni Novanta la loro situazione di “paesi di immigrazione” (come la Germania ed in parte anche l’Inghilterra) tendono ad accentuare la caratteristica di una seconda generazione con una identità instabile, mentre idealmente si pensa ad essa come una “generazione ponte”, che fa sintesi dell’inculturazione etnica, ricevuta nella famiglia e nel gruppo di appartenenza, e dell’inculturazione ottenuta attraverso i percorsi educativi e formativi che la società di accogliimento offre ad essa (Rossi, 2005).

In effetti, nel corso degli anni Ottanta e Novanta, la ricerca sociologica si concentra sui percorsi scolastici e formativi spesso deficitari e non riusciti, sulle difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro (stratificazione dei figli degli immigrati nelle fasce lavorative più precarie), così da formulare la teoria che le seconde generazioni sono viste e programmate politicamente e socialmente in modo funzionale e strutturale alle congiunture economiche, in continuazione della posizione delle prime generazioni. Emerge negli studi sulle seconde generazioni la necessità di investire su questi giovani, che fanno parte integrante del mondo giovanile delle singole società, permettendo loro di vivere la loro condizione giovanile in modo paritario con i loro coetanei. Il primo scoglio da superare è proprio quello legato alla loro condizione di cittadini di fatto, senza esserlo di diritto: viene a più riprese formulato l’auspicio che l’Unione Europea e gli Stati che la compongono si orientino verso uno *jus soli* più che sullo *jus sanguinis*, o, comunque, adottino la politica della cittadinanza legata alla residenza più che alla nazionalità. Il secondo scoglio è quello di realizzare strutture scolastiche e formative che aiutino a superare il *gap* che divide la seconda generazione dai loro coetanei: una

scuola è uguale per tutti se aiuta tutti ad avere le stesse possibilità di riuscita (Rossi, 2005).

L'immigrazione straniera in Italia è ormai entrata in una fase decisamente matura ed evoluta, caratterizzata da processi di migrazione che prendono piede in una conformazione il più completa possibile a livello di stabilizzazione nel territorio d'accoglienza. Il segnale più forte di questi cambiamenti è dato, appunto, dalla presenza nel nostro territorio delle cosiddette seconde generazioni.

Nella letteratura italiana sull'immigrazione per definire i figli degli immigrati viene ancora utilizzato, in genere, il termine "minori immigrati". Così è anche nel "*XIV Rapporto sulle migrazioni*" realizzato dall'ISMU nel 2009. Secondo le stime di tale rapporto, il numero di minorenni immigrati residenti in Italia cresce esponenzialmente, quasi raddoppiando negli ultimi quattro anni. Nel 2008 ha raggiunto le 767mila unità (nel 2004 erano 412mila). Tra i minori stranieri ben 457mila sono nati in Italia, a fronte dei 160mila del 2001. Nelle regioni del Centro-Nord si concentra circa il 90% delle presenze, mentre nel Sud l'8,9% e nelle Isole il 3,6% (Ismu, 2009). Ma se da una parte la definizione "minori immigrati" corrisponde alla situazione italiana che, essendo un Paese di recente immigrazione, registra una presenza quasi esclusiva di "minori" tra i figli degli immigrati, questa terminologia può risultare generalmente riduttiva rispetto alla complessità del problema perché, in effetti, tra i "figli degli immigrati" troviamo differenti categorie di ragazzi e giovani, che si diversificano a secondo delle esperienze migratorie. Alcuni esempi possono essere ragazzi e giovani: nati nel Paese di immigrazione o che vi hanno dimorato alcuni anni (soprattutto da piccoli), per poi rientrare con o senza i genitori nel Paese di origine dei genitori (o di uno di essi); nati nel Paese di origine, che emigrano insieme con i genitori o li raggiungono per il "ricongiungimento familiare" alla fine della scolarizzazione o da maggiorenni; che emigrano senza genitori e fanno parte della categoria dei rifugiati o che emigrano in vista di una adozione. Bisogna dunque cercare di avere dati ed elaborazioni le più precise possibili per poter meglio elaborare e proporre efficaci politiche ad hoc, caso per caso.

Tornando nello specifico al tema delle seconde generazioni, esistono elementi che vengono interpretati come una sorta di meccanismo di discontinuità che si aziona nel rapporto tra loro e la *prima generazione* di immigrazione. Questa discontinuità si nota

nei percorsi personali che compiono gli adolescenti per adeguarsi alla società in cui vivono ed al nuovo rapporto che è necessario stabilire col nucleo familiare ricomposto, tenendo conto dell'appartenenza ad un nuovo tessuto sociale ed urbano. Una riflessione che si deve compiere è quella riguardante il fatto che le seconde generazioni procedono in un percorso diverso da quello dei genitori nell'ambito dell'inserimento nel contesto cittadino ricevente: essi cominciano dalla scuola a vivere la nuova città, crescono con ritmi e abitudini più vicini a quelli dei ragazzi autoctoni, che a quelli dei loro conterranei: è inevitabile quindi che le scelte professionali e di formazione dei ragazzi di seconda generazione siano più definite ed ambiziose.

Ma è proprio nella scuola che si paventano oggi grossi rischi di esclusione e segregazione per i giovani immigrati. Il numero di studenti stranieri nelle classi italiane è in costante crescita, comportando obbligate riflessioni, risorse e sperimentazioni della didattica (sostegno per gli inserimenti, corsi di italiano, supporto psico-pedagogico). Ma, per la scuola pubblica, la cronica insufficienza di risorse finanziarie (ulteriormente dimezzate dall'ultima riforma scolastica), impedisce la fornitura di servizi di sostegno ed inserimento adeguati. Quello che sempre più frequentemente accade è che il combinato disposto di assenza di fondi e autonomia scolastica, produce il risultato che le scuole si trovino troppo spesso ingabbiate in una logica aziendale del profitto, della massimizzazione degli utili e dell'abbattimento dei costi. Oggi abbattere i costi significa non fornire sostegni e supporti, troppo gravosi per le tasche delle scuole. Si innescano così meccanismi di repulsione nei confronti dei soggetti deboli, che abbisognano maggiore cura e dunque spesa (immigrati e disabili su tutti). Diverse sono le strategie messe in atto dai dirigenti scolastici per "scansare i problemi" come ad esempio sfruttare rigidamente le normative dei bacini d'utenza scolastica (non accettando "casi difficili" che provengono da fuori bacino, in barba alla libertà del genitore di scegliere la scuola che preferisce per il proprio figlio) o con azioni subdole di scoraggiamento verso le famiglie ad iscrivere i propri figli a tale scuola.

Queste pratiche (sommerse, dato che non esistono prove schiaccianti a riguardo ma solo ricerche "coraggiose" e sottotraccia) possono incidere negativamente sulla ricerca dell'identità dei minori immigrati, creando ostacoli laddove la strada dell'inclusione sembra certamente più agevole che in passato. Diciamo questo perché c'è un altro grande elemento di discontinuità nel rapporto tra le prime e le seconde generazioni nella



ricerca dell'identità. In un ragazzo giovane è spesso difficile identificare il percorso giusto nella crescita, un cammino che lo porti ad un completo e soprattutto equilibrato sviluppo delle sue capacità, e di individuazione delle doti che lo possano inserire nel modo giusto in una società nuova, diversa da quella in cui per un certo periodo della sua vita è cresciuto. Un ragazzo crea e struttura il proprio senso di identità a seconda della dimensione sociale in cui vive, e non è possibile scindere questo stadio di formazione del carattere dal conflitto interno di un giovane nel momento adolescenziale della crescita: le seconde generazioni vivono nel loro complesso una forma di "trapasso culturale", per cui si trovano a far fronte alla situazione in cui da una parte hanno la propria origine in termini culturali, religiosi, di usi e costumi di vita vera e propria e dall'altro lato c'è la società ricevente, e tutto quello che offre in più ai giovani stranieri sul piano della qualità della vita. I giovani immigrati che si stabiliscono in nuovi Paesi hanno quindi da affrontare una ricostruzione vera e propria della loro vita, in termini a volte anche conflittuali e di sfida. Un elemento che può portare ulteriori problematiche nell'ambito del percorso di ricostruzione di una propria vita è la presenza (o meno) del rapporto tra integrazione con la società, l'ambito e le modalità in cui avviene l'inserimento del giovane. La scuola prima di tutte è la struttura che maggiormente interessa la percezione di integrazione tra i giovani immigrati di seconda generazione ed i ragazzi autoctoni.

In Italia negli ultimi anni la presenza dei bambini e dei ragazzi nella scuola dell'obbligo (e più di recente anche nell'istruzione superiore) si diffonde e aumenta in misura costante: nell'anno scolastico 2007/2008 gli alunni stranieri sono 574.133, il 6,4% del totale, con un incremento di oltre 70mila presenze rispetto all'anno precedente. La maggior parte si concentra nelle scuole primarie, dove il 7,7 è straniero, seguono le secondarie di I grado con il 7,3%, l'infanzia con il 6,7% (qui si registra il maggior aumento in un anno pari a un punto percentuale) e le secondarie di II grado con il 4,3%. Gli studenti senza cittadinanza italiana ma nati in Italia sono quasi il 35% degli alunni stranieri, il 2,2% del totale degli studenti. L'85%, si concentra nelle scuole dell'infanzia e nelle primarie: qui rappresentano rispettivamente il 71,2% e il 41,1% degli iscritti stranieri. Invece i neo-arrivati (gli stranieri nati nei paesi d'origine e inseriti nella scuola italiana) sono poco più di 46mila, l'8% degli alunni stranieri, lo 0,5% della popolazione scolastica complessiva: si tratta degli elementi più problematici su cui si

concentrano le maggiori preoccupazioni dei docenti. La maggior parte degli alunni stranieri è rumena, seguono gli albanesi e i marocchini, Le prime tre nazionalità coprono oltre il 44% delle presenze. Dato su cui riflettere e su cui è doveroso impostare politiche mirate è quello riguardante il ritardo scolastico: esso riguarda il 42,5% degli alunni stranieri e cresce con il crescere dell'età (Ismu, 2009).

Lentamente, l'immigrazione sta "mettendo radici" e passa da una fase in cui vi era la presenza di soli adulti, ad un'altra, successiva nel tempo, durante la quale si assiste ad un processo di stabilizzazione, all'arrivo o alla nascita dei minori, alla ricomposizione delle famiglie (aumentano i ricongiungimenti familiari: tra il 1992 e il 2007, sul totale dei permessi di soggiorno, la quota rilasciata per motivi familiari è più che raddoppiata, passando dal 14 al 31%. Nel 2007 le donne con permessi familiari sono 588.905, gli uomini 174.839. Il 48,4% delle donne è in Italia quindi con un permesso di soggiorno per famiglia, contro il 14,6% degli uomini) (Ismu, 2009).

L'inserimento scolastico dei bambini e dei ragazzi immigrati stranieri comporta attenzioni e decisioni diverse, di tipo burocratico, organizzativo, relazionale, comunicativo, didattico. La loro presenza pone certamente problemi didattici specifici, ma chiama anche in causa la scuola e i servizi educativi nella loro generalità. Interrogarsi sui bisogni degli alunni stranieri neo-arrivati e su quelli delle seconde generazioni significa infatti interrogarsi sull'organizzazione scolastica e didattica per tutti, sui contenuti, sulle modalità comunicative adottate, sull'educazione linguistica e lo sviluppo del linguaggio, sulla relazione con l'altro. Come avviene per altri servizi e strutture, anche nel caso della scuola e dei servizi educativi, la presenza dei bambini e dei ragazzi stranieri può diventare un'occasione per ripensare e rivedere stili e modalità educative, per arricchire la proposta educativa grazie all'attenzione ai nuovi bisogni e al confronto con le differenze. Gli alunni stranieri hanno al tempo stesso bisogni uguali e differenti rispetto ai loro coetanei "autoctoni": sono bambini con i compiti di sviluppo, i timori e i desideri di tutti i bambini, ma sono anche alle prese con urgenze e sfide specifiche: di apprendimento linguistico in italiano, di adattamento e riorientamento rispetto allo spazio, al tempo, alle regole esplicite ed implicite del nuovo ambiente, di "radicamento" in due diversi riferimenti culturali.

A nostro avviso, nel sistema educativo, specie negli ultimi anni con l'allargamento dell'Unione Europea e la maggior possibilità di movimento nell'ambito del territorio,

l'approccio all'integrazione è un elemento necessario e fondamentale per il buon andamento di un sistema scolastico. I ragazzi che recepiscono il principio dell'uguaglianza tra popoli già dalla tenera età, saranno gli uomini che nel futuro prossimo riusciranno a costruire in tempi brevi una società maggiormente omogenea a livello culturale e generazionale.

### ***1.3 La cultura dell'infanzia***

La scelta di questa tesi di studiare ed analizzare argomenti, azioni e politiche correlate al mondo dell'infanzia, implica necessariamente di tracciare, seppur brevemente, un approfondimento inerente alla *cultura dell'infanzia*.

La storia della scoperta dell'infanzia è la storia di una graduale emancipazione dalla condizione di invisibilità in cui i bambini e le bambine sono stati costretti per secoli: è la storia della progressiva restituzione dell'infanzia al bambino e del riconoscimento del suo valore specifico, una storia in cui sono sempre intrecciati e sovrapposti protezione e cure con sofferenza e sfruttamento.

Solo a partire dall'età moderna, l'infanzia, a lungo relegata esclusivamente nel privato e, per questo motivo, poco o per nulla indagata, è stata finalmente scoperta come età caratterizzata da una propria autonomia. Un'età differente, ma non per questo meno significativa dell'età adulta. E ciò è avvenuto attraverso quello che Ariès ha definito il sorgere di un "sentimento dell'infanzia", ovvero il sorgere di un specifico interesse nei confronti delle caratteristiche proprie dell'infanzia: cognitive ed emotive, relazionali e comunicative. Aver evidenziato la nascita di un sentimento dell'infanzia nella modernità non significa tuttavia che nell'antichità gli adulti non provassero affetto e non manifestassero atteggiamenti di amorevolezza nei confronti del bambino; semplicemente, l'infanzia non era riconosciuta come valore in sé: essa veniva intesa prevalentemente in termini di accadimento e di soddisfacimento dei bisogni primari. Non appena svezzato, il bambino entrava in un mondo di adulti. Solo gradualmente l'infanzia ha cominciato a uscire da una condizione di silenzio che, in alcuni casi, aveva permesso di occultare le violenze perpetrate nei suoi riguardi da parte di adulti poco o nulla preparati a svolgere il ruolo di educatori. Lungo e faticoso è stato, dunque, il suo

percorso per affermarsi come età dotata di autonomia e per vedere riconosciuto il suo diritto a luoghi di educazione specificamente pensati e progettati (Aries, 1968).

Ancora per tutto l'Ottocento, tanto l'infanzia contadina e proletaria, quanto l'infanzia aristocratica e borghese, rimangono subordinate al potere dell'adulto, sorvegliate, costrette a obbedire a rigide norme di comportamento e a più o meno sofisticate forme di disciplinamento e di controllo, seppure con profonde differenze: l'infanzia ricca, infatti, godeva degli indubbi privilegi di affetto, di cura e di protezione da parte della famiglia, che si preoccupava di garantire la crescita e lo sviluppo, nonché di tutelarne l'equilibrio contro i pericoli e i rischi di corruzione provenienti dall'esterno; l'infanzia povera e marginale, frequentemente esposta a pratiche di violenza e di abbandono, era invece spesso costretta in condizioni di miseria estrema, vittima di malattie e di morti frequenti dovute alla scarsa alimentazione o allo sfruttamento nel lavoro. Malgrado le innumerevoli differenze, legate soprattutto alle condizioni socio-economiche e ai diversi trattamenti educativi, si tratta, in entrambi i casi, di un'infanzia espropriata dei diritti, privata dell'autonomia e conformata alle regole culturali della classe sociale di appartenenza (Aries, 1968).

La crescente attenzione alle condizioni dell'infanzia, precocemente avviata al lavoro, mortificata nei suoi bisogni vitali, sottomessa al volere degli adulti, unitamente alla richiesta di idonei spazi educativi a lei dedicati, sono chiaramente collegabili alla più generale azione di protesta che si andava organizzando, sul finire dell'Ottocento, da parte dei movimenti socialisti e femminili.

Le rivendicazioni socialiste contro lo sfruttamento capitalistico del lavoro, legato a orari massacranti, a basse retribuzioni e alla frantumazione della personalità del lavoratore, degradato allo stato di macchina, fecero emergere e diffusero la consapevolezza della necessità di leggi a tutela e difesa dei suoi diritti. Rivendicazioni che muovevano da una doppia istanza, una di carattere sociale e l'altra di carattere culturale. Da un lato, infatti, si richiedevano condizioni di vita e di lavoro più umane; dall'altro lato, sempre più consapevoli che emancipazione delle fasce più deboli della popolazione potesse realizzarsi solo attraverso l'istruzione, si moltiplicò la richiesta di formazione per adulti lavoratori, assieme alla richiesta della prima formazione dell'infanzia. Dunque il progressivo intensificarsi dei processi di inurbamento e di industrializzazione, che vedeva sempre più le donne occupate nel lavoro di fabbrica e,

pertanto, impegnate in lunghi turni lavorativi lontano da casa, costringeva le famiglie ad affidare i propri figli alle istituzioni di assistenza, alle cure di balie contadine o ad altre famiglie disposte ad allevarli in cambio di durissime ed estenuanti prestazioni lavorative dei bambini stessi. Naturalmente si tratta di scelte che non vanno interpretate in termini di noncuranza e di indifferenza nei confronti dell'infanzia, ma semplicemente come la conseguenza necessaria delle misere condizioni di vita. La pratica dell'abbandono va letta, dunque, alla luce di forti costrizioni sociali, di storie quotidiane di fatica e di precarietà dell'esistenza. Si tratta di situazioni estreme che permangono accanto alla crescente consapevolezza della dignità e del valore umano del bambino, all'impegno per la diffusione di istituzioni educative per l'infanzia (Bacchetti, 1997).

Il continuo ampliamento della fascia dei bambini in condizioni di svantaggio economico e socio-culturale portò al moltiplicarsi dell'istituzione di scuole gratuite di carità, luoghi di accoglienza e di cura: ricoveri, ospizi, brefotrofi, reclusori, orfanotrofi, case di lavoro. Luoghi in cui, accanto ai pellegrini, agli infermi e ai mendicanti, venivano spesso ospitati e accolti gli orfani e i bambini i cui genitori non potevano assicurare loro una pur minima sussistenza (si trattava, per lo più, di istituzioni che ricalcavano il modello delle istituzioni dell'internamento). In questo contesto socio-culturale cominciarono a diffondersi in Europa le prime specifiche istituzioni per l'infanzia. Istituzioni pur sempre a carattere filantropico e caritativo, che avevano appunto il compito di intrattenere i bambini nelle ore di lavoro dei genitori e di offrire loro un'educazione etica e morale. Quelle istituzioni, pur contribuendo a combattere la povertà, a denunciare lo sfruttamento infantile e a ripensare l'infanzia attraverso la progettazione di percorsi educativi e rieducativi in grado di riconoscerne la specificità, rimasero a lungo fortemente ancorate a un modello assistenziale filantropico, per certi versi reclusorio e segregante. Luoghi ove si realizzava il precoce modellamento etico-sociale e ideologico attraverso il ricorso a uno stile autoritario improntato all'obbedienza e alla disciplina, all'indottrinamento e al consenso, alla repressione e alla sottomissione al potere adulto. Erano luoghi dove, spesso, l'infanzia sembrava scomparire nella sua concretezza e nella sua dimensione sociale e storica. Si trattava perlopiù di sale di custodia, nate come servizi socio-assistenziali rivolti alla donna e alla famiglia più che al bambino. Gli ambienti erano poco accoglienti e, soprattutto, poco igienici; il materiale didattico praticamente inesistente; le assistenti, prive di una

preparazione specifica, svolgevano attività di semplice intrattenimento. Tracce di queste prime “sale deposito” risalgono alla fine del Settecento. I documenti descrivono la diffusione, in diverse zone europee, di sale di ospitalità per bambine in cui si insegnava a lavorare a maglia; di pensionati e di sale private per bambini poveri, mescolati per età, in cui, accanto ai lavori manuali e agli esercizi fisici, si cercava di assicurare loro una formazione intellettuale; di ambienti informali in cui i bambini venivano educati a svolgere un’arte o un mestiere, quasi mai a scrivere, a leggere e far di conto. Solo nella prima metà dell’Ottocento queste “gabbie asilari di carità” cominciarono ad assumere finalità più spiccatamente pedagogiche ed educative in relazione alle età dei bambini. Alla tradizionale concezione caritatevole, propria delle forme di “badantato assistenziale”, iniziarono a sostituirsi i primi tentativi di riconoscere all’infanzia un suo tempo specifico e prolungato in cui poter vivere situazioni adatte alla peculiarità delle sue caratteristiche e dei suoi bisogni di sviluppo e di conoscenza. Un’infanzia come età autonoma, a cui garantire attività di gioco adeguate a sviluppare il pensiero produttivo e ad esercitare la creatività sulla base di un vero e proprio itinerario formativo di esplorazione, di ricerca e di sperimentazione (Frabboni, 2008).

Alla diffusione della consapevolezza della specificità e del valore dell’infanzia seguì la richiesta di spazi educativi adeguati al bisogno di formazione integrale dei bambini. In tale prospettiva si mossero Robert Owen, sostenitore delle prime scuole infantili di fabbrica in Inghilterra (così dette proprio perché annesse alle fabbriche), e Ferrante Aporti, considerato il fondatore delle prime scuole dell’infanzia in Italia. Entrambi proposero un modello di asilo non più semplicemente custodialistico e assistenzialistico, ma luogo di educazione e dei primi apprendimenti, destinato ad essere per lungo periodo il modello formativo ed educativo alla base delle istituzioni prescolastiche. Nelle prime scuole dell’infanzia, accanto all’istanza educativa, volta alla valorizzazione del potenziale creativo del bambino, agì forte l’istanza di riscatto morale e sociale nei confronti delle condizioni di povertà, di deprivazione e di sfruttamento del lavoro minorile. In seguito altre istituzioni simili, anche se con le loro differenti ispirazioni pedagogiche, si affiancarono agli “asili” aportiani: i “giardini d’infanzia” di ispirazione froebeliana, le “scuole materne” agazziane, le “case dei bambini” montessoriane: tutte, istituzioni considerate private, caritatevoli e di assistenza (Catarsi, 1994).

In Italia, gli unici interventi posti in essere da alcuni governi di fine Ottocento furono l'assegnazione a quei Comuni, enti morali e privati solleciti nell'istituire scuole infantili pubbliche e gratuite, di alcuni contributi e sostegni finanziari. La situazione degli asili, in carenza di una disciplina uniforme, era difficile e caotica: ne era inoltre aumentato il numero e la diffusione, la presenza di utenti e di personale era cresciuta, la didattica era lacunosa o assente, gli insegnanti mancavano della necessaria preparazione e il livello di organizzazione e lo stato giuridico degli asili era il più frantumato possibile. Bisognerà attendere l'inizio del nuovo secolo per avere dei cambiamenti: le esperienze agazziane e montessoriane portano alla diffusione di nuove proposte pedagogiche ed educative e di una nuova concezione del bambino che trovano finalmente spazio istituzionale nei programmi del 1914 del Ministro della Pubblica Istruzione Credaro ("Istruzioni, programmi e orari per gli asili infantili e giardini d'infanzia") che incontrarono, comunque, una difficile attuazione. Fu per tale decisione e attenzione governativa che gli asili, fino al 1968, rimasero sì istituzioni private, ma in alcune circostanze poterono fruire di modesti contributi erogati dallo Stato. Soltanto nel 1968 (Legge 18 marzo 1968, n. 444), fu riconosciuto il carattere educativo di dette istituzioni e, con riferimento all'art. 33 della Costituzione italiana, fu finalmente istituita la Scuola Materna Statale. Essa, insieme a quelle private e comunali, poté cominciare a fruire di contributi statali (le istituzioni private erano rette, quasi tutte, dagli Enti religiosi). I nidi nasceranno all'incirca nello stesso periodo: difatti, mentre la scuola materna otterrà il suo pieno riconoscimento nel 1968, l'asilo nido lo avrà tre anni dopo (Legge 6 dicembre 1971, n. 1044), anche se questo si svilupperà più lentamente, e si differenzierà dalle scuole materne per il costo diverso ed anche per il particolare rapporto che si instaurerà con le famiglie (Genovesi, 2007).

L'ampliarsi dell'attenzione alla prima e alla seconda infanzia e alle sue condizioni di vita, comportò una serie di iniziative internazionali volte a tutelare questa fondamentale età della vita: dalla Convenzione sulla tutela del minore, approvata a L'Aja nel 1902, si giunge progressivamente alla Dichiarazione dei diritti del fanciullo nel 1924, (adottata dalla Società delle Nazioni di Ginevra), dunque alla Carta dell'infanzia nel 1942 (stilata a Londra, dalla Lega Internazionale per l'Educazione Nuova) ed infine alla Dichiarazione dei diritti dell'infanzia nel 1948 (emanata a Ginevra dall'Unione internazionale per la protezione dell'infanzia). A questi documenti, in cui si

evidenziava la necessità di combattere tutte le forme di discriminazione (di sesso, razza, nazionalità, religione, ceto sociale) e veniva ribadita l'inviolabilità della personalità infantile, seguirà la Dichiarazione dei diritti del fanciullo dell'Onu, nel 1959, che approfondirà le ragioni delle richieste e amplierà ulteriormente la sfera dei diritti dell'infanzia (Frabboni, 2008).

Va però notato che, nonostante gli studi, le convenzioni e le leggi di tutela a favore della valorizzazione dei caratteri specifici dell'età infantile permarrà a lungo l'ipoteca assistenzialistica nei confronti dell'infanzia e ancora oggi numerose sono le pratiche del suo atteggiamento. Tali forme di violenza (violenza psicologica, maltrattamenti fisici, abusi sessuali, abbandono, isolamento, emarginazione, nuove forme di miseria e di povertà) rappresentano un tendenziale permanere di un modello culturale adulto centrico fondato sul rifiuto della diversità e di tutto ciò che è lontano dal paradigma di una razionalità autoritaria, riconducibile al modello della mente adulta. Sembra che l'adulto continui a proiettare sul bambino le proprie non realizzazioni, a scaricare su di lui la proprie aggressività, spesso per liberarsi di un'infanzia ingombrante, rimossa, minacciosa e disprezzata, probabilmente perché ricordo di un passato infelice ed inquietante. Da sempre, infatti, l'infanzia induce l'adulto ad assumere atteggiamenti fortemente contraddittori. Essi vanno da una sorta di sentimentalismo nostalgico e di enfaticizzazione di un mondo incantato che non c'è più, a forme di controllo e di potere che si traducono spesso in comportamenti di rivalsa, di rimozione e di negazione dell'universo infantile. Si può ben dire che, paradossalmente, il bambino del nostro secolo è ancora in gran parte sconosciuto all'adulto. Sempre più spesso, infatti, gli adulti si dimostrano disattenti nei confronti delle sue richieste, incapaci di comprenderne gli interessi, disinteressati a rispettarne i bisogni. Un atteggiamento, questo, che si traduce in una mancanza di cura nei confronti di un'età che per crescere e svilupparsi in modo equilibrato ha bisogno del sostegno emotivo che il mondo adulto sembra non avere il tempo di garantire. La mancanza di ascolto genera nei bambini uno stato di insicurezza che, spesso, continuerà a caratterizzare anche la loro vita adulta. E' il caso dei bambini costretti ad affrontare esperienze precoci di separazione da uno dei due genitori, costretti a subire la pressione psicologica di una situazione conflittuale, che spesso si traduce in ricatto affettivo. Altrettanto grave è il caso dei genitori iperprotettivi, che pretendono di costruire attorno ai bambini un mondo irrealistico e che,



senza rendersene conto, privano i bambini della libertà di fare, di esprimersi, di pensare, di immaginare. In breve, di crescere autonomamente (Frabboni, 2008).

Detto questo, è innegabile che in questi ultimi anni sono stati compiuti notevoli passi avanti nel riconoscimento dei diritti dell'infanzia: più diffusa è la comprensione dei bisogni fondamentali a cui dare risposte immediate, maggiore lo spazio riconosciutogli e la possibilità di una sua effettiva partecipazione alla vita familiare, più ampia la solidarietà verso il bambino in difficoltà. Nelle culture contemporanee occidentali il figlio acquista sempre più un "valore simbolico", diventa meno importante sul piano strettamente economico, ma assume un valore decisivo per l'identità degli adulti. Si creano dunque due codici di regolazione apparentemente contraddittori: il primo cerca di garantire ai bambini e agli adolescenti l'autonomia, l'altro cerca di proteggerli e di promuovere il loro benessere attraverso misure di tipo paternalistico.

Dunque, più che sulle argomentazioni riguardanti una "infanzia negata", è forse oggi più opportuno riflettere sui nuovi rapporti tra generazioni.

Da un lato, parlare di tali rapporti significa denunciare una vera e propria crisi tra le generazioni, il distacco e la non comunicazione tra di esse, il non riconoscimento, il non ascolto. L'andamento demografico rende, inoltre, più alta la possibilità per le bambine e i bambini di crescere senza fratelli/sorelle e senza cugini e quindi con un rete orizzontale più povera; le reti verticali, a loro volta, appaiono caratterizzate da una maggiore distanza di età tra genitori e figli, e da una maggiore fragilità anche in ragione dell'instabilità dei nuclei familiari. Non solo, l'isolamento e la non comunicazione viene avvertita anche tra le famiglie stesse, poco sostenute nelle funzioni genitoriali e sempre più pressate da ritmi di vita incalzanti che rendono difficili i rapporti di solidarietà e di vicinanza. Frammentazione, dunque, dei legami sociali e ricerca di una "socialità ristretta".

Dall'altro lato, parlare di rapporti tra le generazioni, significa sottolineare un'altra caratteristica dei nostri tempi, ovvero la lentezza e la difficoltà che ciascuna generazione ha nel passare da uno stato generazionale all'altro, a rendersi autonoma. Una prossimità, dunque, tra generazioni, una contiguità che rende difficile il separarsi, come avviene nel caso dei genitori che sempre più facilmente si propongono ai figli come amici, quasi alla pari: un modello relazionale che implica la quasi scomparsa di quei forti contrasti tra genitori e figli che avevano caratterizzato le generazioni di alcuni decenni fa

(Diamanti, 1999). I figli sono spesso considerati il prolungamento dei genitori, ricercati soprattutto per l'appagamento e la conferma di realizzazione che possono dare loro; i nonni accudiscono i nipoti come se fossero figli, al posto dei genitori che lavorano. La nascita di un figlio è sempre più il frutto di una scelta consapevole: ciò rappresenta da un lato un importante fattore che facilita la "gestazione" di sé come genitori da parte della coppia, ma dall'altro anche un rischio insito proprio nell'eccessiva enfasi posta sulla scelta consapevole. Nel rimandare l'arrivo di un figlio tanto da farlo diventare il perfezionamento di un disegno di sé si rischia che il figlio non trovi spazio come individuo (Rosci, 2007).

In questo nuovo contesto socio-familiare diventa di fondamentale importanza il ruolo della scuola, delle istituzioni, degli operatori socio-educativi, della comunità. Essi acquistano un ruolo determinante nella ridefinizione dei rapporti e degli equilibri, diventano decisivi nella facilitazione o nella costruzione di dialoghi e possono assumere una posizione di riferimento socio-educativa (soprattutto laddove le famiglie non sono più in grado di agire ed educare in serenità ed autonomia). E' solo attraverso un'interazione proficua tra la famiglia ed il territorio, in cui essa si inserisce, che può forse oggi costruirsi una nuova cultura dell'infanzia.

#### ***1.4 Un nuovo quadro di bisogni***

Quanto emerge dalle nostre analisi è che in Europa ed in Italia si delinea una società caratterizzata da fortissime e rapide evoluzioni, in cui si intrecciano in maniera inestricabile problematiche e rischi sociali, generando pericolosi circoli viziosi: le trasformazioni del mercato del lavoro determinano nuovi corsi di vita connotati da "precarità" ed incertezza; scompaiono progressivamente i modelli tradizionali di famiglia e se ne costituiscono di nuovi (*dual earner*, *single*, etc.), sempre più fragili ed in difficoltà socio-economica; assistiamo ad una forte crisi delle nascite e ad una forte accelerazione nel processo di invecchiamento della popolazione.

In questo quadro societario aggiungiamo infine la crescita costante dell'immigrazione (sia a livello comunitario che nazionale), la quale assume oggi, sia per motivi quantitativi che qualitativi, grande rilevanza sociale e culturale. La

popolazione immigrata diventa, in una duplice chiave di lettura, da una parte risorsa indispensabile per le economie avanzate (manodopera a basso costo), dall'altra generatrice di rischi e conflittualità sociali (con le popolazioni indigene). Nasce dunque la sfida della costruzione di una moderna società multietnica: l'immigrato non assume più l'unica forma del lavoratore maschio adulto ma anche quella della donna lavoratrice, della moglie, del figlio. Aumentano i ricongiungimenti, i matrimoni misti, la formazione di famiglie immigrate nei paesi di immigrazione, dando vita al decisivo fenomeno della *seconde generazioni*, che generano nuove domande di dialogo, inclusione, partecipazione ma soprattutto l'opportunità sui cui fondare le basi per un nuovo modello di comunità.

Ma oltre alle questioni del lavoro, della famiglia, dell'immigrazione abbiamo visto come acquista rilevanza il tema della cultura dell'infanzia. Ciò che risulta dai nostri studi è che, a partire dall'Ottocento e con una forte accelerazione dal secondo dopoguerra, le prassi e le attenzioni rivolte a questo delicato tema sono in costante movimento evolutivo, volto alla costruzione di una cultura societaria sempre più decisa a mettere al centro delle proprie attenzioni l'infanzia: dopo secoli di sottomissione e talvolta sfruttamento dei bambini ad una cultura adulto-centrica, si ribaltano pian piano gli equilibri, ponendo ora il bambino al centro delle attenzioni della famiglia e della comunità. Questo ribaltamento è stato talmente profondo e diffuso (nei paesi industrializzati) da arrivare oggi persino a comportare rischi di disequilibrio nei rapporti adulto-bambino: genitori sempre più insicuri ed incapaci di gestire relazioni con i propri figli, mancanza di dialogo e confronto (come contraltare di un'attenzione apprensiva non tanto nell'educazione ma nel tentativo di realizzare loro stessi, genitori, nei propri figli), con i gravissimi rischi che ciò comporta. Acquistano dunque un ruolo di primaria importanza la scuola, le istituzioni e tutti quegli attori in grado di sviluppare nuovi approcci in grado di affrontare queste problematiche.

Da questo complesso puzzle sociale nascono impellenti domande, che possono e devono trovare nelle politiche sociali l'attore principale a cui demandare il compito di fornire risposte efficaci. Le politiche per l'infanzia, in particolar modo, rappresentano uno tra gli strumenti più idonei a nostra disposizione (per la loro trasversalità e centralità nella vita delle famiglie) in grado di fornire queste risposte. I punti fissi da cui partire sono quelli della coesione e dell'equità sociale, mentre le azioni da sviluppare

per raggiungere i nostri obiettivi passano necessariamente attraverso scelte nuove, coraggiose e rivolte al futuro: integrando il campo delle politiche e degli attori coinvolti; sviluppando capacità analitica e pratica; tracciando idee e modelli innovativi.

## **2. Politiche attive e risposte esistenti rivolte all'infanzia ed alla famiglia**

Nel precedente capitolo sono state sviscerate ed esposte, relativamente alla nostra materia di studio, quelle che sono le principali dinamiche, evoluzioni e problematiche emergenti nella nostra società contemporanea. Dopo aver compiuto questo primo passo analitico, con lo scopo di evidenziare necessità e bisogni, ne compiamo ora un secondo ricercando soluzioni, politiche e pratiche (ad oggi già attive) nate per dare risposta a tali domande di cambiamento.

Attraverso un'analisi tecnica e normativa dell'esistente, abbiamo individuato in due particolari campi di politiche i principali mezzi attualmente a nostra disposizione per intervenire proficuamente fin dall'infanzia alla risoluzione dei problemi sociali: le politiche di conciliazione famiglia-lavoro; le politiche, i mezzi e le misure per l'inclusione degli immigrati.

Questi due campi possono sembrare tra loro apparentemente indipendenti ma in realtà fanno parte di un unico obiettivo che vuole garantire fin dalla prima infanzia, garantendo pari dignità e opportunità a tutti i bambini e a tutte le famiglie (autoctone ed immigrate) per poter così perseguire la costruzione di un modello societario equo e solidale. Da qui la scelta di individuare e presentare ciò che già esiste nel campo delle politiche per poterlo sottoporre ad analisi per capire come lo possiamo integrare, arricchire o migliorare per perseguire i nostri obiettivi.

### ***2.1 Le Politiche di conciliazione famiglia/lavoro***

Le politiche di conciliazione rappresentano un importante fattore di innovazione dei modelli sociali, economici e culturali e si ripropongono di fornire strumenti che, rendendo compatibili sfera lavorativa e sfera familiare, consentano a ciascun individuo di vivere al meglio i molteplici ruoli che gioca all'interno della società. Esse interessano gli uomini, le donne e le organizzazioni, toccano la sfera privata, ma anche quella

pubblica, politica e sociale e hanno un impatto evidente sul riequilibrio dei carichi di cura all'interno della coppia, sull'organizzazione del lavoro e dei tempi delle città nonché sul coordinamento dei servizi di interesse pubblico. Ecco dunque motivata la scelta di analizzarle, raccoglierle e presentarle nel nostro lavoro di tesi. L'interesse nei loro confronti dipende dal fatto che esse rappresentano delle importanti risposte messe al servizio delle famiglie e possono diventare (ed in parte lo sono già) un ottimo "strumento di defamilizzazione". Esse, nascendo per conciliare i tempi di lavoro e di vita, sono strettamente correlate al mondo dell'infanzia in quanto consentono alle famiglie diverse opportunità di accudimento, il miglioramento nell'organizzazione dei loro tempi di vita e, talvolta, un automatico miglioramento delle loro condizioni economiche (consentendogli nuovi vantaggi e possibilità).

Il crescente interesse attorno alle politiche di conciliazione, in Europa, ha origine da diversi fattori: il progressivo passaggio dalla società industriale alla società dei servizi; l'elevato tasso di competitività tra le diverse economie nazionali e il connesso proliferare di lavori flessibili (spesso caratterizzati da precarietà e discontinuità); l'incremento delle donne nel mercato del lavoro (con il conseguente mutamento dei ruoli tradizionali all'interno della famiglia); l'individualizzazione e la crescente pluralità degli stili di vita, che vede un numero sempre maggiore di famiglie "atipiche", *single*, nuclei monogenitoriali.

La forte voglia di dare risposta a queste nuove domande sociali ha dunque condotto l'Unione Europea a includere nella propria agenda politica le tematiche connesse alle pari opportunità e alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.

Nel marzo 1992, il Consiglio d'Europa raccomanda agli stati membri di adottare e incoraggiare progressivamente iniziative volte a consentire alle donne ed agli uomini di conciliare le loro responsabilità professionali con quelle familiari ed educative derivanti dalla custodia dei figli (raccomandazione 92/241/CEE). Con tale raccomandazione, il Consiglio introduce un nuovo concetto partendo dalla considerazione che la conciliazione non è un tema che riguarda solamente le donne (così come invece veniva considerato nel passato) ma tutti i lavoratori, indipendentemente dal genere. L'Unione Europea ribadisce dunque la necessità di considerare tali politiche come un fattore importante di innovazione complessiva dei modelli sociali, economici e culturali della comunità. Sulla base di tali premesse i singoli paesi vengono dunque invitati ad adottare

una serie di iniziative volte a promuovere una crescente condivisione del lavoro di cura da parte degli uomini, in modo da garantire anche alle donne una maggiore partecipazione al mondo del lavoro.

Emblematico è il contenuto della direttiva comunitaria sui congedi parentali del 1996 che introduce il principio della sostituibilità dei genitori lavoratori nei compiti di cura, estendendo ai padri molti dei diritti che in passato erano riconosciuti alle sole lavoratrici madri. L'azione comunitaria intrapresa con la direttiva 96/34/CEE costituisce, indubbiamente, un indiretto incentivo alla redistribuzione del lavoro di cura all'interno della coppia genitoriale e viene dunque a segnare una tappa significativa nello sviluppo di importanti linee di tendenza già da tempo emerse nel disegno complessivo del legislatore comunitario in materia sociale. In questa prospettiva, viene specificamente indicato l'obiettivo di incoraggiare gli uomini all'assunzione di eguali responsabilità familiari (ad esempio stimolandoli a prendere dei congedi parentali con adeguati programmi di sensibilizzazione).

Nel 2000 il Consiglio e i ministri dell'Occupazione e della Politica sociale emanano la risoluzione 218/2000 sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare. Nella risoluzione si incoraggiano gli Stati membri ad accentuare la promozione della partecipazione equilibrata di donne ed uomini alla vita professionale e familiare, alla promozione dei congedi di paternità, al rafforzamento dei servizi di sostegno alle famiglie, ad armonizzare gli orari scolastici e di lavoro, a lanciare campagne informative sul tema. Infine si invitano gli Stati membri a incoraggiare le piccole e medie imprese nell'introdurre e intensificare pratiche gestionali che tengano conto della vita familiare dei propri lavoratori e lavoratrici. Sulla base di queste spinte, molti paesi europei hanno introdotto all'interno dei propri ordinamenti normative volte a favorire la conciliazione temporale e hanno sviluppato studi e progetti su queste tematiche (Ferrante, 2009).

Per quanto riguarda l'Italia, il più importante esempio in campo legislativo è rappresentato dalla legge n. 53 dell'8 marzo 2000 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" (legge Turco), che ha introdotto nel panorama giuridico italiano disposizioni rivolte ad una pluralità d'obiettivi: sviluppo di congedi di cura e congedi formativi, conciliazione tra vita personale e vita lavorativa, passaggio

dalla tutela della madre lavoratrice alla promozione del lavoro di cura materno e paterno (Colombo, 2007).

All'interno di questo primo paragrafo presenteremo dunque le principali politiche e pratiche di conciliazione famiglia-lavoro attive nell'ordinamento europeo ed italiano: i congedi genitoriali, i servizi per l'infanzia, le forme di cura alternative, le politiche dei tempi e quelle aziendali. Tutte sono unite dall'obiettivo comune di migliorare le condizioni di vita delle famiglie, degli individui e insieme concorrono allo sviluppo delle comunità locali.

### ***2.1.1 I congedi di maternità, paternità e genitoriali***

I congedi di maternità, paternità e genitoriali costituiscono, insieme ai servizi per l'infanzia, una risorsa di primaria importanza sia nel riconoscere il costo dei figli che nel sostenere le famiglie ed in particolar modo le madri lavoratrici.

Le leggi di protezione per le lavoratrici madri sono state la prima forma di riconoscimento pubblico delle responsabilità di cura che le madri hanno nei confronti dei figli piccoli. Nella maggior parte dei paesi, le prime leggi di tutela delle madri lavoratrici furono approvate addirittura prima dell'introduzione delle principali assicurazioni sociali, ossia tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento (in Svizzera nel 1879, in Germania nel 1883 e in Italia nel 1902). Il congedo di maternità retribuito (ossia un'indennità per compensare la perdita del salario subita dalla madre durante l'astensione), fu introdotto un po' ovunque qualche anno più tardi, in Italia nel 1910. Tale legislazione, rendendo obbligatorio prima il congedo e poi l'indennità di maternità, ha sancito che i figli sono un costo per le madri principalmente perché "consumano" tempo a svantaggio del tempo di lavoro remunerato (Naldini, 2003).

Con la crescita dell'occupazione femminile a partire dagli anni Settanta, i congedi di maternità sono stati progressivamente oggetto di miglioramento ed estensione. Il congedo di maternità consiste in un periodo obbligatorio di astensione dal lavoro, che spetta tranne casi eccezionali alla madre, durante il periodo di gravidanza e di puerperio. La durata e l'indennità corrisposta dal congedo di maternità varia nei diversi paesi europei: 18 settimane con indennità del 100% in Danimarca, 16 settimane con indennità dell'84% in Francia, 14 settimane con indennità del 100% in Germania, 18 settimane



(40 se la madre è occupata da 12 mesi con lo stesso datore di lavoro) con indennità del 90% nel Regno Unito, 16 settimane con indennità del 100% Olanda (Naldini, 2006).

Per quanto riguarda invece l'Italia, apro una breve parentesi di approfondimento, si può constatare che essa risulta essere una delle nazioni che prevede il maggior numero di settimane di congedo, ben 20 (8 prima della data presunta del parto e 12 dopo). La legislazione del nostro Paese prevede che la maternità obbligatoria sia computata nell'anzianità di servizio a tutti gli effetti (T.F.R., ferie, contributi ai fini pensionistici del 100%) ed è importante sottolineare come sia la madri lavoratrici dipendenti (anche le lavoratrici agricole, a domicilio, colf e badanti) che quelle iscritte alla Gestione separata dell'Inps (lavoratori a progetto quali Co.Co.Co. e Co.Co.Pro.), che non siano titolari di pensione, iscritte ad altre forme previdenziali e che versino, dal 1° gennaio 2009, l'aliquota del 25,72%, hanno diritto ad assentarsi dal lavoro nei due mesi precedenti la data presunta del parto e nei tre mesi successivi alla data effettiva del parto (“astensione obbligatoria”) e nei periodi compresi tra la data presunta e la data effettiva del parto. Lo stesso vale per le libere professioniste e le lavoratrici autonome (coltivatrici dirette, colone, mezzadre, imprenditrici agricole professionali artigiane, commercianti). Quest'ultime non hanno però l'obbligo di astensione dal lavoro ed hanno diritto all'indennità di maternità per i due mesi precedenti la data effettiva del parto e per i tre mesi successivi alla data stessa ([www.inps.it](http://www.inps.it)).

L'indennità economica pagata dall'Inps alle lavoratrici dipendenti è pari all'80% della retribuzione media globale giornaliera percepita nell'ultimo mese di lavoro. Alle lavoratrici iscritte alla Gestione separata è pagata invece un'indennità pari all'80% ad 1/365 del reddito da lavoro prodotto nei 12 mesi precedenti l'inizio del congedo di maternità. Alle lavoratrici autonome spetta infine un'indennità pari all'80% della retribuzione convenzionale. L'indennità viene corrisposta anche in caso di interruzione di gravidanza dopo il 180° giorno dall'inizio della gestazione ([www.inps.it](http://www.inps.it)).

Oltre al congedo di maternità, molti paesi europei hanno recentemente introdotto anche il congedo di paternità: ossia il diritto per il padre di stare a casa almeno per qualche giorno quando nasce un figlio. L'obiettivo di questi schemi è duplice: da un lato la presenza del padre aiuta a far funzionare la famiglia in un momento delicato, soprattutto in presenza di altri bambini; dall'altro questa presenza favorisce sin dall'inizio il legame del padre con il figlio o la figlia neonata, lo predispone alla “cura” ,

lo incentiva alla condivisione e ad assumersi la sua parte di responsabilità. Il congedo di paternità è molto più breve di quello di maternità (dura grosso modo tra i dieci e i venti giorni), con retribuzione piena o quasi, lì dove esiste. Oltre ai “soliti” paesi scandinavi, si aggiungono ad esempio la Francia, la Spagna ed il Regno Unito. Questo non è però previsto in Germania, Repubblica Ceca ed in Italia (Dberr, 2008). Anche se in realtà, nel nostro Paese, il congedo di maternità spetta invece al padre, lavoratore dipendente, in casi particolari quali: il decesso o grave malattia della madre, l’abbandono del figlio da parte della madre, l’affidamento esclusivo del bambino al padre ([www.inps.it](http://www.inps.it)). Ma l’importanza del congedo di paternità è per ora soprattutto simbolica. E’ utile perché lancia un segnale a favore della “simmetria” di genere: nella sfera domestica, ma anche in quella lavorativa.

Negli anni Settanta, in aggiunta ai congedi di maternità (e più recentemente di paternità), in diversi paesi europei iniziano ad essere introdotti nuovi tipi di congedo: i congedi genitoriali. Con l’espressione “congedo genitoriale” s’intende generalmente il periodo facoltativo di astensione dal lavoro, successivo al congedo di maternità, che spetta sia alla madre lavoratrice sia, ormai in molti paesi, al padre lavoratore, sotto forma di diritto individuale, familiare o misto, per un periodo variabile, generalmente retribuito, in tutto o in parte. Le variazioni nella durata e nella generosità del congedo di maternità tra i paesi sono ancor rilevanti, tuttavia inferiori a quelle registrate per i congedi genitoriali. Sia per tale ragione, sia perché si tratta comunque delle misure più innovative e recenti in questo campo, qui concentreremo la nostra analisi soprattutto su questi ultimi. All’inizio degli anni Settanta del secolo scorso, mentre quasi tutti i paesi europei avevano introdotto il congedo di maternità obbligatorio, solo l’Italia, l’Austria e la Svezia potevano vantare una legislazione sul congedo facoltativo. La sua successiva diffusione è stata rapida: alla fine degli anni novanta quasi tutti i paesi europei, sotto la spinta delle direttive comunitarie (che ne hanno progressivamente reso obbligatorio l’introduzione) hanno visto moltiplicarsi le misure che facilitano le cure genitoriali e familiari (Saraceno, 2007).

In Europa, il congedo genitoriale (facoltativo) è definito in alcuni paesi come l’Italia, l’Olanda e il Regno Unito un diritto individuale e non trasferibile, in altri come la Francia e la Germania un diritto familiare, ossia è lasciata ai padri e alle madri la facoltà di decidere chi dei due e in quale misura ne può usufruire. Questa seconda

soluzione non si pone comunque l'obiettivo di una più equa ripartizione del congedo tra padri e madri, non incoraggiando, di fatto, i primi all'utilizzo (Naldini, 2006).

Anche la durata del congedo differisce in modo rilevante: si va dai 6 mesi previsti in Belgio a più di 3 anni in Repubblica Ceca; fino a 3 anni sono previsti anche in Spagna (non retribuito), Francia (retribuito ma in modo completo solo dal secondo figlio) e Germania (retribuito in modo più elevato durante il primo periodo poi solo nei casi di reddito molto basso). La flessibilità del congedo può essere valutata in relazione alle opzioni lasciate ai genitori nel decidere se prenderlo *part time*, in un'unica soluzione, a blocchi, con interruzioni, e alle opzioni contenute generalmente nelle disposizioni che fissano l'età massima del bambino per il quale si chiede il congedo. Per esempio, in Olanda e Danimarca il congedo genitoriale può essere preso in un periodo successivo alla fine dell'astensione obbligatoria. A questo scopo, il legislatore si è limitato a fissare il tempo massimo, che può arrivare fino a 8-9 anni di età del bambino (Naldini, 2006).

Come è stato fatto per i congedi di maternità, riteniamo ancora opportuno aprire un breve spazio di approfondimento sul quadro normativo del nostro Paese relativo ai congedi genitoriali. In Italia, nei primi otto anni di vita del bambino il padre e la madre, lavoratori dipendenti, hanno diritto ad assentarsi dal lavoro anche contemporaneamente, ma per un periodo complessivo non superiore agli 11 mesi. Il padre può usufruire del congedo parentale anche nel periodo di maternità oppure durante i riposi giornalieri per allattamento della madre. La legge, a partire dal 1° gennaio 2007, ha previsto anche per alcune categorie di lavoratrici e i lavoratori iscritti alla Gestione separata (collaboratori a progetto, titolari di assegni di ricerca e collaboratori coordinati e continuativi presso le PA), non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, la possibilità di usufruire di un congedo parentale di 3 mesi entro il primo anno di vita del bambino oppure entro il primo anno dall'ingresso in famiglia del minore adottato/affidato. Anche le lavoratrici autonome possono usufruire del congedo parentale, per tre mesi entro il primo anno di età del bambino e con l'obbligo di astensione dal lavoro. Ai padri lavoratori autonomi non è riconosciuto il diritto al congedo parentale. Durante il periodo di congedo parentale, i genitori lavoratori dipendenti e le madri lavoratrici autonome hanno diritto ad un'indennità giornaliera pari al 30% della retribuzione. I genitori lavoratori dipendenti possono poi godere dell'astensione facoltativa retribuita al 30% senza alcuna condizione di reddito fino al

terzo anno di vita del bambino, subordinata a determinate condizioni di reddito dal compimento del terzo anno di vita fino al compimento dell'ottavo anno di età. L'indennità del 30% della retribuzione viene corrisposta per un massimo complessivo tra i genitori di 6 mesi. La Legge Finanziaria 2007 ha introdotto, anche per i lavoratori a progetto (Co.Co.Co., Co.Co.Pro.) iscritti alla Gestione Separata dell'INPS, la possibilità di usufruire del congedo parentale. Il trattamento economico previsto, limitatamente ad un periodo di 3 mesi entro il primo anno di vita del bambino, in analogia con le lavoratrici autonome, è pari al 30% del reddito preso a riferimento per la corresponsione del trattamento di maternità ([www.inps.it](http://www.inps.it)).

Infine altro dato utile da segnalare è che la Legge Finanziaria 2008, in materia di congedi di maternità, paternità e parentali, ha equiparato i genitori adottivi e affidatari con i genitori naturali (con relativa estensione ed equiparazione dei diritti).

Tornando al filone principale del discorso, possiamo constatare che a livello europeo, fatta eccezione per i paesi scandinavi, mancano oggi dati sistematici sulle caratteristiche e sulla durata del periodo in cui i genitori stanno in congedo, così come scarseggiano ricerche sull'impatto del congedo sulla carriera lavorativa, in particolare, sul tasso di abbandono femminile del lavoro. In questo senso, seppure vi siano alcune dimensioni del congedo che possono facilitarne l'utilizzo (in primo luogo il livello di pagamento previsto in sostituzione del mancato reddito, in secondo luogo la flessibilità e le opzioni lasciate nel decidere come e quando utilizzarlo) in tutti i paesi i congedi sono prevalentemente usufruiti dalle madri. I padri che li utilizzano sono una minoranza e se lo fanno è solo per brevissimi periodi. Tra le donne che ne hanno diritto il tasso di utilizzo del congedo genitoriale è molto elevato. Quasi i 2/3 delle madri ne fanno uso nei paesi nordici, in Italia e Germania e in alcuni tra i nuovi paesi membri, come nella Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia (anche se, in molti paesi, con differenze rilevanti a seconda del settore, pubblico o privato, e dello status occupazionale, dipendente, autonoma, atipica). Più limitato il ricorso da parte delle madri al congedo in Spagna, Francia e Olanda, dove solo una madre ogni tre prende il congedo; ancora più bassa la quota di madri che vi fanno ricorso in Portogallo e Regno Unito. Tra i padri il tasso di utilizzo del congedo è, come abbiamo detto assai limitato. In realtà nella maggioranza dei paesi europei la quota non supera il 10%. Soltanto in Svezia, Norvegia, Islanda e Olanda il tasso di utilizzo è decisamente superiore. In Svezia, il primo paese a

introdurre il congedo genitoriale nel 1974, ha prevalso l'idea che debbano essere i genitori, il padre e la madre, a prendersi cura dei bambini più piccoli, almeno durante il primo anno, anno e mezzo di vita. Tale concezione si è tradotta in una legislazione che in questo paese dà priorità sia alla durata che alla retribuzione del congedo, nonché a una più equa distribuzione del congedo tra madri e padri, attraverso una quota di congedo riservata separatamente al padre e alla madre. Coerentemente con una politica che dà valore e riconoscimento pubblico al tempo di cura dei genitori, il sistema di servizi per l'infanzia svedese aumenta il livello di copertura al crescere dell'età dei bambini: dal momento in cui si presume che la maggior parte dei genitori abbia esaurito il congedo (tuttavia, anche la Svezia, dove il 42% di tutti i padri oggi prende il congedo, se si calcola la durata dei congedi dei padri risulta che solo il 16% del periodo complessivo di congedo fruito è stato utilizzato effettivamente dai padri) (Saraceno, 2007).

I congedi, così come la presenza di “buoni” e diversificati servizi per l'infanzia, pongono poi la questione del potere “defamilizzazione” che attraverso di essi si può perseguire, soprattutto in relazione a una più equa distribuzione del lavoro di cura tra uomini e donne ma anche alla possibilità per la donna di rimanere aderente al mercato del lavoro. Se si guarda infatti il ritorno al lavoro delle madri dopo il congedo, si nota che tale tasso è più elevato nei paesi scandinavi, nel Regno Unito ed in Austria (anche se in questi ultimi due paesi molte madri rientrano al lavoro *part time*). Inoltre, ovunque il tasso di rientro delle madri dopo il congedo è più elevato tra le madri con titolo di studio e con lavori più qualificati (lunghi periodi di congedo scoraggiano soprattutto il reingresso di madri lavoratrici a bassa qualifica) (Saraceno, 2007). Le motivazioni vanno trovate nelle importanti politiche attivate da questi paesi: in Scandinavia i servizi per l'impiego hanno aperto sportelli dedicati per queste lavoratrici e prevedono tra l'altro borse di studio per acquisire nuove competenze educative prima di rientrare nel mercato del lavoro, il Regno Unito ha introdotto un vero e proprio diritto alla riqualificazione professionale (*learner entitlement*) per le donne che decidono di ricominciare a lavorare dopo aver accudito i figli per un certo periodo di anni (le cosiddette *women returners*) ed anche l'Austria ha recentemente attivato un pacchetto di misure per le *women returners* come servizi, formazione, assistenza finanziaria (Ferrera, 2008).

Attenendoci a uno dei pochi studi effettuati in Italia sul tasso di rientro delle madri dopo il congedo (cfr. Isfol, 2006), riportiamo che nel nostro Paese, nel 2005, una donna su dieci esce dal mercato del lavoro a causa della maternità. La maternità figura, dunque, ancora una delle cause principali dell'abbandono del lavoro da parte delle donne. Il 13,5% delle lavoratrici, infatti, esce dal mercato del lavoro, momentaneamente o definitivamente, dopo la nascita di un figlio, proprio per occuparsene direttamente. Un evento, quest'ultimo, che risulta essere, oltre che di difficile gestione da parte di aziende e datori di lavoro, anche fonte di diverse pratiche discriminatorie. Un discorso a parte merita, poi, il Mezzogiorno, dove il sommerso viene indicato come la principale forma di rientro dopo la maternità, per motivi economici e fiscali: non un “secondo lavoro in nero”, ma una vera e propria occupazione *full time* non legale. Per stare più vicino ai figli e continuare al tempo stesso a lavorare, molte donne scelgono il *part time*, che rappresenta uno strumento di conciliazione tipicamente femminile. Le motivazioni del ricorso a tale tipo di contratto sono segnatamente diverse a seconda del genere: per oltre la metà degli uomini, tale scelta è stata imposta dal datore di lavoro e, in caso contrario, è momentanea, mentre per quasi il 70% delle donne è volontaria e pressoché definitiva (Isfol, 2006). Come in alcuni altri paesi europei, anche la legge italiana sui congedi parentali prevede la possibilità di partecipare a corsi di formazione per le neo-mamme e nel 2002 è stato inoltre creato un piccolo fondo per finanziare attività e percorsi di rientro presso le imprese, rivolti proprio alle madri lavoratrici, ma per ora queste misure non hanno la stessa efficacia riscontrata nelle altre realtà nazionali sopra citate. Ma nei fatti, qualcosa ha cominciato a muoversi, soprattutto all'interno delle imprese multinazionali (come L'Oreal, IBM, Bracco e Nokia) e in alcune realtà territoriali del Nord, anche grazie all'attivismo degli enti locali. E' troppo presto per tracciare un bilancio delle varie sperimentazioni. Nel complesso l'obiettivo di incentivare il ritorno al lavoro delle neo-mamme non ha ancora grande priorità. Nel nostro paese la maternità provoca ancora grossi effetti di scoraggiamento. E il primo passo per contrastarli è quello di riconoscerli come tali, così come stanno facendo i paesi europei che abbiamo individuato come esempi virtuosi (Ferrera, 2008).

Infine riteniamo utile segnalare alcune dimensioni del congedo genitoriale che possono facilitare od ostacolare una maggiore uguaglianza tra i sessi nella redistribuzione del lavoro di cura. In primo luogo, il pagamento previsto in sostituzione

del mancato reddito: un alto livello di compensazione dovrebbe servire a incentivare l'uso dei congedi da parte dei padri e ridurre le differenze di genere. L'utilizzo del congedo parentale, infatti, è ancora piuttosto limitato, soprattutto da parte di padri. In Italia, per esempio, a differenza dei paesi nordici, il fatto che il congedo genitoriale sia poco coperto economicamente (indennità pari al 30% della retribuzione fino al terzo anno di vita del bambino, per un periodo massimo complessivo di 6 mesi; per i periodi successivi a 6 mesi l'indennità è pari al 30 % della retribuzione, a condizione che il reddito individuale dell'interessato sia inferiore ad un certo valore) disincentiva i padri e anche una quota di madri nelle famiglie a basso reddito a prenderlo poiché vorrebbe dire rinunciare al 70% del loro stipendio e dunque seri problemi nell'economia familiare (tale utilizzo, da parte dei padri, nel settore privato è inferiore al 2% e nel pubblico poco più alto). Un'altra dimensione riguarda l'efficacia dell'introduzione di una quota riservata esclusivamente ai padri, che esiste, oltre che in Svezia e Norvegia, ora anche in Italia, che dovrebbe incentivare l'utilizzo della misura da parte loro (Naldini, 2006).

