



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

Soziale Arbeit
FH Zentralschweiz

SOSTEGNO ALLA PRIMA INFANZIA NEI COMUNI PICCOLI E MEDI: ANALISI DELLA SITUAZIONE E RACCOMANDAZIONI

**I COMUNI QUALI PIATTAFORMA STRATEGICA E FACILITATORI DI RETE
NELL'AMBITO DEL SOSTEGNO ALLA PRIMA INFANZIA**



COLOPHON

Meier Magistretti, C & Schraner, M (2017): Sostegno alla prima infanzia nei Comuni piccoli e medi. I Comuni quali piattaforma strategica e facilitatori di rete nell'ambito del sostegno alla prima infanzia: analisi della situazione e raccomandazioni, su mandato dell'Associazione dei Comuni Svizzeri con la partecipazione di Natalie Benelli (HSLU-SA), Claudia Hametner (ACS), Norbert Graf (ACS).

Il presente studio fa parte del progetto «I Comuni quali piattaforma strategica e facilitatori di rete nell'ambito del sostegno alla prima infanzia», gestito assieme all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali nell'ambito del Programma nazionale contro la povertà e in stretta collaborazione con l'Unione delle città svizzere.

Maggiori informazioni sull'intero progetto sono reperibili sui siti www.chcomuni.ch > Progetti o www.contro-la-poverta.ch > Sostegno alla prima infanzia

Foto di copertina: Shutterstock

Tutte le altre foto: Familienzentrum am Park

Prefazione

Cara lettrice, caro lettore,

il sostegno alla prima infanzia, o sostegno precoce, e il supporto fornito ai genitori con figli in età prescolastica negli ultimi anni hanno acquistato sempre più importanza, assumendo a tema centrale, in particolare nell'ambito della prevenzione e della lotta alla povertà. L'obiettivo del sostegno alla prima infanzia consiste nel sostenere tutti i bambini, dalla nascita all'inizio della scuola, nelle loro competenze linguistiche e sociali e nel promuovere la loro salute e, contemporaneamente, nel coinvolgere i loro genitori in questo processo di sviluppo quali partner paritari. A beneficiarne sono soprattutto i bambini e le loro famiglie che vivono in condizioni di disagio, nonché i bambini provenienti da famiglie di migranti e rifugiati con conoscenze insufficienti della lingua locale. Questo sostegno facilita a tutti i bambini l'inizio della scuola e prepara loro la strada verso pari opportunità di istruzione.

Il sostegno ai bambini in età prescolastica rientra prevalentemente nella sfera di competenza dei Comuni e delle Città. Negli ultimi anni a questo livello sono stati sviluppati e messi a disposizione numerosi servizi di sostegno complementari alle famiglie. Allo stesso tempo, a livello cantonale sono stati elaborati approcci e strategie volti ad appoggiare i Comuni nei loro sforzi e a collegarli in rete con vari attori/operatori dei servizi nonché con altri Comuni e Città.

Lo studio realizzato dal Dipartimento lavoro sociale della Scuola universitaria professionale di Lucerna (HSLU) fornisce una panoramica delle strategie e degli approcci comunali nell'ambito del sostegno alla prima infanzia nei Comuni piccoli e medi. Si è prestata particolare attenzione all'interrelazione verticale fra Cantone e Comune e all'interrelazione orizzontale tra i Comuni e tra i vari attori all'interno di un Comune. Lo scopo era di appurare in che misura le strategie/gli approcci cantonali e le relative conoscenze specialistiche vengono integrati, o sono stati integrati, nelle strategie e negli approcci comunali. L'analisi della situazione mostra dove i Comuni piccoli e medi necessitano di un supporto per quanto riguarda lo sviluppo e/o l'attuazione di approcci e/o strategie comunali e in quali ambiti i Cantoni possono fornire un appoggio sussidiario e creare reti.

Una politica dell'istruzione, sociale e sanitaria completa e multidisciplinare svolge un ruolo primario nella prevenzione e nella lotta contro la povertà ed è comprovato che contribuisce a evitare costi sociali conseguenti. I risultati del presente studio mostrano in che modo i Comuni impostano e gestiscono le offerte di sostegno alla prima infanzia e quali sfide devono affrontare.



Claudia Hametner
Direttrice supplente
Associazione dei Comuni Svizzeri



Prof. Dr. Claudia Meier Magistretti
Scuola universitaria professionale
Dipartimento lavoro sociale, Lucerna

Sommario

Riassunto	5
1 Introduzione	9
1.1. Situazione iniziale	9
1.2. Finalità dello studio	9
1.3. Quesiti	9
1.4. Procedimento	9
1.5. Tasso di risposta e caratteristiche del campione	11
2 Come configurano e gestiscono i Comuni le loro offerte di sostegno alla prima infanzia?	13
2.1 Offerte di sostegno alla prima infanzia nella Svizzera tedesca	13
2.2 Offerte di sostegno alla prima infanzia nella Svizzera francese	13
2.3 Offerte di sostegno alla prima infanzia nella Svizzera italiana	13
2.4 Panoramica nazionale e differenze regionali nelle offerte di sostegno alla prima infanzia	15
2.5 Piani comunali di potenziamento delle offerte di sostegno alla prima infanzia	16
2.6 Supporto delle offerte da parte dei Comuni	17
3 Come gestiscono i Comuni il settore del sostegno alla prima infanzia?	21
3.1 Quali strumenti utilizzano i Comuni per la gestione politico-strategica in materia?	22
4 Come sono impostate le reti all'interno del Comune in questo settore?	25
5 Quali sfide e ostacoli vedono i Comuni?	27
6 Come utilizzano i Comuni gli approcci e le strategie cantonali in materia?	28
7 Quali sono le esperienze fatte in termini di reti e cooperazioni?	30
8 Quale forma di supporto desiderano i Comuni?	32
9 «Deve funzionare per il Comune»: risultati dello studio di approfondimento	34
9.1 Cosa spinge i Comuni a mettere a punto una strategia di sostegno alla prima infanzia?	34
9.2 Come sviluppano i Comuni strategie di sostegno alla prima infanzia?	35
9.3 Cosa pianificano i Comuni per il prossimo futuro?	35
9.4 I Comuni verificano e sviluppano ulteriormente le loro strategie? E se sì, in che modo?	36
9.5 Quali vantaggi comportano le strategie per i Comuni?	36
9.6 Quale supporto ricevono i Comuni dai Cantoni?	37
10 Raccomandazioni dell'Associazione dei Comuni Svizzeri	39
11 Bibliografia	42
12 Elenchi delle tabelle e delle figure	43

Riassunto

Situazione iniziale

Il sostegno alla prima infanzia volto a favorire le pari opportunità sta acquistando sempre più importanza in Svizzera. L'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) ritiene il sostegno alla prima infanzia un importante strumento per la promozione linguistica e sociale dei bambini, in particolare di quelli **provenienti da** famiglie socialmente svantaggiate. L'ACS si prefigge di sensibilizzare maggiormente soprattutto i Comuni piccoli e medi sul tema del sostegno alla prima infanzia e di appoggiarli, a complemento degli strumenti esistenti, nello sviluppo e nell'applicazione di strategie e approcci comunali in materia.

Il presente studio fa parte del progetto «I Comuni quali piattaforma strategica e facilitatori di rete nell'ambito del sostegno alla prima infanzia» realizzato dall'Associazione dei Comuni Svizzeri assieme all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) nell'ambito del Programma nazionale contro la povertà. Lo studio è stato condotto dal Dipartimento lavoro sociale della Scuola universitaria professionale di Lucerna (HSLU) e fornisce una panoramica delle strategie e degli approcci comunali nell'ambito del sostegno alla prima infanzia nei Comuni piccoli e medi.

Quesiti

Lo studio verte su quattro quesiti principali.

- Come configurano e gestiscono i Comuni le loro offerte di sostegno alla prima infanzia?
- Come utilizzano i Comuni gli approcci e le strategie cantonali di sostegno alla prima infanzia?
- In che modo i Comuni **creano** reti nell'ambito del sostegno alla prima infanzia?
- Quali punti di forza, sfide, potenzialità e quale bisogno di supporto vedono i Comuni nell'ambito del sostegno alla prima infanzia?

Procedimento

Lo studio comprende un sondaggio quantitativo online tra 2'109 Comuni della Svizzera tedesca, francese e italiana con una popolazione con un massimo di 10'000 abitanti e uno studio di approfondimento qualitativo tra Comuni selezionati. Il questionario online è stato compilato interamente da 785 Comuni, pari a un tasso di risposta del 37,2 %. Per lo studio di approfondimento sono stati selezionati 14 Comuni da tutte le regioni del Paese che hanno già una propria strategia nell'ambito del sostegno precoce. Sia per quanto riguarda il sondaggio quantitativo che lo studio di approfondimento qualitativo, i contatti con i Comuni sono stati gestiti, interamente o in larga misura, dall'Associazione dei Comuni Svizzeri.

Offerte di sostegno alla prima infanzia in Comuni piccoli e medi

I Comuni hanno fornito informazioni sulle offerte esistenti di sostegno alla prima infanzia. I risultati non riflettono **il punto della situazione** nei Comuni. Indicano tuttavia quali tipi di offerte **di** sono appoggiate dal Comune, rispettivamente quali tipi di offerte dal punto di vista dei Comuni (amministrazione comunale e membri dell'esecutivo) sono note **come offerte di sostegno alla prima infanzia**. Lo studio ha rilevato notevoli differenze regionali in termini di offerte disponibili per famiglie con neonati e bambini in età prescolastica. Nella Svizzera romanda e nella Svizzera italiana predominano offerte quali nidi dell'infanzia e famiglie diurne, mentre nella Svizzera tedesca i servizi maggiormente offerti per famiglie con bambini in età prescolastica sono gruppi di gioco e **servizi di consulenza genitori-bambini**.

Offerte di promozione linguistica per bambini in età prescolastica sono state menzionate da vari Comuni della Svizzera tedesca, ma praticamente mai dai Comuni della Svizzera francese e mai dai Comuni della Svizzera italiana. Tra i Comuni piccoli e medi interrogati, solo uno su quattro ha menzionato offerte di sostegno per bambini sin dalla **più tenera età**, ossia offerte di sostegno subito dopo la nascita (accompagnamento nel puerperio da parte di levatrici) o la messa a disposizione di una rete tra levatrici e **consultori genitori e bambino**. Un'altra lacuna rilevata concerne i programmi di visita a domicilio: in tutte e tre le regioni linguistiche, solo in un Comune su dieci vengono offerti programmi di visite a domicilio a famiglie in difficoltà.

Potenziamento del sostegno alla prima infanzia previsto nei Comuni

Solo un quinto dei Comuni interrogati ha risposto che sta pianificando un potenziamento del sostegno alla prima infanzia. Questo consiste in prevalenza nel potenziamento e – in misura molto minore – nella messa in rete delle offerte esistenti o nell'aumento degli aiuti finanziari destinati alle offerte esistenti.

Portata delle offerte comunali nell'ambito del sostegno alla prima infanzia

In aggiunta è stato chiesto qual è, nel relativo Comune, la percentuale di famiglie con bambini piccoli raggiungibili attraverso le offerte di sostegno alla prima infanzia. Solo il 15 % dei Comuni ha fornito indicazioni in merito, stimando per lo più la quota di bambini in età prescolastica raggiunti tra il 10 e il 50 %. A tale proposito si deve presumere che vi siano diverse ragioni.

Modelli di finanziamento e entità del finanziamento

Nel finanziamento di offerte di sostegno alla prima infanzia da parte del Comune emergono chiare differenze regionali: se nella Svizzera italiana il modello del finanziamento integrale delle offerte di sostegno alla prima infanzia è frequente, nella Svizzera tedesca e romanda lo stesso è citato molto più raramente. In queste due parti del Paese prevale il finanziamento parziale delle offerte e dell'infrastruttura. Interrogati sulla quota di sussidi comunali regolari che confluiscono nel sostegno precoce, i Comuni indicano valori dall'1 % al 3 % delle spese ricorrenti annuali. La maggior parte dei Comuni interrogati (82 %) non ha saputo rispondere a questa domanda.

Gestione strategica del sostegno alla prima infanzia a livello comunale

Nella maggior parte dei Comuni interpellati di tutte le regioni del Paese, la gestione del sostegno alla prima infanzia avviene attraverso mandati di prestazioni. Più di un terzo dei Comuni interrogati stipula mandati di prestazioni nell'ambito di collaborazioni regionali con altri Comuni. Di regola, responsabile per il settore del sostegno alla prima infanzia all'interno dell'amministrazione comunale è il Municipio stesso, una persona incaricata o un team. Tuttavia, in un Comune su cinque nessuno non vi è alcuna responsabilità formale o informale per il sostegno alla prima infanzia.

Strategie e approcci di sostegno alla prima infanzia a livello comunale

Tra i Comuni piccoli e medi, solo uno su dieci ha una propria strategia di sostegno alla prima infanzia. Un altro 10 % dei Comuni prevede di elaborarne una; ciò mostra quanto forme sistematizzate di gestione politica del sostegno precoce a livello comunale siano poco diffuse. Quale principale ostacolo alla realizzazione di proprie strategie i Comuni indicano la dimensione del Comune. Per alcuni Comuni un problema è anche la carenza di risorse finanziarie, per altri l'infrastruttura carente o le conoscenze specialistiche insufficienti a livello comunale. Per contro, un punto di forza dei Comuni piccoli e medi potrebbe essere la vicinanza alla popolazione. Solo un Comune su dieci segnala difficoltà a raggiungere famiglie con bambini in età prescolastica.

