



Consiglio Regionale della Lombardia

I servizi educativi per la prima infanzia a carattere innovativo

Sintesi

Milano, Dicembre 2004

IRER

Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia

Pubblicazione a cura di

SERVIZIO VALUTAZIONE PROCESSO LEGISLATIVO E POLITICHE REGIONALI

UFFICIO RICERCHE

SERVIZIO RELAZIONI ESTERNE, COMUNICAZIONE E STAMPA

UFFICIO EDITORIA E PARI OPPORTUNITÀ

La ricerca è stata affidata all'IReR dal Consiglio Regionale della Regione Lombardia

Gruppo di lavoro:

Carlo Buzzi, coordinatore scientifico, Istituto Iard - Franco Brambilla

Simona Guglielmi, ricercatrice, Istituto Iard - Franco Brambilla

Alberta Andreotti, Università degli Studi di Milano Bicocca, collaboratrice Istituto Iard - Franco Brambilla

Paola Ielasi, collaboratrice Istituto Iard - Franco Brambilla

Stefania Sabatinelli, Università degli Studi di Milano Bicocca, collaboratrice Istituto Iard - Franco Brambilla

Pinuccia Dantino, Dirigente del Servizio Processo Legislativo e Politiche regionali del Consiglio Regionale della Regione Lombardia

Project leader IReR: *Daniela Gregorio*

Pubblicazione non periodica

Distribuzione gratuita

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

PREMESSA

L'indagine, affidata all'IRER dal Servizio Processo Legislativo e Politiche regionali del Consiglio Regionale della Regione Lombardia e realizzata in collaborazione con l'Istituto IARD Franco Brambilla, si è posta l'obiettivo di fornire elementi conoscitivi sui servizi per la prima infanzia a carattere innovativo presenti in Lombardia, focalizzando in particolare l'attenzione a quanto nato sul territorio regionale a seguito della emanazione di importanti leggi dedicate, come la L. 285/97, la L.R. 23/99 e la L. 448/2001, art. 70.

Due differenti livelli di analisi hanno caratterizzato il disegno della ricerca: in primo luogo si è proceduto a ricostruire il quadro normativo e il contesto in cui si inserisce l'offerta di servizi per la prima infanzia a carattere innovativo, in secondo luogo si è condotta un'analisi qualitativa attraverso il metodo dei *cases studies*¹.

Parte prima Le politiche per l'infanzia e i servizi innovativi in Lombardia

Negli ultimi due decenni si è assistito ad una crescente attenzione per le politiche per l'infanzia da parte sia dei politici nazionali e locali sia dell'opinione pubblica e dei mass media, sia degli esperti e degli studiosi di politiche sociali. L'attenzione per questo tema è riconducibile alle trasformazioni socioeconomiche e culturali alle quali stiamo assistendo, in particolare al maggiore impegno delle donne nel mercato del lavoro, al diffondersi di configurazioni familiari e alla conseguente necessità di esternalizzare servizi di cura prima gestiti all'interno della famiglia, ma anche ad un crescente consenso intorno all'idea che sia positivo per i bambini iniziare a frequentare strutture collettive già prima della scuola d'infanzia. Tali cambiamenti che interessano il lato della domanda dei servizi si scontrano con l'offerta, ancora scarsa in quasi tutti i paesi dell'Europa e in Italia in modo più accentuato, pur con importanti differenze sul territorio nazionale. In linea con queste premesse nella prima parte dell'indagine sono state analizzate le caratteristiche del *welfare* lombardo rispetto ai servizi per la prima infanzia, con l'obiettivo di delineare da un lato il dimensionamento del sistema e dall'altro le

¹ Per la stesura di questa sintesi si è proceduto alla rielaborazione delle relazioni finali prodotte da Alberta Andreotti e Stefania Sabatinelli (parte prima) e Paola Ielasi (parte seconda).

funzioni svolte da quattro principali soggetti famiglia e terzo settore, stato e mercato – nella programmazione, pianificazione e gestione dei servizi per la prima infanzia.

Adottando una prospettiva cronologica osserviamo che nel periodo che va 1976 al 1980 nasce, dietro l'impulso della legge nazionale sui nidi², quasi la metà degli asili nido pubblici attualmente esistente In Lombardia. L'investimento pubblico inizia a diminuire costantemente dopo il 1980 fino ai giorni nostri.