Complessivamente si può affermare che il congedo di maternità e quello genitoriale siano ormai due indispensabili e associate misure di welfare di cui si avvalgono la quasi totalità dei paesi europei. Per quanto riguarda il congedo genitoriale (quello di maternità è organizzato in maniera molto simile ed efficace in tutta Europa), il maggiore o minore successo nei vari paesi dipende dalle caratteristiche dello schema (durata, compensi, flessibilità, compatibilità e sovrapposizione periodo padre e madre) ma anche da elementi di contesto: lì dove la percentuale di retribuzione prevista per il periodo di congedo è relativamente bassa, lo strumento viene utilizzato dalla madre (che di solito ha una retribuzione inferiore a quella del partner). Quando invece la percentuale di retribuzione prevista è più vicina allo stipendio normale si registra un aumento significativo dell'utilizzo da parte di padri, (come è accaduto ad esempio in Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia). In tale ottica riportiamo un'esperienza concreta ed interessante sperimentata da qualche anno in Olanda, un paese dove fino a poco tempo fa i padri avevano (come in Italia) ben poca propensione a mettersi in congedo per accudire i figli. Il governo dell'Aia ha recentemente introdotto due importanti incentivi: i padri possono prendere congedi a tempo parziale (per esempio 8 ore alla settimana per 36 settimane) e, ove previsto dai contratti collettivi, possono continuare a ricevere lo

stipendio pieno durante il congedo. Queste due misure hanno fatto balzare la percentuale di padri che sfruttano il congedo dal 15 al 40%: una percentuale più alta dei paesi scandinavi, ove pur esiste la possibilità di congedi a tempo parziale (naturalmente la possibilità di fruire del congedo in forma *part time* è previsto anche per le madri) (Ferrera, 2008). Ma questo esempio, come i precedenti, non devono essere semplicisticamente ed acriticamente letti come automatica soluzione vincente da applicare anche al nostro Paese. Essi possono tuttavia certamente servire come indicatore di buone pratiche su cui provare ad avviare approfondite riflessioni.

### **2.1.2 I servizi per l'infanzia**

Nella definizione “servizi per l'infanzia” intendiamo tutta quella serie di servizi di prima istanza, rivolti ai bambini non ancora in età scolare (0-6 anni), garantiti da istituzioni od organizzazioni formali (come ad esempio i Comuni, le cooperative sociali, le aziende). Per la maggior parte di questi servizi, i bambini trascorrono una parte o molto del loro tempo senza la presenza dei genitori.

Esistono numerosissimi servizi di questo tipo in tutta Europa a cui sono stati attribuiti nomi diversi. Ogni nome, in ogni singola lingua, racchiude un particolare e ricco mix di tradizioni, valori e significati (ad esempio l'*école maternelle* in Francia, la *kindergarten* in Germania, la *nursery* nel Regno Unito o la *scuola dell'infanzia* in Italia).

L'importanza dei servizi per l'infanzia è stata riconosciuta e sostenuta a livello comunitario, prima con una raccomandazione del marzo del 1992 (92/241/CEE) e, dieci anni dopo, con il Summit di Lisbona (2002). Il summit chiesto agli stati membri di rimuovere gli ostacoli che impediscono la partecipazione femminile al mercato del lavoro, anche attraverso un incremento di servizi pre-scolastici che dovrebbero raggiungere la copertura del 33% per i bambini in età 0-3 e quella del 90% per i bambini da 3 a 6 anni entro il 2010 (Saraceno, 2007). Al di fuori dell'area scandinava, già abbondantemente al di sopra dei valori indicati dall'UE, molti paesi sono riusciti a tagliare il traguardo: per esempio Francia, Regno Unito, Olanda e Belgio. Per non parlare dei paesi della “nuova” Europa come Repubblica Ceca, Ungheria o Slovenia, tradizionalmente molto progrediti su questo fronte. In Francia, Belgio, Olanda e Regno



Unito l'assistenza all'infanzia è diventata un'autentica priorità nazionale. I paesi germanici e iberici sono ancora distanti dall'obiettivo di Lisbona, ma stanno facendo anch'essi sforzi importanti sia sul fronte della disponibilità che su quello dell'accessibilità economica degli asili. Così la Spagna ha varato nel 2007 un piano straordinario per la costruzione di nidi volto a garantire un posto per ogni bambino (0-3 anni) entro i prossimi 10 anni. E' poi da notare che gli obiettivi di Lisbona non riguardano soltanto gli asili pubblici, ma anche quelli non pubblici: strutture private, cooperative sociali, micronidi o nidi aziendali. Questi, sono in crescita un po' in tutti i paesi, in parte grazie agli incentivi fiscali, in parte per la diffusione di una nuova cultura organizzativa che riconosce l'importanza del bilanciamento e della conciliazione fra responsabilità lavorative e responsabilità familiari delle madri e dei padri. I nidi aziendali sono massicciamente aumentati sia nel Regno Unito che in Olanda (Ferrera, 2008).

Ma l'offerta di servizi pubblici per l'infanzia è in tutti i paesi profondamente differenziata per fasce d'età. L'offerta di servizi per la fascia 0-3 non è elevata in nessun paese (ad eccezione del Belgio fiammingo, seguito da Danimarca e Francia), ma è particolarmente bassa laddove è più debole il tasso di occupazione femminile (il tasso di copertura tiene conto non solo dell'offerta di servizi di tipo collettivo, pubblici e privati, ma anche della presenza e possibilità di accedere ad altre facilitazioni, come ad esempio, servizi integrativi previsti durante i periodi di vacanza, le ore di apertura dei servizi, etc.). Nei paesi del Sud Europa, come Italia, Grecia e anche Spagna, la scarsa diffusione di servizi per questa fascia d'età (0-3), peraltro non compensata da congedi particolarmente lunghi e ben pagati, è in gran parte da ricercare nella loro diversa origine storica, nonché nella più bassa legittimità riconosciuta alle cure extrafamiliari. In tutti i paesi, comunque, il più debole sviluppo di questi è da attribuire anche al loro costo elevato, oltre che naturalmente a una diversa concezione delle forme di cura preferibili per i bambini in tenera età. In Svezia, e in generale in tutti i paesi scandinavi, ad esempio, si preferisce, per il primo anno-anno e mezzo di vita del bambino, fare ricorso a forme di cura che coinvolgono entrambi i genitori (i servizi sono dunque offerti in misura consistente solo ai bambini sopra l'anno di età). Anche nei paesi dell'Est europeo, che pure hanno una tradizione di forte sviluppo dei servizi per l'infanzia, generosi congedi genitoriali (come in Repubblica Ceca, Slovenia e Lituania)

consentono ai genitori di scegliere tra diverse possibilità. Viceversa nei paesi del Sud dell'Europa, ma anche in Austria e, fino al 2007, in Germania le cure per i figli sono considerate un privilegio ed una responsabilità quasi esclusiva della madre (Saraceno, 2007).

La situazione è molto diversa se prendiamo invece in considerazione i servizi destinati ai bambini nella fascia d'età 3-6 anni. Il tasso di copertura per questa fascia è molto più elevato in tutti i paesi, in particolare laddove essi costituiscono parte integrante del sistema educativo nazionale, come in Francia, Italia e Spagna. In questi stati, infatti, la nascita e lo sviluppo delle scuole materne non sono avvenuti tanto per sostenere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, pur contribuendovi in modo sostanziale (soprattutto nel caso francese) quanto per finalità di ordine educativo, ossia per ridurre le disuguaglianze sociali e aumentare le opportunità scolastiche dei bambini appartenenti alle classi sociali più svantaggiate (Naldini, 2006; Saraceno, 2007).

Al di là del tasso di copertura dei servizi pubblici, rimane importante evidenziare come l'utilizzo degli stessi, nonché le opportunità che essi offrono alla partecipazione delle madri al mercato del lavoro dipendano non solo dai costi ma anche dall'organizzazione complessiva dei tempi e dei servizi scolari: orari dei servizi e loro flessibilità, servizi di mensa, di doposcuola, attività extrascolastiche estive, servizi integrativi educativi di cura e di custodia (Naldini, 2006).

In Italia possiamo dividere i servizi per l'infanzia in 2 principali "settori" : gli asili nido per l'infanzia (0-3 anni); le scuole per l'infanzia (3-6 anni).

L'asilo nido accoglie bambini e bambine, dai 3 mesi ai 3 anni di età, concorrendo, con la famiglia, alla loro educazione e formazione. Esso è rivolto a sollecitare tutte le attività cognitive, affettive, personali e sociali del bambino, assicurandogli un adeguato sviluppo psico-fisico e garantendogli, nel contempo, una preventiva assistenza sanitaria e psico-pedagogica; collaborare con la famiglia al fine di favorire l'armonico sviluppo della personalità infantile; facilitare l'accesso dei genitori (o di chi ne fa le veci) al lavoro, nonché l'inserimento sociale e lavorativo della donna. Ogni asilo nido ha un numero di posti non inferiore a 20 e non superiore a 60. La sua apertura e gestione può avvenire tramite l'iniziativa di istituzioni pubbliche (Comune, Provincia, etc.), enti privati regolarmente riconosciuti (cooperative sociali, consorzi, etc.) o singoli privati

cittadini, ma è necessaria la preventiva autorizzazione, rilasciata (dall'ASL) a seguito di verifica, con esito positivo, della sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente (come ad esempio la rispondenza tecnica dei locali e delle attrezzature o l'idoneità igienico-sanitaria).

Nuova recente opportunità è rappresentata dal micronido. La differenza tra le due strutture consiste essenzialmente nella ricettività: da 20 a 60 posti per il nido e da 6 a 19 posti per il micronido. Per il resto, sia il nido che il micronido accolgono bimbi di età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni, per una fascia oraria concordata tra l'ente gestore e i genitori lavoratori, secondo una flessibilità organizzativa che rispetti le esigenze dei piccoli utenti.

Altra novità è quella del nido famiglia: si tratta di un nido domiciliare, con finalità educative e sociali che può ospitare fino ad un massimo di 5 bambini da zero a tre anni. Questa attività può essere svolta solo senza fini di lucro, promossa da famiglie utenti associate e da associazioni famigliari che scelgono il modello educativo e gestionale ritenuto per loro più idoneo ma comunque nel rispetto dell'identità individuale, culturale, religiosa.

Importante servizio che viene incontro in maniera utile e decisa alle famiglie sono poi gli asili nido e i micronido aziendali. Essi consentono ai genitori lavoratori l'affidamento quotidiano e continuativo dei figli ad operatori con specifica competenza professionale in ambito educativo-pedagogico, all'interno di adeguate strutture, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente statale, regionale e comunale. I nido e i micro-nido aziendali possono essere attivati sia presso aziende private che presso le pubbliche amministrazioni, con gestione diretta da parte dei datori di lavoro ovvero indiretta attraverso apposita convenzione con società di servizi od organizzazioni del privato sociale (Unc, 2008). Nascono così in Italia, con sempre maggior frequenza negli ultimi anni, proficue collaborazioni tra pubblico, privato e terzo settore nella creazione, fornitura e gestione di tali servizi, tra cui spiccano già importanti esperienze come quella del nido interaziendale Biricoccole sviluppata nella Vallesina (cfr. Box 1).

***Box 1 - L'asilo nido interaziendale Biricoccole: il modello Vallesina***

Nel 2003 il Comune di Jesi sollecita i piccoli imprenditori della zona perché si facciano promotori della realizzazione di un asilo nido. Il progetto, troppo oneroso per i singoli

imprenditori, viene avviato su proposta del presidente del Comitato Territoriale Vallesina di Ancona tramite la costituzione di un consorzio che aggrega le imprese per la costruzione di un asilo nido privato, aperto a tutta la collettività. Nel 2005, nasce il Consorzio Nido Industria Vallesina con lo scopo di offrire un servizio di utilità sociale per il territorio locale mediante la costituzione di un asilo nido destinato a soddisfare le esigenze dei dipendenti delle imprese sostenitrici del consorzio e delle famiglie residenti nei Comuni di Jesi e di Monsano. Il Consorzio è espressione della volontà e della stretta collaborazione di dieci PMI di Jesi, di un Istituto di Credito, dell'Associazione degli Industriali di Ancona, del Comune di Jesi e della Cooperativa Sociale COOSS - Marche ONLUS di Ancona selezionata per la gestione del nido. L'asilo può ospitare 51 bambini fra i 3 mesi e i 3 anni di cui 6 destinati al Comune di Jesi, 2 al Comune di Monsano e 43 per i dipendenti delle imprese promotrici dell'iniziativa ([www.sodalitas.socialsolution.it](http://www.sodalitas.socialsolution.it)).

Gli obiettivi e le aspettative condivise tra i partner dell'iniziativa, sono stati di duplice natura: riuscire ad offrire un servizio a condizioni economiche inferiori rispetto agli asili comunali e fornire una qualità dello stesso in termini di struttura, trattamento e flessibilità, superiore alle strutture pubbliche. L'impegno economico che le imprese si sono assunte per costituire l'asilo nido è pari a € 200.000,00 annui. Il costo del servizio è infatti per il 60% a carico dei consorziati, il 30% a carico delle famiglie e il restante 10% della Regione Marche. L'investimento totale dell'asilo è stato pari a circa 1.600.000 euro: è questa la cifra che l'Ente Gestore (COOSS Marche cooperativa sociale Onlus) ha sostenuto per la progettazione, l'allestimento completo del nido e la selezione/assunzione diretta di tutto il personale necessario. Le imprese promotrici partecipano al costo del nido secondo un criterio di tassazione (definito dal CdA del Consorzio) che si basa in parte sul numero dei dipendenti dell'organizzazione ed in parte sul numero dei bambini che ogni consorziato iscrive all'asilo. L'Istituto Bancario inoltre ha messo a disposizione del nido un'area verde di 700 mq ad uso gratuito e l'Associazione degli industriali ha sostenuto l'iniziativa supportando il comitato territoriale nelle prime valutazioni e negli studi di fattibilità. Il CdA del consorzio si riunisce ogni mese per verificare il rispetto del contratto di gestione con la COOSS Marche e si confronta con il Comitato di Gestione per un costante monitoraggio e supervisione della qualità del servizio e della soddisfazione delle famiglie/genitori. Infine, al fine di garantire che l'attività educativa sia conforme ai requisiti qualitativi imposti dal Consorzio, l'ente gestore ha previsto sia un'attività di formazione interna ed esterna continua per le educatrici che una supervisione delle loro attività pedagogiche tramite l'individuazione di un supervisore esterno (una volta ogni tre mesi) ([www.sodalitas.socialsolution.it](http://www.sodalitas.socialsolution.it)).

L'esperienza del consorzio è diventata una *best practice* nell'offerta di servizi di utilità sociale come primo nido interaziendale d'Italia. Il risultato immediato dell'apertura del nuovo asilo nido è stato quello di consentire al Comune di Jesi di evadere completamente le circa 60 domande dei cittadini per posti asilo e di riaprire le iscrizioni. Il consorzio è riuscito ad offrire un servizio di elevata qualità (grazie all'attenzione riservata ad ogni particolare dell'asilo come l'alimentazione, la sicurezza, l'ambiente, educatrici) ed a prezzi competitivi rispetto a quelli applicati dall'ente pubblico: le tariffe applicate dall'asilo sono pari a circa il 60% del costo degli asili pubblici e privati dislocati nel territorio del Comune. Sotto questo aspetto l'iniziativa privata del Consorzio potrebbe innescare, nel tempo, un meccanismo di riduzione generalizzata delle tariffe locali del servizio, portando ulteriore beneficio alla collettività ([www.sodalitas.socialsolution.it](http://www.sodalitas.socialsolution.it)).

L'iniziativa ha suscitato grande interesse ed apprezzamento anche da parte delle Istituzioni pubbliche provinciali e regionali, del mondo imprenditoriale e di quello ecclesiastico. Il progetto è stato premiato, nel 2005, come buona pratica per la RSI (Responsabilità Sociale delle Imprese) in occasione del Premio Città di Rovigo. L'Assindustria di Ancona, a fronte del grande successo che l'iniziativa ha riscosso, sta tentando di replicare l'iniziativa in altre due zone della Provincia e la Confindustria Marche vuole trasmettere questo modello di integrazione e di gestione all'interno di tutto il suo sistema ([www.sodalitas.socialsolution.it](http://www.sodalitas.socialsolution.it)).

Oggi l'Asilo interaziendale Biricoccole, rappresenta un esempio concreto di policy e welfare mix, capace di soddisfare i forti bisogni della comunità, in costante crescita, senza rinunciare di garantire un'elevata qualità ed efficienza del servizio socio-educativo. Questa integrazione, oltre a rispondere concretamente ai bisogni del territorio, ha promosso un forte movimento di consapevolezza e coesione sociale.

Per quanto riguarda invece i servizi per l'infanzia rivolti ai bambini della fascia di età successiva (3-6 anni), essi sono a cura della "scuola per l'infanzia". Tale denominazione viene introdotta nell'ordinamento giuridico italiano nel 2003 (Riforma Moratti) in sostituzione della dicitura "scuola materna". Quella che viene oggi definita scuola per l'infanzia aveva in passato principalmente una funzione di assistenza alle famiglie (e in particolare alle madri lavoratrici) con la custodia dei bambini in un ambiente possibilmente adatto alla loro crescita, mentre ha assunto, in tempi più recenti, la forma di vera e propria istituzione educativa. Infatti sono andate da tempo emergendo e si sono progressivamente imposte le istanze di natura specificamente pedagogica, espresse ed affermate da una grande tradizione cui non sono mancati contributi di centrale rilievo anche da parte di studiosi ed educatori italiani. Al modello tradizionalmente prevalente della scuola materna come luogo di vita vanno subentrando più esplicite connotazioni di scuola comunque mantenute in una visione complessivamente unitaria del bambino, dell'ambiente che lo circonda e delle relazioni che lo qualificano, cui si accompagna la tendenza a delineare ed attuare progetti nei quali l'educazione sia espressione della partecipazione delle famiglie e dell'animazione della comunità. La legge 444/68 ("Ordinamento della scuola materna statale") consentì, sullo sfondo di un articolato pluralismo culturale ed istituzionale, una più definita consapevolezza delle funzioni della scuola materna, che si configura ormai come il primo grado del sistema scolastico. Successivi provvedimenti legislativi concernenti l'orario di funzionamento, l'organico degli insegnanti, l'integrazione degli alunni in situazione di handicap e migranti, la programmazione educativo-didattica, pur non avendo delineato un quadro strutturalmente organico, ne hanno comunque sottolineato in maniera sempre più esplicita lo spessore sociale e pedagogico. Ciò è testimoniato anche dalla costante espansione dei tassi di iscrizione e di frequenza e rafforzato dall'azione di sperimentazione e di innovazione svolta dal personale della scuola, alla quale Enti, istituzioni, associazioni professionali, organizzazioni sindacali nonché la ricerca e la pubblicistica pedagogica hanno costantemente offerto attenzione e sostegno (<http://www.edscuola.it>).

Nonostante le buone premesse, nel nostro Paese il sistema dei servizi per l'infanzia non appare ancora in grado di garantire una copertura nazionale abbastanza omogenea e

completa di un fabbisogno che, comunque, non appare di tipo incrementale dagli anni Settanta (periodo di trasformazione anche normativa dei servizi per l'infanzia, in particolare con l'emanazione nel 1971 della legge 1044 che affidava ai Comuni la gestione degli asili nido) ad oggi.

Avvalendoci de “*l'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*”, realizzata dall'ISTAT nel 2006 e pubblicata nel 2008, osserviamo che i dati relativi agli asili nido pubblici ci mostrano un quadro molto preoccupante dal punto di vista dell'offerta e della capacità di copertura (una tra le più basse d'Europa). Facendo un confronto tra i posti disponibili e la potenziale utenza (numero di bambini in età 0-3 anni) in media in Italia la copertura del servizio è del 6%, con un massimo del 16% in Emilia Romagna ed un minimo dell'1% in Puglia, Calabria e Campania (Istat, 2008 (b)).

La percentuale di comuni coperti dal servizio nido in Italia è del 37,6% ma si registra un pesante squilibrio territoriale: ad una generale copertura garantita al Nord-Centro (fino a Toscana e Marche), che si attesta intorno o sopra al 50% (picco positivo l'Emilia Romagna con il 73,6%, negativo il Piemonte con il 29,2%), corrisponde una'imbarazzante assenza di servizi al Centro-Sud (da Lazio, Umbria e Abruzzo in giù), con percentuali che vanno tendenzialmente sotto la quota del 30% (arrivando in alcuni casi a situazioni negativamente emblematiche come il 2,2% del Molise, il 7,6% della Calabria, il 12,7% della Sardegna e il 13,2% della Campania) (Istat, 2008 (b)).

Per quanto riguarda i servizi integrativi al nido d'infanzia (come i micronidi, i nidi famiglia e i servizi integrativi per la prima infanzia), in Italia, a fronte di una *percentuale media di comuni coperti dal servizio integrativo al nido* pari al 16,3%, i dati percentuali delle diverse regioni figurano molto più variegati, riflettendo il *trend* già manifestatosi nelle precedenti statistiche, e ci dicono che laddove esistono nido con istituzioni “efficienti” ci sono anche servizi integrativi: nei comuni del Centro-Nord tra il 15% e il 30% con picchi virtuosi in Liguria del 60,4% e Trentino del 40,1% (e fanalino di coda il Piemonte); al Sud crollano le percentuali, che si attestano quasi ovunque sotto al 3% con due emblematici 0% in Molise e Basilicata (unica eccezione positiva è il 27,6 della Campania e la Sardegna al 7%) (Istat, 2008 (b)).

Ma per avere un più aggiornato e completo quadro della situazione, possiamo avvalerci di una recentissimo studio effettuato dal *Sole 24 Ore* (effettuato rielaborando i dati ministeriali 2009 del Dipartimento per le politiche della famiglia), che contempla

anche l'offerta privata (a differenza dei dati Istat in nostro possesso). Ciò che emerge in Italia è che solo un bimbo su sei ha il nido assicurato: il 16% del totale, infatti, riesce a entrare nelle strutture (pubbliche o private) dedicate alla prima infanzia. Gli altri cinque sono fuori. Nonostante il "*Piano Bindi*", nato nel 2007 con lo scopo di aumentare i posti in tutti i servizi per i bambini fino a tre anni (727 milioni di euro, 446 statali e 281 di cofinanziamento regionale, stanziati nel triennio 2007-2009). Rispetto al 6% di qualche anno fa, si registra un balzo in avanti deciso (in buona parte effetto del censimento dei servizi privati che cinque anni fa non erano considerati), ma il target fissato nel 2002 dal summit di Lisbona (entro il 2010 infatti si dovrebbero garantire i servizi per la prima infanzia al 33% dei bambini) è ancora lontanissimo. Tuttavia, stringendo l'obiettivo sul territorio, balza ancora agli occhi la frattura profonda tra Nord e Sud: mentre le regioni del Centro-Nord si avvicinano all'obiettivo europeo di Lisbona, con Emilia Romagna (la cui città di Reggio Emilia è considerata il fiore all'occhiello italiano nel settore dei servizi per l'infanzia, cfr. Box 2 ) e Toscana quasi al 30% e pressoché tutte le altre prossime al 20%, il Meridione registra tassi di copertura inferiori al 10%. I dati a disposizione evidenziano il prevalere dei nidi privati in Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli, Umbria e Calabria, mentre in Liguria e Lazio c'è un testa a testa con servizi pubblici e nelle altre regioni la quota privata non supera il 40% del totale. In alcune zone del Sud, per giunta, mancano criteri di accreditamento per il rispetto di standard minimi di qualità. Un ruolo decisivo spetta dunque a Regioni e Comuni: le prime nel definire i criteri di autorizzazione e di accreditamento, i secondi attraverso il controllo degli standard richiesti presso i servizi pubblici e privati attivi sul territorio (Barbieri, 2009).

***Box 2 - Asili nido: il modello Reggio Emilia***

La tradizione reggiana di educazione dell'infanzia affonda le proprie radici negli anni Quaranta del secolo scorso ed è collegata soprattutto al nome di Loris Malaguzzi, un giornalista e pedagogo che elaborò un metodo educativo fortemente innovativo, basato sulla stimolazione della fantasia e della creatività dei bambini, in contesti ambientali fluidi e destrutturati (anche sotto il profilo degli arredi).

La prima scuola d'infanzia laica istituita dal comune ed ispirata all'impostazione di Malaguzzi aprì a Reggio nel 1963 ed il primo nido nel 1971.

Con il nome di "Reggio Approach", si riconosce oggi un vero e proprio modello pedagogico adottato nelle strutture che sposano questa cultura dell'infanzia. In questi asili, nelle ampie sale chiamate "piazze" sulle quali si affacciano tutte le classi, il processo educativo fluisce libero e imprevedibile proprio come i bambini che sciamano tra i tavolini da loro stessi apparecchiati per il

pranzo, nelle cucine accessibili a tutti e negli atelier, luoghi fortemente voluti da Malaguzzi dove le esperienze sensoriali si mescolano a quelle intellettive. Che il “Reggio Approach” si autodefinisca utilizzando un'espressione presa in prestito da una lingua straniera è indicativo della volontà di scavalcare tutte le frontiere culturali, ma è anche la logica conseguenza di un interesse mostrato più dal resto del mondo che dal resto d'Italia. Tanto che in Svezia dal 1992 esiste un Reggio Emilia Institutet e l'anno prima, a suggellare l'eccellenza pedagogica emiliana, fu la rivista statunitense Newsweek in un articolo in cui celebrava uno di questi asili (il Diana) come il più avanzato del mondo. Per fortuna, però, non arrivano solo dall'estero i gruppi di insegnanti e ricercatori desiderosi di portarsi a casa una filosofia dell'infanzia che vede il bambino come protagonista attivo del suo stesso sviluppo, una creatura di cui ascoltare i suggerimenti per stimolarla nella crescita. Italiani o stranieri che siano, tutti i visitatori sono diretti nel quartiere di Santa Croce, storica area operaia oggi ad altissima presenza di immigrati. Qui è insediato dal 2006 il Centro Internazionale Loris Malaguzzi, un centro polifunzionale gestito da “Reggio Children”, società a capitale misto pubblico privato che fa da ponte tra le istituzioni per l'infanzia del Comune e il mondo, organizzando workshop, promuovendo progetti di ricerca e fornendo consulenze. Il Centro ospita un auditorium, uno spazio espositivo, un Centro di Documentazione e l'atelier Raggio di Luce, laboratorio di sperimentazione aperto ad adulti e bambini (Rozza, 2009).

Molto interessante e da segnalare è anche l'importante lavoro svolto da questi servizi per l'infanzia (grazie alle loro qualificate mediatrici culturali) nel campo dell'inclusione dei migranti, valorizzandone le culture di provenienza ma costruendo anche un rinnovato senso di comunità con la cultura italiana ([www.zerosei.comune.re.it](http://www.zerosei.comune.re.it)).

Oggi a Reggio Emilia si registrano dati assolutamente invidiabili per quanto riguarda i servizi per l'infanzia: gli asili nido, grazie alla straordinaria presenza di ben 42 strutture (di cui circa i 3/4 pubbliche) vantano una percentuale di scolarizzazione del 40,6% (calcolata rispetto ai bambini nati entro il maggio 2009); le scuole dell'infanzia (tra pubblico e privato, che si dividono quasi equamente il numero totale di strutture) raggiungono una percentuale di copertura dell'89% (calcolata rispetto ai bambini nati entro novembre 2009) (Stranieri, 2009). Percentuali che superano abbondantemente i tanto agognati (per l'Italia) obiettivi di Lisbona del 2002.

Il modello Reggio appare dunque una pratica di eccellenza, purtroppo poco valorizzata dall'Italia, tanto da non aver originato dinamiche di diffusione al di fuori del contesto regionale Emiliano (e sembra paradossale dato che è un modello importato da un paese certamente molto più avanti del nostro nel campo dei servizi per l'infanzia quale la Svezia). Evidentemente nel nostro paese l'eccellenza non fa scuola, fa anzi fatica essa stessa a riconoscersi come tale. Ma è forse ora di invertire la rotta una volta per tutte.

Oltre al problema della scarsa disponibilità (e a volte scarsa qualità) di asili nido, il nostro Paese è anche afflitto dal problema degli alti costi. Per avere un quadro generale di questa situazione, possiamo però avvalerci dell'analisi svolta dall'*Osservatorio prezzi & tariffe di Cittadinanzattiva*<sup>2</sup> del 2008 (relativa però al solo servizio pubblico). Secondo la ricerca, ammonta mediamente a 290 euro al mese, mandare il proprio figlio all'asilo nido comunale in Italia, fra difficoltà di accesso, alti costi e disparità

---

<sup>2</sup> Essa considerava una famiglia tipo di tre persone (genitori e figli 0-3 anni) con reddito lordo annuo di 44.200 euro e relativo Isee di 19.000 euro. I dati sulle rette sono elaborati a partire da fonti ufficiali (biennio 2006/2007) delle Amministrazioni comunali interessate all'indagine (tutti i capoluoghi di provincia ad eccezione di Caltanissetta e Enna che si sono rifiutate di fornire i dati). Oggetto della ricerca sono state le rette applicate al servizio di asilo nido comunale per la frequenza a tempo pieno (in media, 9 ore al giorno) e, dove non presente, a tempo ridotto (in media, 6 ore al giorno), per cinque giorni a settimana.



economiche tra aree del Paese difficili da giustificare: in una provincia, la spesa mensile media per il tempo pieno può avere anche costi tre volte superiori rispetto ad un'altra provincia, e doppi tra province nell'ambito di una stessa regione. A Lecco la spesa per la retta mensile, di 572 euro, è più che tripla rispetto a Roma (146 euro) e più che doppia rispetto a Milano (232 euro). E ancora, in Liguria la retta più economica, in vigore a Savona (279 euro al mese per il tempo pieno) supera la più cara in Umbria (registrata a Perugia e pari a 271 euro). Tra le regioni più care e meno care, la Calabria spicca come quella più economica (130 euro) e il Trentino la più costosa (405 euro). Nella graduatoria delle dieci città meno care, prevalgono le realtà del Centro-Sud (in assoluto Roma, seguita da Chieti e Reggio Calabria) (Cittadinanzattiva, 2008). I nidi privati possono chiedere rette fra i 500 e i 1000 euro al mese (del resto lo stipendio di una baby sitter o di una badante a domicilio è più o meno analogo).

Chiuso il capitolo asili nido, sul versante delle scuole per l'infanzia si è evidenziata, invece, una diffusione maggiormente omogenea e con maggiori tassi di copertura dell'offerta nelle varie regioni: l'offerta delle scuole statali, comunali e paritarie accoglie oltre il 90% dei bambini da tre a sei anni (con punte più alte al Centro-Nord e più basse al Sud). Se si pone attenzione solo al tasso di copertura territoriale offerto dal pubblico, emergono dati interessanti: a fronte di una media nazionale del 59,5%, notiamo che la stragrande maggioranza delle regioni ha nel pubblico un tasso di copertura tendenzialmente superiore al 55% (che in moltissimi casi supera addirittura il 75%), con i due esempi più virtuosi della Valle d'Aosta con l'85,0% e delle Marche con l'83,9%. Esempi negativi di offerta pubblica, da cui deduciamo un forte intervento del privato, provengono invece da Lombardia 40,8%, Veneto 31,8% ed Emilia Romagna 44,2 %. Anche il dato relativo alle possibilità di accesso rispetto alla popolazione di riferimento (3-6 anni), mostra una copertura del servizio addirittura al 100% (Miur, 2008).

Nella voce costi, registriamo una situazione diametralmente opposta rispetto a quella degli asili nido: ad un'alta copertura territoriale corrispondono tariffe ragionevolmente accessibili. Va detto che, ad oggi, non esistono studi ufficiali sulle scuole per l'infanzia in grado di fornirci un quadro nazionale completo dei costi del servizio ma, tuttavia, sappiamo che per le scuole pubbliche non sono previste rette ma il semplice pagamento dei pasti giornalieri (circa 20 pasti al mese per un costo totale

mensile che si può in media aggirare tra i 70 e i 120 euro). Per citare qualche esempio a riguardo, possiamo prendere in esame i costi medi delle scuole per l'infanzia delle province, che secondo gli studi di *Cittadinanzattiva* (2008), registrano la retta mensile per il nido più alta (Lecco), più bassa (Roma) e media (Milano): Lecco, scuole infanzia 80 euro, nido 572 ([www.provincia.lecco.it](http://www.provincia.lecco.it)); Roma, scuole infanzia 70 euro, nido 146 ([www.provincia.roma.it](http://www.provincia.roma.it)); Milano, scuole infanzia 90 euro, nido 232 ([www.provincia.milano.it](http://www.provincia.milano.it)). Anche le scuole paritarie consentono l'offerta di tariffe ragionevoli grazie ai forti contributi ministeriali, regionali e comunali ma con i tagli previsti dalla riforma Gelmini (140 milioni) questo meccanismo potrebbe non funzionare più ed il sistema potrebbe collassare, a meno di forti interventi compensativi dei governi regionali e delle amministrazioni locali (soprattutto laddove l'offerta privata copre quota altissima del servizio come ad esempio in Veneto e Lombardia) ([www.pubblica.istruzione.it](http://www.pubblica.istruzione.it)).

Tuttavia, dopo aver presentato le cifre degli asili nido e delle scuole per l'infanzia, è per noi importante evidenziare come nel nostro Paese l'assistenza all'infanzia è in larghissima misura delegata al settore informale e soprattutto ai nonni: si stima che sotto i tre anni almeno 20 bambini su 100 siano accuditi a tempo pieno dai nonni e che dai 3 ai 13 anni 35 bambini su 100 vengano affidati ai nonni più volte a settimana. Questo elevato coinvolgimento dei nonni riflette in parte preferenze e tradizioni tutte italiane. Ma se non ci sono alternative praticabili, l'aiuto dei nonni è l'unica scelta possibile, anche se disfunzionale. La bassa mobilità geografica dei giovani e in particolare delle giovani coppie ha anche a che fare con la rilevanza della famiglia di origine come ammortizzatore sociale quando nascono i figli. Le lunghe liste d'attesa per avere un posto al nido segnalano che i bassi tassi di copertura dipendono da oggettive e marcate carenze di offerta (pochi asili) e non solo o non tanto dalle preferenze della domanda (meglio ai nonni che all'asilo): in moltissime regioni, anche al Sud, le liste d'attesa riguardano fino al 40% delle richieste d'iscrizione (Ferrera, 2008).

I dati a nostra disposizione fanno emergere il bisogno di allargare e sviluppare la base conoscitiva disponibile sui servizi per l'infanzia. Si dispone oggi solo parzialmente di informazioni recenti su elementi di base ma non è ancora possibile, se non approssimativamente, avere dati altrettanto fondamentali che riguardano le veloci dinamiche che interessano il nostro Paese come ad esempio, su tutti, quelli correlati

all'inserimento ed ai bisogni dei bambini immigrati. Nonostante questo, quello che si evince molto facilmente dai dati a nostra disposizione è che vi sia un sostanziale ed evidente squilibrio tra l'offerta di servizi per i bambini 0-3 anni e l'offerta di servizi per quelli nella fascia 3-6. A fronte di una copertura pressoché totale, in tutti i comuni d'Italia, di strutture e posti nelle scuole per l'infanzia (laddove è manifesta una carenza del pubblico, per motivi che ipotizziamo principalmente politico-culturali date le regioni in cui ciò principalmente accade, il servizio viene comunque efficacemente integrato dal privato), è palese un grosso *gap* per quanto riguarda l'offerta di asili nido. Questi dati implicano un'importante riflessione sui motivi che generano questo forte squilibrio nell'offerta: molti genitori preferiscono accudire personalmente o attraverso le reti parentali i propri figli nei primissimi anni di età, dunque non sollecitando l'aumento di asili-nido (non è un caso che al Sud, dove è più alto il numero di donne inoccupate e dove sono ancora più fitte le reti di prossimità parentale le percentuali degli asili-nido siano bassissime); i costi di realizzazione e gestione di queste strutture sono oggi elevatissimi sia per il pubblico che per il privato; di conseguenza, i costi altissimi per mandare i propri figli in un asilo nido privato rendono per la famiglia media inaccessibile o preferibilmente evitabile questo servizio.

Concludendo, ciò che emerge nel corso degli ultimi decenni è che lo sviluppo del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia ha evidenziato due dinamiche nuove: da un lato l'offerta si è articolata in tipologie diverse e accanto al nido d'infanzia tradizionale si sono sviluppati i servizi integrativi (spazi gioco, centri dei bambini e dei genitori, servizi e interventi educativi in contesto domiciliare) che offrono maggiore articolazione in termini di orario e di modalità in fruizione del servizio. I servizi integrativi si pongono l'obiettivo di rispondere con la necessaria flessibilità alla varietà dei bisogni, varietà connessa alle diverse età dei bambini e alle diverse tipologie di occupazione e dunque di esigenze di conciliazione dei genitori, con l'obiettivo di offrire, mantenendo alto il livello di qualità del servizio, massima opportunità di espressione alle potenzialità dei bambini e sostegno alle famiglie nell'espressione delle loro potenzialità educative; l'altra dinamica è rappresentata dalla crescita nell'offerta della presenza del privato, in particolare del privato sociale, nella gestione di servizi sia a titolarità pubblica che a titolarità privata. Si tratta di una crescita che va governata da un

robusto presidio pubblico capace di svolgere funzioni di coordinamento, controllo, monitoraggio e valutazione.

Nonostante lo sviluppo negli ultimi anni dei servizi integrativi, il nido d'infanzia rimane comunque il servizio che maggiormente risponde alla molteplicità di bisogni espressi dai genitori. In particolare occorre considerare il fatto che è destinata ad aumentare nei prossimi anni la domanda di bambini figli di genitori stranieri che presentano una particolare tipologia di bisogni (nessuna rete familiare intergenerazionale, forte occupazione femminile).

Il potenziamento dei servizi per la prima infanzia deve dunque davvero diventare una priorità nella nostra agenda di riforme. L'esperienza degli altri paesi mostra che frai tanti strumenti di conciliazione, questo è forse il più importante. Sfortunatamente è anche quello meno sviluppato e utilizzato in Italia: il ritardo da recuperare è enorme (com'è noto, l'offerta dei servizi di nido per la prima infanzia è oggi decisamente inferiore agli standard europei che fissano la soglia di copertura al 33% dei bambini residenti). In tal senso un'opportunità è stata rappresentata dal Piano Bindi per la prima infanzia per il triennio 2007-2009. Il piano è formalmente concluso (e per ora non sono state stanziare nuove risorse per rilanciarlo) ma nella realtà oltre la metà delle regioni deve ancora ricevere l'ultima tranche del finanziamento. Inoltre esso ha avuto anche il merito di rilanciare la collaborazione tra lo Stato, le Regioni e i Comuni.

Per ultimo, ci sembra interessante segnalare il recentissimo "Progetto Nidi nella PA" del dicembre 2009. Frutto dall'intesa siglata tra 3 ministeri (Pubblica Amministrazione, Pari Opportunità e Famiglia), sono stati messi a disposizione oltre 25 milioni di euro per creare oltre 50 nidi aziendali presso le sedi centrali e periferiche della pubblica amministrazione nazionale. Al progetto pilota seguirà, a partire dal 2010, una seconda fase che prevede la partecipazione all'iniziativa di tutte le amministrazioni pubbliche. Il Dipartimento per la funzione pubblica intende destinare alla realizzazione di questa fase, lungo un decennio, le risorse rese disponibili per il graduale aumento dell'età pensionabile delle donne impiegate nel settore pubblico. A partire dal 2010 si potranno raggiungere 40-60 milioni di euro con cui finanziare fino a 80-100 mila posti in asili nido in dieci anni. Il bando è rivolto alle amministrazioni pubbliche con sede nei comuni capoluogo di provincia. I progetti ammessi al finanziamento saranno destinatari di due contributi: il primo per coprire le spese di ristrutturazione/adattamento (fino a un

massimo di 360 mila euro), il secondo per le spese di avvio e gestione del primo biennio. I nidi dovranno prevedere una riserva di posti di almeno il 10% a favore dei bimbi iscritti nelle liste di attesa dei nidi comunali ([www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it); [www.politichefamiglia.it](http://www.politichefamiglia.it); [www.innovazione.gov.it](http://www.innovazione.gov.it)).

### ***2.1.3 Le forme di cura alternative ed il servizio Tagesmutter***

Oltre ai congedi di maternità e genitoriali, esistono altre forme di cura individuale non genitoriali e non parentali, ma sostenute con risorse pubbliche. L'aumento del sostegno pubblico dato ad altre opzioni di cura è una tendenza in crescita un po' in tutti i paesi. Ad esempio in Francia, dove le politiche ed i servizi pubblici per l'infanzia hanno una più forte tradizione pubblica, la strada imboccata è stata quella di dare "libertà di scelta" ai genitori, ampliando il "pacchetto di politiche" offerte ai genitori, anche attraverso agevolazioni fiscali. Ne beneficiano quei genitori che per motivi lavorativi per la scarsità di servizi pubblici collettivi, o per bisogni diversificati decidono di ricorrere a un'assistente materna riconosciuta (per esempio la figura dell'*assistante maternelle agréée* in Francia e Belgio), o a una persona che provveda alla cura dei bambini a domicilio o, infine, a servizi acquistati sul mercato. Sul caso della Francia è secondo noi utile soffermarci brevemente in quanto essa pare esser forse il paese più avanzato sul terreno del mix fra forme di assistenza diverse. Nonostante in questo paese vi sia una buona rete di asili pubblici e di strutture private, per colmare le lacune esistenti il governo francese ha cercato negli ultimi anni di dare impulso anche a forme più personalizzate di servizi. Nell'ambito di un' incisiva razionalizzazione del sistema di prestazioni familiari, è stato così introdotto un nuovo schema volto a sostenere la "libera scelta delle forme assistenziali dei bambini" (*complément de libre choix du mode de garde d'enfant*). Come alternativa all'asilo, i genitori che lavorano possono scegliere di farsi accudire i figli a domicilio da un'educatrice accreditata o oppure affidarli ad una "assistente materna" che accudisce bambini presso il proprio domicilio, sempre previo accreditamento da parte dello schema pubblico. L'accreditamento garantisce standard di sicurezza, qualità e affidabilità di ambienti e personale. Oltre a un servizio molto flessibile e quasi individualizzato, i genitori ricevono anche un'importante sostegno economico e organizzativo. Lo schema pubblico

si fa carico di una quota consistente dei costi e coordina l'incontro fra domanda e offerta di servizi: basta iscriversi ad un apposito sito e in pochi passaggi i genitori sono in grado di individuare le opzioni di assistenza disponibili nella propria area di residenza. Si stima che queste forme di assistenza coprano intorno al 18% dei bambini al di sotto dei 3 anni: le famiglie che fanno ricorso alle assistenti materne sono più che triplicate nell'ultimo decennio. Prendendo ispirazione dalle esperienze scandinave, il governo francese sta ora riflettendo sulla possibilità di istituire un vero e proprio *service public de la petite enfance*, con un duplice obiettivo: il sostegno della natalità e il sostegno all'occupazione femminile. Alla base del nuovo servizio dovrebbe starci il seguente principio: tutti i genitori attivi che fanno domanda hanno diritto a vedersi proporre una "soluzione" per l'assistenza dei propri figli sotto i tre anni, tenuto conto del loro reddito e delle dimensioni della famiglia.

La Germania, invece, provenendo (specie quella Ovest) da una diversa tradizione, caratterizzata da lunghi congedi non pagati e pochi servizi, negli ultimi anni si è mossa in direzione apparentemente opposta alla Francia, ma in realtà mostrando una certa convergenza: accanto alla incentivazione monetaria a non superare l'anno di congedo, prevede una indennità di congedo genitoriale molto più generosa di quella precedente ma limitata ad un anno (Saraceno, 2007).

Anche in quei paesi che fanno fronte alla carenza di servizi pubblici collettivi con il più ampio ricorso alla cura privata "informale" della famiglia, in particolare delle nonne (come in Italia), si assiste negli ultimi anni all'introduzione di misure a favore della promozione di forme di cura alternative ai servizi pubblici "collettivi". Ovviamente le variazioni nel sostegno al costo per la cura dei figli e alla partecipazione delle madri al mercato del lavoro non dipendono solo dalla presenza di congedi e dall'offerta di servizi, ma anche da quanto gli orari di lavoro sono flessibili e amichevoli verso chi ha responsabilità familiari, oltre che dalla organizzazione dei tempi sociali, in particolare degli orari dei servizi e della scuola inclusi i servizi di mensa, di doposcuola, le attività extrascolastiche estive, i servizi integrativi educativi di cura e custodia.

Per quanto riguarda i *servizi di assistenza domiciliare all'infanzia*, essi sono la forma di custodia istituzionalizzata più usata in Francia, Danimarca, Finlandia, Belgio, Irlanda, Regno Unito, Germania, Austria, Norvegia, Lussemburgo e Portogallo. Solo in Italia, Grecia e Spagna questo tipo di servizio risulta ancora inusuale e senza una

specifica normativa. Nonostante il fatto che i servizi di assistenza domiciliare all'infanzia siano organizzati in modo molto diverso da uno Stato all'altro, l'attività dell'assistente a domicilio resta in via di principio la stessa. Cambiano i percorsi formativi, gli aspetti organizzativi o i requisiti richiesti ma in tutti i casi è previsto un intervento economico pubblico diretto o indiretto. Di fatto queste forme di assistenza sono storicamente e culturalmente le più diffuse (anche se in modo “sommerso”) e anche oggi l'insufficienza dei servizi per la prima infanzia e la minor disponibilità di sostegno parentale per l'accudimento dei propri figli impongono a molte donne una scelta: o il lavoro (censurando un desiderio di maternità) o la famiglia (sacrificando la propria professione con evidenti ricadute anche sul piano economico-famigliare). Generalmente la maggior parte delle persone che si occupa di bambini in ambito domiciliare (baby sitter) lavora quasi sempre “in nero” e questo fenomeno ampiamente conosciuto e accettato ha indotto l'idea che questo sia un lavoro poco importante, che chiunque può svolgere, contrariamente alla diffusione delle conoscenze in campo pedagogico che sottolineano invece l'importanza dell'ambiente, delle relazioni, e delle attività proposte al bambino per un armonico sviluppo della sua personalità. Il lavoro femminile attualmente è prevalentemente svolto in campo socio-assistenziale, commerciale o turistico, con le caratteristiche che questi lavori comportano (turni o fasce orarie molto ampie magari concentrate in brevi periodi). Questo tipo di utenza spesso non riesce a trovare nell'organizzazione dei tradizionali servizi all'infanzia (asilo nido e scuola materna) una risposta compiuta alle proprie necessità. Di qui l'esigenza di diversificare l'offerta di servizi all'infanzia garantendo efficienza, efficacia e affidabilità (Naldini, 2006; Saraceno, 2007).

Una “nuova” ed interessante tipologia di servizio (intelligente alternativa alla baby sitter ma soprattutto al nido), che viene proprio incontro a queste esigenze e che si sta pian piano diffondendo e sviluppando in diverse regioni italiane è il servizio *Tagesmutter*.

Il termine *Tagesmutter* proviene dal mondo tedesco e significa “mamme di giorno”. Tale servizio è da tempo molto diffuso nei paesi del nord Europa, in particolar modo tra quelli di cultura germanica. Non è dunque un caso che in Italia tale servizio sia nato, a partire dal 1996, in Trentino Alto Adige grazie alla vincente intrapresa della cooperativa sociale “Casa Bimbo - Tagesmutter” (cfr. Box 3). In questa regione si

chiamavano *Tagesmutter* quelle donne che, durante il giorno, si prendevano cura presso le loro case dei figli di amiche e vicine impegnate nei campi o in fabbrica. Un po' seconde mamme e un po' imprenditrici di sé stesse, dal momento che il "servizio" prevedeva un compenso "a base di uova, latte, farina, frutta o di altri generi alimentari". In tempi recenti quella della *Tagesmutter* è diventata una figura professionale a tutti gli effetti, con tanto di percorso formativo alle spalle e riconoscimento da parte delle autorità locali (Casabimbo, 2003).

### **Box 3 - L'esperienza "Casa Bimbo - Tagesmutter"**

"Casa Bimbo-Tagesmutter" è una cooperativa sociale fondata, nel 1995, da un gruppo di donne convinte che il lavoro femminile potesse costituire una risorsa per rispondere a tutti quei bisogni che le persone esprimono e a cui le donne hanno sempre risposto in modo volontaristico, a discapito della loro condizione lavorativa e della prospettiva professionale ed economica. La cooperativa sociale era originariamente composta da tredici donne fondatrici, che avevano seguito un percorso formativo ideato e proposto ancora nel 1993 al fine di costruire un profilo professionale di qualità e con una propria identità, come quella dell'assistente domiciliare all'infanzia-Tagesmutter, all'epoca poco conosciuta e poco valorizzata (Casabimbo, 2003).

Grazie a questo tipo di impegno la cooperativa sociale si è fatta promotrice di una proposta di legge in Alto Adige, che è stata approvata nel 1996 e che a tutt'oggi regola il servizio Tagesmutter.

Questa Legge, la Legge Provinciale n. 8/96 all'art.1, autorizza la Provincia autonoma di Bolzano ad assegnare contributi alle spese di gestione delle istituzioni private senza scopo di lucro o delle cooperative di servizi sociali, che promuovono ed organizzano sul piano tecnico-assistenziale e amministrativo l'assistenza domiciliare per l'infanzia. Come tale si intende, ai fini della presente legge, l'attività delle persone che professionalmente, in collegamento con le organizzazioni suddette assistono nelle loro case uno o più bambini di altri e forniscono loro le cure familiari, seguendo criteri e modi di intervento ispirati ai fini sociali. La Provincia Autonoma di Bolzano prevede sussidi economici a sostegno delle famiglie utenti dell'assistenza domiciliare all'infanzia, in base al reddito (Casabimbo, 2003).

Dal 1996 ad oggi si sono susseguite numerose iniziative atte a risolvere il problema dell'assistenza all'infanzia in forme innovative e diverse, ma si può dire con certezza che la "Casa Bimbo-Tagesmutter" è la prima esperienza in Italia che ha reso tale servizio una vera attività per le operatrici che vi operano, e una risorsa per i genitori che ne usufruiscono, risolvendo contemporaneamente due disagi sociali: l'occupazione femminile in un modo più a misura di donna; i bisogni delle famiglie rispetto alla cura assistenza ed educazione dei loro figli, con condizioni e necessità dove loro sono protagonisti e non subiscono tempi e condizioni dettate da altri (Casabimbo, 2003).

"Casa Bimbo-Tagesmutter" conta ora più di cento socie che operano in tutta la Provincia di Bolzano, lavorando in casa propria o in strutture gestite dalla cooperativa.

Le operatrici "Casa Bimbo" lavorano in casa propria come Tagesmutter, in piccole strutture gestite dalla cooperativa come le "Case infanzia 0-11 anni" che accolgono bambini di età compresa fra zero e undici anni, e nei "nidi aziendali 0-11 anni" nati in collaborazione con l'Associazione industriali e regolamentati dalla L. n. 448 del 2001. Riguardo alle "Case infanzia" c'è da ricordare che attualmente sono otto, ed hanno una caratteristica particolare rispetto alle strutture della cooperativa: ospitano anche bambini dei turisti che frequentano le Valli nei periodi di vacanza.

Del servizio offerto dalla cooperativa bisogna sottolineare che gli orari sono molto diversi a seconda del contesto e delle esigenze delle famiglie: ci si impegna per andare incontro il più



possibile alle richieste delle famiglie. Nelle strutture si lavora tutto il giorno, nelle abitazioni c'è chi lavora soprattutto al mattino e nel primo pomeriggio, chi accoglie i bambini fino a sera, chi è disponibile ad accudire i piccoli dopo cena e in alcuni casi anche la notte. Il servizio alle famiglie è garantito anche in caso di malattia o impedimento al Tagesmutter, che può essere sostituita da una collega che abita nella stessa zona e con la quale s'incontra regolarmente, proprio per approfondire la conoscenza con i bambini ([www.casabimbo.it](http://www.casabimbo.it)).

“Casa Bimbo-Tagesmutter” lavora con i bambini di ogni età, ma anche insieme alle famiglie per costruire uno scambio di informazioni efficace per il benessere dei piccoli e raccogliere proposte e suggerimenti per migliorare il servizio offerto. A questo scopo, oltre allo scambio quotidiano di informazioni fra operatrici e genitori, vengono organizzate riunioni mensili fra le operatrici e genitori e le famiglie perché ci si possa confrontare sullo sviluppo dei piccoli e sull'andamento delle attività proposte. Inoltre la cooperativa organizza ogni anno una serie di incontri fra i genitori e lo staff organizzativo per fare insieme il punto della situazione sull'andamento del servizio. Dobbiamo infine ricordare che le operatrici hanno un “filo diretto” con la coordinatrice, con le pedagogiste, gli psicologi e con il pediatra della cooperativa ogni qualvolta hanno bisogno di un consiglio e sono in contatto con i Distretti sociali poiché, in alcuni casi si occupano anche di bambini in affido. Infine in molte occasioni partecipano ad iniziative, in ambito ricreativo e sociale, organizzate dal paese o dal quartiere dove risiedono (Casabimbo, 2003).

Oggi “Casa Bimbo” è una realtà da 135 dipendenti, tutte donne, il cui motto è proprio quello di conciliare il lavoro con i tempi di vita. È stato un vero e proprio motore per il territorio e la regione in cui è nata ed opera. Da sola, Casa Bimbo, prende in cura nella provincia di Bolzano ben 1.200 bambini e per questo ora fa scuola anche a quelle regioni che si stanno muovendo nella stessa direzione, facendo servizio di consulenza anche a Veneto, Piemonte e Lombardia ([www.casabimbo.it](http://www.casabimbo.it)). L'esperienza di Bolzano può essere dunque identificata non solo come un ottimo servizio fornito ai cittadini (e persino ai turisti), dotato di qualità e flessibilità (elementi primari per la nuova tipologia di servizi richiesti dalle famiglie), ma anche come splendido esempio di incontro tra le istanze che arrivano dal territorio, vengono recepite dalle pubbliche amministrazioni e trasformate in azioni concrete, integrate e partecipate. In questo caso, lo ribadiamo, le domande della comunità e le proposte delle donne lavoratrici sono state addirittura trasformate in legge. Non tutte le provincie o le città sono ovviamente dotate degli stessi poteri della provincia autonoma di Bolzano ma ciò non toglie che si possono avviare comunque ed ovunque virtuosi processi di governance ed integrazione.

Infatti la *Tagesmutter* è una persona, adeguatamente formata, che offre educazione e cura a bambini di altri tendenzialmente presso il proprio domicilio. Laddove il servizio si svolge in ambienti extradomiciliari, esso mantiene comunque i requisiti e l'organizzazione di un servizio domiciliare. La *Tagesmutter*, pur lavorando in casa propria, è in stabile collegamento con un ente non profit che la sostiene e la supporta nel lavoro. Tale Ente garantisce, nei confronti delle famiglie utenti e dell'ente pubblico, il mantenimento degli standard qualitativi previsti, sia dal punto di vista ambientale che educativo. Il servizio non ha orari predeterminati. Essi vengono concordati all'avvio del servizio tenendo conto delle esigenze della famiglia utente e delle disponibilità della *Tagesmutter*. Gli accordi vengono formalizzati in un contratto di servizio che garantisce entrambe le parti, definendo impegni e responsabilità. E' un servizio rivolto a bambine e

bambini di età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni e, nei periodi e tempi extrascolastici, anche a bambine e bambini tra i 3 e i 13 anni. I bambini disabili o in situazione di svantaggio sociale e culturale hanno priorità nell'accesso. L'operatore educativo di nido familiare-servizio Tagesmutter non può accogliere contemporaneamente più di 5 bambini, compresi i figli propri se di età inferiore ai 13 anni. Se i bambini affidati al servizio hanno tutti meno di 9 mesi, l'operatore non può accoglierne più di tre contemporaneamente. Il calendario e l'orario di frequenza dei bambini vengono concordati con le famiglie. Il servizio è dotato di un progetto educativo che tiene conto del numero, dell'età e dell'orario di frequenza dei bambini, mentre prevede specifici momenti di incontro con le famiglie (per una regolamentazione di riferimento, si può consultare legge provinciale della provincia di Trento, L.P. 4/2002, art. 4, comma) ([www.pariopportunita.provincia.tn.it](http://www.pariopportunita.provincia.tn.it)).

Duplici lo scopo di questo progetto, partito appunto dal Trentino Alto Adige e approvato, poi, anche in Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, Lazio e Calabria: da una parte si cerca di dare risposta alla carenza di strutture pubbliche (asili nido, soprattutto) che accomuna quasi tutte le realtà italiane e attanaglia i genitori che non sanno a chi lasciare i propri figli durante le loro ore di assenza; dall'altra, permette il reinserimento nel mondo del lavoro di tutte quelle mamme e quelle donne che, amando i bambini e potendo utilizzare una casa privata, desiderano avviare un'attività autonoma, ben retribuita, con investimenti minimi e rischi inesistenti. L'esperienza delle *Tagesmutter* ha dunque in sé la potenzialità di rispondere contemporaneamente a molte delle attuali problematiche sociali legate all'infanzia e alla famiglia: la crescente richiesta di flessibilità e capillarità dei servizi alla prima infanzia relative anche al mutamento del mondo del lavoro (contratti a termine, lavoro a turni, etc.); la carenza cronica di posti al nido legata anche ai costi e ai tempi elevati di realizzazione di nuove strutture (non richieste per questo tipo di servizio); la conciliazione dei tempi lavorativi e dei tempi familiari (che questo servizio permette di accrescere sia per le *Tagesmutter* sia per le famiglie utenti); la promozione del lavoro femminile (sia per le *Tagesmutter* sia per le famiglie utenti); l'emersione del lavoro nero delle baby sitter, con conseguente maggiore garanzia e qualità dell'assistenza all'infanzia; la creazione di una rete tra famiglie che permette il sostegno della maternità e il diffondersi di buone prassi educative.

Il “*modello Tagesmutter*” rappresenta dunque una significativa novità nel mondo dei servizi, rispondendo ad una importante serie di domande sociali che provengono dalle famiglie: dall'accoglienza alla cura dei bambini in un ambiente familiare, dalla offerta di una figura di riferimento stabile per il bambino e per la famiglia utente alla possibilità di inserimento del bambino in un piccolo gruppo favorendo il rispetto dei suoi tempi di sviluppo, dalla personalizzazione del servizio nel rispetto delle scelte educative della famiglia alla flessibilità d'orario del servizio (concordato secondo le esigenze della famiglia, nel pieno rispetto dei tempi e delle esigenze del bambino). Il tutto garantito da alti standard qualitativi sia ambientali che educativi.

Questo “nuovo servizio” ha trovato in Italia una non trascurabile diffusione, tanto da aver creato il terreno anche per una nuova opportunità lavorativa: proliferano infatti i corsi di preparazione per *Tagesmutter*, si diffondono definizioni professionali specifiche e anche regolamenti comunali in grado di legittimarle, come rivelano gli esempi del Trentino Alto Adige e della Lombardia.

Segnale indicativo della volontà di diffusione e sviluppo in tutta Italia di questa nuova figura è stata l'ufficializzazione del piano messo a punto dal Ministero delle Pari Opportunità, a fine 2009, che prevede 10 milioni di euro per incentivare i nidi familiari attraverso l'esperienza delle *Tagesmutter*, le cosiddette mamme di giorno, che ospitano a pagamento i bambini in casa loro. Verrà indetto un bando a cui potranno partecipare organismi privati che abbiano un'esperienza almeno triennale nella gestione di servizi per l'infanzia o enti di formazione accreditati in base alla normativa regionale vigente. Ogni progetto dovrà durare un massimo di 24 mesi, durante i quali dovrà essere assicurato il servizio. Il finanziamento di un progetto, con cui si formeranno 22 *Tagesmutter*, è stimato in circa 300mila euro. In previsione, dunque, di riuscire a finanziare una trentina di progetti per un totale di 700 *Tagesmutter* che potranno offrire il servizio dell'asilo nido condominiale a un numero di bambini tra 2.100 e 3.500. Altri 4 milioni serviranno a realizzare in ogni comune elenchi e albi di baby sitter e badanti, italiane e straniere, appositamente formate e accreditate. Il piano prevede infine 12 milioni per voucher e buoni lavoro destinati all'occupazione femminile (<http://www.pariopportunita.gov.it>).

Ma comunque non riteniamo sia un caso che ad oggi la diffusione sia avvenuta solo in alcune regioni, a macchia di leopardo sul territorio nazionale: la figura della

*Tagesmutter* nasce nel Nord Europa, in Germania per la precisione, dove già 40 anni fa prendeva piede nella famiglie con figli piccoli come prassi di “buon vicinato”. La *Tagesmutter* (dalla definizione tedesca “mamma di giorno”), in Italia, ha invece preso piede, soprattutto nelle regioni del Nord, solo da qualche anno sull’onda dell’atavica crisi di posti negli asili nido comunali e dei costi al rialzo delle tradizionali baby sitter. E’ legata dunque a un lungo retroterra culturale e sociale e bisogna fare attenzione a non semplificare che per condizioni economiche e di risparmio essa potrà prendere piede, significherebbe dimenticare del tutto una importante variabile dal nome capitale sociale.

