

# I servizi integrativi presso il domicilio





# INDICE

## **Alcune note introduttive**

*Lorenzo Campioni*..... 2

## **Note sui servizi integrativi presso il domicilio**

*Documento del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia*..... 4

## **I servizi domiciliari per la prima infanzia**

*Francesca Ciabotti*..... 13

## ALCUNE NOTE INTRODUTTIVE

*Lorenzo Campioni*

Presidente Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia

Il Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia unitamente al Comune di Jesi e al Gruppo territoriale marchigiano hanno organizzato il 23 ottobre 2009 il seminario dal titolo *Nuove forme di educazione e cura per la prima infanzia in contesto domiciliare*: una prima occasione di confronto tra diverse esperienze italiane e approfondimenti di realtà straniere, dopo un lungo iter preparatorio. In questa pubblicazione proponiamo la lettura del documento preparatorio e una relazione sui servizi domiciliari in alcuni Paesi europei.

I servizi per la prima infanzia hanno subito delle modificazioni importanti negli ultimi decenni: da servizi a scopo sanitario e assistenziale a servizi con prevalente funzione educativa, come si esprimono leggi finanziarie, molte leggi regionali e la stessa Corte costituzionale. Una trasformazione profonda del loro DNA avvenuta grazie a maggiori conoscenze scientifiche sul bambino e sulle sue potenzialità, ma grazie anche al lavoro di osservazione, ricerca e documentazione praticato negli stessi servizi per l'infanzia.

È significativa, al riguardo, la pubblicazione dell'Unicef *Come cambia la cura dell'infanzia* (2008), in cui si presenta un quadro comparativo dei servizi educativi per l'infanzia nei Paesi economicamente

avanzati. In tale rapporto si afferma chiaramente come, in questa età, cura ed educazione siano inseparabili e come solo servizi educativi di alto livello qualitativo possano dare una risposta adeguata a garantire il benessere e lo sviluppo integrale del bambino e a promuovere l'occupazione femminile e la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro.

Le nuove forme di cura e di educazione per la prima infanzia in contesto domiciliare, che sono venute a completare la gamma dei servizi educativi per bambini sotto i tre anni, sono sorte in Italia alla fine degli anni novanta. Questi nuovi servizi aprono problematiche di grande momento che sono spesso affrontate con inaudita superficialità da politici, amministratori e dalla stampa. Ma non solo. Si vuole accreditare due messaggi: chiunque può essere in grado di prendersi cura dei piccoli; è possibile affrontare l'educazione dei bambini senza preparazione o reti di protezione per sé e per i bambini stessi.

Le affermazioni banalizzanti, che affidano al cosiddetto senso materno delle operatrici la cura dei bambini, non ci aiutano a fare progredire la cultura del "superiore interesse del bambino", né l'attuazione del diritto alla cura e all'educazione dei più piccoli. A vent'anni dalla Conven-

zione internazionale (New York, 1989) esprimiamo nei nostri massmedia una cultura arretrata e, al meglio, bonariamente semplicistica.

Ci si ricorda di mettere in campo la necessaria tutela del benessere dei bambini solo in seguito a fatti eclatanti di violenze sui bambini, ma l'indignazione dei benpensanti dura poco più di una giornata e non produce nulla agli effetti di scelte politiche nazionali (livelli essenziali delle prestazioni, norme generali, principi fondamentali) e regionali (aggiornamento di leggi e direttive per prevedere verifiche periodiche; mantenere rigorosi requisiti per l'autorizzazione al funzionamento di tutti i servizi per l'infanzia e, in particolare, richiedere adeguati titoli di studio per l'accesso alla professione di educatore; finanziare percorsi di formazione permanente; supportare la costruzione del sistema territoriale dei servizi socio-educativi come richiesto anche da leggi nazionali...).

Oggi si fa sempre più stridente l'incongruenza tra le affermazioni sull'importanza di rispondere ai diritti dell'infanzia, in specie cura ed educazione, e le politiche "gracili" che mirano a costruire servizi per l'infanzia con scarso investimento educativo. È ben giustificata l'amara considerazione di Gianni Rodari "Il diritto di crescere, in effetti, noi glielo riconosciamo solo a parole".

Ben hanno fatto le Regioni a esigere che

nel prossimo bando del Ministero delle Pari opportunità ci fosse un esplicito riferimento al rispetto delle leggi regionali in materia e che si parlasse non di solo modello *tagesmutter*, com'era nelle intenzioni del Ministro, ma di servizi domiciliari. Ma questo non ci lascia comunque tranquilli perché in alcune Regioni aprire un servizio domiciliare o familiare è consentito con una semplice dichiarazione di inizio attività (DIA), senza titoli di studio o con un attestato di partecipazione a un corso anche inferiore alle cento ore e non si prevedono supporti e verifiche da parte dell'Ente locale. Inoltre, non sono contemplati adeguati strumenti di supervisione e messa in rete delle operatrici, mentre, com'è noto, la solitudine educativa è foriera di un degrado culturale e professionale!

Come Gruppo nazionale ci prendiamo l'impegno di tenere vivo il dibattito sui servizi domiciliari affinché – se pure previsti ufficialmente nel Nomenclatore interregionale (vedi Conferenza delle Regioni e Province autonome del 29 ottobre 2009) tra i servizi educativi – lo siano anche nella prassi quotidiana, facciano parte integrante del sistema territoriale dei servizi educativi per la prima infanzia e abbiano tutte le condizioni per contrastare una cultura neoassistenziale, che ritenevamo superata e che si presenta, invece, nuovamente oggi all'orizzonte politico, amministrativo e gestionale.

# NOTE SUI SERVIZI INTEGRATIVI PRESSO IL DOMICILIO

*Documento del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia*

## **Introduzione**

Il Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia è una associazione non professionale e senza fini di lucro costituita nel 1980 a Reggio Emilia per iniziativa di Loris Malaguzzi, il pedagogista italiano riconosciuto come riferimento educativo culturale nel contesto contemporaneo a livello mondiale. L'associazione si è caratterizzata per una intensa attività di diffusione e consolidamento di una cultura sull'infanzia e dell'infanzia e per la qualificazione dei servizi ad essa rivolti. Il Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia, in questi quasi trent'anni, è stato un punto di riferimento in Italia per educatori, insegnanti, pedagogisti, ricercatori, amministratori, una importante opportunità di identificazione per educatori e insegnanti, uno spazio di riflessione e di stimolo per nuove esperienze, più sensibili alle trasformazioni della società e senza perdere di vista il punto centrale: i diritti dell'infanzia.

Il Gruppo è stato, a livello nazionale, l'unica associazione che – grazie a una attività fatta di seminari, convegni, scambi, ricerche, sperimentazioni, pubblicazioni, proposte di legge di iniziativa popolare, mobilitazioni, rapporti con realtà estere che operano a favore dell'infan-

zia... – ha dato un contributo continuativo alla qualificazione dei servizi 0-6 anni e cooperato a creare una nuova professionalità educativa, superando lo stereotipo dell'educatrice come professione ancillare e assistenziale.

Il Gruppo si è caratterizzato anche per l'assiduo confronto con enti locali, regioni, università, centri di ricerca, organizzazioni sindacali...

I suoi iscritti sono educatrici ed educatori, insegnanti, personale ausiliario dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia sia pubblici che privati, tecnici, ricercatori, docenti universitari, dirigenti, amministratori, Enti pubblici (possono associarsi tutti coloro che si interessano di educazione dei piccoli).

## **Dalla 1044 del 1971 all'articolo 70 della legge finanziaria del 2002 e all'articolo 1, comma 1259, della legge finanziaria del 2007**

La legge 1044 del 1971, che ha istituito gli asili nido comunali in Italia, è una legge che segna una svolta nelle politiche nazionali e locali per l'infanzia, ma che presenta una gracilità dal punto di vista educativo, anche se lascia aperte alcune porte sull'orizzonte educativo, come

quella della dotazione “di personale qualificato sufficiente ed idoneo a garantire l’assistenza sanitaria e psicopedagogica del bambino” (art. 6, comma 3).

Dai primi anni Settanta fino alla metà degli anni Ottanta ci si è concentrati a delineare meglio alcune identità proprie del nido, che facevano riferimento a indirizzi educativi sperimentali e che prendevano le distanze dall’unico modello pubblico esistente in Italia, l’ONMI, di stampo sanitario e assistenziale, ma anche da altri modelli ed esperienze straniere a cui si era attento molto nei primi anni dei nidi e alle quali dobbiamo una parte notevole della nostra elaborazione teorica e delle nostre esperienze. Idee, prassi educative, stili che abbiamo trasformati, rilette, ricollocati e adattati alle nostre realtà, risignificandoli e facendoli nostri e prospettando soluzioni inconsuete di cura e di educazione per bambini in età 0-3 anni.

In questo clima è nata la nostra associazione. È stato un periodo fecondo di studio, di ricerca, ma anche di visite, di scambi e di confronti che ci hanno permesso, nell’arco di un decennio, dopo facili innamoramenti e delusioni, di costruire sistemi pedagogici innovativi di cura e di educazione dei più piccoli.

Riconfermando che la cura e l’educazione sono inseparabili nel rapporto con i bambini di questa età, abbiamo dato una lettura rigorosa e attenta degli aspetti psico-pedagogici che ci ha permesso di costruire un’esperienza educativa, organizzativa e professionale eccezionale che ci viene invidiata da Paesi anche del nord Europa. Le ricerche e le numerose pubblicazioni già dei primi anni Ottanta sui nidi, come servizi a prevalente vocazione educativa, ne sono la dimostrazione.

Fin dai primi anni della nostra riflessione, abbiamo visto con chiarezza che i servizi

per la prima infanzia sono uno dei pilastri su cui si basa la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, che richiede concertazione tra istituzioni, associazioni di categoria e società e persegue l’assunzione di nuovi modelli di lavoro e di vita, anche all’interno della famiglia. È stato così che si è potuto dare risposta alle esigenze dei bambini, al tempo stesso favorendo le pari opportunità tra uomini e donne e sostenendo le competenze genitoriali nella condivisione delle responsabilità nella crescita dei figli.

Possiamo considerare questa realtà dei nidi come una “fiaba” meravigliosa, che ha una sua morale: anche da situazioni non idilliache e sfavorevoli (nel nostro caso una visione di servizio spostata sull’assistenziale e sul sanitario) si sono potute costruire e consolidare esperienze innovative. La condizione che ha permesso questo miracolo va rintracciata nel filo che ha legato tra loro, in politiche condivise di promozione dei diritti dell’infanzia, operatori, tecnici, ricercatori, amministratori, genitori e organizzazioni rappresentative dei lavoratori.

Bisognerà aspettare la finanziaria del 2002 (articolo 70, comma 2 della legge n. 448 del 2001) per vedere affermata, in una norma statale, la loro prioritaria funzione educativa. “Gli asili nido, quali strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi e i tre anni e a sostenere le famiglie e i genitori, rientrano tra le competenze delle regioni e degli enti locali”. Tale *mission* educativa e di affiancamento delle famiglie nell’avventura educativa e di sostegno alla conciliazione tra tempi di vita e di lavoro verrà ribadita, successivamente, da sentenze della Corte costituzionale (sentenza n. 370 del 2003 e n. 320 del

2004) che collocano i nidi “nell’ambito della materia dell’istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino)” e quindi all’interno delle materie di legislazione concorrente: lo Stato determina solo i principi fondamentali, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le norme generali sull’istruzione ma la potestà legislativa spetta alle Regioni (art. 117).

Ma solo con la legge finanziaria del 2007 si inizierà a parlare di “un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi [...] e i servizi innovativi [...]” (art.1, comma 1259). Per la prima volta, in una legge dello Stato, si prevede un “sistema territoriale” di cui fanno parte tutti i servizi educativi 0-3 anni, e non solo i nidi d’infanzia, e si prevede una programmazione triennale con fondi statali dedicati (2007: 175 milioni di Euro circa, comprese le sezioni primavera; 2008: 238 milioni comprese le sezioni primavera e i servizi socio educativi presso enti e reparti del Ministero della Difesa; 2009: 103 milioni, accantonati dal Governo Prodi). Nulla si sa dell’impegno dello Stato dal 2010 in poi.