In questo periodo le agenzie pubbliche collettive per la prima infanzia sono residuali e coprono solo una parte della domanda (che è ancora relativamente contenuta), così come pure gli attori privati che sono quasi inesistenti. Si tratta di un periodo in cui la famiglia, in particolare nelle figure della madre o dei nonni, resta la principale agenzia di cura. Verso la fine degli anni Ottanta, con il piano socioassistenziale 1988/90 vi sono i primi riferimenti organici alla famiglia e ai servizi per l'infanzia. Nel Piano Socio Assistenziale si afferma che “è necessario valorizzare la famiglia quale nucleo fondamentale della società e quale risorsa primaria per una piena tutela dell'individuo, nonché promuovere forme di intervento e sostegno dei nuclei familiari in stato di bisogno...”³. In questo documento vengono fissati anche gli standard strutturali per i servizi all'infanzia, per gli asili nido e i micronidi e si introducono i servizi integrativi.

Durante gli anni Novanta vi è un forte fermento nel settore dell'infanzia e, contemporaneamente, si acquiscono i nuovi bisogni della popolazione che rendono evidente ed esplosiva la situazione di scarsità dei servizi sia di tipo tradizionale sia innovativo a carattere integrativo e/o parzialmente sostitutivo dei nidi.

I nidi d'infanzia in Italia tra il 1992 (indagine ISTAT) e il 2000 (indagine Istituto degli Innocenti) sono aumentati del 38%, passando da 2180 unità a 3008. In Lombardia, nello stesso periodo si registra un incremento più contenuto pari a poco meno di venti punti percentuali: l'offerta di nidi passa da 475 strutture a 567. In questo contesto in Lombardia si sviluppano iniziative dell'area privata, intesa in senso ampio, sia for profit che non for profit: i servizi collettivi privati in Lombardia sono passati dalle 33 strutture del 1992 alle 89 del 2000, con un costante incremento (Istituto degli Innocenti, 2002). I servizi integrativi conoscono egualmente un forte sviluppo, anche grazie all'impulso della legislazione nazionale, in particolare in seguito alla L. 285/97: essi sono passati in Lombardia dai 4 del 1990 ai 108 del 2000 (Istituto degli Innocenti, 2002). Centri gioco, Tempo per le famiglie e ludoteche sono in prevalenza gestiti dal servizio pubblico, mentre i servizi domiciliari sono delegati al privato sociale.

L'aumento di strutture ha inciso in maniera marginale sulla capacità ricettiva dei nidi rispetto alla domanda potenziale, rappresentata dalla popolazione 02 anni

² *Piano quinquennale per l'istituzione degli asili nido comunali con il concorso dello Stato* (l. 6 dicembre 1971, n. 1044).

³ Il PSA 1988/90 è per altri versi piuttosto all'avanguardia. Esso riconosce infatti il diritto di tutti i cittadini che si trovano in una condizione di bisogno economico ad avere un sostegno economico (minimo vitale o alimentare), fatto salvo poi vincolare tale diritto al budget disponibile, il che limita fortemente la possibilità di intervento nei numeri (per un approfondimento si veda: Negri, Kazepov (a cura di) 1995).

residente nel comune al momento della rilevazione. A livello nazionale si passa dal 5,8 al 7,4%, mentre la regione Lombardia segna un incremento ancora più lieve passando dal 9,1 al 9,7%. Per leggere correttamente questo dato occorre ricordare che la Lombardia aveva già nel 1992 una buona capacità ricettiva che la posizionava al terzo posto in Italia dopo Emilia Romagna (18,8%) e Piemonte (10,8%).

Nell'ultimo decennio, dunque, si è assistito ad una diversificazione dei servizi e dei soggetti erogatori, che ha visto importanti negoziazioni tra pubblico, privato e società civile nella gestione dei compiti di cura. Dal punto di vista istituzionale, il risultato è stato l'emergere di un *welfare mix*, frammentato e non regolato, per cui accanto alla famiglia, che resta comunque la principale fornitrice di cura e al servizio individualizzato fornito dalle *baby sitter*, vi sono agenzie collettive pubbliche e private, che offrono servizi sia tradizionali sia innovativi.