#### **2.1.4 Le politiche dei tempi**

Il tempo rappresenta, oggigiorno, una risorsa sempre più limitata che condiziona la vita degli individui, impedendo a quei soggetti che rivestono molteplici ruoli e svolgono attività differenti all’interno della giornata di poter conciliare gli orari della vita familiare con quelli dell’attività lavorativa e, più in generale, delle città. Accompagnare i figli a scuola, raggiungere il luogo di lavoro, fare la spesa, ritirare un certificato presso un ufficio pubblico, recarsi dal medico di famiglia, sono semplici azioni che possono divenire tra loro inconciliabili. Gestire la complessità del vivere quotidiano, dunque, diviene problematico se il sistema di orari e scadenze è rigido e disarmonico.

Per rispondere a tali esigenze, si sviluppano nei primissimi anni Novanta le *politiche dei tempi della città*, alla cui base vi è l’idea che sia possibile migliorare la qualità della vita delle cittadine e dei cittadini coordinando ed organizzando i tempi e gli orari all’interno delle città.

Come già esposto nel precedente capitolo, negli ultimi vent’anni abbiamo assistito a radicali modificazioni nel mondo del lavoro che hanno portato dirette conseguenze anche sull’organizzazione e gestione dei tempi della famiglia e della città: la maggiore flessibilità degli orari di lavoro ha fatto venire meno ritmi di vita consolidati e diffusi (nei quali i tempi di lavoro e riposo erano in una certa misura omogenei per tutti gli occupati); la piena occupazione ed il lavoro femminile hanno poi ridotto di molto la disponibilità di tempo libero delle famiglie ed in particolare delle donne. Esse, sempre più coinvolte nel doppio ruolo di lavoratrici e responsabili della gestione familiare, rappresentano la categoria che maggiormente ha risentito della disorganizzazione nella

gestione dei tempi (soprattutto da parte delle amministrazioni pubbliche). In questa situazione si acuisce il contrasto tra la rigidità dell'accesso ai vari beni e servizi e la crescente esigenza di flessibilità dei tempi individuali. Questi fattori, uniti all'aumentata consapevolezza dei propri diritti nei cittadini, hanno fatto crescere l'esigenza di usufruire di un sistema cittadino in cui potersi muovere in maniera più flessibile, con maggiore ricchezza di opzioni e di opportunità temporali.

Nella nostra società in evoluzione continua, sono dunque svariati i fattori demografici e sociali che hanno messo in evidenza alcuni aspetti irrisolti o non più adeguati per un'efficace gestione dei tempi come ad esempio: la collocazione della maggior parte degli uffici, degli esercizi commerciali e delle scuole nei centri cittadini, hanno determinato un'eccessiva concentrazione di persone in tali zone, con conseguenti problemi di viabilità, inquinamento e ritardi; un eccesso di sincronizzazione degli orari degli uffici pubblici e degli esercizi commerciali, ha finito col restringere ad una fascia temporale estremamente limitata i tempi di accesso ai vari beni e servizi; l'aumento della popolazione nelle città, al quale non sempre è corrisposto un potenziamento della rete viaria e dei servizi (mezzi pubblici), ha reso insostenibili i flussi quotidiano di persone e automezzi.

Questi temi sono stati affrontati a più riprese nel corso degli anni Novanta dall'Unione Europea e da molti stati membri con l'obiettivo di trasformare i tempi cittadini da una mera sommatoria di scelte autonome ed occasionali compiute dagli operatori pubblici e privati, ad un risultato di un processo di pianificazione scaturito dal confronto tra le varie componenti sociali. In questo processo i vari soggetti pubblici e privati coinvolti dovrebbero assumere un ruolo di portatori dei propri bisogni e, nel contempo, essere disponibili a contemperarli con quelli altrui, al fine di ottenere un funzionamento migliore ed una maggiore vivibilità della città. Alle istanze provenienti dai cittadini ci sono state molte risposte di natura normativa che attribuiscono grande importanza al ruolo delle Amministrazioni Pubbliche locali nella gestione delle politiche dei tempi e degli orari delle città.

Tra i paesi che hanno maggiormente sviluppato questo tipo di politiche, oltre all'Italia, si annoverano le sperimentazioni condotte in Francia, quali l'Ufficio tempi istituito presso il vicesindaco della città di Parigi, l'agenzia dei tempi istituita presso la comunità dell'agglomerazione di Poitiers, l'associazione non profit Casa del tempo e

della mobilità a Belfort, lo Spazio dei tempi istituito presso il Centro di risorse del comune di Saint-Denis; in Germania, come ad esempio il programma Seitwerkstadt presso la municipalità di Wolfsburg, sede centrale della Volkswagen, il caso dell'Ufficio tempi di Brema Vegesack, centrato sugli aspetti di sub urbanizzazione disurbanizzazione, il programma Tempi della città tra le realtà di Brema, Amburgo e Hannover, sviluppato in seguito all'Esposizione universale del 2000 tenutasi ad Hannover; in Olanda, dove le politiche temporali urbane sono azioni promosse dal Governo centrale attraverso la costituzione, nel 1996, della commissione ministeriale "Organizzare il quotidiano", insediata presso il ministero degli Affari sociali e del Lavoro che ha promosso lo sviluppo di 140 sperimentazioni attive a partire dal 2002. Una diffusione più recente si è invece conosciuta in Finlandia, Irlanda, Spagna e Belgio (Irer, 2003).

L'Italia è stato uno tra i primi paesi a dotarsi di una legislazione intervenuta a conciliare i tempi di vita con i tempi del lavoro. Si può altresì affermare che l'Italia ha contribuito in modo sostanziale ad alimentare il dibattito europeo intorno alle politiche temporali, sia in ambito accademico che in ambito politico e amministrativo, sviluppatosi nel nostro paese con notevole anticipo rispetto alle altre realtà europee (Irer, 2003).

Il dibattito intorno alle politiche di conciliazione temporale si sviluppa in Italia a metà degli anni Ottanta in seguito all'iniziativa di legge popolare "Le donne cambiano i tempi". Con tale proposta, le donne dell'allora PCI posero per la prima volta l'attenzione sulle tematiche connesse alla conciliazione dei tempi di cura parentale, degli orari di lavoro e del tempo per sé, proponendo di agire su tre direttive: l'organizzazione dei tempi della città; il coordinamento dei servizi di interesse pubblico; l'offerta di servizi organizzati in base agli orari. Tali istanze sono poi state recepite dalla politica, divenendo, all'inizio degli anni Novanta, parte integrante della linea amministrativa dello Stato nel quadro delle norme di riforma della pubblica amministrazione: si citano in particolare la legge 7 giugno 1990, n. 142, sull'autonomia degli enti locali e la legge 8 marzo 2000, n. 53, "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città".

La prima (legge 142/1990, all'art. 36) attribuisce al sindaco l'autorità di coordinamento degli orari dei servizi pubblici, per orientarli ai bisogni degli utenti: i servizi sociali, il commercio e i pubblici esercizi, i trasporti, le scuole per l'infanzia e i servizi educativi, i servizi culturali sono direttamente o indirettamente regolamentati dal sindaco (molti di questi servizi sono direttamente erogati dal Comune). Tale legge costruisce di fatto le basi per le politiche di conciliazione temporale in Italia: in sua applicazione, molte città italiane, tra cui Milano, Roma, Bolzano, Genova, Venezia e Catania, hanno avviato sperimentazioni in materia di conciliazione dei tempi, istituito Uffici tempi, prodotto linee di indirizzo per il finanziamento di queste politiche.

La seconda (legge 53/2000) è finalizzata alla promozione dell'equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione. Essa, oltre all'istituzione di particolari congedi lavorativi in determinate casistiche (come già anticipato all'interno di questo capitolo), prevede il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale e introduce principi di gestione e coordinamento dei tempi intesi ad incentivare ed agevolare l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione.

Le politiche dei tempi della città sono divenute dunque, per effetto della legislazione nazionale, azioni pubbliche gestite in prima persona dalle Amministrazioni comunali e normate da disposizioni regionali (la Regione Lombardia, ad esempio, ha recepito la legge 53/2000 con la L.R. 28/2004, "Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi e degli orari delle città, attribuendo alla Regione, alle Province e ai Comuni importanti funzioni in merito) (Colombo, 2007).

Nello specifico, le Regioni hanno il compito di emanare leggi che contengano i criteri generali di amministrazione e di coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali e dello spettacolo, dei trasporti; i criteri per l'adozione dei PTO (Piani territoriali degli orari); i criteri e le modalità per la concessione ai Comuni di finanziamenti per l'adozione dei PTO e per la costituzione di banche del tempo. Le Regioni possono incentivare finanziariamente i Comuni per la predisposizione e l'attuazione del piano territoriale degli orari e per la costituzione delle banche del tempo attraverso le risorse del Fondo per l'armonizzazione dei tempi della città. Le Regioni possono istituire comitati tecnici,

composti da esperti in materia di progettazione urbana, di analisi sociale, di comunicazione sociale e di gestione organizzativa, con compiti consultivi in ordine al coordinamento degli orari delle città e per la valutazione degli effetti sulle comunità locali dei PTO. Altro compito delle Regioni consiste nella promozione di corsi di qualificazione e riqualificazione del personale impiegato nella progettazione dei PTO e nei progetti di riorganizzazione dei servizi. La legge stabilisce inoltre un termine entro il quale le Regioni devono, con proprie leggi, definire le norme per il coordinamento dei tempi della città da parte dei Comuni appartenenti al proprio territorio.

Per quanto attiene ai compiti propri dei Comuni, la legge 53/2000 obbliga i sindaci delle città con più di 30.000 abitanti a predisporre, in forma singola o associata, un Piano territoriale degli orari che consiste in un sistema di progetti coordinati fra loro finalizzato a riorganizzare i sistemi orari dei servizi urbani e alla loro graduale armonizzazione e coordinamento e, più in generale, a coordinare i tempi di funzionamento delle città e a promuovere l'uso del tempo per fini di solidarietà sociale. L'elaborazione delle linee guida del piano compete al sindaco, il quale deve attuare forme di consultazione con le amministrazioni pubbliche, le parti sociali, le istituzioni cittadine, le associazioni delle famiglie etc.. In caso di inadempienza, il presidente della Giunta regionale dovrebbe nominare un commissario *ad acta*. Il Piano, una volta approvato dal Consiglio comunale su proposta del sindaco, è vincolante per l'Amministrazione comunale, che deve adeguare l'azione dei singoli assessorati alle scelte in esso contenute. I comuni sopra i 30.000 abitanti sono inoltre obbligati ad istituire un Ufficio tempi, a cui verranno affidati la gestione e il coordinamento dei progetti contenuti nel Piano, e a individuare un responsabile cui è assegnata la competenza in materia di tempi e orari. I piccoli Comuni con meno di 30.000 abitanti possono attuare i principi di legge in forma associata. Gli strumenti principali di attuazione dei principi di legge sono il Piano territoriale degli orari e le banche del tempo (Colombo, 2007).

Sono ormai tantissimi gli esempi in Italia di sperimentazione di piani dei tempi e degli orari. La Lombardia è una delle regioni più all'avanguardia in questo tipo di pratica e fin dal 2004, con la sua L.R. 28/2004, si impegna ad incentivare e finanziare gli enti locali alla loro implementazione. Propri per questo motivo, possiamo utilizzare il caso lombardo per provare a riflettere sinteticamente sullo stato di avanzamento dei



PTO (proprio laddove sono già diffusamente partiti). Come sappiamo, dall'attivazione alla messa a regime di una nuova legge, passano dei tempi "tecnici" e dunque, in Lombardia, i primi piani dei tempi e degli orari sono entrati a regime nel 2007 (mentre in molti contesti sono ancora in fase di progettazione o non sono ancora stati avviati). Per quanto si possano tracciare alcune valutazioni sui primi piani sviluppati (una esperienza interessante è rappresentata dal PTO del Vimercatese, unico PTO lombardo che mette a sistema ben 19 municipalità, cfr. Box 4), diventa difficile esprimere un vero e proprio giudizio definitivo su quella che si mostra ancora una sperimentazione: quando si tratta di coordinare tempi ed attività, cambiare le abitudini di una comunità serve del tempo, serve del tempo per capire quanto si siano radicati e se funzionino le politiche. Dunque, per passare definitivamente ad una nuova fase di studio ed implementazione delle politiche temporali dobbiamo ancora attendere qualche tempo.

***Box 4 - Il piano dei tempi e degli orari del Vimercatese***

Il Vimercatese è un territorio situato all'interno della provincia di Monza e Brianza ed è costituito da circa 20 Comuni di piccole e medie dimensioni. Il centro più importante è Vimercate ed i comuni circostanti possono essere osservati come una pluralità di nuclei urbani, ciascuno dei quali ancora oggi riconoscibile nella sua unità e individualità, nonostante gli intensi processi di rilocalizzazione di attività e funzioni. I nuclei, collegati attraverso strade di viabilità minore, conferiscono al territorio una struttura reticolare. La metafora della rete di centri urbani spiega l'attitudine a gestire in forma associata i servizi ai cittadini che negli anni hanno portato alla generazione di consorzi, associazioni, aziende speciali, nell'ottica di gestire di fatto una città estesa di 140.000 abitanti (Upto, 2007).

L'esperienza del Vimercatese rappresenta un unico nel panorama della pianificazione degli orari sia per numero di Comuni coinvolti, ben 19, sia per estensione territoriale (il PTO è stato sviluppato a partire dal 2006 da 18 comuni, dal 2009 si segnala l'ingresso di un diciannovesimo comune, a dimostrazione della bontà del progetto di condivisione di obiettivi e azioni territoriali comuni). Il piano è stato costruito, a partire da giugno 2006 attraverso un processo di ascolto e di condivisione dei temi con i diversi attori del territorio, vedendo attivarsi i primi interventi nel 2007 ([www.ptovimercatese.brianzaest.it](http://www.ptovimercatese.brianzaest.it)).

Il Piano Territoriale degli Orari è stato realizzato attraverso diverse fasi. La prima ha visto l'incontro con le cittadine ed i cittadini del territorio, i portatori di interesse ed una serie di interviste a testimoni privilegiati. A questa fase ne è seguita una di costruzione istituzionale del piano, con interviste e riunioni collettive con i Sindaci e gli amministratori dei Comuni dell'area di progetto. Dopo di che è stato avviato un piano di comunicazione (che ha previsto comunicati stampa e articoli su giornali locali, volantini, la nascita del sito Internet, incontri con cittadine e cittadini) per diffondere la cultura della progettazione dei tempi del territorio. E' stato infine istituito un Ufficio Tempi, sotto la responsabilità del Direttore Generale del Comune di Vimercate.

Questo iter ha consentito la lettura delle criticità territoriali attraverso studi e analisi a sostegno della definizione delle strategie politiche e dei progetti attuativi. Infatti il Piano territoriale degli orari si articola in 3 diverse politiche: mobilità sostenibile; accessibilità e fruibilità temporale dei servizi di interesse pubblico, coordinamento degli orari dei servizi con il sistema degli orari di lavoro; riqualificazione degli spazi pubblici. Da queste politiche il piano individua alcuni progetti in attuazione delle politiche temporali. Le politiche temporali, pur avendo come

riferimento la generalità delle cittadine e cittadini che vivono stabilmente il territorio del Vimercatese e di coloro che anche saltuariamente lo utilizzano per scopi differenti, si possono concretizzare in progetti attuativi rivolti a particolari soggetti selezionati in base all'età, alla appartenenza a gruppi sociali, o che vivono una zona circoscritta del territorio. Per esempio, i progetti attuativi possono essere rivolti ai giovani, piuttosto che agli anziani, oppure possono essere volti a qualificare un quartiere piuttosto che a migliorare la fruibilità di un parco pubblico (Upto, 2007).

I vari progetti partiti con il PTO hanno visto l'investimento oltre che di capitale economico (finora sono stati spesi oltre 300 mila euro) sia capitale umano e sociale ([www.ptovimercatese.brianzaest.it](http://www.ptovimercatese.brianzaest.it)). Trai vari progetti ne riportiamo 2, forse i più importanti che data la durata della progettazione potremo definire se vincenti solo tra qualche anno.

Il progetto "La Città dei Servizi" cerca di intervenire per sopperire al problema che dei numerosi servizi pubblici e privati di interesse sovra-comunale dislocati in modo troppo disaggregato nel territorio, rendendone difficile l'accessibilità a chi non possiede mezzi privati di mobilità. Il piano degli orari individua nel progetto "La Città dei Servizi" alcune azioni prioritarie che ogni Comune, in forma singola o associata, può attuare attraverso delle linee guida per l'implementazione e l'aggiornamento del piano come: l'apertura degli sportelli in forma prolungata; l'erogazione di servizi anche in forma telematica e/o a distanza; la costruzione di linee guida per la redazione dei piani dei servizi; la costruzione di una mappa dei servizi corredata dagli orari di apertura/chiusura; la redazione dei piani del commercio; il prolungamento o rimodulazione oraria dei servizi commerciali; la semplificazione delle procedure nei processi di accesso ai servizi pubblici e di interesse pubblico (Upto, 2007). Il progetto, partito nel 2008 con un investimento di circa 100.000 euro, sta già attuando in fase sperimentale alcune delle azioni sopraelencate ma per le prime stime ufficiali bisogna attendere la fine del 2010, dato che i tempi di implementazione e sono indicativamente quantificati in 3 anni ([www.ptovimercatese.brianzaest.it](http://www.ptovimercatese.brianzaest.it)).

Il progetto "La Città che Vive" cerca invece di sistemare un altro gravoso problema che investe il territorio: circa il 40% dei cittadini lavoratori del Vimercatese si muove tutti i giorni dalle 7.00 alle 9.00 verso il capoluogo di Provincia per recarsi al lavoro mentre l'altro 40% si muove, sempre per motivi lavorativi, internamente al territorio. Gli spostamenti da casa verso i luoghi di lavoro e di studio determinano i tempi della città imponendo ritmi frenetici in alcune ore e rilassati in altre. Trai fattori locali che determinano e accentuano il problema vi sono: la localizzazione periferica dei plessi scolastici e la tendenza ad accompagnare ogni singolo bambino con auto privata all'ingresso della scuola (concentrazione dalle 8.10 alle 8.20); la localizzazione esterna all'abitato di grandi centri attrattori (commerciali ma non solo) e la loro esclusiva accessibilità con l'auto privata; la coincidenza oraria nell'offerta di servizi di pubblica utilità e la mancanza di informazione sulle alternative disponibili (si pensi all'orario degli ambulatori dei medici di famiglia e alla loro localizzazione, o alla disponibilità di uffici postali periferici che effettuano orari di apertura straordinari). Dunque il sommarsi delle esigenze personali in tempi coincidenti per la collettività (tutti entrano alla medesima ora) rende di fatto inaccessibili alcune parti del territorio perché congestionate dal traffico o insicure (Upto, 2007). Il piano degli orari individua dunque nel progetto "La Città che Vive" delle azioni prioritarie che ogni Comune aderente al PTO, in forma singola o associata, può attuare attraverso le linee guida per la implementazione e l'aggiornamento del piano. Tali azioni sono: l'integrazione della dimensione temporale nella progettazione del sistema delle mobilità; la valutazione dell'impatto e studio della fruibilità spazio-temporale di aree di servizio determinate dalle grandi trasformazioni urbane (infrastrutture, servizi di livello superiore, centri commerciali); l'attivazione di un servizio informativo relativo all'offerta dei servizi di base (medici, banche, poste, biblioteche, etc.); lo studio e pubblicazione di mappe e servizi informativi dei trasporti pubblici; la progettazione di servizi di mobilità pubblica, rivolti a specifiche fasce di utenza come gli adolescenti e i giovani, in orari e su destinazioni specifiche; il coordinamento del calendario scolastico; la progettazione di "campus scolastici"; la progettazione di spazi per adolescenti e giovani (Upto, 2007). Data la complessità degli interventi, i tempi di attuazione di questa sperimentazione sono stati indicativamente quantificati in 10 anni a partire dal 2008, con dei costi che si aggirano intorno ai 90.000 ([www.ptovimercatese.brianzaest.it](http://www.ptovimercatese.brianzaest.it)).

Non è ancora possibile tracciare un giudizio finale sull'efficacia e l'efficienza del PTO del Vimercatese, ma possiamo comunque segnalare il fatto che qualcosa ha cominciato a muoversi,

soprattutto nel settore pubblico come ad esempio l'apertura degli sportelli in forma prolungata o l'erogazione di alcuni servizi anche in forma telematica (riscuotendo consenso tra la popolazione). Per quanto riguarda invece gli orari dei commercianti si riscontrano delle timide adesioni ma è comunque da riconoscere la difficoltà iniziale di scardinare storiche abitudini ed atteggiamenti. Ad oggi si può dunque dire che la strada per la messa a regime di un PTO al massimo del suo potenziale è ancora lunga ma non appare completamente in salita.

Tuttavia, possiamo già evidenziare che il problema più acuto sul fronte dei tempi riguarda asili e scuole. Gli orari di queste strutture sono ancora molto rigidi e troppo brevi, sia lungo l'arco della giornata che lungo l'arco dell'anno. I nidi aperti ventiquattro ore al giorno sono per ora solo una conquista scandinava. In Italia la rigidità degli orari degli asili nido viene indicata nei sondaggi come un ostacolo importante alla loro fruibilità, un ostacolo che può essere più significativo di quello dei costi finanziari (Ferrera, 2008). Le scuole materne e quelle elementari tendono a essere in tutti i paesi europei una vera e propria isola di rigidità in una organizzazione e cultura del tempo che va progressivamente flessibilizzandosi: basti pensare al lungo periodo di chiusura estiva.

Vanno forse messe seriamente in discussione la rigidità di orario delle scuole pubbliche, la scarsa diffusione di mense scolastiche, di pre-scuola e post-scuola. Allo stesso modo, vanno messi in discussione (per riprogettarli, nella misura del possibile) gli spazi della vita urbana, che stanno diventando sempre meno amichevoli nei confronti delle famiglie e soprattutto di donne e bambini. A tal proposito, il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) promuove un interessante progetto su questo fronte, significativamente intitolato "la città dei bambini". Questo progetto nasce a Fano nel maggio 1991. Rifiutando una interpretazione di tipo educativo o semplicemente di supporto ai bambini, il progetto si è dato fin dall'inizio una motivazione politica: operare per una nuova filosofia di governo della città assumendo i bambini come parametri e come garanti delle necessità di tutti i cittadini. Non quindi un maggior impegno per aumentare le risorse e i servizi a favore dell'infanzia, ma per una città diversa e migliore per tutti, in modo che anche i bambini possano vivere un'esperienza da cittadini, autonomi e partecipanti. Il progetto si fonda su diverse motivazioni, tra cui le più importanti e significative sono sintetizzate qui di seguito.

Il degrado delle città è in gran parte dovuto alla scelta di privilegiare i bisogni dei cittadini maschi, adulti e produttivi come priorità economica e amministrativa; è sofferto da tutti i cittadini ma specialmente dai più deboli e dai più piccoli. Il potere del cittadino adulto lavoratore è dimostrato dall'importanza che l'automobile ha assunto nella nostra società, condizionando le scelte strutturali e funzionali della città e creando gravi difficoltà per la salute e la sicurezza di tutti i cittadini. La “città dei bambini” ha originato anche delle innovative sperimentazioni a livello locale: da Roma (città capofila) a numerosi paesi della sua provincia, da Carpi a Novi ligure, fino ad arrivare alla rete di città argentine (Buenos Aires, Rosario, Lanus, etc.) e spagnole (sono 20, raggruppate intorno a Madrid, Barcellona, Valencia) ([www.lacittadeibambini.org](http://www.lacittadeibambini.org)).

Le politiche dei tempi (e degli spazi) devono diventare un anello importante nella catena delle riforme. Da questo anello passano almeno tre sentieri di sviluppo: il sentiero della crescita economica, il sentiero della ripresa demografica e il sentiero della qualità della vita.

### ***2.1.5 Le politiche aziendali***

Come abbiamo visto finora, le politiche a sostegno della conciliazione possono riguardare diversi ambiti di intervento ed il sostegno pubblico per l'infanzia nei vari welfare state è l'esito di una diversa combinazione tra il ruolo dello Stato, del mercato e della famiglia. Ne vari welfare state, i principali attori delle politiche di sostegno alla conciliazione famiglia-lavoro sono lo Stato (che interviene con misure e legislazioni a carattere nazionale) e i governi locali (che intervengono con misure e servizi di welfare locale). Tuttavia, insieme a loro, gioca un ruolo chiave l'azienda.

A prescindere dalle misure previste a livello nazionale (normative e leggi, servizi e trasferimenti monetari), il cui effettivo utilizzo dipende dai vincoli e dalle risorse disponibili nei welfare locali è all'interno dei singoli contesti organizzativi che prende forma il problema della conciliazione e che vengono messe in atto strategie individuali, familiari e, talvolta, organizzative di ricomposizione dei temi di vita. In altre parole, le stesse politiche di conciliazione famiglia-lavoro previste a livello nazionale sarebbero meno efficaci senza la disponibilità dell'azienda: si pensi all'utilizzo dei congedi di maternità, dei congedi per malattia dei figli, o al ricorso allo stesso *part time*. Spostare il

punto di osservazione dalla politiche sociali nazionali ai contesti organizzativi, alle aziende e ai luoghi di lavoro consente di far luce sul fatto che la difficile conciliazione tra famiglia e lavoro è anche un problema aziendale, che dipende dall'attitudine dell'azienda e riguarda dimensioni inerenti le pratiche organizzative, la cultura del lavoro e il clima aziendale. Ad esempio possiamo aggiungere come le politiche dei tempi, non riguardano solo la città (attenzione agli orari dei servizi e all'organizzazione del lavoro) ma anche l'azienda (congedi genitoriali e formativi addizionali, *part time*, *flexitime*, *job sharing*).

Le politiche aziendali di conciliazione possono dunque essere definite come: “*l'insieme di strumenti e pratiche organizzative che facilitano la conciliazione famiglia-lavoro dei lavoratori e delle lavoratrici e che l'azienda introduce volontariamente, in modo vuoi da integrare le misure obbligatorie, vuoi da colmare l'assenza o riempire i vuoti legislativi*” (Oecd, 2001a, p.147). Le misure aziendali di conciliazione famiglia-lavoro così definite possono essere classificate, a partire da una prospettiva che privilegia l'ottica delle misure offerte dalle aziende, in 4 principali tipi di misure o, come sostiene den Dulk (2001, p. 8), in 4 possibili aree di intervento: congedi (per maternità, per paternità, genitoriali, familiari, per adozione, interruzione di carriera); servizi di cura per l'infanzia (nidi aziendali, accordi con i servizi locali, informazione sui servizi disponibili, sostegno finanziario, soggiorni estivi); orari di lavoro flessibili (*part time*, *flexitime*, *job sharing*, telelavoro, banche delle ore, contratti a tempo determinato); misure di sostegno e consulenza (formazione dei responsabili sui temi della conciliazione, consulenza ad assistenza ai lavoratori, consulenti lavoro-famiglia, offerta di informazioni, studi sui bisogni dei dipendenti).

I risultati che provengono da alcuni studi concordano sul fatto che le politiche aziendali di conciliazione famiglia-lavoro sono più diffuse nelle aziende: di grandi dimensioni; che operano nel settore pubblico; in cui vi è una più elevata presenza della componente femminile; in cui sono più forti i sindacati. Su questi ultimi due punti gli studi non sempre giungono alle stesse conclusioni. Tra le caratteristiche organizzative che sembrano giocare un ruolo positivo vi sono, infine, anche la buona situazione economica dell'azienda e la sua cultura organizzativa (Oecd, 2001; den Dulk, 2001).

Possiamo poi individuare alcune ragioni, quasi tutte di natura economica, che spingerebbero le aziende a promuovere misure di conciliazione. La prima è il *profitto*:

una buona conciliazione famiglia-lavoro ha molti vantaggi economici quali la riduzione dell'assenteismo, dello stress tra i lavoratori, la diminuzione del *turn over* e il miglioramento dell'immagine dell'azienda. La seconda sono le *risorse umane*: offrire misure di conciliazione ai propri dipendenti accresce l'attaccamento all'azienda, la fidelizzazione, migliora la fiducia reciproca tra datori di lavoro e lavoratori. Infine i *programmi di pari opportunità*: i datori di lavoro introducono misure perché spinti dalle normative e/o dalla consapevolezza che esse facilitano la fidelizzazione, la performance e la carriera della parte femminile della forza lavoro. Ma a parità di caratteristiche organizzative ed a prescindere dalle ragioni economiche, le scelte delle aziende sono fortemente condizionate da vincoli e fattori esterni. Secondo la prospettiva istituzionale, infatti, i datori di lavoro introducono misure aziendali di conciliazione quando sono sottoposti ad alcune pressioni istituzionali: il cambiamento della composizione della forza lavoro (con l'aumento del numero di donne e in particolare di madri lavoratrici); il mutamento della struttura demografica della popolazione (con l'aumento dei problemi di cura); la necessità di adeguarsi a quanto richiesto con nuove leggi (accordi collettivi); la necessità di adeguarsi a norme sociali che cambiano e nuove attese sociali che prendono forza (cfr. den Dulk, 2001).

Non è semplice individuare, a livello europeo, quali sono le misure più frequentemente introdotte dalle aziende, data l'assenza di indagini sui datori di lavoro confrontabili per i vari paesi. Naldini (2006) ricorre a *surveys* fatte sui lavoratori e sulle lavoratrici, mentre den Dulk (2001) effettua uno studio che rileva le "buone prassi" introdotte dalle grandi aziende di quattro paesi europei (Olanda, Regno Unito, Svezia e Italia). Confrontando soli i dati riguardanti i quattro Paesi sopra citati, i risultati delle indagini sui lavoratori si mostrano in linea con quelle sulle aziende e ci mostrano i diversi modelli di approccio adottati nei diversi contesti. Ad esempio in Olanda i datori di lavoro forniscono misure legate soprattutto ai servizi per l'infanzia, non solo con l'introduzione di asili nido aziendali, ma anche sotto forma di posti convenzionati messi a disposizione dei propri dipendenti. La realtà inglese presenta un quadro più composito: i datori di lavoro offrono un ampio ventaglio di misure (soprattutto più diversificata appare l'offerta di servizi per l'infanzia) anche se nel Regno Unito la diversificazione dell'offerta di servizi aziendali non si traduce in un elevato livello di copertura degli stessi. Infine, i datori di lavoro svedesi, contrariamente a quelli olandesi,

vedono il problema della cura dei figli come una responsabilità pubblica. Anche se a fronte di una situazione di offerta insoddisfacente rispetto alla domanda, i datori di lavoro svedesi non mancano di attivarsi per i propri dipendenti con interventi di sostegno e integrazione alle misure pubbliche. In Italia i datori di lavoro forniscono soprattutto misure supplementari ai congedi previsti e concedono il *part time* solo al ritorno dalla maternità e le aziende presentano un minor grado di immaginazione e innovazione rispetto alle analoghe organizzazioni in Europa nel campo dell'offerta di politiche aziendali di conciliazione. In Italia non solo il raggio di possibili interventi delle aziende è dunque più limitato ma essi tendono a concentrarsi prevalentemente sui congedi, anche se sono in aumento proprio in questi ultimi anni gli interventi che riguardano anche le altre tre misure individuate (come abbiamo in precedenza riportato) da den Dulk quali: servizi, orari flessibili e misure di sostegno e consulenza (den Dulk, 2001; Naldini, 2006).

Detto questo, è ora interessante provare ad indagare se e come la presenza di politiche pubbliche di conciliazione stimoli e renda più o meno probabile che i datori di lavoro si attivino in prima persona nel fornire ai propri dipendenti benefici addizionali (o se addirittura non esista alcun nesso tra welfare state e politiche aziendali). Riferendoci ora alle sole indagini sui lavoratori compiute da Naldini (2006), si nota che in Danimarca la presenza di politiche pubbliche di conciliazione rende meno probabile che i datori di lavoro si attivino, ma risulta il contrario per la Germania e Italia. In questi ultimi due casi infatti, se si osserva il sistema complessivo di congedi, tende a confermarsi che la presenza di politiche di conciliazione sostenute pubblicamente crea il contesto per stimolare i datori di lavoro. Nel Regno Unito, invece, si evince una relazione debole tra le politiche pubbliche e le politiche aziendali: i congedi pubblici sono tra i meno sviluppati e meno generosi e i datori di lavoro non sembrano interessati a offrire tali misure a livello aziendale. Per quanto non sia possibile dunque giungere con i dati a nostra disposizione a una conclusione valida in tutti i contesti analizzati, è indubbio che le politiche aziendali di conciliazione, più che essere influenzate dalla presenza o assenza di politiche pubbliche, sono sensibili alle pressioni che provengono dai cambiamenti più generali che avvengono nella società e non raramente sono introdotte per ragioni di calcolo economico (Naldini, 2006). Per l'Italia, possiamo invece sostenere che l'introduzione delle misure di conciliazione è stata opera

prevalentemente dell'intervento pubblico nelle sue varie forme. I datori di lavoro privati, da parte loro, hanno tardato a farsi parte attiva e gli stessi sindacati non hanno svolto un ruolo significativo di stimolo. I dati comparativi analizzati da Naldini (2006) ci consentono di affermare che, in effetti, l'Italia è uno dei paesi in cui l'organizzazione dei tempi e degli orari di lavoro è meno amichevole verso chi ha responsabilità familiari. Si tratta di un ambito di intervento e di possibile negoziazione tra lavoratori e datori di lavoro che rappresenta una strada di cambiamento importante. *Part time*, telelavoro, *jobsharing* rappresentano infatti soluzioni non sempre adattabili a tutte le realtà organizzative, ma importanti opportunità lavorative maschili e femminili, come dimostra l'esperienza di altri paesi. Dalle indagini più recenti, svolte presso aziende che hanno sviluppato "buone prassi" in favore di una migliore conciliazione famiglia-lavoro, così come alcuni studi di caso, emerge l'esigenza di far crescere nella cultura aziendale e nei luoghi di lavoro una riflessione sulla relazione tra tempi di lavoro e tempi di vita, allo scopo di sensibilizzare le aziende al tema, di valorizzare le risorse umane e le competenze professionali di uomini e donne, di giungere a una riduzione del conflitto famiglia-lavoro. A tal proposito, ci sembra importante segnalare l'esperienza Telecom, la quale rappresenta per l'Italia, nel campo delle politiche aziendali, una vera e propria avanguardia. I suoi investimenti e le sue politiche mostrano in maniera chiara come sia possibile per un'azienda assumersi l'impegno di garantire (con successo) benessere ai propri dipendenti, perseguendo una filosofia aziendale che crede che l'equità e la qualità della produzione passi innanzitutto dal riconoscimento della dignità e della centralità del proprio dipendente e della sua famiglia (cfr. Box 5).

***Box 5 - Il modello Telecom Italia***

Telecom Italia, con i suoi 76.560 dipendenti (di cui 63.250 in Italia) al 30/06/2009, è forse una delle ultime grandi aziende italiane, leader nei servizi di telefonia ed internet ([www.telecomitalia.it](http://www.telecomitalia.it)).

Il Gruppo Telecom Italia ha comunicato per la prima volta il proprio impegno in materia di Pari opportunità nel 1999, inserendo un paragrafo sull'equità di genere all'interno del Bilancio di Sostenibilità del Gruppo. Nella definizione e nell'attuazione della strategia e dei programmi di Sostenibilità, il Gruppo si ispira alle linee-guida emanate dai principali organismi di indirizzo e standardizzazione mondiali sulla *Corporate Responsibility*, in particolare da Agenzie e Programmi ONU per l'ambiente e i diritti umani e dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). Dal 2002 Telecom Italia ha sottoscritto i principi del Global Compact, il principale riferimento a livello mondiale lanciato nel 2000 dall'ONU per promuovere la tutela



dell'ambiente, il rispetto dei diritti umani e degli standard di lavoro, le pratiche anti-corrruzione (Sodalitas, 2008).

Nel campo delle politiche per l'aumento del tasso di attività femminile, proprio a partire dal 1999, Telecom Italia, effettua il monitoraggio della presenza delle donne nelle varie categorie professionali, dando opportuna informazione all'esterno del proprio impegno. L'attenzione di Telecom Italia al mondo femminile ha ottenuto una valenza concreta con la realizzazione del "Progetto Donna" (2003), i cui obiettivi riguardavano soprattutto la valorizzazione delle capacità femminili e l'introduzione di elementi di supporto per conciliare gli impegni professionali e familiari. A riprova, consultando i dati a nostra disposizione sulla percentuale di lavoratrici sul totale organico per categorie professionali in Telecom negli anni 1999-2006 si registra un incremento notevole di lavoratrici femminili nelle varie categorie di dipendenti: si passa dal 7% al 14% tra i dirigenti, dal 15% al 24% tra i quadri e dal 20% al 28% tra impiegati e operai. Il Gruppo Telecom Italia ha inoltre definito un obiettivo quantitativo per le pari opportunità per il 2007, relativo ad un ulteriore incremento delle donne presenti nell'organizzazione. Tale obiettivo, incluso nel Piano di Sostenibilità 2007-2009, sarà a breve oggetto di pubblicazione ([www.peoplecaring.telecomitalia.it](http://www.peoplecaring.telecomitalia.it)).

Altra iniziativa importante è stata, nel 2005, la nascita in Telecom Italia di una nuova struttura operativa: "Welfare per il benessere e le pari opportunità dei dipendenti". Tale settore attua politiche di conciliazione tenendo conto delle esigenze dei dipendenti del Gruppo, per favorire la qualità globale del vivere in azienda e nella vita privata. Esso assicura l'offerta di servizi sociali, la realizzazione di iniziative di assistenza/prevenzione sanitaria e di medicina del lavoro, nonché soluzioni per il tempo libero. Numerosissime sono oggi le iniziative di Welfare Telecom, divise in diversi settori. Per le pari opportunità: permessi mamma e papà, libretti di "assegni-tempo" di 150 ore annue di permesso da recuperare, destinati ai dipendenti con bambini di età tra 1 e 8 anni; permessi per corsi pre-parto mamma e papà, retribuiti (fino a un massimo di 12 ore mensili) da recuperare; *part time* temporaneo, *part time* temporaneo di 1 anno rinnovabile di volta in volta per le mamme dipendenti con bambini di età compresa tra 1 e 8 anni; prestiti a tasso agevolato per mamme e papà con figli da 0 a 3 anni, restituibili, dopo 12 mesi dall'erogazione, in 18/24/36 rate; Children's Day (durante le feste natalizie e pasquali i figli dei dipendenti possono fare visita ai propri genitori, impegnati al posto di lavoro). Per la famiglia: Mio Nido (servizio di asilo nido presso le sedi aziendali di Catanzaro, Napoli, Palermo, Milano, Ancona e delle tre sedi di Roma), le fasce d'orario tengono conto dei turni dei colleghi e la retta è in buona parte a carico dell'azienda; soggiorni estivi tradizionali e tematici; borse di studio all'estero (4 settimane, 1 anno); rimborso tassa di iscrizione all'università; prestiti aziendali (per acquisto casa, ristrutturazione, motivazioni varie). Time Saving: disbrigo pratiche (pagamento bollettini, assicurazioni ecc), in 20 sedi aziendali (Rivoli, Milano, Padova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Palermo); concierge e servizio di lavanderia e calzoleria in 2 sedi aziendali (Roma); aree benessere, corsi di ginnastica, posturale, in 3 sedi (Rivoli, Padova, Roma); offerta on-line di beni e servizi a prezzi scontati/dedicati, pubblicati su sito intranet. Infine l'azienda attua un ottimo servizio di comunicazione attraverso la telematizzazione dei servizi: attraverso il proprio sito internet ed intranet di Welfare, fornisce informazioni, la possibilità di accesso ai servizi, e una casella di posta elettronica (canale diretto con i dipendenti per feedback, suggerimenti, nuove proposte ecc) (Sodalitas, 2008).

A riprova degli ottimi risultati ottenuti nel corso degli anni, la società Telecom Italia ha vinto il premio della giuria del concorso Labour & Life, promosso dalla Provincia di Siena nell'ambito del primo Salone della Conciliazione nel 2007 e nel gennaio 2010 la seconda edizione del premio Famiglia Lavoro, il riconoscimento che la Regione Lombardia, in collaborazione con ALTIS - Alta scuola impresa e società dell'Università Cattolica, assegna alle aziende che si sono impegnate per conciliare le esigenze familiari e quelle lavorative, per aver realizzato "il miglior sistema integrato di conciliazione" grazie ad iniziative formative e ludiche dedicate ai figli dei dipendenti, asili nido, assistenza alla famiglia e servizi con l'obiettivo di coinvolgere l'intera popolazione aziendale ([www.telecomitalia.it](http://www.telecomitalia.it)).

Ma nel rapporto tra politiche pubbliche e misure aziendali, possiamo affermare che, per l'Italia, le misure introdotte dai datori di lavoro non dipendono tanto dalla presenza o assenza di politiche pubbliche, quanto piuttosto da incentivi finanziari mirati alle aziende che, rendendo conveniente l'introduzione di misure studiate *ad hoc* per facilitare la conciliazione famiglia-lavoro, possono indirettamente contribuire anche a cambiare il modello e la cultura organizzativa prevalenti (Naldini, 2006).

Le politiche aziendali si stanno dunque pian piano diffondendo in Europa, ma come abbiamo visto con tempi e modalità diverse. Il dato che risulta però comune un po' ovunque è che solo grazie all'impegno (o l'incentivo) diretto o indiretto del pubblico che tali politiche riescono a trovare maggiore diffusione ed implementazione. Quello che ancora manca è forse una forte e generalizzata cultura produttiva che si assume l'impegno di voler garantire benessere ai propri dipendenti, perseguendo una filosofia che crede che l'equità e la qualità della produzione passi innanzitutto dal riconoscimento della dignità e della centralità del proprio dipendente e della sua famiglia

## ***2.2 Le Politiche di inserimento educativo ed il ruolo dei servizi per l'infanzia per i minori immigrati***

Il fenomeno immigratorio risulta oggi di fondamentale attualità ed indissolubilmente legato al nostro nuovo contesto sociale. Esso rappresenta un argomento di studio decisivo per due ordini di motivi: il primo, *quantitativo*, riguarda i suoi "numeri" (che in Italia ed in Europa segna ormai cifre molto più che ragguardevoli ed in costante aumento); il secondo, *qualitativo*, è correlato alle logiche di integrazione ed inserimento che riteniamo fondamentali per lo sviluppo della futura società.

In questo quadro giocano un ruolo decisivo le legislazioni, le direttive, le raccomandazioni, le politiche europee e nazionali ma soprattutto il mondo dei servizi per la prima infanzia: asili nido e scuole per l'infanzia accolgono oggi un numero crescente di bambini immigrati (termine che forse è molto riduttivo perché come già in molti paesi europei anche in Italia si parla già di seconde generazioni) tanto da diventare

il primo laboratorio di una auspicabile inclusione ed integrazione sociale tra diverse comunità.

Scopo di questo paragrafo è dunque quello di mostrare alcune delle strategie indicate e promosse dall'Unione Europea e dall'Italia che hanno come obiettivo comune quello di garantire un accesso paritario all'educazione per i figli degli immigrati e prevenire la loro ghettizzazione nelle scuole. Istruzione prescolastica, apprendimento delle lingue, attività di sostegno, istruzione interculturale, coinvolgimento delle famiglie e delle comunità sono solo alcuni esempi di queste strategie.

Nella prima parte di questo paragrafo, prenderemo in esame informazioni relative al settore obbligatorio dell'istruzione (pubblico o privato sovvenzionato) nell'Unione Europea. In generale, i dati mostreranno uno svantaggio educativo dei bambini migranti nell'UE rispetto a quelli autoctoni, dovuto tendenzialmente ad una estrazione socio economica svantaggiata, difficoltà linguistiche, diverse aspettative della famiglia e della comunità. In tale contesto, risultano fondamentali le tipologie di sistemi di istruzione adottati nei vari paesi. Alcuni di essi sono riusciti, infatti, con adeguate politiche, a ridurre tale divario.

Nella seconda parte del paragrafo focalizzeremo invece la nostra attenzione sulla realtà educativa italiana rapportata all'accoglienza ed all'inserimento dei minori immigrati, mostrando oltre alle evoluzioni normative di riferimento, le politiche in atto e i rischi di derive ghettizzanti.

La trattazione degli argomenti verrà sviluppata in un'ottica interculturale, provando infine ad indagare e fare emergere quale ruolo e potenziale abbiano i servizi per l'infanzia già esistenti, per indagare lo sviluppo reale di pari opportunità per ciascun individuo.

### ***2.2.1 L'inserimento dei minori immigrati nel quadro normativo e sociale comunitario***

L'Unione Europea ha progressivamente sviluppato una politica comune sull'asilo e l'immigrazione, materia di sua competenza dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999. Questa politica è volta principalmente ad armonizzare le condizioni di accesso e di soggiorno degli immigrati e di coloro che chiedono asilo negli Stati membri. Le misure scolastiche in favore dei bambini immigrati possono

essere associate alla “integrazione” di questa politica. Le nuove competenze dell'Unione in materia di politica di immigrazione sono da collegare alle conclusioni del Consiglio di Lisbona (marzo 2000), dove l'Unione si è posta come obiettivo, per il decennio seguente, di diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica duratura accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'impiego e di una maggiore coesione sociale. L'integrazione degli immigrati regolari è quindi un elemento importante della politica che l'Unione elabora progressivamente e il sistema scolastico viene riconosciuto come luogo di integrazione. Questa prospettiva è stata riconfermata nei successivi Consigli europei di Siviglia (nel 2002), Salonicco e Bruxelles (nel 2003). In essi è stato precisato che la politica di integrazione dell'Unione Europea relativamente a coloro che provengono da un paese terzo dovrebbe comprendere diversi fattori, tra cui l'insegnamento e la formazione linguistica. La volontà europea di portare avanti una politica di integrazione nei confronti degli immigrati che si sono stabiliti legalmente (e dei loro figli) si arricchisce dunque dal punto di vista dell'educazione, della volontà di garantire a questi bambini gli stessi diritti di quelli che provengono dall'Unione Europea (Eurydice, 2004).

Ma in termini legislativi, il riferimento principale del Consiglio d'Europa all'educazione dei figli di immigrati è la Convenzione europea del 1977 sullo status dei lavoratori migranti (entrata in vigore in Italia nel maggio 1983). Come nel caso della direttiva dell'Unione europea dello stesso anno (direttiva 77/486/CEE), questa Convenzione riguarda i lavoratori migranti provenienti dagli Stati membri. Essa conferisce ai loro figli il diritto di accesso al sistema educativo alle stesse condizioni dei figli dei lavoratori nazionali. Lo Stato ospitante deve inoltre facilitare l'insegnamento della lingua nazionale (o di una delle lingue nazionali se ce ne sono più di una) per i bambini migranti e sforzarsi di assegnare loro delle borse alle stesse condizioni dei bambini con cittadinanza. Infine, devono essere prese anche misure per permettere l'insegnamento della lingua d'origine.

In seguito, tra il 1983 e 1989, a livello di Consiglio d'Europa sono state adottate una risoluzione e tre raccomandazioni sull'educazione dei bambini immigrati (la loro applicazione non era obbligatoria per gli Stati membri). Rispetto alla Convenzione del 1977, questi testi allargano il campo di azione ai bambini immigrati originari di paesi

non membri. Riguardano i bambini che arrivano sul territorio di uno Stato membro con i loro genitori e i bambini di origine immigrata che sono nati nel paese ospitante, senza che venga precisato il loro status giuridico. Con questi testi, il Consiglio d'Europa raccomanda di agire a tre livelli rispetto all'integrazione dei bambini immigrati nel sistema educativo: adattare il sistema educativo ai loro bisogni educativi specifici, integrare dei corsi di lingua e cultura del paese d'origine nei programmi scolastici ordinari e promuovere l'educazione interculturale per tutti. Negli ultimi anni, il Consiglio d'Europa ha svolto tutta una serie di attività per sostenere la promozione di questi livelli nei Paesi membri. In base ai testi di riferimento, i bisogni educativi specifici dei bambini immigrati richiedono di tenere in considerazione l'ambiente culturale nella valutazione delle attitudini e delle conoscenze. È citata anche l'importanza di mettere a punto delle misure per l'inserimento delle ragazze. La promozione dell'educazione interculturale passa attraverso una formazione sia iniziale che continua degli insegnanti e la messa a punto di materiali didattici appropriati (Eurydice, 2004).

La direttiva 2000/43/CE riguarda invece l'istruzione di tutti i bambini immigrati, ma non si impone sulle differenze di trattamento legate alla nazionalità né sulle condizioni di soggiorno di coloro che provengono da paesi terzi. È volta a proibire ogni discriminazione basata sulla razza o sull'origine etnica nei diversi settori, tra cui l'educazione. Questa direttiva dà ai bambini immigrati, o di origine immigrata, il diritto di sporgere denuncia in caso di trattamento meno favorevole rispetto ai cittadini nazionali (discriminazione diretta) o nel caso in cui un criterio, una disposizione o una pratica apparentemente neutra è sfavorevole nei loro confronti (discriminazione indiretta). Sempre nel 2000, il Comitato dei Ministri ha emesso una raccomandazione, la 2001/18, sugli immigrati residenti di lungo periodo (cioè 5 anni). Questa raccomandazione stabilisce che, per quanto riguarda l'educazione, questi ultimi devono avere gli stessi diritti dei cittadini nazionali.

In base alla normativa europea, i bambini minori di genitori provenienti da paesi terzi residenti di lungo periodo ricevono oggi lo stesso trattamento dei cittadini per quanto riguarda l'educazione, compresa l'assegnazione delle borse di studio. Ma gli Stati membri possono restringere il principio di uguaglianza di trattamento con i cittadini richiedendo la dimostrazione di capacità linguistiche appropriate per permettere

l'accesso al sistema educativo. Da gennaio 2003, i minori richiedenti asilo o figli di richiedenti asilo beneficiano di un accesso al sistema educativo in condizioni analoghe a quelle di coloro che provengono dallo Stato membro. L'insegnamento può essere anche offerto in centri di accoglienza. Se l'accesso non è possibile per la situazione particolare del minore, lo Stato membro può proporre altre modalità di insegnamento (Eurydice, 2004).

La raccomandazione 2006/962 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006, relativa alle “*competenze chiave per l'apprendimento permanente*”, indica invece il tipo di atteggiamenti, conoscenze e competenze che l'istruzione dovrebbe fornire alle persone per facilitare la loro realizzazione e sviluppo personale, per attivare la cittadinanza, l'inclusione sociale e l'occupazione nell'Europa moderna. Tra le “competenze chiave” (combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate) definite nella raccomandazione, quelle “sociali e civiche” e quelle di “consapevolezza ed espressione culturale” sono particolarmente rilevanti nel contesto di una alta incidenza di alunni migranti e possono essere molto utili come quadro di sviluppo per approcci educativi nazionali (Commission Of The European Communities, 2008).

L'Unione Europea, negli ultimi 15 anni, oltre a produrre raccomandazioni e direttive, ha anche attivato numerosi programmi e azioni che sostengono non solo moralmente ma anche economicamente progetti di sviluppo volti all'inclusione sociale dei migranti e alla lotta contro il razzismo. Questi progetti non riguardano sempre e solo i bambini immigrati, ma si rivolgono anche all'insieme della popolazione scolastica, con l'obiettivo di imparare a vivere in una società multiculturale. Nel 2005, ad esempio, la Commissione europea ha presentato il progetto “*Un'agenda comune per l'integrazione: un quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione Europea*”, che propone per l'UE misure volte a mettere in pratica i principi fondamentali comuni in materia di integrazione in tutte le nazioni aderenti (insieme ad una serie di meccanismi di sostegno), il Forum per l'integrazione europea ed infine la redazione di *report* annuali sulla migrazione e l'integrazione. In aggiunta, il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi è per facilitare ulteriormente le misure di integrazione per i giovani e dei bambini migranti.

Altre impegni concreti promossi dall'UE nei processi di integrazione sono rappresentati dal “*Programma di apprendimento permanente*”, in particolare le azioni “*Comenius*” (istruzione scolastica), “*Leonardo da Vinci*” (formazione professionale), “*Grundtvig*” (educazione degli adulti) e dal “*Progetto Gioventù*” (di sostegno ai programmi relativi all'educazione interculturale, all'integrazione scolastica degli alunni migranti e di inclusione sociale per giovani svantaggiati); le politiche di coesione, attraverso i Fondi strutturali (in particolare il *Fondo Sociale Europeo* e il *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*), che hanno la capacità di sostenere i progetti e le misure di inclusione sociale sviluppati a livello nazionale e regionale. Infine l'*Anno europeo 2007 delle pari opportunità per tutti* e l'*Anno europeo 2008 sulle dialogo interculturale* hanno fornito un importante quadro per promuovere un dibattito a livello europeo in materia di inclusione sociale dei giovani migranti. (Commission Of The European Communities, 2008).

L'attuale normativa europea sull'educazione dei bambini provenienti da paesi terzi, che hanno uno status giuridico e/o il cui soggiorno è di un determinato periodo, si basa dunque sulla garanzia del diritto all'istruzione alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, ma è soggetta ad alcune eccezioni. Non prevede niente relativamente al diritto all'istruzione dei bambini provenienti irregolarmente da paesi terzi sul territorio dell'Unione europea e neanche misure di sostegno nei confronti dei bambini immigrati. Ma nonostante qualche politica e misura che va ancora certamente proposta o migliorata, si può dire che il ruolo dell'UE nell'ultimo ventennio è stato assolutamente determinante nell'attivazione di normative e sostegni che segnino un chiaro percorso verso l'integrazione e contro la discriminazione, con un particolare riguardo all'educazione come primo mezzo attraverso cui sviluppare la coesione sociale.

### ***2.2.2 L'inserimento dei minori immigrati nel quadro normativo e sociale italiano***

Nel nostro Paese, come adeguatamente discusso nel primo capitolo, la presenza di minori stranieri è in costante e forte crescita ed è distribuita in maniera molto disomogenea e differenziata sul territorio nazionale (le concentrazioni più elevate si registrano nelle aree del Nord e del Centro del Paese, non solo nelle grandi città, ma anche nei piccoli centri). Stiamo passando da una prima fase immigratoria, nella quale

la scuola si è trovata ad affrontare il fenomeno come emergenza, ad una fase di valutazione delle esperienze già realizzate e di programmazione degli interventi. L'integrazione è un dato strutturale e riguarda tutto il sistema scolastico.

L'Italia ha scelto la piena integrazione di tutti nella scuola e l'educazione interculturale come suo orizzonte culturale (Circolare ministeriale del 26 luglio 1990, n. 205, *La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale* e art. 36 della Legge 40/98, non modificato dalla Legge 189/02). La tutela del diritto di accesso a scuola del minore straniero trova invece la sua fonte normativa nella legge sull'immigrazione, n. 40 del 6 marzo 1998 e nel decreto legislativo del 25 luglio 1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" che riunisce e coordina gli interventi in favore dell'accoglienza e integrazione degli immigrati, ponendo particolare attenzione all'integrazione scolastica. La legge n. 189 del 30 luglio 2002 (legge Bossi/Fini) ha confermato le procedure di accoglienza degli alunni stranieri a scuola. Attualmente il quadro normativo, imperniato sull'autonomia accordata alle istituzioni scolastiche, con D.P.R. n. 275/99, rappresenta lo strumento principale per affrontare tutti gli aspetti, come quello dell'integrazione degli stranieri, che richiedono la costruzione di appropriate e specifiche soluzioni. La legge di riforma dell'ordinamento scolastico, n. 53/2003, contiene elementi idonei allo sviluppo delle potenzialità di tutti gli allievi attraverso la personalizzazione dei piani di studio per la costruzione di percorsi educativi e didattici appropriati a ciascuno studente. Il Decreto Legislativo n. 76/2005 relativo al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, nel riprendere ed ampliare il concetto di obbligo formativo (art. 68 Legge 144/99), individua i destinatari in "tutti, ivi compresi i minori stranieri presenti nel territorio dello Stato" (comma 6 dell'art. 1). Il crescente aumento del numero di alunni stranieri nelle scuole ha fatto sì che già nel C.C.N.L. Comparto Scuola del 1999 (artt. 5 e 29) venissero previste azioni atte a sostenere l'azione del personale docente impegnato a favorire l'accoglienza e l'integrazione degli alunni immigrati e/o nomadi. (CC.MM. 155 del 26.10.2001 e 106 del 27.9.2002). Il nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto scuola, 2002/05 all'art. 9, "*Misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l'emarginazione scolastica*" ha collocato in un'unica previsione normativa le situazioni territoriali relative alle aree a rischio e a forte



processo immigratorio, ha ricompreso in un quadro contrattuale unitario gli obiettivi di lotta all'emarginazione scolastica, ha trasferito alcune competenze dagli Uffici centrali a quelli regionali, ha prefigurato specifiche modalità di raccordo e di collaborazione tra le istituzioni scolastiche (<http://www.edscuola.it/>).

In Italia si è dunque sviluppato un intenso dibattito sulle risorse da fornire alle scuole e ai centri formativi per le azioni di accoglienza e accompagnamento, su aspetti sia quantitativi (quante risorse, da quali fonti e come distribuirle) sia qualitativi (quali strategie di accoglienza valorizzare, come valutare gli effetti, etc.). A livello didattico ed educativo, il tema centrale continua ad essere la modalità con cui assicurare un corretto inserimento nella classe d'entrata e un curriculum di studi adatto all'età e alle capacità dell'allievo straniero neo-arrivato, tenuto conto sia dello scarto linguistico iniziale sia del bagaglio pregresso di conoscenze/competenze. Ciò comporta azioni mirate di accoglienza (attraverso protocolli negoziati tra i diversi organi della scuola, e tra le diverse scuole di un medesimo territorio) e progetti di alfabetizzazione in italiano come L2, nonché di prevenzione dell'insuccesso formativo e della dispersione scolastica. Quindi, non solo la promozione del benessere a scuola (con azioni concrete di orientamento, accompagnamento anche in gruppi di livello in orari aggiuntivi o curricolari, predisposizione di piani di lavoro personalizzati, facilitazione dei materiali di studio e sostegno didattico nei compiti, prevenzione della discriminazione e del razzismo, coinvolgimento delle famiglie), ma anche la certificazione e valorizzazione delle competenze pregresse, ovvero lo sviluppo di ambienti di apprendimento plurilinguistici, in cui siano presenti le lingue delle minoranze immigrate e, infine, un adeguato *tutoring* verso il mondo del lavoro, valutando aperture e chiusure del mercato locale ma anche potenzialità e ricadute della formazione ricevuta in un'ottica di mobilità globale (Belotti, 2009).

Alcune buone pratiche sono già individuabili nelle scuole italiane e tra queste ne riportiamo una, molto interessante, sperimentata con successo dal Circolo di Furnari e di Falcone (Messina). E' stata là avviata già nel 1999 una progettualità volta ad affrontare, in un progetto di rete tra scuola dell'infanzia, elementare e media l'educazione interculturale in una dimensione trasversale. I motivi che stavano alla base di questo progetto erano essenzialmente due: la diversità culturale presente sul territorio (dovuta al fatto che il Circolo opera su più Comuni socio-culturalmente differenti);

l'accoglienza di alunni stranieri, provenienti dal Marocco e dalla Tunisia e la necessità di valorizzarne la cultura. Del progetto "A scuola... Insieme" riportiamo sinteticamente il percorso didattico intrapreso nella scuola d'infanzia, che si è svolto attraverso l'utilizzo di un oggetto mediatore, una palla colorata animata (*Palla Felice*) che è diventata. La palla è diventata una sorta di personaggio con cui i bambini si potessero relazionare: ad esempio ha raccontato loro la sua storia e con la metafora dell'arrivo anche i bambini, delle diverse nazionalità, hanno descritto i loro giochi, le abitazioni, le feste, gli animali preferiti, i cibi e tanti altri aspetti della propria cultura. Dopo qualche mese, con lo stesso approccio educativo, "sono arrivati" a scuola alcuni burattini provenienti da differenti paesi (Liisa proveniente dal paese di Babbo Natale, Giuha dal Marocco, Xiao Yan dalla Cina e Momar dall'Africa Nera). Ciascuno di essi ha avuto il ruolo di raccontare le tradizioni e la cultura del proprio paese d'origine, proponendo giochi e attività laboratoriali interattive. Contemporaneamente, nelle attività di laboratorio, i bambini di cinque anni hanno inventato storie rielaborando i contenuti loro offerti, che hanno poi raccontato ai genitori nella festa di fine anno. Durante l'anno sono state inoltre effettuate visite guidate ed incontri con persone diverse come la visita alla scuola materna non statale per mostrare ai bambini che per lo stesso gioco venivano seguite regole differenti e l'incontro con Abdul, bambino del Marocco, che ha consentito di osservare e vivere momenti, gesti, usanze, modi di pregare tipici del suo Paese, mettendoli a confronto con i nostri (Comin, 2000).

Questo progetto rappresenta uno dei tanti esempi, attivi da anni nel nostro Paese, volto all'educazione interculturale. Ma al di là delle buone pratiche e delle singole iniziative di accoglienza e di integrazione promosse dalle diverse scuole, occorrono tuttavia un impegno organico e un'azione strutturale capaci di sostenere l'intero sistema formativo nazionale.

L'educazione interculturale costituisce lo sfondo da cui prende avvio la specificità di percorsi formativi rivolti ad alunni stranieri, nel contesto di attività che devono connotare l'azione educativa nei confronti di tutti. Percorsi che rifiutano sia la logica dell'assimilazione, sia la costruzione ed il rafforzamento di comunità etniche chiuse e che sono orientati a favorire il confronto, il dialogo, il reciproco arricchimento entro la convivenza delle differenze.