Per comprendere come orientarsi nella programmazione e negli orientamenti del sistema territoriale è di vitale importanza chiarire quali siano le tipologie dei servizi per la prima infanzia. Il nomenclatore dei servizi e interventi sociali, proposto dal CISIS (Centro Interregionale per i Sistemi informatici) e condiviso tra Ministeri, ISTAT, Regioni e Province autonome, Enti locali che servirà per le future rilevazioni dell’area sociale, prevede infatti

per i servizi 0-3 anni: i nidi d’infanzia e i servizi integrativi (sia quelli che fanno riferimento alla legge n. 285 del 1997 sia i servizi domiciliari).

Ognuna di queste tipologie è caratterizzata da una offerta educativa differenziata per i bambini, così come da una diversa proposta di sostegno alle famiglie nella conciliazione del lavoro e della cura e nella condivisione delle responsabilità educative. Solo un’esatta identificazione e descrizione del singolo servizio può far comprendere la funzione di ciascuno all’interno del sistema territoriale, superare equivoci e diffidenze reciproche tra i servizi, evitare di contrabbandare un servizio per un altro. Questa è una condizione indispensabile per una difesa e un’attuazione del diritto all’educazione fin dalla più tenera età.

## **I servizi integrativi**

### *a) I Centri per bambini e genitori e gli Spazi bambini (o Centri gioco per bambini)*

Già nella seconda metà degli anni Ottanta si manifestano notevoli novità nei servizi per la prima infanzia: iniziano a decollare le cosiddette “nuove tipologie” che si affiancano ai nidi. Questi servizi si presentano come risposte flessibili e differenziate a nuove esigenze sociali dovute alle trasformazioni e diversificazioni dei modelli familiari, del ciclo produttivo e dei servizi in generale. È proprio nella seconda metà degli anni Ottanta che si moltiplicano rapidamente, soprattutto nelle città, modalità organizzative e gestionali innovative di accoglienza di bambini piccoli. Inoltre, nel panorama dei servizi per l’infanzia, fino allora quasi esclusivamente gestito dagli enti locali, si inseri-



sce il contributo prezioso di gestori del privato sociale.

Questi servizi vogliono dare risposta alle esigenze di socializzazione che i genitori avvertono nei loro bambini soprattutto a partire dal secondo anno di vita: avere esperienze con altri bambini, imparare a stare e condividere emozioni e conoscenze con altri e fuori delle mura domestiche, sempre più circoscritte. Ma intendono anche dare risposta alle esigenze che moltissimi genitori, molti di più di quelli che si rivolgono al nido o possono farlo, hanno di confrontarsi con altri genitori ed educatori attorno ai temi e problemi della cura e dell'educazione dei bambini piccoli nella nostra società.

Queste nuove tipologie, quali servizi non sostitutivi ma integrativi al nido, troveranno riconoscimento, regolamentazione e finanziamento nella legge n. 285 del 1997 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" che, all'articolo 5 *Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia*, prende in considerazione servizi che prevedono:

- l'accoglienza dei piccoli, insieme agli adulti accompagnatori, in un contesto di gioco e di socializzazione per i bambini e di incontro e confronto per gli adulti (centri per bambini e genitori);
- l'affidamento di bambini a partire dai 18 mesi di età in strutture con finalità educative, ludiche e di socializzazione per un tempo giornaliero ridotto (al massimo di 5 ore), prive di mensa e di riposo pomeridiano e con una frequenza diversificata in rapporto alle esigenze dell'utenza (spazi bambino).

Giustamente, nei piani nazionali di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

si riafferma che "Migliorare la città vuol dire anche migliorare i servizi, renderli più moderni ed efficaci, capaci di ascolto e valutazione per rispondere davvero alle esigenze delle famiglie, dei bambini, delle bambine...". I servizi integrativi, come descritti nella legge n. 285 del 1997 e indipendentemente dalle varie denominazioni assunte, vogliono rispondere a queste finalità, sempre all'interno di un sistema di servizi 0-3 anni delineato nelle varie leggi regionali. Alle regioni, infatti, compete la loro normazione per quanto concerne i requisiti strutturali e organizzativi che debbono garantire in particolare la sicurezza, la funzionalità dell'ambiente, il rapporto numerico, i titoli professionali richiesti al personale, l'esplicitazione del progetto educativo... e tutto questo per dare garanzie certe ai genitori e per tutelare e assicurare il benessere del bambino.

#### *b) I servizi domiciliari*

A fine secolo e nei primi anni del 2000 si presenta in Italia una nuova "famiglia" di servizi che si svolgono prevalentemente presso il domicilio del bambino o presso il domicilio dell'educatrice o dell'assistente domiciliare o in uno spazio messo a disposizione da famiglie, da amministrazioni locali e dal terzo settore.

In altri Paesi europei, come nel Regno Unito, nei paesi nordici e in Francia, servizi di questo tipo preesistono ai nidi da molto tempo per dare risposta alle esigenze di conciliare occupazione femminile e lavoro. In molti Paesi, lo sviluppo della domanda di servizi per l'infanzia negli ultimi decenni del secolo scorso ha visto contrapporre i nidi ai servizi domiciliari in qualità di servizi che potevano svolgere la funzione sociale di sostenere le famiglie nel conciliare il lavoro con la

cura dei bambini con un impegno minore della cosa pubblica nella loro regolamentazione, nell'indirizzo e nel sostegno finanziario.

Tuttavia, ovunque i servizi domiciliari hanno subito e subiscono continue e importanti trasformazioni organizzative e normative per stare al passo con le moderne concezioni educative e sociali relative alla prima infanzia: per regolamentare e controllare le prestazioni fornite ai bambini e alle famiglie, per sostenere la professionalizzazione delle operatrici coinvolte con interventi formativi e supervisioni e per combattere il loro isolamento organizzativo e psicologico creando reti territoriali tra operatrici e con gli altri servizi per l'infanzia.

Sempre più ci si orienta verso politiche globali e una visione comprensiva dei diversi servizi come declinazioni differenti di una risposta unitaria ai bisogni dei bambini e dei loro genitori. Nel panorama italiano, questi servizi hanno attirato negli ultimi anni l'attenzione di molti amministratori e dirigenti che, forse sopravvalutando la loro possibile incidenza sull'intero sistema 0-3 anni, intendono con essi rispondere a esigenze di una maggiore personalizzazione e flessibilità dei servizi per l'infanzia.

È ovvio che tali servizi, dato il numero di bambini a cui si rivolgono (da 3 a 5/6 bambini massimo) e in considerazione di requisiti strutturali e organizzativi minimi di sicurezza, sono facilmente attivabili. Sono servizi che stanno elaborando modelli educativi diversi dai nidi e dagli altri servizi precedentemente conosciuti. È una situazione educativa che prevede uno spazio a dimensione domestica e una organizzazione che risente di relazioni più intime con il bambino e più dirette con le famiglie (si è notato, soprattutto nel caso

dell'educatrice familiare, che svolge il suo lavoro presso una delle famiglie interessate, che ciò può favorire "intrusioni" nei rapporti con i bambini se non si sono, nel progetto, ben specificati i ruoli degli adulti presenti anche occasionalmente).

È bene sfatare alcuni luoghi comuni sui servizi domiciliari, che possono essere uditi anche in seminari e in dibattiti o in affermazioni di alcuni politici, e leggere queste esperienze sia negli aspetti innovativi sia in quelli problematici. Se ne riassumono di seguito i più significativi.

- Non sono il toccasana per il superamento delle liste di attesa nei Comuni grandi e mediograndi, dato l'esiguo numero di bambini che possono accogliere, comunque costituiscono una ulteriore possibilità che è venuta ad arricchire il ventaglio dell'offerta educativa 0-3 anni e oltre. In particolare, potrebbero rappresentare una soluzione educativa in quelle realtà, piccole o isolate, in cui non sia possibile per ragioni numeriche, geografiche o culturali procedere subito alla realizzazione di micronidi o di altri servizi integrativi. In molte di queste realtà, in cui sono stati sperimentati servizi domiciliari, essi si sono rapidamente trasformati in micronidi dove un gruppo molto ristretto di educatrici riesce a dare una risposta professionale alla domanda locale.
- Sono realtà molto problematiche dal punto di vista educativo in quanto, spesso, si consumano nella solitudine, nell'autoreferenzialità e tra le quattro pareti domestiche: occorre quindi molta prudenza prima di attivare un servizio di questo genere che vede coinvolto l'ente locale il quale, con l'istituto dell'autorizzazione e/o accreditamento, riconosce a questo servizio una "patente educativa" e si carica di una respon-

sabilità, almeno morale, nei confronti dei bambini e delle famiglie.

- Spesso sono esperienze che hanno una vita breve, dato che possono essere correlate all'età del figlio (come nel caso della *tagesmutter*) o si svolgono in contesti non pensati appositamente per l'accoglienza di un piccolo gruppo di bambini; questo determina una fragilità dell'esperienza stessa che non ha tempo di consolidarsi e che non permette la professionalizzazione delle operatrici, indipendentemente dalla buona volontà delle interessate.
- Dal punto di vista della gestione, sempre in rapporto all'orario di servizio garantito, i dati finora a disposizione mostrano che non sono meno costosi degli altri servizi integrativi e dei nidi tradizionali, stante il basso rapporto (1/3, 1/5-6) tra bambini e educatrice e la presenza richiesta, in alcuni momenti della giornata, di un'ulteriore educatrice o di personale semivolontario se si supera il numero di 3/4 bambini piccoli. Sono servizi, comunque, che vedono l'ente locale farsi carico di una quota di spesa se si vuole realmente mettere i genitori che lo desiderano nelle condizioni di usufruirne.
- Sono meno costosi solo nel caso si pensi di occupare manodopera non qualificata (senza titoli richiesti per gli altri servizi socio-educativi) o semivolontaria o baby-sitter che non danno le garanzie educative richieste e che forse attivano situazioni di cura e relazioni anche calde con il bambino ma che non sono in grado di dare risposta ai suoi bisogni di esplorazione, di godere di un ambiente stimolante e caratterizzato dai "cento linguaggi" come sosteneva Loris Malaguzzi.

Si debbono, quindi, prevedere alcune ga-

ranzie minimali senza le quali è difficile parlare di servizio educativo.

- Occorre un progetto che tenga conto degli aspetti organizzativi, pedagogici ed educativi e dia garanzie sia al bambino che alla sua famiglia: solo se c'è una intenzionalità, ben esplicitata, vi è la possibilità di riconoscerci un contesto educativo e per fare questo occorrono strumenti culturali e professionali. Non è sufficiente essere una "buona madre" per collaborare a educare i figli di altri. Facciamo nostra l'affermazione categorica di Gaston Mialaret: "Un'azione che non ha finalità può essere efficace ma non merita il nome di educazione". Il sapere professionale accumulato nell'esperienza dei nidi ha messo in luce, senza possibili ulteriori fraintendimenti, la delicatezza e l'importanza dell'azione educativa come si determina nella quotidianità del rapporto con un bambino piccolo in qualsiasi situazione.
- Questa esperienza deve essere inserita nel sistema territoriale più ampio dei servizi socio-educativi 0-3 anni per garantire rapporti, confronti, scambi con altri servizi del territorio che si interessano di infanzia, ma anche con altre realtà sociali, educative, culturali e ricreative locali. Più si è in relazione con l'esterno, più ricca risulterà l'offerta anche nelle situazioni domiciliari.
- È necessaria una supervisione pedagogica per verificare il procedere dell'esperienza e superare la solitudine professionale in cui possono essere relegate l'educatrice familiare e quella domiciliare. All'educatrice serve il confronto con altri professionisti per approfondire, leggere, trovare conferme, rivedere rapporti, prevedere cambiamenti e innovare la propria esperienza

in base all'evoluzione e ai cambiamenti dei bambini. Essi vanno certamente accompagnati con cura e amorevolezza ma soprattutto con una più estesa competenza educativa degli operatori, delle famiglie e del territorio.

### **La situazione attuale e prospettive**

La mancanza di una legge nazionale, nonostante i numerosi progetti di legge presentati al Parlamento dalla fine degli anni Ottanta da parte di gruppi di parlamentari di vari partiti e di gruppi di cittadini, di fatto ha dato il via e ha consolidato 21 sistemi diversi regionali o provinciali (si vedano le province autonome di Trento e Bolzano).

