

Panel 13 - Le nuove sfide dei sistemi di welfare: l'Italia in prospettive comparata

**I servizi per la prima infanzia in Italia in Europa
tra investimento sociale e austerità**

proposta di contributo di Stefania Sabatinelli
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano
stefania.sabatinelli@polimi.it

Le politiche per la prima infanzia hanno alle spalle una lunga storia, che si intreccia strettamente con i mutamenti sociali, demografici, ed economici, e con le trasformazioni delle strutture familiari e delle concezioni stesse di infanzia e di famiglia [James *et al.* 2002; Zelizer 1985; de Singly 2004]. Da sempre esse rispondono a molteplici obiettivi: garantire la sicurezza dei bambini (e delle neo-madri), prepararli all'obbligo scolastico, consentire ai lavoratori (e soprattutto alle lavoratrici) con figli piccoli di continuare a lavorare, agevolare le aziende, soprattutto dei settori con manodopera femminile, sostenere le responsabilità genitoriali.

Nei diversi periodi storici gli obiettivi e gli approcci prevalenti sono via via cambiati, dall'originaria assistenza filantropica, all'*institutional building* proprio delle scuole materne statali del XIX secolo, alla conciliazione tra responsabilità familiari e lavorative che si impose sull'agenda politica con il passaggio al post-fordismo [Bahle 2009; Bonoli 2010]. Dagli anni Novanta, con la Strategia di Lisbona, la *work-life balance* è divenuta un tassello importante del 'modello sociale europeo'. In questo frangente i servizi alla prima infanzia hanno assunto un ruolo cruciale, in relazione non solo alle aspirazioni di realizzazione delle donne, ma anche al crescente bisogno dei nuclei familiari di poter contare su due redditi di lavoro a fronte dell'erosione del potere d'acquisto e della precarizzazione dei rapporti di lavoro. Più di recente i servizi all'infanzia sono emersi come ambito privilegiato nella prospettiva del *social investment*, secondo cui la spesa in alcuni campi di *policy* può sostenere la competitività dei sistemi economici e avere dei ritorni sia per gli individui sia per la collettività [Morel *et al.* 2012]. In quest'ottica, i servizi all'infanzia hanno una duplice valenza. Da un lato essi assolvono a una fondamentale funzione di conciliazione, in quanto consentono ai genitori (e soprattutto alle madri) di lavorare pur in presenza di figli piccoli. Dall'altro, nel quadro di forte competizione internazionale e rapide innovazioni tecnologiche, la specializzazione e l'adattabilità dei lavoratori divengono cruciali. La ricerca indica i primi anni di vita come incomparabilmente fertili per la costruzione delle capacità di apprendimento e adattamento, e mostra l'impatto positivo dei servizi di socializzazione e educazione precoce (internazionalmente detti *ECEC*, sigla di *Early Child Education and Care*) in termini di risultati scolastici e sul mercato del lavoro, specie per i bambini che provengono da famiglie svantaggiate [Esping-Andersen 2005]. D'altro canto, la prospettiva dell'investimento sociale è stata oggetto di numerose critiche perché eccessivamente individualistica e produttivistica, e per il rischio che le 'nuove' politiche possano 'spiazzare' programmi più protettivi e ridurre la capacità redistributiva giovando maggiormente a chi ha più risorse (Effetto San Matteo). È su questi nuovi, costosi obiettivi che si sono innestate prima la recessione economica iniziata nel 2008 e poi le politiche di austerità, peraltro entrambe caratterizzate da andamenti e portata differenziati nei diversi paesi [Saraceno 2013].

Politiche ispirate a tali differenti obiettivi e approcci si sono sviluppate in modi, tempi e gradi diversi nei vari paesi. L'istituzionalizzazione e la stratificazione avvenuta nel tempo di