Negli anni più recenti importanti interventi legislativi (nazionali e regionali) hanno sostenuto forme flessibili e integrate di risposta ai bisogni sociali. In Lombardia sono tre le forme di finanziamento che hanno maggiormente inciso sull'attuale configurazione dei servizi innovativi per la prima infanzia:

- la legge nazionale 285/97 “*Disposizioni per la promozione dei diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*”;
- la legge regionale 23/99 “*Politiche regionali per la famiglia*”;
- le ultime leggi finanziarie: 2002 (legge 21 dicembre 2001, n. 448, art. 70); 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 91);

In totale, in quattro anni di applicazione della l.r. 23/99 e in sei anni di implementazione della 285/97, sono stati creati 1.016 servizi innovativi integrativi su tutto il territorio regionale. In particolare, se si considera che la Regione Lombardia conta 1.546 comuni, si è creato un servizio integrativo ogni 1,5 comuni: uno spazio gioco ogni due comuni e un nido famiglia ogni sei comuni. Sono dunque gli spazi gioco ad essere stati sviluppati maggiormente, il che indica una maggiore attenzione ai servizi di socializzazione rispetto a quelli che garantiscono la cura, quali i nidi famiglia o gli elenchi certificati di baby sitter. I nidi aziendali finanziati con i fondi dedicati alla costruzione di nidi e micronidi nei luoghi di lavoro (Finanziaria 2002 e 2003) ammontano a 73 strutture.

I servizi per la prima infanzia hanno riguardato solo una parte delle molteplici finalità della legge 285/97. L'articolo 5 (“innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia”) identifica due tipi di servizi innovativi: i *nidi famiglia* e gli *spazi gioco*. I bambini in età 02 anni rappresentano il 17,6% della popolazione minorenni (017 anni), ma sono appena il 4,4% dei destinatari degli interventi *ex lege* 285. Se consideriamo l'evoluzione nel tempo, i progetti che comprendono l'articolo 5 e dunque dedicati alla fascia 02, hanno subito un forte ridimensionamento passando ad una quota pari al 20% rispetto al 28% del primo triennio. Occorre, però, ricordare che questo ridimensionamento avviene in concomitanza con l'implementazione della legge regionale 23/99: si potrebbe ipotizzare che l'allocazione dei fondi si sia armonizzata tra le diverse fonti di finanziamento.

I 28 interventi che nel primo triennio di attuazione della legge sono stati direttamente finalizzati alla creazione di nidi e spazi gioco hanno visto la collaborazione, oltre che degli Enti locali, delle cooperative sociali e di alcune associazioni di volontariato. Ricordiamo che una caratteristica fondamentale dei progetti finanziati con i fondi della legge 285/97 è legata al coinvolgimento obbligatorio di soggetti diversi, istituzionali e non: la legge ha promosso lo sviluppo di coordinamenti tra diversi attori sociali, attuati attraverso accordi di programma ai quali era vincolata l'erogazione dei fondi.

L'insieme dei progetti specificamente pensati per i minori di età 02 anni finanziati con la l.r. 23/99 rappresenta poco più della metà sul totale dei progetti presentati in quattro anni a valere sull'articolo 4 (*"Potenziamento dei servizi socioeducativi, agevolazioni per l'acquisto di strumenti tecnologicamente avanzati, formazione professionale, interventi sociosanitari"*). La loro presenza è però diminuita negli anni di ben venti punti percentuali, passando dal 66% del 2000 al 45% del 2003⁴. Nei primi quattro anni di attuazione della legge è dunque diminuito il peso dei servizi per i piccolissimi rispetto ai progetti per bambini più grandi e per adolescenti. All'interno dei progetti per la fascia 02, la maggior parte si è concentrata nella creazione di spazi gioco (25%) e di nidi famiglia (14%). Solo il 5% ha riguardato il potenziamento dei nidi esistenti, il 3% la realizzazione di elenchi di *baby sitter* formate e l'1% la realizzazione di nidi aziendali.

Su un totale di 2.615 progetti finanziati nei quattro anni, quasi la metà (47%) erano gestiti da associazioni di solidarietà familiare. Queste hanno avuto nel complesso dei quattro anni, il 45% del totale dei finanziamenti⁵. In questo senso, la gestione dei bandi è stata coerente con le finalità perseguite e la metodologia individuata dalla l.r. 23/99. Per ciascun articolo, infatti, il 50% era riservato alle associazioni di solidarietà familiare, un soggetto creato dalla stessa legge 23/99 e promosso attraverso l'articolo 5. Nei quattro anni dei bandi *ex lege* 23/99 il numero di soggetti gestori che rispondono a questa denominazione è quasi raddoppiato. Dopo le associazioni di solidarietà familiare, sono le cooperative sociali ad aver goduto del finanziamento regionale per un numero consistente di progetti (30%). Le cooperative sono la realtà più organizzata del terzo settore, molto presente nell'erogazione di servizi sociali esternalizzati dagli enti locali.