Solo nelle poche leggi regionali di ultima generazione, cioè quelle emanate alla fine degli anni Novanta e nei primi anni del secolo, e che riguardano solo cinque Regioni, troviamo norme che regolano tutto il sistema educativo integrato di servizi per la prima infanzia.

Altre Regioni hanno regolamentato i servizi integrativi al nido tramite atti, direttive che ne descrivono le caratteristiche strutturali e organizzative; altre Regioni, infine, non si sono ancora espresse. Tutto ciò ha favorito un proliferare di servizi, con denominazioni più o meno creative, che certamente non rendono trasparente il loro "tasso" educativo, non sono facilmente leggibili dalle famiglie interessate al servizio, non favoriscono un loro monitoraggio e rendono difficile ogni attività di confronto a livello locale e nazionale. La progettualità nei nidi d'infanzia si è occupata prima di tutto della qualità della vita dei suoi destinatari facendo dell'agio, prima ancora del disagio, un tratto distintivo delle politiche sociali ed educative,

allontanandosi dalla prospettiva assistenzialistica che, da sempre, la cultura sociale nel nostro Paese ha teso a evocare per i bambini piccoli, stante la scarsa conoscenza della psicologia del bambino e delle sue straordinarie potenzialità.

Il secondo "Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva" afferma: "Non si diventa grandi per caso o all'improvviso: si potrebbe dire che ciascun cittadino è adulto nella misura in cui gli è stato possibile essere bambino". L'infanzia negata è purtroppo una triste realtà non solo dei Paesi in via di sviluppo!

Alcune Regioni, inoltre, in assenza di una norma nazionale che prevede titoli di accesso alla professione di educatrice, hanno permesso di esercitare la professione educativa anche a persone in possesso solo della scolarità dell'obbligo. Non ultimo anche progetti finanziati dalla Comunità europea, che avevano come finalità di inserire o reinserire donne nel mondo del lavoro, hanno visto l'interesse per i servizi 0-3 anni muoversi in questa prospettiva non qualificata. In alcune di queste realtà, è stata attivata una formazione di base e continuativa di notevole consistenza, in altre la richiesta di formazione per l'accesso è semplicemente indegna e rivela una cultura assistenziale e non certo un progetto educativo e un'assunzione di responsabilità verso le nuove generazioni. Un agire simile non garantisce neppure quanto richiesto dalla legge n. 1044 del 1971 che prevedeva personale qualificato a garantire "l'assistenza sanitaria e psico-pedagogica del bambino".

È necessario riprendere in considerazione l'importanza dell'educazione infantile e vederla in tutto il suo percorso,

fornendo i servizi di educatrici con titoli che diano garanzia di progetti educativi e di creazione di contesti facilitanti lo sviluppo del bambino non solo dal punto di vista fisico.

Si tratta, inoltre, di respingere con forza una distinzione tra finalità “educativa”, in quanto l’intervento viene rivolto principalmente ai bambini, e finalità “sociale”, in quanto l’intervento dà una risposta importante ai bisogni delle famiglie. Con questa distinzione si crede di poter irresponsabilmente ignorare che fornire servizi per l’infanzia di buona qualità educativa ai bambini e alle loro famiglie è la giusta risposta sia al benessere attuale e futuro dei bambini sia a importanti problemi delle famiglie e della società tutta.

È importante mantenere alto il livello educativo nei servizi per l’infanzia, dato che si rivolgono a un’età estremamente importante per il futuro di ogni soggetto. In una intervista, Rita Levi Montalcini, in occasione del suo novantanovesimo genetliaco, ha affermato: “Ognuno di noi può diventare un santo o un bandito, ma ciò dipende dai nostri primi tre anni di vita [...]” e questo è “[...] il risultato del dialogo che si instaura tra i nostri geni e l’ambiente familiare e sociale nel quale cresciamo” (*La Repubblica*, 20 aprile 2008). L’ambiente familiare, i servizi educativi come il nido o quelli integrativi, compresi i domiciliari, e la più ampia comunità cittadina hanno sul bambino un’influenza determinante per le esperienze successive e sul suo modo futuro di affrontare e di sentire la vita.

### **Appello agli Amministratori**

Chiediamo alle autorità regionali e pro-

vinciali autonome di riconsiderare le politiche per l’infanzia all’interno del nuovo quadro definito sia dall’articolo 70 della legge finanziaria del 2002, sia dall’articolo 1, comma 1259 della legge finanziaria del 2007, sia dalle sentenze della Corte costituzionale n. 370 del 2003 e n. 320 del 2004 e sia dal disegno di legge in materia di federalismo fiscale n. 2105 che collocano questi servizi all’interno del percorso di educazione e istruzione.

### *Criteria condivisi di qualità educativa*

È importante prevedere e far continuare a convivere forme gestionali diverse e progetti pedagogici differenti per una risposta più puntuale per i singoli bisogni di famiglie e di bambini. Nello stesso tempo tutti i servizi 0-3 anni, per la delicatezza e l’importanza di questo momento formativo, debbono fare riferimento a valori fondamentali e criteri condivisi di qualità educativa.

Se non intervengono politiche socio-educative attente e responsabili verso le nuove generazioni, sia a livello nazionale sia locale, il rischio è di permettere, anche con le migliori intenzioni, l’espansione di servizi con caratteristiche meramente assistenziali ma non certo di servizi pensati e organizzati per soddisfare i diritti di educazione dei più piccoli e per garantire il rispetto dei diritti degli operatori e delle famiglie. Infatti, quale garanzia di qualità, possono dare servizi improvvisati, senza requisiti minimi strutturali e organizzativi, senza personale professionalmente qualificato, senza rispetto di garanzie sindacali, formative e di supervisione?

### *L’esperienza, garanzia per il futuro*

L’esperienza di quarant’anni dei nidi d’infanzia e la cultura che ne è derivata,

sono la garanzia maggiore per una attuazione non burocratica e non pasticciata di servizi e di nuove azioni positive da mettere in campo.

*Sostenere la qualità dei servizi domiciliari*

È importante che anche le educatrici dei servizi domiciliari possano godere di una formazione di base adeguata (con titoli di accesso, che non potranno essere inferiori al diploma acquisito alla fine degli studi di scuola secondaria di secondo grado in corsi attinenti l'educazione) e di una formazione continua durante l'esperienza educativa che le attrezzi e le qualifichi a lavorare nei servizi pub-

blici e privati per la prima infanzia, oggi in continua evoluzione.

*I bambini soggetti di diritti e patrimonio della comunità*

Una conoscenza maggiore delle possibilità, delle potenzialità, delle idee, della cultura dell'infanzia da parte delle educatrici porterà a cambiare le relazioni con i bambini e a estendere nelle famiglie e nella comunità l'assunzione di competenze educative, riconoscendo i bambini come soggetti di diritti non solo di cura o di tutela ma anche come il capitale e il patrimonio più prezioso della comunità.

Giugno 2009

# I SERVIZI DOMICILIARI PER LA PRIMA INFANZIA

UNA PROSPETTIVA SULLA SITUAZIONE EUROPEA:  
ESPERIENZE, PROBLEMI, SUGGERZIONI\*

*Francesca Ciabotti*

Pedagogista, Ancona

Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia, Regione Marche

## **Premessa: “Il giardino del vicino è sempre più verde”?**

In molti Paesi europei una percentuale significativa di bambini soprattutto piccoli, entro i tre anni, viene accudita da assistenti a domicilio in servizi identificati, nella cultura anglofona sull'infanzia, come *home-based*. A differenza dell'Italia, in Europa questa forma di cura preesisteva da tempo all'asilo nido e a tutti gli altri servizi per l'infanzia *centre-based*, come sistema informale e privato utilizzato dalle famiglie per l'accudimento dei bambini accanto al “sistema parentale”, che attribuisce alla famiglia di origine e ai suoi componenti la responsabilità della cura.

In Italia, dai primi anni del 2000, contemporaneamente alla nascita e al consolidarsi in alcune Regioni di alcune tipologie di servizio domiciliare per l'infanzia e alle difficoltà di espansione dell'asilo-nido sull'intero territorio nazionale, si è iniziato a far riferimento all'esperienza europea in questo campo, alla ricerca di uno o più modelli da “esportare”.

Il nodo che abbiamo di fronte, in una situazione di particolare attenzione e richiamo all'Europa, è quello di cercare di evitare di cadere nella trappola, tipica del

nostro Paese, per cui “il giardino del vicino è sempre più verde”.

Il rapporto con la realtà estera è stato ed è, sicuramente, molto importante per l'innovazione e la qualificazione dei Servizi educativi 0-6 anni italiani, a patto che l'esperienza straniera non venga esportata come novità assoluta o ricetta per rapide soluzioni di fronte ai problemi interni di sviluppo delle politiche per l'infanzia, ma letta criticamente e ripensata, trovando al suo interno *stimoli, idee e percorsi* da adattare non solo alle criticità, ma anche alla storia trentennale e alle conquiste dei nostri servizi educativi.

## *I dati europei: la documentazione di riferimento*

Per confrontarsi con la situazione europea nel campo dei servizi domiciliari per l'infanzia, il primo passo è l'esplicitazione delle *fonti* da cui sono stati tratti i dati per l'approfondimento.

---

\* Il presente contributo è una rielaborazione della relazione-intervento tenuta da chi scrive presso il Seminario Nazionale *Nuove forme di educazione e cura per la prima infanzia in contesto domiciliare* svoltosi a Jesi il 23 ottobre 2009.

Esiste una notevole letteratura su questi servizi *home-based* ma, senza dubbio, hanno ricevuto meno attenzione da parte dei ricercatori e dei politici rispetto a quelli *centre-based*.

Sono suggestive, in merito, le parole di un ricercatore americano (Cochran, 1995) all'interno di un saggio sulla cura dell'infanzia europea in una prospettiva globale: "Nessuno mi dice nulla sui Servizi Domiciliari Familiari finchè io non chiedo di questi servizi in maniera specifica e anche allora la descrizione e le spiegazioni sono spesso offerte con una sorta di imbarazzo" (cfr. rappresentanti di politici locali e nazionali).

Quali possono essere i motivi di questa più scarsa attenzione rispetto agli altri servizi?

- a. I servizi domiciliari per l'infanzia vengono visti come non differenti dall'accudimento offerto da parenti e amici e vengono quindi assimilati alla sfera privata delle scelte di cura individuali e parentali.
- b. I servizi domiciliari per l'infanzia sono per lo più considerati scetticamente dalla comunità scientifica che si occupa di prima infanzia, perchè considerati non professionali.
- c. La minore attenzione da parte dei ricercatori è inoltre attribuibile alla loro "invisibilità" (in Europa il "mercato sommerso" di questo servizio è notevole) e alla difficoltà di condurre ricerche in un setting privato come quello della casa.

Per delineare un quadro prospettico sulla situazione europea dei servizi di educazione e cura per l'infanzia in contesto domiciliare si è fatto riferimento a due tipologie di documentazione:

1. alcuni rapporti sui servizi per l'infanzia e sul lavoro di cura in Europa che trattano dei servizi domiciliari per l'in-

fanzia all'interno di analisi dei diversi regimi di *welfare* dell'Unione Europea (ricerche di area socio-economica);

2. una documentazione più specifica e qualitativa di area socio-pedagogica (dall'indagine di riferimento dell'European Commission Network on Childcare di Malene Karlsson *FDC in Europa: un rapporto per la Comunità Europea sull'infanzia* a saggi e ricerche che provengono dal gruppo di lavoro *International Family Day Organization* (IFDCO))<sup>1</sup>.

#### *Percorso: punti di attenzione*

Sulla base delle sollecitazioni e informazioni che provengono dall'analisi della

---

<sup>1</sup> L'idea della IFDCO nasce dopo un incontro, tenutosi ad Amsterdam nel 1985, fra sei persone appartenenti a cinque Paesi europei, convinte della necessità di creare un'organizzazione di "network" finalizzata alla condivisione di "buone pratiche" relative ai servizi domiciliari per l'infanzia. L'anno successivo (1986) viene fondata a Londra l'IFDCO, che porta avanti le seguenti finalità:

- supporto, ispirazione, scambio di esperienze, condivisione per sostenere i servizi domiciliari per l'infanzia;
- organizzazione di conferenze internazionali in diversi Paesi (l'ultima si è tenuta nel luglio 2009 in Irlanda e verteva sul tema della "qualità" alla University College di Cork);
- organizzazione di gruppi di lavoro, seminari, tour di studio per gli interessati a qualsiasi livello.