Come utilizzano i Comuni gli approcci e le strategie cantonali di sostegno alla prima infanzia?

Poco più della metà dei Comuni interpellati fa parte di un Cantone che dispone di una strategia di sostegno alla prima infanzia. Tuttavia solo un terzo di questi Comuni sa che esiste una strategia cantonale e meno di un quinto dei Comuni che potrebbero far capo a uno strumento di orientamento cantonale ne fa anche uso. I motivi sono diversi: quelli citati più spesso sono che la strategia cantonale non è orientata alle esigenze del Comune, che accanto al lavoro quotidiano non rimane tempo per riflessioni strategiche o che la strategia non è sufficientemente nota nel Comune. Quasi un

terzo dei Comuni ritiene che una strategia sia inutile dato che non sussiste un fabbisogno di offerte di sostegno precoce e che nel loro Comune le famiglie **si organizzano in modo autonomo**.

In che modo i Comuni creano reti nell'ambito del sostegno alla prima infanzia?

Alcuni Comuni affrontano le difficoltà di gestione del sostegno alla prima infanzia derivanti dalle piccole dimensioni del Comune **creando** reti regionali apposite. In quasi la metà dei Comuni esistono cooperazioni intercomunali. Le principali finalità di queste reti regionali sono la promozione della collaborazione e l'ottimizzazione delle offerte.

Quali sfide e necessità di supporto vedono i Comuni nell'ambito del sostegno alla prima infanzia?

Alla domanda relativa alla forma di supporto desiderata da parte dei Cantoni, i Comuni hanno risposto in modo chiaro e unanime. Per il potenziamento e il consolidamento delle offerte nell'ambito del sostegno alla prima infanzia viene prima di tutto richiesto un supporto finanziario. Meno importanti sono stati giudicati fattori quali risorse umane, sostegno politico, trasmissione di conoscenze o offerte di consulenza **facoltativa** da parte del Cantone.

Cosa possono imparare i Comuni da esempi di successo concreti?

I risultati qui presentati sono emersi dall'indagine di approfondimento condotta con 14 Comuni svizzeri: otto di lingua tedesca, tre di lingua francese e tre di lingua italiana.

Perché i Comuni sviluppano una propria strategia di sostegno alla prima infanzia?

Per lo sviluppo autonomo di strategie di sostegno alla prima infanzia i Comuni adottano procedure *proattive* e *reattive*. Operano in modo *proattivo* i Comuni che hanno rilevato le necessità della popolazione attraverso appositi sondaggi e che hanno sviluppato di conseguenza una strategia di sostegno alla prima infanzia per rispondere alle esigenze della popolazione, in particolare in termini di offerte di custodia e di istruzione complementari alla famiglia. Una seconda forma di sviluppo proattivo di una strategia a livello comunale è lo stimolo fornito da programmi nazionali (ad es. gli incentivi finanziari dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali).

Lo sviluppo *reattivo* di una strategia avviene quale reazione a situazioni problematiche acute o su pressione dei genitori o delle scuole. Le scuole e le scuole dell'infanzia si rivolgono al Comune soprattutto in seguito a difficoltà con bambini con conoscenze insufficienti della lingua locale, bambini con problemi comportamentali o altri problemi. **Un Comune ticinese ha sviluppato una strategia e una propria offerta di sostegno alla prima infanzia per far fronte a una situazione conseguente all'introduzione del Concordato HarmoS (armonizzazione della scuola dell'obbligo).**

Come sviluppano i Comuni le proprie strategie di sostegno alla prima infanzia?

Le procedure scelte dai Comuni per sviluppare strategie proprie possono essere suddivise in tre tipi: «strategia top down», «strategia bottom up» e «strategia orizzontale».

Strategia top down: alcuni Comuni della Svizzera tedesca hanno sviluppato proprie strategie sulla base di iniziative nazionali o cantonali. In tale contesto vengono menzionati i programmi della Fondazione Jacobs («Paesaggi educativi») e i programmi cantonali di «Spielgruppe plus» per bambini con bisogni di sostegno pedagogico-curativo. Viene menzionata anche l'utilità dei siti web cantonali, che offrono una panoramica delle offerte comunali. Essi consentono ai Comuni di sviluppare proprie strategie basate su quelle cantonali e di trovare facilmente esempi di buona pratica provenienti da altri Comuni.

Strategia bottom up: alcuni Comuni hanno elaborato una propria strategia perché altrimenti, senza supporto da parte del Comune, le offerte di sostegno alla prima infanzia avrebbero dovuto essere abbandonate. In altri Comuni, determinanti per lo sviluppo di una propria strategia sono stati l'interesse per il tema e la volontà politica di impegnarsi a favore del sostegno alla prima infanzia.

Strategia orizzontale: altri Comuni hanno scelto per lo sviluppo di una propria strategia una procedura orizzontale, elaborando i propri approcci in modo intercomunale o regionale in cooperazione con altri Comuni.

In che modo i Comuni intendono sviluppare le loro strategie in futuro?

Quasi tutti i Comuni procedono a una valutazione delle proprie strategie, o progettano di farlo, per poter reagire in modo adeguato al mutare delle circostanze. L'elemento centrale dello sviluppo futuro delle strategie comunali è generalmente il consolidamento di quanto raggiunto. Altri Comuni progettano per il futuro un maggiore coinvolgimento delle scuole.

Quali vantaggi comportano le strategie per i Comuni?

Tutti i Comuni affermano che la strategia per il sostegno alla prima infanzia ha un'utilità immediata, sia per il Comune stesso, sia per le offerte nel ramo. Una propria strategia aiuta i Comuni a legittimare le offerte di sostegno alla prima infanzia, a rafforzare l'autonomia comunale, a conferire ai Comuni un maggior margine di manovra nell'ambito del sostegno alla prima infanzia, ad influire sul finanziamento delle offerte e a garantirsi sicurezza di pianificazione. Non da ultimo, un proprio approccio serve anche a posizionare il Comune quale luogo (di abitazione) adatto alle famiglie, che risulta più attraente grazie al radicamento delle offerte di sostegno alla prima infanzia. Una propria strategia comunale assicura anche una maggiore legittimazione agli operatori

che offrono misure di sostegno alla prima infanzia. Soprattutto i Comuni della Svizzera romancia sottolineano che la strategia consente un adeguamento migliore e più flessibile delle offerte alle realtà locali e alle esigenze della popolazione.

Quale supporto ricevono i Comuni dai Cantoni?

L'indagine rileva che i Cantoni possono sostenere i Comuni in modi molto diversi e che questo supporto viene considerato particolarmente utile se adeguato alla specifica realtà locale. I Cantoni appoggiano i Comuni attraverso il loro ruolo di precursori, mettendo a disposizione strategie cantonali di sostegno alla prima infanzia sotto forma di modelli ai quali i Comuni possono orientarsi. I Comuni approfittano anche del supporto cantonale attraverso linee guida o altre forme di partecipazione. Infine, quale importante supporto per lo sviluppo di una strategia di sostegno alla prima infanzia, viene menzionata la trasmissione di conoscenze da parte del Cantone. Tuttavia, nell'ambito del sostegno alla prima infanzia ci sono anche punti di tensione tra Comuni e Cantone. Ci sono Comuni che ritengono che le strategie cantonali non siano di nessuna utilità per il Comune e che preferiscono altri strumenti di orientamento, provenienti ad es. da organizzazioni della società civile. Alcuni Comuni segnalano che il Cantone non contribuisce al finanziamento dello sviluppo di strategie o che tale finanziamento è legato a condizioni che il Comune non può accettare.

Raccomandazioni dell'Associazione dei Comuni Svizzeri

Sulla scorta dei risultati dello studio, l'Associazione dei Comuni Svizzeri formula raccomandazioni per l'ulteriore sviluppo del sostegno alla prima infanzia a livello comunale. Raccomanda tra l'altro di considerare le strategie cantonali per lo sviluppo di approcci comunali, di creare reti regionali e reti nel Comune stesso tra gli operatori del sostegno alla prima infanzia e di orientare il sostegno precoce alle risorse e alle competenze delle famiglie.



Foto: Familienzentrum am Park

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Il sostegno alla prima infanzia volto a favorire le pari opportunità gode di crescente attenzione in Svizzera. Esistono numerosi programmi e attività in merito. È importante coordinarli e sistematizzarli per rendere le offerte accessibili a tutte le famiglie, in particolare a quelle in situazioni di disagio socioeconomico.

L'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) considera il sostegno alla prima infanzia un importante strumento per la promozione linguistica e sociale dei bambini, in particolare di quelli provenienti dalle famiglie più svantaggiate. Dal 2014, nella sua funzione di partner di programma, partecipa attivamente al Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà (NAP) in generale, e in particolare nell'ambito tematico «Sostegno alla prima infanzia». L'ACS si prefigge di sensibilizzare maggiormente soprattutto i Comuni piccoli e medi sul tema del sostegno alla prima infanzia e di appoggiarli, a complemento degli strumenti esistenti, nello sviluppo e nell'applicazione di strategie e approcci comunali in materia. Nel quadro della presente analisi sono stati interrogati Comuni (con una popolazione massima di 10'000 abitanti) sulle loro strategie, i loro approcci e le loro offerte attuali in tema di sostegno alla prima infanzia.

L'Associazione dei Comuni Svizzeri ha affidato l'ideazione e la realizzazione dell'indagine, nonché la stesura del presente rapporto, al Dipartimento lavoro sociale della Scuola universitaria professionale di Lucerna (HSLU).

1.2 Finalità dello studio

L'obiettivo dell'indagine della HSLU è innanzitutto quello di fornire una visione d'insieme sulle strategie e gli approcci comunali di sostegno alla prima infanzia nonché sulle condizioni quadro cantonali rilevanti in materia (strategie e approcci cantonali, misure di sostegno alla prima infanzia).

In secondo luogo si vuole sapere in che misura le strategie e gli approcci cantonali vengono integrati nelle strategie e negli approcci comunali (top down) e in che misura strategie e approcci comunali esistenti forniscono spunti per lo sviluppo di strategie e approcci cantonali (bottom up).

Il terzo obiettivo dello studio è di rilevare il bisogno di supporto dei Comuni piccoli e medi nello sviluppo e nell'attuazione di strategie e di reti comunali e regionali in materia di sostegno alla prima infanzia (livello orizzontale).

1.3 Quesiti

Lo studio della HSLU verte su otto quesiti specifici che possono essere raggruppati in quattro quesiti principali.

1. Come configurano e gestiscono i Comuni le loro offerte di sostegno alla prima infanzia?

Quali risorse, competenze e conoscenze specialistiche di sostegno alla prima infanzia sono disponibili a livello comunale e come vengono utilizzate in modo efficace? In che modo le offerte di sostegno alla prima infanzia vengono promosse sul piano politico nel Comune e con quali misure?

2. Come utilizzano i Comuni gli approcci e le strategie cantonali di sostegno alla prima infanzia?

In che misura i Comuni utilizzano i principi fondamentali e gli approcci previsti dalle strategie cantonali?

In che misura i Comuni sviluppano le proprie strategie di sostegno alla prima infanzia e ricevono un sostegno dal Cantone a tale proposito?

3. In che modo i Comuni creano reti nell'ambito del sostegno alla prima infanzia?

Vengono create e curate reti tra il Comune e gli attori del sostegno alla prima infanzia?

Quali obiettivi persegue il Comune tramite la creazione di una rete tra Comune/regione e gli attori del sostegno alla prima infanzia? Secondo i Comuni, qual è il valore aggiunto così creato?

4. Quali punti di forza, sfide e potenzialità e quale bisogno di supporto vedono i Comuni nell'ambito del sostegno alla prima infanzia?

Quali punti di forza, sfide e potenzialità vedono i Comuni nell'attuazione delle misure di sostegno alla prima infanzia in termini di organizzazione, finanziamento, cooperazione e comunicazione?

Quali forme di supporto e quale bisogno di sostegno vedono i Comuni?

1.4 Procedimento

Lo studio si compone di due parti: un sondaggio quantitativo online tra tutti i Comuni con una popolazione con un massimo di 10'000 abitanti e uno studio di approfondimento qualitativo tra Comuni selezionati da tutte e tre le regioni del Paese.

Sondaggio quantitativo online

I quesiti succitati sono stati analizzati tramite un sondaggio online con questionario. Dopo una breve consultazione con i partner del programma (Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE, Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali CDOS, Unione delle città svizzere) e un pre-test (condotto con un Comune non incluso nel campione), il questionario è stato approvato dall'Associazione dei Comuni Svizzeri. Il questionario è quindi stato tradotto in francese e in italiano.