Infine, sottolineiamo che il successo dei finanziamenti dei nidi e micronidi nei luoghi di lavoro previsti dalla Finanziaria 2002 (58 progetti finanziati) e 2003 (15 finanziati) si sposa con alcune caratteristiche socioeconomiche e culturali della regione Lombardia. In primo luogo vi è un ricco tessuto imprenditoriale formato sia da grandi sia da piccole e medie imprese pubbliche e private, spesso inserite in contesti socioeconomici ad elevato livello di integrazione che possiede il capitale, materiale e sociale, per sperimentare un servizio che risponde ai bisogni di

⁴ Al momento dell'elaborazione dei dati non era ancora disponibile la graduatoria relativa al bando 2004.

⁵ Ricordiamo che il finanziamento regionale copre al massimo il 70% dei fondi necessari per il progetto. Anche in questo caso, come nella legge 285/97, il cofinanziamento intende responsabilizzare i soggetti gestori.

conciliazione dei dipendenti, ma anche a quelli aziendali di ottimizzazione dell'organizzazione del lavoro che per rispondere alle esigenze di un mercato in continua trasformazione diviene sempre più flessibile. In secondo luogo la Lombardia mostra elevati tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro, anche e soprattutto in età fertile, in concomitanza con la riduzione delle reti di solidarietà parentale e di vicinato. Nonostante ciò occorre ricordare che essi rappresentano uno strumento di conciliazione tra tempi di cura e di lavoro fruibile solo da una parte limitata della popolazione (lavoratori e lavoratrici di medie e grande aziende spesso a carattere pubblico) e spesso non integrato nell'offerta locale di servizi per la prima infanzia.

Anche da questa sintetica presentazione appare chiaro che l'offerta di servizi per la fascia di età 02 anni sul territorio lombardo vede la presenza di un sistema misto, con fornitori e modi di cura altamente differenziati. Tale pluralità di fornitori non è in assoluto una novità, ma è divenuta più visibile e formalizzata nell'ultimo decennio, anche in seguito alle progressive trasformazioni del *Welfare State* in un'ottica di integrazione tra Stato, privato profit e non profit, e società civile. La pluralità e la diversificazione dei soggetti locali è dunque un'importante risorsa per i cittadini, allarga la base democratica e le possibilità di partecipazione sociale. Tuttavia tale diversificazione necessita di essere coordinata e regolata per evitare il rischio della frammentazione di attori locali e servizi e della nascita di risposte non coerenti con i bisogni sociali del territorio. Un quadro di questo tipo implica difficoltà di accesso all'informazione da parte delle famiglie e finisce per ridurre, anziché aumentare, le opportunità di scelta dei cittadini.

In questo panorama, la legge regionale 23/99 ha costituito un importante *turning point*: in questa legge non solo vengono riconosciuti ruolo e responsabilità della famiglia, ma questi vengono sottolineati e stimolati a ulteriori responsabilità. Le implicazioni che derivano da queste affermazioni⁶ sono numerose e si collocano su diversi piani di analisi: la diversificazione dei tipi di servizi; la diversificazione dei fornitori e promotori dei servizi; la libertà di scelta delle famiglie nella decisione di inviare i figli presso una struttura piuttosto che un'altra. Tutti questi elementi nel complesso contribuiscono ad indirizzare verso una specifica configurazione di *welfare* che, nel caso lombardo, privilegia lo sviluppo del terzo settore e dell'associazionismo e valorizza lo sviluppo di reti di mutuo aiuto e solidarietà informali, quindi le famiglie. L'obiettivo del legislatore è lo sviluppo e stabilizzazione di tali reti informali, o, per usare un termine oggi particolarmente usato nelle scienze sociali, la promozione e valorizzazione del capitale sociale.

⁶ Tali indirizzi sono richiamati e rinforzati nel Piano SocioAssistenziale 200002. Nel PSA 0002 si legge: si tratterà di promuovere interventi flessibili ed integrati per l'infanzia rientranti anche nella logica di mutuo aiuto tra le famiglie e di sussidiarietà tra enti pubblici e terzo settore (ad esempio: più ampia flessibilità degli orari giornalieri dei nidi, estensione del periodo di apertura sia settimanale che annuale, nidi famiglia, "tate" a domicilio, spazi gioco, servizi di socializzazione e di sostegno al ruolo genitoriale, ecc.) valutando attentamente i costi di avvio di nuovi nidi (costi di costruzione e di gestione).