Si sta delineando nel Paese una scuola delle cittadinanze, europea nel suo orizzonte, radicata nell'identità nazionale, capace di valorizzare le tante identità locali e, nel contempo, di far dialogare la molteplicità delle culture entro una cornice di valori condivisi anche se nell'ultimo biennio sono emerse alcune preoccupanti spinte governative (si veda la Mozione Cota approvata alla Camera il 14 ottobre 2008, che prevede l'istituzione di classi ponte per quei bambini/ragazzi stranieri che non superano un test di comprensione linguistica per accedere alla scuola italiana) che rischiano di farci tornare indietro di oltre vent'anni, innescando pericolosi meccanismi interetnici discriminatori e conflittuali.

In un'Italia che si trova dunque oggi ad affrontare, con non poche difficoltà politiche e sociali, la gestione del fenomeno immigrazione, dobbiamo sottolineare come uno dei settori che si è invece più seriamente impegnato, in questi anni, ad affrontare le sfide poste dalle migrazioni per la costruzione della società interculturale è quello dei servizi all'infanzia e per la cura della maternità e della genitorialità rivolti alla popolazione straniera. L'aumento dei nuovi nati da genitori stranieri, la crescente presenza di bambini stranieri negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia, ma anche la delicatezza della fase che i nuclei stranieri attraversano quando hanno figli piccoli, richiama ad un'attenzione particolare verso l'analisi dei loro bisogni e le corrette risposte operative (Simoni, 2007).

Il supporto ricercato nelle scuole per l'infanzia da parte delle famiglie italiane è valido anche come sostegno per le famiglie straniere presenti sul territorio, soprattutto in relazione alla mancanza di una rete parentale informale vicina che provveda alle esigenze organizzative ed educative dei figli. Le scuole dell'infanzia rappresentano dunque, in assoluto, una sorta di "primo avamposto sociale", largamente utilizzato dalle famiglie straniere, che incontra la nuova utenza sul territorio e ne recepisce le preoccupazioni e le resistenze. Esse sono anche i luoghi in cui la popolazione straniera incontra le regole implicite della società e della cultura italiana, suscitando talvolta conflitti, incomprensioni, indifferenza nella cittadinanza autoctona. Gli operatori di questi servizi stanno costruendo gradualmente una "immagine del bambino straniero" sulla scorta delle esperienze in corso, incluse le fasi di allarme per l'eccessiva concentrazione dell'utenza straniera o per l'inadeguatezza della preparazione interculturale che molti avvertono nel lavoro quotidiano. Sono colpite da queste

emergenze soprattutto le aree a maggiore dinamicità dei flussi in entrata come le grandi metropoli (e segnatamente i quartieri “eticizzati”), le zone agricole che richiamano flussi stagionali e le province di transito. La reazione più comune in casi di “eccesso di multietnicità” è la preoccupazione di ricostruire un ambiente sereno e accogliente per tutti, e di fare in modo che i bambini stranieri possano seguire le attività e i ritmi di apprendimento dei compagni italiani. Ciò tuttavia porta sovente a eludere la diversità e a privilegiare piuttosto gli aspetti di comunanza senza prendere in considerazione in modo consapevole le implicazioni profonde, e quindi i nodi antropologici, che pone la presenza di bambini stranieri: i modelli di *maternage*, i rapporti con le figure adulte, le relazioni di genere, i ritmi e le scelte alimentari, le norme igieniche, le attenzioni verso l’universo simbolico di ciascuna cultura, le pratiche di autonomizzazione e così via (Belotti, 2009).

Oggi più che mai necessitiamo di trovare nuove soluzioni ed approcci per rispondere alle esigenze pressanti della cura e del confronto interculturale. Ed i servizi per la prima infanzia possono diventare risorsa fondamentale: sono necessari “processi di condivisione”, anche tra portatori di culture differenti, delle responsabilità e delle preoccupazioni educative rivolte al bambino, che possono aiutare ad affrontare proficuamente il senso di disorientamento e di perdita che i genitori immigrati si trovano a vivere. Da un lato, quindi, si cominciano a moltiplicare a livello locale le esperienze di narrazione delle biografie migratorie (a cura delle mamme straniere), per aiutare la comunità ricevente a conoscere più approfonditamente i percorsi svolti dai migranti, evitando pregiudizi e alimentando il dialogo concreto, così come si ampliano le offerte di coinvolgimento delle mamme straniere nelle azioni educative svolte dalle scuole in orario extracurricolare (momenti di apprendimento della lingua italiana, di scambio tra donne di diversa provenienza, di autoformazione e socializzazione guidata). Anche a livello di assistenza alla maternità e all’accudimento dei figli piccoli, si rafforza il tentativo, svolto dagli operatori sanitari nell’ambito dei reparti di ginecologia e neonatologia e nei consultori pubblici, di formarsi a una nuova “sensibilità interculturale”, riflettendo sulle pratiche di assistenza abituali e sull’etnocentrismo implicito, per imparare a negoziare con l’utente straniero le regole dell’educazione infantile. Questo atteggiamento di apertura verso l’Altro, inoltre, conferisce talvolta la

possibilità ai migranti di criticare le pratiche in uso nella cultura italiana, alla luce delle loro rappresentazioni dell'infanzia e della scuola (Censis, 2008).

L'interculturalità nella cura dell'infanzia e della genitorialità non può essere intesa né come convivenza nella separazione (ciascuno a modo suo) né come sintesi forzata della diversità verso un'utopica comunità di simili (tutti allo stesso modo). Accompagnare il percorso verso una società interculturale presuppone la disponibilità a cogliere l'altro al di là dell'apparenza, a rompere gli schemi, i condizionamenti, i pregiudizi, ad apprezzare la diversità nell'individuo e nelle sue appartenenze, come stimolo concreto a riflettere sulle radici più profonde della nostra collettività, e a rinforzarci sul piano cognitivo, affettivo, relazionale.

### ***2.3 Implementare, integrare e sostenere la via delle buone politiche***

Dalle analisi e dalle ricerche presentate in questo capitolo, emergono con chiarezza gli indirizzi e gli obiettivi che l'Unione Europea e l'Italia hanno deciso di perseguire nel campo delle politiche rivolte verso la famiglia e l'infanzia. Tutti i paesi dell'UE, con tempi e modalità diverse e politiche più o meno efficaci, hanno intrapreso con decisione la strada delle riforme volte alla conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro delle famiglie.

Gli strumenti attraverso i quali i vari paesi perseguono questi obiettivi si mostrano già oggi numerosi e consolidati: dai congedi di maternità, paternità e genitoriali ai servizi per l'infanzia, dalle nuove forme di cura alle politiche dei tempi ed aziendali.

In Europa, i congedi ed i servizi per l'infanzia sono ormai pratiche utilizzate da decenni che hanno già vissuto sperimentazioni e riforme importanti nel corso del tempo, tanto da diventare due tra i più importanti strumenti che i diversi paesi possono utilizzare (ed utilizzano) per conseguire l'obiettivo della conciliazione. Ma se per i congedi sembra ormai essersi realizzato quasi ovunque uno standard minimo di leggi dotate di buona qualità, nel caso dei servizi per l'infanzia si stenta ancora, a fronte di una buona qualità di servizio fornita, nel riuscire a fornire risposte soddisfacenti alle elevate quantità di domande di accudimento emergenti (sono stati comunque avviati

proprio per questo motivo dall'UE piani straordinari con l'obiettivo di aumentare e sostenere l'offerta dei servizi, recepiti con successo in molti paesi ma in altri, come l'Italia, i risultati fissati non sono ancora stati raggiunti).

Altro aspetto interessante da segnalare è il rinnovato interesse da parte degli stati europei nel tentare nuove sperimentazioni nel campo dei servizi per l'infanzia (dall'*assistante maternelle agréée* alla *Tagesmutter*). A queste si aggiungono tutte le direttive comunitarie, le leggi nazionali e le iniziative locali che hanno come oggetto le politiche dei tempi: si registra una diffusa azione di coordinamento e proposta volti alla conciliazione dei tempi di vita a quelli della città, per migliorare la vivibilità e la fruibilità dei propri ambienti di vita. Infine è da riportare come anche le aziende, principalmente quelle grandi ed efficienti, sembrano avere oggi assunto l'impegno della conciliazione attraverso una loro proposta di welfare aziendale offerta ai propri dipendenti (spesso grazie alle forti sollecitazioni dirette ed indirette, con incentivi e sgravi fiscali, provenienti dal Pubblico).

A fronte di ciò, dobbiamo però sottolineare che ogni strumento a disposizione dei vari paesi fa parte di un sistema integrato d'intervento: ogni strumento può e deve interagire con gli altri, al fine di facilitare e/o innescare processi virtuosi di innovazione e miglioramento delle condizioni socio-economiche della nostra società contemporanea. Le sperimentazioni sono dunque ormai diffuse in tutta Europa (con già alcuni casi di eccellenza quali i paesi scandinavi ed il Regno Unito) ed anche in Italia assistiamo a partire dagli anni duemila ad incoraggianti riforme legislative ed organizzative (anche se la strada verso l'eccellenza è ancora molto lunga).

Altro importante percorso è quello intrapreso dall'Unione Europea nella gestione del fenomeno immigrazione: direttive, raccomandazioni, progetti e finanziamenti sono messi a disposizione degli stati membri al fine di gestire al meglio questo fenomeno attraverso interventi volti all'integrazione, all'inclusione ed alla coesione sociale.

In questo contesto le politiche per l'infanzia (e quelle rivolte alla scuola in generale), rivestono un ruolo di fondamentale importanza per l'inserimento educativo e culturale dei minori immigrati (e delle loro famiglie). Sembra ormai assodato quanto sia importante pensare ed usare lo strumento della scuola come luogo di primo incontro e dialogo fra culture, come luogo di facilitazione linguistica e di inserimento all'interno di un nuovo contesto. A tal proposito la scuola gioca oggi una partita decisiva

nell'inserimento e nell'integrazione delle *seconde generazioni*: esse cominciano dalla scuola a vivere la nuova città, crescono con ritmi e abitudini più vicini a quelli dei ragazzi autoctoni, che a quelli dei loro conterranei quindi le scelte professionali e di formazione dei ragazzi di seconda generazione sono più definite ed ambiziose rispetto a quelle delle *prime generazioni*.

Non è dunque possibile catalogare la scuola, a partire da quella per l'infanzia, come semplice luogo di educazione didattica, perché oggi assume (e deve assumere) ruolo attivo e integratore della comunità tutta: essa deve essere punto di riferimento territoriale, luogo di incontro e di scambio fra culture differenti e spazio di innovazione e sperimentazione di nuovi approcci di inclusione e coesione sociale.

Tuttavia, bisogna purtroppo riportare che per ora, in questo delicato campo, non mancano i pericoli e le difficoltà: i fondi per sviluppare progetti e politiche sono sempre meno sufficienti e si registrano in alcuni stati (tra cui purtroppo l'Italia) spinte governative che paventano il rischio di invertire la rotta dell'inclusione e dell'intercultura, impostando nuovi approcci gestionali fondati sulla paura del diverso, lo scontro di civiltà e la cancellazione degli approcci interculturali.

In Europa, come in Italia, è molto vasto il campo delle politiche e delle pratiche rivolte al mondo dell'infanzia. Ci sembra dunque necessario, nella prossima fase di studio, cercare di restringere il fuoco d'indagine ad un livello territoriale più dettagliato per riuscire a proporre interventi efficaci per implementare, integrare e sostenere la via delle buone politiche.

### **3. Politiche per l'infanzia e sviluppo locale: la sfida dell'innovazione e delle buone pratiche**

Dopo aver analizzato ed esposto la realtà e la problematiche del nostro tempo, dopo aver raccolto e mostrato quali risposte ed azioni sono già in campo per la loro risoluzione e gestione, cercheremo ora di sviluppare riflessioni, idee e proposte operative per questo nostro campo di studi.

Nei due precedenti capitoli abbiamo utilizzato un approccio di ricerca ed analisi che ha avuto come cornice di riferimento l'Europa, dedicando, di volta in volta, approfondimenti sul contesto italiano. In questo terzo capitolo abbiamo deciso di dare maggiore spazio al nostro Paese, al fine di rendere più circoscritte ed efficaci analisi e proposte. Ciò non significa che non ci avvarremo, talvolta, di interessanti riferimenti e rimandi sovranazionali.

Le politiche per l'infanzia, alla luce di quanto finora esposto, rivestono oggi un ruolo chiave all'interno delle politiche sociali, sono dotate di un intrinseco potenziale innovativo e possono incidere su diversi aspetti della società: sul lavoro, sulle scelte delle famiglie, sulla demografia. Possono inoltre diventare vettore di integrazione per gli immigrati, creare una nuova cultura dell'infanzia e partecipare attivamente alla costruzione di nuovi modelli di vita sociale e culturale.

Consci di questo, abbiamo articolato il capitolo in una prima parte che cerca di mostrare come le politiche sociali (ed in particolare quelle per l'infanzia) possano giocare oggi un ruolo chiave per la creazione di un rinnovato modello di welfare, in cui acquista centralità il livello locale, la collaborazione tra pubblico, privato e terzo settore nell'erogazione dei servizi e la sostenibilità economica delle azioni. Diversi sono gli strumenti che si sono evoluti nel tempo, ma acquistano ora assoluta importanza i concetti di *governance*, sussidiarietà, integrazione ed innovazione.

Scopo di questa tesi è mostrare come le politiche sociali, ed in particolare quelle per l'infanzia, possano uscire dalla vecchia logica di azione riparatrice e diventare motore per lo sviluppo locale. A tal proposito abbiamo individuato alcuni elementi che muovono in tal senso e che possono essere raggiunti grazie ad una buona organizzazione ed implementazione di tali politiche.



Nella parte conclusiva del capitolo tracciamo infine una sintesi su cosa secondo noi oggi serve sviluppare e su cosa è secondo noi opportuno investire al fine di perseguire quel principio attraverso il quale le politiche per l'infanzia possono diventare fattore decisivo per lo sviluppo locale.

### ***3.1 Le politiche sociali: da azione riparatrice a investimento socio-economico***

Il nostro sistema di welfare (e più in generale la nostra società) è contraddistinto da una profonda frammentazione e da storiche differenziazioni territoriali che comportano profonde iniquità e disparità in tutto il Paese. Il suo assetto tradizionalmente assicurativo e rigidamente centralistico non ha permesso di rispondere adeguatamente ai bisogni di superamento delle disparità e delle disuguaglianze. Ma, negli ultimi anni, stanno nascendo in Italia nuovi approcci che cercano di sviluppare una visione politica che valorizzi l'importanza di programmi e misure disegnate a partire da un'attenta lettura della specificità dei territori, che sappiano coniugare insieme le diverse risorse professionali ed economiche presenti su di essi (sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione pubblica) cercando nuovi mezzi per raggiungere a livello locale un nuovo welfare dei servizi.

Dunque le politiche sociali e, di conseguenza, quelle per l'infanzia sono oggi al centro di una di una profonda ridefinizione, che ha per oggetto la dotazione territoriale dei servizi, la configurazione locale dei sistemi di protezione e di inclusione sociale: acquista centralità il territorio, il livello locale diventa primo interlocutore e terreno su cui gettare le fondamenta del cambiamento.

Alla base di questa attenzione crescente verso il welfare locale stanno due importanti acquisizioni teoriche, come proposte da Ranci nel suo paper *“Nuovi rischi sociali e governance locale. Problemi attuali e sfide per il futuro”*.

La prima acquisizione ci dice che, per lo Stato, *“il welfare è diventato un costo sociale, da comprimere quanto più possibile, da piegare a logiche politiche e consensuali di breve periodo, da trasferire su altri soggetti (siano esse le amministrazioni locali, la società civile, le famiglie)”*. Il motivo di questa acquisizione si trova nell'analisi del conflitto emergente tra l'immobilismo culturale ed operativo del

nostro sistema di welfare tradizionale (di impianto assicurativo e fondato su solidarietà estese su base nazionale) e le incalzanti dinamiche socio-economiche che caratterizzano la nostra società. Questo immobilismo genera cospicue problematiche quali la crescita del dualismo tra *insider* (i cittadini ancora inclusi nel sistema attuale di protezione sociale) ed *outsider* (chi resta senza protezione pubblica), la sfiducia popolare nei confronti delle istituzioni e del sistema di welfare, la crescita del senso di insicurezza nella popolazione maggiormente esposta ai nuovi fattori di rischio ma soprattutto la destrutturazione dei processi di integrazione sociale. Ecco dunque il bisogno per la classe politica nazionale di “scaricare” su qualcun altro gli oneri delle proprie responsabilità amministrative (Ranci, 2009).

La seconda acquisizione è conseguente alla prima: per rilanciare le politiche sociali bisogna riuscire a reinventare un nesso tra protezione sociale e sviluppo economico e produttivo. Come sostiene Ranci, *“il sistema di welfare va ridefinito considerandolo un investimento sociale e non un semplice costo. Si tratta cioè di assumere come obiettivo delle politiche sociali non solo la socializzazione dei rischi individuali, ma anche la rimozione degli ostacoli attuali allo sviluppo economico”*. Molti di questi ostacoli sono stati da noi più volte sottolineati nel corso di questo lavoro di tesi: squilibri demografici, precariato, tasso di attività femminile bassissimo, esclusione sociale dei migranti e via di questo passo. Ciò che di interessante l'autore propone, per superare queste problematiche, è di sovvertire le “italiche” logiche di intervento, improntate sull'emergenza e sul risultato da ottenere nel breve periodo: è necessario pensare ad un vero e proprio investimento, che ha dunque bisogno di ragionare sul medio-lungo periodo per consentire una equa analisi dei costi-benefici. Solo così *“passando ad una logica di investimento sociale, è chiaro che le politiche sociali sono chiamate, al pari di altre politiche pubbliche, ad identificare e produrre un dividendo sociale, un insieme di vantaggi che si proiettano sull'intero sistema sociale e produttivo, creando le premesse per una crescita maggiore e più equilibrata”* (Ranci, 2009).

Ma passare da una concezione welfaristica che individuava le politiche sociali come una sorta di azione riparatrice, ad una nuova logica volta a renderle motore trainante dello sviluppo locale, implica anche un nuovo nesso tra welfare e politiche urbane e pubbliche. Si pensi ad esempio al crescente squilibrio demografico che interessa gran parte dei territori urbani, compressi dall'invecchiamento della popolazione e dalla

contemporanea riduzione della natalità, ma anche dalle sempre più diffuse difficoltà inerenti la costituzione di nuove famiglie: queste dinamiche sono più accentuate laddove si manifesta la mancanza di servizi od azioni risoltrici. (Ranci, 2009).

La sfida che le politiche sociali si trovano oggi ad affrontare può diventare parte integrante di un processo di cambiamento che agisce alla radice dei problemi e delle iniquità, attivando processi di lotta alla povertà, al disagio ed all'iniquità sociale. Il fine è quello di mostrare, in una sorta di ottica neo-contrattualista, che migliorando le condizioni di vita dei cittadini, a partire dai ceti più in difficoltà, si possa creare una spirale virtuosa che aumenta il benessere della società nella sua interezza.

Le politiche per l'infanzia, nel loro piccolo, hanno in se forti cariche potenziali per lo sviluppo di un coeso contesto locale, agendo proprio laddove si gettano le basi per la costruzione della futura società.

### ***3.2 Perché investire nelle politiche per l'infanzia***

Le politiche per l'infanzia rappresentano, come abbiamo visto, un decisivo strumento a nostra disposizione al fine di perseguire importanti obiettivi di carattere sociale, culturale ed economico. Esse agiscono e possono agire in maniera trasversale per il conseguimento di diversi obiettivi che vanno, ad esempio, dall'aumento del tasso di attività femminile alla creazione di nuovi posti di lavoro nel campo dei servizi, dall'aumento demografico a quello dei redditi, possono facilitare l'integrazione dei migranti e/o sviluppare una nuova politica per l'infanzia.

Ciascuno di questi obiettivi (e la metodologia attraverso cui perseguirli) non è riducibile ad una semplice monade, ma è piuttosto parte attiva ed indivisibile di una sorta di "movimento circolare". Questo "circolo" potrebbe diventare secondo noi virtuoso nel momento in cui tutti gli obiettivi convergessero in un nuovo modello solidale di società. Proviamo ad esempio a pensare cosa accadrebbe se innescassimo questo circolo virtuoso aumentando i tassi di lavoro femminile (ovviamente in un modello ideale ipotetico): più lavoro femminile significa aumento dei redditi delle famiglie ma anche meno tempo per le madri per accudire i figli, dunque defamilizzazione e nuova richiesta di servizi; ma nuova richiesta di servizi significa anche nuovi posti di lavoro nel settore dei servizi; nuovi posti di lavoro significa

aumento dell'occupazione e della ricchezza per la società; come l'aumento della ricchezza e il supporto dei servizi di cura possono consentire una probabile spinta all'aumento demografico.

Uno frai mezzi a nostra disposizione attraverso cui innescare questo circolo, è certamente rappresentato dalle politiche di conciliazione. Ma, come sappiamo, nonostante le leggi e le sperimentazioni in atto nel nostro Paese, la conciliazione è ancora oggi un grosso problema per le famiglie *dual earner*.

In questo quadro socio-economico, altre due questioni appaiono di rilevante importanza per il benessere della nostra società: le politiche verso i migranti e quelle che muovono verso una nuova cultura dell'infanzia. Provando a guardare i fenomeni in un ottica locale (dove i bambini, le famiglie e le comunità si possono incontrare), i migranti possono trovare nei servizi per l'infanzia un primo luogo aperto d'incontro, come i bambini un primo spazio di crescita ed inserimento nel nuovo contesto sociale ed educativo. Tutto può partire proprio da là. Come anche lo sviluppo di una nuova cultura dell'infanzia, aperta e solidale, che metta al centro la stipulazione di nuovo patto tra le generazioni. Le politiche e servizi per l'infanzia, possono dunque arricchire questo positivo processo di cambiamento socio-economico attraverso lo sviluppo di nuove prassi e pratiche di inclusione e dialogo, attraverso l'aiuto di esperti e tecnici competenti, attraverso la scuola e le istituzioni, per sviluppare un nuovo modello culturale aperto al cambiamento ed alla coesione.

Qui a seguire, proponiamo quelli che secondo noi costituiscono gli elementi fondamentali di questo circolo virtuoso, su cui le politiche per l'infanzia possono giocare un ruolo decisivo per il loro sviluppo ed implementazione.

### ***3.2.1 Il lavoro femminile: aumento del tasso di attività, di rientro a lavoro e del reddito familiare***

Un primo elemento importante su cui riflettere, è che le politiche per l'infanzia possono facilitare e modificare, in paesi come il nostro (soprattutto al Sud), modelli occupazionali e lavorativi storicamente sbilanciati verso la figura del *male breadwinner*. Cambiare la divisione di genere del lavoro all'interno della famiglia è una operazione molto desiderabile (e molto desiderata dalle dirette interessate, le donne) ma anche lenta

e difficile. In larga misura, questa operazione rappresenta l'altra faccia della medaglia rispetto al cambiamento della divisione di genere del lavoro al di fuori della famiglia: le due sfere sono collegate in modo molto stretto. Per cambiare il comportamento degli uomini occorrono misure "mirate", capaci di incidere su norme, interessi, abitudini consolidate. Ma la sfida è innanzitutto culturale: presuppone cioè una presa di coscienza (soprattutto da parte maschile) che l'asimmetria nei rapporti fra i generi c'è, che essa ha effetti negativi sul piano economico e demografico: se anche la donna guadagna, la famiglie hanno maggiore capacità di consumo, di risparmio di investimento. Con un secondo impiego in famiglia diminuisce anche il rischio di povertà e vulnerabilità rispetto a eventi ed imprevisti: non solo per le maggiori entrate, ma anche per la maggiore sicurezza collegata a un doppio aggancio al mercato del lavoro (più conoscenze, più relazioni sociali, più tutele). Più sicurezza significa anche maggiore disponibilità ad assumere rischi, a scommettere sul futuro, ad accettare flessibilità e cambiamenti. L'occupazione femminile favorisce così il dinamismo dell'economia e della società.

Le politiche per l'infanzia possono (e devono) anche intervenire all'interno di schemi mirati per il ritorno al lavoro delle mamme. Per necessità o per scelta, dopo la nascita di un figlio molte donne non rientrano nel mercato del lavoro. Ciò tende a succedere soprattutto nel caso di madri senza occupazione stabile, che non possono semplicemente riprendere il lavoro che facevano prima e dovrebbero cercarsi un nuovo impiego. Ma qualche difficoltà c'è per tutte le donne, anche quelle che hanno un contratto a tempo indeterminato. La nascita di un figlio e la sospensione temporanea dell'attività lavorativa tendono ad avere un effetto di scoraggiamento: un po' per i dilemmi di conciliazione, un po' per la perdita di contatti, il calo di motivazione, la prospettiva di dover ricominciare da capo e magari subire penalizzazioni, la necessità di acquisire nuove competenze e così via. La sensibilità nei confronti di questi problemi è aumentata negli ultimi anni e molti paesi europei hanno introdotto politiche mirate, volte a sostenere la cosiddetta "reintegrazione" di quelle madri che dopo la nascita dei figli perdono l'ancoraggio al mercato del lavoro. Guardando all'esperienza dei paesi anglosassoni, di quelli scandinavi o anche di un paese a noi vicino come la Francia, fare largo alle donne conviene. Nel mercato del lavoro e nel sistema economico in generale si creano una serie di circoli virtuosi che generano più crescita e più benessere. Gli

effetti dei vari “moltiplicatori” connessi al lavoro delle donne sono tanto più ampi quanto più estesa è la platea di donne che ancora non lavorano e che possono dunque essere valorizzate da un dato sistema-paese per attivare, appunto, il volano dei servizi, quello dei consumi, quello della performance finanziaria e aziendale, quello dei talenti. L’Italia si trova oggi in questa situazione. La platea di donne da valorizzare (quelle che non lavorano) è più della metà di tutte le donne in età da lavoro: sotto questo profilo il nostro mezzogiorno può essere considerato una vera e propria miniera di capitale umano inutilizzato (Ferrera, 2008).

Ma nel nostro Paese le ultime riforme scolastiche, che riducono il tempo pieno nella scuola primaria e dell’infanzia, non prefigurano scenari incoraggianti per l’occupazione femminile. *“Se gli orari scolastici hanno un legame con l’occupazione femminile, quelli relativi alla scuola dell’infanzia possono essere particolarmente importanti”*, affermano Paola Profeta ed Alessandra Casarico. Le due studiose sostengono che è molto più difficile per le madri italiane, rispetto a quelle europee, rientrare al lavoro dopo la maternità, per una serie di elementi che sottolineano accuratamente quali la struttura del mercato del lavoro e la cultura della società e delle imprese. Ma anche le istituzioni hanno la loro responsabilità, la carenza di servizi per la prima infanzia in primo luogo: in Italia la spesa per l’infanzia per la fascia di età tra 0 e 3 anni è pari solo allo 0,1 per cento del Pil, contro lo 0,5 per cento della Francia e lo 0,8 per cento della Svezia, con tassi di copertura pari al 6,3 per cento dei bambini, contro il 28 per cento della Francia e il 39,5 per cento della Svezia. Il tempo pieno per tutti nella scuola pubblica materna e primaria è, in questo contesto, una delle poche misure istituzionali a favore delle mamme lavoratrici. Esso dovrebbe essere potenziato, in particolare al Sud, invece che ridotto, se non vogliamo contribuire alla riduzione dei tassi di occupazione femminile, in particolare delle madri, già così bassi (Profeta; Casarico, 2009).

Occorrono dunque riforme per l’economia italiana, per la quale è assolutamente tempo di donne: tempo di più donne occupate, di più famiglie con due percettori di reddito, di più talenti femminili scoperti e valorizzati. L’aumento della partecipazione femminile deve diventare le priorità numero uno della nostra politica economica e sociale: consapevoli delle inevitabili ombre che potranno emergere nel breve o medio periodo, ma fiduciosi nei robusti effetti di stimolo e dinamizzazione che le donne

possono generare a vantaggio del sistema economico e più in generale del modello sociale italiano.

### 3.2.2 *L'aumento della natalità*

Nel nostro Paese, caratterizzato ormai da tempo da un persistente declino della fecondità (parzialmente compensato dalla popolazione immigrata), le politiche per l'infanzia rappresentano un decisivo supporto dato alle famiglie per rendere meno difficile la scelta di avere figli, attraverso sostegni economici, congedi lavorativi e supporto nell'accudimento. Tuttavia è utile riflettere razionalmente sugli impatti che potrebbe avere l'aumento dell'attività femminile sulla scelta di avere figli, in una società in evoluzione come la nostra che però si è tradizionalmente fondata sulla figura del *male breadwinner*. Detto dunque che sia auspicabile l'aumento del tasso di attività femminile, per motivazioni culturali ed economiche, non abbiamo ancora mostrato quali possano essere le implicazioni demografiche di questo approccio. Spontaneamente potremmo dire che promuovendo l'occupazione femminile aggraviamo in realtà il problema, perché viene tolto ulteriore tempo all'accudimento dei figli. La teoria economica ha tradizionalmente sostenuto questa tesi, cioè che ci fosse un *trade off* e propensione ad avere figli da parte delle donne qualora fossero inoccupate. E fino agli anni Settanta-Ottanta i dati statistici hanno confermato la teoria. I paesi con tassi di partecipazione femminile più elevata (per esempio quelli scandinavi) registravano tassi di fecondità più bassi rispetto ai paesi con tassi di partecipazione meno elevati (per esempio quelli mediterranei). Nel 1975 in Svezia lavoravano già più di sei donne su dieci e il tasso di fecondità era pari a 1,6 figli per donna. In Italia lavoravano poco più di tre donne su dieci e il tasso di fecondità era pari a 2,3. Nel corso degli ultimi venticinque anni la situazione è tuttavia rapidamente cambiata: i tassi di fecondità hanno tenuto o sono addirittura aumentati nei paesi dove molte donne lavorano, mentre sono drasticamente calati nei paesi dove molte donne stanno a casa. Nel 1995 in Svezia il tasso di fecondità era sempre pari a 1,6 mentre in Italia era sceso a 1,2. Queste indicazioni empiriche hanno suggerito di riconsiderare il nesso fra partecipazione lavorativa e propensione ad avere figli (Ferrera, 2008).

La risposta a quali condizioni l'occupazione femminile favorisce o almeno non ostacola la propensione ad avere figli va quindi cercata soprattutto nelle politiche per l'infanzia e nella "conciliazione" dunque nelle politiche pubbliche, nelle pratiche sociali, nelle aperture mentali e culturali che in una data società consentono a donne e uomini di conciliare, appunto, i propri progetti e le proprie responsabilità lavorative con i progetti e le responsabilità familiari.

Il calo della natalità dovrebbe dunque stare al centro dell'agenda politica italiana ed essere trattato come una vera e propria emergenza nazionale: il tema della natalità e del suo calo drammatico (che in un certo senso può essere considerato come la madre di tutti i problemi) resta ancora molto sfocato nel dibattito pubblico e sistematicamente trascurato quando si tratta di decidere su quali politiche investire, su dove destinare le risorse del bilancio pubblico. E' uno dei tratti di quella sindrome che Chiara Saraceno (2003) ha definito come "familismo ambiguo": nel nostro paese esiste una cultura politica e sociale che mette la famiglia al centro della società ma a questa cultura politica e sociale non corrisponde un welfare state che la sostenga nello svolgimento delle sue funzioni e che eviti di delegare ad essa la risposta ai molti bisogni che in altri paesi sono al centro della politica sociale.

### ***3.2.3 La defamilizzazione: più servizi, più posti di lavoro***

Ma sostenere le famiglie in difficoltà con un'ideale offerta di politiche e servizi (che possono anche portare le donne a lavoro e metterle in condizioni di scegliere di avere figli), significa anche innescare nella nostra società un serio processo di defamilizzazione, cioè spostare il peso delle responsabilità di welfare che ricade sulle famiglie (che può essere ad esempio misurato considerando il tempo riservato ai lavori domestici non remunerati) attraverso la fornitura di servizi pubblici e/o privati. Defamilizzazione significa anche, di conseguenza, aumento dei servizi per le famiglie e dunque la nascita di nuovi posti di lavoro in questo settore.

Quello che emerge subito dagli studi di Esping Andersen (2000), relativamente ai servizi da fornire alle famiglie, è che l'inattività dello Stato non assicura il successo dei mercati. Gli alti costi del lavoro possono rendere i servizi privati proibitivamente cari per la maggioranza delle famiglie, ma per escludere dal consumo la popolazione a basso



reddito sono sufficienti costi del lavoro anche solo moderati: ad esempio nel caso degli asili nido (privati o semi-privati), il loro costo è solitamente molto alto in Europa. Ad esempio in Italia, per pagare un posto per un anno, è necessario il 20%, o forse più, del reddito medio delle famiglie a due carriere, in Olanda e Francia il 14%, in Germania il 12%. E' ovvio che, in Italia, Regno Unito, Olanda e Germania, la maggioranza delle famiglie sarà esclusa dal mercato. Naturalmente, se i trasferimenti dello stato sociale compensano in modo significativo le spese private, l'onere che ricade sulle famiglie si riduce (Esping Andersen, 2000).

La famiglia contribuisce dunque in modo decisivo alla produzione di welfare, ma la sua azione è strettamente correlata a quella dello Stato: quante più responsabilità di cura quest'ultimo assume, tanto minore è il suo familismo. Bisogna poi tenere ben presente che questo tipo di relazione di scambio lineare, per il rapporto famiglia-mercato, non vale: i mercati non sono in grado di sostituire automaticamente né la produzione di servizi dello Stato né quella della famiglia. Non è difficile identificare ciò che inceppa il meccanismo: è il prezzo relativo dei servizi privati. A facilitare l'accesso delle famiglie ai servizi privati potrebbero essere i sussidi pubblici, ma è raro che il loro livello sia abbastanza alto. Paradossalmente in Europa (ed in Italia), gli assegni familiari tendono ad essere particolarmente bassi proprio nei paesi in cui sembrerebbero più necessari (Esping Andersen, 2000). Se i lavoratori dei servizi (assistenti domiciliari, baby sitter) ricevono o il salario minimo o paghe ancora più basse, le famiglie trovano sul mercato prezzi accessibili (sempre che non siano anch'esse a bassi salari). A queste condizioni, si può realizzare un buon grado di defamilizzazione, anche promuovendo la sostituzione del mercato (ma questa soluzione esclude ancora dalla defamilizzazione le famiglie a basso reddito, creando nuove disuguaglianze).

L'aumento del numero di servizi, supportati dal pubblico, può dunque agire in due direzioni, aiutare la defamilizzazione e, sempre in un ottica di circolo virtuoso, può consentire appunto il proliferare delle famiglie *dual earner*. Esse consumano molti più servizi delle famiglie monoreddito: perché non ne possono fare a meno, vista la minore quantità di tempo a disposizione. Secondo alcune stime, ogni 100 donne che entrano nel mercato del lavoro si possono creare fino a 15 posti aggiuntivi nel settore dei servizi: assistenza all'infanzia e agli anziani, prestazioni per i vari bisogni domestici, ricreazione, ristorazione e così via. Sappiamo che nelle società postindustriali le

maggiori prospettive di incremento occupazionale si concentrano proprio nei servizi. Grazie alla globalizzazione molti servizi alle imprese possono tuttavia essere trasferiti in paesi lontani, dove il lavoro costa meno. I servizi alle famiglie hanno invece il grande vantaggio che devono essere prodotti vicino a chi li consuma. I 15 posti aggiuntivi, per ogni 100 donne occupate resterebbero, per esempio, tutti in Italia (ad esempio tutti nelle aree in cui sono alti i tassi di disoccupazione, come al Sud). Dalle statistiche risulta che l'Italia ha un forte deficit di occupati proprio nel settore dei servizi alle famiglie: circa il 20% in meno rispetto a paesi come il Regno Unito, l'Olanda e la Danimarca (Ferrera, 2008).

Il nostro Paese è come intrappolato in un circolo vizioso: la scarsità dei servizi è collegata alla bassa partecipazione lavorativa delle donne, che a sua volta è collegata alla scarsità di servizi. Bisogna spezzare questo circolo attraverso politiche ed interventi mirati ed integrati, volti alla defamilizzazione, al fine di poterne sfruttare tutti i suoi "moltiplicatori" economici e sociali.

### ***3.2.4 Pari opportunità e dignità per tutti i bambini***

Il contesto socio-economico all'interno del quale un bambino cresce può condizionare in modo significativo la gamma e il tipo di opportunità di cui esso disporrà: i bambini che vivono in famiglie povere e che non frequentano l'asilo sono quelli maggiormente esposti al rischio di "restare indietro". E' vero che eventuali deficit o ritardi che si verificano nella prima infanzia possono essere recuperati successivamente, ma il recupero non può essere dato per scontato e spesso richiede esperienze compensative e azioni mirate. E' da notare che i bambini che crescono in un contesto familiare povero rischiano di risentirne non solo dal punto di vista cognitivo, ma anche da quello sociale e comportamentale: bambini poveri, che diventano lavoratori poveri, che diventano pensionati poveri: un destino tragico a livello individuale, un sinistro circolo vizioso a livello collettivo. Cominciare bene è dunque importante per tutti i bambini, ma lo è soprattutto per quelli che nascono in famiglie svantaggiate (che oggi, troppo spesso, corrispondono alle famiglie immigrate).

La strada maestra per questa politica di prevenzione e promozione sociale non può che partire da servizi per l'infanzia di buona qualità (a cominciare dai nidi). E' questo il

primo “mattoncino” che bisogna posare per costruire un nuovo welfare. Solo la disponibilità e l’accessibilità di buoni asili fornisce ai bambini l’opportunità di poter uscire dalla situazione di svantaggio originario nella quale è accaduto loro di nascere.

Oggi, in Europa, la percentuale di minori che crescono in condizioni di disagio economico è non solo molto elevata, ma anche in aumento rispetto al passato: il 19% dei giovani europei sotto i 18 anni vive in una famiglia “a rischio di povertà”. In Italia la percentuale di minori a rischio di povertà è più alta della media europea: quasi il 25%. Le ricerche segnalano anche che la povertà minorile è caratterizzata nel nostro paese da almeno tre aggravanti: è più intensa rispetto agli altri paesi (la distanza che separa i bambini poveri da quelli non poveri è in media più ampia); è più persistente (la povertà minorile non è una condizione passeggera, ma dura a lungo, è una “trappola” da cui è difficile uscire); le politiche redistributive sono assai poco efficaci nel contrastare la povertà minorile (la quota di bambini che riesce a portarsi al di sopra della soglia di povertà grazie ai trasferimenti monetari dello Stato, per esempio gli assegni al nucleo familiare, è più bassa di quella rilevabile in altri paesi UE). In tutti i paesi il rischio di essere poveri colpisce i minori soprattutto se vivono in famiglie numerose, in famiglie con un solo reddito (madri sole o famiglie in cui la madre non lavora), con redditi precari e da trasferimento. L’incidenza della povertà è anche molto elevata fra i bambini delle famiglie di immigrati: ed è quasi superfluo sottolineare che per questi bambini la frequenza dell’asilo gioca un ruolo importantissimo non solo sul fronte dello sviluppo cognitivo ed emotivo, ma anche su quello dell’integrazione sociale e dell’apprendimento linguistico (Brandolini; Saraceno, 2007).

Nel corso degli anni Novanta, in molti paesi europei la povertà fra i minori è cresciuta di due o tre punti percentuali (2,6 in Italia). Si tratta di quei paesi dell’Europa continentale e mediterranea (eccettuata in parte la Francia): il welfare è ancora prevalentemente disegnato per subsidiare ex post il non lavoro piuttosto che per promuovere ex ante le opportunità dei più giovani e dei più deboli. In questo panorama piuttosto desolante spicca un’eccezione: la Scandinavia. Là il rischio di povertà fra i minori è circa la metà della media europea (sotto il 10%) ed è rimasto stabile nell’ultimo decennio. La situazione scandinava è il frutto di un mix di politiche sociali che da decenni ha consolidato una efficace rete di sicurezza universalistica per tutta la

popolazione e di alti livelli di occupazione femminile, che hanno fortemente diminuito la vulnerabilità delle famiglie con figli (Brandolini; Saraceno, 2007).

I servizi per l'infanzia e in particolare per la prima infanzia (in prevalenza pubblici) sono un tassello molto importante di questa rete di sicurezza. Servirebbe dunque, anche per il nostro Paese, un deciso approccio integrato di intervento, che miri a colpire fin dalla più tenera età i rischi di povertà ed esclusione sociale. Tra queste azioni rientrano a pieno titolo quelle rivolte ai minori immigrati, i quali rappresentano oggi in Europa e nel nostro Paese la categoria più a rischio.

### ***3.2.5 Una nuova cultura dell'infanzia: il patto tra le generazioni***

Lentamente superata la visione adulto-centrica della società, ci troviamo oggi a vivere una fase nuova per la cultura dell'infanzia. Nasce il bisogno di lanciare nuove sfide che riguardano, su tutte, la crescita di un nuovo rapporto generazionale tra bambino ed adulto.

Il rapporto tra le generazioni ha in sé un carattere dinamico, in quanto si caratterizza come un incontro e un confronto tra bisogni in continua evoluzione, possiede un carattere dialettico intragenerazionale ed intergenerazionale ed in questo duplice confronto si costruiscono le biografie e le identità dei diversi soggetti coinvolti nelle relazioni. Attraverso di esso si genera il tessuto sociale, culturale, educativo, economico, politico di una determinata comunità.

Affermare un nuovo principio di solidarietà tra le generazioni significa fare in modo che esse si incontrino e si arricchiscano reciprocamente. Parlare di *patto tra le generazioni* significa dunque assumere e promuovere una precisa prospettiva culturale, ossia un modo specifico di leggere il rapporto tra vita sociale e crescita delle persone. Tale prospettiva intende accrescere la consapevolezza delle trasformazioni in atto, promuovere un maggiore riconoscimento tra generazioni diverse, attivare scambi, confronti, accordi orientati alla condivisione e alla cura reciproca. Il cambiamento a cui tendere è rappresentato dalla promozione di una mentalità e di una prassi capaci di prendersi cura delle nuove generazioni e di riconoscere l'apporto di ogni generazione al bene di tutti (Pati, 2009).

Nel vasto campo del rapporto tra le generazioni sta acquisendo una crescente importanza, come già precedentemente accennato, il tema dell'educazione. Per questa ragione appare importante dedicare a esso una particolare attenzione.

Non solo nel nostro Paese, è in atto una trasformazione culturale e sociale che va ridefinendo le forme del convivere e del comunicare, la costruzione dell'identità, la gerarchia di ciò che è ritenuto importante e indispensabile nella relazione con le nuove generazioni e che va delineando nuovi modelli di adulti educatori. Sta crescendo la convinzione che, in uno scenario socio-culturale in cui interagiscono gli effetti della frammentazione degli spazi e dei tempi della quotidianità, della pluralità dei valori di riferimento, della cultura narcisistica, della trasformazione delle funzioni delle istituzioni deputate alla cura del sé, l'azione educativa sia sempre più difficile e anch'essa richieda, perciò, un patto esplicito che coinvolga sia le generazioni adulte sia le nuove (Pati, 2009).

La prospettiva di costruire un *patto educativo* può avere una sua funzione positiva se concepita non come semplice atto formale, ma come una direzione di lavoro, come tema generatore di nuove attenzioni e di nuovi comportamenti. Per contrastare il rischio di delegare la costruzione dell'identità delle persone al flusso delle dinamiche sociali, la formula del patto educativo intende: riconsegnare agli adulti la consapevolezza della centralità dell'impegno verso l'educazione dei bambini e dei ragazzi; rendere le nuove generazioni non solo destinatarie ma co-protagoniste dell'azione educativa e della costruzione di una nuova cultura pedagogica; richiamare l'impegno dell'educazione come fatto che non riguarda solo alcuni attori sociali, ma la comunità nel suo insieme (Freire, 2002).

Come la ricerca di un patto tra le generazioni si basa su alcuni assunti, analogamente la sua declinazione specifica nella forma del patto educativo si basa su alcune consapevolezze: riconoscere l'educazione come impresa comune (l'impegno educativo non può essere assolto nella sua completezza da un solo soggetto, richiede invece il concorso di una pluralità di attori); affrontare le trasformazioni (la generazione adulta, in certo qual modo, è in una situazione di passaggio, dove la funzione educativa non è più un fatto implicito alla condizione adulta ma si richiede che sia assunta con nuova consapevolezza perché l'impegno educativo degli adulti non può più essere semplicemente esercitato, chiede di essere scelto); costruire responsabilmente nuovi

approcci educativi (ridisegnare alcune caratteristiche del rapporto educativo, superando approcci dominanti, permissivistici, e potenziando invece la logica della distinzione dei ruoli nella parità della dignità); fare i conti con le criticità (parlare di patto significa permettere anche di condividere le ansie, le preoccupazioni, gli insuccessi, le difese educative; consentire di imparare dalle proprie e altrui fatiche) (Pietropolli Charmet, 2000).

Nella prospettiva del patto intergenerazionale, al centro stanno naturalmente i bambini e i ragazzi, che non sono solo destinatari del patto, bensì protagonisti a pieno titolo. In rapporto a questa centralità, usando l'immagine dei cerchi concentrici, partendo dal cerchio più interno, si può mettere in evidenza come il discorso sul patto chiami in causa diversi soggetti. Essi hanno naturalmente ruoli e funzioni diverse, ma è necessario che tutti si assumano la loro parte di responsabilità per costruire una reale comunità educante. Tali soggetti possono essere, senza entrare nei dettagli delle loro potenzialità e dei loro compiti: la famiglia; i nonni; le reti parentali; i luoghi intergenerazionali di formazione, aggregazione, svago (a fianco alla scuola occorre riconoscere la funzione socializzante ed educativa ricoperta dalle associazioni sportive, parrocchie, centri educativi, ludoteche); il vicinato; la rete territoriale (anche la rete tra le istituzioni, i servizi, le associazioni, i singoli cittadini (intreccio di rapporti che concorre a definire il funzionamento e l'identità di un determinato territorio) rappresenta contemporaneamente una risorsa e un possibile campo di lavoro del patto tra le generazioni) (Belotti, 2009).

### ***3.3 Strumenti, indirizzi e proposte per un'innovazione***

Se gli obiettivi di cui abbiamo discusso fossero raggiunti, la nostra società farebbe probabilmente un grande ed importante passo avanti di ordine sociale, culturale ed economico. Ma per ottenere questo è necessario fare i conti con gli strumenti a nostra disposizione e con quelli futuribili. E' necessario avere chiari gli attuali modelli, i *trend*, le realtà e le proposte in campo ed in divenire per realizzare quanto esposto.

Come abbiamo visto, esiste già la coscienza da parte della UE e del nostro Paese che esista oggi un *gap* socio-economico da colmare all'interno delle varie pieghe della

nostra società. Questo è confermato dalla numerose leggi ed azioni proposte e sviluppate dai vari livelli di governo comunitario, nazionale e locale (dai congedi parentali, ai servizi per l'infanzia, dalle politiche di inserimento dei migranti a quelle degli orari) ma esse, anche a causa di sistemi burocratici lenti e macchinosi (Italia *in primis*), risultano ancora insufficienti a colmare questo *gap*. Serve dunque agire attraverso interventi sostanziali e strutturali: sperimentando nuovi modelli decisionali, organizzativi e di governo che possano al meglio soddisfare le nuove esigenze di flessibilità e operatività, servono nuove prassi per compiere una decisa integrazione dei servizi. Ma l'innovazione, per essere realizzabile, ha bisogno di essere economicamente sostenibile, dunque abbiamo bisogno di capire, attraverso alcune valutazioni socio-economiche, quale strada intraprendere.

Infine, avendo più volte sottolineato l'importanza e la centralità nell'agenda politica odierna del fenomeno immigrazione, collegato a meccanismi di inclusione e coesione sociale, abbiamo deciso di dedicare un adeguato spazio di riflessione per evidenziare come l'innovazione socio-culturale possa passare solo attraverso una rinnovata centralità data alla scuola, punto di incontro fondamentale per avviare il dialogo fra le culture e l'educazione alla cittadinanza.

### ***3.3.1 Una nuova governance locale***

Il nostro Paese (ed il nostro welfare) è stato caratterizzato per decenni da un sostanziale immobilismo e da forme di scambio, basate su logiche di accomodamento, in cui i partiti politici avevano spesso rappresentato l'anello di tramite fra imprese private, organizzazioni di terzo settore ed istituzioni. Gli anni Novanta hanno rappresentato invece un forte periodo di effervescenza e di innovazione sotto il profilo delle modalità di interazione fra politica, società civile ed istituzioni che vanno verso un nuovo modello di welfare locale. Cambia il ruolo dei partiti, indebolito dall'esperienza di tangentopoli e dalla più generale crisi di legittimità che ricadeva sulla loro azione, e nascono con forza nuovi profili, caratterizzati da una conoscenza specifica delle tematiche trattate e da una appartenenza politica spesso di "area". Tali mutamenti hanno influito e concorso a spiegare anche i contemporanei mutamenti nella dirigenza pubblica, più orientata che in precedenza ad avere un ruolo attivo nei processi di

interazione fra i differenti attori locali. Il terzo settore ha attraversato contemporaneamente un processo di irrobustimento complessivo in molte sue componenti, con un aumento in termini numerici, così come in capacità di azione collettiva (Pavolini, 2003). Si passa dunque in Italia da una politica pubblica incentrata sul ruolo dirigistico del *government* ad una nuova stagione che ha al centro la *governance*, sempre più locale. Tale insieme di condizioni porta potenzialmente in sé la capacità di promuovere cambiamenti, anche profondi, negli assetti e nelle modalità di regolazione dei welfare locali.

Questa importanza acquisita dal welfare locale sollecita dunque lo sviluppo di una *governance* delle politiche sociali fondata sul coinvolgimento nei processi decisionali degli attori privati e da quelli del terzo settore. Il “mercato sociale” prende dunque forma nelle miscele tra l’azione dello Stato, del mercato e del terzo settore: si parla in proposito di welfare mix per indicare appunto le diverse possibili combinazioni di questi tre settori. Questi mix rappresentano, la formula su cui investono gran parte delle ricerche e della modellistica sul dopo welfare tradizionale (centralista). E’ una formula capace di rispondere allo stesso tempo a tre esigenze importanti: anzitutto essa può contrastare gli effetti del monopolio statale nella erogazione dei servizi sociali, pur senza un’abdicazione da parte dello stato della sua responsabilità in materia di equità distributiva; in secondo luogo può valorizzare ed integrare nel sistema dell’offerta quel potenziale di solidarietà presente nella società civile che si esprime nelle iniziative di volontariato e nelle imprese non profit; infine può aumentare sia i requisiti di efficienza dal lato dell’offerta sia la libertà di scelta dal lato della domanda attraverso l’immissione di regole del mercato e della concorrenza tra servizi (De Leonardis, 1998).

Dunque oggi, a differenza che in passato, l’esigenza delle istituzioni pubbliche non si riduce più alla stipula di *partnership* specifiche, ma si allarga sino a comprendere la definizione il più possibile congiunta e concorde degli obiettivi di *policy*. Per motivazioni socio-economiche viene sempre più spesso domandato al privato, attraverso nuove pratiche e formule, di assumere anche responsabilità pubbliche (che di indotto possono giovare anche a loro). Lo stesso accade per il terzo settore, che si trova oggi ad affrontare una grande sfida: il superamento di una visione strumentale dei rapporti con l’amministrazione pubblica, la disponibilità ad assumere una visione più di



insieme delle esigenze e delle dinamiche del territorio in cui esse operano (Ranci, 2009).

Si tratta quindi di sviluppare una sorta di nuovo laboratorio delle politiche, costituito da tutti i soggetti e gli attori sociali (e non solo), volto ad approcci che puntano alla condivisione di orientamenti ed a comuni definizioni dei problemi. E che soprattutto non si limiti alla semplice spartizione delle risorse esistenti o alla mera realizzazione efficiente dei programmi già stabiliti ma punti fermamente alla sperimentazione di nuove pratiche ed all'innovazione.

### ***3.3.2 Programmazione ed integrazione della rete dei servizi***

In questo nuovo quadro, cresce quindi l'esigenza di una programmazione sociale, ispirata a logiche negoziali, che tuttavia consenta di accrescere la capacità di governo della rete complessa degli attori implicati nelle politiche, ma anche la capacità di individuare e selezionare obiettivi di interesse pubblico. Gran parte dell'innovazione legislativa degli ultimi anni, in Italia, spinge in questa direzione.

Il primo ed importante esempio di "collaborazione interistituzionale" finalizzata alla creazione di un sistema di rete viene introdotto dalla L. 285/1997 proprio nel nostro ambito di studio, le politiche per l'infanzia (e l'adolescenza).

Tale legge merita un adeguato approfondimento poiché ha rappresentato il primo grande strumento di cambiamento nel sistema delle politiche sociali in Italia. Innanzitutto ha finalmente individuato negli itinerari della crescita, della formazione e della socializzazione delle persone il luogo della prevenzione del disagio e del rafforzamento delle identità, di sviluppo del benessere e della cultura, di misura dell'efficacia politica ed amministrativa nella gestione degli spazi e dei tempi che abitiamo. Questi argomenti, concretamente sviluppati grazie alla rilevante copertura finanziaria che sorregge la 285 (essa ha istituito il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza), hanno costituito il primo grande investimento a favore delle nuove generazioni. Altro carattere "rivoluzionario" di questa legge, è dato dal fatto che essa, per prima, ha definito le

politiche per l'infanzia e l'adolescenza non come un “sottosettore” di quelle assistenziali, ma anzi ne ha fatto un tratto distintivo delle politiche sociali e di quelle per la cittadinanza: chiede infatti alle Regioni e agli Enti locali di avere una politica complessiva a favore delle nuove generazioni che non sia scissa dalla politica "degli" e "per gli" adulti. Un'altra richiesta che la Legge 285 fa è rivolta non solo alle istituzioni, ma anche alla società civile ed a tutto quel vasto mondo che va sotto il nome di organizzazioni non lucrative, di contribuire direttamente all'elaborazione dei Piani di intervento e non solo alla realizzazione di attività. Per questo riavvia una metodologia partecipata e responsabile nella gestione dei servizi attraverso gli accordi di programma. Un ultimo argomento di sostegno all'importanza della legge è la sottolineatura che essa fa dell'intreccio tra solidarietà sociale e compatibilità ambientale, un intreccio costruito a partire dal rispetto dei diritti umani, in generale, e di quelli dei bambini e delle bambine in particolare ([www.minori.it](http://www.minori.it)).

A circa dieci anni dalla effettiva implementazione della “dueottocinque” è possibile operare un bilancio e verificare, anche attraverso una ricostruzione retrospettiva, gli esiti che la legge ha avuto nelle Regioni, Province autonome e città riservatarie<sup>3</sup>. Il lavoro di analisi effettuato dal CNDAIA (2009) ci permette di evidenziare una serie di punti di forza e di debolezza che caratterizzano tanto il passato quanto il presente della legge, e che qui proviamo a riassumere brevemente.

La forza della legge può essere ricondotta ai contenuti che essa ha promosso e ai meccanismi che ha messo in moto producendo cambiamenti di cultura e di prassi che hanno interessato tanto gli amministratori pubblici quanto gli operatori gestori diretti dei progetti. La legge, oltre ad aver contribuito all'affermazione di una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e ad un approccio non solo “preoccupato” per le esigenze di vita di bambini e ragazzi, ma “occupato” a garantire loro spazi per la normale fatica di crescere e a considerarli soggetti attivi e protagonisti della società, ha prodotto una serie di effetti moltiplicatori, permettendo di sperimentare nuove tipologie di servizi e metodologie di intervento, di incrementare l'offerta complessiva a favore di

---

<sup>3</sup> La legge 285/1997 ha previsto, all'articolo 1 comma 2, che alcune grandi città metropolitane ricevano un diverso trattamento nella gestione dei fondi stanziati. È stata introdotta una quota “riservata” a queste Città, finanziata attraverso un meccanismo particolare, il cosiddetto “funzionario delegato” nella maggior parte dei casi individuato nel sindaco del Comune e autorizzato a ricevere l'accreditamento dei fondi. Le Città riservatarie sono state individuate nelle seguenti 15 grandi città metropolitane: Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia.

bambini, adolescenti e famiglie, di individuare e definire nuove figure professionali e competenze in campo sia educativo sia sociale. La sua sperimentazione sui territori ha anticipato l'adozione della programmazione e della progettazione territoriale, la centralità dell'integrazione intersettoriale dei servizi e i meccanismi di concertazione e sussidiarietà orizzontale, garantendo, inoltre, spazi per l'innovazione e la sperimentazione di progetti capaci di intercettare nuove esigenze (Cndaia, 2009).

Ma accanto a questi elementi positivi, vanno comunque segnalate alcune criticità. La componente di innovazione e sperimentazione è andata riducendosi con gli anni. Questo, se da un lato ha permesso ad alcuni progetti di trasformarsi in servizi, pur restando "sotto l'ombrello 285", dall'altro ha indebolito la spinta creativa per l'individuazione di risposte e soluzioni nuove ai bisogni della comunità locale di bambini e ragazzi. Inoltre, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, che ha riconosciuto in capo alle Regioni la competenza legislativa e programmatica delle politiche sociali, e l'accordo fra Stato e Regioni del 2003 sul riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali senza vincoli di destinazione non sono più riconoscibili gli interventi sui territori regionali finanziati con la quota 285, con una sensibile riduzione degli interventi sperimentali da parte delle Regioni e Province autonome (Cndaia, 2009).

Dopo più di 10 anni la legge 285/1997 è dunque ancora in vigore, almeno formalmente su un piano giuridico. Tuttavia le forme concrete che la rendono visibile attraverso la programmazione si sono profondamente trasformate nel tempo, tanto da rendere meno evidente e osservabile il suo manifestarsi. Ridotta nei suoi minimi termini la legge consta di tre elementi: un fondo finanziario vincolato, un dispositivo culturale ispirato ai principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, un dispositivo di attuazione che definisce i ruoli dei vari livelli di governo (dal nazionale al regionale al locale) e fornisce indicazioni per la programmazione e la progettazione territoriale. Questi tre elementi hanno interagito ed interagiscono tra loro in modo differente nelle varie realtà regionali, aprendo di fatto la strada a molteplici esiti applicativi e manifestazioni operative della legge (soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001) (Cndaia, 2009).

L'esperienza dell'attuazione della 285 conferma che non è sufficiente la buona qualità di un testo legislativo, tanto più se tendente all'innovazione, perché si producano

in modo lineare gli esiti attesi. I processi di innovazione e cambiamento richiedono di essere governati nel tempo con il giusto mix di azioni orientate all'esplorazione e azioni orientate al consolidamento e allo sfruttamento dell'innovazione prodotta. Per questo appare cruciale oggi misurarsi con la possibilità di trasformare sempre più in servizi quei progetti innovativi che la legge ha inteso promuovere, conferendo loro stabilità e continuità di offerta e, di conseguenza, mantenendo vivo anche il potenziale culturale che la varietà di interventi sviluppati con la legge ha espresso, evitando di appiattirsi solo su logiche di intervento di natura socio-assistenziale.

Altrettanto importante appare riuscire a portare a sistema una logica di lavoro nelle organizzazioni private e pubbliche orientata a principi di corresponsabilità, per garantire davvero reali diritti e opportunità a bambini e adolescenti, nella prospettiva di una qualità sociale declinata sia sul piano delle esigenze degli individui sia su quello dei contesti in cui essi sono in relazione.

La sfida per il futuro rimane quindi quella della cooperazione e del coordinamento delle azioni, come pure quella di una volontà politica che sappia dare spazio di partecipazione a una pluralità di attori, ivi compresi i ragazzi destinatari degli interventi, coinvolti nella messa in opera di una tale politica pubblica. L'azione pubblica per il benessere di bambini e adolescenti richiede una corresponsabilità politica matura e il dovuto spazio di riconoscibilità sociale nell'agenda politica. Un patto con la comunità, basato su una dichiarazione forte dell'identità dei bambini e degli adolescenti, dei loro "cento linguaggi", coniugato con una politica che abbia la forza e la costanza di uscire dall'occasionalità, per farsi storia che affonda le sue radici nella comunità locale.

Questa nuova dimensione di governo ed approccio è stata assunta in maniera decisiva dalla L. 328/2000 (*Legge quadro dei servizi sociali*), oggi punto di riferimento normativo per le politiche ed i servizi sociali. Riconfigurando il sistema di governo, la legge 328/2000 si concentra sulla programmazione, soprattutto territoriale, assumendola come essenziale fattore di innovazione. Attraverso questa scelta si mira anche ad incidere sul quadro consolidato delle relazioni tra i diversi soggetti in campo, e in primo luogo fra i Comuni, che la legge quadro opera la prima e più profonda trasformazione. Il testo di legge attribuisce, infatti, un ruolo fondamentale al Comune, o meglio all'insieme dei Comuni dell'ambito, che deve concertare la propria programmazione, dialogare con l'Azienda sanitaria in una logica di integrazione operativa a scala

territoriale, farsi promotore di iniziative di mobilitazione di tutti gli altri attori locali, pubblici e del privato sociale, introducendo un innovativo e decisivo strumento: il Piano di zona.

Per la L. 328, l'integrazione costituisce dunque un punto di attenzione trasversale all'intero disegno di riforma, il cui modello di intervento poggia su due pilastri: la responsabilità pubblica del sistema dei servizi (inteso come risultato dell'incontro tra funzioni e ruoli istituzionali, gestionali, professionali e sociali, per dare risposte alla complessità dei bisogni); l'integrazione degli interventi in quanto la complessità di molti bisogni richiede la capacità di erogare risposte fra loro integrate. Questo comporta l'intervento di più professionalità fra loro organizzativamente e culturalmente coordinate, l'accordo fra le istituzioni di riferimento, lo sviluppo di sistemi a rete. Una programmazione coordinata e concertata, oltre che con le politiche e le azioni sanitarie, anche con quelle formative, occupazionali, previdenziali, della casa, dei trasporti e delle infrastrutture, riconsegnerebbe centralità alle politiche sociali, contribuendo a orientare le politiche pubbliche di sviluppo locale nel loro complesso (Battistella, 2004).