A questa organizzazione è legata una rete di collegamento tra vari membri selezionati per ogni Paese aderente; tra questi: Peter Moss (UK), Malene Karlsson (Svezia), Liane Mazère (Francia), Sue Owen e Ann Monej (UK). L'IFDCO mantiene inoltre contatti anche extraeuropei (Israele, Canada, Nuova Zelanda, USA, Australia, Kenia). Per ulteriori informazioni si consulti il sito [www.ifdco.com](http://www.ifdco.com).



documentazione europea citata, la relazione affronterà e approfondirà nel suo percorso i seguenti punti di attenzione:

- l'identità dei servizi domiciliari per l'infanzia in Europa (storia, definizioni, caratteristiche);
- la diffusione dei servizi domiciliari per l'infanzia in Europa (lettura di alcuni dati);
- modelli gestionali e normative (focalizzazione su quattro paesi "chiave": Austria, Regno Unito, Francia, Svezia);
- lo stato professionale dell'assistente-operatrice dei servizi domiciliari per l'infanzia (il "dilemma della professionalità");
- esiste una pedagogia dei servizi domiciliari per l'infanzia?
- dove vanno i servizi domiciliari in Europa? Quale possibile futuro?

### **L'identità dei servizi domiciliari per l'infanzia europei**

#### *Origini e storia*

La condizione di cura dei bambini piccoli in casa, da parte di persone che non fanno parte del nucleo parentale, ha una lunga storia. Le origini si ritrovano nella figura della balia o nutrice e nella sua evoluzione.

In Francia, già nel XIV secolo, le *nourrices* venivano reclutate dalla campagna per allattare i bambini di città delle classi agiate e a Parigi si sviluppò una vera e propria industria di nutrici, reclutate da una sorta di "agenzia di collocamento". Già nel 1350 vi fu una prima regolamentazione, con fissazione di un salario, per cercare di contrastare le condizioni di grave povertà e disagio di molte balie, i cui bambini, lasciati nelle campagne, spesso morivano.

A partire dal 1800 un ulteriore sviluppo di questo tipo di forma di cura è legato al processo di industrializzazione. L'emigrazione dalla campagna in città di molte donne con bambini, l'inizio dell'occupazione femminile e la difficoltà crescente di custodia dei figli da parte di altri membri della famiglia, condussero alla necessità di affido giornaliero dei più piccoli ad altre donne che non appartenevano al nucleo familiare, anche in strati di popolazione non abbienti.

Dagli inizi del Novecento inizia il legame "altalenante" tra bisogno di manodopera femminile nel mercato del lavoro nazionale e aumento o diminuzione dell'offerta e domanda di cura di bambini in casa da parte di una donna con funzione di "sostituto materno", non facente parte del nucleo parentale. Ad esempio, nel Regno Unito e in Belgio, intorno al 1919, subito dopo la Prima Guerra Mondiale, quando molte donne erano reclutate al lavoro per ricostruire il Paese, assistiamo a un grande incremento di questa scelta di cura per i bambini; finito il bisogno pressante di manodopera femminile, le donne venivano rimandate a casa e il bisogno di un servizio domiciliare per l'infanzia diminuiva di conseguenza.

In Svezia, Lussemburgo e Francia questa tipologia di servizio si è consolidata e si è affermata sviluppandosi anche dall'istituzione dell'*affido familiare diurno*, creato per evitare che i bambini di famiglie disagiate e problematiche venissero del tutto separati dalle loro madri.

#### *Definizione*

Attualmente, in molti Paesi europei un gran numero di bambini viene accudito a domicilio da "donne-assistenti", mentre i genitori lavorano o studiano.

Ci si rivolge a loro in particolare per i

bambini sotto i 3 anni, nonostante i servizi tradizionali (come i nidi d'infanzia) giochino un ruolo importante.

Quando i più piccoli non sono ancora iscritti alla scuola d'infanzia e non frequentano per vari motivi un asilo nido, il servizio domiciliare per l'infanzia costituisce in Europa la principale forma di cura utilizzata dalle famiglie.

È un servizio che fa parte della tipologia dei servizi di cura e assistenza alla prima infanzia *individuali*, come i familiari, i vicini o gli amici e l'affidamento a persone che si prendono cura dei bambini andando a casa loro (“nannies”, “baby-sitter”, “ragazze alla pari”).

Nel servizio domiciliare, una persona si prende cura di più bambini di altre persone a casa propria, spesso insieme ai propri figli, in cambio di un pagamento.

Altre esperienze di alcuni Paesi (Finlandia, Svezia, Danimarca) hanno ampliato la definizione di servizio domiciliare per l'infanzia, comprendendo anche altre situazioni:

- due assistenti possono lavorare insieme a casa di una di loro;
- l'assistente può organizzare il servizio nella casa di uno dei bambini;
- l'assistente può utilizzare altri spazi in affitto, al posto della sua casa, ma con le stesse caratteristiche di un'abitazione.

#### *Termini usati per la denominazione del servizio*

I termini per denominare il servizio domiciliare per l'infanzia nei singoli Paesi europei sono diversi. Nell'uso quotidiano ricorre soprattutto il nome traducibile in “madre di giorno”, accanto al quale esistono altri termini ufficiali (si veda la tabella alle pp. 18-21: “assistente diurno”, “genitore ospitante”, “assistente materna”...) che denotano la volontà di non

sottolineare ulteriormente il concetto di sostituzione materna, ma l'aiuto dato alla madre.

In Gran Bretagna è usato il nome *child-minder* che, tradotto, significa letteralmente “guardiano/a di bambini”.

Il termine “comprensivo”, utilizzato attualmente a livello europeo ed extraeuropeo dalla comunità scientifica per indicare questa tipologia di servizio, è *Family Day Care* (FDC), traducibile in “cura familiare durante il giorno”.

Anche in questa occasione, per indicare il servizio domiciliare per l'infanzia europeo, useremo, da questo punto in poi, la sigla FDC.

Per chi si occupa e gestisce il servizio viene utilizzato il termine “assistente”, “custode”, “addetto alla cura”, in inglese *career o caregiver*; emerge con difficoltà il termine *educator* (presente solo nel FDC della Nuova Zelanda e in Italia nella normativa di alcune Regioni) e si rimane legati al concetto della “cura” più che a quello di educazione alla prima infanzia.

In Italia, analizzando le varie leggi regionali sui servizi per l'infanzia che prevedono e disciplinano il nostro poco diffuso FDC, ritroviamo molte denominazioni diverse sia per il servizio sia per l'operatore (ad esempio: “nido in famiglia”, “tata familiare”, “servizi domiciliari”, “nido famiglia”, “servizio di assistenza domiciliare all'infanzia”, “servizio *tegesmutter*”, “piccolo gruppo educativo”, “educatore familiare”, “educatore domiciliare”, “mamma accogliente”, “collaboratore educativo”...)².

#### *Caratteristiche del FDC in Europa*

Il FDC in Europa si presenta in forme or-

---

² Si veda Ciabotti, 2009.

ganizzative diverse, ma il lavoro di base è fondamentalmente lo stesso. A svolgerlo sono donne che provengono da tutti i ceti sociali (la scolarità superiore è meno rappresentata), la maggior parte ha figli a carico e vede in questo lavoro, svolto *a casa propria*, la possibilità di avere un reddito senza dover lasciare i figli ad altre persone; sono in genere più grandi d'età delle madri dei cui bambini si occupano. In molti Paesi esistono dei regolamenti nazionali (o locali/regionali) che:

- fissano il numero di bambini autorizzati per ogni assistente (dai 3/4 bambini entro i 3 anni, fino a 6/9 fino a 7 anni, con una percentuale limitata fino a 3 anni);
- definiscono lo status professionale;
- danno indicazioni per garantire l'idoneità sanitaria degli ambienti;
- controllano l'idoneità sociale dell'assistente (anche con ispezioni);
- a volte erogano contributi ai genitori, sgravi fiscali e finanziamenti pubblici al servizio nazionale autorizzato di FDC.

Alcuni Paesi non hanno nè leggi, nè regolamentazioni.

In questa cornice, ad oggi, esistono tre tipologie di FDC (stesso servizio, ma diverso regime); in alcuni Paesi può prevalere uno o essere contemporaneamente presenti due o tutti e tre:

1. *fdc privatistico*, "sommerso", non autorizzato che sfugge a qualsiasi controllo (è presente in quasi tutti i paesi europei);
2. *fdc indipendente, privatistico, autorizzato* in base al regolamento locale-nazionale (Germania, Irlanda, Lussemburgo, UK);
3. *fdc autorizzato, organizzato* (in base a uno schema di riferimento) che si basa su una struttura di supporto of-

ferta da un'istituzione pubblica (autorità locale) oppure da un'organizzazione privata, istituzione, agenzia o associazione (Austria, Francia, Belgio, Portogallo, Olanda e Paesi nordici).

### **La diffusione del FDC in Europa: alcuni dati**

In Europa il FDC è molto rilevante. Si calcola che oltre un quarto dei bambini 0-3 anni dei Paesi dell'Unione Europea dei 15 (prima dell'allargamento), che ricevono una qualche forma di accudimento extra-familiare, siano accuditi nei servizi di FDC.

In Francia, Danimarca, Belgio, Irlanda, UK, Germania, Austria, Norvegia, Lussemburgo, Portogallo, il FDC è il servizio istituzionalizzato più frequentemente usato, mentre è meno significativo, dal punto di vista quantitativo, in Italia, Grecia e Spagna.

Dati aggiornati al 2000 (fonte: rete della commissione europea per l'infanzia), che indicano la percentuale di bambini, sul totale assistito, che ricevono cura extra-familiare in servizi di FDC "indipendente" o "organizzato", forniscono queste significative percentuali:

Francia 60%;  
 Austria 40%;  
 Danimarca 40%;  
 UK 35%;  
 Finlandia 26%;  
 Belgio 21%;  
 Portogallo 10%;  
 Svezia 7%;  
 Germania 5%;  
 Olanda 4%.

Per l'Irlanda non esistono dati, ma è la forma più diffusa di cura per la prima infanzia; per il Lussemburgo mancano i

**Scheda sintetica comparativa tra stati europei (Austria, Germania, Regno Unito, Francia,**  
*Family day care* = Servizi educativi e di cura per un piccolo gruppo di bambini All'interno di  
*Fonte: Karlsson M., Family Day Care in Europe: A Report for the EC Childcare Network, Bruss*

<b>FDC</b>	<b>AUSTRIA</b>	<b>GERMANIA</b>
<b>Nome</b>	<i>Tagesmutter</i> (madre di giorno)	<i>Tagespflegerperson</i> (assistente diurna)
<b>Caratteristiche organizzative</b>	L'operatrice può accogliere bambini di tutte le età (soprattutto entro i 3 anni) a casa propria; non si possono superare 4 bambini.	L'operatrice accoglie bambini fino a 6 anni (a volte anche oltre) a casa propria; il servizio è raccomandato per bambini al di sotto dei 3 anni; non si possono superare i 3 bambini (esclusi i propri).
<b>Gestione</b>	Il Ministero Affari sociali individua alcune associazioni private per gestire modello e organizzazione del servizio (dal 1979). Le operatrici scelgono e si associano a una di queste organizzazioni che garantisce acquisizione titolo professionale e assistenza.	In maggioranza il servizio è privato, gestito da operatrici autonome che lavorano in maniera totalmente indipendente o collegate a organizzazioni private; solo una piccola parte collabora con il Deutsches Jugendinstitut con sovvenzioni statali.
<b>Regoalamenti</b>	I Servizi di FDC legati alle organizzazioni individuate e finanziate da Governo centrale devono ottenere autorizzazione al funzionamento da parte di autorità locali (all'interno delle <i>Länder</i> ).	Non è obbligatoria l'autorizzazione; le autorità locali dovrebbero controllare l'organizzazione dei FDC.