Per governare tale sistema si rende sempre più necessario coinvolgere attivamente nel processo decisionale tutti gli attori in gioco secondo un approccio improntato alla *governance* più che al *government*, in cui prendono parte alle decisioni solo politici, burocrati, funzionari.

Parte seconda Approfondimento qualitativo (cases studies)

L'analisi dei casi è stata condotta con l'obiettivo di approfondire alcune tipologie di servizi per la prima infanzia nati sulla scia di alcune importanti linee di finanziamento (L. 285/97, l.r. 23/99, L. 448/01, art. 70) al fine di delinearne i fattori di successo, gli ambiti problematici e le caratteristiche di innovatività.

Le tipologie di servizi per la prima infanzia finanziate con le tre leggi sono in parte sovrapponibili, ma dato l'esiguo numero di casi, si è preferito associare a ciascuna linea di finanziamento il servizio che maggiormente la caratterizza. Nel caso degli spazi gioco sono stati analizzati servizi finanziati sia con la l.r. 23/99 sia con la L. 285/97 in considerazione del fatto che entrambe le leggi hanno significativamente contribuito alla nascita e/o potenziamento di questi servizi. In totale sono stati studiati due nidi famiglia finanziati con la l.r. 23/99 (Brescia; Melegnano); un nido aziendale nato con i fondi della Finanziaria 2002 (Milano); uno spazio gioco finanziato con risorse *ex lege* 285/97 (Colico) ed uno *ex lege* regionale 23/99 (Lonato). Per ciascun caso si sono svolte interviste in profondità ai responsabili del servizio, alla Asl di competenza e a due famiglie utenti.

I casi di studio proposti non sono da considerarsi delle "buone prassi" in quanto, come è noto, i servizi educativi per la prima infanzia finanziati in Lombardia con risorse ad essi esplicitamente dedicate non sono ancora stati oggetto di monitoraggio e valutazione e non è quindi possibile individuare i casi di "eccellenza". Le realtà analizzate non sono state scelte in base alla loro "distintività" e/o alla loro "riproducibilità", ma in base alla loro aderenza ad alcuni criteri rispondenti agli obiettivi conoscitivi dell'indagine. In considerazione del fatto che offerta e domanda di nidi e servizi affini sono indissolubilmente legati alla comunità di riferimento, l'indagine è stata condotta a livello comunale: sono stati selezionati cinque servizi innovativi inseriti in realtà territoriali differenti dal punto di vista del contesto socioeconomico. I criteri per la selezione dei casi sono esplicitati nella tabella seguente.

Criteri per la definizione dei casi

Criteri	
a) Tipologia di interventi	<ul style="list-style-type: none"> • Forme di autoorganizzazione e mutualità familiare (nido famiglia) • Attività ludico educative (spazi gioco) • Asilo e micro nido nei luoghi di lavoro (nido aziendale)
b) Tipologie di finanziamenti pubblici utilizzati	<ul style="list-style-type: none"> • LR 23/99 (art. 4, comma 2, lettere a,b, c) • L. 285/97 (art. 3, comma 1, lettera b) • L. 448/01 (art. 70)

c) Localizzazione geografica	<ul style="list-style-type: none"> • Area metropolitana • Area periferica
d) Domanda espressa a livello territoriale	<ul style="list-style-type: none"> • Tipologia di finanziamento richiesta a livello provinciale
e) Innovatività	Integrazione nel territorio: <ul style="list-style-type: none"> • tra attori (enti locali, società civile, mercato) • tra servizi (infanzia e adolescenza; servizi alla persona)

I risultati, data l'esiguità dei casi analizzati, non sono immediatamente trasferibili alla totalità dei servizi per la prima infanzia a carattere innovativo presenti sul territorio lombardo. Nonostante ciò, a partire dalla contestualizzazione dei dati raccolti attraverso gli studi di caso nel panorama più ampio evidenziato dalla prima parte dell'indagine, è stato possibile avanzare alcune riflessioni più generali sul sistema lombardo di servizi per la prima infanzia.