Ma l'aumento del numero dei soggetti coinvolti nella pianificazione e l'allargamento degli spazi operativi a ambiti spesso già presidiati in forma parziale dalla società civile rendono tuttavia assai complessa l'azione di programmazione, sollecitando l'ente pubblico a uscire da una logica di *government* esclusivo dei processi, per entrare in una logica di *governance*, con un suo ruolo di regista fra i tanti attori del nuovo tavolo di programmazione (come anticipavamo prima). Si tratta di uno degli aspetti di quella che viene usualmente definita la "sussidiarietà orizzontale": la creazione, cioè, di uno spazio politico entro il quale l'ente locale da un lato assume il ruolo di propulsore e regolatore di politiche e azioni sociali ideate e attivate di concerto con gli altri attori del privato sociale radicati nel territorio, dall'altro assume quello di garante nei confronti dei cittadini, rispetto alle prestazioni erogate da una molteplicità di attori sociali, che dovranno accreditarsi e mostrare di possedere adeguati livelli di qualità. La gestione di tale complessità rende necessario che i Comuni si associno, per programmare in un dimensione e un orizzonte più vasti e per potersi così meglio attrezzare con nuove risorse professionali e strumentali, tanto per la costruzione quanto per l'attuazione e valutazione dei progetti e degli interventi (Battistella, 2004).

Ecco dunque che lo strumento del Piano di zona diventa una grande occasione di innovazione nell'azione di governo e di costruzione del consenso tra gli attori locali, per realizzare un sistema di welfare comunitario, valorizzando culture e disponibilità partecipative e concertative, per sviluppare una partnership tra istituzioni e cittadini, per una crescente condivisione di responsabilità e di indirizzi, di rischi e di esiti. La realizzazione del Piano di zona introduce almeno quattro significativi cambiamenti nella tradizionale prassi di programmazione delle politiche sociali: per prima cosa si integrano gli interventi e le politiche sociali, mettendo insieme tradizioni programmatiche e fonti di finanziamento finora considerate in modo separato e autonomo (i fondi ex lege 285/1997 per l'infanzia e l'adolescenza, i fondi ex lege 40/1998 per l'immigrazione, i fondi ex lege 45/1999 per la lotta alle tossicodipendenze, il fondo sociale etc.); secondo, si consolida il passaggio della programmazione da una prospettiva di *government* (funzione di governo esclusiva del soggetto pubblico) a una prospettiva di *governance* (attività di governo svolta attraverso la mobilitazione e il coordinamento di una serie di soggetti pubblici, di privato sociale, della società civile); terzo, si programma un nuovo livello, l'ambito territoriale, superando l'impasse storica delle politiche sociali del nostro paese legata al frazionamento comunale; infine si programma in modo congiunto anche l'ASL, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa a livello territoriale, come già previsto anche dal D.Lgs. 229/1999 e dal conseguente Atto di indirizzo e coordinamento (Battistella, 2004).

Ma per completare il quadro dell'"architettura istituzionale" correlata alle politiche sociali, va certamente ricordata la LC 3/2001, che ha rappresentato una vera e propria rivoluzione nei rapporti tra Stato e Regioni. La riforma del titolo V della Costituzione, com'è noto, ha infatti ribaltato il rapporto di competenze tra centro e periferia indicando in maniera esplicita le materie di competenza dello Stato e lasciando pertanto il resto alle Regioni, le quali hanno assunto, tra le altre, potestà legislativa esclusiva in materia di politiche sociali. Per il sistema di welfare italiano questa è stata certamente una modifica importante, che rischia però di vanificare lo slancio innovativo avviato dalle leggi citate e in particolare dalla L. 328, limitandone la forza di applicazione nei diversi sistemi regionali, di fatto ora pienamente autonomi, e non riuscendo ad avviare efficaci meccanismi di compensazione e raccordo fra centro e periferie e fra le diverse aree del

Paese (generando dunque sistemi di welfare regionali notevolmente diversificati e non sempre all'altezza di rispondere con efficacia ai bisogni sociali della popolazione).

È oggi opinione condivisa che la L. 328 abbia lasciato e continui a lasciare un segno nella produzione legislativa e nell'attività programmatica delle Regioni, sia perché questa legge era il frutto di spinte ormai ineludibili, sia perché, nonostante le modifiche costituzionali, contiene principi e orientamenti assolutamente attuali e importanti per la "riforma dei servizi sociali".

Tuttavia la riforma costituzionale pone con forza alcune criticità: in particolare la mancata assunzione da parte dello Stato di quei dispositivi (quali il *Reddito minimo di cittadinanza* e i *Livelli essenziali di assistenza*) che avrebbero dovuto garantire pari opportunità ai cittadini, e la crescente esiguità di risorse attribuite al Fondo nazionale delle politiche sociali. Questa cornice, caratterizzata da una forte ambivalenza tra norme, non ha permesso una produzione normativa a livello regionale coerente e omogenea, favorendo così l'accentuazione delle precedenti diseguaglianze tra i diversi welfare territoriali presenti nel nostro Paese. È certamente positivo riscontrare che in questo ultimo decennio sono state approvate delle leggi regionali che hanno sostenuto i processi di applicazione della L. 328 e che hanno favorito il riordino dei servizi; molte infatti sono le Regioni che hanno approvato i Piani regionali di programmazione sociale, sanitaria e sociosanitaria, in genere triennali. Ma senza un'adeguata cornice unitaria, si sono prodotte significative differenze nell'attività programmatica nelle diverse aree del Paese. Ciò ha comunque significato la realizzazione a livello regionale e locale di uno sforzo complesso e senza precedenti rivolto a costruire il sistema integrato dei servizi. Un "sistema" che è caratterizzato dalla produzione di: leggi regionali di applicazione che hanno sviluppato il concetto di cittadinanza o di dignità sociale; provvedimenti di pianificazione che coniugano sociale e sanitario; nuove sperimentazioni, come ad esempio le "società della salute", che promuovono il coinvolgimento delle comunità locali, delle parti sociali e del terzo settore; atti riorganizzativi dei servizi. Se, dal punto di vista dell'implementazione regionale della L. 328, l'obiettivo del legislatore di garantire standard di prestazioni omogenee sull'intero territorio nazionale risulta disatteso, delineandosi un processo di riorganizzazione e di modernizzazione dei servizi sociali estremamente lento, sul versante della

programmazione e pianificazione degli interventi di politica sociale il piano sociale risulta tra le Regioni lo strumento fondamentale e largamente diffuso (Belotti, 2009).

In ultima analisi, possiamo dire che la L. 328/2000 sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e la riforma costituzionale del 2001 hanno delineato un sistema di governo decentrato basato sul determinante ruolo delle Regioni. Il sistema è imperniato nel principio di sussidiarietà, di ispirazione europea, che ha trovato una sua declinazione sia verticale (nel rapporto tra centro e periferia), sia in quello orizzontale (nel rapporto tra pubblico e privato) attraverso una modalità partecipata e integrata per la realizzazione dei piani di intervento. In questo senso si può affermare che negli anni recenti il sistema integrato della rete dei servizi ha trovato un suo consolidamento nelle previsioni legislative con particolare riferimento alle politiche sociali.

L'integrazione dei servizi e degli interventi in favore dell'infanzia, dell'adolescenza e delle loro famiglie deve riguardare ambiti e aspetti sociali, sanitari, educativi, scolastico formativi, giudiziari, e si realizza attraverso protocolli di intesa, accordi di programma, impegni di responsabilità condivisa e plurima, tavoli di concertazione che vanno resi obbligatori. Si tratta della costruzione di un sistema che guarda alla responsabilità individuale, collettiva, territoriale, statale come elementi fondanti del welfare dello sviluppo fondato su una poliarchia di tipo concertativo in cui, nel caso specifico, i bambini e gli adolescenti diventano soggetti attivi.

### ***3.3.3 Promuovere l'innovazione e la creazione di un mercato dei servizi: il ruolo chiave del "pubblico"***

L'importante riordinamento politico ed organizzativo che attraversa il nostro Paese da ormai quasi vent'anni, ha comportato anche diverse implicazioni nei meccanismi di spesa del welfare state, comportandone un progressivo smantellamento e aumentando il livello di rischio sociale dato che, per quanto sia ormai forse avviata la stagione del welfare locale, molti problemi rimangono per ora irrisolti. Dunque in un quadro di maturate ed impellenti esigenze di *accountability*, di aziendalizzazione della gestione dei servizi e di rigido controllo dei meccanismi di spesa, le forme di regolazione pubblica si fanno più stringenti, diminuiscono le risorse dedicate alla sperimentazione di nuove forme di intervento ed anche le organizzazioni che avevano



negli anni portato una forte carica innovativa (terzo settore) vengono tarpite da dinamiche di professionalizzazione e di burocratizzazione. Questa evoluzione del sistema generale di politiche sociali rischia di mettere in discussione ogni possibile dinamica innovativa: il rischio è quello di cadere in una logica puramente gestionale, perdendo di vista il cambiamento sociale e le esigenze nuove che esso propone (Ranci, 2009).

Detto questo, diventa intuitivamente interessante rivolgere uno sguardo attento alle possibilità offerte dal mercato dei servizi privato, ma gli esiti di questa attenzione non vanno sottovalutati. Dando per scontate tutte le ormai note problematiche connesse alla conciliazione famiglia-lavoro, le possibilità di accesso per le famiglie al mercato dei servizi privato dipendono da due condizioni fondamentali: la disponibilità di risorse extra ed il basso costo dei servizi. La prima condizione è generatrice di disuguaglianza sociale, dato che divide automaticamente le famiglie tra *insider* (le famiglie ad alto reddito che possono accedere al servizio) ed *outsider* (le famiglie a medio-basso reddito che non hanno risorse per accedere al servizio). La seconda condizione, il basso costo dei servizi, può essere garantita (come vedremo in seguito) solo grazie a prestazioni di scarsa qualità svolte da manodopera dequalificata. Cosa assolutamente da scongiurare in un settore importante e delicato come quello della cura.

Per supportare queste nostre tesi, possiamo avvalerci delle riflessioni esposte da Esping Andersen (2000). Secondo l'autore, è raro che i mercati sostituiscano i servizi dello stato o le attività di cura delle famiglie. La capacità di quest'ultime di soddisfare parte dei propri bisogni rivolgendosi al mercato dipende dunque da tre importanti fattori.

Il primo è descritto dalla legge di Engel secondo la quale, al crescere dei redditi reali delle famiglie, aumenta anche la quantità di denaro destinabile a consumi non essenziali. Ma tale effetto rischia di essere annullato dal secondo fattore: il prezzo relativo dei servizi. Come sostiene la tesi della *malattia dei costi* proposta da Baumol (1967), il problema è che nel lungo termine la produttività dei servizi resta indietro rispetto a quella dell'industria dei beni. Per molti servizi come l'accudimento dei bambini, è intrinsecamente impossibile aumentare in modo significativo la produttività del lavoro (non è possibile insegnare più velocemente senza compromettere la qualità della prestazione). Il problema sta nei rapporti tra salari di categorie di lavoratori

diversi. Se i loro redditi dovessero riflettere la produttività relativa del lavoro che fanno, le maestre cadrebbero presto in povertà. E di conseguenza, l'offerta del servizio "educazione" scenderebbe a zero e scomparirebbero queste figure dal mercato. Ma tale risultato non sarebbe scongiurato neppure nel caso in cui i loro guadagni fossero mantenuti al passo coi salari dei settori altamente produttivi (a far scomparire i maestri sarebbe in questo caso il crollo della domanda). Producono un effetto assai simile anche i cunei fiscali elevati, a causa dei quali è possibile, per esempio, che il costo del lavoro di una baby sitter al netto delle tasse sia avvicini straordinariamente al reddito netto del lavoro della madre del bambino. In entrambi i casi, sostituire i servizi della famiglia con quelli del mercato non conviene (Esping Andersen, 2000).

Il problema della malattia dei costi e del cuneo fiscale è più o meno acuto a secondo del paese, tutto dipende dalla struttura di salari e stipendi e dal peso dei costi fissi del lavoro. Dove le tasse sul lavoro sono elevate e la struttura salariale piuttosto egualitaria (come nella maggior parte dei paesi europei), il costo relativo dei servizi ad alta intensità di lavoro è elevato, si tratta di servizi alla persona o sociali, e la domanda resta di conseguenza contenuta. Dove invece esiste un gran numero di lavoratori a basso salario (prendiamo il massimo esempio degli USA), i servizi di mercato ad alta intensità di lavoro variano ampiamente di prezzo in risposta alla domanda, e sono dunque alla portata di una quota di consumatori consistente. E' ciò che spiega perché il numero dei lavoratori occupati nei servizi alla persona sia basso (e in diminuzione) in tutta Europa (in genere corrispondono al 5-7% della forza lavoro salario) e invece alto (12% del totale degli occupati) e stabile negli USA (Esping Andersen, 2000).

Quanto più un servizio (per esempio un asilo nido) è economico, tanto maggiore è il *costo opportunità*<sup>4</sup> di chi sceglie di fare i lavori corrispondenti in casa (accudire autonomamente il bambino). Ad eccezione dei casi in cui è sostenuto in parte dallo Stato, il costo elevato dei servizi di mercato europei obbliga le famiglie a fare da sole. E poiché il peso di tali compiti ricade sulle donne, si torna sempre al solito vizio di forma, esse si vedono costrette o a ridurre il loro impegno nel lavoro fuori casa, o a ridimensionare i propri progetti di maternità, per esempio rinviando la nascita del primo figlio o scegliendo di non averne affatto. Il costo opportunità delle scelte di

---

<sup>4</sup> costo derivante dal mancato sfruttamento di una opportunità concessa al soggetto economico

procreazione diventa, per le donne, straordinariamente elevato. Ecco ancora tornare il discorso dei capitoli precedenti.

Dove i servizi costano meno, il mercato può funzionare. Negli Stati Uniti l'offerta pubblica di asili nido è praticamente nulla (come quella aziendale): ma poiché il prezzo dei servizi privati (di peggiore qualità) corrisponde a circa il 6% del reddito familiare medio, i gruppi sociali con un discreto tenore di vita possono permetterseli. Troviamo così una possibile spiegazione del perché l'offerta sembri crescere con la domanda. Come sempre però il problema di tale soluzione è che per i più bisognosi i mercati falliscono. Per un asilo privato, le famiglie povere, e cioè quelle con l'esigenza maggiore di massimizzare l'offerta di lavoro, dovrebbero pagare il 23% dei loro redditi. Come si intuisce facilmente, il risultato è che il bisogno di assistenza resta in larga misura insoddisfatto. Dei bambini americani le cui madri lavorano, più del 10% rimane a casa da solo. Questa considerazione ci conduce al terzo fattore annunciato in precedenza. La propensione marginale delle famiglie razionali ad acquistare servizi, siano essi per lo svago o sostitutivi delle faccende domestiche (un pasto al ristorante, la pulizia della casa), dipenderà certo dal rapporto tra reddito e costi (dalla capacità di spesa), ma anche dai vincoli di tempo (bisogno). Con la scomparsa del tipo di unione tradizionale, scende a zero anche l'offerta di lavoro domestico non remunerato; le famiglie atipiche di oggi possono forse essere ricche, ma se esse desiderano ardentemente acquistare servizi è anche perché non dispongono di tempo (Esping Andersen, 2000).

Dopo avere riportato questa sintetica analisi, appare chiaro che qualunque proposta noi si voglia sostenere, essa deve necessariamente tenere conto di diverse variabili. Per mantenere un mercato dei servizi totalmente privato ed accessibile agli utenti, in Italia, si prospetterebbe un'offerta di manodopera a bassissimo costo, dunque verosimilmente lavoratori immigrati (cosa che già avviene nel caso dei badanti). Ma nel campo delle politiche per l'infanzia e (sociali in generale) serve sostenere con forza il concetto che occorre manodopera qualificata e di qualità, perché questo genere di servizi ha un'incidenza assolutamente fondamentale nella vita delle persone. Se un'automobile viene prodotta con un difetto di fabbrica, si può sempre intervenire sostituendo il pezzo difettoso, se un bambino non riceve una corretta cura ed educazione, i danni ed i traumi che gli possono provocare possono diventare irreversibili per la sua crescita.

Ciò che si mostra dunque necessario è che le politiche sociali vengano sorrette da un deciso intervento pubblico, attraverso incentivi e sussidi pubblici. Il pubblico deve inoltre acquisire la capacità di attivare e mettere a sistema anche il privato ed il terzo settore. Solo in questo modo si possono pensare di colmare i fisiologici “fallimenti del mercato” della cura ed impostare efficaci ed incisive azioni di sostegno alle famiglie.

#### ***3.3.4 La centralità della scuola: il dialogo fra culture e l'educazione alla cittadinanza***

Un ultimo aspetto di fondamentale importanza da tenere in considerazione è il ruolo giocato dalla scuola nei percorsi di inserimento ed integrazione dei bambini e più in generale dei minori immigrati.

Centrando fin da subito l'analisi sulla scuola italiana, possiamo sottolineare che, se anche negli ultimi anni i rischi di esclusione sociale e le difficoltà di inserimento degli studenti immigrati sono aumentate esponenzialmente (soprattutto per via dei ripetuti attacchi alla scuola pubblica con puntuali e gravi tagli di risorse umane ed economiche da parte del ministero), da metà degli anni Novanta si è delineato, un po' per volta, il quadro di una scuola in grado di contenere una pluralità di orizzonti culturali diversi, che non si ignorano reciprocamente, in uno sfondo comune. Ha preso campo la posizione del dialogo, come atteggiamento che mette in discussione i propri presupposti nel confronto con quelli degli altri, attraverso cui la pluralità delle esperienze del mondo può agire come un arricchimento per ciascuno e non come la volontà di annullamento dell'altro.

Oggi si è compresa l'indiscutibile funzione riequilibratrice della scuola, grazie alle scelte dei suoi operatori, fra gli atteggiamenti di non accettazione che i bambini e i ragazzi mostrano spesso di avere (che trovano origine nei pregiudizi razziali della società verso gli immigrati), soprattutto all'inizio, nei confronti dei nuovi venuti, e altri atteggiamenti (pluralisti) che le pratiche didattiche messe in atto per “stare bene a scuola insieme” propongono quotidianamente. Anche se oggi sempre più bistrattata la scuola italiana svolge in condizioni a dir poco precarie un ruolo encomiabile all'interno della nostra società: gli insegnanti svolgono un compito sociale che va molto oltre a quello tradizionale essendo consapevoli, nella loro professionalità, che l'interesse del docente deve concentrarsi sulle difficoltà di apprendimento di tutti gli allievi (anche in classi

multi-culturali) e tendere ad organizzare attività che coinvolgano tutta la classe. Inoltre i docenti sanno perfettamente che spetta a loro attivare iniziative che favoriscono uno scambio culturale per meglio comprendere la situazione economica, sociale e familiare dei nuovi allievi.

La figura dell'insegnante, oggi sempre più a torto delegittimata, è chiamata ad affrontare l'arduo compito di rieducare profili di una fanciullezza che appare già, in molti casi, potenzialmente orientata a non accettare la diversità: molti bambini infatti mostrano di avere dei pregiudizi preformati e negativi verso i modi di vivere "strani" degli immigrati, inculcati, a detta dei docenti, dall'educazione familiare, dalle opinioni espresse dagli adulti in mezzo i quali vivono e da un razzismo diffuso nella società e poco controllabile, dal quale, come per germinazione spontanea, nasce senza motivo una sottile ostilità dai toni acerbi ma altrettanto pungenti nei confronti di chi viene sentito come diverso. C'è ancora il rischio (gli insegnanti lo sanno bene) di una situazione controversa, contrastante, ambigua, e perciò potenzialmente pericolosa nella quale molti bambini vengono a trovarsi, divisi fra l'ascoltare i giudizi degli adulti di casa e fuori, e quelli degli adulti di scuola: chiusi, retrivi, difensivi gli uni; aperti e dialogici gli altri (Giusti, 2005). Tuttavia nella scuola italiana ci sono anche insegnanti che si trincerano dietro ad atteggiamenti non dialogici: docenti che dichiarano la loro difficoltà "in relazione alla differenza linguistica". La loro è una maniera per dire che la scuola fa fatica ad adeguarsi alla diversità; la loro presenza è (per colleghi, per i pedagogisti, per gli stessi organismi della scuola) come un campanello d'allarme. *"Le risposte che questi docenti danno indicano che non sono interessati a nessun tipo di ponte levatoio che consenta (a chi voglia, a chi ne ha bisogno) di attraversare il fossato"* (Giusti, 2005).

Ma l'integrazione dei bambini non si limita alle ore trascorse a scuola: se si favoriscono le relazioni fra istituzioni, comunità del quartiere e gruppi immigrati anche il lavoro della scuola è facilitato. Il personale scolastico, per meglio operare ed ottenere risultati educativi superiori deve avviare una maggiore collaborazione col territorio: col quartiere, il comune, le ASL, le parrocchie per interventi sociali e strutturali più immediati, ma anche con le amministrazioni provinciali e regionali per i materiali, i sussidi, i libri e per attività di più largo respiro che riguardano le culture.

Un'assunzione importante a cui siamo forse oggi collegialmente giunti è che non basta l'integrazione del bambino, occorre anche quella della famiglia, attraverso qualche forma di educazione degli adulti per fare uscire i genitori stranieri dal guscio. La scuola non può attuare completamente la sua azione di accoglienza se le famiglie non sono aiutate nei loro bisogni primari. Per questo, in una scuola pluralista e dialogica, gli operatori scolastici ritengono positivo qualunque intervento formativo che coinvolga le famiglie dei bambini riguardo al lavoro, la casa, corsi intensivi di lingua, le normative, le regole, i diritti. Vi sono nelle scuole alcune figure di riferimento per i problemi più urgenti, per creare opportunità per il tempo non scolastico dei bambini: doposcuola, laboratori o attività espressive, linguistiche, musicali, teatrali, artistiche, sportive, che possono avere anche riferimenti all'attività scolastica.

Il ruolo dei dirigenti scolastici è oggi determinante nel raccogliere le istanze e i bisogni che provengono dai docenti e nel trovare le soluzioni normative che consentano di reperire le risorse occorrenti. Sono molte le attività documentate nelle quali si è realizzato un rapporto proficuo fra le scuole ed Enti locali: feste organizzate dai Circoli Didattici in collaborazione con le comunità immigrate, dall'indubbio valore socializzante; incontri e dibattiti sull'integrazione e sulla società multietnica; iniziative di studio delle culture di provenienza degli allievi, che favoriscano le relazioni con le famiglie; l'assunzione di un mediatore linguistico che svolga un ruolo di collegamento fra scuola e famiglie; attività con la presenza a scuola di esperti e rappresentanti di gruppi etnici africani, cinesi, albanesi, etc.; corsi di lingua italiana per stranieri; incontri con esperti di legislazione del lavoro; laboratori linguistici; aggiornamento e formazione per i docenti; contatti fra famiglie e scuola (Giusti, 2005).

Quello che in conclusione affiora è un forte bisogno di interazione e coinvolgimento tra tutti gli attori in gioco: dalla scuola ai genitori, dalle istituzioni alle associazioni. Il territorio diventa il testimone privilegiato per ogni tipo di interazione ed intervento, acquista centralità e rinnovata importanza perché viene visto come l'unico spazio entro cui avviare nuove proposte, nuovi progetti, nuovi dialoghi.

### ***3.4 Idee per il futuro: proposte per un'innovazione***

Ciò che ha animato questo capitolo è stata la ricerca e l'analisi degli strumenti di cui possiamo avvalerci per migliorare, nel nostro Paese, il campo delle politiche dell'infanzia al fine di raggiungere obiettivi di coesione e sviluppo locale. Ed è proprio al livello locale che riteniamo si giochino le più importanti sfide per il futuro.

Focalizzandoci sull'Italia, tutte le considerazioni e le proposte evidenziate nei precedenti paragrafi ci portano a riflettere sul bisogno di implementare un nuovo modello organizzativo che centri nella *governance*, nella sussidiarietà e nell'integrazione dei servizi e delle pratiche il fulcro della propria azione. I servizi per l'infanzia, i piani dei tempi e degli orari, i servizi *Tagesmutter* (solo per citare qualche esempio), richiedono il massimo coordinamento e coesione tra i vari attori territoriali in campo (dalla famiglia alle istituzioni, dagli operatori sociali ai soggetti privati).

La sfida che vogliamo affrontare è quella della costruzione di una nuova comunità locale, coesa e dotata di tutti quei servizi e di tutte quelle politiche funzionali al benessere sociale ed alla vivibilità. Un territorio o una comunità locale, con queste caratteristiche, può diventare un vero polo attrattivo, un luogo in cui chiunque vorrebbe risiedere e vivere, innescando probabili meccanismi di marketing territoriale.

Come abbiamo visto, sono già numerose le politiche e le pratiche attive a livello locale (e sovra-locale) nei settori dell'infanzia, della "conciliazione" e dell'integrazione dei migranti. Quello che forse manca di più in assoluto è la capacità di fare sistema, di uscire da vecchie pratiche dirigistiche e bloccate, sperimentando nuovi approcci e *partnership*. Molti passi sono stati fatti in avanti (anche dal punto di vista legislativo) ma serve che siano gli attori a trovare la chiave di volta per al meglio sfruttare gli strumenti a loro disposizione.

Tuttavia permangono alcune lacune nel sistema delle politiche per l'infanzia e dei modelli culturali a loro supporto. Riteniamo dunque opportuno dedicare qui in conclusione una piccola parentesi propositiva su quali potrebbero essere le azioni e i modelli che ci sembra maggiormente urgenti al nostro Paese.

### 3.4.1 Passare dal “modello Ford” al “modello Lego”

Negli ultimi anni si è sviluppato un nuovo modello di welfare che gli studiosi chiamano “modello Lego” (nome che prende spunto dall’omonima azienda danese ed in particolar modo dalla sua filosofia aziendale, cfr. Box 6), che ha che sta soppiantando in alcuni Paesi il vecchio “modello Ford”, reso sempre più obsoleto dai mutamenti dell'economia e della società.

Proviamo a tracciare le particolari differenze: se il modello Ford è organizzato intorno alla grande fabbrica, mette al centro la figura del *male breadwinner* ed il suo obiettivo cardine è quello di sussidiare il non lavoro tramite sussidi e pensioni, il modello Lego è invece orientato verso la società nel suo complesso e mette al centro gli individui, soprattutto le donne e i bambini con l’obiettivo di sostenere i bisogni di tutto il ciclo di vita, prestando particolare attenzione alla fase della prima infanzia; per il modello Ford la giustizia sociale è essenzialmente una questione di “compensazioni” tra classi e categorie occupazionali e l'arena decisiva è il mercato del lavoro, per il modello Lego la battaglia per l'equità e l'eguaglianza di opportunità deve cominciare molto prima: le arene decisive sono la famiglia, i servizi per l'infanzia, la scuola ritenuti necessari per garantire i principi fondamentali dell'apprendimento, della formazione, dell'aggiornamento delle competenze come strumenti di crescita e di sicurezza, a livello individuale e collettivo (Ferrera, 2007).

#### **Box 6 - La città dei bambini: la filosofia aziendale Lego**

La Lego (letteralmente, in lingua danese, significa “gioca bene”) vede i bambini come naturalmente orientati all’apprendimento e ritiene questa qualità molto preziosa, da coltivare e stimolare lungo tutto l’arco della vita. Nell’aiutare i bambini ad apprendere, attraverso il gioco si contribuisce a formare adulti sicuri di sé, curiosi, capaci di utilizzare al meglio le risorse di cui dispongono.

Ma facciamo un piccolo passo indietro storico per raccontare dove e come nasce il modello. Quella dei Lego (i celebri blocchetti a pressione, di ogni forma e colore), è una storia che parte da lontano, da Billund, un piccolo villaggio della Danimarca. Lì, nel 1934, un falegname che fabbricava automobiline, camion e salvadanai in legno, Ole Kirk Christiansen (il padre di Godtfred), fondò una piccola impresa familiare chiamata, per l’appunto, Lego. Solo nel 1947 la ditta cominciò a realizzare giocattoli in plastica, e tra questi anche i primi esemplari dei mattoncini. Facilmente assemblabili tra loro, incastrando le sporgenze tonde poste sulla parte superiore di ogni blocchetto rettangolare con le cavità corrispondenti presenti sulla parte inferiore di ogni altro singolo mattoncino. Un gesto semplice, istintivo, immediato. Pezzo su pezzo, potevano così prendere forma grattacieli e piramidi, treni e aerei. E ogni bambino, attraverso quei piccoli parallelepipedi blu, rossi, neri, gialli, bianchi e grigi (i colori di base), poteva dare sfogo



alla propria inesauribile fantasia. Il successo dei mattoncini (che tutti quanti chiamiamo lego, anche se il termine in origine indicava, come detto, la fabbrica, e non il prodotto) fu tale che, nel 1960, Godtfred Kirk Christiansen abbandonò la lavorazione del legno dedicandosi esclusivamente agli oggetti in plastica. Dai 450 dipendenti del 1961 la Lego passò ai 900 del 1970. E da allora ai giorni nostri, nonostante alcune rilevanti perdite di bilancio a partire dal 2003, la Lego è uscita dai confini della Danimarca per entrare stabilmente nelle case di tutte le famiglie europee ed extracontinentali, diventando l'autentico marchio di fabbrica di un gruppo industriale tra i maggiori produttori internazionali di giocattoli, attivo in oltre 130 Paesi. La produzione annuale ora si aggira sui 20 miliardi di pezzi (Perrone, 2009).

Il piccolo villaggio di Billund, nel corso dei decenni, si è trasformato in una vera e propria città, con centinaia di persone impiegate nelle varie attività della Lego ed addirittura un aeroporto da cui decollano voli interni e collegamenti diretti con le principali città europee (Milano compresa). Nel 1968, è stato poi inaugurato Legoland, un parco di divertimenti di 12 mila metri quadrati in cui sono state collocate le riproduzioni dei più importanti monumenti del pianeta (dalla Statua della libertà di New York alla Tour Eiffel di Parigi all'Acropoli di Atene), tutte ovviamente costruite con i celebri mattoncini a pressione. Forte di una presenza costante di un milione e mezzo di visitatori ogni anno, Legoland, tappa obbligata per le famiglie con figli alla scoperta della Danimarca, dal 1968 ad oggi ha ampliato la propria superficie espositiva di otto volte, inglobando nel bacino espositivo anche altre attrazioni più consuete per un parco divertimenti (Perrone, 2009).

Pur se concepito per finalità prettamente commerciali, Legoland è la testimonianza evidente di un'attenzione verso i minori che in Danimarca è riscontrabile un po' ovunque: nelle cospicue agevolazioni economiche di cui possono disporre le famiglie numerose in un "accompagnamento" generale, da parte dello Stato, che sostiene i giovani dalla primissima infanzia all'adolescenza inoltrata attraverso un sistema di welfare invidiato e invidiabile che, sovvenzionandosi con un marcato prelievo fiscale, converte gli introiti in servizi effettivi (ad esempio non facendo pagare alcuna retta agli studenti universitari). Un Paese davvero "a misura di bambino", quello danese, che prevede appositi spazi per i più piccoli in ogni luogo pubblico, sia nei ristoranti che negli hotel, per non parlare dei musei. Come la filosofia della Lego, anche il paradigma post-fordista di politica sociale è basato su tre elementi: l'orientamento verso i bambini e dunque la centralità dei servizi di assistenza e di formazione per l'infanzia e delle politiche educative più in generale; il ruolo fondamentale dell'apprendimento in tutte le fasi della vita, come strumento di sviluppo e di sicurezza; il nesso fra il pieno sviluppo delle capacità individuali e il benessere collettivo ([www.lego.com/education](http://www.lego.com/education)).

In questo paese dei balocchi danese, si è realizzato un perfetto connubio tra bisogni pubblici ed intrapresa privata. L'azienda Lego "si prende cura" dei propri dipendenti e dei cittadini come una sorta di Stato in miniatura, attuando una sorta di avanzatissimo welfare dei servizi locali di cui essa è l'attore principale, vicinissimo alle esigenze ed ai bisogni delle famiglie. La filosofia su cui si basa la Lego (e Billund, il paese da lei praticamente creato) è stata già esportata in tutto il mondo grazie alla dimensione multinazionale dell'azienda, tanto che la Lego ha aperto già più di 120 centri (Lego Education Centers) in tutto il mondo per aiutare i bambini a sviluppare il proprio talento naturale, a collaborare con altri, a risolvere i problemi e ad esprimere i loro pensieri e le loro idee (competenze che tendono oggi ad essere ignorati nelle scuole e nei centri di istruzione) ([www.lego.com/education](http://www.lego.com/education)).

Per quanto Billund rappresenti un modello di città del tutto particolare e difficilmente "clonabile" in un contesto italiano, la filosofia educativa Lego può invece rappresentare un importante modello "astratto" su cui elaborare nuove sperimentazioni che hanno alla base una cultura dell'infanzia certamente "rivoluzionaria".

Il modello Lego attribuisce dunque molta importanza ai temi discussi in questo lavoro: le pari opportunità di genere, la promozione dell'occupazione femminile, le politiche di sostegno alle famiglie a doppio reddito. Il modello Lego aggiunge però un ragionamento originale, una tesi nuova: frequentare l'asilo (un buon asilo, ovviamente)

fa bene ai bambini, li aiuta a crescere, a “ben divenire”. I servizi per l’infanzia non sono “solo” uno strumento di conciliazione, ma un volano di sviluppo economico e occupazionale. Sono anche strumenti fondamentali per stimolare capacità e talenti, per offrire eguaglianza di opportunità indipendentemente dal background familiare, per spianare la strada alla mobilità sociale, specialmente nel quadro di società sempre più basate sulla conoscenza e sull’apprendimento. La tesi del modello Lego sfida infine l’idea che l’asilo (in particolare il nido) sia un ripiego, un male necessario per consentire alle madri di lavorare, ma pur sempre un male: i figli starebbero meglio a casa con le loro mamme e dunque (questa è la conclusione spesso implicita del ragionamento) il lavoro delle mamme toglie qualcosa ai figli. Questa idea, imperante quasi ovunque in Europa negli anni Cinquanta, è progressivamente capovolta nei paesi nordici, ma è tuttora molto diffusa in Italia: secondo i sondaggi sei donne italiane su dieci sono convinte che i figli in età prescolare soffrano se la mamma lavora. In Francia sono di questa idea solo tre donne su dieci, in Gran Bretagna e Scandinavia solo due su dieci (tutte le altre pensano invece che i figli non soffrono se la mamma lavora fuori casa (Ferrera, 2008)

Il modello Lego non è solo un’idea astratta degli studiosi, ma è un approccio che vari governi europei seguono già da tempo. I Paesi scandinavi investono per i servizi per l’infanzia, la scuola e la formazione più di quanto spendono per le pensioni. Nell’ultimo decennio la Gran Bretagna e l’Irlanda hanno significativamente ricalibrato i propri sistemi di welfare verso donne e bambini e la Spagna sta seguendo il loro esempio. Il nuovo approccio sta ispirando le riforme sociali anche di alcuni Paesi dell’Europa centro-orientale, come l’Estonia o la Slovenia. Al contrario, l’Italia è invece ancora insabbiata in una logica welfaristica che vede un clamoroso sbilanciamento nella distribuzione percentuale della spesa sociale in favore della previdenza (oltre il 60%), mentre alla famiglia ed ai bambini sono oggi destinate risorse assolutamente insufficienti (circa il 4%) (Ferrera, 2007).

La mancanza di risorse adeguate rivolte in supporto alle famiglie ed ai bambini, genera troppo frequentemente un pericoloso circolo vizioso, nella nostra società, dal quale è difficile uscire: famiglie povere ed in difficoltà mettono al mondo bambini poveri, che diventano prima lavoratori poveri e poi pensionati poveri. Un destino tragico a livello individuale, un sinistro circolo vizioso a livello collettivo.

Se il modello Ford non è in grado di contrastare efficacemente questo circolo vizioso, intervenendo troppo tardi, con compensazioni monetarie (sussidi, integrazioni pensionistiche), il modello Lego può essere un mezzo efficace attraverso cui combattere il circolo vizioso alla sua radice, sforzandosi di prevenire la formazione di deficit originari di capitale umano e sociale. Ma per fare questo servono volontà politica, risorse economiche ma soprattutto nuovi approcci gestionali ed organizzativi. Data la conclamata insufficienza del welfare e della politica centralistica, riteniamo che le nuove sperimentazioni debbano essere sviluppate a partire dal coinvolgimento di tutti gli attori e le comunità locali, attraverso un concetto di sussidiarietà che non sia solo retorica.

### ***3.4.2 Sostenere ed integrare i servizi per l'infanzia***

Nel corso degli ultimi venti anni il trend evolutivo del sistema dei servizi educativi per la prima infanzia, in Italia, ha evidenziato alcuni aspetti caratteristici: da una parte, una maggiore articolazione del sistema dell'offerta, mediante una flessibilizzazione del nido e lo sviluppo di servizi integrativi (gli spazi gioco e i centri dei bambini e dei genitori, nonché alcune esperienze locali di servizi educativi in contesti domiciliari); dall'altra, una progressiva differenziazione dei protagonisti coinvolti nell'attivazione e gestione dei servizi, con una crescente presenza del privato sociale.

Non mancano nel nostro Paese le esperienze di eccellenza, che si sono sviluppate nel tempo in molte città e realtà locali, soprattutto del Centro-Nord (pensiamo solo ai già citati esempi di Reggio Emilia e della Vallesina). Così, anche la sperimentazione e la ricerca nei servizi hanno condotto a rendere esplicito un orientamento alla qualità dei servizi che appartiene in modo prevalentemente condiviso a tutte le esperienze più avanzate. A tal proposito si suggerisce di avviare forme di valutazione civica della qualità dei servizi, mediante il coinvolgimento delle stesse amministrazioni pubbliche e delle organizzazioni di tutela dei diritti dei cittadini.

Anche il tema dei costi ha nel contesto delle esperienze di buona gestione dei nidi un esempio di attenzione consolidata e approfondita non così facilmente riscontrabile in altri settori di intervento di area educativa o sociale. Le riflessioni più avvertite segnalano tre cose: al di sotto di una certa spesa non è possibile la qualità perché non

sono garantite alcune delle condizioni necessarie per produrre la qualità (per esempio i rapporti numerici o la corretta applicazione dei contratti di lavoro); al di sopra di questa spesa il suo ulteriore sviluppo può garantire migliori condizioni e qualità di sistema (per esempio relativamente alla direzione, al coordinamento pedagogico e alla formazione); ma da qui in poi, la qualità deriva molto di più dal modo in cui sono utilizzate le risorse disponibili che dal loro ulteriore incremento (la parte maggiore del costo di un servizio dipende dal costo del personale impiegato) (Fortunati, 2009).

Perché i servizi rispondano all'interesse pubblico di un accesso generalizzato ed equo, occorre che almeno i 2/3 della spesa di gestione corrente sia coperta da finanza pubblica (Fortunati, 2009), dunque il governo ed il controllo pubblico è necessario per garantire ai cittadini la qualità in ogni servizio (pubblico o privato) operante sul territorio: il sistema ha necessità del privato per espandersi attraverso la forza del pluralismo dei protagonisti; solo il sostegno pubblico può consentire all'iniziativa privata di integrarsi nella rete delle opportunità offerte in modo equo ed accessibile da parte dei bambini e delle famiglie.

Concludendo, se orientiamo a questo punto il nostro sguardo verso l'orizzonte dello sviluppo sostenibile delle politiche dei servizi, lo possiamo individuare nell'area di sovrapposizione fra tre grandi dimensioni: la chiarezza sull'identità del sistema (centralità del bambino, orientamento educativo, professionalità degli educatori); la definizione di regole (standard e modalità di regolazione e controllo); la disponibilità di risorse adeguate (per lo sviluppo e la gestione).

Quando pensiamo in particolare all'identità, ci riferiamo innanzitutto a quella dei bambini, disvelati nella loro naturale intelligenza costruttiva e nella loro immediata propensione al dialogo sociale quando i contesti e le capacità di ascolto di chi sta loro vicino lo consentono. Non si tratta solo di valori in sé, ma anche di risorse all'interno di un disegno futuro della nostra società.

Quando pensiamo poi alle regole, occorre definire una forma di convergenza fra il quadro costituzionale, che attribuisce allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", e la individuazione delle risorse necessarie al raggiungimento e al mantenimento di tali "livelli minimi". Al contempo, si tratta di determinare quadri normativi regionali che possano costituire espressione di scelte anche diverse e

specifiche seppure reciprocamente coerenti nei “principi ispiratori generali” dettati dallo Stato.

Quanto infine al tema delle *risorse*, alcuni dati ci possono aiutare. Oggi il complessivo costo di gestione dei nidi italiani grava per circa il 60% sui Comuni, per il 30% circa sulle famiglie e solo per meno del 10% su risorse dei governi nazionale e regionali (Fortunati, 2009). Qualsiasi discorso orientato allo sviluppo dei servizi in Italia deve secondo noi passare attraverso la diminuzione delle differenze territoriali (dedicando dunque una particolare attenzione alle regioni del Sud). Tale sviluppo può avvenire dall'azione coordinata di tre direttrici: una azione di impulso coordinato proveniente dal centro (ad esempio attraverso un nuovo piano nazionale straordinario per dotare il Paese di nuovi asili nido comunali, rafforzando gli incentivi fiscali ed altre misure di sostegno finanziario per i comuni, le fondazioni, le imprese disponibili ad aprire asili nido aziendali e le stesse associazioni non profit); un progressivo incremento delle risorse pubbliche destinate a sostenere i costi di gestione dei servizi pubblici (si intende pubblici e privati convenzionati) operanti sul territorio; la conseguente realizzazione progressiva di un sistema integrato orientato ad una accessibilità generalizzata ed equa da parte dei bambini e delle famiglie (ad esempio aumentando significativamente le detrazioni fiscali per le famiglie numerose e per quelle a medio-basso reddito).

Serve dunque un importante investimento di risorse da parte dei livelli nazionali e regionali di governo (vista inoltre la difficile situazione in cui versano le amministrazioni locali dopo la cancellazione della loro ultima fonte di sostentamento, l'ICI) ma anche in questo caso la strada maestra per implementare e realizzare questi particolari interventi sia quella della *policy locale*: la conoscenza delle specificità territoriali e degli attori da coinvolgere, le possibilità di attivazione del capitale sociale, il reperimento diretto di risorse e la stipula di accordi vantaggiosi con i privati e le entità più prossime e legate al territorio di riferimento.

### ***3.4.3 Sperimentare servizi flessibili per bisogni flessibili: un'evoluzione per il baby-sitting***

Le “nuove” famiglie si trovano oggi, loro malgrado, inserite in un contesto lavorativo e socio-economico altamente flessibile (se non precario), che le porta ad avere poco tempo e denaro a disposizione. Nascono di conseguenza nuovi bisogni di servizi, ritagliati su misura per loro, altamente flessibili in orari ed accessibili nei prezzi.

Uno dei servizi a cui le famiglie contemporanee ricorrono spesso è quello offerto dalle baby sitter. La loro flessibilità oraria ed economica consente di sopperire alle lacune nel mercato dell'accudimento, sopperendo alle problematiche di molte famiglie che si trovano spesso anche prive del supporto di reti parentali.

Nonostante la sua capillare diffusione, il baby-sitting trova pochi riscontri nella letteratura, dunque ad oggi conosciamo ben poco di questo mondo attraverso dati ufficiali (in Italia non abbiamo albi a nostra disposizione, ma verosimilmente postuliamo un'altissima percentuale di sommerso). Una delle problematiche maggiori legate a questo tipo di servizio riguarda la competenza e la certificazione delle operatrici: spesso vengono assunte con facilità dalle famiglie, costrette a badare più all'economicità del servizio che alla qualità (e alle qualifiche), soprattutto da quelle famiglie che non possono assolutamente permettersi di scegliere data la loro difficile situazione economica. Ma ciò può risultare assolutamente deleterio dato che la baby sitter svolge un ruolo di primaria importanza nell'accudimento e la crescita del bambino, rischiando di creare danni irreparabili nella crescita dell'individuo.

Oltre alle questioni educativo-pedagogiche, la deregolamentazione delle baby sitter può anche rappresentare (e rappresentano) un cospicuo problema per il libero mercato della cura: ipotizzando un alto numero di lavoratrici in nero, se da un lato esse offrono maggiore accessibilità al servizio alle famiglie, dall'altro creano un circolo vizioso che determina un mercato dell'accudimento “drogato” (che non garantisce le tutele ed i ritorni economici necessari per investimenti sociali di qualità e quantità).

Per sopperire a questa problematica il governo italiano si sta forse finalmente muovendo: il primo dicembre 2009 è stato presentato il “*Piano d'azione per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*”, elaborato dal ministero del Lavoro e da quello per le Pari opportunità, che prevede un albo per le baby sitter (e per le badanti), per migliorare

l'incontro tra domanda e offerta e permettere alle famiglie di scegliere lavoratrici "garantite". Iniziative di questo tipo sono state già avviate in passato da alcuni Comuni (ad esempio a Roma e Milano), ma ora potranno essere estese a livello nazionale.

Il Piano stanziava complessivamente quaranta milioni di euro e di questi quattro milioni di euro finanzieranno la realizzazione di "albi o elenchi regionali", articolati per Province e Comuni, di baby sitter (e badanti) italiane e straniere, attraverso il riconoscimento della specifica qualifica professionale. L'obiettivo è quello di mettere in condizione chi cerca lavoratrici a cui affidare bambini (e anziani) di uscire dal "far west" legislativo e amministrativo, rivolgendosi direttamente al Comune o alla Provincia, dove troverà un elenco di baby sitter (e badanti) opportunamente formate con le adeguate professionalità e credenziali. Il Piano del governo, in discussione nella Conferenza Unificata tra Stato, Regioni e Autonomie locali. Se approvato, prevede che saranno le regioni, attraverso bandi pubblici, a indirizzare i fondi nei vari progetti ([www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it); [www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it)).

Alla creazione degli albi sarebbe interessante affiancare, magari attraverso l'ausilio di cooperative e/o agenzie, una sorta di sistema organizzativo integrato a cui possono iscriversi le diverse lavoratrici, in modo da facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e coordinando le attività delle varie iscritte (riuscendo, ipoteticamente, a garantire alle operatrici continuità di servizio e di remunerazione).

E' dunque a nostro avviso auspicabile che queste proposte trovino concreto e positivo riscontro, si potrebbero così integrare (e talvolta innescare) processi virtuosi di defamizzazione, garantire la qualità e la flessibilità del servizio come richieste dalle famiglie ed infine offrire un lavoro in regola per le baby sitter che le possa tutelare e riconoscere, scongiurando i rischi di viziare il mercato della cura.

### ***3.5 Politiche per l'infanzia: un volano per lo sviluppo locale e sociale***

Alla luce di quanto finora esposto, sono molte per le politiche per l'infanzia le proposte, i modelli, le idee e le buone pratiche da cui prendere spunto per realizzare una offerta di servizi di qualità ed in grado di venire incontro ai diversificati bisogni emergenti dalle famiglie e dalla società. Tuttavia dobbiamo tenere ben presente che le

politiche per l'infanzia fanno parte di un grande scacchiere, quello delle politiche sociali, che è chiamato oggi ad affrontare la sfida dello sviluppo e dell'equità sociale attraverso nuovi strumenti, tra cui, in primis, il welfare locale.

Come abbiamo detto più volte, stiamo assistendo, a partire dagli anni Novanta (e sempre con maggior forza), ad una profonda ridefinizione delle politiche sociali, delle finalità e degli strumenti di intervento, del campo stesso degli attori coinvolti. Di qui viene l'esigenza di introdurre nelle politiche sociali, sempre più strettamente legate al contesto locale, maggiori capacità di governo e di coordinamento, di aprire percorsi di innovazione e di sperimentazione, di tessere nuovi processi di tipo cooperativo, di identificare nuove forme di regolazione e di raccordo tra il *policy making* e la gestione dei servizi. Nel complesso, dunque, sono diverse le linee guida che devono essere seguite da un sistema di welfare tradizionale come il nostro per acquisire caratteristiche oggi indispensabili quali le capacità locali di progettazione e governo del sistema: serve fare crescere le capacità di coordinamento e di programmazione complessiva, avviare la sperimentazione di procedure inedite di coinvolgimento di attori ed organizzazioni che spesso detengono un ruolo cruciale nella gestione operativa delle politiche, costruire uno spazio per l'innovazione e la sperimentazione (sganciate da compiti di gestione e di rigida rendicontazione economica), serve infine il dispiegamento di una rete territoriale in grado di alimentare la *policy* attraverso l'osservazione attenta delle dinamiche presenti nel tessuto sociale.

Ma il riuscire a portare avanti, nei prossimi anni, tale movimento di pensiero e di sperimentazione che riesca, come direbbe Melucci (1982), "*a rompere i limiti di compatibilità del sistema entro cui esso stesso si situa*" per costruire un welfare locale più maturo, vicino ai bisogni delle persone ed in grado di portare sviluppo e coesione sociale, passa attraverso due fondamentali sfide: le politiche sociali devono riuscire a garantire sempre di più alle quote deboli della popolazione una rete minima di protezione e di assistenza; le politiche sociali locali devono riuscire ad imporsi come volano per lo sviluppo economico locale.

Il nostro welfare non è ancora riuscito a scrollarsi completamente di dosso quei meccanismi centralisti e clientelari che lo hanno purtroppo storicamente contraddistinto. Questi mali di cui era (ed è spesso) viziato il sistema, hanno assorbito una notevole massa di risorse finanziarie ed organizzative, impedendo interventi efficaci ed efficienti.



Per questo motivo, negli anni, il welfare locale ha operato una funzione di supplenza e con azioni riparatrici al nostro welfare nazionale e regionale. E' dunque oggi necessario invertire la rotta, trasformando il welfare locale da azione riparatrice ad attore di investimento sociale. Ma per fare questo serve comunque sviluppare misure nazionali e regionali che assicurino una rete minima di protezione e di tutela. Solo il rafforzamento di determinati programmi (dalle misure di reddito minimo a quelle di sostegno all'accudimento dei figli da parte delle famiglie) potrà riconsegnare alle politiche locali sufficienti spazi di manovra e di programmazione (Ranci, 2009).

Inoltre la nostra politica necessita di una vera e propria rivoluzione culturale, assumendo il nesso esistente tra coesione sociale e sviluppo territoriale. Oggi il territorio deve essere identificato come vero attore ed interlocutore delle politiche sociali e le politiche sociali acquisire la capacità di coinvolgere ed integrare tutte le varie realtà attive localmente. Solo facendo questo la coesione sociale e la cura del territorio possono diventare un'unica questione pubblica che riguarda non più soltanto gli addetti del settore, ma anche chi opera nel tessuto sociale con interessi economici o politici (Ranci, 2009).

Ma per fare tutto questo bisogna fare attenzione a non accentuare ulteriormente la segmentazione e la disuguaglianza su base territoriale, dramma del nostro Paese, per il quale servono dunque interventi coordinati e garantiti dai livelli superiori (nazionale e regionale) inquadrati in un ottica di sistema, per scongiurare gli esempi di municipalismo selvaggio. Livelli superiori che devono anche farsi carico di attuare meccanismi redistributivi che placino le spinte del nuovo economicismo e la subordinazione dell'obiettivo dell'inclusione e coesione sociale a quello della competitività economica.

Proprio per questo motivo suggeriamo che la pianificazione pubblica del territorio e delle politiche si faccia promotrice ed utilizzatrice di un approccio neo-contrattualista. Nella prospettiva neo-contrattualista, infatti, la società è vista come un'impresa collettiva per il mutuo vantaggio: ciascun individuo trae significativi e duraturi benefici dalla interazione collettiva. Dunque in una società a economia di mercato quale la nostra, dove le dotazioni iniziali degli individui influenzano significativamente gli esiti della cooperazione collettiva, la pianificazione deve poggiare sulla necessità morale di

modellare la distribuzione di determinati beni sociali in modo tale da avvantaggiare i settori più sfavoriti della popolazione (cfr. Moroni, 1997).

Per superare queste fondamentali sfide serve spingerci, come dicevamo sopra, al di là dei limiti del sistema a cui facciamo ora riferimento, rompere con le attuali regole del gioco, proporre obiettivi non negoziabili perché per costruire un diverso modello di società (attraverso un nuovo modello di welfare locale) deve affermarsi l'idea che solo attraverso le politiche sociali, si possono porre le basi elementari per la crescita di una società giusta e solidale.

## **4. Case study: le politiche per l'infanzia nel comune di Cesano Maderno**

L'ultimo capitolo di questo lavoro di tesi è dedicato all'analisi ed allo studio delle politiche per l'infanzia sviluppate all'interno del comune di Cesano Maderno, con lo scopo di verificare e provare a riflettere sull'applicazione concreta, sviluppata a livello locale, di argomenti e misure finora trattati in ottica allargata.

La metodologia utilizzata è quella del *case study*, ovvero una strategia di ricerca che contempla un'analisi approfondita di un singolo contesto, attraverso osservazioni sul campo, raccolte di dati, analisi delle informazioni e risultati. Il *case study* (o studio di caso), si presenta quindi come una ricerca-inchiesta, che investiga un fenomeno all'interno del contesto reale in cui prende forma, includendo dati quantitativi, evidenze qualitative ed elementi teorici.

La scelta di selezionare il comune di Cesano Maderno come nostro *case study* deriva da diversi ordini di motivi: una storia cittadina in continua evoluzione, ricca di interessanti fenomeni socio-economici quali ad esempio il grande sviluppo fordista e la crisi post-fordista, la forte immigrazione dal Sud Italia negli anni Cinquanta e Sessanta, il fitto tessuto economico fatto di piccole imprese artigiane di carattere familiare oggi in grande difficoltà, etc.; la crescita esponenziale della popolazione immigrata residente nel corso degli ultimi dieci anni; la presenza di servizi e politiche per l'infanzia che rispecchiano perfettamente le scelte e le tendenze medie regionali lombarde; la conoscenza diretta del campo di studio, fondamentale in un lavoro di ricerca di questo tipo, in cui le indagini qualitative e la selezione dei testimoni privilegiati utili a formulare ipotesi e chiavi di lettura su determinati fenomeni risultano decisive.

Il lavoro di ricerca ha previsto una rapida introduzione alla realtà di Cesano Maderno, attraverso il suo inquadramento nel contesto territoriale ed una sua breve rappresentazione dal punto di vista socio-economico. Fatto questo, abbiamo analizzato le dinamiche demografiche che hanno caratterizzato il comune nell'ultimo decennio, dedicando particolare attenzione alla popolazione residente in età per i servizi per l'infanzia.

Terminata questa fase introduttiva abbiamo dedicato ampio spazio all'indagine sui servizi per l'infanzia comunali rivolti alla fascia d'età 0-2 anni, a quelli rivolti alla fascia d'età 3-5 anni e sui progetti comunali per l'infanzia. A cui è seguito un paragrafo conclusivo che prova a tracciare una riflessione critica sul sistema dei servizi cittadino.

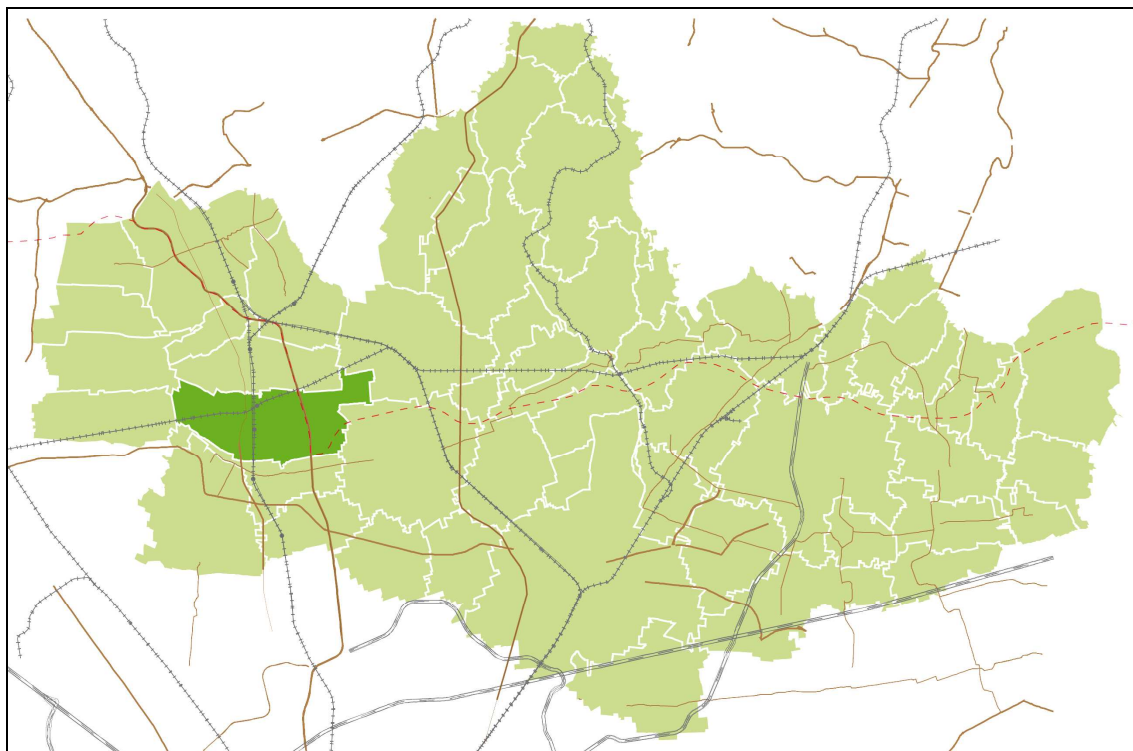
La parte finale del capitolo è stata redatta alla luce delle analisi e delle indicazioni emerse, presentando quelle che secondo noi possono risultare proposte ed innovazioni possibili nel campo delle politiche per l'infanzia nel comune di Cesano Maderno e nell'ambito del Piano di Zona.

#### ***4.1 Cesano Maderno ed il contesto territoriale brianzolo***

Il comune di Cesano Maderno, che al 31.12.2009 conta 36.889 residenti, si estende per una superficie di 11,46 Km<sup>2</sup> ed è diviso in 7 quartieri (Centro, Binzago, Villaggio Snia, Sacra Famiglia, Molinello, Cassina Savina e Cascina Gaeta) ([www.comune.cesano-maderno.mi.it](http://www.comune.cesano-maderno.mi.it)). Esso confina a nord con Seveso, a sud con Bovisio Masciago, a est con Desio e Seregno e a ovest con Cogliate e Ceriano Laghetto. Cesano è situata sulla linea delle Ferrovie Nord Milano (FNM) Milano-Asso mentre i suoi collegamenti viari più rilevanti sono la superstrada Milano-Lentate e la Statale dei Giovi. Interventi che caratterizzeranno in maniera assolutamente impattante il territorio cittadino nei prossimi anni saranno la realizzazione dell'Autostrada Pedemontana e la riapertura della linea ferroviaria Saronno-Seregno, infrastrutture strategiche per i collegamenti dei due aeroporti di Malpensa 2000 ed Orio al Serio.

Cesano Maderno, come si è dunque intuito, è collocata all'interno della nuova provincia di Monza e Brianza, uno dei territori più ricchi ed infrastrutturati della Lombardia e del nostro Paese.

Figura 1 - Cesano Maderno e la nuova provincia di Monza e Brianza



La Brianza è storicamente caratterizzata da un modello promiscuo di sviluppo, con la presenza sia di grandi imprese (soprattutto chimiche e tessili) sia di un numero altissimo di piccole e medie imprese (molto spesso “piccolissime”, imprese a carattere familiare) che sono riuscite a portare all’eccellenza alcuni settori manifatturieri come ad esempio quello del legno-arredo, settore per cui l’area occidentale della provincia (in cui Cesano Maderno si colloca) risulta essere oggi riconosciuta a livello internazionale.

Nel corso degli ultimi decenni le grandi imprese stanno muovendo verso la delocalizzazione (in modo da sfruttare i costi minori di manodopera) mentre le piccole imprese mostrano grandi problemi di crescita (problemi di accesso al credito e, di conseguenza, minori capacità di investimento). Solo le medie imprese (che costituiscono il punto di forza territoriale della Brianza) sono state in grado di espandersi maggiormente, sfruttando le risorse e le competenze territoriali e dimostrando buone capacità di innovazione.

La crisi economica che stiamo attraversando da ormai 2 anni ha molto accentuato queste tendenze ma è importante evidenziare che, tuttavia, complessivamente le imprese della nuova provincia sono aumentate sia per numero (+15.000 unità) che per quantità di addetti (+39.000 addetti). Esistono però dei settori in vera e propria crisi, in primis il manifatturiero, settore di storica importanza per la Brianza: già in crisi da 30 anni, nell’ultimo decennio intercensuario ha ridotto del 12% la presenza di unità locali, per un totale di 15.035 unità ed oltre il 70% delle imprese ha ridotto il numero di addetti (Camera di Commercio di Milano, 2007).