## Svezia)

un domicilio privato

els, European Commission, 1995. *Materiale*: IFDCO.

FRANCIA	REGNO UNITO	SVEZIA*
<p><i>Assistante maternelle</i> (assistente materna)</p> <p>L'operatrice può accogliere bambini entro i 6 anni a casa propria. (soprattutto entro i 3anni); non si possono superare i 3 bambini (inclusi i propri).</p>	<p><i>Childminder</i> (lett: guardiano di bambini)</p> <p>L'operatrice può accogliere in ogni momento del giorno e della notte bambini entro i 5 anni a casa propria.. non si possono superare i 3 bambini sotto i 5 anni o i 6 bambini tra 5 e 7 anni (compresi i propri).</p>	<p><i>Familjedaghen</i> (family-day home)</p> <p>L'operatrice può accogliere un numero di bambini che varia da 4 a 9 (60% entro 3 anni); a casa propria e con un limite di 4 bambini a <i>full-time</i>; a volte due o più educatori lavorano in appartamenti offerti da amministrazioni locali; le amministrazioni a volte offrono luoghi di ritrovo e incontro.</p>
<p>Ruolo organizzativo, finanziario, di regolamentazione e controllo del pubblico attraverso autorità locali (<i>municipalité</i>), dipartimenti e organizzazioni pubblico-private che lavorano su progetti di organizzazione e sostegno delle <i>a.m.</i> su tutto il territorio nazionale(esistono 1000 reti di RAM, reti di assistenza materna create nel 1988 dalla CNAF per fornire supporto e garanzia di qualità del servizio alle famiglie); forte ruolo e presenza all'interno del Servizio , anche cooome co-organizzatore e gestore dell'associazionismo familiare.</p>	<p>Servizio che si sviluppa (come tradizione anglosassone nei servizi infanzia) nel privato, soprattutto attraverso l'NCMA (National Childminder Association), associazione privata, ente organizzatore della categoria professionale delle <i>childminders</i>.</p>	<p>Servizio statale (86% del servizio è pubblico, 14% tra libera professione e organizzazioni private), educatori assunti in maggioranza dallo Stato.</p>
<p>Lo Stato richiede alla <i>a.m.</i> obbligatoriamente una autorizzazione (<i>a.m. agrèè</i>) prima di esercitare la professione (da una legge del 2000 esiste in Francia uno statuto delle <i>a.m.</i>, 120 ore di formazione obbligatoria e un Sindacato di categoria: SPAMAF); le autorità locali hanno, attraverso loro organismi di coordinamento, ruolo di organizzazione e controllo delle condizioni che la <i>a.m.</i> garantisce su salute, sicurezza e sviluppo del bambino; vale 5 anni , ma può essere revocata.</p>	<p>L'OFSTED (ufficio governativo per gli standard in Educazione) registra e ispeziona, attraverso ispettori le <i>c.</i> in base a standard decisi in EYFS (Early foundation Stage) e dà accreditamento; le autorità locali hanno un registro di <i>c.</i> di area; le <i>c.</i> accreditate devono garantire (solo ai bambini 3-5 anni che non utilizzano; servizi PI centre-based) un numero di ore di curriculum educativo deciso da EYFS.</p>	<p>Sulla base di <i>Linee Guida Nazionali</i> (del National Board of Health and Welfare) le autorità locali applicano e controllano requisiti di qualità e sicurezza e sono re sponsabili per i modelli di FDC del loro territorio di competenza; esiste un sindacato di categoria pubblico.</p>

<b>Operatore</b>	In maggioranza lavoratrici assunte dalle organizzazioni private che gestiscono FD riconosciute dallo Stato o lavoratrici autonome affiliate ad una delle organizzazioni.	In maggior parte lavoratrici autonome che lavorano da sole o collegate a reti informali di FDC.
<b>Titoli di studio</b>	Nessun titolo di studio formale di base; le associazioni definiscono il profilo professionale unitario, considerato standard a livello centrale e organizzano corsi formativi.	Non richiesto titolo di studio formale di base
<b>Formazione iniziale e in servizio (supervisione)</b>	Formazione gestita da Organizzazione riconosciute dallo Stato che gestiscono FDC (da 70 a 120 ore fino a 3/8 mesi); corsi di base per ottenere titolo e autorizzazione; gestiscono anche Supervisione e assistenza continua in Servizio.	Non è richiesta formazione iniziale; a livello locale , organizzazioni di FDC offrono corsi di formazione con staff ed equipe propri.
<b>Relazioni con il sistema Servizi Prima Infanzia (poch dati a disposizione)</b>		
<b>Riferimenti con progetti di Servizi domiciliari in via di sviluppo in Italia</b>	Servizio <i>Tagesmutter</i> delle Province autonome di Bolzano e di Trento.	

<p>Tre tipologie:  - operatrice qualificata assunta direttamente da autorità locale;  - operatrice qualificata assunta direttamente dai genitori  - operatrice qualificata assunta da organizzazione pubblico-private.</p>	<p>In maggioranza lavoratrici autonome, in regime di libero mercato.</p>	<p>Operatrici assunte dallo Stato.</p>
<p>Non è richiesto un titolo di studio formale di base, ma obbligo a formazione prima di poter intraprendere professione riconosciuta.</p>	<p>Non è richiesto titolo di studio formale di base, viene richiesto legalmente solo un corso introduttivo (12 ore) e Pronto Soccorso; è riconosciuto da autorità centrale un diploma di base (<i>home-based childcare</i>) organizzato da college locale e NCMA e altre associazioni private.</p>	<p>L'NBHW raccomanda lo stesso curriculum di studi richiesto per le educatrici di nido.</p>
<p>È richiesto obbligatoriamente un corso base per accedere alla professione (portato dal 2000 da 60 ore a 120 ore) con tirocinio; esistono a livello territoriale, coordinate da autorità locali, strutture di rete e Coordinamento e assistenza con diverse figure professionali specialistiche all'interno.</p>	<p>NCMA organizza corsi di qualificazione, tirocinio e sostegno in Servizio: sostiene reti e gruppi di c. di uno stesso territorio.</p>	<p>La formazione e supervisione è responsabilità e obbligo delle autorità locali; il 71% delle operatrici di FDC hanno almeno un anno di formazione specifica e 30 ore di aggiornamento durante l'anno; grande importanza e sostegno alla rete degli operatori: le operatrici fanno parte di gruppi che si incontrano regolarmente (almeno una volta a settimana) e dove si risolvono anche problemi (malattie, sostituzioni, conflitti ecc.).</p>
<p>Informazione e collegamento tra i numerosi e diversi servizi di assistenza e cura, sia individuali che collettivi, che il sistema educativo francese offre ai genitori.</p>	<p>Quando il bambino ha, per età, diritto alla <i>pre-school</i> (3-5 anni), l'EYFS informa perché ogni bambino possa esercitare il proprio diritto all'educazione.</p>	<p>Servizi individuali e collettivi fanno parte della stessa Rete pubblica; spesso le operatrici di FDC sono collegate ai servizi <i>centre-based</i> e cooperano con il centro più vicino.</p>
	<p>Alcuni riferimenti con i progetti della città di Torino e del Comune di Firenze.</p>	

\* Finlandia e Danimarca hanno un sistema di FDC simile alla Svezia

dati; per Grecia, Spagna e Italia il servizio risulta quantitativamente poco rilevante.

Il FDC è più diffuso nelle zone provinciali e rurali dei Paesi europei piuttosto che nelle città. Cause possibili possono essere: presenza e offerta di altri servizi *centre-based*, costi alti per affitti e difficoltà di reperimento e utilizzo di spazi ampi nelle case, tali da permettere l'organizzazione del servizio a domicilio.

Il FDC si “muove” in maniera differente nei diversi Paesi europei: è stabile in alcuni (Francia, Belgio, Austria), sta crescendo in altri, in particolare nell'Europa centrale e nella Germania unificata, come risposta allo smantellamento dei centri per bambini 0-3 anni che rappresentavano la spina dorsale dei servizi della Germania Est prima della caduta del Muro.

L'utilizzo di questo servizio è in aumento anche in alcuni paesi extra-europei come l'Australia e la Nuova Zelanda.

Il FDC è invece in decrescita nel Regno Unito e in Svezia.

Nel Regno Unito si assiste a un calo di registrazioni delle *childminder* molto rilevante. Il servizio anglosassone di FDC (di tipo indipendente, privatistico e autorizzato) ha reagito paradossalmente con un calo di registrazioni all'introduzione di maggiori controlli e regolamentazioni, accompagnati anche da alcune agevolazioni economiche per le *childminder*.

Lo storico “libero mercato privato” dei servizi per la prima infanzia di tradizione britannica sembra mal sopportare l'inasprimento delle regolamentazioni; gli stipendi delle *childminder* rimasti molto bassi e un relativo aumento degli asili nido privati contribuiscono alla diminuzione di offerta del servizio domiciliare per l'infanzia autorizzato.

Altra situazione, invece, troviamo in Svezia. Come per la Finlandia e la Da-

nimarca, anche in questo paese del Nord Europa il FDC nazionale, di tipo autorizzato e organizzato è parte del sistema pubblico per l'infanzia. Ma dal 42% del 1977 il FDC svedese è sceso al 10% nel 1999 e si attesta al 7% nel 2000.

Malene Karlsson dell'IFDCO attribuisce questo calo alla responsabilità delle autorità locali che organizzano il FDC: non c'è interesse a regolare, sviluppare e sostenere un mercato privato nel sistema pubblico.

Il FDC in Svezia è stato considerato un contesto transitorio, il cui sviluppo temporaneo era inversamente proporzionale allo sviluppo di un numero di servizi per l'infanzia *centre-based* sufficienti a rispondere alla domanda dell'utenza.

### **Modelli gestionali e normative.**

#### **Focalizzazione su quattro paesi “chiave”: Austria, Regno Unito, Francia, Svezia**

Un'analisi più ampia di alcune realtà specifiche è necessaria per comprendere meglio e valutare, tenendo presente la nostra storia e le caratteristiche di sviluppo dei servizi per l'infanzia in Italia, i modelli prevalenti di FDC in Europa.

L'attenzione deve essere in particolare rivolta a cogliere la relazione tra tipologia, contesto nazionale e sviluppo dell'intero sistema dell'offerta di servizi per la infanzia, condizionato dalle scelte politiche di welfare dei singoli Paesi.

#### *Austria*

L'Austria ha una forte tradizione di *kindergartens* pubblici, organizzati nelle 9 regioni autonome (*Länder*) e ha un'ottima offerta per i bambini a partire dai 3 anni, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.



All'interno dei Lander si sono sviluppati asili nido pubblici che però sono risultati insufficienti a partire dagli anni Settanta in poi, in seguito al forte incremento del lavoro femminile.

In quegli anni, a seguito di questa carenza di offerta di servizi *centre-based*, alcune organizzazioni indipendenti private (supportate inizialmente dalla Chiesa cattolica e da alcuni partiti politici) hanno organizzato i primi servizi di FDC austriaco. (servizio *tagesmutter*).

Nel 1979 il Ministero degli Affari Sociali ha stabilito di erogare fondi statali a tre organizzazioni private, dando loro mandato per lo sviluppo di un modello organizzato di FDC.

Negli anni Novanta la politica di finanziamento pubblico al FDC si allarga (dando copertura finanziaria anche per metà del salario delle *tagesmutter* nei primi tre anni di lavoro autorizzato) ad altre organizzazioni che gestiscono da tempo il servizio domiciliare.

Il FDC austriaco è diffuso soprattutto nelle zone rurali; Vienna preferisce i servizi tradizionali *centre-based*, che nella capitale sono più diffusi rispetto alle zone periferiche della Repubblica Federale.

Dal 1990 il FDC austriaco, per accedere ai finanziamenti, deve ottenere autorizzazione al funzionamento da parte delle autorità locali del Lander di appartenenza e ogni Lander ha un proprio regolamento e propri requisiti.