I Comuni sono stati contattati dall'Associazione dei Comuni Svizzeri attraverso un'e-mail comprendente il link verso il sondaggio online. Sono stati interpellati 2'109 Comuni della Svizzera tedesca, francese e italiana con una popolazione con un massimo di 10'000 abitanti. Per accrescere il tasso di risposta, dopo un determinato lasso di tempo è stata inviata un'ulteriore richiesta volta a interpellare i Comuni in modo mirato. Complessivamente, il sondaggio si è svolto tra il 21.3.2017 e il 31.5.2017.

Studio di approfondimento qualitativo

In seguito al sondaggio quantitativo con questionario online, nel mese di settembre 2017 è stata condotta un'indagine qualitativa nell'ambito della quale sono stati intervistati telefonicamente membri delle autorità e dipendenti delle amministrazioni comunali. Lo scopo di questi colloqui di approfondimento era quello di generare, dopo il sondaggio quantitativo, informazioni supplementari su questioni irrisolte, nonché di identificare Comuni disposti a presentare i loro esempi di buona pratica nell'ambito dei seminari regionali previsti per il 2018. I quesiti vertevano su informazioni in merito ai processi e ai fattori di successo nello sviluppo di strategie comunali, sulla cooperazione con i Cantoni e sulle forme di supporto cantonale, così come sugli esempi di buona pratica citati.

Le interviste sono state condotte con l'aiuto di una guida per l'intervista e sono state registrate su un supporto audio. La guida per l'intervista, tradotta in tedesco, francese e italiano, era suddivisa in tre complessi di domande. Nella

prima parte sono state raccolte informazioni sugli approcci e le strategie del Comune nell'ambito del sostegno alla prima infanzia. Le domande erano incentrate sui punti seguenti: in che modo i Comuni possono elaborare strategie e approcci propri, come è impostato il processo di sviluppo, quali vantaggi e svantaggi comporta per il Comune lo sviluppo di una propria strategia e in che modo gli approcci comunali dovranno svilupparsi in futuro.

Nella seconda parte si intendeva appurare in che misura il Cantone o altri Comuni hanno fornito un sostegno nello sviluppo di approcci e in che contesto questo sostegno è stato particolarmente utile.

La terza e ultima parte era incentrata sulle esperienze giudicate particolarmente positive dal Comune, quali ad esempio offerte specifiche nell'ambito del sostegno alla prima infanzia, reti, modelli di finanziamento o altri esempi di buona pratica che potrebbero essere utili ad altri Comuni.

Per le interviste telefoniche sono stati selezionati Comuni che nel questionario online avevano indicato di disporre di una propria strategia di sostegno alla prima infanzia. Un ulteriore criterio era che la persona che aveva compilato il questionario ricoprisse una funzione dirigenziale e che fosse responsabile delle offerte per famiglie con bambini in età prescolastica, oppure attiva nel campo dell'integrazione, oppure che lavorasse in un altro contesto con famiglie con bambini in età prescolastica (ad es. integrazione). L'Associazione dei Comuni Svizzeri ha provveduto a contattare i Comuni selezionati. Siccome la presa di contatto nella Svizzera italiana risultava piuttosto onerosa, il gruppo di ricerca della HSLU ha assunto una parte del lavoro di reclutamento del campione in questa parte del Paese. Sono stati intervistati otto Comuni della Svizzera tedesca, tre Comuni della Svizzera francese e tre Comuni della Svizzera italiana.

Le interviste condotte sono state trascritte, tradotte in tedesco, controllate in merito alla loro struttura e confrontate l'una con l'altra. Attraverso un'analisi qualitativa riassuntiva dei contenuti sono stati allestiti dei ritratti dei Comuni e, in una seconda valutazione dei contenuti, questi ritratti sono stati analizzati in modo sintetico.

TABELLA 1: **Tasso di risposta**

Lingua dell'indagine	Questionari spediti	Questionari interamente compilati	Tasso di risposta	Tempo di risposta medio
Tedesco	1350	N=588	43,6 %	16 minuti
Francese	618	N=162	26,2 %	16 minuti
Italiano	141	N=35	24,8 %	14 minuti
Valori totali e medi	Totale: 2109	Totale: 785	Media: 37,2 %	Media: 15 minuti

1.5 Tasso di risposta e caratteristiche del campione

Complessivamente, nel sondaggio quantitativo online sono stati interrogati 2'109 Comuni con una popolazione con un massimo di 10'000 abitanti. Hanno risposto 785 Comuni, pari a un tasso di risposta del 37,2 %. È possibile che a partecipare al sondaggio siano stati soprattutto Comuni attivi e interessati e che i risultati ottenuti rappresentino una selezione piuttosto positiva. Il tasso di risposta presenta chiare differenze regionali. Se nella Svizzera tedesca 588 (43,6 %) Comuni interpellati hanno rispedito il questionario interamente compilato, nella Svizzera romanda con 162 Comuni (26,2 %) e nella Svizzera italiana con 35 Comuni (24,8 %) il tasso di risposta è stato nettamente inferiore.

Complessivamente il questionario è stato compilato da 397 persone che ricoprono una funzione dirigenziale nell'amministrazione comunale. 204 persone ricoprivano altre funzioni ed erano ad esempio municipali (esecutivo) o membri di una direzione scolastica. 39 persone erano specialisti, 88 persone collaboratori specializzati.

In prevalenza hanno quindi risposto persone che ricoprono una funzione dirigenziale nel Comune e/o vantano conoscenze specialistiche nel campo dell'istruzione e del sostegno alla prima infanzia.

Tra le persone interrogate, 273 hanno parzialmente a che fare con famiglie con bambini in età prescolastica nell'ambito della loro attività quotidiana. Relativamente poche, ossia 84, sono direttamente responsabili delle offerte per famiglie con bambini in età prescolastica. Tra le persone che hanno risposto, 61 sono attive nel settore dell'integrazione e 124 svolgono compiti legati al comparto delle famiglie con bambini in età prescolastica ricoprendo un'altra funzione. 115 persone non hanno nessun rapporto con il settore del sostegno alla prima infanzia nell'ambito della loro attività all'interno del Comune.

FIGURA 1: **Funzione delle persone interpellate**

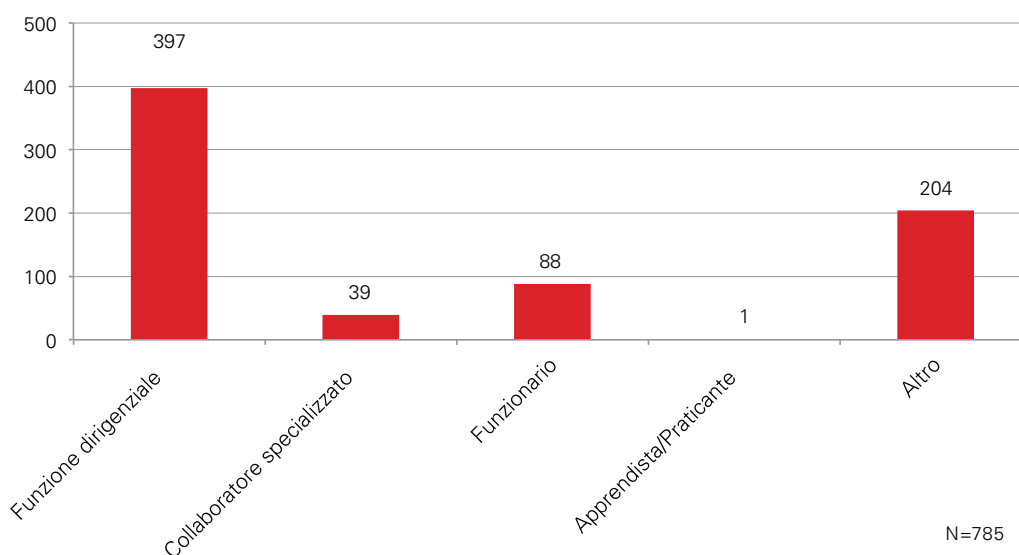


FIGURA 2: **Sfera di competenza delle persone interpellate**

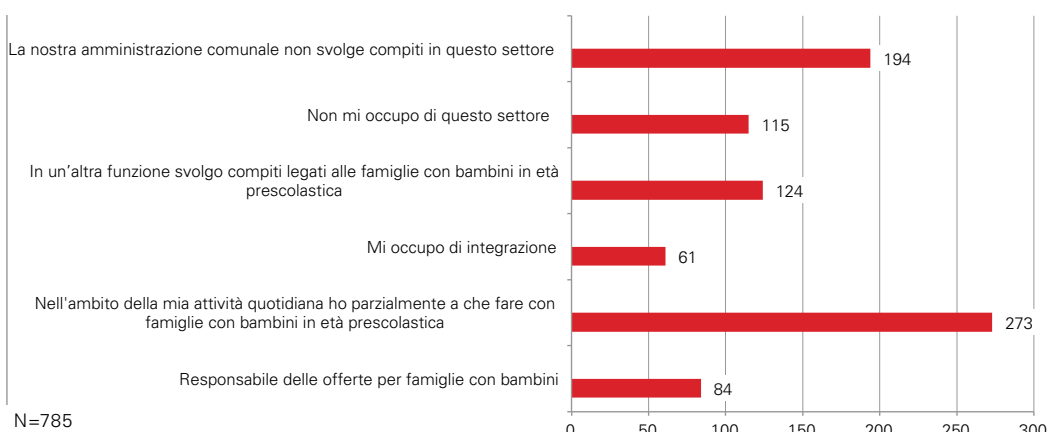




Foto: Familienzentrum am Park

2 Come configurano e gestiscono i Comuni le loro offerte di sostegno alla prima infanzia?

2.1 Offerte di sostegno alla prima infanzia nella Svizzera tedesca

I Comuni della Svizzera tedesca menzionano particolarmente spesso tre forme di offerte. Per i bambini più piccoli, la maggior parte dei Comuni (454 su 558) offre *gruppi di gioco*. Altrettanto spesso i genitori possono beneficiare della *consulenza genitori-bambini*. In misura minore è stato menzionato l'accompagnamento nel puerperio. Diffuse sono anche le offerte di *mamme diurne / famiglie diurne*: una tale offerta è presente in quasi un Comune su due. Nidi dell'infanzia (Kitas) sono a disposizione in 249 Comuni su 558.

2.2 Offerte di sostegno alla prima infanzia nella Svizzera francese

Come mostra la Figura 4, nella Svizzera francese sono state spesso menzionate offerte di custodia e istruzione extrafamiliari, quali *famiglie diurne e nidi dell'infanzia*. Nella Svizzera romanda l'offerta di nidi dell'infanzia è pertanto ampia anche nei Comuni piccoli e medi: è infatti disponibile quasi in un Comune su due. Lo stesso vale per le famiglie diurne, menzionate da 90 su un totale di 162 Comuni della Svizzera francese. Tutte le altre offerte sono state indicate molto più raramente. Ciò vale in particolare per le offerte di *sostegno nella più tenera età*, ossia per offerte di sostegno dopo il parto (accompagnamento nel puerperio) e per la consulenza genitori-bambini. Qui i risultati si situano attorno alle 30 menzioni, pari al tasso di concentrazione di tali offerte in al massimo un Comune su cinque. Ciò non significa necessariamente che nella Svizzera francese i servizi in questo campo siano insufficienti. È possibile che una parte del lavoro di consulenza sia coperto dalle «Doula»¹ (accompagnamento alla nascita), molto diffuse nella Svizzera francese, ma che non sono finanziate o sostenute dai Comuni dato che forniscono consulenza a titolo onorifico.

La quota relativamente elevata di «altre offerte» si spiega dal fatto che moltissimi Comuni non offrono servizi quali strutture diurne per bambini piccoli, nidi dell'infanzia o gruppi di gioco sul proprio territorio, ma nell'ambito di una rete in collaborazione con altri Comuni vicini.

2.3 Offerte di sostegno alla prima infanzia nella Svizzera italiana

Tra le offerte a livello comunale menzionate nella Svizzera italiana predominano – come nella Svizzera francese – le offerte di custodia e istruzione extrafamiliari: *nidi dell'infanzia, gruppi di gioco e genitori diurni* sono quelle menzionate più spesso e sono disponibili in circa un Comune su tre. Spicca l'alta quota di centri per le famiglie: quasi un Comune su sette dispone di questo servizio, che integra spesso anche offerte di custodia e consulenza. Sorprendentemente poche sono le offerte citate per i bambini più piccoli: solo 4 dei 35 Comuni interrogati menzionano di avere un'offerta di accompagnamento nel puerperio e solo 3 Comuni segnalano di disporre di servizi di pediatria. La categoria «altre offerte» comprende prevalentemente offerte di trasporto. Queste vengono sostenute da Comuni piccoli che, con ad esempio solo tre bambini in età prescolastica, non dispongono di strutture proprie, ma facilitano alle famiglie l'accesso alle offerte di Comuni vicini più grandi.