In questo quadro economico, si stanno comunque affermando a poco a poco dei nuovi settori trainanti nell’economia brianzola: il commercio, i servizi e l’edilizia. Il dato più importante risulta essere quello relativo al settore dei servizi ed in particolar modo dei servizi alle imprese: nell’ultimo decennio questa categoria ha raddoppiato le sue dimensioni con l’assunzione di ben 20.600 addetti (Camera di Commercio di Milano, 2007).

Le dinamiche che caratterizzano il territorio provinciale, si manifestano in maniera del tutto simile nel territorio comunale.

Cesano Maderno fin dalle sue origini medievali ebbe una ricca vita economica incentrata sull’artigianato locale. A partire dagli anni Sessanta del Novecento si

sviluppano in città numerose grandi fabbriche, capaci di dare lavoro a migliaia di cittadini nei settori tessile (come Snia e Nylstar) e chimico (come Acna, Basf, Dibra-Bracco) e costruire attorno ad esse interi quartieri. Ma dopo la grande crisi fordista cominciata negli anni Ottanta, che ha portato alla chiusura progressiva di tutte le grandi fabbriche (nel 2008, con i licenziamenti degli ultimi 169 operai Nylstar, è rimasta soltanto la Bracco come grande fabbrica a produrre sul territorio), hanno cominciato a manifestarsi fenomeni di forte disoccupazione e di ridisegno produttivo, incentrato sulle PMI ed i servizi. Ma oggi anche le piccole imprese artigiane familiari, fiore all'occhiello della produzione cesanese, attraversano gravi difficoltà a sopravvivere.

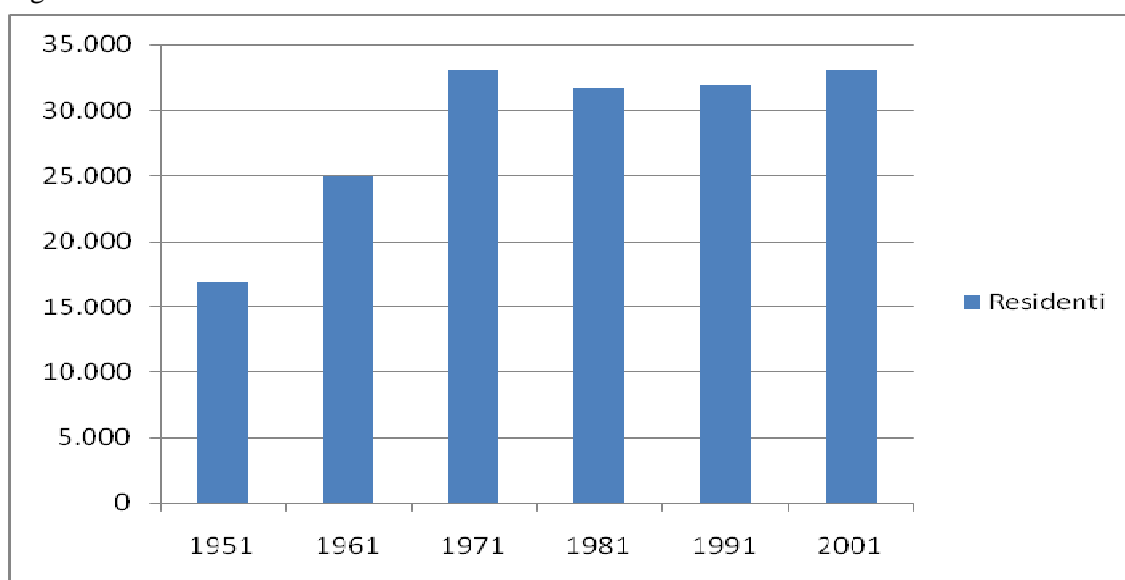
Di contrasto, il settore che maggiormente si è espanso negli ultimi anni è quello dell'edilizia residenziale, che ha generato un cospicuo consumo di suolo ed una rilevante crescita demografica, spesso non accompagnata da investimenti e dalla realizzazione di servizi adeguati ai nuovi bisogni della popolazione.

Cesano Maderno attraversa dunque una fase socio-economica molto delicata. Senza più le grandi fabbriche in grado di dare lavoro a larga parte della propria cittadinanza e con le piccole imprese storiche in difficoltà, la cittadina si trova impegnata nella ricerca di nuovi modelli o settori che possano riportare la produzione ed il lavoro all'interno dei propri confini, riducendo al minimo i rischi di trasformarsi, nel lungo periodo, in una città dormitorio.

## 4.2 Le dinamiche demografiche cittadine dell'ultimo decennio

La storia demografica di Cesano Maderno, osservata a partire dal secondo dopoguerra, vede una fortissima e costante crescita della popolazione durante gli anni del boom fordista (tra gli anni Cinquanta e Settanta), grazie al contributo generato da una massiccia immigrazione dal Sud Italia. In quegli anni, il comune, non solo è cresciuto demograficamente ma ha anche vissuto il suo primo importantissimo fenomeno di rimescolamento sociale.

Figura 2 - Cittadini residenti nel comune di Cesano Maderno. Anni 1951-2001



Fonte: Comune di Cesano Maderno

A partire dagli anni Settanta, in concomitanza al progressivo declino fordista, si comincia a registrare un sostanziale assestamento socio-demografico: dopo una leggera flessione demografica negli anni Ottanta e Novanta, il numero di cittadini residenti a Cesano Maderno nel 2001 è pressoché identico a quello che si censiva nel 1971, segno di una crescita demografica nulla da quasi trent'anni.

Nell'ultimo decennio registriamo invece un'inversione di tendenza: con l'aumento esponenziale della popolazione straniera e la forte espansione edilizia residenziale, i tassi di crescita della popolazione residente tornano ad assumere consistenze importanti. Questa nuova crescita demografica non è stata caratteristica esclusiva di Cesano



Maderno, ma di tutto il territorio in cui esso è inserito. A tal proposito, abbiamo ritenuto opportuno confrontare alcune dinamiche demografiche occorse nel comune di Cesano negli ultimi anni con quelle del suo ambito distrettuale<sup>5</sup>, poiché esso è composto da comuni socio-economicamente simili, che collaborano proficuamente ormai da tempo all'interno del Piano di Zona e perché essi saranno chiamati (proprio nel contesto del Piano di Zona) a sviluppare le future politiche per l'infanzia regionali.

Figura 3 - Comuni appartenenti all'ambito di Desio



Tabella 1 - Residenti italiani e stranieri dell'Ambito e di Cesano Maderno. Anno 2003

	<b>Cesano Maderno</b>	<b>Ambito (7 comuni)</b>
<b>Italiani</b>	32.935	139.616
<b>Stranieri</b>	786	3.147

Fonte: demos.istat.it

Tabella 2 - Residenti italiani e stranieri dell'Ambito e di Cesano Maderno. Anno 2009

	<b>Cesano Maderno</b>	<b>Ambito (7 comuni)</b>
<b>Italiani</b>	33.642	156.114
<b>Stranieri</b>	2.937	10.121

Fonte: demos.istat.it

<sup>5</sup>L'ambito distrettuale del Piano di Zona a cui Cesano Maderno appartiene è composto da altri 7 comuni: Bovisio Masciago, Ceriano Laghetto, Desio, Limbiate, Muggiò, Nova Milanese, Varedo.

Avvalendoci dei dati ISTAT relativi agli 8 comuni dell'ambito, riferiti agli anni 2003-2009<sup>6</sup>, abbiamo raffrontato le statistiche riguardanti Cesano Maderno con quelle degli altri 7 comuni. Dalla loro lettura emergono spunti molto interessanti.

Dal 2003 al 2009 la popolazione residente nei comuni dell'ambito è cresciuta del 9,35% (gli italiani del 4,57%, gli stranieri del 221,65%) mentre nel comune di Cesano dell'8,48% (gli italiani del 2,15%, gli stranieri del 273,66%). E' dunque superiore il tasso di crescita della popolazione residente totale nei comuni dell'ambito rispetto a quello di Cesano Maderno, ma è importante evidenziare che: il numero di residenti italiani cresce più nell'ambito (4,75% contro il 2,15% di Cesano), incidendo maggiormente sull'aumento totale della popolazione; il numero di residenti stranieri cresce più a Cesano Maderno (273,66% contro il 221,65% dell'ambito), segnale di un forte fenomeno immigratorio cittadino.

Osservando invece i numeri relativi allo *stock* della popolazione residente relativi agli anni 2003 e 2009 evinciamo che: nel 2003 i residenti stranieri sul totale della popolazione dell'ambito sono il 2,20% , mentre a Cesano Maderno il 2,33%; nel 2009 invece i residenti stranieri sul totale della popolazione dell'ambito sono il 6,48%, mentre a Cesano Maderno l'8,03%. La lettura di questi dati ci conferma le tendenze emerse in precedenza: nonostante nel 2003 lo *stock* dei residenti immigrati fosse molto simile tra il comune di Cesano e quelli del proprio ambito, dopo 6 anni Cesano Maderno registra una percentuale di residenti stranieri che supera di quasi un punto e mezzo quella degli altri 7 comuni.

Alla luce di questo, vista l'importanza delle dinamiche migratorie cesanesi, abbiamo deciso di approfondire maggiormente questo rilevante fenomeno avvalendoci di una serie di dati, da noi rielaborati sotto forma di grafici e tabelle, che ci sono stati forniti dai servizi anagrafici del comune di Cesano Maderno.

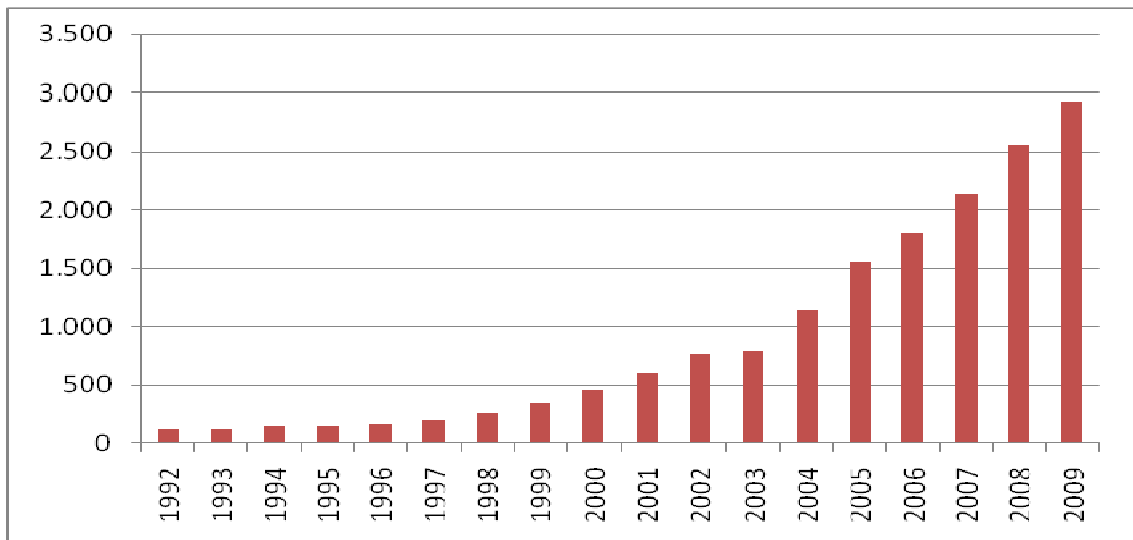
Fino a 10 anni fa la popolazione residente cesanese era costituita quasi totalmente da cittadini italiani. Il fenomeno immigratorio da paesi stranieri ha cominciato ad assumere rilevanza solo a partire dagli anni Duemila, quando hanno cominciato a sopraggiungere, nella quasi totalità dei casi, individui stranieri maschi adulti. Progressivamente si registrano i primi ricongiungimenti e/o l'arrivo di donne immigrate

---

<sup>6</sup> I dati sono riferiti al 1 gennaio di ciascun anno preso in esame. Solo dal 2003 vengono forniti dal portale ISTAT ([www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it)) rilevamenti relativi alla popolazione residente straniera per singolo comune.

(soprattutto badanti, dai paesi dell'Est Europa). Infine si comincia a diffondere, anche a Cesano Maderno, il fenomeno delle seconde generazioni.

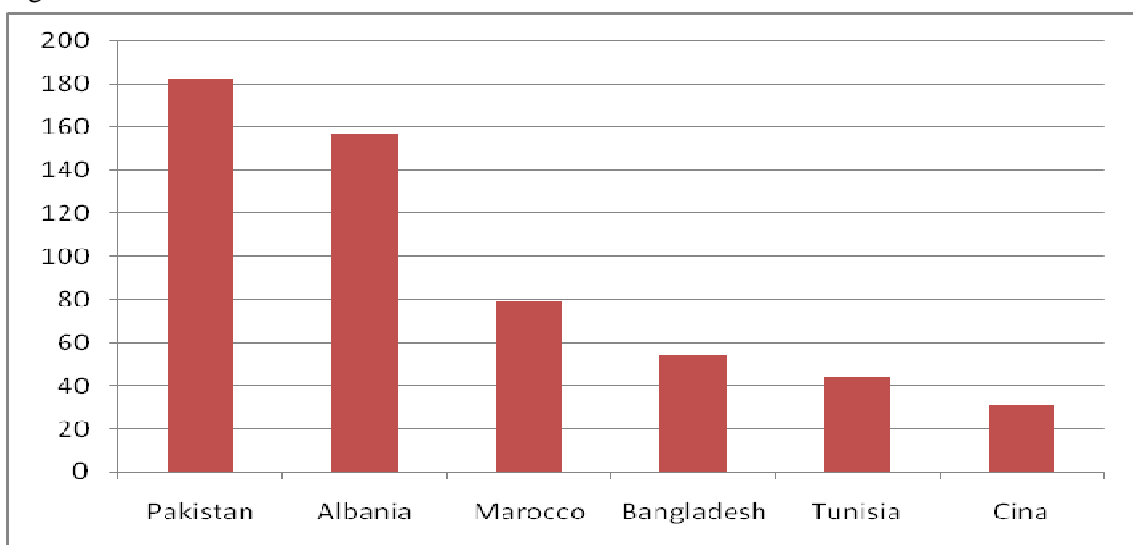
Figura 4 - Residenti stranieri nel comune di Cesano Maderno. Anni 1992-2009



Fonte: Comune di Cesano Maderno

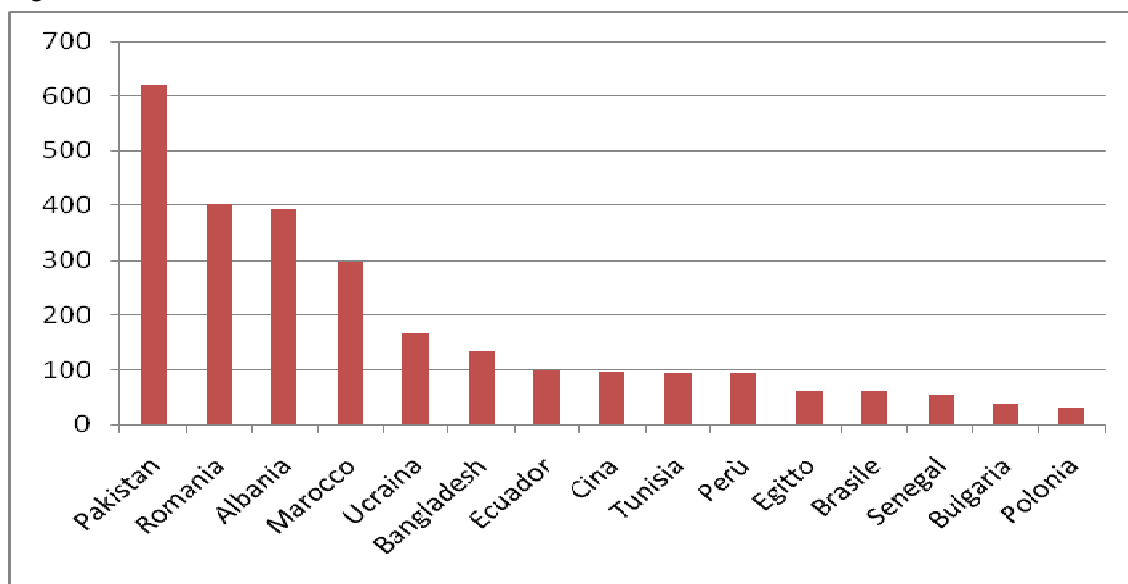
Grazie ai dati fornitici dai servizi anagrafici, possiamo anche individuare quali comunità straniere siano più numerose: prendendo ancora come punto di riferimento lo *stock* del 2003 e quello del 2009, abbiamo deciso di riportare all'interno dei grafici solo quei gruppi etnici residenti che superano almeno le 30 unità.

Figura 5 – Comunità di stranieri nel comune di Cesano Maderno. Anno 2003



Fonte: Comune di Cesano Maderno

Figura 6 - Comunità di stranieri nel comune di Cesano Maderno. Anno 2009



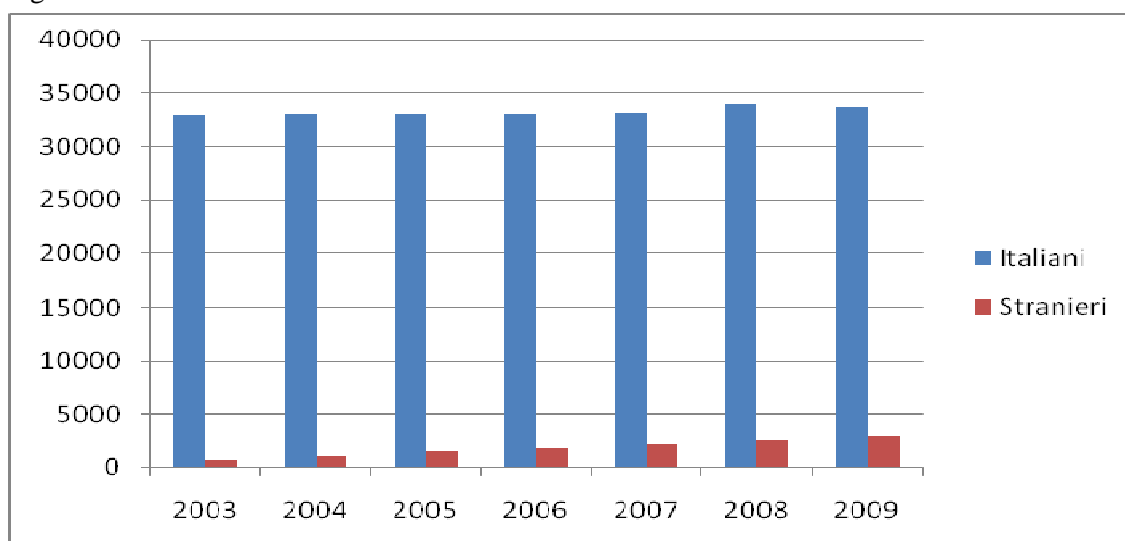
Fonte: Comune di Cesano Maderno

Dalla lettura dei grafici osserviamo che nel corso degli anni aumenta innanzitutto il numero delle comunità residenti e si confermano ai primi posti tra le più popolose (crescendo in maniera vertiginosa) le comunità pakistana, albanese e marocchina. Balzano poi subito all'occhio, tra i dati del 2009, il secondo posto nella classifica delle comunità straniere più numerose della comunità rumena (grazie all'ingresso della Romania nell'Unione Europea nel 2007) ed al quinto della comunità ucraina (tantissime sono le badanti regolarizzate negli ultimi anni).

Altri dati in nostro possesso risultano molto interessanti per descrivere la crescente consistenza che assume il fenomeno immigratorio nel quadro cittadino. Dal grafico relativo ai bambini nati nel comune di Cesano Maderno dal 2003 al 2009, si può osservare come aumenti annualmente il numero delle nascite di bambini stranieri mentre, parallelamente, diminuisce o rimane costante quello dei bambini italiani.

A riprova di quanto detto e mostrato finora, possiamo riportare anche le statistiche relative ai tassi di natalità della popolazione residente relative agli anni 2003-2009: ad un tasso che sfiora l'1% nel caso della popolazione italiana, si registrano tassi che superano spesso il 2% nel caso della popolazione straniera (più propensa a fare figli nonostante condizioni economiche spesso più svantaggiate). Si può dunque sostenere senza difficoltà che il saldo della natalità è sempre più attivamente sostenuto dalla popolazione immigrata.

Figura 7 - Numero dei bambini nati nel comune di Cesano Maderno



Fonte: Comune di Cesano Maderno

Figura 8 - Tasso di natalità nel comune di Cesano Maderno



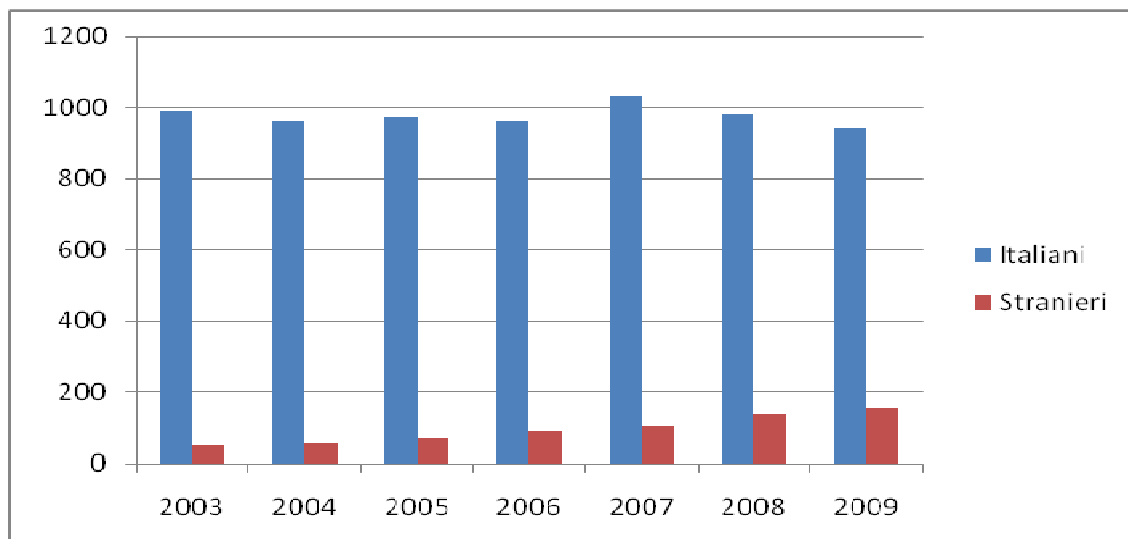
Fonte: Comune di Cesano Maderno

Ai fini del nostro lavoro di ricerca, relativo alle politiche ed ai servizi per l'infanzia (fascia di età 0-6 anni), abbiamo poi ritenuto indispensabile approfondire le analisi sulla popolazione residente in età 0-2 anni (asili nido) e quella 3-5 anni (scuola per l'infanzia), in modo da ottenere dati e riscontri utili alla nostre successive fasi analitiche.

Coadiuvati dalla rielaborazione di alcuni grafici, osserveremo di come anche in questo caso crescano in percentuale i bambini stranieri in rapporto a quelli italiani,

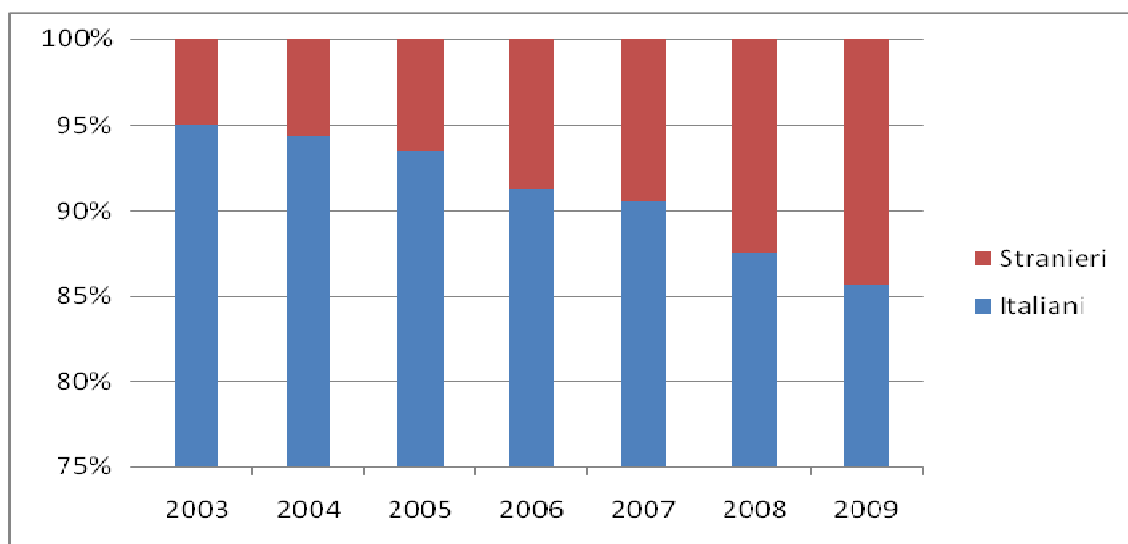
indicatore di un fenomeno immigratorio in evoluzione che vedeva prima la sola presenza di immigrati maschi adulti ed in seguito attraverso i ricongiungimenti l'arrivo anche di mogli e bambini e la nascita delle seconde generazioni.

Figura 9 - Cittadini residenti nella fascia d'età 0-2 anni



Fonte: Comune di Cesano Maderno

Figura 10 - Percentuale cittadini residenti italiani e stranieri nella fascia d'età 0-2 anni



Fonte: Comune di Cesano Maderno

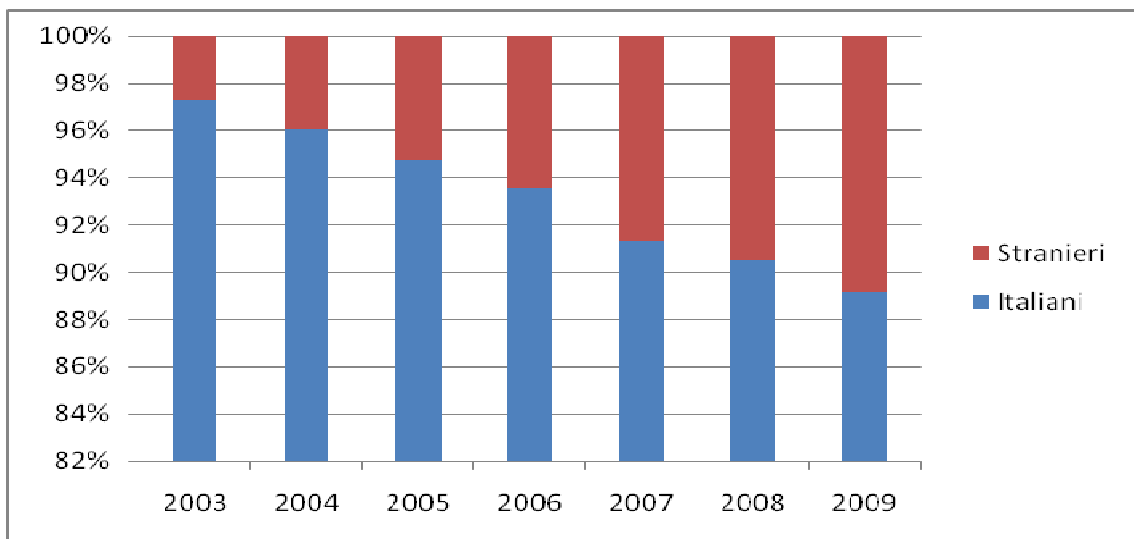
Negli ultimi anni, nella fascia d'età 0-2 anni, cresce in maniera esponenziale il numero di bambini stranieri, che arrivano nel 2009 ad essere quasi il 15% del totale dei bambini residenti rispetto al 4,9% del 2003.

Figura 11 - Cittadini residenti nella fascia d'età 3-5 anni



Fonte: Comune di Cesano Maderno

Figura 12 - Percentuale cittadini residenti italiani e stranieri nella fascia d'età 3-5 anni



Fonte: Comune di Cesano Maderno

Seppure in maniera lievemente inferiore rispetto alla fascia 0-2 anni, fortemente anche il numero di bambini stranieri nella fascia 3-5 anni, passando dal 2,7% del 2003 all'10,8% del 2009.

In conclusione di paragrafo riteniamo ulteriormente interessante riportare alcuni dati in grado di mostrarci, in maniera molto dettagliata, la distribuzione dei bambini italiani e stranieri sull'intero territorio comunale in età 0-5 anni (abbiamo deciso di raggruppare le fasce 0-2 e 3-5 per ottenere un quadro d'insieme di maggiore impatto e meno

frammentato). I dati a nostra disposizione sono recentissimi, residenti al 1 gennaio 2010, consentendoci di sviluppare riflessioni (e proposte, nel seguito del capitolo) ancorate alla realtà contemporanea.

Figura 13 – Mappa dei quartieri di Cesano Maderno

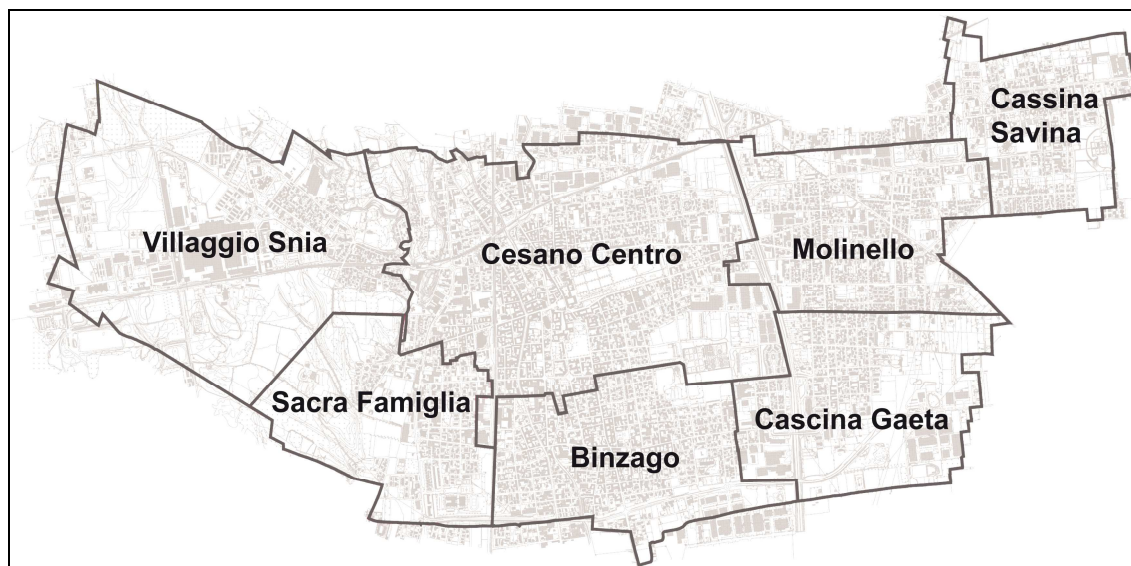


Tabella 3 - Residenti nei quartieri in età 0-5 anni. Anno 2010

	<b>Cesano Centro</b>	<b>Binzago</b>	<b>Molinello</b>	<b>Cascina Gaeta</b>	<b>Cassina Savina</b>	<b>Sacra Famiglia</b>	<b>Villaggio Snia</b>
<b>Italiani</b>	518	323	358	200	248	200	83
<b>Stranieri</b>	82	42	34	13	11	16	105
<b>Totale</b>	600	365	392	213	259	216	188
<b>% Stranieri</b>	13,67%	11,51%	13,78%	6,10%	4,25%	7,41%	55,85%

Fonte: Comune di Cesano Maderno

Quanto emerge dalle statistiche è piuttosto chiaro: in 3 frazioni (quelle con il maggior numero di bambini in età 0-5 anni) la percentuale di bambini stranieri supera il 10%, nelle altre (quelle meno popolose) non supera il 7,5%. Eccezion fatta per il Villaggio Snia, la frazione con in assoluto il minor numero di bambini in età 0-5 anni, che ci restituisce un dato assolutamente eclatante: il 55,85% dei bambini residenti è straniero. La conoscenza di questa realtà deve necessariamente implicare, da parte nostra ma soprattutto da parte della Pubblica Amministrazione cittadina, una seria riflessione sulle politiche per l'infanzia (e più in generale sulle politiche di integrazione dei migranti) da sviluppare nell'immediato futuro all'interno di questo quartiere.



### ***4.3 I servizi per l'infanzia comunali***

Nei capitoli precedenti sono state presentate diverse tipologie di politiche e servizi che possono essere implementati al fine di attivare processi di defamilizzazione e di conciliazione famiglia-lavoro: i congedi genitoriali, i servizi per l'infanzia, le politiche aziendali, le forme di cura alternative e le politiche dei tempi.

Come abbiamo osservato, sono tutte misure accomunate dall'obiettivo di migliorare le condizioni di vita delle famiglie, degli individui ed insieme concorrono allo sviluppo delle comunità locali. Esclusi i congedi genitoriali (di competenza statale), ciascun comune può sviluppare sul proprio territorio in maniera diretta o indiretta (nel caso delle politiche aziendali) tutte queste pratiche.

Ma dall'analisi del contesto cittadino, emerge a Cesano Maderno, la sola presenza di servizi per l'infanzia: dopo la chiusura delle grandi fabbriche, la crescita di una società dei servizi e le difficoltà riscontrate tra le PMI, scompaiono definitivamente dal territorio i pochissimi esempi e possibilità di welfare aziendale (fino alla fine degli anni Settanta la Snia offriva ai figli dei propri dipendenti la possibilità di usufruire di un grande asilo aziendale da circa 50 posti, di partecipare a colonie estive e di ricevere altri piccoli "benefit" come i pacchi dono natalizi), impoverendo di fatto l'offerta di servizi per l'infanzia cittadini; a parte una rimodulazione degli orari di apertura di alcuni uffici comunali per venire incontro alle esigenze dei cittadini lavoratori (ufficio relazioni con il pubblico, anagrafe, etc.) non è mai stata presa in considerazione la redazione di un Piano dei Tempi e degli orari comunale; non esistono forme di cura alternative se non, in via informale e non coordinata dal comune, i servizi offerti dalle baby sitter.

Si mostra dunque necessario focalizzare la nostra attenzione e la nostra ricerca sull'unica e dunque fondamentale tipologia di servizio esistente: i servizi per l'infanzia comunali.

Dopo aver suddiviso i servizi comunali tra quelli rivolti alle fasce d'età 0-2 anni (asili nido e servizi integrativi) e quelli rivolti alle fasce d'età 3-5 anni (scuole per l'infanzia), ne abbiamo studiato caratteri e dinamiche, avvalendoci anche delle analisi demografiche (appositamente svolte nel precedente paragrafo).

Infine, dopo aver dedicato un paragrafo a diversi progetti comunali rivolti all'infanzia abbiamo chiuso questa parte di lavoro tracciando delle conclusive riflessioni critiche sull'attuale offerta di servizi cittadina.

#### ***4.3.1 I servizi per l'infanzia rivolti alla fascia d'età 0-2 anni***

Nel comune di Cesano Maderno è presente una molteplice offerta di servizi rivolti alla prima infanzia: dagli asili nido comunali a quelli privati e convenzionati, dai micronido ai nidi famiglia. Questo variegato sistema di servizi è in costante evoluzione.

Il primo asilo nido comunale (l'Omni), fu aperto nel 1972 in via Novara. Nel 1979 apre il secondo nido comunale in via Riccione e nel 1981 il nido di via San Marco, nato per trasferire in un'area più idonea il nido Omni<sup>7</sup>, che viene dunque chiuso destinando a nuove funzioni pubbliche la sua struttura (oggi, nell'ex-Omni, ha sede l'azienda municipalizzata ASSP). Dopo la chiusura del nido di via Riccione nel 1993, per una scelta di razionalizzazione dei costi da parte del Comune (trasformato oggi nello Spazio Gioco), l'asilo di via San Marco rimane il solo nido pubblico presente sul territorio ed anche l'unico nido che vanta un'esperienza pluridecennale nel territorio cittadino. Le altre realtà private sono infatti nate nel comune da relativamente pochi anni, soprattutto grazie alle recenti evoluzioni legislative nel settore dell'accudimento della prima infanzia. La Lombardia, infatti, con il D.G.R. 20588 dell'11 febbraio 2005 ridefinisce le tipologie di servizi per la prima infanzia rivolti alle famiglie dividendoli nelle seguenti categorie: asili nido, micronido, nidi famiglia e centri prima infanzia<sup>8</sup>. Questa delibera di giunta regionale incentiva e sostiene un modello di mercato dei servizi privato e non è un fatto casuale che a Cesano Maderno, proprio a partire dal 2005, si registri un grosso *boom* di nascite di servizi per l'infanzia privati. Essi mostrano già caratteri di elevata flessibilità e dinamismo, che proviamo a mostrare con qualche esempio: nel 2005 nasce il nido "Voglia di Coccole"; nel 2006 il micronido "Passi di Bimbi" e il nido

---

<sup>7</sup> Questa operazione doveva essere compiuta già nel 1976 ma i lavori si sono dilungati per motivi di sicurezza in seguito al dramma dell'ICMESA. Infatti sabato 10 luglio 1976, a causa di un guasto ad un reattore di tale industria chimica si propagò nell'aria una nube di TCDD, un pericoloso composto a base di diossina creando effetti nocivi devastanti in una vasta area compresa soprattutto tra i comuni di Meda, Seveso, Cesano Maderno e Desio.

<sup>8</sup> Strutture similari all'asilo nido che offrono un servizio temporaneo di assistenza educativa e di socializzazione, accogliendo, in maniera non continuativa, bambine/i da zero a tre anni in numero non superiore a 30 eventualmente con la presenza di genitori e/o adulti di riferimento, e per un massimo di quattro ore consecutive (D.G.R. 20588 11 febbraio 2005).

famiglia “Mater Vitae”; nel 2007 è la volta del Ronzonido nasce grazie ad un investimento pubblico privato; nel 2008 viene aperto il nido “Passi di Bimbi” (dalla stessa proprietaria dell’omonimo micronido) e “L’isola dei bimbi”; nel 2009 avviene un passaggio di proprietà e gestione del nido “Passi di Bimbi” che diventa “Un, due, tre Stella”. A questi servizi già attivi, possiamo aggiungere altri due esempi di interventi non ancora realizzati ma in fase di sviluppo o prossima apertura: nel P.I.I. di viale Umbria del 2009 viene prevista la realizzazione di un nuovo asilo nido privato convenzionato; per giugno 2010 è invece fissata l’apertura di un nuovo nido privato (“Il Bosco delle Meraviglie”).

La lettura di questi dati ci indica l’esistenza di un’offerta molto fluida ma al momento non ancora capace di fornire totale stabilità nel tempo e dunque la capacità di diventare solido punto di riferimento territoriale. Alla luce di dinamiche così rilevanti, occorse negli ultimi cinque anni, abbiamo deciso di censire, mappare ed analizzare, solo quei servizi nati e/o esistenti in questo lasso di tempo, in modo da poter restituire un quadro dei servizi territoriali il più realistico possibile.

E’ comunque necessario spiegare le grosse difficoltà che incorrono in questo tipo di lavoro di ricerca. Il primo grande ostacolo è dato dal fatto che, in Lombardia, manca totalmente un coordinamento ed uno scambio di informazioni tra privati ed istituzioni e tra diverse istituzioni: ad oggi qualunque privato voglia aprire una propria attività deve, attraverso una comunicazione preventiva (in autocertificazione), inoltrare una richiesta all’ufficio autorizzazioni, che nel nostro caso ha sede nel comune di Desio (sede centrale dell’ambito distrettuale del Piano di Zona). L’ufficio verifica che l’immobile in cui sorgerà il nido possieda tutte le caratteristiche richieste (ubicazione, spazio esterno, cucina, rapporto mq/bambini, etc.) e le credenziali relative al personale ed ai responsabili. Spetta poi all’ASL ed ai Vigili del Fuoco, tramite un sopralluogo, verificare i requisiti igienico-sanitari e di sicurezza imposti alla struttura.

Il comune su cui insisteranno le attività autorizzate (Cesano Maderno in questo caso), non è tenuto a ricevere notifiche né dall’ufficio autorizzazioni né dal privato che ne ha fatto richiesta, dunque è spesso accaduto che l’amministrazione comunale scoprisse praticamente per caso o per sentito dire, della nascita o della presenza di alcuni servizi privati sul territorio comunale. Il Comune entra però necessariamente in gioco qualora un nido a gestione privata, che ha già ottenuto l’autorizzazione

all'apertura ed al funzionamento, volesse ottenere l'accreditamento. L'accreditamento (che prevede il rispetto di determinati standard di qualità, oltre ai requisiti necessari per l'avvio dell'attività) permette alla nuova struttura di essere inserita in un elenco di servizi per la prima infanzia che garantiscono livelli qualità equiparabili a quelli dei nidi comunali. Si tratta di una sorta di "certificazione di qualità", che è condizione necessaria per la stipula di eventuali convenzioni con l'amministrazione comunale. La stipula di una convenzione, in pratica, fa sì che il Comune versi al nido privato un contributo finanziario per ogni bambino accettato proveniente dalla lista d'attesa dei nidi comunali. Tale contributo andrà ad integrare la tariffa pagata dalla famiglia del bambino (corrispondente a quella dei nidi comunali).

Questa mancanza di comunicazione e di passaggio di informazioni genera non pochi problemi, *in primis* quello di impedire alle amministrazioni comunali di poter avere un chiaro quadro dell'esistente e di non poter dunque impostare in maniera corretta eventuali ed adeguate politiche.

Tuttavia sembra che la regione Lombardia abbia finalmente deciso di muoversi per ovviare a queste problematiche, attraverso un recentissimo decreto regionale del 15 febbraio 2010 della Direzione generale famiglia e solidarietà sociale (Decreto 1254/2010, "Accreditamento unità d'offerta sociali"), che dovrebbe fare ordine e permettere il coordinamento dei vari attori nei capitoli riguardanti l'esercizio e l'accreditamento delle unità d'offerta sociali (insieme a questo Decreto, risulta di assoluta importanza anche la D.G.R. n. 8/11152 del 3 febbraio 2010 per altri aspetti e scelte di indirizzo regionali, che approfondiremo nel paragrafo 4.3.4).

Entrando ora nell'analisi specifica dell'offerta, abbiamo ritenuto opportuno realizzare due mappe dei servizi per la prima infanzia cittadini, una relativa all'anno 2004 ed una all'anno 2009. Lo scopo è quello di mostrare, in maniera netta, come sia radicalmente cambiato il quadro dei servizi locali in soli 5 anni.

Le strutture per l'accudimento sono state suddivise in base alla loro tipologia (nido pubblici, privati e convenzionati; nidi famiglia; micronido) ed attorno a ciascuna di esse è stato tracciato un raggio di 500 m, misura che abbiamo ritenuto indicativa per cercare di mostrare in maniera intuitiva le varie distanze e le accessibilità degli utenti. Sulle mappe abbiamo infatti anche riportato le concentrazioni di abitanti/bambini in età 0-2 anni distribuite sul territorio cittadino (suddivise per numero civico di residenza).

Figura 14 - Mappa dei servizi per la prima infanzia di Cesano Maderno. Anno 2004

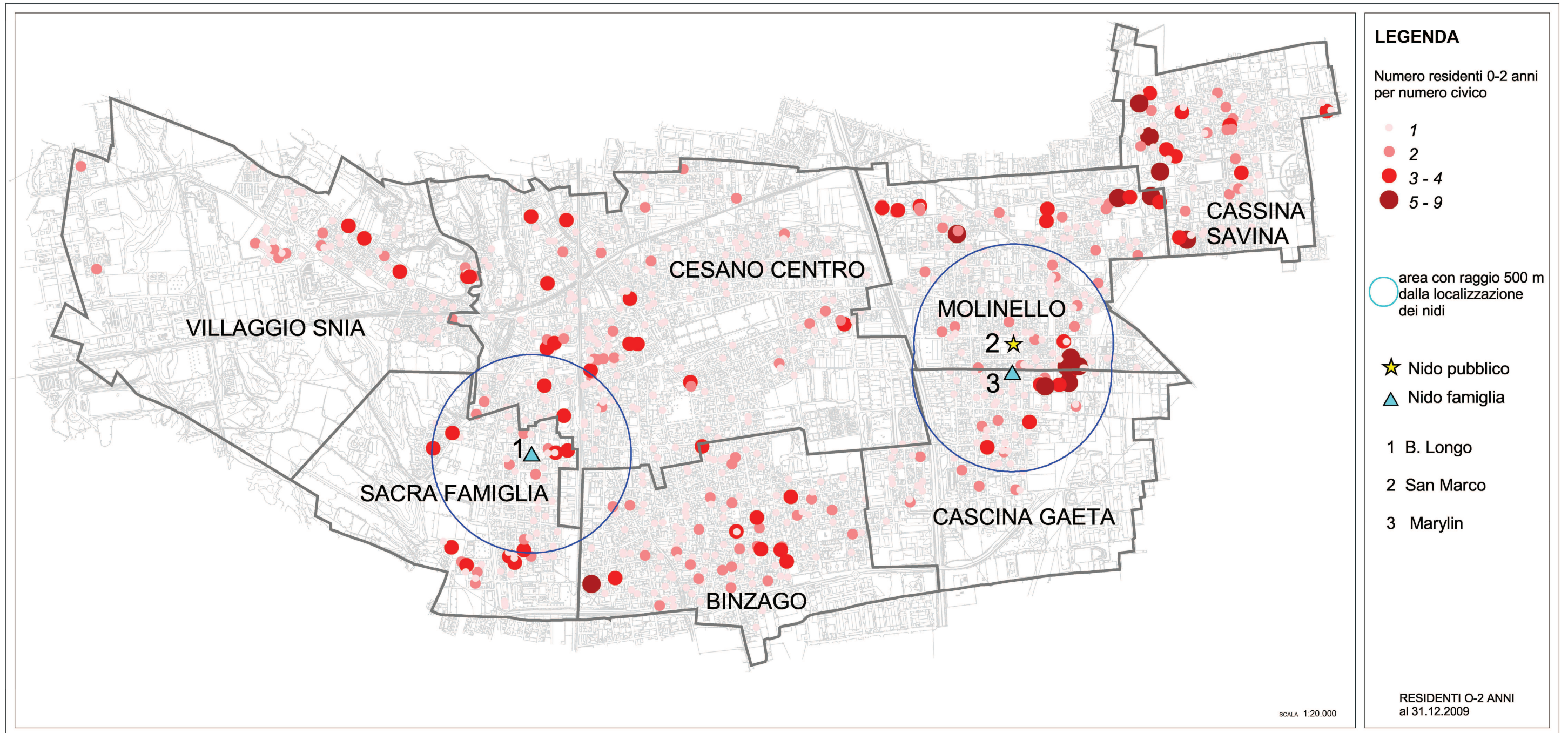
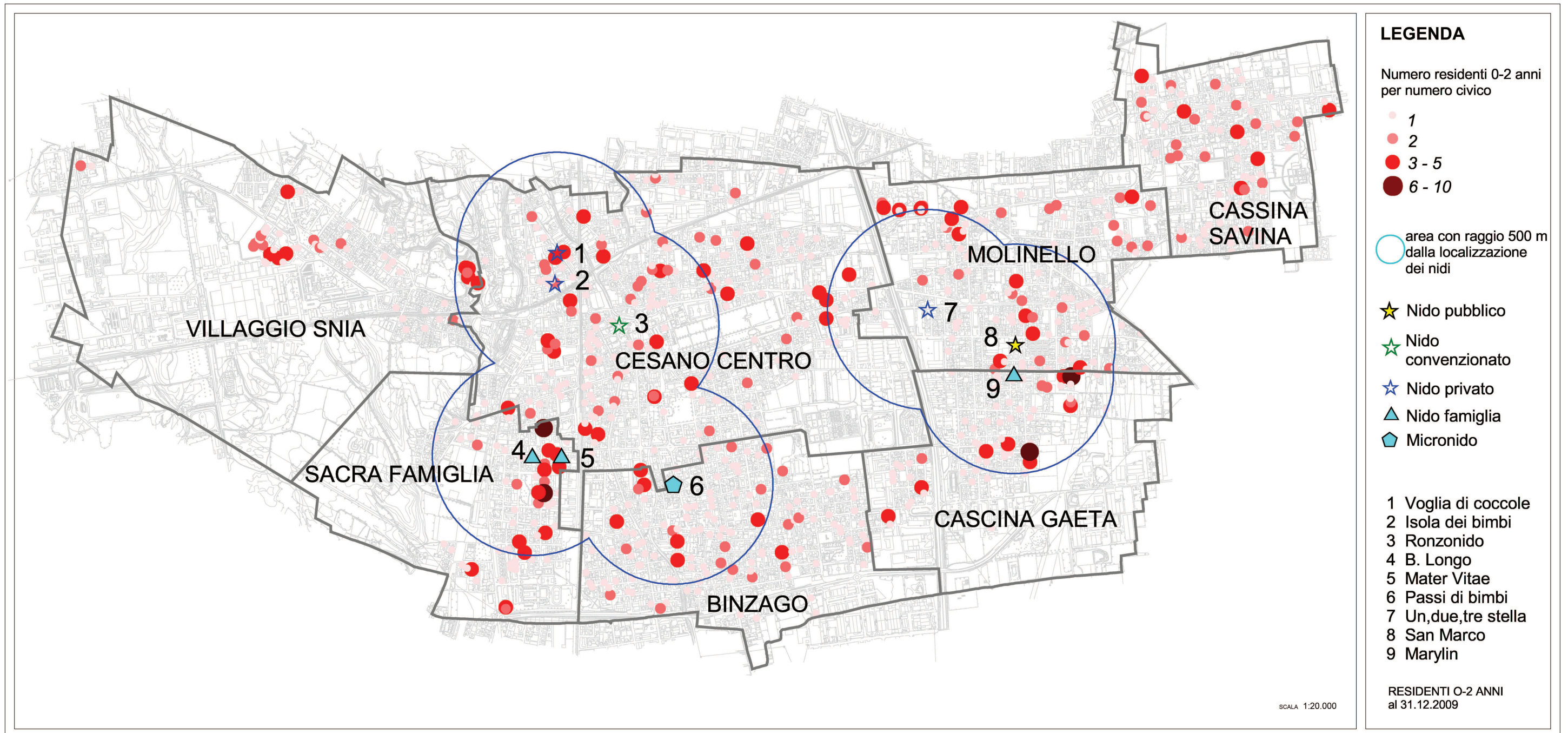


Figura 15 - Mappa dei servizi per la prima infanzia di Cesano Maderno. Anno 2009



Osservando le mappe, risulta evidente che dai raggi circoscritti alle diverse strutture rimangono fuori molti residenti (questo dato, guardando il rovescio della medaglia, ci consente di individuare già intuitivamente l'esistenza di alcune carenze dell'offerta) e che data la vicinanza tra loro di alcune strutture i rispettivi raggi si accavallano, creando delle specie di grandi "bacini d'utenza". Detto questo, abbiamo calcolato il numero di bambini (italiani e stranieri) residenti all'interno di questi bacini e rapportati al numero di posti totali offerti annualmente dalle strutture appartenenti al bacino. Tutti i dati riferiti agli anni 2004 e 2009 sono riportati nella tabella sottostante (i nomi delle strutture in grassetto, nei 2 elenchi dei bacini, indicano che esse esistono dal 2004).

Tabella 4 - Rapporto bambini residenti/posti nido disponibili nei bacini d'utenza dei servizi per la prima infanzia cittadini. Anni 2004 e 2009

<b>SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA</b>		<b>Bacino 1</b>	<b>Bacino 2</b>
		<i><b>B. Longo - Voglia di Coccole - Isola dei Bimbi - Ronzonido - Mater vitae - Passi di bimbi</b></i>	<i><b>San Marco - Marilyn - Un, due, tre stella</b></i>
<b>2004</b>	Posti nido disponibili	5	55
	Residenti Italiani	90	151
	Residenti Stranieri	0	7
<b>2009</b>	Posti nido disponibili	112	85
	Residenti Italiani	310	178
	Residenti Stranieri	68	17

Fonte: Comune di Cesano Maderno

Quanto emerge dalle mappe e dalla tabella è molto chiaro: il sistema di servizi per la prima infanzia cittadino attuale è del tutto insufficiente a coprire i bisogni dei propri residenti ma negli ultimi 5 anni si è registrata una forte e rapida crescita rispetto al numero di servizi che insistono sul territorio (specialmente nel Bacino 1), che ha aumentato i tassi di copertura in maniera netta dal 2004 al 2009 (nonostante la crescita della popolazione residente). Al 2009, le strutture d'accudimento non sono equamente distribuite su tutto il territorio comunale e vedono discretamente coperti solo i quartieri di Cesano Centro, Molinello ed in parte Cascina Gaeta, con casi "curiosi" come l'apertura di due nidi privati nel Centro a poche decine di metri di distanza tra loro (probabilmente per la recente e corposa espansione urbana residenziale avvenuta nella loro area di insediamento, che ha generato anche la disponibilità di nuovi spazi

commerciali/recettivi). Altri quartieri sono invece carenti di servizi o ne sono del tutto privi: alla Sacra Famiglia non possono bastare due nidi famiglia; Cassina Savina avrà, salvo imprevisti, un proprio nido solo a giugno 2010; il Villaggio Snia che una volta un nido lo aveva ora ne è completamente sprovvista (i motivi vanno probabilmente cercati nell'alta presenza di bambini stranieri, che scoraggia l'operatore privato ad investire capitali un'area ritenuta "a rischio d'investimento"). Infine i bisogni di Binzago (e di una buona fetta di Cascina Gaeta) non si può pensare vengano serviti da un solo micronido.

Mappate le localizzazioni dei servizi ed compiute alcune riflessioni che ci torneranno utili nei prossimi paragrafi, vogliamo ora cercare di descrivere e discutere le differenze che emergono tra le varie strutture e servizi cittadini. Le informazioni sono relative solo alla attività esistenti sul territorio al marzo 2010.

Partendo dall'offerta pubblica di servizi, riportiamo l'esistenza di un solo asilo nido comunale, quello di Via San Marco. Esso oggi offre 50 posti con due moduli di frequenza: uno che va dalle 7.30 alle 13.30 (scarsamente utilizzato) e l'altro, più completo, dalle 9 alle 16 con la possibilità di un pre-scuola (7.30-9.00) ed un post-scuola (16.00-18.00). Il costo del servizio è aumentato progressivamente dai 266 euro del 2005 ai 317 euro del 2010 (ai quali vanno comunque applicate le riduzioni Isee), con i costi del pre-scuola e del post-scuola che sono variati da 53,70 a 58 euro ciascuno. Altro costo da calcolare è quello dei buoni pasto giornalieri aumentati negli anni da 4,50 a 5,50 nel 2010. Il tetto massimo che una famiglia può dunque pagare mensilmente oscilla oggi, in base all'Isee, dai circa 250 ai 500 euro (calcolando i costi dei pasti e presumibilmente l'iscrizione al pre-scuola o al post-scuola). Al comune invece ogni singolo bambino costa circa 1000 euro.

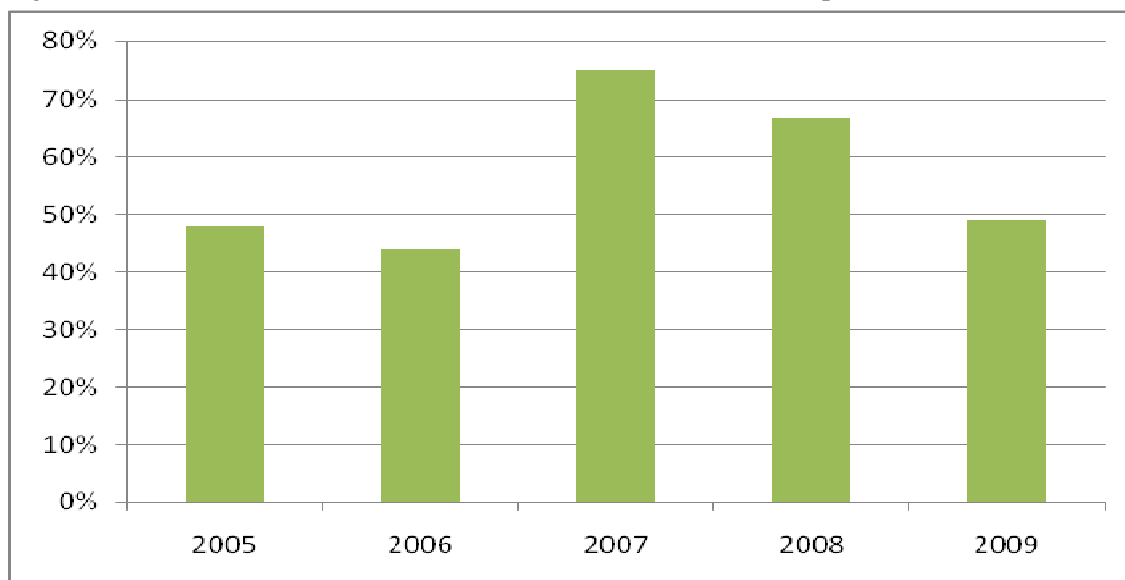
Il "Ronzonido" è uno degli ultimi nido nati (precisamente nel 2007), grazie ad un accordo pubblico-privato ed attraverso il grosso contributo economico della Provincia di Milano. L'accordo è avvenuto con questa modalità: il comune di Cesano Maderno riesce ad ottenere nel 2006 un finanziamento dalla Provincia di Milano (circa 250/260 mila euro) in cambio dell'impegno da parte dell'Opera Pia Ronzoni di mettere a disposizione, per la realizzazione della struttura, un proprio terreno (adiacente alla già esistente scuola per l'infanzia "Ronzoni") e di accollarsi le spese mancanti per la realizzazione dell'opera (circa 260 mila euro). L'accordo tra Comune e Opera Pia



Ronzoni prevede il convenzionamento dei 30 posti della struttura in questi termini: 6 posti vengono riservati ai bambini in lista d'attesa al nido comunale, a cui si applicano le tariffe comunali (il Ronzonido ha una tariffa mensile di circa 600 euro, dunque il comune corrisponde al nido la differenza dovuta per ogni bambino); gli altri 24 bambini pagano invece una retta mensile che si aggira intorno ai 510 euro (perché è previsto il contributo comunale di 91,80 € per ogni bambino frequentante, residente a Cesano).

Soffermandoci un istante proprio sui dati relativi alle liste d'attesa comunali, abbiamo calcolato i tassi di soddisfazione rapportando i posti annualmente disponibili nelle strutture pubbliche (dunque i 50 posti del nido comunale più i sei convenzionati al 100% del Ronzonido, disponibili dal 2007, anno della sua apertura), emergono dati di soddisfazione insufficienti, nonostante un'anomala parentesi negli anni 2007 e 2008. Tale anomalia ipotizziamo possa essere stata generata, in questi 2 anni, da due ordini di motivi: un vistoso calo delle nascite di bambini italiani (le nascite di bambini stranieri sono in forte crescita ma essi non risultano fruitori di tale servizio) e l'aumento di 6 posti nido pubblici (quelli convenzionati al 100% del Ronzonido).

Figura 16 - Tasso di soddisfazione richieste di iscrizione in asili nido pubblici



Fonte: Comune di Cesano Maderno

Tabella 5 - Liste d'attesa nidi comunali

Anno	2005	2006	2007	2008	2009
Lista d'Attesa	53	63	18	27	54

Fonte: Comune di Cesano Maderno

Il Comune di Cesano Maderno indice annualmente un bando di iscrizione agli asili nido pubblici (generalmente le richieste vanno presentate dalle famiglie entro aprile) a cui segue la stesura e la pubblicazione delle graduatorie e delle liste d'attesa (generalmente a maggio). Man mano che si liberano dei posti (ogni circa 3/4 mesi) e le famiglie in graduatoria vengono contattate, si riscontrano spessissimo delle rinunce. Questo ci porta facilmente ad ipotizzare che tali famiglie abbiano nel frattempo già percorso altre strade alternative (congedi, servizi privati, reti parentali, etc.) per ovviare alacrementemente ai loro bisogni immediati.

Alla luce di questo, acquistano ancora maggior importanza della presenza degli altri servizi privati sul territorio sono presenti: 4 nidi (di cui 1 convenzionato, come abbiamo visto), 3 nidi famiglia e 1 micronido.

I nido privati non convenzionati sono dunque 3 (“Voglia di coccole”, “Un, due, tre stella”; “L’isola dei bimbi”), per un totale di circa 90 posti/bambini (30 posti/bambini ciascuno) . Essi offrono delle fasce di copertura oraria che vanno da circa le 7.30 alle 19.00 per un costo mensile di circa 650 €. Si può dunque dire che il 75% dei posti offerti degli asili nido privati non è oggi sottoposto a convenzione.