Il modello del servizio è dunque gestito a livello centrale con finanziamento pubblico (attraverso uffici addetti ai servizi per l'infanzia locali nei nove Lander) erogato ad associazioni private che adottano uno schema organizzativo caratterizzato dalla presenza di uno staff specialistico (di solito 4 operatori per 20 *tagesmutter*) che visita, supporta e organizza le singo-

le *tagesmutter* in gruppi di supervisione, garantisce l'acquisizione del titolo professionale attraverso la formazione (da 70-40 ore fino a 3/6 mesi) e cura i rapporti con l'utenza (in particolare il contratto tra famiglie e *tagesmutter*).

Le *tagesmutter* del FDC austriaco autorizzato possono essere:

- assunte dalle associazioni;
- indipendenti affiliate a una delle associazioni;
- indipendenti autorizzate dalle autorità locali.

La *tagesmutter* può accogliere a casa propria bambini di tutte le età (soprattutto viene utilizzato per bambini entro i 3 anni) ma non si possono superare i 4 bambini in base a un accordo tra le associazioni private che gestiscono il servizio.

Il FDC austriaco offre ampia flessibilità di orario alle famiglie, che viene deciso contrattualmente con l'utenza.

Esistono diversità contrattuali e in ambito di garanzia sociale e sindacale (ferie, malattie ecc.) tra le assunte e indipendenti affiliate e le solo autorizzate.

In Italia, questo modello di FDC è stato studiato e organizzato in modo molto simile dalla Provincia di Bolzano (Servizio di assistenza domiciliare all'infanzia, *Tagesmutter*, dal 1996) e dalla Provincia di Trento (Nido familiare, servizio *tagesmutter*, dal 2002)

Il servizio *Tagesmutter* rappresenta, inoltre, nel nostro Paese la tipologia a cui il Ministero del Welfare e delle Pari Opportunità sembrano guardare oggi con maggiore interesse.

#### *Regno Unito*

I servizi per la prima infanzia del Regno Unito hanno conosciuto un consistente e mirato sviluppo solo molto di recente (in

particolare dal 1997, anno di inizio del governo Blair).

Storicamente, la questione della cura e dell'istruzione dei bambini in età pre-scolare è stata considerata dai governi britannici un problema privato delle famiglie e non una responsabilità pubblica, tranne che per le situazioni di disagio e povertà.

I genitori hanno sempre dovuto trovare in modo autonomo una soluzione per i loro figli prima dell'inizio della *primary-school*, a 5 anni.

All'interno di un quadro di limitato sviluppo del sistema pubblico dei servizi (con sovvenzionamenti altalenanti dal 1945 in poi), il vuoto dello Stato è stato colmato dal mercato privato dei servizi, offerto da diversi soggetti privati.

- *asili nido privati* per bambini sotto i 5 anni, gestiti da Local Authority Social Services, associazioni di volontariato, aziende private, gruppi della comunità. Gli asili nido si sono triplicati dal 1990 al 2001, ma ancora c'è bassa copertura e tempi lunghi di realizzazione.
- *family centres* che possono essere utilizzati da genitori e bambini anche sotto i 5 anni (una sorta di ludoteche), con un'offerta limitata, soprattutto per i bambini a rischio indicati dai servizi sociali.
- *Pre-school/play-group*, fino a 5 anni, con orario limitato, generalmente basati su una struttura organizzativo-gestionale di aiuto (aiuto di gruppi di genitori con una o due persone stipendiate), che offrono ai bambini diverse attività ludiche ed educative.

È in questo contesto che, nel tempo, si è sviluppato nel Regno Unito il servizio *childminders*.

La *childminders* è registrata e riconosciuta dal governo centrale dal 1948 ed è la

forma più diffusa di sostegno e assistenza all'infanzia.

Il mercato sommerso e non autorizzato, che sfugge a qualsiasi controllo, è molto diffuso: questa tipologia di servizio domiciliare copre infatti un quarto dell'assistenza non fornita dai genitori, ma solo il 9% delle famiglie utilizza *childminders* registrate e autorizzate.

Il FDC del Regno Unito ha sviluppato un modello indipendente e privatistico.

Le *childminders* lavorano in proprio, a tempo pieno o parziale, sulla base di un contratto scritto con i genitori.

Sia che siano registrate sia che siano appartenenti al "mercato sommerso", hanno stipendi bassi rispetto ad altre professionalità legate all'educazione e alla cura dell'infanzia. Possono accudire bambini minori di 5 anni in ogni momento del giorno e della notte e bambini in età scolare fuori dell'orario scolastico; il numero autorizzato di bambini per ogni *childminder* è di 6 bambini fino agli 8 anni, di cui non più di 3 sotto i 5 anni, compresi i propri figli.

Per quanto riguarda le normative vigenti, le autorità locali devono tenere un registro di tutte le *childminders* della loro area che prestano servizio per più di due ore a bambini minori di 8 anni a pagamento.

Il FDC del Regno Unito è regolato dal governo centrale attraverso l'OFSTED (ufficio governativo per gli standard in educazione) che registra e ispeziona le *childminders*, in base a standard minimi decisi dall'*Early Foundation Stage* governativo, e che concede l'accreditamento.

La formazione minima richiesta per accedere alla registrazione è solo di dodici ore, con in aggiunta un corso di Pronto Soccorso.

Attualmente le *childminders* accreditate, in caso accudiscano bambini dai 3

ai 5 anni che non utilizzano altri servizi (*pre-school*) e garantiscano un numero di ore di curriculum educativo (basato su sei aree di sviluppo e apprendimento deciso dall'*Early Years Stage*), ricevono una sovvenzione pubblica.

Questa politica è lo sviluppo della *National Childcare Strategy* che, dal 1994, si è proposta di rompere la storica distinzione tra assistenza e istruzione e di garantire un'istruzione pre-scolare a tutti i bambini britannici di 4 anni; per estendere questa possibilità anche ai bambini di 3 anni, il governo laburista ha aumentato la sovvenzione anche al settore indipendente delle *childminders* e dei *play-groups*.

Abbiamo già accennato come, in ogni caso, questa politica non abbia incrementato nel Regno Unito la registrazione delle *childminders*; anzi si è assistito a un calo delle autorizzazioni e a una riduzione minima del "sommerso", che rimane il mercato di servizi più utilizzato dalle famiglie britanniche.

Nella realtà di sviluppo privato delle *childminders*, libere professioniste e indipendenti, ha una grande importanza storica in Inghilterra l'associazione di categoria *National Childminder Association* (NCMA).

La NCMA, istituita nel 1997 in qualità di ente organizzatore (lavora anche in collaborazione con le autorità locali) delle *childminders* come categoria professionale, rappresenta i loro interessi e presta numerosi servizi:

- organizzazione di network, gruppi, reti di *childminders* di uno stesso territorio con un coordinatore (spesso assunto dall'autorità locale);
- lavoro sulla qualità del servizio in relazione a standard superiori a quelli stabiliti dall'OFSTED, cercando di dare

un "senso di dignità professionale alle *childminder*";

- organizzazione e offerta di formazione attraverso corsi con standard superiori a quelli richiesti dal governo centrale, che rilasciano un diploma di base (livello 3) che permette alla *childminder* di poter lavorare anche in altri settori della *care education* del Regno Unito.

### Francia

La Francia è una realtà interessante a cui guardare perchè offre alle famiglie con bambini piccoli la possibilità di scelta tra diverse tipologie di servizi di educazione e cura, a prezzi abbastanza accessibili.

È importante collocare il FDC francese (*assistante maternelle*) all'interno delle caratteristiche di sistema dei servizi per l'infanzia nazionale, tratteggiandone brevemente la storia e lo sviluppo.

In Francia lo Stato ha perso il suo ruolo di regolatore del sistema dei servizi per la prima infanzia, ma rimane promotore di leggi, la cui attuazione, però, è di competenza delle amministrazioni locali.

Le famiglie ricevono contributi per la crescita dei figli, permettendo di fatto la libera scelta dei servizi di cui usufruire, sussidi durante il congedo parentale e vantaggi fiscali per le spese sostenute nei servizi utilizzati.

Data la molteplicità di attori con diverse competenze gestionali, coinvolti a vari livelli, sono stati creati diversi sistemi di coordinamento.

A livello locale esistono i coordinatori per la prima infanzia, che sono professionisti assunti dai comuni per agevolare il coordinamento tra i vari servizi, provvedere alla formazione sul posto dei lavoratori del settore e offrire supporto anche ai servizi individuali e domiciliari.

Il settore 0-3 anni è affidato alle Regioni

(*municipalité*) che si occupano del Coordinamento dei servizi “Petite Enfance”, gestiscono attraverso i Centri di Assistenza Familiare (CAF) i prestiti familiari e i fondi di contributi per le famiglie locali e dipendono dal Ministero della Salute (il cui organismo è la “Protection Maternelle et Infantile” che si occupa di regolamenti e ispezioni).

Il settore 3-6 anni (*écoles maternelles*) è competenza dei Comuni e si tratta di un servizio pubblico senza costi per le famiglie e dipende dal Ministero dell’Educazione.

La cura dell’infanzia ha una lunga storia in Francia.

Le prime *crèche* appaiono nel 1844 per i bambini 0-3 anni, figli delle donne delle classi lavoratrici, gestite da un sistema di patronato filantropico, il cui scopo era moralizzare e disciplinare la classe emergente lavoratrice.

A causa dei rischi di contagio, le *crèches* si svilupparono su un modello sanitario e per questo motivo vennero a far parte del sistema sanitario nazionale. Il sistema non era in alcun modo regolato.

Risale al 1874 la prima legge in Francia di protezione dell’infanzia.

Questa politica di assunzione di responsabilità per la salute e sicurezza della infanzia fu continuata nel 1900: in Francia chi si occupa di bambini sotto i 6 anni di età, in un nido o in una casa privata, deve essere registrato legalmente.

Il FDC francese, servizio individuale, articolato in tre tipologie, si colloca all’interno di questo insieme di servizi collettivi e individuali di educazione e cura destianto alla fascia 0-3 anni:

• Servizi collettivi:

- *crèche collective* (il 64% gestite dai Comuni, il 29% dai genitori);
- *crèche parentale* (gestite da associazioni di genitori; 648 cooperative);

- *crèche d’entreprise* (nido aziendale, il 40% situati a Parigi);

- *halte-garderie* (struttura per accoglienza occasionale; il 49% gestito dai Comuni, il 45% da associazioni);

- L.E.A.P. (Servizi di accoglienza di bambini e genitori insieme; il 62% gestito da associazioni, il 31% dai Comuni);

- *petite section* (sezione di bambini di due anni, accolta all’interno dell’*école maternelle*).

• Servizi individuali:

- *assistante maternelle agréée*;

- *assistante maternelle agréée de crèche familiale*;

- servizio di assistenza domiciliare.

Prima del 1976, le *assistantes maternelles* si chiamavano ancora *nourrices* e dovevano essere legalmente registrate dall’Agenzia di Protezione Materna e Infantile, che effettuava ispezioni per controllare la salute e la sicurezza dell’ambiente domiciliare e che formulava un giudizio sulla operatrice, valutando “se fosse una buona madre anche per altri bambini”; non era richiesta formazione e l’ispezione si ripeteva ogni due anni.

Il servizio si basava sulla contrattazione privata tra assistente e famiglia.

Dal 1976, un nuovo regolamento porta alla creazione di uno status professionale specifico, con l’introduzione della nuova terminologia “*assistante maternelle*”. Inizia in questo modo il processo di professionalizzazione, la regolamentazione salariale, sanitaria e pensionistica, il diritto alle ferie; ma ancora non viene stipulato l’obbligo di formazione obbligatoria prima di ottenere la registrazione e autorizzazione .

Dal 1992, la formazione e il tirocinio vengono rese obbligatorie: con un minimo di 60 ore si ottiene la registrazione e

la possibilità di esercitare la professione; la formazione è finanziata dalle autorità locali (molti Comuni la finanziano dopo il primo anno di attività, a causa del forte *turn-over*).

Nel 2005 prosegue il processo di professionalizzazione e la formazione è portata a 120 ore minime.

All'interno del servizio domiciliare francese, a casa dell'*assistente*, possono essere accolti 3 bambini entro i 3 anni, inclusi i propri (a volte vengono accolti bambini più grandi dopo l'orario scolastico).

Nel 2008 è stata avanzata (Commissione Attali) la proposta di aumentare ulteriormente la formazione portandola a 250 ore.