¹ www.doula.ch > Verband Doula CH / Association suisse des doulas / Associazione svizzera delle doule

FIGURA 3: **Offerte nei Comuni della Svizzera tedesca**

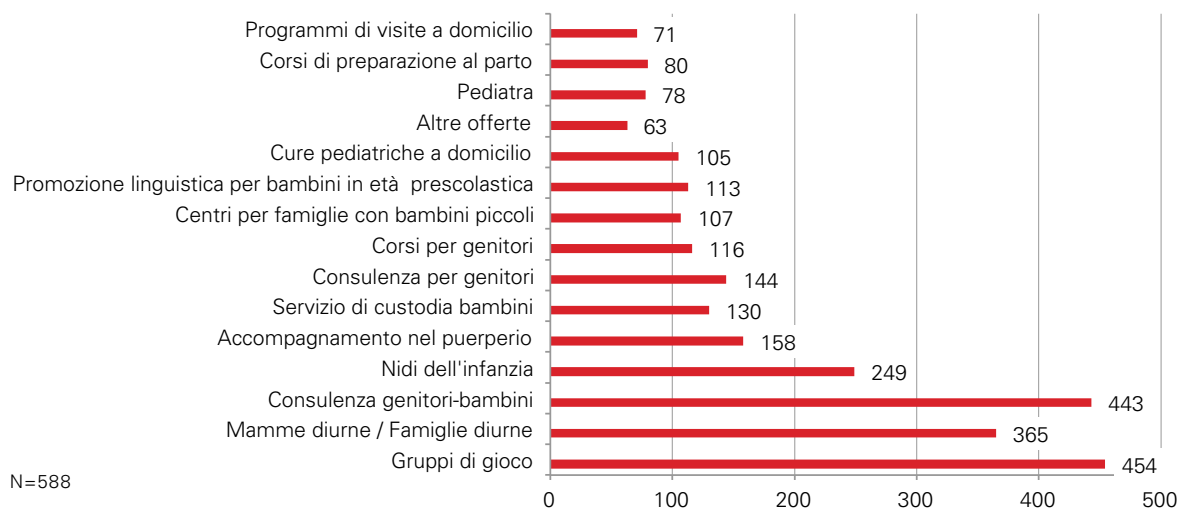


FIGURA 4: **Offerte nei Comuni della Svizzera francese**

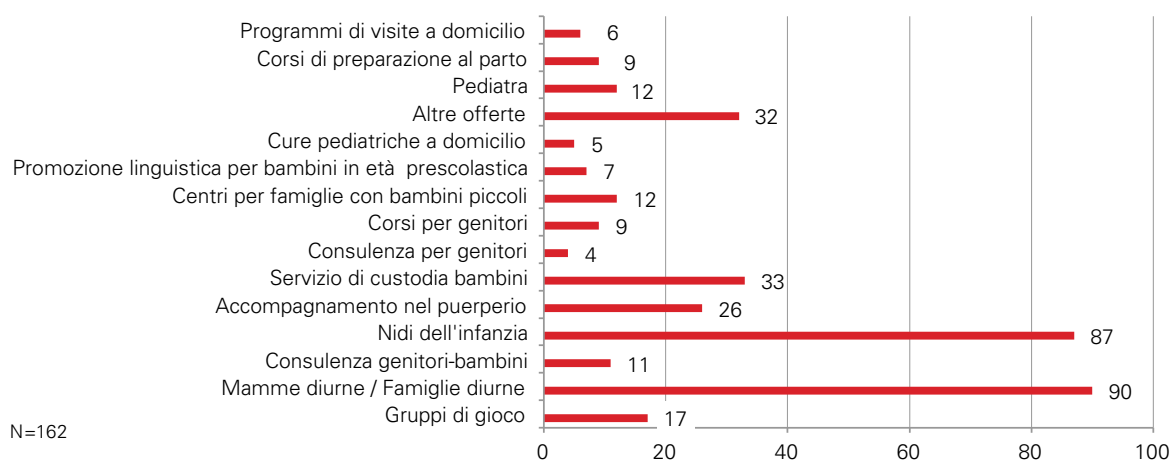
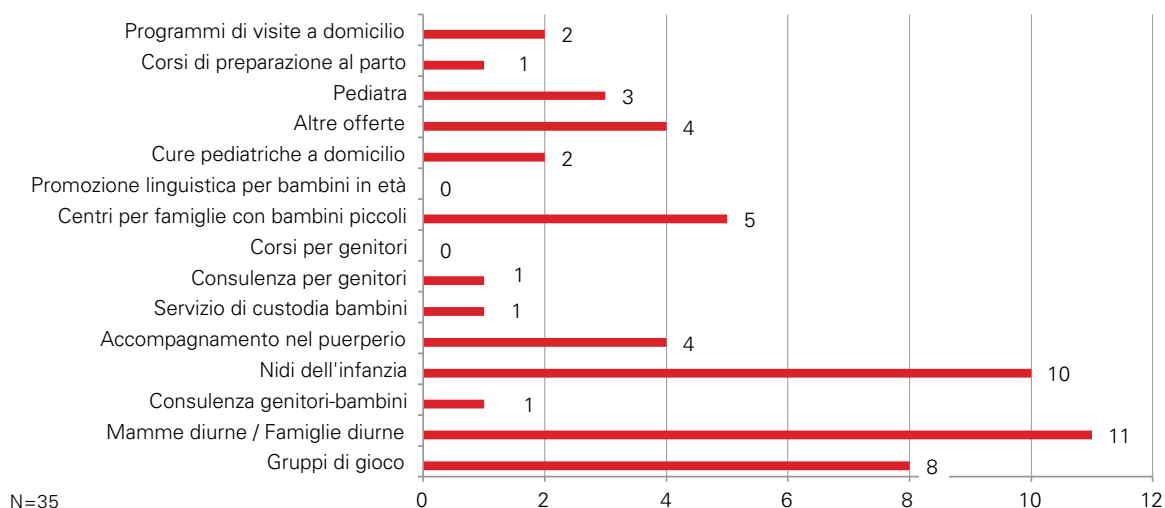


FIGURA 5: **Offerte nei Comuni della Svizzera italiana**



2.4 Panoramica nazionale e differenze regionali nelle offerte di sostegno alla prima infanzia

Nei Comuni piccoli e medi l'offerta di strutture complementari e di sostegno alla famiglia varia da un Comune all'altro. Emergono differenze regionali e anche lacune nella fornitura di servizi.

La fornitura da parte dei Comuni di servizi per *famiglie con neonati e bambini piccoli* presenta notevoli differenze regionali. Per quanto attiene ai bambini più piccoli si nota che più della metà di tutti i Comuni vanta un'offerta di consulenza genitori-bambini (455 menzioni). Corsi di preparazione al parto, pediatri e offerte di cure pediatriche a domicilio non sono disponibili in tutti i Comuni: questi servizi sono prevalentemente organizzati a livello regionale. Per contro, l'accompagnamento nel puerperio da parte di levatrici è disponibile localmente solo in modo limitato (188 menzioni); solo un Comune su quattro cita quest'offerta. Ciò è significativo, dato che è dimostrato che un accompagnamento continuo delle famiglie dopo il parto ha un influsso positivo sullo sviluppo nella prima infanzia (Meier Magistretti & Walter-Laager 2016, Walter-Laager & Meier Magistretti 2016). Se nella Svizzera tedesca tre quarti dei Comuni dispongono di un'offerta di accompagnamento nel puerperio (443 menzioni), nella Svizzera francese solo un Comune su cinque e nella Svizzera italiana solo un Comune su quattro dispone di quest'offerta.

Le offerte di istruzione e di custodia complementari alla famiglia quali gruppi di gioco, famiglie diurne e nidi dell'infanzia per bambini in età prescolastica sono a disposizione delle famiglie anche nei Comuni piccoli e medi. A livello svizzero queste offerte sono disponibili in circa un Comune su due. L'offerta più frequente è quella dei gruppi di gioco.

In 466 Comuni vi sono anche genitori diurni. Meno diffusa è l'offerta di nidi dell'infanzia, che viene citata da meno della metà dei Comuni (346 menzioni). Ciò vale ancora di più per i servizi di custodia bambini, offerti da 164 dei Comuni interrogati.

Anche qui si constatano chiare differenze regionali. Nella Svizzera tedesca, i nidi dell'infanzia sono piuttosto rari nei Comuni piccoli; in compenso sono più frequenti le famiglie diurne e i gruppi di gioco. Diversa è la situazione nella Svizzera francese e nella Svizzera italiana: queste regioni presentano un'ampia offerta di nidi dell'infanzia e di genitori diurni e la Svizzera italiana anche diverse forme di gruppi di gioco. Nella Svizzera francese l'offerta di gruppi di gioco è inferiore. Nella Svizzera italiana sono inoltre disponibili in un Comune su tre centri per le famiglie e centri di quartiere per famiglie con bambini in età prescolastica: queste offerte vengono menzionate molto meno spesso nella Svizzera tedesca e francese. Tra i Comuni piccoli e medi, solo poco più di uno su dieci dispone di un centro per le famiglie o di un luogo d'incontro per le famiglie.

I programmi di visite a domicilio per famiglie in difficoltà sono rari in tutte e tre le regioni e sono disponibili in circa un Comune su dieci. Offerte di promozione linguistica per bambini in età prescolastica esistono nella Svizzera tedesca (365 menzioni), ma non vengono praticamente mai menzionate dai Comuni della Svizzera francese e mai dai Comuni della Svizzera italiana.

FIGURA 6: Offerte disponibili nei Comuni

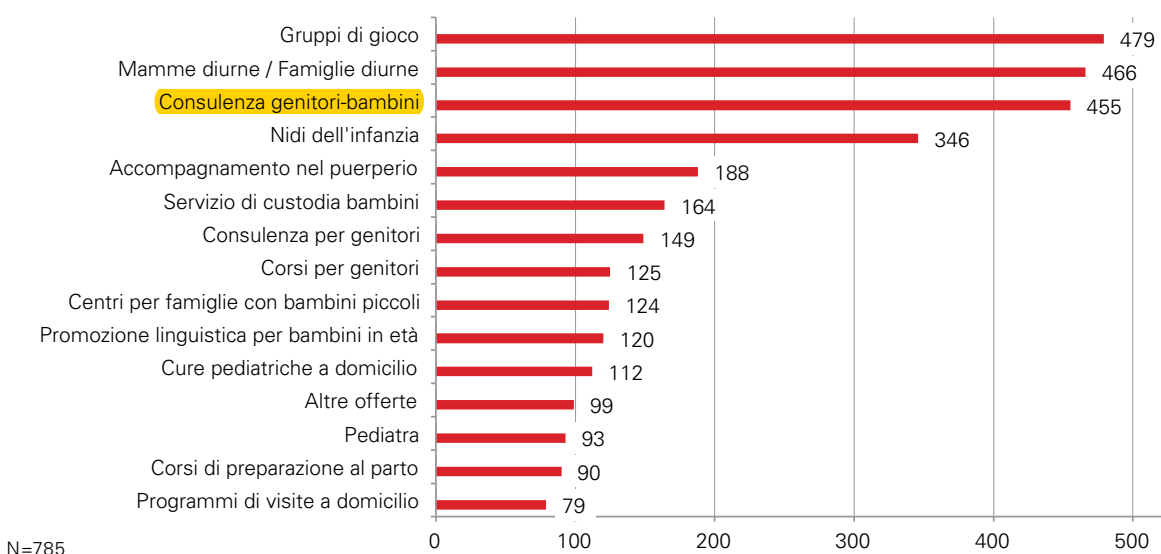
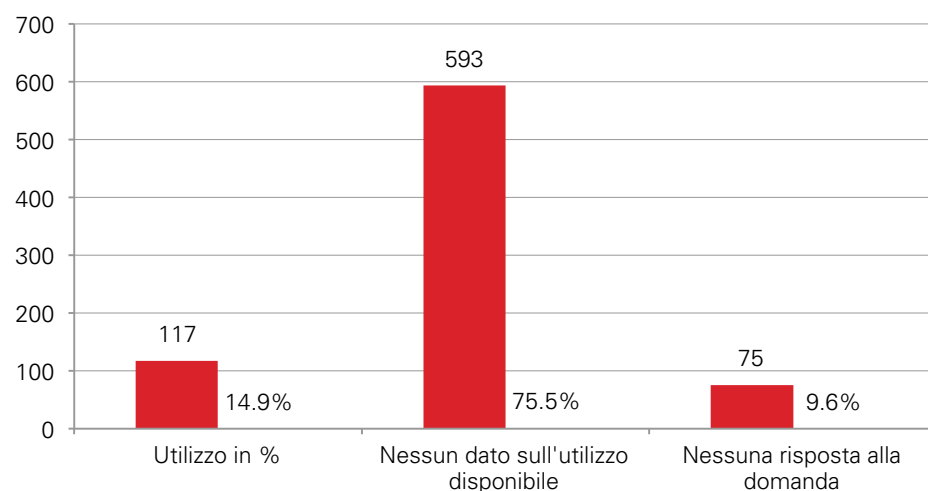
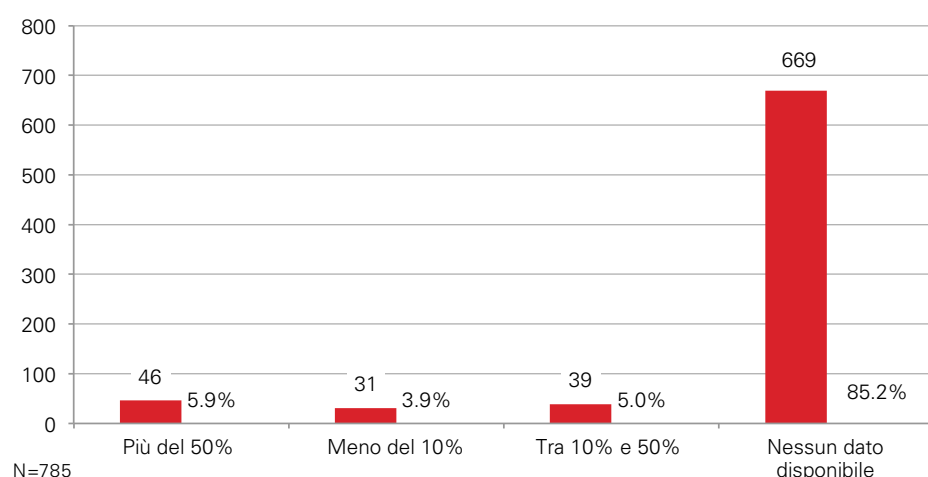