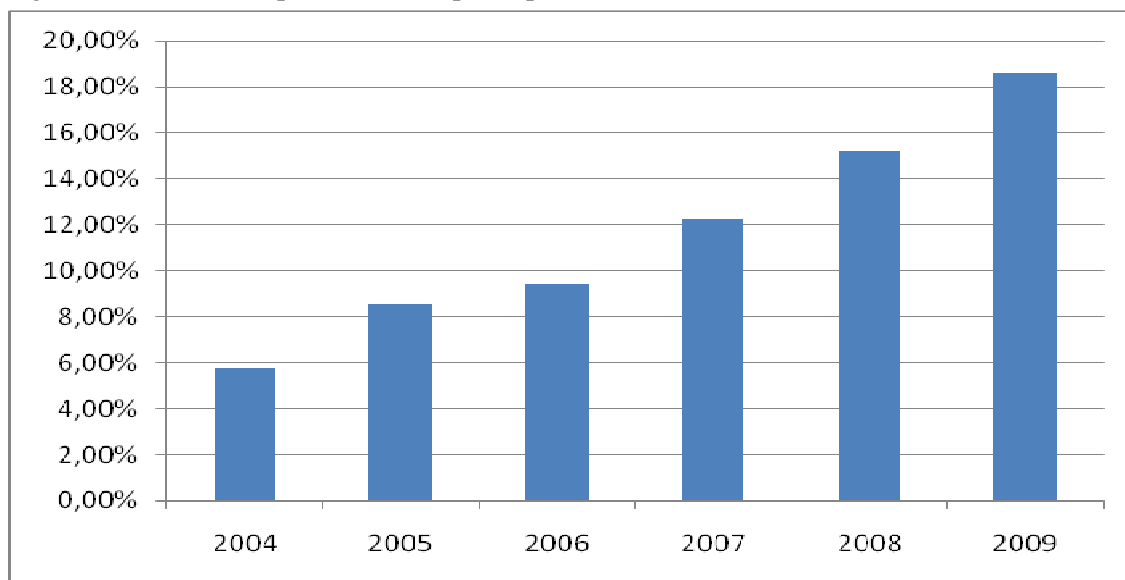
I nidi famiglia (nidi domiciliari che possono ospitare fino ad un massimo di 5 bambini) sono invece 3, ciascuno con la disponibilità di 5 posti: “B. Longo”; “Mater Vitae”; “Marylin”. I primi due nascono dalla volontà dell’Associazione Incontro per venire incontro alle famiglie in particolare difficoltà, avvalendosi di personale volontario a rotazione che talvolta seguono anche il nucleo familiare (le rette servono a principalmente a coprire i costi fissi e talvolta, dalla famiglie più in difficoltà, non vengono corrisposte). Anche i nidi famiglia offrono comunque delle fasce di copertura oraria molto flessibili che vanno da circa le 7.30 alle 17.30 per un costo mensile che oscilla circa tra 450 e 550 €.

Infine è recentemente nato un micronido (che è essenzialmente un nido tradizionale ma di dimensioni più ridotte, che può accogliere al massimo 12 bambini), “Passi di Bimbi”, che dispone di 12 posti/bambini, aperto dalle 7.30 alle 19.00 e la cui retta mensile ammonta a 580 € .

A questo punto, ai fini della nostra ricerca, ed in linea con le analisi svolte nel capitolo precedente, abbiamo ritenuto opportuno calcolare i tassi di copertura dei servizi per la prima infanzia, sommando la totalità dell’offerta pubblica e privata e

rapportandola al numero di bambini residenti in età 0-2 anni. Per i motivi spiegati in precedenza, abbiamo dunque deciso di prendere in considerazione l'offerta di servizi relativa agli ultimi 5 anni.

Figura 17 - Tasso di copertura servizi per la prima infanzia



Fonte: Comune di Cesano Maderno

La lettura dei dati ci indica che l'offerta di servizi è in crescita negli ultimi anni (tra l'altro è prevista a breve l'apertura di un nuovo asilo nido da altri 30 posti, "Il Bosco delle Meraviglie"), ed è in perfetta linea con la media ed il trend regionale (ad oggi il pubblico copre 1/3 dell'offerta mentre il privato, unico settore in crescita, gli altri 2/3). Tuttavia, a Cesano Maderno come in Lombardia, si è ancora molto lontani dagli obiettivi di copertura del 33% fissati a Lisbona nel 2002. Il dato più significativo emerso è quello relativo alla domanda insoddisfatta di posti nel pubblico, che implica ragionamenti sull'offerta.

#### ***4.3.2 I servizi per l'infanzia rivolti alla fascia d'età 3-5 anni***

I servizi comunali rivolti ai bambini nella fascia di età 3-5 anni sono riconducibili in toto all'offerta di scuole per l'infanzia, pubbliche e private, distribuite omogeneamente su tutto il territorio cittadino. Come è stato fatto nel paragrafo precedente, abbiamo

Figura 18 - Mappa delle scuole per l'infanzia di Cesano Maderno. Anno 2004

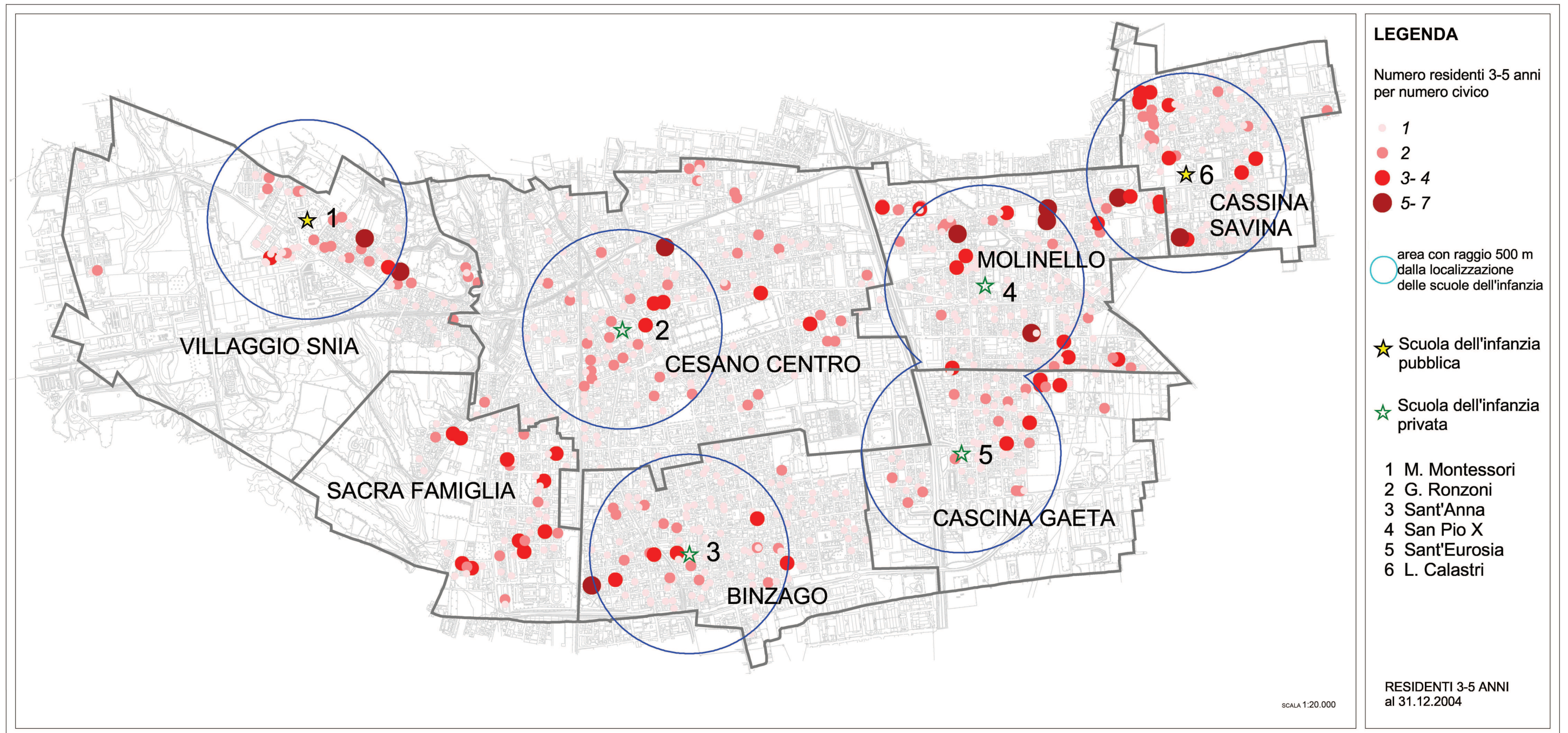
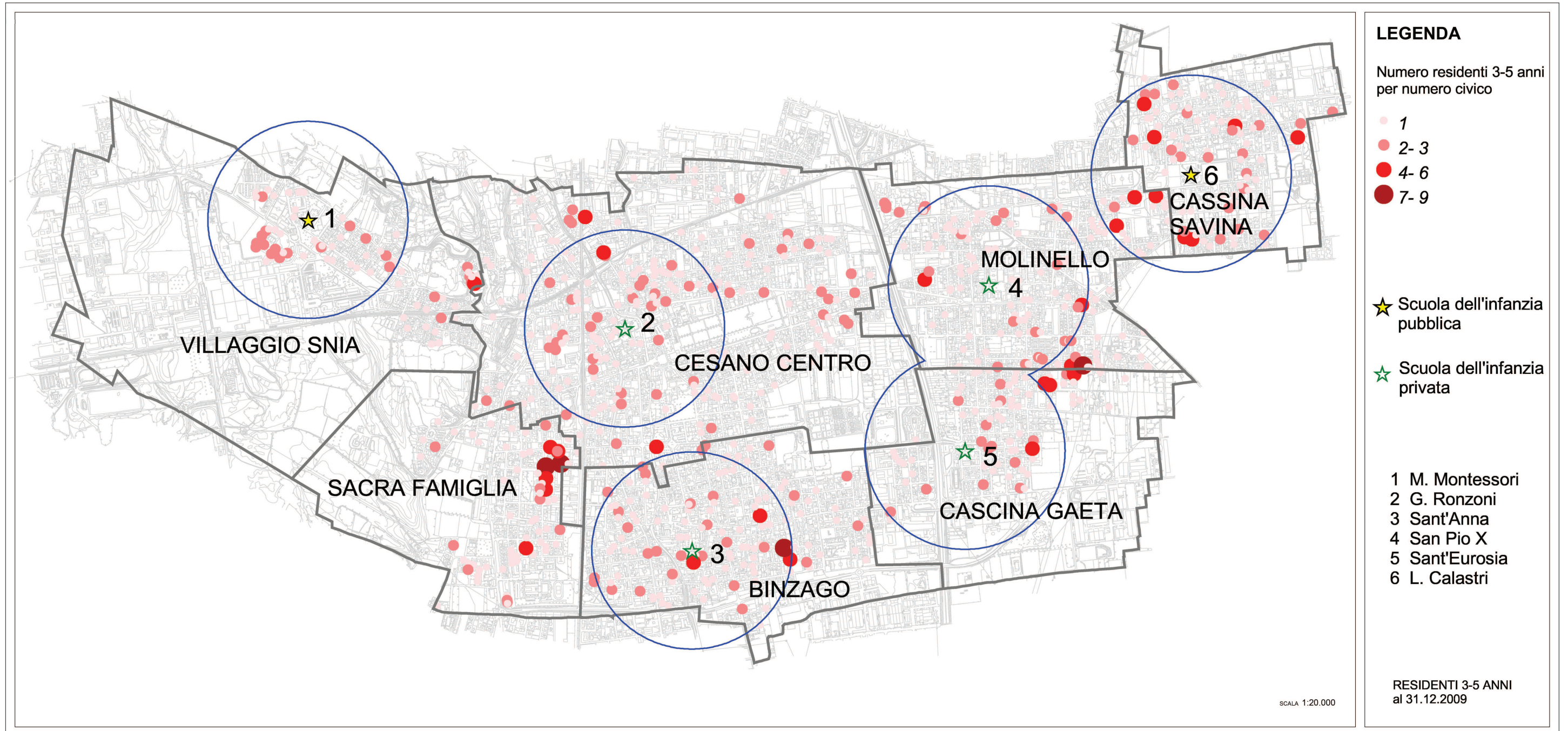


Figura 19 - Mappa delle scuole per l'infanzia di Cesano Maderno. Anno 2009



realizzato due mappe (una riferita all'anno 2004 ed una all'anno 2009), ma questa volta relative alle scuole per l'infanzia cittadine.

Le scuole materne sono state suddivise in pubbliche e private ed attorno a ciascuna di esse è stato ancora tracciato un raggio di 500 m (misura indicativa per cercare di mostrare distanze ed accessibilità per gli utenti). Anche qui sono state funzionalmente riportate le concentrazioni di abitanti/bambini, questa volta nella fascia d'età 3-5 anni, distribuite sul territorio cittadino (suddivise per numero civico di residenza).

Dalla osservazione delle mappe, risulta ancora evidente che dai raggi circoscritti alle diverse strutture rimangono fuori molti residenti ma, a differenza dei servizi per la prima infanzia, solo i raggi circoscritti a due strutture si accavallano, creando un unico "bacino d'utenza" (questo è esplicativo del fatto che la distribuzione dei servizi cittadini sul territorio risulta uniforme). Tracciati i bacini abbiamo dunque calcolato il numero di bambini (italiani e stranieri) residenti all'interno di essi e rapportati al numero di posti totali offerti annualmente dalle strutture appartenenti al bacino. Nella tabella sottostante sono riportati tutti i dati riferiti agli anni 2004 e 2009.

Tabella 6 - Rapporto bambini residenti/posti scuola disponibili nei bacini d'utenza delle scuole per l'infanzia cittadine. Anni 2004 e 2009

SCUOLE PER L'INFANZIA		Bacino 1	Bacino 2	Bacino 3	Bacino 4	Bacino 5
		<i>Montessori</i>	<i>Ronzoni</i>	<i>Sant'Anna</i>	<i>San Pio X - Sant'Eurosia</i>	<i>Calastri</i>
<b>2004</b>	Posti materna disponibili	230	213	188	270	177
	Residenti Italiani	60	99	109	203	129
	Residenti Stranieri	10	12	6	7	1
<b>2009</b>	Posti materna disponibili	230	213	188	290	177
	Residenti Italiani	41	121	129	179	154
	Residenti Stranieri	30	24	10	12	5

Fonte: Comune di Cesano Maderno

Ciò che possiamo riscontrare dalle mappe e dalla tabella è che il sistema delle scuole per l'infanzia cesanese copre bene i bisogni dei propri residenti in età, offrendo una scuola materna per ogni quartiere (manca solo alla Sacra Famiglia ma come vedremo in seguito è già in fase di realizzazione).

Dopo aver compiuto la localizzazione dei servizi e constatato la loro “capillarità” territoriale, cerchiamo ora di riassumere sinteticamente quali sono le caratteristiche che contraddistinguono le scuole materne pubbliche e private comunali. I dati e le informazioni sono aggiornati al marzo 2010.

Le scuole per l’infanzia pubbliche sono due (“M. Montessori” e “L. Calastri”), entrambe di proprietà statale. Esse sono completamente gratuite, l’unico costo a carico delle famiglie è quello relativo al buono pasto giornaliero previsto dal comune. Il buono pasto è stato appena rimodulato a 4.60 € (invece di 4.07€) per l’anno scolastico 2010/2011.

Le scuole per l’infanzia private sono invece 4 (S. Pio X, Sant’Eurosia, Ronzoni e S. Anna). Ciascuna di esse prevede una retta di iscrizione che si aggira intorno ai 100 € (eccezion fatta per il Ronzoni, 200 €) e delle rette mensili da 120 €. Anche le scuole private sono aperte dal lunedì al venerdì, grossomodo negli stessi orari delle scuole pubbliche con la possibilità di aggiungere i servizi pre-scuola (20 €) e post-scuola (30 €). Tutte e 4 le scuole per l’infanzia sono parificate<sup>9</sup> dunque l’amministrazione comunale, con apposita convenzione, elargisce loro una somma di 91,80€ per ogni bambino frequentante, residente a Cesano Maderno.

Come già è stato fatto per la fascia 0-2 anni, abbiamo calcolati i tassi di copertura dei servizi rivolti alla fascia d’età 3-5 anni, sommando la totalità dell’offerta delle scuole pubbliche e private e rapportandola al numero di bambini residenti in età.

Tutte le scuole per l’infanzia, rispetto agli asili nido ed ai servizi integrativi per la prima infanzia, sono presenti sul territorio ormai da moltissimi anni, mostrandosi dunque come realtà molto “stabili” e radicate. Tuttavia abbiamo deciso di riportare i dati riguardanti gli ultimi 5 anni per due ragioni: uniformare l’arco temporale alle analisi riguardanti i servizi per la fascia 0-2; i tassi di copertura degli anni precedenti hanno sempre e comunque mostrato un saldo stabilmente positivo.

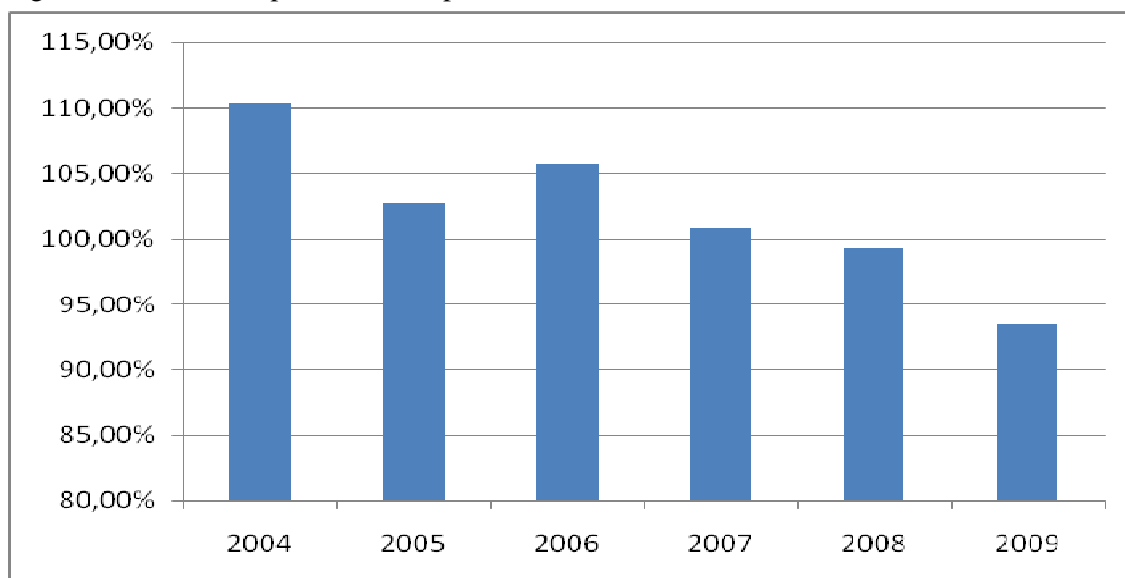
Dai dati si evince chiaramente che le scuole per l’infanzia presenti sul territorio coprono abbondantemente i bisogni cittadini. Ma nell’ultimo biennio rilevato si comincia a manifestare una flessione: nel 2008 la copertura è per la prima volta

---

<sup>9</sup> La Legge n.62 del 10 marzo 2000 definisce le scuole paritarie "istituzioni scolastiche non statali", comprese quelle degli enti locali, che a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia.

lievemente scesa sotto la soglia del 100% passando al 99,3% e nel 2009 in maniera più marcata al 94%. Secondo le proiezioni per il 2010, questo calo verrà confermato per via del previsto ulteriore aumento delle nascite ma anche, soprattutto, per l'impossibilità di aprire nuove sezioni all'interno delle scuole esistenti e per i momentanei ritardi nell'apertura della nuova materna di via Campania (cfr paragrafo 4.4).

Figura 20 - Tassi di copertura scuole per l'infanzia



Fonte: Comune di Cesano Maderno

In sintesi, come per i servizi per la prima infanzia, possiamo constatare che i dati comunali sono perfettamente in linea con quelli nazionali e regionali: copertura del servizio pressoché totale grazie ad un'offerta privata che ricopre ben il 54,7% dell'offerta totale.

I costi delle scuole per l'infanzia (sia pubbliche che private), paragonati a quelli dei servizi per la prima infanzia (sia pubblici che privati), risultano decisamente più accessibili alle famiglie. Le motivazioni vanno trovate in diverse variabili come ad esempio: il rapporto insegnanti/alunni inferiore (un insegnante ogni 10/11 bambini per le scuole per l'infanzia, mentre un insegnante ogni 5 bambini per il nido ed i servizi integrativi), dunque minori costi per il personale; attrezzature e materiali più economici (al nido vanno tenute in conto anche spese di acquisto per pannolini, etc.); minori costi relativi ai pasti (al nido serve un'alimentazione di particolare qualità che ovviamente costa maggiormente).



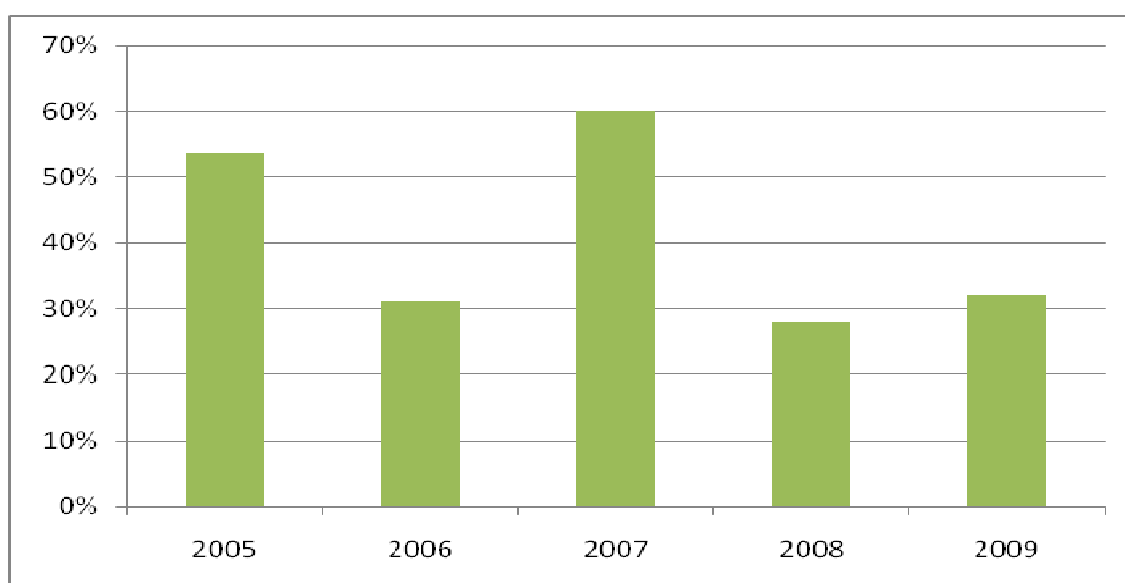
Concludendo, possiamo assumere che per Cesano Maderno la situazione relativa alle scuole per l'infanzia è tendenzialmente positiva, a parte la flessione della copertura negli ultimi 2 anni che può comunque essere risolta, nel breve periodo, con l'apertura di nuove classi nelle strutture esistenti e, per il futuro, con la realizzazione di una nuova scuola materna (che, come vedremo nei prossimi paragrafi, è già in fase di completamento).

#### **4.3.3 I progetti comunali per l'infanzia**

Oltre ai servizi finora presentati, il comune di Cesano Maderno ne offre un ulteriore e molto interessante, dedicato ai bambini dai 3 mesi ai 3 anni ed ai loro genitori: lo Spazio Gioco. Esso, ubicato all'interno del vecchio asilo nido comunale di via Riccione chiuso nel 1993, nasce per dare un sostegno ai genitori nei processi e nelle difficoltà educative nella crescita dei figli, per favorire l'incontro tra genitori e specialisti, organizzando incontri formativi e laboratori interattivi, ludici, formativi e ricreativi.

La frequenza è suddivisa in due periodi: ottobre/gennaio e febbraio/giugno, dalle ore 9,00 alle ore 12,00 per 2 giorni alla settimana, a cui possono accedere 15 coppie adulto-bambino per turno. La tariffa di frequenza prevede per il prossimo anno scolastico (2010/2011) un costo di 96 € per ogni periodo in cui è suddiviso il servizio.

Figura 21 - Tassi di soddisfazione richieste di iscrizione allo Spazio Gioco



Fonte: Comune di Cesano Maderno

Tabella 7 - Liste d'attesa Spazio Gioco

Anno	2005	2006	2007	2008	2009
Lista d'attesa	13	33	10	38	32

Fonte: Comune di Cesano Maderno

Elaborando i tassi di soddisfazione relativi allo Spazio Gioco (calcolati attraverso lo stesso procedimento applicato per gli asili nido comunali), possiamo compiere alcune interessanti riflessioni. I dati ci consentono di compiere una duplice lettura: se da un lato emerge l'insufficienza del servizio a rispondere alle numerose richieste che provengono dalle famiglie cesanesi, dall'altro lato emerge la bontà e la richiesta di partecipazione ad un progetto sperimentale, nato da qualche anno, dall'Ambito del Piano di Zona (cosa da non sottovalutare, dato che molti progetti rivolti alla prima infanzia non hanno ottenuto in passato i riscontri attesi).

All'interno dello Spazio Gioco (e degli asili nido) sono stati poi attivati, grazie ai finanziamenti del Piano di Zona, diversi progetti a sostegno della genitorialità di cui riportiamo qualche esempio. Il primo è lo *Spazio d'Ascolto*, che consiste in incontri individuali gratuiti, offerti alle famiglie, con una psicologa ed una psicoterapeuta, per sviluppare la relazione tra adulto e bambino ed i bisogni dei genitori rispetto al percorso di crescita con i loro figli, per esprimere paure e/o incertezze riguardo la relazione che stanno vivendo con il loro bambino, per avere l'occasione di esprimere eventuali difficoltà inerenti la ridefinizione del proprio ruolo sociale e/o lavorativo, in conseguenza della nascita del bambino, verificare i propri progressi e le proprie risorse nello sviluppo della relazione con il bambino, raccontare cosa significa per sé attraversare un nuovo ciclo di vita. I *Laboratori serali per genitori* sono invece degli incontri condotti da psicologi e psicoterapeuti per riflettere e confrontarsi su tematiche che riguardano il percorso di crescita dei bambini e dei loro genitori. Sono incontri a piccolo gruppo, in cui tutti i partecipanti sono considerati parte attiva del processo di scoperta e di apprendimento (l'obiettivo è quello di favorire un momento di condivisione e di scambio, dal quale possano emergere nuovi stimoli in grado di offrire uno spunto di riflessione e di crescita reciproca). Nel 2010 sta infine partendo il progetto "*E' sabato papà*". Si tratta di un progetto sperimentale sovra-comunale d'Ambito, attivo presso gli Spazi Gioco di Cesano Maderno e Nova Milanese. Tale servizio, completamente gratuito, prevede 5 incontri (il sabato mattina, dalle ore 9.30

alle ore 12.00) rivolti alla coppia papà-bambino di età compresa tra i 2 e 4 anni (12-14 coppie totali). Esso si propone di offrire uno spazio privilegiato di incontro e condivisione tra papà e figlio/a che la quotidianità spesso non permette, soprattutto nei casi di separazioni della coppia genitoriale, divorzi o famiglie "ricomposte". Lo spazio viene gestito e condotto da due educatrici professionali e, inoltre, ai papà interessati, sarà anche offerto uno spazio di ascolto, un servizio di *counseling* psico-educativo condotto da una psicologa.

Tutti questi progetti si mostrano assolutamente interessanti ed utili sia nella forma che nel contenuto ma è importante evidenziare come finora l'unico che fra di essi ha registrato (e sta registrando) un incontrovertibile successo è lo Spazio Gioco. Dalle interviste e dalle indagini conoscitive le adesioni ai vari progetti risultano ancora molto scarse (nell'ordine delle 7/10 famiglie iscritte) ed emerge una difficoltà da parte delle operatrici e delle direttrici dei servizi nell'ottenere la partecipazione dei genitori ad attività "extra-scolastiche".

Quello che sembra suggerirci queste esperienze è che le famiglie cesanesi si rivolgono al servizio pubblico (e più in generale ai diversi servizi che insistono sul territorio) principalmente per risolvere le loro problematiche di accudimento, risultando poco interessate ai percorsi di educazione alla genitorialità proposti dal comune: viene richiesto un intervento pubblico nell'offrire un posto dove lasciare il proprio figlio durante il giorno più che un posto dove intraprendere con lui, attraverso il supporto di esperti, percorsi di comune crescita psico-pedagogica. I genitori ritengono, comprensibilmente, che spetti autonomamente a loro occuparsi della crescita del proprio bambino.

#### ***4.3.4 Riflessioni sul sistema dei servizi cittadino***

Alla luce delle analisi svolte, possiamo affermare che il comune di Cesano Maderno rispetti in maniera fedele le dinamiche e le tendenze che si manifestano mediamente all'interno della propria regione, la Lombardia: un tasso di copertura che per i servizi per la prima infanzia si attesta intorno al 18% (i cui 2/3 offerti dal privato) mentre nel caso delle scuole per l'infanzia arriva, a parte il calo dell'ultimo biennio, a superare il 100% (in questo caso l'offerta privata supera di poco il 50% del totale); le

sperimentazioni di servizi integrativi e progetti rivolti alla genitorialità (soprattutto attraverso il Piano di Zona); i prezzi medi dei servizi, accessibili per le scuole per l'infanzia, spesso proibitivi nel caso degli asili nido.

I punti critici su cui riflettere sono primariamente tre: la scarsa offerta di servizi per la prima infanzia, il loro prezzo elevato (per le famiglie, per i comuni nel mantenere le loro strutture), la discutibile idoneità e qualità degli spazi in cui sono inseriti i servizi privati.

Grazie ai dati relativi alle liste d'attesa degli asili nido pubblici comunali, abbiamo potuto constatare come esista concretamente una domanda di accudimento dei figli da parte di un discreto numero di famiglie cesanesi. Altro dato che emerge dalle indagini da noi compiute è che tali famiglie cercano in maniera rapida delle soluzioni alternative al servizio pubblico qualora non gli dia immediate risposte: una volta contattate dal comune, la maggior parte delle famiglie in lista d'attesa rinuncia al posto poiché ha già autonomamente risolto la propria esigenza di accudimento (passano fino a 3/4 mesi prima che le graduatorie scorrano e la famiglie vengano via via contattate). Dai pochi feed-back ottenuti intervistando tali famiglie risulta che le opzioni da loro scelte sono fondamentalmente 4: il congedo di maternità, l'accudimento del bambino da parte dei nonni (o delle reti parentali), i servizi privati, le baby sitter. Ad avvalorare queste ipotesi che sottolineano i bisogni delle famiglie residenti, citiamo un'analisi svolta da Cristiano Gori, per Il Sole 24 Ore, che attraverso la rielaborazione di alcune ricerche svolte dalla Banca D'Italia e dall'Istat, ci dice che le famiglie italiane con bimbi in età rilevante (entro i 3 anni): vorrebbero usufruire del nido ma non riescono nel 23% dei casi; riescono ad usufruire del nido nel 19% dei casi; escludono la possibilità di usufruire del nido nel 58% (per mancanza di bisogno o perché il costo è inaccessibile) (Gori, 2010).

Ma il costo dell'asilo nido non è solo un problema per le famiglie (in maniera sempre più crescente), risulta anche un problema per il comune che deve mantenere le proprie strutture: quello che risulta da alcune analisi ed interviste è che i costi dell'asilo nido comunale sono sempre più insostenibili per l'amministrazione, che si trova oggi a riflettere su come riuscire a ridurre drasticamente i costi.

Proviamo ora a mostrare, con l'ausilio della tabella riassuntiva dei servizi cittadini per la prima infanzia pubblici e privati, la situazione cesanese odierna. Tutte le statistiche ed i costi sono relativi all'anno scolastico 2009/2010, aggiungendo ai costi

della retta mensile quelli di almeno uno tra i servizi extra-scolastici, avendo rilevato che nella quasi totalità dei casi le famiglie si servono di almeno uno tra i servizi di pre-scuola e post-scuola.

Tabella 8 - Servizi per la prima infanzia cittadini. Tipologia e costi

TIPOLOGIA E NOME	POSTI (contribuzione)	COSTO MENSILE BAMBINO PER FAMIGLIA	COSTO MENSILE TOTALE PER IL COMUNE	COSTO ANNUO TOTALE PER IL COMUNE
<b>Nidi comunali</b>				
<i>Via San Marco</i>	50		30.272 €	332.992 €
	35(retta massima)	446 €	19.390 €	
	4 (riduzione 30%)	355 €	2.580 €	
	1 (riduzione 50%)	298 €	702 €	
	10 (riduzione 70%)	240 €	7.600 €	
<b>Nidi Privati Convenzionati</b>				
<i>Ronzonido</i>	30		3.236 €	35.596 €
	24 (convenzionati)	510 €	2.203 €	
	2 (retta massima)	446 €	108 €	
	1 (riduzione 30%)	355 €	145 €	
	3 (riduzione 70%)	240 €	780 €	
<b>Nidi Privati</b>				
<i>Voglia di coccole</i>	30	600 €	/	/
<i>Un, due, tre stella</i>	30	600 €	/	/
<i>L'isola dei bimbi</i>	30	600 €	/	/
<b>Micronido</b>				
<i>Passi di bimbi</i>	12	580€	/	/
<b>Nidi Famiglia</b>				
<i>Marylin</i>	5	500 €	/	/
<i>B. Longo</i>	5	500 €	/	/
<i>Mater Vitae</i>	5	500 €	/	/

Nella prima colonna sono evidenziati la tipologia ed il nome dei servizi per la prima infanzia, suddivisi in: nido comunali, privati/convenzionati e privati; micronido; nidi famiglia. Nella seconda colonna sono invece indicati il numero dei posti offerti da ciascuna struttura (nel caso del nido comunale di via San Marco e del Ronzonido, privato/convenzionato, sono stati sotto-elencati il numero dei loro posti suddivisi in base alla fascia di contribuzione delle famiglie). Nella terza colonna vengono riportati i costi mensili sostenuti dalla famiglie per iscrivere i propri figli ai diversi servizi: risulta

chiaro che le famiglie che iscrivono i propri figli ad un servizio totalmente privato corrispondono una retta fissa mensile, mentre per i servizi comunali e privati/convenzionati esistono diverse fasce di contribuzione o comunque degli aiuti da parte del comune. Nella quarta colonna emergono invece con chiarezza come sono distribuiti i costi a carico del Comune per offrire sul proprio territorio i servizi per la prima infanzia: a fronte di cifre esorbitanti per il mantenimento di strutture pubbliche o convenzionate, le strutture private costano zero alla Pubblica Amministrazione.

Proviamo a soffermare l'analisi proprio su quest'ultimo punto. Al nido comunale ciascun bambino costa circa 1000 euro (costo del personale, del riscaldamento, dei pannolini, dei materiali, del mantenimento della struttura, etc.), cifra che la Pubblica Amministrazione solo in parte "recupera" attraverso le rette mensili ed i buoni pasto. Il comune paga dunque annualmente circa 330 mila euro per mantenere attivo il servizio. A cui si aggiungono circa 35 mila euro per il convenzionamento con il Ronzonido. Facendo un calcolo molto grossolano, se il comune chiudesse il proprio nido decidendo di corrispondere alle famiglie un bonus per il pagamento delle rette private, otterrebbe di avere un esborso pari a circa la metà di quanto oggi spende nel mantenere aperta una propria struttura. Il comune troverebbe certamente più conveniente pagare parte di una retta privata, anche più della metà di essa, risultandogli comunque più vantaggioso che gestire autonomamente una propria struttura.

Proprio in questa direzione muove la recentissima D.G.R. n. 8/11152 del 3 febbraio 2010 della Regione Lombardia ("Acquisto da parte del sistema pubblico di posti già autorizzati nelle unità d'offerta socio-educative per la prima infanzia del sistema privato"): essa stanZIA un cospicuo fondo regionale per incentivare i comuni ad acquistare/convenzionare posti all'interno dei servizi per l'infanzia privati accreditati (o da accreditare) presenti nel territorio. Proviamo a mostrare il meccanismo con un esempio semplicissimo: l'asilo nido privato X possiede 30 posti e la propria retta mensile ammonta a 600 euro; la regione incentiva il comune ad acquistare 4 di quei 30 posti (per destinarli alle liste d'attesa comunali) offrendo di mettere 100 euro a bambino se il comune mette i restanti 500 (che verrebbero poi recuperati in parte dal comune attraverso le rette comunali).

Il comune non è obbligato ad acquistare questi posti, è una scelta politica quella di farlo, come è una scelta politica chiara quella della Regione Lombardia di sostenere con

una sorta di “buono scuola per l’infanzia” il mercato privato dei servizi, non investendo nella realizzazione di nuove strutture (la cui gestione non è necessariamente da delegare al pubblico, ma anche al privato). Sottolineiamo questo passaggio perché, come vedremo nel proseguo del paragrafo, uno dei grandi problemi manifestati dai privati è proprio relativo alle strutture in cui essi collocano le loro attività: sono obbligati a prenderle quasi sempre in affitto (a prezzi esorbitanti) e talvolta non si mostrano completamente idonee al tipo di servizio che ospitano.

In ogni caso questo fondo da cui verranno ripartiti incentivi al convenzionamento pubblico/privato vedrà concretamente la luce a partire da maggio 2010 perché nei mesi che vanno da febbraio a maggio (appunto), i comuni in collaborazione con i propri Uffici di Piano (del loro ambito distrettuale) devono realizzare un’analisi incrociata dei servizi per la prima infanzia presenti sul territorio per realizzare, finalmente, una completa ed esauriente anagrafe dei servizi territoriali. Grazie alla loro mappatura ed al reperimento di informazioni precise relative alle loro rette mensili ed alle loro “liste d’attesa”, i comuni dell’ambito potranno avere un quadro completo dell’offerta e poter così postulare anche misure, ragionamenti ed interventi sovra-comunali (si parla anche nella D.G.R. n. 8/11152 di una lista d’attesa e di un regolamento d’accesso non più d’ambito, superando le distinzioni che emergono comune per comune).

Dunque Cesano, come ormai quasi tutti i comuni italiani si trova oggi impossibilitato, anche solo a prendere in considerazione l’idea, ad aprire nuove strutture comunali perché la quasi totalità delle risorse pubbliche destinate ai nidi proviene dal comune stesso (circa il 90%). Senza nuovi interventi i comuni non possono più ampliare l’offerta pubblica perché le scelte statali di politica economica li penalizzano (Gori, 2010). L’unica concreta possibilità di finanziamento attuale è quella proveniente dal D.G.R. appena preso in esame, ma è secondo noi importante provare anche a riflettere su proposte alternative ed economicamente sostenibili (magari ripensando modi diversi in cui investire le risorse di quel fondo).

Ma dalla ricerca compiuta sul territorio comunale si evince anche che la scarsità dei posti ed i costi elevati non sono l’unico problema. Esiste oggi il pericolo che l’opportuno interesse verso la richiesta di nuovi asili (economicamente accessibili) distolga l’attenzione dalle criticità che toccano quelli esistenti. Queste realtà si trovano a fare i conti direttamente con le impietose regole del mercato che li mettono di fronte a

costi talvolta insostenibili. Avviare un'attività, all'interno di una struttura in affitto, richiede oggi ad un operatore privato un investimento di partenza di circa 100/120 mila euro: bisogna considerare tutti i costi relativi all'adeguamento dei locali e agli arredi destinati ai bambini, vanno considerati i costi per allestire la cucina o lo spazio office, la segreteria, gli armadi per il personale, quelli per acquistare il materiale didattico e quelli per la pulizia della sede. Altri costi riguardano l'allacciamento delle utenze, i costi per lo studio tecnico relativo al progetto di ristrutturazione, quelli per l'istituzione delle pratiche presso il Comune e l'Asl, quelli per il rilascio delle certificazioni di conformità degli impianti e, infine, la copertura economica necessaria a pagare le spese per circa i primi sei mesi di attività (che sono solitamente senza utenza a pieno regime e dunque senza utili). Accanto a questi costi di investimento, fra i quali bisogna considerare anche le spese per la promozione dell'attività (insegne, locandine, acquisto di spazi pubblicitari etc.), occorre affiancare poi i costi di gestione, che saranno in parte fissi (cioè indipendenti dal numero di bambini iscritti) e in parte variabili. Fra i costi fissi vanno considerati l'affitto della sede, le utenze, la tenuta della contabilità, le assicurazioni, eventuali rate di prestiti o mutui, la manutenzione ordinaria dei locali e le tasse. Sono da considerare costi variabili i costi relativi al personale, l'acquisto dei materiali di consumo per l'attività didattica, per il funzionamento della struttura e per la mensa. Tuttavia possiamo calcolare che i costi di gestione (fissi e variabili) si aggirano mensilmente (a Cesano, per un asilo da 30 posti) intorno ai 18/20 mila euro a fronte di un utile di 22/24 mila euro.

A tutto questo aggiungiamo famiglie in difficoltà che sempre più spesso, per via dell'attuale congiuntura economica, non riescono a pagare la loro retta mensile, provocando contraccolpi notevoli sui precari bilanci degli asili. Per sopravvivere, dato che diverse realtà hanno avuto negli anni passati vita breve proprio per l'insostenibilità economica, i privati sono appunto costretti a scelte che portano talvolta all'abbassamento della qualità dei servizi (per risparmiare molti asili si sono insediati in strutture non completamente idonee) o all'assunzione di personale dipendente attraverso contratti che, per forza di cose, non possono dare grande stabilità al lavoratore (Co.Co.Co.; Co.Co.Pro.; apprendistato, etc.).

Quello che i privati oggi chiedono con sempre maggiore insistenza sono i convenzionamenti dei loro servizi con il comune. Questo, oltre a fornire entrate certe



alla fine del mese, consente loro di acquistare punteggio utile nella partecipazione ai bandi di finanziamento pubblico. Ma la loro più grande richiesta, che ad oggi ritengono pressoché impossibile, è quella di poter avere da parte del comune in gestione degli spazi pubblici idonei in cui poter sviluppare le loro attività, spazi che darebbero loro una grande sicurezza e tranquillità lavorativa, la possibilità di offrire un servizio di alta qualità e di risparmiare sui costi d'affitto attraverso contratti di locazione estranei alle logiche utilitaristiche del mercato. Infatti, quanto emerge dalle ricognizioni sul campo è la forte differenza paesaggistico-insediativa tra le strutture pubbliche e quelle private. Gli spazi pubblici (e fortunatamente anche l'unico privato-convenzionato) sono collocati in aree "protette" e non trafficate, inoltre godono di ampi spazi e giardini (cfr. appendice, schede 1 e 2). I nido privati, nonostante abbiano ricevuto le autorizzazioni, le idoneità dall'ASL, siano spesso ben arredati, etc. si collocano in spazi e strutture che certamente non erano state pensate per accogliere questo tipo di attività, dunque non si trovano in aree protette e non sono quasi mai dotate di idoneo giardino indipendente dove poter stimolare le attività ed i giochi dei bambini (cfr. appendice, schede 3-4-5): collocati in ex uffici o negozi, in appartamenti condominiali accorpatisi, talvolta ubicati in strade molto trafficate (in un caso addirittura vicinissimo all'imbocco della superstrada). Anche il nuovo nido che aprirà nell'estate 2010 (cfr. appendice, scheda 7), seguirà queste tendenze insediative in quanto sarà ubicato in uno spazio che fino a poco tempo fa ospitava un ristorante- pizzeria. Capitolo a parte meritano i nidi famiglia e l'unico micronido comunale (cfr. appendice, scheda 6): proprio per le caratteristiche legislativo-strutturali che li contraddistinguono, non risultano secondo noi inadatti a svolgere al meglio le loro funzioni di accudimento.

Altra riflessione secondo noi importante è quella riguardante i bisogni delle famiglie. Dalle interviste rivolte a genitori, insegnanti, dirigenti e responsabili quello che emerge con chiarezza è che questi servizi sono utilizzati dalle famiglie nella quasi totalità dei casi per risolvere i propri impellenti problemi di conciliazione famiglia-lavoro. Un esempio su tutti: il diffusissimo utilizzo dei servizi pre e post scuola nelle strutture pubbliche e private. Nonostante gli innumerevoli sforzi dei diversi asili e del comune nel proporre progetti di condivisione ed inclusione dei genitori nei percorsi formativi dei figli, le famiglie si mostrano tendenzialmente refrattarie (unica eccezione è forse

rappresentata dallo Spazio Gioco). Il profilo psicopedagogico del servizio è assolutamente secondario alla flessibilità oraria del servizio ed al suo costo.

Un'ultima considerazione va fatta in riferimento alla popolazione straniera: alla evidente e cospicua crescita del numero di bambini stranieri, non è corrisposta una crescita altrettanto rilevante del loro utilizzo di servizi per l'infanzia. Un dato significativo riguarda la presenza di bambini stranieri negli asili nido: è pressoché pari allo zero il numero di bambini immigrati che frequenta il nido (sia per questioni culturali, sia soprattutto per questioni economiche). Diverso è invece il discorso per le scuole per l'infanzia: data l'accessibilità dei costi e forse la percezione che siano scuole a tutti gli effetti, cominciano a crescere poco a poco le percentuali di bambini stranieri (seconde generazioni). Alla luce di questo non possiamo evitare di iniziare quantomeno a riflettere sugli scenari futuri (e dunque su percorsi pedagogici e culturali da sviluppare) che vedranno la sempre maggiore presenza di bambini stranieri all'interno di asili nido e scuole per l'infanzia comunali.

#### ***4.4 Trasformazioni territoriali e nuova domanda di servizi***

L'amministrazione comunale cesanese, conscia dei bisogni emergenti della cittadinanza, ha cercato negli ultimi anni di trovare soluzioni economico-progettuali che le consentissero di realizzare quegli interventi necessari a colmare le carenze dell'offerta di servizi per l'infanzia presenti sul territorio. I bisogni prioritari che essa ha individuato sono stati quelli di creare: una scuola per l'infanzia nel quartiere Sacra Famiglia, unico quartiere che ne era ancora sprovvisto; un asilo nido, che ha scelto di insediare sempre alla Sacra Famiglia, per costruire un percorso di continuità pedagogica con la nuova scuola per l'infanzia.

La scelta amministrativa è stata quella di realizzare queste opere attraverso dei Programmi Integrati di Intervento (P.I.I.), strumenti urbanistici previsti dall'articolo 16 della legge 179 del 1992, i quali organizzano complessi interventi insediativi attraverso la cooperazione tra risorse pubbliche e private per la realizzazione di opere di urbanizzazione e di riqualificazione "estetica" di interventi già realizzati. I P.I.I. possono costituire, una volta approvati, variante agli strumenti urbanistici vigenti dunque rappresentano lo strumento più rapido in grado di registrare le trasformazioni del territorio ed aggiornare i P.R.G. in vigore. I Programmi Integrati d'Intervento appartengono alla famiglia dei Programmi Complessi, moderni strumenti urbanistici che a partire dagli anni Novanta affiancano e talvolta sostituiscono quelli "tradizionali". Essi sono stati introdotti per risolvere i problemi di carattere amministrativo-gestionale, reperire i finanziamenti per le opere di urbanizzazione e riguardano interventi diretti sul territorio che coinvolgono, fin dalla fase di programmazione, le capacità dei privati dal punto di vista economico, imprenditoriale, esecutivo, gestionale ed attuativo.

I Programmi Integrati di Intervento ed in genere l'insieme dei Programmi Complessi hanno permesso, negli anni, a molti comuni di trasformare, in modo coordinato e controllato, il proprio territorio attraverso la modifica degli strumenti urbanistici, dando risposta immediata alle esigenze della popolazione. Tuttavia bisogna sempre prestare molta attenzione rispetto all'utilizzo di tali strumenti, ponderando molto bene costi e benefici: quando si realizza una variante di piano (che in questi casi porta sempre, dati gli interessi dell'operatore privato, a nuovo consumo di suolo, volumetrie, ed abitanti) non bisogna solo calcolare i benefici immediati che essa può portare (ad esempio una

nuova scuola materna), ma anche gli impatti che essa genera e genererà sul territorio nel corso degli anni (nuovi abitanti, congestione, traffico, nuova richiesta di servizi).

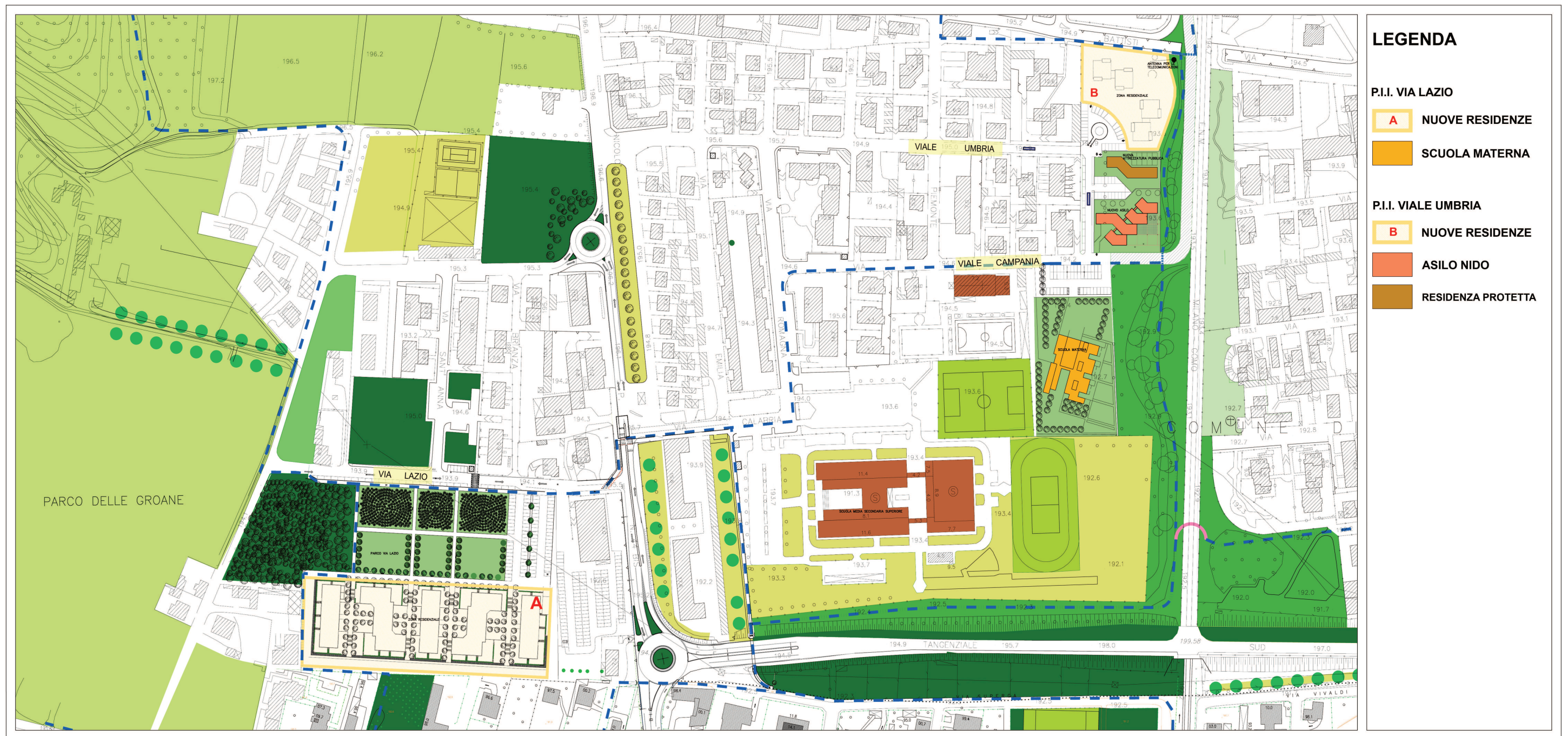
Il comune di Cesano Maderno ha dunque utilizzato lo strumento del P.I.I. per trovare soluzioni, economicamente sostenibili, per i bisogni dei propri cittadini. Dato l'importante legame che hanno alcuni interventi da essi previsti con il nostro lavoro di tesi, tratteremo ed analizzeremo dunque in questo paragrafo i P.I.I. di via Lazio (funzionale alla realizzazione della scuola materna) e di viale Umbria (funzionale alla realizzazione di un asilo nido).

*P.I.I. di via Lazio.* In data 12.7.2006, con deliberazione n. 39, il Consiglio Comunale di Cesano Maderno ha approvato la variante integrativa al documento di inquadramento che prevede la realizzazione di un Programma Integrato d'Intervento in via Lazio, integrando i previsti interventi dell'operatore privato (9.250 mq di SIp che corrispondono a circa 277 abitanti teorici), con interventi di pubblico interesse rappresentati: dall'edificazione di una scuola materna in via Campania su un'area messa a disposizione dal Comune; dalla formazione di un parco pubblico; dall'esecuzione di tutte le opere infrastrutturali necessarie per eseguire opere di sicurezza stradale; dalla realizzazione delle necessarie reti tecnologiche a servizio del comparto; dalla messa a disposizione di una quota di volumi residenziali destinati ad edilizia convenzionata (26 appartamenti da assegnare prioritariamente a giovani coppie ed a membri delle forze dell'ordine).

A titolo della cessione gratuita di standard qualitativi, gli operatori si sono impegnati nei confronti del Comune e si sono accollati ogni onere inerente la progettazione, gli adempimenti tecnici e la costruzione, con i criteri dell'architettura sostenibile, della scuola materna in via Campania. Il valore di tale opera è stato stimato in circa 1,4 milioni di euro, a cui vanno aggiunti 225 mila euro per gli oneri di progettazione e le spese tecniche e 219 mila euro per il pagamento del contributo del costo di costruzione. Oggi la scuola materna pubblica è in fase di completamento e dovrebbe essere agibile dall'anno scolastico 2011/2012. Essa prevede 3 sezioni da 25 posti (ma è progettata con la possibilità di ampliarsi di altre 2 sezioni dunque ulteriori 50 posti).

Tuttavia è fondamentale riportare che i lavori di completamento del P.I.I. stanno andando molto a rilento (delle 4 palazzine previste in via Lazio solo 2 sono state ad oggi edificate e vendute) ed inoltre il recente bando comunale che metteva a disposizione 26

Figura 22 - Mappa Programmi Integrati d'Intervento di via Lazio e viale Umbria



appartamenti in edilizia convenzionata (da assegnare prioritariamente a giovani coppie ed a membri delle forze dell'ordine) ha registrato solo 6 domande. In una fase di crisi economica ed edilizia questi dati non risultano straordinariamente eclatanti ma ci fanno sicuramente riflettere sulla bontà o meno della scelta di realizzare un enorme complesso residenziale, completamente a ridosso di un'area parco protetta, senza nemmeno che l'operatore avesse in mano una domanda consolidata di appartamenti in quell'area (sembra che qui l'offerta abbia voluto cercare di guidare la domanda, in maniera speculativa).

P.I.I. di viale Umbria. L'iter che ha contraddistinto questo intervento (del quale proponiamo una breve cronistoria) è stato molto lungo e complicato, fin dalle prime fasi, e non pare ancora prossimo alla conclusione. Con nota dell'1.3.2007 viene avanzata la proposta da parte di alcuni operatori privati per la predisposizione di un P.I.I. in viale Umbria che prevede la realizzazione di un asilo nido privato (con annesso poliambulatorio pediatrico) e di una residenza protetta in cambio della realizzazione di alcuni edifici residenziali. A gennaio 2009 viene presentato in consiglio comunale il P.I.I. ma emerge che devono essere apportate delle modifiche. Il 16.3.2009, dopo aver presentato le nuove tavole di progetto, il P.I.I. è pronto ma la Regione Lombardia emana la Legge regionale 20 marzo 2009 ("Disposizioni in materia di territorio e opere pubbliche") che al comma 7 dell'articolo 25 dice che sostanzialmente che fino all'approvazione del proprio P.G.T., i comuni non possono dar corso all'approvazione di Programmi Integrati d'Intervento in variante, non aventi rilevanza regionale, fatta eccezione per i casi di P.I.I. che prevedano la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione dell'ambito territoriale (ed il P.G.T. cesanese all'epoca non era ancora stato approvato). Dopo aver dunque apportato delle integrazioni che mostrano l'interesse pubblico strategico degli interventi da realizzare, con deliberazione del consiglio comunale n. 20 del 15.4.2009 viene adottato il Programma Integrato d'Intervento di viale Umbria.

Esso prevede dunque che il comune metta a disposizione un'area di sua proprietà, che sarà oggetto di parziale mutamento della destinazione urbanistica (nella porzione nord del comparto), la quale sarà trasferita in proprietà agli operatori per la

realizzazione del loro intervento residenziale<sup>10</sup> (2.860 mq di SIp che corrispondono a circa 86 abitanti teorici). Di concerto, gli operatori privati devono: realizzare sulla rimanente porzione sud dell'area, in prossimità della scuola materna afferente il P.I.I. di via Lazio, una struttura privata e convenzionata da circa 1500 mq di SIp, in diritto di superficie, in cui inserire un asilo nido al pian terreno (capienza massima di 45 bambini) ed un poliambulatorio pediatrico al primo piano (il costo di tale struttura è quantificabile in circa 2 milioni di euro). Infine l'operatore privato si impegna ad eseguire, tra i due lotti, una struttura pubblica (residenza protetta) da cedere gratuitamente al comune ed avente una superficie lorda di pavimento di almeno 600 mq e, a completamento dell'intervento, le correlate opere di urbanizzazione, tra le quali il collegamento stradale tra viale Umbria e via Campania, parcheggi, pista ciclopedonale parallela alla ferrovia e suo prolungamento in via Campania, area a verde rilevata con funzione di barriera acustica rispetto alla linea ferroviaria.

Ad oggi il P.I.I. di viale Umbria è decaduto e necessita una nuova adozione: dopo essere stato adottato non è mai stato approvato, anche a causa delle elezioni e del cambio di amministrazione comunale nel giugno 2009 che sono capitati nel bel mezzo dei 60 giorni a disposizione, dopo l'adozione, per effettuare l'approvazione. Ma nel frattempo si sono creati nuovi nodi da sciogliere con gli operatori privati poiché sono mutate le condizioni del mercato residenziale ed essi si trovano ora poco stimolati ad investire in nuove costruzioni: allo stato attuale esiste una grossa difficoltà a vendere appartamenti da parte degli operatori e ne è prova lampante la situazione della residenze invendute nella vicinissima via Lazio (oggetto dell'altro P.I.I.). Dunque il buon esito dell'operazione risulta tutto meno che scontato, servirà probabilmente una nuova negoziazione tra il Comune e i privati per mandare in porto il progetto, tenendo a sempre in debita considerazione la fisiologica "stanchezza" degli operatori a credere in questa operazione dopo quasi 4 anni investiti in un P.I.I. che si è dimostrato, in questo caso, uno strumento non rapido e flessibile quanti da loro sperato.

In conclusione possiamo dunque constatare, prendendo come esempio il caso di Cesano Maderno, che l'utilizzo dei Programmi Integrati d'Intervento non sempre risulta

---

<sup>10</sup> L'accordo prevede che gli operatori privati cedano gratuitamente al comune un loro terreno di superficie pari a 13.000 mq con destinazione a zona B5 residenziale di rilevanza paesaggistica e ambientale in cambio di questo lotto comunale (che avrà potenzialità edificatoria pari a quella generata dalla cessione delle aree di proprietà dell'operatore privato).

essere un'operazione rapida ed efficace: per essere proficuamente sviluppati servono coordinamento, forte e costante volontà attuativa da parte di tutti gli attori implicati e, talvolta, anche un pizzico di fortuna (si veda la coincidenza temporale dell'avvicendamento amministrativo del giugno 2009 con i 60 giorni di tempo, dopo l'adozione ad aprile 2009, per approvare il P.I.I. di viale Umbria).

Tuttavia constatiamo che tra i due P.I.I. presi in esame è quello urbanisticamente e socialmente più impattante che sta, nonostante qualche intoppo, trovando compimento. L'operazione compiuta in via Lazio, come abbiamo anticipato, è stata sì mossa dal bisogno di realizzare quella scuola materna che da sempre mancava nel quartiere, ma è giusto sottolineare che porterà con sé risvolti territorialmente impattanti nel contesto in cui si sta realizzando: 100 nuove famiglie, collocate a ridosso di un'area parco sotto vincolo di tutela, che aumenteranno la congestione del quartiere ed, in assoluto, la richiesta di servizi. Il fatto che il P.I.I. di viale Umbria, quello certamente meno impattante tra i due, si trovi oggi arenato (con il rischio che non veda mai a luce) rappresenta un duplice peccato perché senza di esso: verrebbero meno la costruzione di alcune strutture strategiche e funzionali non solo per il quartiere ma per l'intero Comune (un asilo nido, un poliambulatorio pediatrico, una residenza protetta); verrebbe meno l'occasione di osservare che tipo di riscontri avrebbe con la cittadinanza la formula che prevede la creazione di una sorta di "polo per l'infanzia" (all'interno della stessa struttura di un nido ed un poliambulatorio), completamente gestito da dei privati.

Quest'ultima soluzione progettuale e gestionale risulta molto interessante perché potrebbe diventare un esempio di buona pratica, economicamente sostenibile, di collaborazione pubblico-privato. Il progetto nasce infatti dall'incontro dei bisogni del Comune, privo di fondi, di vedere realizzato un asilo nido di cui necessita e del privato di realizzare un investimento/intervento finanziariamente vantaggioso: il pubblico mette dunque a disposizione le risorse in suo possesso, i terreni, mentre il privato i capitali ed un'idea progettuale innovativa (il "polo per l'infanzia"). I privati sono consapevoli del fatto che costruire e gestire un asilo nido di qualità, in strutture confortevoli, risulta molto oneroso dunque prevedono che possa essere il poliambulatorio il valore aggiunto in grado di attrarre utenza (in un rapporto biunivoco con l'asilo nido) ed ottenere i loro ritorni d'investimento.



#### ***4.5 Innovazioni e proposte per le politiche per l'infanzia di Cesano Maderno***

Il quadro politico-economico odierno evidenzia grandi difficoltà per Cesano Maderno e per tutti i comuni italiani: con trasferimenti dallo Stato ridotti al minimo e l'eliminazione dell'ICI, rimangono pochissime risorse per sviluppare e realizzare politiche e servizi cittadini incisivi. Serve dunque, come premessa, una forte azione statale di natura strutturale che crei le condizioni per il supporto e lo sviluppo dei servizi (oggi esistono grosse difficoltà anche nel solo mantenere le strutture già esistenti), le cui caratteristiche continuano ad essere comunque decise localmente (in nome del principio della sussidiarietà).