Di seguito si delineano sinteticamente le caratteristiche del servizio *assistante maternelle agréée de crèche familiale*.

- L'*assistante maternelle* è assunta e pagata dalla autorità locale o da una organizzazione privata (associazioni o cooperative).
- Il servizio è gestito attraverso uno schema organizzato: ogni *crèche familiale* raccoglie 30 *assistantes maternelles* sotto la supervisione di una figura specializzata (puericultrice, medico o altro professionista della prima infanzia); i supervisor sono responsabili per amministrazione budget, assunzione, raccolte delle quote, sostegno alle *assistantes* e ai familiari; visitano regolarmente le operatrici domiciliari e attuano un programma di lavoro con loro, organizzano anche attività per i bambini, per farli interagire in gruppi più grandi all'interno di spazi collettivi locali;
- il servizio funziona 251 giorni l'anno;
- nel 2000 in Francia erano attive 258.000 *assistante maternelle de crèche familiale* (82% a gestione comunale, 12% da associazioni).

Le caratteristiche del servizio *assistante maternelle agréée* sono invece:

- sono lavoratrici indipendenti (*self-employed*);
- sono assunte direttamente dai familiari con un contratto (sono autorizzate a superare le 10 ore giornaliere, il contratto entra anche nel merito dei pasti, ferie, assenze ...);
- i familiari usufruiscono di contributi statali che coprono alcuni aspetti del servizio;
- anche le *assistantes maternelles* indipendenti sono sostenute da fondi pubblici;
- esiste un servizio di supporto (Relais Assistente Maternelle, RAM; attualmente in Francia ne esistono 928) con differenze regionali, che offre assistenza, informazione, formazione, possibilità di incontro tra piccoli gruppi di *assistantes* e bambini per socializzare.

Quanto ai diritti, entrambe le tipologie godono delle normative di sicurezza sociale, ferie e garanzie sindacali.

Le caratteristiche del servizio di *Assistenza domiciliare* sono ancora differenti. In questo caso una *assistente* domiciliare si reca a casa della famiglia ed è pagata direttamente dai genitori, non necessitano di autorizzazione nè hanno obblighi di formazione professionale, ma le famiglie beneficiano comunque di sussidi e sgravi fiscali in caso scelgano questa forma non autorizzata di servizio domiciliare.

A conclusione, si propone una sintesi di alcuni elementi importanti di riferimento che emergono dalla realtà francese.

- Il processo di professionalizzazione avviato sia per le assistenti pubbliche che per quelle indipendenti.
- Il ruolo forte dell'ente locale nell'attivazione e gestione del FDC francese in base a una normativa nazionale e la

presenza di strutture di coordinamento locali.

- Contributi pubblici sia per il servizio domiciliare che per le famiglie.
- La presenza di una rete di riferimento anche per le assistenti materne indipendenti.
- L'uguaglianza di diritti tra operatrici autorizzate del servizio pubblico e privato.
- Il FDC francese è inserito all'interno di un sistema di servizi per l'infanzia.

### *Svezia*

La Svezia ha una lunga tradizione di servizi pubblici per l'infanzia e il FDC svedese ha una storia di 60 anni nel paese.

Fin dagli anni Sessanta, il FDC svedese (*Dagvardäre*) fa parte del sistema pubblico di educazione e cura per l'infanzia, riceve fondi pubblici ed è sotto la responsabilità del Ministero dell'Educazione e dell'Agencia Nazionale per l'Educazione. La sua diffusione è diversa a seconda delle Regioni, ma la percentuale maggiore del FDC svedese si trova nei distretti rurali.

Le assistenti sono assunte dalle autorità locali, lavorano in uno schema organizzato (un certo numero di assistenti coordinate da uno staff di supervisori); solo nell'area di Stoccolma vi sono assistenti indipendenti, ma approvate e registrate dalle autorità locali (dati: l'86% del FDC è pubblico, solo il 14% è collocabile tra libera professione e organizzazioni private).

Il FDC svedese è regolato da *Linee Guida Nazionali*, in quanto fa parte del sistema dei servizi pubblici pre-scolastici, ma non applica di fatto alcun curriculum prescolastico.

All'interno delle *Linee Guida Nazionali* vi sono però alcune aree che si riferiscono in modo specifico al FDC: vengono in particolare descritte le funzioni del FDC

che deve rispondere ai bisogni di cura, sviluppo e apprendimento di ogni bambino, con riferimento alla Convenzione dei Diritti dell'Infanzia.

Il funzionamento, i requisiti e la progettualità del FDC svedese dipendono in gran parte dalle autorità locali, così come la formazione del personale e il numero di assistenti (nome di uso quotidiano: *dagmanna*) che dipendono dalla struttura di supervisione (da 100 a poche assistenti). Ogni autorità locale ha i suoi requisiti e negozia con i sindacati di categoria le condizioni di lavoro delle assistenti.

La maggior parte del FDC svedese è organizzato in casa dell'assistente ma a volte due o più operatrici lavorano in appartamenti offerti dall'autorità locale.

Gli orari sono flessibili (con un orario settimanale tra le 40 e 50 ore), il numero di bambini per ogni assistente varia da 4 a 9 a seconda delle percentuali di età presenti (possono essere accolti bambini fino a 6 anni).

Non esistono regole nazionali per la formazione, che è di responsabilità delle autorità locali (il 71% delle assistenti ha almeno un anno di formazione che viene spesso accorpata a quella per gli educatori degli altri servizi per l'infanzia svedesi).

Dagli anni Settanta è molto comune tra le assistenti del FDC svedese organizzarsi in gruppi di auto-aiuto, incontrandosi e progettando insieme la vita del servizio.

Per evitare l'isolamento e i rischi legati all'isolamento, questi gruppi sono facilitati dall'autorità locale: le assistenti fanno tutte parte di un gruppo, si incontrano regolarmente almeno una volta a settimana e in questo ambito risolvono problemi organizzativi, sostituzioni, conflitti ecc., spesso con il sostegno e l'aiuto dei supervisori. Le assistenti si incontrano poi

regolarmente con i bambini in uno spazio apposito (tipo *drop-in centre*), sempre fornito dalle autorità locali, per attività comuni e per socializzare.

Come abbiamo già indicato in precedenza, il FDC svedese è in netto calo (dal 47% del 1977 al solo 10% del 1999): la richiesta di servizio domiciliare decresce man mano che aumentano la copertura e l'offerta degli altri servizi pubblici *centre-based*.

Di seguito si propone una sintesi di alcuni elementi importanti di riferimento che emergono dalla realtà svedese.

- Il FDC svedese è parte del sistema pubblico nazionale dei servizi per l'infanzia.
- Legislazione e finanziamento pubblico nazionale e decentramento pubblico locale con compiti gestionali e con funzioni di coordinamento (schema organizzato, formazione e supervisione).
- Il legame e l'inserimento all'interno del sistema dei servizi educativi pubblici nazionali accentua l'identità educativa del servizio.
- Sono previste altre forme di servizio domiciliare, non solo a casa dell'educatore.
- Il ruolo e il sostegno delle autorità locali a gruppi e luoghi di incontro delle assistenti risultano fondamentale per la qualità del servizio e lo sviluppo di una professionalità autonoma e non solo dipendente dagli altri servizi.

### **Lo status e l'identità dell'assistente domiciliare: "il dilemma della professionalità"**

In rapporto ai diversi modelli di FDC, esistono attualmente in Europa quattro status professionali prevalenti.

1. *Le lavoratrici del servizio domiciliare "indipendenti non accreditate"*, appar-

tenenti al "mercato nero" sommerso, diffuso ovunque in Europa in maniera più o meno quantitativamente rilevante, senza diritti, senza formazione e senza controllo da parte delle autorità locali.

2. *Le lavoratrici "indipendenti accreditate"* (Germania, Irlanda, Lussemburgo, Regno Unito). Per loro "tutto dipende dalla domanda", negoziano l'offerta organizzativa del servizio e il prezzo orario direttamente con le famiglie e godono di ampia libertà, ma a scapito della sicurezza lavorativa (possibilità solo di assicurazioni personali) e del sostegno professionale in servizio.

3. *Le lavoratrici "indipendenti accreditate affiliate" a una struttura organizzativa di supporto pubblica o privata*, che può essere un'agenzia, un'organizzazione o l'ente locale (Austria, Francia). Hanno meno libertà di negoziazione, di solito adottano un prezzo orario uniforme, ma beneficiano del supporto della struttura a cui sono affiliate per la formazione e l'organizzazione del servizio; naturalmente non hanno sempre i diritti di sicurezza sociale delle stipendiate assunte.

4. *Le lavoratrici stipendiate assunte* dallo Stato, di solito attraverso un ente locale o da organizzazioni private (Svezia e Paesi nordici). Devono accettare le regole organizzative e le modalità lavorative comuni, ma hanno garanzia di formazione, supervisione e sostegno in servizio e diritti acquisiti per quanto riguarda la sicurezza sociale.

Per quanto riguarda il titolo professionale delle lavoratrici del FDC europeo, è importante sottolineare e riflettere in merito al fatto che in nessun Paese è loro richiesto, formalmente e legalmente, lo stesso titolo necessario per divenire educatore



negli altri servizi socio-educativi per l'infanzia *centre-based*.

Là dove si sono sviluppati regolamenti per organizzare e controllare la attività privata delle operatrici del FDC, l'obbligo di formazione precede l'autorizzazione e la possibilità di registrazione come assistente domiciliare per l'infanzia.

Nella realtà europea rileviamo molte diversità su questo aspetto, riguardo l'impegno di fondi pubblici, ore di percorso formativo, volontà organizzativa nazionale e locale, qualità formativa ed enti chiamati a gestire la formazione, la supervisione e il controllo del servizio FDC. Si passa da una politica di "standard minimi" obbligatori (ad esempio quelli richiesti in Inghilterra, ossia 12 ore e corso di Pronto Soccorso), a Paesi che impegnano più fondi, come l'Austria (da 70 a 120 ore), la Francia (120 ore e obbligatorietà tirocinio), i paesi nordici (dove, in genere, il 71% delle operatrici del FDC ha almeno un anno di formazione specifica e 30 ore di aggiornamento durante l'anno).

Ricordiamo ancora che il mercato sommerso del FCD è naturalmente privo di qualsiasi garanzia di formazione professionale specifica, sostegno e controllo da parte delle autorità locali.

Nonostante in alcuni Paesi ci sia uno sforzo per lo sviluppo delle competenze delle operatrici del FDC, il dilemma della loro professionalità permane in tutta Europa (se per "professionalità" e professione intendiamo un lavoro proprio, specifico e uno status professionale che deriva da un'educazione specialistica, anche accademica).

Questo "dilemma" è confermato da alcune ricerche portate avanti all'interno del l'IFDCO relative alla percezione della professionalità da parte delle lavoratrici del FDC (in particolare le "indipendenti

registrate" che lavorano in Inghilterra e Germania).

Da queste indagini emerge che:

- diventare un'operatrice di FDC in Europa è un lavoro tipicamente femminile;
- tra loro c'è ancora confusione tra il termine "vocazione" e "professione"; ci si accontenta di una status professionale di *real workers* e non di lavoratrici professionali in campo educativo;
- per la maggior parte di loro l'esperienza di "essere madre" è ancora il requisito più importante, in base al fraintendimento secondo il quale ogni donna, anzi ogni madre, sia "naturalmente" capace di lavorare con i bambini;
- quando parlano del loro lavoro l'enfasi è soprattutto sull'"impegno affettivo" e sull'amore per i bambini;
- il fatto di non doversi spostare dalla propria casa supera in valore e importanza gli aspetti negativi associati spesso, in particolare nei Paesi dove prevale il modello privatistico, al basso "status lavorativo", alla precarietà del lavoro e al "blocco sociale" di accedere ad altre carriere nello stesso settore.

La tendenza al mantenimento di una differenza di status professionale tra chi lavora in un servizio *home-based* e chi lavora in un servizio *centre-based* ha ragioni economiche, perchè la formazione ha un costo e migliori livelli di professionalità vorrebbero dire migliori condizioni di lavoro e di pagamento per le assistenti di FDC.