FIGURA 7: **Bambini che utilizzano le offerte**

N=785

FIGURA 8: **Utilizzo delle offerte**

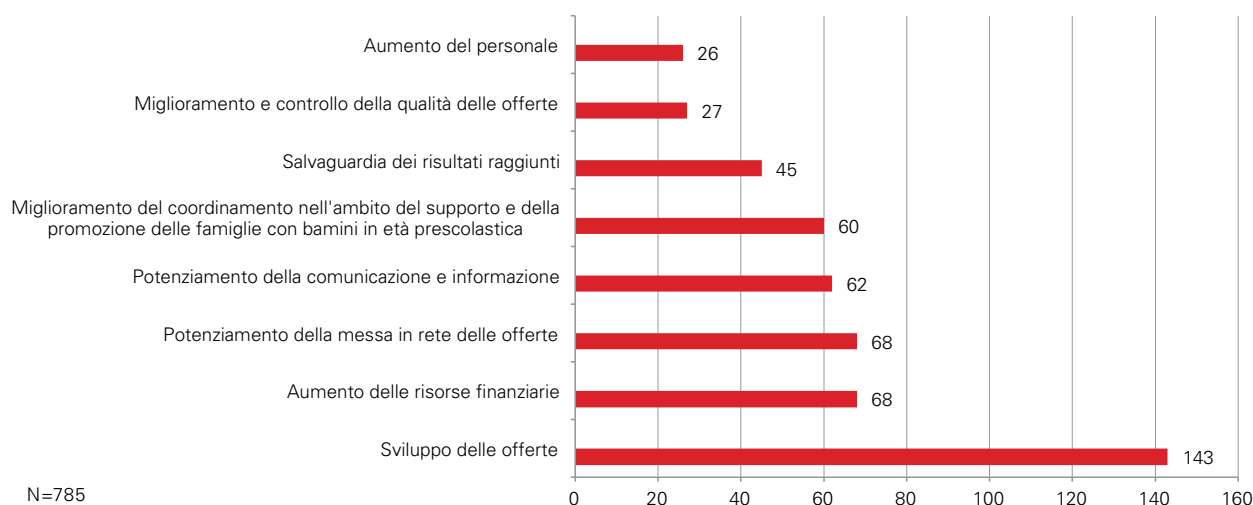
N=785

Va considerato che nelle affermazioni sulle offerte era possibile fornire più risposte. È possibile che ci siano Comuni che vantano diverse offerte ad esempio nella custodia complementare alla famiglia, mentre altri Comuni non mettono a disposizione nessuna forma di custodia extra-familiare. È stato quindi chiesto additionally qual è la percentuale di famiglie con bambini piccoli che il Comune riesce a raggiungere attraverso le offerte di sostegno alla prima infanzia. Solo pochi Comuni hanno potuto fornire una risposta in merito. Solamente 117 Comuni (15 %) hanno risposto alla domanda: «Qual è la quota di bambini che utilizzano le offerte nel vostro Comune?»

46 Comuni che hanno fornito dati di utilizzo ritengono che le loro offerte vengono utilizzate da oltre il 50 % delle famiglie con bambini in età prescolastica. 31 Comuni stimano che con le loro offerte raggiungono meno del 10 % delle famiglie. I Comuni rimanenti (39) con i loro dati si situano tra questi valori percentuali.

2.5 Piani comunali di potenziamento delle offerte di sostegno alla prima infanzia

Su 785 Comuni, 143 prevedono un potenziamento dell'offerta di sostegno alla prima infanzia. Ciò dimostra che molti riconoscono l'importanza a lungo termine di fornire un sostegno alle famiglie con bambini in età prescolastica e di contribuire all'istruzione, alla custodia e alla promozione della salute dei bambini. In 215 Comuni esistono piani di potenziamento o miglioramento in termini di appoggio e promozione delle famiglie con bambini in età prescolastica. Questi sforzi mirano in primo luogo a potenziare e a interconnettere le offerte esistenti. Che questo richieda risorse finanziarie supplementari sembra un fatto acquisito e spiega l'intento, anche questo spesso menzionato, di aumentare le risorse finanziarie destinate al sostegno della prima infanzia. Meno spesso vengono menzionate quali obiettivi prioritari misure di garanzia della qualità, di aumento della dotazione di personale o di salvaguardia dello status quo.

FIGURA 9: **Misure pianificate per migliorare il sostegno alla prima infanzia**

2.6 Supporto delle offerte da parte dei Comuni

Ogni Comune imposta autonomamente l'entità, la forma e la ripartizione del supporto fornito alle offerte di sostegno alla prima infanzia. Non tutte le offerte a disposizione delle famiglie in un Comune vengono appoggiate direttamente dal Comune stesso. In questo campo si rileva una grande eterogeneità.

I Comuni supportano le offerte nell'ambito del sostegno alla prima infanzia a diversi livelli. Essi finanziano le offerte interamente o in modo parziale, mettono a disposizione l'infrastruttura gratuitamente o appoggiano le offerte in modo fattivo o organizzativo tramite forme diverse di reti e di scambio di informazioni. Anche in questo campo si rilevano differenze regionali.

Il finanziamento integrale delle offerte si registra con maggior frequenza nella Svizzera italiana. Questa forma di sussidio delle offerte di sostegno alla prima infanzia viene adottata dal 46 % dei Comuni interpellati. Nella Svizzera tedesca e francese i Comuni che procedono in questo modo sono più rari (il 22 %, rispettivamente il 15 %).

Nella Svizzera francese e tedesca il finanziamento parziale delle offerte è molto più frequente. Quasi due terzi (64 %) dei Comuni della Svizzera francese e ben oltre la metà dei Comuni della Svizzera tedesca (58 %) appoggiano le offerte attraverso un finanziamento parziale. Nella Svizzera italiana solo un po' più di un Comune su quattro (26 %) appoggia le offerte tramite un finanziamento parziale.

Numerosi Comuni forniscono un supporto materiale, mettendo gratuitamente a disposizione delle offerte di sostegno alla prima infanzia l'infrastruttura o i locali necessari. Questa forma di sostegno è più diffusa nella Svizzera tedesca, dove il 60 % dei Comuni mette a disposizione l'infrastruttura a titolo gratuito. Per quanto concerne le altre regioni del Paese, questo tipo di offerta si registra nel 43 %

dei Comuni della Svizzera italiana e nel 33 % dei Comuni della Svizzera francese.

Altre forme di supporto, come ad esempio informazioni sulle offerte di sostegno alla prima infanzia sul sito web del Comune, si riscontrano nel 13 % dei Comuni della Svizzera francese, nell'11 % dei Comuni della Svizzera italiana e nel 6 % dei Comuni della Svizzera tedesca.

Solo pochi Comuni non appoggiano in nessun modo le offerte di sostegno alla prima infanzia. Nella Svizzera francese sono il 12 %, nella Svizzera italiana il 9 % e nella Svizzera tedesca il 6 %.

Nella media svizzera, il finanziamento parziale (sussidio) di offerte di sostegno alla prima infanzia è la forma più frequente di supporto da parte dei Comuni. L'entità di questi finanziamenti parziali è inferiore al 50 % dei costi totali dell'offerta in oltre tre Comuni su quattro (78 %); nel 17 % dei Comuni, il Comune stesso assume più del 50 % dei costi. Il finanziamento delle offerte è più diffuso nella Svizzera italiana (46 %). Nella Svizzera francese prevale il finanziamento parziale di offerte (64 %). Nella Svizzera tedesca il 60 % dei Comuni interrogati mette a disposizione gratuitamente l'infrastruttura. In tutte le regioni linguistiche della Svizzera le offerte di sostegno alla prima infanzia vengono appoggiate tramite infrastrutture gratuite (53 %). Questa forma di supporto è particolarmente frequente nella Svizzera tedesca (60 %). Solo il 10 % dei Comuni non appoggia in nessun modo le offerte di sostegno alla prima infanzia.

TABELLA 2: sostegno **delle offerte da parte del Comune**

Forma di sostegno	Svizzera tedesca (N = 588)	Svizzera francese (N = 162)	Svizzera italiana (N = 35)	Totale Svizzera (N=785)
Finanziamento di offerte	132 (22 %)	24 (15 %)	16 (46 %)	172 (22 %)
Finanziamento parziale di offerte	338 (58 %)	103 (64 %)	9 (26 %)	450 (57 %)
Infrastruttura gratuita	351 (60 %)	53 (33 %)	15 (43 %)	419 (53 %)
Nessun sostegno	36 (6 %)	20 (12 %)	3 (9 %)	59 (8 %)
Altre forme di sostegno	65 (11 %)	21 (13 %)	2 (6 %)	88 (11 %)

L'ammontare delle spese ricorrenti annuali del Comune destinate alle offerte per famiglie con bambini in età pre-scolastica risulta poco noto o comunque non facile da appurare. Comunque sia, meno del 20 % dei Comuni (139) ha risposto o ha saputo rispondere a questa domanda.

645 Comuni non hanno risposto alla domanda e solo 139 hanno fornito un'indicazione. La maggior parte dei Comuni che ha quantificato le proprie spese nell'ambito del sostegno alla prima infanzia ha menzionato una quota inferiore all'1 % delle spese del Comune o una quota pari all'1-3 % dei mezzi comunali che confluiscono nel sostegno alla prima infanzia. Solo 13 dei 785 Comuni interrogati destinano più del 3 % del budget annuale al sostegno alla prima infanzia.

Tuttavia, gli investimenti dei Comuni nel sostegno alla prima infanzia non si limitano ai sussidi finanziari. Per questo motivo i comuni sono stati interrogati anche circa il supporto immateriale fornito a questo settore e i compiti assunti direttamente dal Comune.

Si è così potuto rilevare che tra i compiti assunti direttamente dal Comune figurano varie forme di trasmissione di informazioni, come ad esempio La presentazione delle offerte sul sito web del Comune o la messa a disposizione di opuscoli, e ciò in tutte le regioni del Paese, ma in particolare nella Svizzera tedesca. Nella Svizzera tedesca viene data maggiore importanza al controllo e alla tutela della qualità delle offerte di sostegno alla prima infanzia rispetto

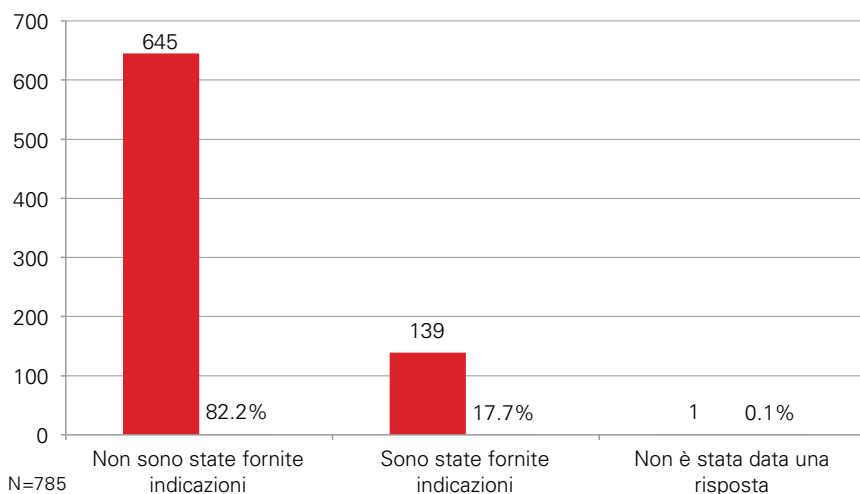
FIGURA 10: **Spese finanziarie per il sostegno precoce (quota delle spese totali annuali ricorrenti)**

TABELLA 3: **Compiti del Comune**

Compiti	Svizzera tedesca N=588	Svizzera francese N=162	Svizzera italiana N=35	Totale N=785
Trasmissione di informazioni	505 86 %	74 46 %	15 43 %	594 76 %
Coordinamento e collegamento in rete	155 26 %	34 20 %	6 17 %	195 25 %
Gestione e controllo della qualità o garanzia della qualità	221 38 %	42 26 %	5 14 %	268 34 %
Offerte per gruppi target specifici	113 19 %	6 4 %	1 3 %	120 15 %
Altri	35 6 %	15 10 %	3 9 %	53 7 %

alle altre regioni del Paese. Alcuni Comuni sviluppano inoltre in modo autonomo offerte per gruppi target specifici, anche qui soprattutto nella Svizzera tedesca. Probabilmente si tratta soprattutto di misure di promozione linguistica per bambini in età prescolastica provenienti da un contesto migratorio².