Constatato che per la fascia di età coperta dalle scuole per l'infanzia non esistono oggi particolari problematiche (con la prossima apertura della scuola materna in via Campania dovremmo tornare a registrare tassi di copertura del servizio superiori al 100% e ad avere, per la prima volta, una scuola per l'infanzia per ogni quartiere), ma serve comunque un monitoraggio costante che ci suggerisca prontamente se e quando intervenire con eventuali ed opportuni interventi, proviamo ora a proporre alcune linee di indirizzo e proposte operative che potrebbero risultare vincenti nella realtà cesanese (e forse non solo in essa) nel campo dei servizi per l'infanzia.

Le nostre proposte seguono alcuni criteri guida maturati nel corso di questo lavoro di tesi, che andiamo ora sinteticamente a presentare. Innanzitutto gli interventi devono essere pensati e sviluppati in stretto legame con il territorio, seguendo il principio della sussidiarietà, per non proporre “risposte universali a domande particolari”: serve uno studio ed una conoscenza approfondita del contesto locale per comprendere le dinamiche che lo caratterizzano, per individuare le opportunità che offre, per capire quali siano i suoi veri bisogni e dunque impostare politiche *ad hoc* (provando solo a pensare su scala regionale, gli interventi che necessita la Lombardia, regione “ricca” in cui le politiche ed i servizi per l'infanzia sono già dotati di una certa consistenza, sono completamente differenti rispetto a quelli che necessita la Calabria, regione “povera” in cui servono interventi profondi e strutturali nel campo dell'accudimento dell'infanzia pubblico e privato). Secondo, gli interventi vanno pensati seguendo *in primis* i criteri della sostenibilità economica ed ambientale: è inutile proporre progetti belli ma

finanziariamente irrealizzabili; è nocivo e poco lungimirante proporre progetti che risolvono una problematica sociale ma, come contraltare, ne vanno a creare di nuove (come nel caso cesanese del P.I.I. di via Lazio). Terzo, nell'ideazione e nell'attuazione degli interventi diventa fondamentale il coinvolgimento dei diversi attori locali: serve oggi una forte collaborazione tra pubblico, privato e terzo settore per riuscire a sfruttare a pieno il capitale sociale insito nel territorio, per sperimentare nuove soluzioni operative e per trovare le risorse economiche e sociali necessarie alla realizzazione degli interventi che il pubblico, da solo, non è più in grado di reperire. Infine servono anche una giusta dose di creatività e di fantasia per provare a pensare soluzioni innovative che vadano oltre le ormai spesso inefficaci soluzioni progettuali tradizionali (come ad esempio l'apertura su un suolo di proprietà comunale, di un nido di proprietà comunale, gestito da personale comunale), che rispettino e garantiscano i diritti del lavoratori (razionalizzare i costi non vuol dire licenziare a man bassa il personale dipendente o assumere professionisti con contratti truffaldini), che sappiano leggere ed interpretare le rapide dinamiche sociali in chiave lungimirante (come ad esempio la sperimentazione di politiche per l'infanzia inclusive rivolte ai bambini stranieri, preso atto del crescente e consistente fenomeno immigratorio).

Da questi criteri guida nascono dunque le nostre proposte operative (o linee di indirizzo), che sono complessivamente sei ed illustrate qui in seguito.

### *1) Il coordinamento della attività territoriali*

Un primo fondamentale passo che deve essere compiuto dal comune è quello di realizzare una serie di interventi di carattere burocratico-organizzativo per migliorare la gestione e la qualità dell'offerta dei servizi: creare un coordinamento della attività territoriali, attraverso cui sviluppare lo scambio di informazioni e di competenze educative, lavorative e progettuali; costituire un ufficio od una figura che si occupi del monitoraggio costante delle attività e delle problematiche emergenti, attraverso studi e ricerche territoriali; costituire un tavolo periodico degli attori pubblici, privati e del terzo settore che operano nei settori dei servizi per l'infanzia, al fine di promuovere lo scambio di informazioni, aggiornamenti e proposte educative, al fine di superare le logiche di mercato che vedono oggi le realtà che operano sul territorio impegnate principalmente a mantenere la loro sopravvivenza, non consentendogli di pensare alla

collaborazione ed allo scambio, con il risultato di ridurre complessivamente la qualità del servizio. A livello d'ambito esistono già dei periodici momenti di incontro e di scambio tra i referenti dei vari comuni, ma sarebbe secondo noi opportuno provare ad allargare la base di partecipazione, come abbiamo proposto nelle righe precedenti, anche ad altri attori privati e del terzo settore. Un primo sprone potrebbe essere già in atto grazie al recentissimo Decreto regionale 1254/2010 della Direzione generale famiglia e solidarietà sociale ("Accreditamento unità d'offerta sociali") e D.G.R. n. 8/11152 del 3 febbraio 2010 ("Acquisto da parte del sistema pubblico di posti già autorizzati nelle unità d'offerta socio-educative per la prima infanzia del sistema privato") della Regione Lombardia che impegnano i comuni ad effettuare un lavoro di *screening* sul territorio, mettendosi in contatto coi vari soggetti (pubblici e privati) che operano nel campo dell'infanzia per reperire informazioni, censire e mappare i servizi ed in seguito, alla luce delle indagini, riflettere su future linee di indirizzo ed intervento. L'opportunità di realizzare questa sorta di coordinamento d'ambito è concretamente a portata di mano, serve in questa fase soprattutto l'impegno da parte dei comuni per avviare questo percorso di condivisione.

## *2) Pensare a strutture pubbliche gestite da privati*

Un secondo passo è quello di "pensare a strutture pubbliche gestite da privati". Uno dei più grossi oneri per il privato è l'elevatissimo costo dell'affitto della struttura in cui le sue attività sono insediate (che tuttavia non sempre risultano completamente adeguate). Il comune potrebbe pensare, attraverso un piano straordinario o più semplicemente attraverso il suo nuovo piano di governo del territorio, oggi in fase di redazione, di individuare alcuni siti strategici in cui insediare delle strutture pubbliche da offrire poi in locazione ai privati che operano sul territorio a delle tariffe non di mercato. Ma, compatibilmente a quanto detto finora, se il comune non ha risorse come può realizzare un investimento così oneroso? La proposta è quella di attivare una compartecipazione pubblico/privata agli acquisti delle strutture: attraverso un accordo preventivo, il comune si impegna ad accendere un mutuo per l'acquisto della struttura ed il privato gestore a corrispondere mensilmente una cifra prestabilita. Le condizioni per partecipare all'accordo verrebbero proposte attraverso una sorta di bando pubblico, privilegiando con dei punteggi bonus i privati che già operano sul territorio

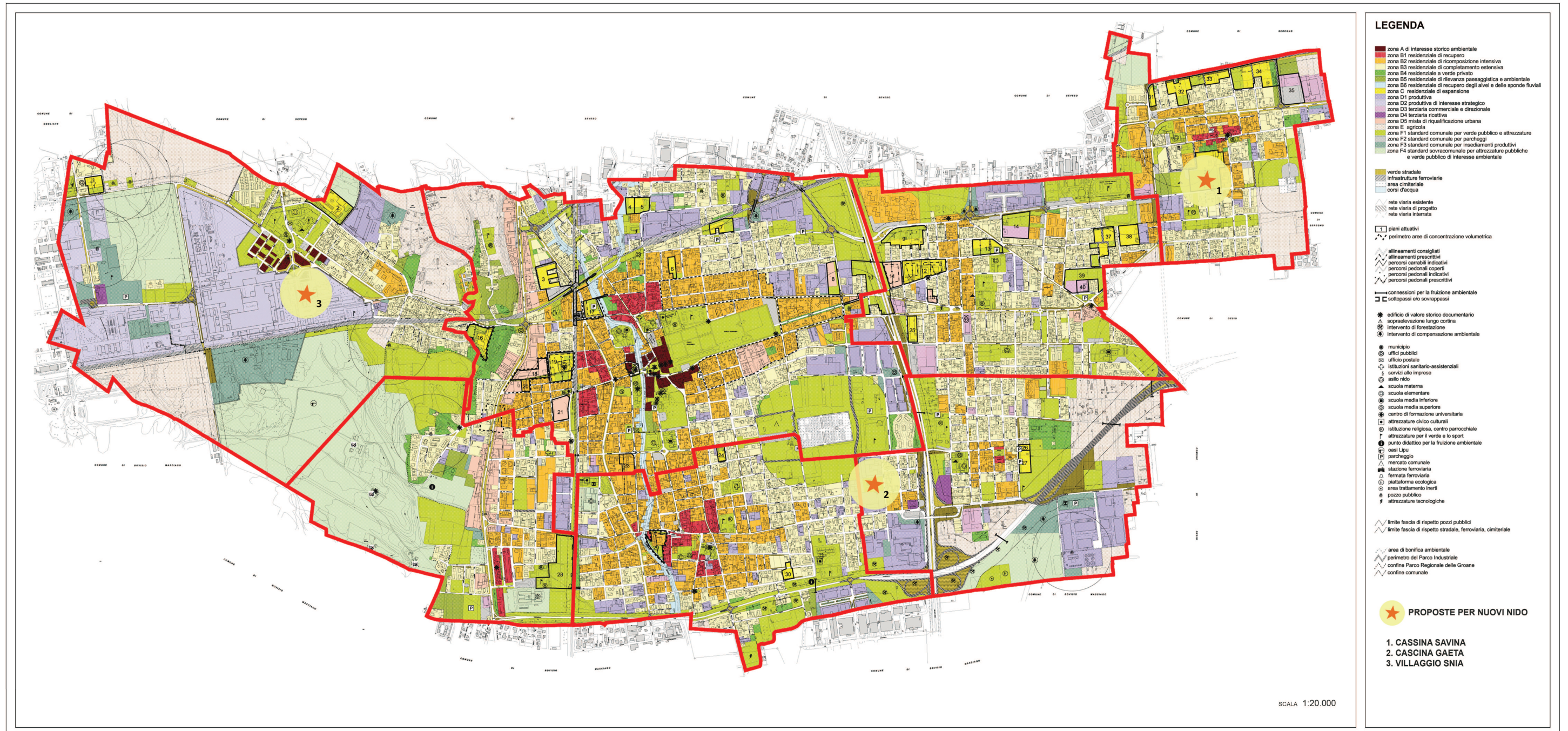
(stimolandoli al trasferimento delle attività in strutture più grandi ed accoglienti). Così il privato, attraverso le importanti riduzioni dei costi di locazione mensili ed il “convenzionamento automatico” con il pubblico (che gli consente di acquistare punteggio nei bandi di finanziamento pubblici), può mantenere invariate le proprie tariffe competitive (o apportando eventuali riduzioni), riducendo i propri rischi di dover chiudere perché non riesce a sostenere i carichi di spesa ed aumentando la qualità del servizio e dei contratti dei dipendenti. Qualora il privato decidesse di cessare la propria attività, subentrerebbe uno tra gli altri privati risultati idonei nelle graduatorie del bando di assegnazione. Il comune si assumerà comunque l’impegno di corrispondere un contributo mensile a tutte le famiglie che ne facciano richiesta, ma rigorosamente commisurato alle fasce di reddito, con controlli di verifica strettissimi per combattere la piaga dell’evasione fiscale e realizzare un sistema redistributivo il più equo possibile.

Provando a ragionare su dove insediare queste strutture, una scelta logica potrebbe essere quella di farlo su delle aree di proprietà comunale, in modo da sgravare in maniera consistente i costi di realizzazione: come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, basandoci su stime reali (come quelle del nuovo asilo *in essere* di viale Umbria), possiamo preventivare in circa 1,5 milioni di euro la cifra utile a costruire un asilo nido da 60 posti *ex novo* (ma probabilmente anche molto meno perché le dimensioni di tale stabile sarebbero di 700/800 mq di Slp, dove il costo stimato al mq è di circa 1000 euro).

Abbiamo dunque provato a rilevare, mappa alla mano, quali aree del Comune di Cesano Maderno possono fare al caso nostro. Il tentativo è risultato molto complesso perché, attualmente, di terreni di proprietà comunale ne sono rimasti davvero bene pochi. Se poi aggiungiamo il fatto che essi dovrebbero essere ubicati in zone *ad hoc*, cercando di seguire nel modo più fedele possibile i suggerimenti fornitici dalle nostre analisi dei bisogni, che individuavano in Cassina Savina, Villaggio Snia, Binzago/Cascina Gaeta i siti “sensibili” su cui insediare nuovi servizi, l’impresa è diventata ulteriormente ardua. Ciononostante siamo riusciti ad individuare 3 siti che potrebbero fare al caso nostro (riportati nella Figura 31):

Il primo sito è ubicato a Cassina Savina, in una Zona F1 (standard comunale per verde pubblico e attrezzature). Esso ha dalla sua parte un valore aggiunto che va messo assolutamente risalto: è collocato in un’area prospiciente la scuola per l’infanzia

Figura 23 - Mappa delle proposte di localizzazione per nuovi asili nido



comunale “L. Calastri”, dunque la nascita di un nido andrebbe a completare per il quartiere un’offerta di continuità pedagogica che oggi parte solo dal terzo anno di età.

Il secondo sito, anch’esso appartenente ad una Zona F1, si trova nel quartiere Cascina Gaeta (proprio al confine con Binzago). Esso posto in un’area poco trafficata ma la sua idoneità a tutti gli effetti potrà essere accordata solo quando verrà confermata la definitiva chiusura della trancia oggi presente nell’area antistante.

Il terzo ed ultimo sito è al Villaggio Snia, ma in una zona D2 (produttiva di interesse strategico). Esso è ubicato in un area attualmente soggetta ad un Piano di Lottizzazione, sulla cui convenzione il comune si sta trovando oggi a discutere con l’operatore privato che vuole realizzare l’intervento. Rispetto alle due precedenti proposte, l’operazione da compiere per la realizzazione di un nido cittadino risulterebbe un po’ più complessa ma a nostro avviso comunque vantaggiosa per il Comune: secondo la normativa vigente la convenzione di un P.L. deve prevedere, tra le altre cose, la cessione gratuita, da parte dei proprietari lottizzatori, delle aree necessarie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria relative alle lottizzazioni e l’assunzione, a carico dei proprietari medesimi, degli oneri finanziari per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, e di una quota (parte delle opere di urbanizzazione secondaria e delle opere necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi). Tenendo dunque conto che saranno previsti nuovi appartamenti, che crescerà il numero di abitanti e che si configurerà una nuova domanda di servizi, risulterebbe strategico per il Comune sfruttare questa occasione per dotare il Villaggio Snia di un proprio asilo nido.

### *3) La gestione dell’asilo nido pubblico affidata ad un privato*

Una terza proposta è in parte collegata alla precedente: affidare la gestione dell’asilo nido pubblico ad un privato. Questa operazione risulta assolutamente delicata dunque servono la maggior chiarezza e le maggiori tutele possibili per i lavoratori dipendenti. Ad oggi nel nido comunale vi lavorano in totale 10 educatrici, tutte molto esperte con almeno 20 anni e più di esperienza, al contrario della maggior parte del personale delle strutture private, spesso neo-laureate o neo-diplomate. L’operazione di passaggio di gestione dal pubblico al privato che stiamo per presentare e proporre avverrebbe evitando in maniera categorica la perdita del posto di lavoro del personale dipendente (essendo tra l’altro dipendenti pubblici sarebbe impossibile, perché da contratto qualora

chiudesse la loro “attività di riferimento” dovrebbero obbligatoriamente essere ricollocati all’interno dell’ente pubblico). Le 10 educatrici rimarrebbero personale dipendente stipendiato dal comune ma con ruoli completamente diversi e funzionali: 5 rimarrebbero a lavorare per la nuova gestione privata nel “vecchio” asilo pubblico (svolgendo un ruolo di continuità pedagogica e di “traghettaggio” dato che molte educatrici non sono molto lontane dalla pensione) mentre le altre 5 (le più idonee e dotate) verrebbero inserite all’interno degli altri nidi privati territoriali svolgendo anche lì un ruolo di controllo e coordinamento per il comune ed un ruolo di affiancamento e formazione per il personale non ancora esperto che lavora attualmente nei nidi privati. Per il privato questi inserimenti significherebbero: maggiore qualità educativa e degli onerosi stipendi in meno da corrispondere a fine mese. Per il pubblico questa operazione significherebbe ottenere un grande risparmio sulla gestione dell’asilo nido comunale (che entrerebbe nell’ipotetico nuovo sistema di tariffazione privata con contributi pubblici più equi e controllati, come indicato nel precedente paragrafo), la creazione di un vero coordinamento di referenti che operano all’interno delle diverse strutture territoriali. Anche in questo caso si otterrebbe una sorta di “auto convenzionamento”, utile al privato che potrebbe ridurre parzialmente i costi delle rette mensili.

#### *4) L’asilo nido interaziendale distrettuale*

Una quarta proposta nasce dalla nostra consapevolezza e conoscenza di diverse esperienze vincenti che si sono sviluppate negli anni in Italia, in contesti simili al nostro (dove è alta la presenza di PMI), di asili nido interaziendali. La proposta si rivolge qui ad un contesto allargato ma comunque strettamente legato a Cesano Maderno: il Piano di Zona. Esso, coadiuvato da ulteriori incentivi forniti dalla Regione e dalla Provincia, potrebbe sollecitare i piccoli imprenditori della zona perché si facciano promotori della realizzazione di un asilo nido interaziendale. Il progetto, troppo oneroso per i singoli imprenditori, verrebbe avviato su proposta del presidente del Piano di Zona tramite la costituzione di un Consorzio che aggrega le imprese interessate che operano nel territorio, istituti bancari, associazioni di cittadini, cooperative (e/o tutti gli attori territoriali) per la costruzione di un asilo nido privato destinato a soddisfare le esigenze dei dipendenti delle imprese sostenitrici del consorzio ma anche delle famiglie residenti

nei comuni dell'ambito. Tale Consorzio sarebbe dunque fondamentale che fosse espressione della ferma volontà e della stretta collaborazione di tutti gli attori in campo: dalle PMI alle associazioni, dagli istituti bancari ai Comuni interessati. Inoltre potrebbe risultare importante selezionare una Cooperativa Sociale per la gestione del nido che si occupi della progettazione, l'allestimento completo del nido e la selezione/assunzione diretta di tutto il personale necessario.

L'asilo, seguendo gli standard regionali, potrebbe ospitare fino ad un massimo di 60 bambini. In questo caso, prendendo come riferimento le dimensioni medie degli asili di alta qualità, esso dovrebbe essere grande circa 750/800 mq di Slp, con dei costi di realizzazione che possono all'incirca oscillare tra 1,6 e 1,8 milioni di euro in base a diverse variabili: tenuti fissi i costi dei materiali, delle imprese edili, del progetto e via dicendo, quello che incide maggiormente è il costo del terreno su cui la struttura verrà insediata (per abbattere i costi potrebbe essere di proprietà comunale, messo a disposizione gratuita o a prezzi agevolati da uno tra i privati membri del consorzio). I comuni potrebbero dunque partecipare, ad esempio, mettendo a disposizione aree di loro proprietà per la realizzazione dello stabile e le imprese promotrici secondo un criterio di tassazione (definito dal CdA del Consorzio) che si potrebbe basare in parte sul numero dei dipendenti dell'organizzazione ed in parte sul numero dei bambini che ogni consorziato iscrive all'asilo. Il CdA del consorzio svolgerebbe infine il compito di verificare il rispetto del contratto di gestione da parte della Cooperativa Sociale affidataria del servizio e nominerebbe un Comitato di Gestione per effettuare un costante monitoraggio e supervisione della qualità del servizio e della soddisfazione delle famiglie.

Un'operazione di questo tipo qualora riuscisse potrebbe offrire un servizio di elevata qualità ed a prezzi competitivi rispetto a quelli di cui oggi si deve sobbarcare l'ente pubblico. L'iniziativa privata del Consorzio potrebbe addirittura innescare nel tempo un meccanismo di riduzione generalizzata delle tariffe locali del servizio, portando ulteriore beneficio alla collettività.

Questa proposta viene ispirata dal tentativo di rendere concreti i propositi di innescare attivamente processi di policy e di welfare mix locale, nella prospettiva di realizzare quella tanto decantata integrazione, forse unico strumento oggi in grado di



rispondere concretamente ai bisogni del territorio, promuovendo tra gli attori coinvolti e la comunità movimenti di consapevolezza e coesione sociale.

#### *5) L'albo delle baby sitter*

Una quinta proposta muove di concerto al “*Piano d'azione per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*”, elaborato dal governo a fine 2009 (ora in fase di discussione), che prevede un albo per le baby sitter, per migliorare l'incontro tra domanda e offerta e permettere alle famiglie di scegliere lavoratrici “garantite”. Questa misura può comunque già essere sviluppata da parte del comune (o dal Piano di Zona), che può diventare importante punto di riferimento per le famiglie residenti, fornendo un elenco di baby sitter opportunamente formate con le adeguate professionalità e credenziali. Come già da noi evidenziato in precedenza in questo lavoro di tesi, sarebbe oltremodo interessante che alla creazione degli albi si affiancasse, magari attraverso l'ausilio di cooperative e/o agenzie, una sorta di sistema organizzativo integrato in cui rientrano le diverse lavoratrici in modo da facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e coordinando le attività delle varie iscritte (riuscendo, ipoteticamente, a garantire alle operatrici continuità di servizio e di remunerazione).

#### *6) I progetti pedagogici interculturali*

La sesta ed ultima proposta è forse più un auspicio: che venga avviato un serio dibattito e confronto all'interno delle istituzioni cittadine (od anche in questo caso del Piano di Zona) su come impostare progetti pedagogici interculturali per la prima infanzia. Come abbiamo visto il numero di bambini stranieri è in costante crescita ma non si mostra ancora, nel campo dei servizi per l'infanzia, una realtà massicciamente presente. Questa può essere un'occasione per lavorare sulla prevenzione e non sull'emergenza, impostando percorsi di inserimento ed avvicinamento a questi servizi, elaborando programmi didattici e pedagogici rinnovati. Il tutto costruendo attorno al comune ed alla sua capacità di essere recettore e lettore di dinamiche sociali il compito di diventare spazio di riferimento per la comunità locale.

Una grande eccezione ed opportunità è insita all'interno del comune di Cesano Maderno ed è rappresentata dal quartiere Villaggio Snia, dove il 55,85% dei bambini residenti nella fascia di età 0-5 anni è straniero. Le quasi totalità delle famiglie

immigrate non fa oggi uso dei servizi per l'infanzia cittadini, optando principalmente per l'accudimento familiare (la maggior parte delle donne immigrate non lavora e si occupa in prima persona delle funzioni di accudimento dei propri figli e/o dei figli di altre membri della loro comunità). Si mostra dunque utile, secondo noi, cercare innanzitutto di intraprendere un dialogo ed un confronto con queste realtà (a volte molto chiuse, come nel caso della comunità pakistana), per cercare di individuarne i bisogni e le problematiche al fine di poter avviare eventuali progetti per l'infanzia *ad hoc* con forme di cura alternative, che potrebbero essere ad esempio sviluppate all'interno della comunità. L'impostazione di una politica per l'infanzia di questo tipo avrebbe poi potenzialmente in sé la possibilità di spaziare oltre le questioni di mero accudimento: l'avvio di un dialogo e di un confronto interculturale (istituzionalmente promosso, gestito e supportato) potrebbe muovere verso l'attivazione di percorsi di integrazione e coesione sociale, in un quartiere che può diventare indubbiamente laboratorio di buone pratiche interculturali.

## 5. Conclusioni

La nostra società sta attraversando una fase storica caratterizzata da fortissime e rapide evoluzioni, in cui si intrecciano in maniera inestricabile problematiche e rischi sociali. Le trasformazioni del mercato del lavoro determinano nuovi corsi di vita connotati da “precarietà” ed incertezza; scompaiono progressivamente i modelli tradizionali di famiglia e se ne costituiscono di nuovi, sempre più fragili ed in difficoltà socio-economica; assistiamo ad una forte crisi delle nascite e ad una forte accelerazione nel processo di invecchiamento della popolazione. In questo quadro societario complesso si aggiunge poi la crescita costante dell’immigrazione che diventa risorsa indispensabile per le economie avanzate (manodopera a basso costo) ma anche generatrice di nuovi rischi di conflittualità socio-culturali con le popolazioni indigene.

Il ruolo del welfare e delle politiche sociali diventa dunque decisivo ed in particolar modo quello delle politiche e dei servizi per l’infanzia. Le politiche per l’infanzia si mostrano infatti uno tra gli strumenti più idonei a nostra disposizione, per la loro trasversalità e centralità nella vita delle famiglie, per perseguire quelli che riteniamo i nostri principi guida: la coesione e l’equità sociale.

Tuttavia dobbiamo riportare l’esistenza di alcune odierne difficoltà che complicano un’agevole implementazione per queste politiche: la prima di esse sta nel fatto che le risorse ed i fondi a disposizione sono sempre meno sufficienti e di natura straordinaria (senza strutturali e lungimiranti investimenti diventa arduo sviluppare politiche efficaci ed efficienti); la seconda, legata al fenomeno immigrazione, è invece assimilabile nelle scelte politiche di alcuni stati europei, in cui si paventa il rischio che venga invertita la rotta dell’inclusione e dell’intercultura, con l’impostazione di nuovi approcci gestionali fondati sulla paura del diverso e, talvolta, lo scontro di civiltà.

Ecco dunque nascere il bisogno di affrontare la sfida dello sviluppo e dell’equità sociale attraverso nuovi strumenti. Il welfare locale ne è un importante esempio.

Premesso che nel nostro Paese a partire dagli anni Novanta (e sempre con maggior forza) stiamo assistendo ad una profonda ridefinizione delle politiche sociali, delle finalità e degli strumenti di intervento, del campo stesso degli attori coinvolti, nasce oggi l'esigenza per le politiche sociali: di avere maggiori capacità di governo e di coordinamento; di aprire percorsi di innovazione e di sperimentazione; di tessere nuovi processi di tipo cooperativo; di identificare nuove forme di regolazione e di raccordo tra il *policy making* e la gestione dei servizi.

Nel complesso, dunque, sono diverse le linee guida che devono essere seguite da un sistema di welfare tradizionale come il nostro per acquisire caratteristiche oggi indispensabili quali le capacità locali di progettazione e governo del sistema: serve fare crescere le capacità di coordinamento e di programmazione complessiva, avviare la sperimentazione di procedure inedite di coinvolgimento di attori ed organizzazioni che spesso detengono un ruolo cruciale nella gestione operativa delle politiche, costruire uno spazio per l'innovazione e la sperimentazione (sganciate da compiti di gestione e di rigida rendicontazione economica), serve infine il dispiegamento di una rete territoriale in grado di alimentare la policy attraverso l'osservazione attenta delle dinamiche presenti nel tessuto sociale. Molti di questi indirizzi sono già individuabili all'interno di due importantissime leggi dello Stato: la prima relativa proprio al mondo dell'infanzia, la L. 285/97 ("Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"); la seconda legata, più in generale, al mondo delle politiche sociali, la L. 328/2000 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") (cfr. capitolo 3).

In questo nuovo contesto va a ricoprire un ruolo decisivo l'attore pubblico, che non ha più il solo compito di produrre politiche e servizi in maniera diretta ed autonoma ma anche quello di mobilitare l'intervento dei privati e del terzo settore nella fornitura degli stessi. Esso, attraverso le proprie risorse politiche ed economiche, si candida a diventare dunque attore principe nella costruzione di reti di attori pubblici e privati, nell'attivazione di interventi da parte dei privati attraverso incentivi e sgravi fiscali, nella promozione e facilitazione di politiche e servizi basati sul principio della sussidiarietà orizzontale. Tra gli attori pubblici più importanti va annoverata anche la scuola: essa non è più catalogabile, a partire dalla scuola per l'infanzia, come semplice luogo di educazione didattica, perché oggi assume (e deve assumere) ruolo attivo e

integratore della comunità tutta. La scuola deve essere punto di riferimento territoriale, luogo di incontro e di scambio fra culture differenti e spazio di innovazione e sperimentazione di nuovi approcci di inclusione e coesione sociale.

Anche la sostenibilità finanziaria degli interventi e la capacità di reperire risorse diventa, nel quadro economico attuale, fondamentale. Se osserviamo il nostro welfare, constatiamo che esso non è ancora riuscito a scrollarsi completamente di dosso quei meccanismi centralisti e clientelari che lo hanno purtroppo storicamente contraddistinto. Questi mali di cui era (ed è spesso) viziato il sistema, hanno assorbito una notevole massa di risorse finanziarie ed organizzative, impedendo interventi efficaci ed efficienti. Per questo motivo, negli anni, il welfare locale ha operato una funzione di supplenza e con azioni riparatrici al nostro welfare nazionale e regionale. E' dunque oggi necessario invertire la rotta, trasformando il welfare locale da azione riparatrice ad attore di investimento sociale. Ma per fare questo serve comunque sviluppare misure nazionali e regionali che assicurino una rete minima di protezione e di tutela. Solo il rafforzamento di determinati programmi (dalle misure di reddito minimo a quelle di sostegno all'accudimento dei figli da parte delle famiglie) potrà riconsegnare alle politiche locali sufficienti spazi di manovra e di programmazione. Inoltre la nostra politica necessita di una vera e propria rivoluzione culturale, assumendo il nesso esistente tra coesione sociale e sviluppo territoriale. Oggi il territorio deve essere identificato come vero attore ed interlocutore delle politiche sociali e le politiche sociali acquisire la capacità di coinvolgere ed integrare tutte le varie realtà attive localmente. Solo facendo questo la coesione sociale e la cura del territorio possono diventare un'unica questione pubblica che riguarda non più soltanto gli addetti del settore, ma anche chi opera nel tessuto sociale con interessi economici o politici.

Riassumendo, i principali criteri guida che devono essere seguiti (e che in parte già lo sono) per volgere verso un'innovazione nel campo delle politiche per l'infanzia (e sociali) sono descritti qui in seguito.

*Territorialità.* Innanzitutto gli interventi devono essere pensati e sviluppati in stretto legame con il territorio, seguendo il principio della sussidiarietà, per non proporre "risposte universali a domande particolari": serve uno studio ed una conoscenza approfondita del contesto locale per comprendere le dinamiche che lo caratterizzano,

per individuare le opportunità che offre, per capire quali siano i suoi veri bisogni e dunque impostare politiche *ad hoc*.

*Rete.* Nell'ideazione e nell'attuazione degli interventi diventa fondamentale il coinvolgimento dei diversi attori locali: serve una forte collaborazione tra pubblico, privato e terzo settore per riuscire a sfruttare a pieno il capitale sociale insito nel territorio, per sperimentare nuove soluzioni operative e per trovare le risorse economiche e sociali necessarie alla realizzazione degli interventi che il pubblico, da solo, non è più in grado di reperire.

*Sostenibilità economica.* Gli interventi vanno pensati seguendo *in primis* i criteri della sostenibilità finanziaria: vanno ricercati finanziamenti in tutti i canali a nostra disposizione; risulta inutile proporre progetti belli ma finanziariamente irrealizzabili; è nocivo e poco lungimirante proporre progetti che risolvono una problematica sociale e/o economica ma, come contraltare, ne vanno a creare di nuove.

*Creatività e fantasia.* Infine servono anche una giusta dose di esse per provare a pensare soluzioni innovative che vadano oltre le ormai spesso inefficaci soluzioni progettuali tradizionali, che rispettino e garantiscano i diritti dei lavoratori, che sappiano leggere ed interpretare le rapide dinamiche sociali in chiave lungimirante (come ad esempio la sperimentazione di politiche per l'infanzia inclusive rivolte ai bambini stranieri, preso atto del crescente e consistente fenomeno immigratorio).

Va comunque sottolineato che ciascuno di questi principi deve muovere non con lo scopo di accentuare ulteriormente la segmentazione e le disuguaglianze territoriali (dramma del nostro Paese) ma anzi di colmarne gli squilibri. Si auspica quindi che gli interventi siano coordinati e garantiti dai livelli superiori (nazionale e regionale) e inquadrati in un'ottica di sistema, per scongiurare gli esempi di municipalismo selvaggio. Livelli superiori che devono anche farsi carico di attuare meccanismi redistributivi che placino le spinte del nuovo economicismo e la subordinazione dell'obiettivo dell'inclusione e coesione sociale a quello della competitività economica.

Lo studio di caso da noi compiuto sulle politiche ed i servizi per l'infanzia del Comune di Cesano Maderno ci ha poi consentito di sperimentare (e confermare) concretamente la validità di questi principi, calati all'interno di reali dinamiche locali.

Il nostro lavoro di ricerca ci ha consentito di reperire una grande quantità di informazioni, spunti e suggerimenti, grazie alle interviste ed ai confronti avuti coi tanti

testimoni privilegiati ed attori incontrati sul campo di ricerca: questo ci ha subito mostrato quanto fondamentale sia lo studio approfondito del contesto locale, dei suoi attori e delle loro problematiche, consentendoci di sviluppare riflessioni e proposte legate a veri elementi chiave territoriali.

Proprio da questo costante e continuo lavoro di indagine, a stretto contatto con diversi operatori di settore, abbiamo potuto meglio identificare i vincoli/problemi e le opportunità insite nel contesto cittadino (supportati da evidenze di dati e statistiche).

I maggiori vincoli e problemi che abbiamo riscontrato per il Comune di Cesano Maderno sono di carattere indubbiamente finanziario (problema che riguarda la quasi totalità dei Comuni italiani): con i trasferimenti dallo Stato ridotti al minimo e l'eliminazione dell'ICI, rimangono pochissime risorse per sviluppare e realizzare politiche e servizi cittadini di rilievo. Una seconda problematica è insita nel fatto che attualmente non esistono mappature ed anagrafi di dati complete sui servizi cittadini, che consentano all'amministrazione pubblica di avere chiare le dinamiche ad essi connesse e dunque le consentano di sviluppare riflessioni e proposte progettuali efficaci. Non esistono poi azioni di monitoraggio, reti strutturate (e/o un coordinamento) di attori attraverso le quali il comune possa apprendere tempestivamente problemi emergenti e capire in che modo impostare interventi risolutivi. Un ultimo "limite" è dettato dalla non presenza sul territorio comunale di grandi fabbriche, che come abbiamo visto sono spesso dotate della capacità di offrire un welfare aziendale ai propri dipendenti, talvolta può venire "allargato" su scala territoriale, nel caso di collaborazioni e convenzioni con le pubbliche amministrazioni (come nel caso degli asili nido aziendali che riservano tot posti a cittadini residenti in cambio di sovvenzioni pubbliche).

Ma sono soprattutto opportunità quelle che il territorio cesanese offre: esiste una fitta rete di associazioni, di operatori del terzo settore e del privato sociale che può essere valorizzata; il proliferare negli ultimi anni di nuovi asili nido privati ci indica una chiara presenza, interesse e volontà di investimento da parte dei privati nel settore dell'infanzia; esiste un'offerta relativa alle scuole per l'infanzia soddisfacente che non obbliga, momentaneamente, il Comune ad ulteriori onerosi sforzi economici di adeguamento; la nuove norme ed incentivi regionali aprono nuove possibilità di sperimentazione ed investimento; la collaborazione con gli altri comuni del Piano di Zona risulta ormai da anni assodata e proficua ed in grado di generare nuovi progetti

innovativi; infine Cesano Maderno rimane comunque inserito all'interno di un territorio ricco, economicamente e socialmente, su cui è dunque possibile provare a reperire nuove risorse attraverso nuovi canali (ad esempio avviando, in mancanza della "grande fabbrica", percorsi di collaborazione con la rete delle PMI).

Partendo da questo quadro abbiamo così potuto formulare alcune strategie volte allo sviluppo e/o implementazione del sistema delle politiche e dei servizi per l'infanzia cittadini. Tali strategie possono anche venire pensate, perché no, come strumenti esportabili in altre realtà territoriali dalle caratteristiche simili a quelle del comune di Cesano Maderno.

Una prima strategia può essere quella di realizzare *un coordinamento della attività territoriali* per facilitare e promuovere lo scambio di informazioni e di competenze educative, lavorative e progettuali tra i vari attori territoriali pubblici, privati e del terzo settore che operano nei settori dei servizi per l'infanzia. Tale coordinamento può estendersi a tutto l'ambito del Piano di Zona. Sarebbe poi utile costituire un ufficio o una figura, ad esso collegato, che si occupi del monitoraggio delle attività territoriali.

Una seconda strategia è quella di *pensare a strutture pubbliche gestite da privati*, con il fine di sgravare la pubblica amministrazione degli alti costi di gestione degli asili nido comunali e ridurre per i privati gli elevatissimi costi dell'affitto delle strutture in cui le loro attività sono insediate (che spesso non risultano nemmeno completamente adeguate alle loro funzioni di accudimento, essendo frequentemente ricavate in spazi e strutture nate con destinazione d'uso diversa da quella, ad esempio, di asilo nido). Questo porterebbe ad avere strutture d'accudimento di qualità, minori costi per tutti e comunque la garanzia per il pubblico di avere un'offerta pedagogica di qualità da parte del privato (che si adeguerebbe in questo caso ai programmi ed agli standard pubblici).

Una terza strategia propone la realizzazione di un *asilo nido interaziendale distrettuale*. Il Piano di Zona, coadiuvato da ulteriori incentivi forniti dalla Regione e dalla Provincia, potrebbe sollecitare i piccoli imprenditori della zona perché si facciano promotori della realizzazione di tale struttura. Il progetto, troppo oneroso per i singoli imprenditori, verrebbe avviato su proposta del presidente del Piano di Zona tramite la costituzione di un Consorzio che aggrega le imprese interessate che operano nel territorio, istituti bancari, associazioni di cittadini, cooperative (e/o tutti gli attori territoriali) per la costruzione dunque di un asilo nido privato destinato a soddisfare le



esigenze dei dipendenti delle imprese sostenitrici del consorzio ma anche delle famiglie residenti nei comuni dell'ambito.

Ulteriore strategia è quella di creare un *albo delle baby sitter*. Esso potrebbe diventare all'interno del Comune (e del Piano di Zona) un importante punto di riferimento per le famiglie residenti, fornendo un elenco di educatrici opportunamente formate con adeguate professionalità e credenziali. Sarebbe oltremodo interessante che alla creazione degli albi si affiancasse, magari attraverso l'ausilio di cooperative e/o agenzie, una sorta di sistema organizzativo integrato in cui rientrano le diverse lavoratrici in modo da facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e coordinando le attività delle varie iscritte (riuscendo, ipoteticamente, a garantire alle operatrici continuità di servizio e di remunerazione).

Risulta poi di strategica importanza avviare un serio dibattito e confronto all'interno delle istituzioni cittadine (od anche in questo caso del Piano di Zona) su come impostare *progetti pedagogici interculturali* per la prima infanzia. Come abbiamo visto il numero di bambini stranieri è in costante crescita ma non si mostra ancora, nel campo dei servizi per l'infanzia, una realtà massicciamente presente. Questa può essere un'occasione per lavorare sulla prevenzione e non sull'emergenza, impostando percorsi di inserimento ed avvicinamento a questi servizi, elaborando programmi didattici e pedagogici rinnovati. Il tutto costruendo attorno al comune ed alla sua capacità di essere recettore e lettore di dinamiche sociali il compito di diventare spazio di riferimento per la comunità locale. Ovviamente nei comuni dove le percentuali non sono così alte diventa difficile ma non impossibile.

L'ultima strategia che andiamo a proporre risulta anche la più "delicata": *affidare la gestione dell'asilo nido pubblico ad un privato*. Un'operazione di questo genere deve innanzitutto offrire la maggior chiarezza e le maggiori tutele possibili per i lavoratori dipendenti e non risulta sempre e comunque realizzabile in tutti i contesti: bisogna valutare la situazione relativa al personale, alle condizioni offerte dal nuovo eventuale gestore, le prospettive educative, etc. Compiere un'operazione di questo genere a Cesano Maderno, che si mostra complessa ma non impossibile, non implica necessariamente che possa essere fatto lo stesso in uno degli altri comuni dell'ambito.

Come abbiamo dunque potuto constatare, le politiche ed i servizi per l'infanzia acquistano efficacia ed efficienza se vengono pensate ed operano in stretto legame alla

loro dimensione territoriale. In una fase socio-economicamente difficile come quella che stiamo attraversando, diventa importante trovare nuove strade di sviluppo e ci sembra quindi importante concludere la nostra analisi rimarcando quei punti che danno lustro alla scelta di pensare localmente le politiche ed i servizi per l'infanzia.

Operare e muoversi a scala locale sembra la via più idonea e vincente per costruire partnership e sinergie tra attori locali: gli attori si conoscono o si possono conoscere più facilmente, c'è fiducia e scambio diretto fra di loro, si riescono a *bypassare* burocrazie lente e macchinose.

La dimensione locale ci consente poi di ragionare su nuove forme di finanziamento e reperimento di risorse economiche: dal punto di vista dei finanziamenti e degli incentivi offerti dal pubblico per stimolare politiche e progetti possiamo pensare a canali più snelli e vicini alle realtà comunali (come il Piano di Zona); dal punto di vista del reperimento dei fondi, tutto può diventare più agevole grazie alla conoscenza diretta e/o alla più facile individuazione di attori territoriali che possono essere interessati ad investire in questo settore.

Infine le politiche per l'infanzia racchiudono dentro di loro la potenzialità di integrare e connettere diversi campi di politiche: sociali, urbanistiche, abitative. Grazie al nostro *case study* abbiamo potuto osservare (nella parte relativa ai due P.I.I.) come la realizzazione di servizi per l'infanzia possa diventare la molla che fa scattare collaborazioni ed accordi pubblico-privati: il Comune utilizza gli strumenti urbanistici (e politici) a sua disposizione per stimolare il privato a realizzare ciò di cui necessita (ad esempio una scuola per l'infanzia) ma che non può più autonomamente realizzare; il privato realizza gli interventi richiesti da parte del Comune in cambio della concessione di realizzare progetti per lui remunerativi (ad esempio la costruzione di un nuovo complesso residenziale). La fornitura di servizi può dunque oggi innescare (in una situazione di scarsità di risorse finanziarie pubbliche) molteplici dinamiche socio-economiche, interessando variegata tipologie di attori e risorse. Bisogna dunque tenere ben saldi i principi dell'equità e della coesione sociale, dei costi e dei benefici degli interventi, a tutti i livelli, perché la fornitura di servizi non può diventare la giustificazione per compiere qualunque genere di *deregulation*: inconcepibili operazioni di espansione urbanistica residenziale, di consumo di suolo, di cementificazione

selvaggia, possono solo generare ulteriori problematiche sociali ed ambientali che andranno a danneggiare in maniera irrimediabile il nostro territorio.

Il nostro lavoro di tesi ha dunque posto la sua attenzione sulle politiche per l'infanzia con un fine preciso. Quello di avviare un dibattito sul come poter costruire un nuovo modello di società, aperta e plurale, in cui lo sviluppo economico vada di pari passo col benessere sociale, in cui ricchezza non coincida con diseguaglianza, in cui pari opportunità e pari dignità non siano solo un diritto ma anche una realtà per ciascun cittadino.

Non troviamo migliore mondo su cui oggi cominciare a costruire questo futuro diverso dal mondo dei bambini.

## 6. Appendice

### Scheda 1 - Asilo nido comunale di via San Marco (50 Posti)



Apertura: 1981. Collocata in un'area poco trafficata ed immersa in un ampio giardino, la struttura è stata progettata per ospitare fino a 60 bambini ma oggi ne accoglie solo 50 per mancanza di personale. E' dotato di ampi saloni per lattanti (0-12 mesi), semidivezzi (12-24 mesi) e divezzi (24-36 mesi).

## Scheda 2 - Asilo nido privato convenzionato “Ronzonido” (30 Posti)



Apertura: 2007. Ubicato in un'area protetta, è stato costruito ex novo “completando” il complesso educativo per l'infanzia dell'Opera Pia Ronzoni (aggiungendosi alla pre-esistente scuola materna). Esso è dotato di ampio giardino che condivide con la scuola per l'infanzia posta al suo fianco.

Scheda 3 - Asilo nido privato “Un, due, tre, Stella” (30 Posti)



Apertura: 2009. La struttura è situata in una delle più trafficate strade comunali, vicino all'ingresso della superstrada Milano-Lentate. I suoi locali ospitavano in precedenza dei negozi e non sembrano rispondere ad alti standard di qualità. Non esiste un giardino (il retro è una sorta di parcheggio e non un'area verde).

#### Scheda 4 - Asilo nido privato “Voglia di Coccole” (30 Posti)



Apertura: 2005. Esso è sito in una delle nuove aree di espansione urbana cittadina, vicino al sottopassaggio della futura nuova stazione cittadina (su una strada mediamente trafficata). E' sito al pian terreno di un condominio senza giardino.

Scheda 5 - Asilo nido privato “L’isola dei Bimbi” (30 Posti)



Apertura: 2009. Nato a poche decine di metri dal nido “Voglia di Coccole”, a ridosso della Statale de Giovi, appare è difficilmente individuabile “dai passanti” in quanto è collocato in una sorta di tunnel di collegamento al pian terreno tra due 2 condomini . E’ privo di giardino.



Scheda 6 - Micronido privato “Passi di Bimbi” (12 Posti)



Apertura: 2006. Prima (e finora unica) esperienza di micronido cittadina, è inserito all'interno di 2 appartamenti al primo piano di una palazzina indipendente, ubicata in un'area poco trafficata. Ambiente confortevole dotato di un giardino privato di medie dimensioni al pian terreno.

Scheda 7 - Asilo nido privato “Il Bosco delle Meraviglie” (30 Posti)



Apertura prevista giugno 2010. Lo stabile in cui aprirà il nuovo nido è situato in un'area non congestionata ed dotato di ampio giardino interno. Fino a poco tempo fa ospitava un ristorante-pizzeria,.

## 7. Bibliografia

- AA.VV., Quaderni di sociologia n. 40. Le politiche dell'immigrazione in Europa, Torino, Rosenberg & Sellier, 2006
- AMBROSINI M., MOLINA S. (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2004
- AMBROSINI M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2005
- AMBROSINI M., *Utiles invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano, Franco Angeli, 1999
- ARIES P., *Padri e figli nell'Europa medievale e moderna*, Bari, Laterza, 1968
- BACCHETTI F., *I bambini e la famiglia nell'Ottocento Realtà a mito attraverso la letteratura per l'infanzia*, Firenze, Le Lettere, 1997
- BAGNASCO A. et al., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, Il Mulino, 2001
- BAGNASCO A., *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977
- BARBAGLI M., KERTZER D. (a cura di), *Storia della famiglia in Europa*, Bari, Laterza, 2003
- BARBIERI F., "Solo un bimbo su sei ha il nido assicurato", "Il Sole 24 Ore", 7/12/2009
- BASSO P., PEROCCO F. (a cura di), *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, Milano, Franco Angeli, 2003
- BATTISTELLA A., DE AMBROGIO U., RANCI ORTIGOSA E., *Il Piano di Zona*, Roma, Carocci, 2004
- BEDA R., *Misto Europa. Immigrati e nuove società: un viaggio nel Vecchio Continente*, Milano, Longanesi, 2008
- BELOTTI V. (a cura di), *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008-2009*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009
- BOBBIO L. (a cura di), *A più voci: amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004
- BOERI T., MCCORMICK B. (a cura di), *Immigrazione e stato sociale in Europa*, Milano, Università Bocconi, 2002
- BONOMI A., ABRUZZESE A., (a cura di), *La città infinita*, Mondadori, Milano, 2004
- BORJAS G., *Friends or strangers: the impact of immigrants on the US economy*, New York, Basic Books, 1990
- BRAMANTI A. (a cura di), *Il distretto del legno-arredo in Brianza. Prospettive future tra rischi e opportunità*, Milano, Certet - Università Bocconi, 2008
- BRANDOLINI A., SARACENO C. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007
- BUSSMAKER, J., *Citizenship and changes in life-course in post-industrial welfare states*, London-New York, Routledge, pp. 70-83, 1999
- CAMERA DI COMMERCIO DI MILANO, ASSINDUSTRIA MONZA E BRIANZA, *Annuario statistico della nuova provincia di Monza e Brianza 2008*, Milano, 2007
- CASABIMBO, *Il modello Tagesmutter: una professione al femminile per l'infanzia: dalla formazione alla cooperazione sul territorio*, Bolzano, Laives Casa bimbo tagesmutter stampa, 2003

- CASARICO A., PROFETA P., “*Se la scuola non ha tempo per le mamme*”, 31/10/2008, consultabile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- CATARSI E., *L' asilo e la scuola dell'infanzia. Storia della scuola «Materna» e dei suoi programmi dall'Ottocento ai giorni nostri*, Firenze, La Nuova Italia, 1994
- CENSIS, *Vissuti ed esiti della scolarizzazione dei minori di origine immigrata in Italia. Sintesi dei risultati*, Roma, 2008
- CICI C., RANGHIERI F. (a cura di), *La governance locale dell'ambiente e del territorio. Percorsi di sostenibilità tra aspetti geografici e percepiti*, Milano, Edizioni Angelo Guerini e associati, 2005
- CNDAIA (Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza), *Dieci anni di attuazione della Legge 285*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009
- CNDAIA (Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza), *Infanzia e adolescenza. Diritti e opportunità: orientamenti alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998
- COLOMBO S., LEONE A., POZZI A. (a cura di), *Le politiche dei tempi e degli orari: l'esperienza di Cormano*, Roma, Carocci, 2007
- COMIN A.M., *Tessere di quotidianità interculturale: esperienze della scuola dell'infanzia ed elementare*, Bologna, EMI, 2000
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *GREEN PAPER- Migration & mobility: challenges and opportunities for EU education systems*, Bruxelles, European Commission, 2008
- DBERR, *Employment Relations Research Series No. 100. International Review of Leave Policies and Related Research*, Londra, DBERR, 2008
- DE CAPRARIIS G., GUELFU A., seminario CSC “Il ruolo dell'Europa per il rilancio della crescita e dello sviluppo nell'economia mondiale”: *L'immigrazione nell'Unione europea: aspetti economici e politici*, Roma 16 dicembre 2003
- DE LEONARDIS, O., *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Milano, Feltrinelli, 1998
- DE LUCA E., *Il giorno prima della felicità*, Milano, Feltrinelli, 2009
- DE LUCA E., *L'ospite incallito*, Torino, Einaudi, 2008
- DE LUCA E., *Montedidio*, Milano, Feltrinelli, 2002
- DE MAUSE L. (a cura di ), *Storia dell'infanzia*, Milano, Emme, 1983
- DELLE DONNE M., MELOTTI U., *Immigrazione in Europa. Strategie di inclusione-esclusione*, Roma, Ediesse, 2004
- DEMARIE M., intervento al Seminario Europeo: *Immigrazione, mercato del lavoro ed integrazione*, Como 20-21 Novembre 2003.
- DEN DULK L., *Work-Family Arrangements in Organizations. A cross-national study in the Netherlands, Italy, The United Kingdom and Sweden*. Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2001
- DIAMANTI (a cura di), *La generazione invisibile*, Milano, Il Sole 24 ore, 1999
- ESPING ANDERSEN G., *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino, 2000
- EURYDICE, *L'integrazione scolastica dei bambini immigrati in Europa*, Bruxelles, Eurydice, 2004.
- EVANS J., *Firms contribution to the reconciliation between work and family life*, Paris, OECD, 2000

- FASANO A., *Le politiche di conciliazione del tempo di vita e di lavoro in Europa. Il caso delle esenzioni dal lavoro e del lavoro part time*, in “Quaderni del Cespe”, 2005
- FAVARO G., LUATTI L. (a cura di), *Il tempo dell'integrazione. I centri interculturali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2008
- FERRANTE V., *Codice Europeo del Lavoro. Le principali norme della Comunità europea in materia sociale*, Milano, Franco Angeli, 2009
- FERRARIO P., *Politica dei servizi sociali – Strutture, trasformazioni, legislazione*, Roma, Carocci, 2001
- FERRERA M., “Un Protocollo per le Fabbriche di Ford”, “Corriere della Sera”, 19/10/2007
- FERRERA M., *IL FATTORE D: Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Milano, Mondadori, 2008
- FERRERA M., *Le Politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2006
- FERRERA M., *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (a cura), *Generazioni, Famiglie, Migrazioni. Pensando all'Italia di domani*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2007
- FONDAZIONE ISMU, *Quattordicesimo rapporto sulle migrazioni 2008*, Milano, Franco Angeli, 2009
- FORTUNATI A. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia*, Azzano San Paolo, Junior, 2009
- FRABBONI F., PINTO MINERVA F., *La scuola dell'infanzia*, Bari, Laterza, 2008
- FREIRE P., *Pedagogia degli oppressi*, Torino, EGA, 2002
- GENOVESI G., *Storia della scuola in Italia dal Settecento*, Bari, Laterza, 2007
- GIUSTI M., *L'educazione interculturale nella scuola di base : teorie, esperienze*, Milano, La Nuova Italia, 2005
- GORI C., “Italia ancora in ritardo, serve un'altra marcia”, “Il Sole 24 Ore”, 20/01/2010
- GUILLEMARD A., *The advent of a flexible life course and the reconfiguration of welfare*, Keynote Speech, Conference "Social Policy, Marginalisation and Citizenship", Aalborg University Denmark, 2-4 novembre, 2001
- GURAK D.T., CACES F., *Migration network and the shaping of migration system*, in M. Kritz, Lin Leam Lim, Z. Zlotnik, *International migration systems: a global approach*, Oxford, Clarendon Press, 1992
- HARRIS J.R., TODARO M.P., *Migration, unemployment and development: a two sector analysis*, American Economic Review, n.60, 1970
- IRER, *Le esperienze delle politiche temporali urbane dei comuni della Lombardia nel panorama nazionale ed europeo*, Milano, IRER, 2003
- IRES, *L'informazione nazionale sui servizi per l'infanzia*, Roma, IRES, 2005
- ISFOL, *Maternità, lavoro, discriminazioni*, Roma, Rubettino, 2006
- ISTAT, *I tempi della vita quotidiana*, Roma, ISTAT, 2007
- ISTAT, *L'indagine campionaria sulle nascite: obiettivi, metodologia e organizzazione*, Roma, ISTAT, 2008 (a)
- ISTAT, *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*, Roma, ISTAT, 2008 (b)
- ISTAT, *La vita quotidiana di bambini e ragazzi*, Roma, ISTAT, 2008 (c)

- KAZEPOV Y., CARBONE D., *Che cos'è il welfare state*, Roma, Carocci, 2007
- LIBERACE P., *Contro gli asili nido - Politiche di conciliazione e libertà di educazione*, Catanzaro, Rubbettino, 2009
- LOMBARDO F., *Le seconde generazioni di immigrati ed il concetto di metissage*, tesi di laurea in Scienze Internazionali e Diplomatiche - Università degli Studi di Genova, 2006
- MALANIMA P., *Rapporto sulle economie del mediterraneo*, Bologna, Il Mulino, 2009
- MARIANO, E., *Politiche e servizi per l'infanzia in Italia ed in alcuni paesi europei*, Roma, Consulta Rodari, 2006
- MASSEY D., *The social and economic origins of immigration*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 510, 1990
- MELUCCI A., *L' invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*, Bologna, Il Mulino, 1982
- MICHEL G., *La società del figlio assente. Voci a confronto sulla seconda transizione demografica in Italia*, Franco Angeli, 1997
- MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, *ITALIA 2020 - Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*, 2009
- MIUR, *Notiziario sulla Scuola dell'infanzia, Primaria e Secondaria di I e II Grado*, Roma MIUR, 2008
- MOLINA S., materiale tratto dall'intervento a chiusura del Convegno: *Le seconde generazioni in Italia. Scenari di un fenomeno in movimento*, Milano 20 Maggio 2005.
- MORONI S., *Etica e territorio. Prospettive di filosofia politica per la pianificazione territoriale*, Milano, Franco Angeli, 1997
- MUTTI A., *Capitale sociale e sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 1998
- MYLES J., *States, labor market and life cycles*, in Friedland R., Robertson S., *Beyond the market place: rethinking economy and society*, New York, Aldine-de-Gruyter, 1990
- NALDINI M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, Carocci, 2006
- NALDINI M., *The family in the Mediterranean Welfare States*, London-Portland, Frank Cass, 2003
- OBERTI M., *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Parigi, Sciences Po Les Presses, 2007
- OECD, *Employment Outlook, Balancing Work and Family Life; Helping Parents into Paid employment*, Paris, June, 2001
- OSSERVATORIO PREZZI & TARIFFE DI CITTADINANZATTIVA, *Gli asili nido comunali in Italia, tra caro retta e liste di attesa*, Roma, Cittadinanzattiva, 2008
- PATI L., *L'educazione tra crisi di autorevolezza e crisi d'identità*, in «Pedagogia e vita», n. 2, 2009
- PAVOLINI, E., *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Bologna, Il Mulino, 2003
- PERRONE P., "Lego, la gioia di ogni bambino", "Il Nostro Tempo", 27/09/2009
- PIAZZA M. (a cura), *Attacco alla maternità: donne, aziende, istituzioni*, Venezia, Portogruaro nuova dimensione, 2009
- PIAZZA M. (et al.), *Riprogettare il tempo: manuale per la progettazione degli orari di lavoro*, Roma, Fondazione regionale Pietro Seveso e di Gender, 1999

- PIETROPOLLI CHARMET G., *I nuovi adolescenti*, Milano, Cortina, 2000
- PIORE M., *Birds of passage. Migrant labour and industrial societies*, New York, Cambridge University Press, 1979
- QUEIROLO PALMAS L. , *Prove di seconde generazioni*, Milano, Franco Angeli, 2006
- RANCI C. , *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino, 2004
- RANCI C., *Nuovi rischi sociali e governance locale. Problemi attuali e sfide per il futuro*, paper, 2009
- RANCI, C., *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bologna, Il Mulino, 2002
- RAPPORTO SULLA POPOLAZIONE, *L'Italia all'inizio del XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2007
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1971
- ROSCI E., *Mamme acrobate*, Milano, Rizzoli, 2007
- ROSSI B., Relazione introduttiva al Meeting Internazionale Migrazioni, *La seconda generazione in emigrazione*, Loreto 26-31 luglio 2005
- ROZZA G., "Asili, la magia del "Reggio approach"", "Il Corriere della sera", 15/12/2009
- SARACENO C., *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2003
- SARACENO C., NALDINI M., *Sociologia della famiglia*, Bologna, Il Mulino, 2007
- SASSEN S., *Le città globali*, Torino, UTET, 1997
- SIMONI M., ZUCCA G. (a cura di), *Famiglie Migranti. Primo rapporto nazionale sui processi d'integrazione sociale delle famiglie immigrate in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2007
- SODALITAS, *Praticare la parità di genere nelle carriere. Un percorso per il cambiamento basato su esperienze pratiche di impresa*, Roma, Sodalitas, 2008
- STARK, O., *The Migration of Labor*, Cambridge, Basil Blackwell, 1991
- STOPPINI L. (a cura di), *A scuola con gli altri. Esperienze di intercultura nella scuola della comunità*, Trento, Unoedizioni, 2006
- STRANIERI V., "Il sistema reggiano: eccellente e sensibile", "Reporter", 20/11/2009
- TRIGILIA C., *Sociologia economica. II. Temi e percorsi contemporanei*, Bologna, Il Mulino, 2002
- UNC, *Servizi socio-educativi per l'infanzia. Organizzazione, funzionamento e tutela dei consumatori*, Roma, UNC, 2008
- UPTO VIMERCATE, *Piano Territoriale degli Orari del Vimercatese*, Vimercate, UPTO, 2007
- VILLA P., *La diffusione del modello di famiglia a doppia partecipazione nei Paesi europei e in Italia*, in "Inchiesta", *Famiglie, genere e relazioni economiche*, 146, ottobre-dicembre, pp. 6-20

## 8. Sitografia

<http://demo.istat.it/>  
<http://www.biricoccolonido.it/>  
<http://www.casabimbo.it/>  
<http://www.censis.it/>  
<http://www.comune.cesano-maderno.mi.it/>  
<http://www.consumatori.info/>  
<http://www.cpo.cnr.it/>  
<http://www.csreurope.org/>  
<http://www.demetraprogetto.it/>  
<http://www.edscuola.it/>  
<http://www.innovazione.gov.it/>  
<http://www.inps.it/>  
<http://www.istat.it/>  
<http://www.lacittadeibambini.org/>  
<http://www.lavoro.gov.it/>  
<http://www.lego.com/>  
<http://www.minori.it/>  
<http://www.pariopportunita.gov.it/>  
<http://www.pariopportunita.provincia.tn.it/>  
<http://www.politichefamiglia.it/>  
<http://www.provincia.lecco.it/>  
<http://www.provincia.mb.it/>  
<http://www.provincia.milano.it/>  
<http://www.provincia.roma.it/>  
<http://www.ptovimercatese.brianzaest.it>  
<http://www.pubblica.istruzione.it/>  
<http://www.regione.emilia-romagna.it/cbf/home.asp>  
<http://www.regione.lombardia.it/>  
<http://www.scuolapertutti.net/>  
<http://www.sodalitas.it/>  
<http://www.sodalitas.socialsolution.it/>  
<http://www.tagesmutter-domus.it/>  
<http://www.tagesmutter-ilsorriso.it/>  
<http://www.telecomitalia.it/>  
<http://www.zerosei.comune.re.it/>  
<http://www.peoplecaring.telecomitalia.it/>