Il dato più importante emerso dalla analisi riguarda la forte capacità di mobilitazione che nel complesso le leggi sopraccitate hanno avuto sul territorio. Esse sono state riconosciute come una importante risorsa da parte di soggetti pubblici, privati e del terzo settore che si sono impegnati in attività di progettazione e sperimentazione per individuare e rispondere ai bisogni sociali del territorio. L'esito di questi processi è stato il fiorire di nuovi servizi: in alcuni casi essi si sono affiancati a quelli tradizionali, in altri hanno cercato di supplire alla loro carenza, in altri ancora ne hanno stimolato lo sviluppo.

L'innovatività di tali servizi si riscontra sia nelle caratteristiche funzionali sia nel tipo di attori implicati nei processi di ideazione e realizzazione dell'intervento.

Rispetto al primo punto si osserva una modalità di gestione di tipo "familiare" che viene contrapposta da utenti e gestori alla "rigidità" che caratterizza gli asili nido tradizionali (calendari, orari, ...). La familiarità risiede soprattutto nella grande flessibilità nelle condizioni di utilizzo, che rendono tali servizi immediatamente accessibili e fruibili con modalità personalizzate e ridefinibili in base alle esigenze quotidiane. Proprio per questi motivi essi riescono ad intercettare e rispondere a domande che provengono dalle famiglie chiamate a conciliare i tempi di cura con quelli di vita e di lavoro, in un contesto sociale ed economico ad elevata destandardizzazione sia dei modelli familiari sia dei rapporti di lavoro. Alcuni di questi nuovi servizi, come per esempio i nidi famiglia ed i nidi aziendali, rappresentano una modalità efficace di risposta a domande tradizionali, di custodia e cura, in contesti nei quali il modo di stare sul mercato del lavoro da parte delle donne mostra un elevato grado di flessibilità e differenziazione quanto ad orari e tipo di impegno richiesto.

Grazie alla loro flessibilità essi sono maggiormente in grado di rispondere a domande personalizzate che fanno fatica ad essere soddisfatte dai percorsi rigidi tipici dei servizi tradizionali. A questo proposito un elemento interessante emerso nel corso dell'indagine è l'evidenza che nelle realtà dove i servizi innovativi hanno sviluppato rapporti e relazioni con quelli tradizionali sono venuti meno alcuni aspetti di rigidità tipici del funzionamento di questi ultimi.

In aggiunta occorre considerare che sempre più spesso le famiglie con bambini piccoli sono portatrici di richieste che vanno al di là della cura e custodia dei minori, avanzando ad esempio domande di socializzazione e di sostegno ed orientamento alla funzione genitoriale. Si tratta di bisogni che solo grazie all'

offerta di servizi innovativi (spazi gioco, tempi per famiglia, ...) si esplicitano e si trasformano in domanda: in assenza di queste strutture tali esigenze restano allo stato latente e non si rivolgono ai servizi tradizionali.

Anche dal punto di vista dei soggetti promotori si evidenziano tendenze innovative. In linea con quanto promosso in tema di modalità di costruzione di politiche nel sociale dalla L. 285/97 prima e dalle L.R. 23/99 e L. 328/00 poi, il principale ruolo di mobilitatore ed attivatore è svolto da attori non istituzionali (cooperative sociali, associazioni di solidarietà familiare, imprese private), spesso di concerto con l'attore pubblico. La sussidiarietà *orizzontale* appare in questo contesto pratica diffusa e non solo auspicio normativo. Non solo, i servizi a carattere innovativo mostrano una capacità di creare nuove professionalità e opportunità lavorative. Si tratta di un esito di una certa rilevanza che può essere letto come la capacità di tali iniziative di svolgere un ruolo di *empowerment* nei confronti delle comunità locali, favorendo cioè l'esplicitazione ed il riconoscimento della comunità come attore competente nella lettura e nella capacità di risposta ai propri bisogni.

Come è facile aspettarsi, accanto ad aspetti di innovazione e ricadute positive sull'offerta di servizi per la prima infanzia, l'analisi ha messo in luce anche alcuni elementi critici che se non opportunamente presi in considerazione possono minare la capacità del sistema di rispondere con successo ai bisogni del territorio. Un primo punto di attenzione è legato alla capacità dei nuovi servizi di intercettare e favorire l'esplicitazione di domande nuove. Ciò che l'analisi ha mostrato è che una volta emersi, tali bisogni si trasformano e si consolidano in una precisa domanda sociale, che pretende quindi una risposta altrettanto radicata e continuativa. Non sempre però all'emergere e stabilizzarsi della domanda corrisponde un parallelo consolidamento delle capacità di risposta, che può essere garantita solo dall'integrazione dei servizi innovativi nel sistema come unità di offerta standard del territorio.