Relativamente poca attenzione viene dedicata al coordinamento e alla messa in rete di offerte di sostegno alla prima infanzia. Solo poco più di un terzo dei Comuni assume questo compito, anche qui con maggior frequenza nella Svizzera tedesca che nella Svizzera francese e italiana. E ciò benché la **creazione** di reti nel campo del sostegno alla prima infanzia abbia un altro potenziale di efficacia (Meier

Magistretti et al. 2015, Pehlke et al. 2017). Per questo motivo il questionario comprendeva domande specifiche in merito.

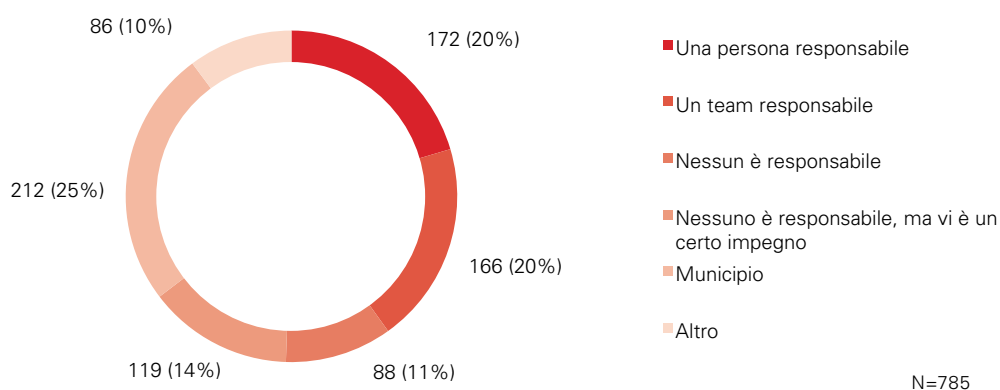
² www.kip-pic.ch / Dal 1° gennaio 2014 ogni Cantone dispone di un programma d'integrazione cantonale (PIC) che raggruppa tutte le misure specifiche in materia di promozione dell'integrazione.



Foto: Familienzentrum am Park

3 Come gestiscono i Comuni il settore del sostegno alla prima infanzia?

FIGURA 11: **Competenza in materia di offerte nei Comuni**



Le competenze nel settore del sostegno alla prima infanzia sono attualmente disciplinate in modo molto eterogeneo. Sembra che non esista ancora una soluzione ritenuta ottimale dalla maggioranza dei Comuni per la gestione del sostegno alla prima infanzia a livello comunale. In un Comune su quattro (212 Comuni) ad essere competente in materia di sostegno alla prima infanzia è il *Municipio*. In un ulteriore Comune su quattro *nessuno* è competente, ma esiste una qualche forma di impegno da parte di singole persone senza mandato specifico. Nel 40 % dei Comuni è competente *una persona o un team*.

Tra i Comuni piccoli e medi solo 113 dispongono di un proprio servizio di coordinamento e di mediazione nell'ambito del sostegno alla prima infanzia e solo 30 prevedono di crearne uno.

FIGURA 12: **Gestione delle offerte tramite un servizio di coordinamento e mediazione**

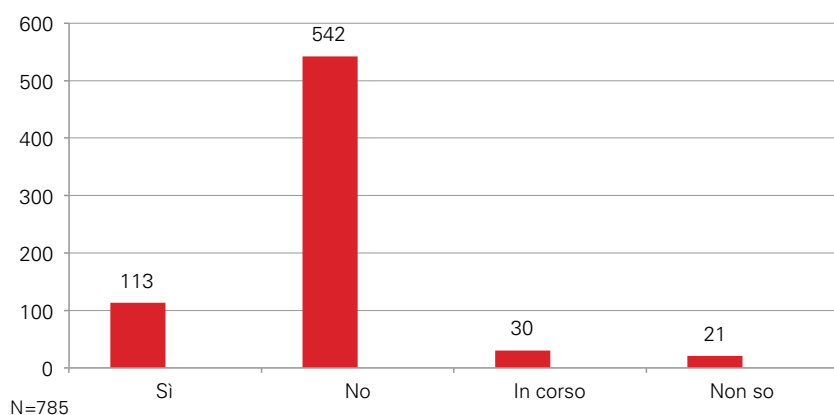
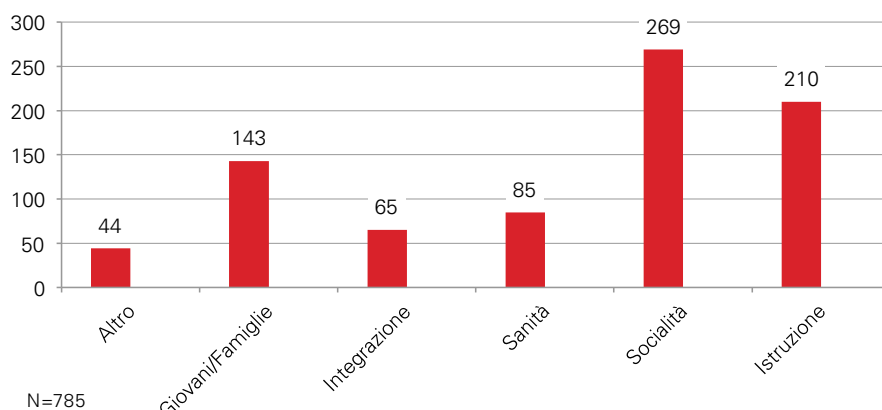


FIGURA 13: **Campo di attività delle persone interrogate**

La maggior parte delle persone incaricate a livello comunale del sostegno alla prima infanzia sono attive nella socialità (269 menzioni) o nell'istruzione (210 menzioni). Vengono spesso menzionati anche sezioni o dicasteri specializzati nei settori giovani e famiglie (143 menzioni). È invece molto più raro che il sostegno alla prima infanzia sia gestito da persone attive nell'ambito della sanità (85 menzioni) o dell'integrazione (65 menzioni)³.

3.1 Quali strumenti utilizzano i Comuni per la gestione politico-strategica in materia?

Per appurare quali forme di gestione politica e strategica vengono adottate nell'ambito del sostegno alla prima infanzia è stato rilevato se i Comuni

- utilizzano quale strumento di gestione contratti di prestazioni individuali con gli operatori o
- hanno sviluppato una propria strategia o un proprio approccio per questo settore.

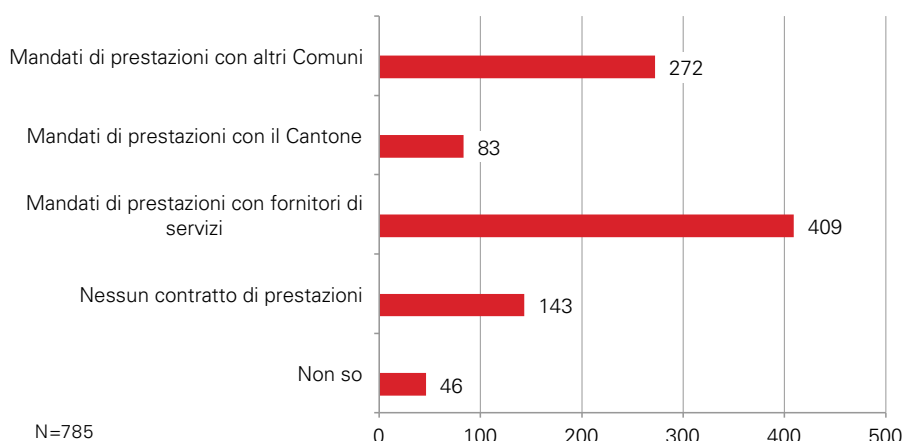
Se un Comune ha indicato uno o più di questi strumenti di gestione politico-strategica, si è appurato con domande

supplementari mirate come questi strumenti sono impostati concretamente. I risultati sono presentati qui di seguito.

Mandati di prestazioni (individuali)

Una forma diffusa di gestione politica di compiti vertenti sulla popolazione è il mandato di prestazioni stipulato con organizzazioni della società civile. Nella presente indagine si è esaminato per la prima volta in modo sistematico se e in quale misura i contratti di prestazioni nel settore del sostegno alla prima infanzia costituiscono la prassi a livello comunale.

Poco più della metà dei Comuni (409 menzioni) gestisce le offerte di sostegno alla prima infanzia attraverso contratti di prestazioni con le organizzazioni che operano nel settore. Le forme menzionate più spesso sono genitori diurni (associazioni di accoglienza diurna) e gruppi di gioco. Frequenti sono anche i contratti di prestazioni tra i Comuni stessi. Non sembrano invece esistere contratti di prestazioni tra i Comuni e il Cantone.

FIGURA 14: **Contratti di prestazioni dei Comuni**

³ Dato che nel sondaggio era possibile fornire più risposte è possibile che singole persone abbiano indicato quale campo di attività più di un dicastero.

Approcci e strategie del Comune nell'ambito del sostegno alla prima infanzia

Solo 74 Comuni dispongono di un proprio approccio o di una propria strategia per sostenere e promuovere le famiglie con bambini in età prescolastica. La Figura 15 evidenzia quanto siano ancora poco diffuse forme sistematizzate di gestione politica nell'ambito del sostegno alla prima infanzia. Tuttavia, 82 Comuni hanno indicato che una tale strategia è attualmente in fase di pianificazione o elaborazione.

Dai risultati si può desumere che iniziative di questo tipo dipendono anche dalle persone coinvolte e/o sono limitate a singoli settori specifici quali offerte di istruzione e di custodia. Nella maggior parte dei Comuni, una strategia coerente e completa di sostegno alla prima infanzia che, accanto alle tradizionali offerte di istruzione, promuova sistematicamente le opportunità di salute e di sviluppo sociale, è ancora lungi dall'essere realtà. È pertanto di importanza primaria considerare seriamente la necessità di sostegno dei Comuni in questo campo.

FIGURA 15: **Gestione delle offerte tramite un approccio/una strategia Comunale**

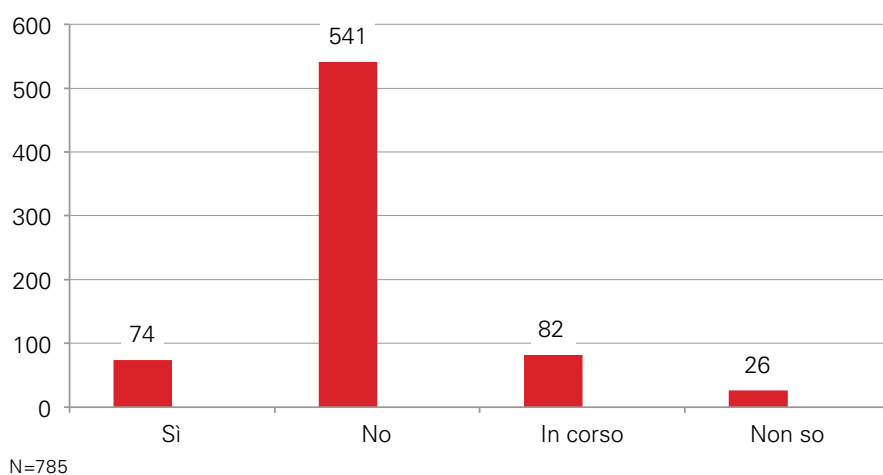


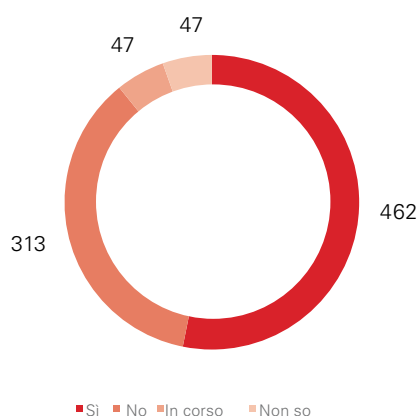


Foto: Familienzentrum am Park

4 Come sono impostate le reti all'interno del Comune nel settore del sostegno alla prima infanzia?

Alla domanda se all'interno del Comune esistono reti o cooperazioni per il settore del sostegno alla prima infanzia, 462 Comuni hanno risposto in modo affermativo.