combinazioni specifiche di misure e interventi, e la loro interrelazione con le strutture e le dinamiche socio-demografiche, economiche e del mercato del lavoro di ogni contesto, hanno dato luogo a ‘modelli’ o ‘regimi’ di cura, la cui analisi ha dato un contributo fondamentale alle teorie comparative sui sistemi di welfare [Lewis 1992; Anttonen e Sipilä 1996; Bettio e Plantenga 2004; Saraceno e Keck 2011]. L’Italia – caso paradigmatico di welfare sud-europeo – mostra un quadro complesso relativamente ai servizi per la prima infanzia. Accanto ad alcuni solidi tasselli, quali la copertura universale delle scuole dell’infanzia, e ad alcune eccellenze, come servizi locali divenuti punto di riferimento internazionale per livello qualitativo, permangono gravi deficit, in particolare la scarsa diffusione e copertura dei servizi pubblici o pubblicamente sostenuti per i bambini fino ai tre anni, gli alti costi per le famiglie e le profonde disparità territoriali (i servizi pubblici all’infanzia coprono oltre un quarto dei bambini fino a tre anni in Emilia Romagna, contro il due per cento in Calabria e Campania; ISTAT 2014; Istituto degli Innocenti 2014). Mentre l’inizio del nuovo millennio ha rappresentato per altri paesi *late-comer* (soprattutto continentali) una finestra di opportunità per introdurre riforme di sistema in questo campo, in Italia le politiche per l’infanzia sono oggetto da decenni solo di interventi parziali, incrementali, locali, sperimentali, nel quadro di una sostanziale inerzia [Da Roit e Sabatinelli 2013]. In assenza di riforme significative, le famiglie continuano a trovare soluzioni ai propri bisogni di cura e pre-educazione dei bambini, spesso combinando in modi vari e complessi tasselli di politiche pubbliche, risorse private a pagamento, spesso informali e non regolate, e risorse familiari, con un’intensa mobilitazione della famiglia estesa, e in particolare dei nonni. Non adeguatamente sostenute dalle politiche pubbliche, le famiglie italiane sono esposte a un forte rischio di sovraccarico. La capacità di cura delle reti familiari si riduce infatti progressivamente, e ancor più in prospettiva, per effetto tanto dei maggiori tassi di occupazione delle donne che raggiungono oggi l’età pensionabile rispetto alle generazioni precedenti, quanto delle successive riforme che hanno aumentato l’età pensionabile, mettendo ancor più in tensione il precario equilibrio su cui si regge il welfare familiare nel nostro paese.

In questo quadro, interessi diversi convergono verso l’intensificarsi dei bisogni di servizi ECEC per la prima infanzia: gli interessi di lavoratori e lavoratrici con figli piccoli o futuri genitori, quelli dei datori di lavoro, ma anche quelli di genitori che pur non essendo occupati sono impegnati in percorsi di istruzione, formazione o ricerca di lavoro, o che – benché inattivi – ne apprezzano le funzioni di socializzazione e pre-educazione. Alla formazione di una rilevante *problem pressure* dovrebbe, inoltre, contribuire l’evidenza del perdurante equilibrio a bassa natalità e del già pronunciato processo di invecchiamento della popolazione che minano la sostenibilità del nostro sistema di welfare e della solidarietà intergenerazionale su cui esso poggia [Rosina e Zezza 2016]. Inoltre, a fronte delle condizioni di ‘austerità permanente’ [Pierson 2001] e dell’emergere dei ‘nuovi’ rischi sociali tipici del post-fordismo [Taylor-Gooby 2004], l’ampliamento della base occupazionale, e in particolare dell’occupazione delle donne, viene ritenuto un fattore sempre più indispensabile per la sostenibilità finanziaria della spesa sociale. Lo sviluppo di adeguate politiche e servizi di sostegno risponderebbe, dunque, al duplice obiettivo di sostenere la natalità e favorire l’occupazione femminile che, come noto, raggiunge tassi significativi nelle regioni settentrionali mentre precipita ai livelli più bassi d’Europa nelle regioni meridionali.

Nonostante tale convergenza di interessi, nel nostro paese lo sviluppo dei servizi alla prima infanzia, dopo un timido impulso all’inizio degli anni Duemila, è in fase di stallo [Naldini e Saraceno 2008; Da Roit e Sabatinelli 2013; Ranci e Sabatinelli 2014]. Attraverso un’analisi storico-istituzionale e l’analisi secondaria di dati statistici, il contributo analizza la configurazione attuale dei servizi alla prima infanzia in Italia, fortemente segmentata lungo diversi crinali: l’età dei bambini; le diseguali risorse, economiche e di reciprocità familiare, su cui possono contare le famiglie; il luogo di residenza. Attraverso il confronto con altri paesi europei *late-comer* in questo campo di policy, il contributo discute poi quali sviluppi storici di lungo periodo e quali fattori strutturali e istituzionali abbiano contribuito, interagendo tra loro, a tale configurazione e al perdurare di una situazione inerziale.