Un altro nodo critico riguarda l'influenza che tali servizi innovativi mostrano di avere anche sui servizi tradizionali. In molte situazioni locali l'attivazione di servizi innovativi ha finito con l'aumentare la domanda di servizi tradizionali. L'aver avuto esperienza di servizi ed opportunità di integrazione delle risorse familiari nella cura ed educazione dei figli infatti sembra essere un fattore che favorisce la conoscenza e la propensione all'uso anche di altri servizi, anche di tipo tradizionale, come il nido.

Consolidamento delle nuove domande, crescita della domanda tradizionale: si tratta di due esiti per molti versi non prefigurati e non attesi, che rappresentano due ambiti problematici da tenere in sicura considerazione in fase di progettazione e programmazione, dati gli effetti potenzialmente dirompenti che potrebbero avere sulla tenuta dei sistemi locali di servizi per la prima infanzia.

Una ulteriore area potenzialmente problematica emersa riguarda, infine, il ruolo dei nuovi attori nei processi di progettazione e realizzazione di tali servizi. Se infatti la L. 285/97 prima e la L.R. 23/99 poi, hanno promosso nuove modalità di costruzione delle politiche nel sociale, riconoscendo ad attori della società

civile il ruolo di partner dell'attore pubblico nella progettazione e gestione degli interventi, tali processi di attivazione e mobilitazione non rappresentano affatto un processo scontato. Al contrario, questo significa per molte organizzazioni del privato sociale la necessità di investire risorse (umane e finanziarie) in questo ambito, sviluppando le competenze necessarie per porsi come interlocutore e partner delle amministrazioni pubbliche. Non è facile "stare ai tavoli" della progettazione e la gestione di processi complessi (partecipazione al bando, integrazione con gli attori locali istituzionali e non, erogazione di un servizio di qualità) richiede la presenza di una struttura solida e articolata da parte delle organizzazioni partecipanti.

Non stupisce quindi che siano proprio gli attori più "professionalizzati" dotati di una solida struttura organizzativa a svolgere con maggior successo il ruolo al quale le nuove modalità di costruzione delle politiche li chiamano. Per contro, le organizzazioni più fragili, con bassi livelli di specializzazione, dimostrano di avere meno capacità e potere di contrattazione e fanno maggiormente fatica a vedere riconosciuto un ruolo attivo di partnership. Fra queste senza dubbio vi sono le associazioni di solidarietà familiare, che sono le organizzazioni più giovani e quindi meno attrezzate.

Da questo punto di vista ciò che emerge è un risultato in parte paradossale. Se da un lato la normativa (a livello nazionale e regionale, ma anche comunitario) auspica sempre più che le organizzazioni del privato sociale più vicine ai codici ed ai modi della società civile, come le associazioni familiari, assumano un ruolo attivo nella costruzione delle politiche, dall'altro sembra che quanto meno tali organizzazioni sono consolidate e professionalizzate tanto meno riescono a stare dentro tali processi.

Infine, appare problematica la scarsa partecipazione delle famiglie utenti alla gestione dei servizi e delle iniziative. Le famiglie, anche quando sollecitate, hanno difficoltà a partecipare attivamente alla gestione quotidiana dei servizi e tendono ad assumere un ruolo tradizionale di "utenti". Se ciò è in gran parte un retaggio culturale, che tradizionalmente tende ad estromettere le famiglie dalla gestione dei servizi dedicati ai loro figli, in parte giocano anche questioni inerenti la capacità delle famiglie di utilizzare le proprie risorse, in particolare quelle di tempo, nella realizzazione di attività extra rispetto a quelle ordinarie. Quali che siano le ragioni tuttavia, in una logica di *empowerment* come quella entro la quale si pone ad esempio la L.R 23/99 (quella che maggiormente auspica forme di mutuo aiuto ed autoorganizzazione fra famiglie), questa questione evoca forse la necessità di forme di orientamento ed accompagnamento per le famiglie, che le aiutino a meglio valorizzare e riconoscere le proprie competenze e capacità di risposta ai propri bisogni.