FIGURA 16: Reti all'interno del Comune



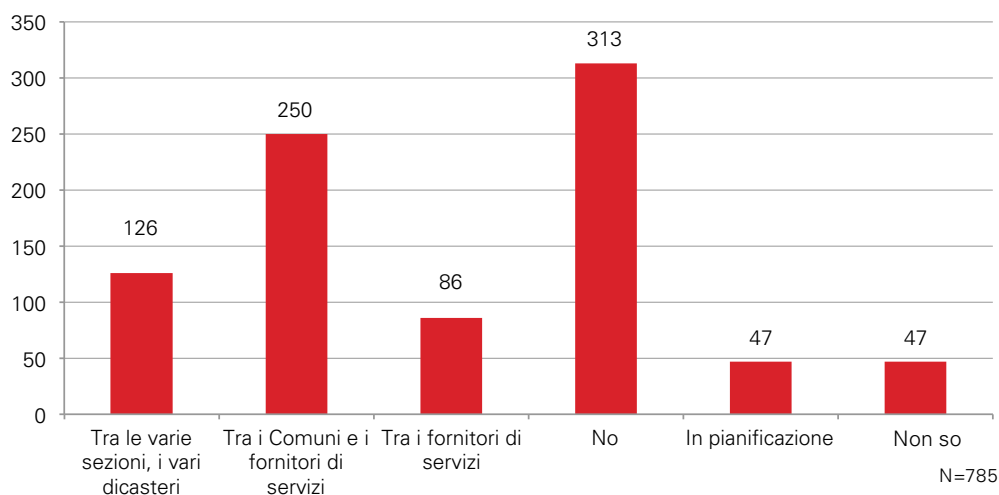
In 126 dei Comuni interrogati esistono reti o cooperazioni tra le diverse sezioni o i diversi dicasteri. 336 Comuni hanno dato vita a cooperazioni e reti con gli operatori dei servizi o tra gli operatori stessi. 313 Comuni non hanno reti o

cooperazioni nell'ambito del sostegno alla prima infanzia, ma è possibile che abbiano stipulato contratti di prestazioni con operatori. Sono invece frequenti le reti all'interno dell'amministrazione **create** allo scopo di collegare tra di loro le diverse sezioni o i diversi dicasteri dell'amministrazione comunale. Solo una piccola parte di questa messa in rete concerne la **creazione** e direzione di reti tra gli operatori dei servizi. La maggior parte dei Comuni (313) indica di non occuparsi di attività di messa in rete nell'ambito del sostegno alla prima infanzia.

Le reti e cooperazioni all'interno dei Comuni presentano forme diverse. In tutte le regioni linguistiche la forma più frequente è quella degli incontri di networking che si svolgono diverse volte all'anno. Questa forma è particolarmente diffusa nella Svizzera francese. Frequenti sono anche i siti web sui quali vengono inserite le informazioni sulle offerte del Comune per la il sostegno alle famiglie con bambini in età prescolastica.

Relativamente frequenti sono gli incontri di networking che si svolgono una sola volta all'anno. Ciò è dovuto al fatto che sono particolarmente diffusi nella Svizzera tedesca. Nelle altre due regioni linguistiche questa forma di rete è nettamente più rara.

FIGURA 17: Cooperazioni e reti all'interno del Comune



Lo strumento di networking più frequentemente menzionato nella Svizzera italiana è l'opuscolo «Wegweiser Soziales» (linee guida sulle tematiche sociali). In generale in Svizzera non si ricorre spesso a opuscoli. Poco rilevanti per le reti sono anche i siti web interattivi e le newsletter.

Attraverso le reti i Comuni mirano anche spesso a coinvolgere le famiglie o gli operatori in una strategia regionale globale. Solo in pochi Comuni le attività di messa in rete hanno lo scopo di sgravare gli operatori.

L'obiettivo principale delle reti all'interno dei Comuni è la promozione della collaborazione. Le attività di messa in rete servono anche al Comune per colmare lacune, evitare doppioni e migliorare il coordinamento tra i diversi attori.

FIGURA 18: **Forme di cooperazioni e reti all'interno del Comune**

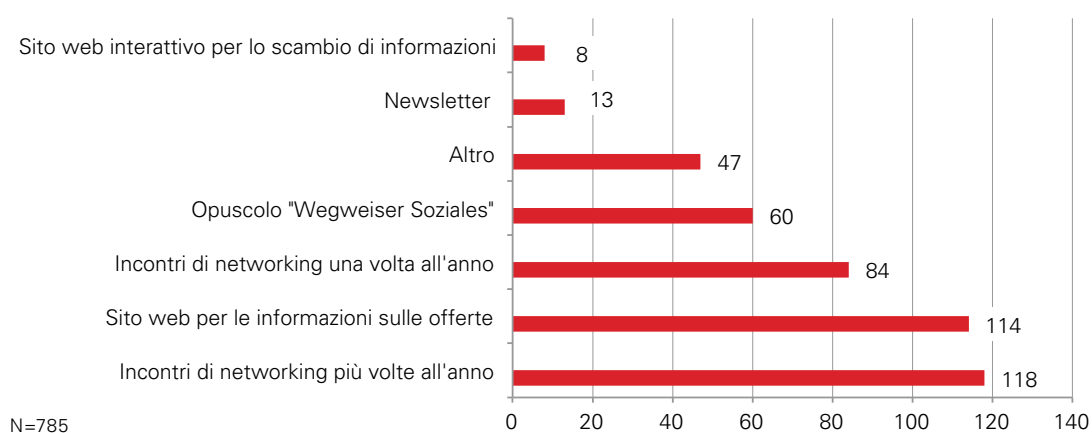
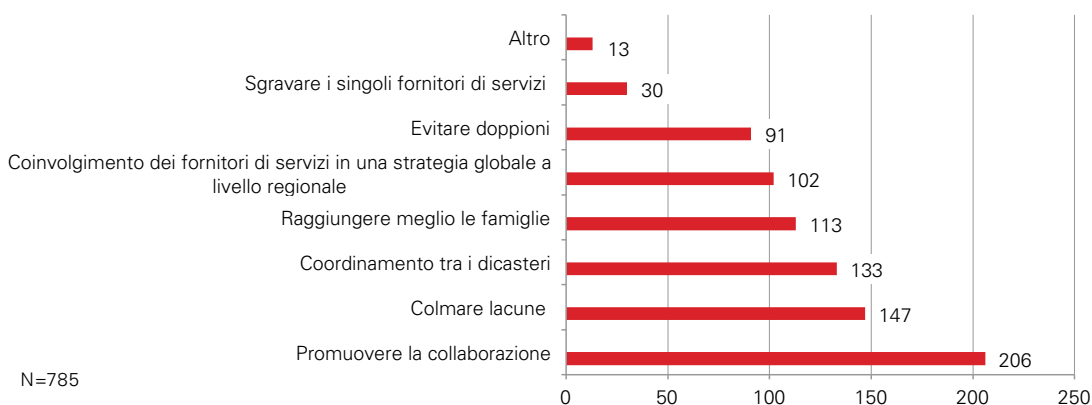


FIGURA 19: **Principali obiettivi delle cooperazioni e delle reti all'interno del Comune**



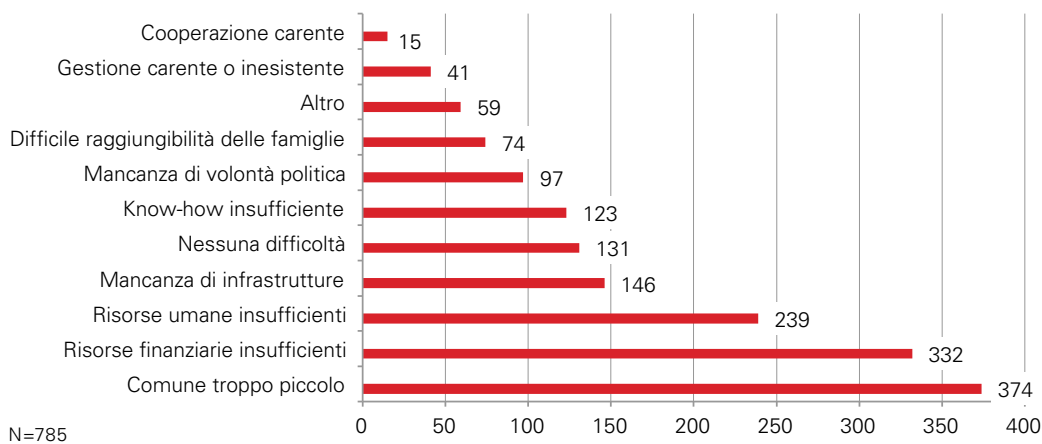
5 Quali sfide e ostacoli vedono i Comuni?

La più grande sfida nella realizzazione di offerte di sostegno e promozione di famiglie con bambini in età prescolastica sembra essere quella delle piccole dimensioni del Comune; questa affermazione è stata menzionata 374 volte. Altre sfide menzionate sono la carenza di risorse finanziarie (332 menzioni) e di risorse umane (239 menzioni). Queste tre sfide, citate 945 volte su un totale di 1631 risposte, costituiscono manifestamente le difficoltà più frequenti e indicano una carenza generale di risorse. Alla categoria scarsità di risorse si potrebbe attribuire anche la mancanza di infrastrutture (146 menzioni) e la carenza di conoscenze spe-

cialistiche specifiche (know-how: 123 menzioni). La mancanza di volontà politica è stata menzionata 97 volte. La raggiungibilità delle famiglie (74 menzioni) non sembra essere un problema urgente.

Le menzioni di una gestione carente o mancante nella realizzazione di offerte (41 menzioni) sono state relativamente poche. Una cooperazione scarsa è stata menzionata solo 15 volte. 131 Comuni indicano di non avere nessuna difficoltà.

FIGURA 20: **Sfide nella realizzazione di offerte**



6 Come utilizzano i Comuni gli approcci e le strategie cantonali in materia?

Negli ultimi anni alcuni Cantoni hanno sviluppato strategie di sostegno alla prima infanzia, tentando così di rafforzare e implementare questo settore. Nell'ambito del presente studio si è voluto sapere in che misura i Comuni conoscono, utilizzano e attuano queste strategie cantonali.

Poco più della metà dei Comuni (434) si trovano in Cantoni che dispongono di una propria strategia cantonale. Tuttavia, solo 235 di questi Comuni sanno che esiste una strategia

cantonale. Solo 133 Comuni che dispongono di una guida strategica cantonale ne fanno anche uso.

Secondo i Comuni, il motivo principale che spinge a utilizzare la strategia cantonale è l'ottimizzazione delle offerte. Meno spesso viene menzionato il supporto politico e tecnico delle misure e ancora meno l'armonizzazione della strategia comunale con le strategie cantonali.