Ma questa situazione rinforza anche la percezione pubblica che la cura dei bambini a domicilio sia essenzialmente assistenziale e custodialistica, che le conoscenze specialistiche e le competenze per lavorare in questo settore non siano necessarie e che il lavoro di cura sia di fatto un'estensione del lavoro femmini-



le, incapace di meritare considerazione professionale.

Dopo la conquista dell'identità professionale dell'educatore della prima infanzia nella quasi totalità delle leggi regionali italiane, è importante riflettere su questo aspetto e cercare di contrastare pericolosi passi indietro di alcune Regioni che, per alcune tipologie di servizi di cura ed educazione dei bambini piccoli in contesto domiciliare che si iniziano a sperimentare e diffondere nel nostro Paese accanto all'asilo nido, sottovalutano l'importanza della richiesta e uguaglianza del titolo professionale per chiunque lavori con i bambini 0-3 anni.

### **Esiste una pedagogia del FDC?**

Le domande che ci poniamo di fronte agli sforzi di professionalizzazione e insieme ai rischi che permangono in un vasto "mercato minore a domicilio per la cura dell'infanzia", meno qualificato, sostenuto e controllato rispetto agli altri servizi diffusi in Europa, sono: assistenza o educazione nel FDC?

Può il lavoro di un'assistente di FDC essere descritto come pedagogico?

Esiste un approccio pedagogico proprio nel FDC?

#### *La Pedagogia del "sostituto materno"*

Il FDC ha un ruolo speciale nella cura dell'infanzia in Europa. Si è sviluppato soprattutto in una casa privata, con una operatrice/assistente che non necessariamente ha una formazione per il suo lavoro e che trae la sua esperienza in particolare dall'essere madre: "vive dove lavora e lavora dove vive", in una sorta di estensione a pagamento delle sue qualità, considerate "innate", di donna e di madre.

In base a queste origini, il FDC ha trovato il proprio fondamento pedagogico nelle teorie sui rischi da "deprivazione materna".

Questa forma di cura è stata considerata preferibile in quanto le assistenti di FDC possono rappresentare perfettamente, nella realtà domiciliare, il cosiddetto "sostituto materno".

Questo approccio pedagogico muove da un'interpretazione della "Pedagogia dell'attaccamento", basata sull'idea che la cura materna è necessaria per uno sviluppo sicuro del bambino e che quando questo non è possibile, allora la cura "non materna" deve essere modellata su tempi, modalità e contesti della relazione diadica madre-bambino, riproponendola attraverso una relazione stabile tra una persona sostituta e il bambino.

Nell'ultimo decennio alcune ricerche interne all'IFDCO sulla Pedagogia del FDC hanno aggiunto alcuni nuovi elementi di riflessione a questo tema.

#### *La Pedagogia di "riflesso"*

Secondo questa posizione (paesi nordici) il FDC non ha un approccio pedagogico e professionale proprio, ma è una "mixture", un "miscuglio-mescolanza" tra le competenze tradizionali di una madre/casalinga e la tradizione pedagogica degli altri servizi per l'infanzia; quindi vive di una sorta di pedagogia di riflesso, riprendendo automaticamente le idee e le pratiche sviluppate nei tradizionali Centri per la prima infanzia europei, ma adattandole al contesto domiciliare.

#### *La Pedagogia delle "routines"*

Altre ricerche (svolte in particolare all'interno del servizio *tagesmutter* tedesco) hanno iniziato a definire una pedagogia della domesticità in contesto domiciliare,

descrivibile come una “pedagogia delle routines culturali-locali” all’interno del FDC.

L’offerta educativa all’interno del FDC di molti paesi europei rifletterebbe la visione parentale culturale dei bisogni dei bambini in quel particolare contesto locale e nazionale. (ad esempio, per i bambini tedeschi i bisogni percepiti dai familiari come prioritariamente necessari sono: pasti regolari, . attività all’aria aperta, tempi regolari di riposo e la *tagesmutter* offre tutto ciò).

Il FDC può dunque essere organizzato sul piano della progettualità pedagogica interna in base all’offerta di una gerarchia di routines giornaliere, con livelli diversi di importanza, in una mescolanza di cura e possibilità di sviluppo e apprendimento, che vanno a strutturare la vita quotidiana dei bambini che sono accolti in questa tipologia di servizio.

Il dibattito su questo tema può e deve ancora svilupparsi, sia in Italia che in Europa, in quanto è intrinsecamente legato agli altri aspetti discussi in merito alla qualità del servizio domiciliare per l’infanzia, nella consapevolezza che lo sviluppo di una pedagogia autonoma per il FDC implica necessariamente che, in primis, le operatrici di questi servizi possano definirsi “educatrici” e abbiano le condizioni formative e di sostegno in servizio per ripensare che cosa fanno, come lo fanno e perchè lo fanno sul piano educativo.

### **Dove va il FDC? Quale futuro?**

Giunti alla conclusione, lo “sguardo sull’Europa” rivela un servizio di FDC che si sviluppa attraverso diversi modelli gestionali nazionali, ha diversi rapporti

con il mercato del lavoro e si muove in maniera differente (espansione, stabilità, contrazione) nei vari Paesi .

L’elemento più importante che emerge, facendo riferimento ai Paesi europei più avanzati, è il processo di professionalizzazione e riqualificazione delle assistenti del FDC, di cui si sente un forte bisogno e che cerca di farsi avanti (regolamenti nazionali e locali, obbligo di registrazione e formazione, adozione di schemi organizzativi e di coordinamento per la gestione del Servizio), con l’obiettivo di contrastare il FDC “sommerso” e non controllato che si colloca all’interno dell’arcipelago di lavori femminili marginali, mal pagati e con inevitabili caratteristiche assistenziali.

Ed è questa, senza ombra di dubbio, la realtà da non “importare” o far l’errore di resuscitare nel nostro Paese che, soprattutto attraverso l’impegno trentennale di molte Amministrazioni locali e l’adozione di leggi regionali specifiche, è riuscito a costruire, in particolare al centro-nord, una rete di servizi educativi per la prima infanzia di qualità, sviluppata e formata sull’esperienza consolidata e ricca del nido d’infanzia.

Per garantire gli obiettivi di qualità e professionalità all’interno dei servizi domiciliari per l’infanzia, in Italia come in Europa, è indispensabile percorrere, senza scorciatoie o improvvisazioni, la strada per affrontare i problemi legislativi, economici, gestionali e organizzativi legati alla necessità di:

- richiesta di crescenti livelli di scolarizzazione di base per le potenziali lavoratrici del FDC, prima di poter accedere in situazione lavorativa;
- formazione lavorativa specialistica e titolo professionale specifico come per gli altri servizi educativi per l’infanzia;

- sostegno in servizio (coordinamento, rete tra gli operatori, supervisione, collegamento con gli altri servizi per l'infanzia);
- possibilità di carriera e mobilità anche in altri settori dell'educazione e del lavoro con i bambini;
- buone condizioni occupazionali e garanzie sindacali;
- inserimento del FDC nel sistema educativo del paese di riferimento;
- inserimento del FDC nel sistema di finanziamento pubblico comprensivo di tutti gli altri servizi;
- superamento della concezione delle "qualità innate" femminili e della "buona madre" come sufficienti requisiti, perchè il lavoro con i più piccoli coinvolge l'adulto in processi di apprendimento, riflessione, ricerca e relazioni che obbligano ad un approccio pedagogico specifico e a competenze che derivano da una educazione specialistica

*È importante prevedere e far continuare a convivere forme gestionali diverse e progetti pedagogici differenti per una risposta più puntuale per i singoli bisogni di bambini e famiglie. Nello stesso tempo tutti i servizi 0-3 anni, per la delicatezza e l'importanza di questo momento formativo, debbono far riferimento a valori fondamentali e criteri condivisi di qualità educativa.*

*Se non intervengono politiche socio-educative attente e responsabili verso le nuove generazioni, sia a livello nazionale sia locale, il rischio è di permettere, anche con le migliori intenzioni, l'espansione di servizi con caratteristiche meramente assistenziali ma non certo di servizi pensati e organizzati per soddisfare i diritti di educazione dei più piccoli e per garantire il rispetto dei diritti degli operatori e delle famiglie.*

*Infatti quale garanzia di qualità possono dare servizi improvvisati, senza requisiti minimi strutturali e organizzativi, senza personale professionalmente qualificato, senza rispetto di garanzie sindacali, formative e di supervisione?*

*Lorenzo Campioni, 2009*

*Senza un tentativo di professionalizzazione è difficile vedere se non un costante declino per il FDC in Europa, in quanto diventerà un mercato minore per donne svantaggiate che sperano di trasformare la loro vita precaria all'interno di un mercato che va sempre più restringendosi. La velocità con cui questo potrà accadere può essere diverso in diversi Paesi, ma la fine sarà la stessa: un ritorno ad un modello del 1900, in cui un gruppo di donne "marginalizzate" fornisce servizi a basso costo per altri gruppi sociali".*

*Peter Moss, 2003*

## Riferimenti bibliografici

Ascoli U., Ranci C. (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, 2004, dattiloscritto.

Centro di documentazione e l'analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I numeri Europei*, numero monografico di Questioni e documenti, 32, 2004, Istituto degli Innocenti, Firenze.

Cochran M., "European child care in global perspective", in *European Early Childhood Education Research Journal*, 3, 1, 1995, pp. 61-72.

- Gelder U., “Carving out a Niche? The Work of a Tagesmutter in the New Germany”, in Mooney A., Statham J. (a cura di), *Family Day Care. International Perspectives on Policy, Practice and Quality*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2003.
- Campioni L. (a cura di), Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia, *Note sui servizi integrativi presso il domicilio*, 2009, dattiloscritto.
- Ciabotti F. (a cura di), Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia, *I servizi educativi domiciliari per la Prima Infanzia. Nuove Leggi e nuove Deliberazioni regionali*, 2009, dattiloscritto.
- Karlsson M., *Family Day Care in Europe: a report for the EC Childcare Network*, European Commission (Equal Opportunities Unit, Brussels, 1995.
- Karlsson M., “The everyday life of children in Sweden in Family Day Care as seen by their carers”, in Mooney A., Statham J. (a cura di), *Family Day care. International Perspectives on Policy, Practice and Quality*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2003.
- Mooney A., “What it means to be a Childminder: Work or Love?”, in Mooney A., Statham J. (a cura di), *Family Day Care. International Perspectives on Policy, Practice and Quality*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2003.
- Moss P., “Conclusion: Whither Family Day Care?”, in Mooney A., Statham J. (a cura di), *Family Day Care. International Perspectives on Policy, Practice and Quality*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2003.
- Mozère L., “Family Day Care in France”, in Mooney A., Statham J. (a cura di), *Family Day Care. International Perspectives on Policy, Practice and Quality*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2003.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Starting strong. Earling childhood education and care*, Paris, 2001.
- Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari (a cura di), “Le politiche familiari in Europa: modelli in trasformazione”, in Naldini M., *Famiglie: mutamenti e politiche sociali*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2002.
- Owen S., 2003 *The development of Childminding Networks in Britain: sharing the caring*, in Mooney A., Statham J. (a cura di), *Family Day care. International Perspectives on Policy, Practice and Quality*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2003.
- Pesaresi F., “I nidi a domicilio in Europa”, in *Bambini in Europa*, 3, 2008.



© 2010 Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia  
Viale dell'Industria  
24052 Azzano San Paolo (Bg)  
tel. 035 534123  
fax 035 5095718  
edjunior@edizionijunior.it  
www.edizionijunior.com

Prima edizione: marzo 2010

Edizioni: 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1  
2014 2013 2012 2011 2010

Questo volume è stato stampato presso  
Prontostampa Srl, Fara Gera D'Adda (Bg)  
Stampato in Italia – Printed in Italy



I quaderni del  
Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia  
6



Sede legale: Via Nobili 9, 42100 Reggio Emilia - C.F. 91020970355

Segreteria: Viale dell'Industria, 24052 Azzano San Paolo (BG)

tel. 035 534123 - fax 035 5095718

*[www.grupponidiinfanzia.it](http://www.grupponidiinfanzia.it)*

*[info@grupponidiinfanzia.it](mailto:info@grupponidiinfanzia.it)*