Come abbiamo visto la nascita di servizi innovativi per la prima infanzia porta con sé enormi potenzialità in termini di sviluppo della sussidiarietà orizzontale, di *empowerment* delle comunità locali e di promozione di forme di *Welfare Society*. D'altro canto gli stessi processi che sono alla base del dispiegarsi di effetti positivi di questo tipo possono creare tensioni che, se non opportunamente guidate e incanalate, possono mettere in crisi i sistemi locali di servizi per la prima infanzia, incapaci di rispondere a domande sociali che essi stessi hanno contribuito a

legittimare. L'analisi dei dati raccolti attraverso gli studi di caso ha permesso di evidenziare una serie di fattori che possono essere considerati fattori di successo nella implementazione e nel consolidamento dei servizi innovativi e che possono dare unità alle contraddizioni che abbiamo visto.

Un primo aspetto riguarda il fatto che i servizi innovativi mostrano di funzionare meglio in contesti dotati comunque di servizi tradizionali, contesti quindi nei quali esiste una reale possibilità di scelta per le famiglie. Solo in questo modo infatti essi riescono ad intercettare e a rispondere in maniera appropriata ad aree di domanda coerenti con i propri obiettivi. Nelle situazioni in cui, per contro, tali servizi si pongono come l'unica risorsa esistente, essi finiscono con l'attrarre tutta la domanda, anche quella non coerente con la *mission* del servizio: in questi casi essi non riescono a realizzare totalmente i propri obiettivi originari né a rispondere in maniera soddisfacente a domande di tipo tradizionale non previste.

Un secondo punto di attenzione riguarda il fatto che sembrano meglio funzionare servizi e progetti che mostrano di avere un forte orientamento locale. La capacità di leggere la domanda locale è una risorsa cruciale in fase di programmazione: solo in questo modo è possibile favorire l'esplicitazione dei bisogni presenti e generare risposte appropriate. Progetti nati a partire da una conoscenza "dal basso" del territorio e delle sue reali necessità hanno maggiori chance di radicarsi: essi favoriscono un senso di appropriazione da parte della comunità locale, che li utilizza proprio perché li considera come una risorsa rispondente ai propri bisogni. Un ulteriore aspetto, infine, riguarda le capacità di consolidamento di tali servizi. La fragilità è una caratteristica intrinseca di tutti le realtà analizzate: sono esperienze che nascono come progetti sperimentali e che riescono a partire grazie all'ottenimento di fondi dedicati da parte delle diverse leggi che li finanziano in fase di avvio. Una volta esauriti i finanziamenti iniziali devono affrontare il problema della ricerca di modalità di autosostentamento e di consolidamento. Si tratta di un nodo problematico cruciale anche perché, come abbiamo visto, questi servizi mostrano in genere una grande capacità di mobilitazione della domanda.

Quali possono essere strategie appropriate di consolidamento in questa situazione di intrinseca fragilità? Uno degli elementi emerso come strategico è il fatto che il servizio sviluppi sin da subito relazioni positive con gli altri servizi ed attori esistenti sul territorio. Operare per diventare - ed essere riconosciuto come il nodo di una rete di servizi significa infatti diventare a tutti gli effetti un "pezzo" di una politica locale per l'infanzia, parte di un sistema che una volta implementato sarà molto più difficile da smantellare. Può significare, in altre parole, essere assunto dalla programmazione pubblica locale come servizio a tutti gli effetti e di conseguenza essere finanziato. I servizi analizzati che hanno perseguito questa strategia ora rientrano - o stanno per rientrare - nei piani di zona della L. 328/00.

Se, in definitiva, leggi di settore e specifiche come quelle esaminate rappresentano ambiti protetti per la sperimentazione e l'innovazione nelle politiche sociali, favorendo lo sviluppo di modalità inedite di risposta alle domande tradizionali e la capacità di rispondere a domande nuove, il cammino da seguire perché tali serbatoi di innovazione non si esauriscano senza lasciare traccia sembra essere quello della tessitura di reti e relazioni con quanto già esiste, in una logica di integrazione e di reciproco riconoscimento. E' quindi auspicabile

che le grandi ed importanti innovazioni realizzate grazie a queste leggi possano trovare sempre più diritto di cittadinanza ai tavoli di negoziazione dei piani di zona e che gli attori che le hanno realizzate siano opportunamente sostenuti nelle loro - spesso affannose ma comunque encomiabili - strategie per divenire un'unità d'offerta stabile nel territorio.