FIGURA 21: Utilizzo delle strategie cantonali da parte dei Comuni

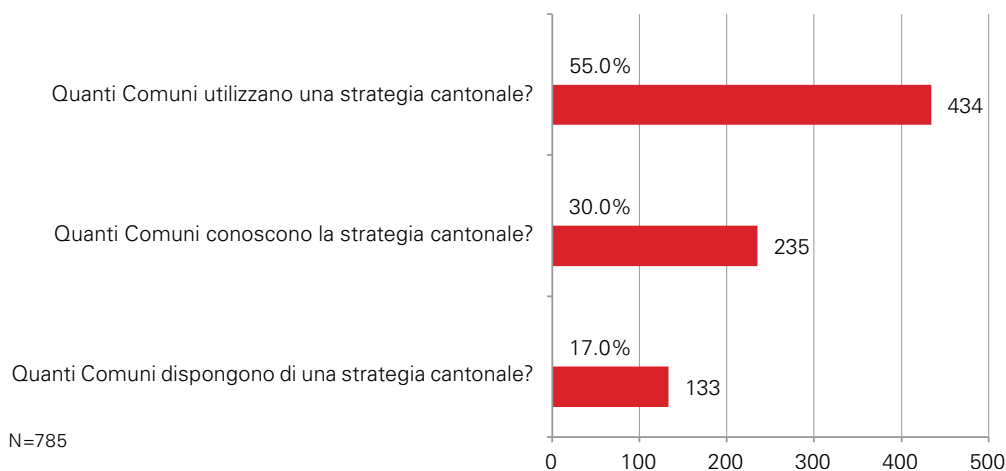


FIGURA 22: Utilizzo delle strategie cantonali

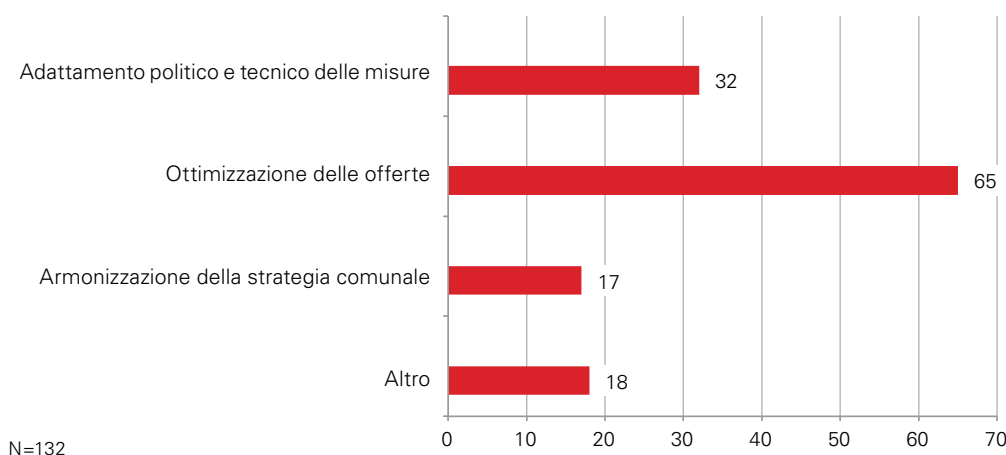
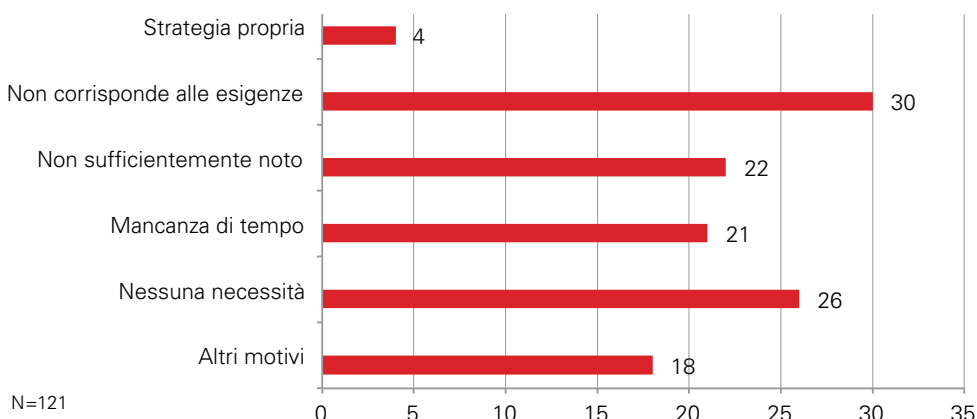
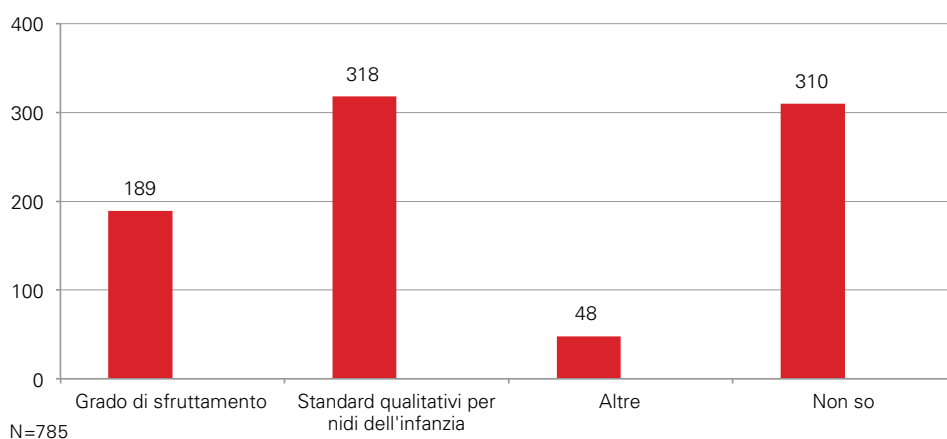


FIGURA 23: **Motivi del mancato utilizzo dell'approccio cantonale**FIGURA 24: **Prescrizioni cantionali in materia di sostegno alla prima infanzia**

Pertanto sorge la seguente domanda: come mai i Comuni che possono avvalersi di una strategia cantonale non ne fanno uso? I motivi sono molteplici. Quello menzionato più spesso è che l'approccio o la strategia non sono orientati alle esigenze del Comune. Quasi altrettanto spesso i Comuni hanno risposto che accanto al lavoro quotidiano non rimane tempo per riflessioni strategiche e che la strategia non è sufficientemente conosciuta nel Comune.

Nell'opzione di risposta «Non vediamo la necessità di utilizzare l'approccio o la strategia del Cantone» è stata data l'opportunità di fornire una motivazione. Qui è stato spesso menzionato che non ce n'era bisogno o che non era necessaria una strategia di sostegno alla prima infanzia dato che nel relativo Comune le famiglie si organizzavano da sole.

Anche all'opzione di risposta «Altri» si poteva aggiungere un'osservazione. Qui è stato spiegato più volte che si era solo agli inizi e che per questo motivo non si utilizzava ancora l'approccio cantonale.

Accanto alla domanda sull'utilizzo (o non utilizzo) di strategie cantionali sorge anche la domanda sulle prescrizioni cantionali che i Comuni sono tenuti a osservare.

La percezione delle prescrizioni cantionali da parte dei Comuni riflette chiaramente il grado di frammentazione del settore del sostegno alla prima infanzia e il fatto che manca un'attuazione coerente del sostegno alla prima infanzia. Sempre nella percezione dei Comuni interrogati esistono prescrizioni unicamente nell'ambito della custodia extrafamiliare; in questo contesto andrebbe accertato se gli standard qualitativi da osservare si riferiscono unicamente all'infrastruttura e agli edifici o anche alla qualità pedagogica ed evolutiva delle offerte.

7 Quali sono le esperienze fatte in termini di reti e cooperazioni?

Alcuni Comuni affrontano i problemi dovuti alle loro piccole dimensioni **creando** reti regionali nell'ambito del sostegno alla prima infanzia. 356 Comuni si avvalgono di cooperazioni intercomunali.

Le finalità principali di queste cooperazioni consistono nella promozione della collaborazione e nell'ottimizzazione e regionalizzazione delle offerte. Siccome viene spesso menzionato anche il miglioramento della fornitura di servizi,

dalle quattro cooperazioni più spesso menzionate si può dedurre che le reti regionali servono ai Comuni per fornire supporto alle famiglie con bambini in età prescolastica nonché a raggiungere tali famiglie. Più rara è invece la percezione che queste reti servano a sgravare i Comuni.

FIGURA 25: **Reti regionali**

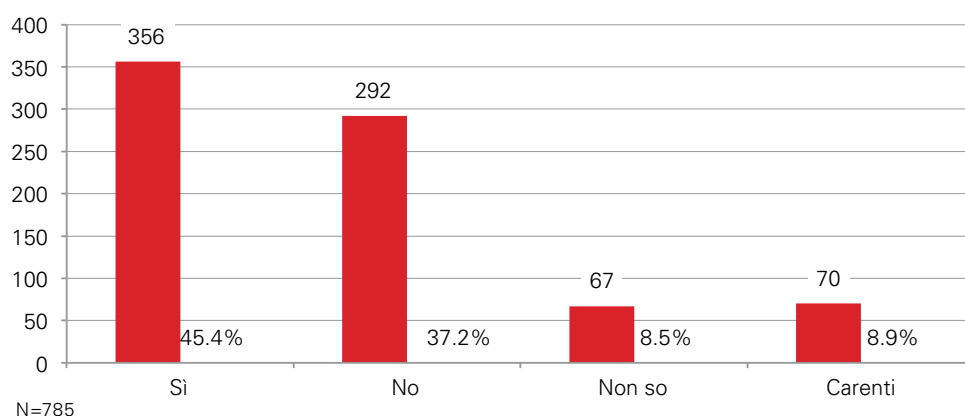
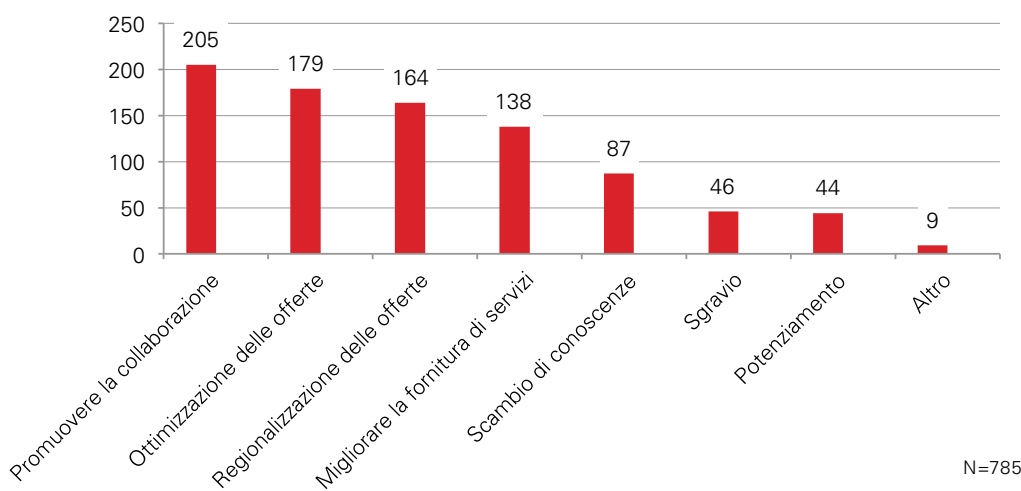


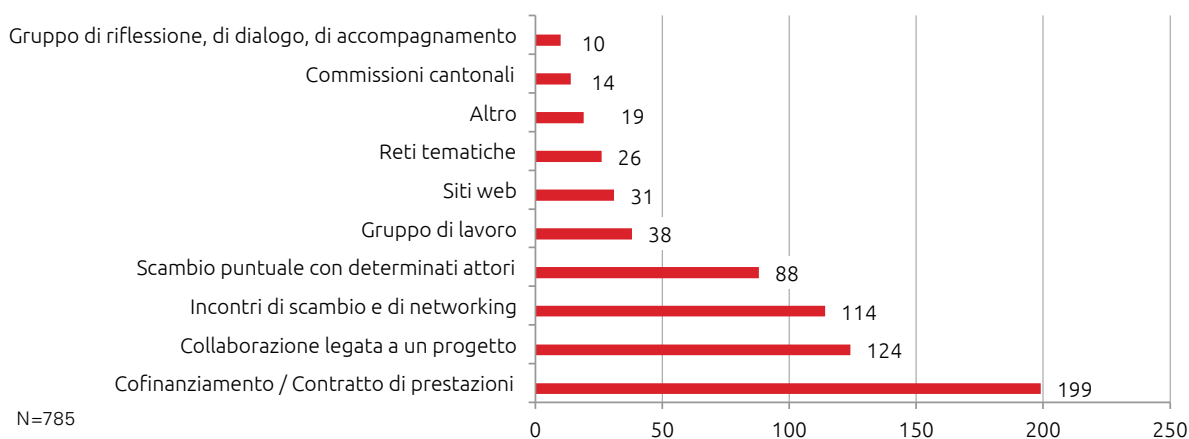
FIGURA 26: **Principali obiettivi delle cooperazioni e delle reti regionali**



Sembra che a realizzare cooperazioni regionali siano soprattutto i Comuni piccoli che non possono avvalersi di una strategia cantonale e che per motivi finanziari non possono sviluppare una propria strategia. Tale ipotesi è supportata dal fatto che gli obiettivi regolarmente e maggiormente menzionati sono il cofinanziamento e i contratti di prestazioni. Anche lo scambio puntuale con determinati attori e la collaborazione legata a un progetto indicano quale obiet-

tivo il fatto che le offerte possono essere usate da diversi Comuni, consentendo così una riduzione dei costi. Frequenti sono anche gli incontri di rete che favoriscono lo scambio reciproco tra i Comuni.

FIGURA 27: **Comparti in cui vige una cooperazione regolare**



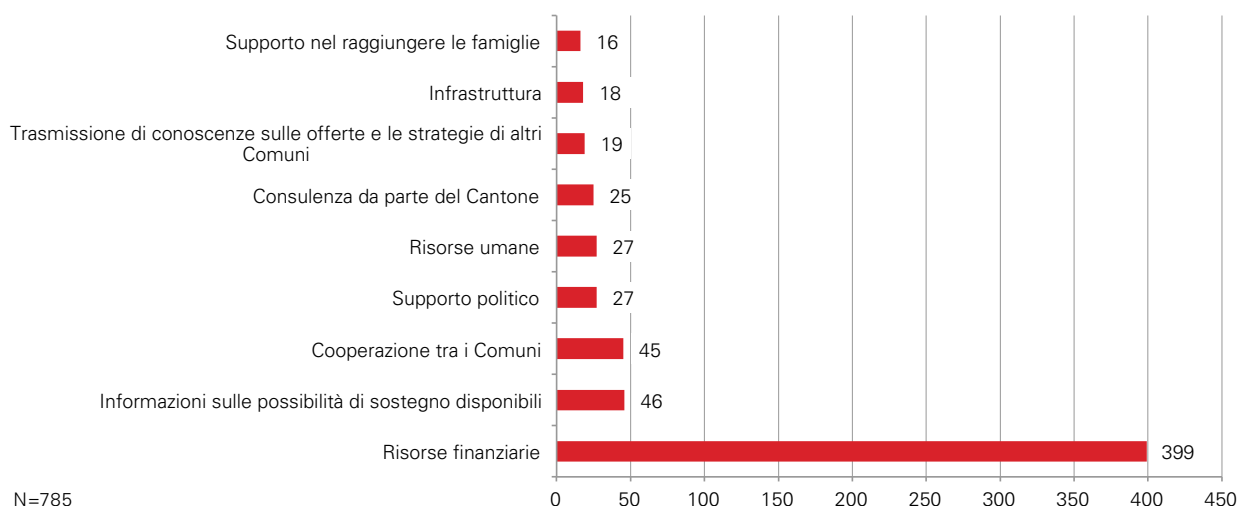
8 Quale forma di supporto desiderano i Comuni?

Per quanto riguarda la domanda relativa alla forma di supporto che i Comuni desiderano ricevere dal Cantone, i Comuni interpellati potevano definire il loro ordine di priorità tra le opzioni elencate. Le risposte sono state piuttosto unanimesi. Per il potenziamento e il consolidamento delle offerte di sostegno alla prima infanzia i Comuni auspicano un supporto finanziario: il sostegno più utile concerne le risorse finanziarie (399 menzioni).

A titolo di confronto, solo pochi Comuni hanno indicato quale forma di sostegno più utile informazioni sulle possibilità di supporto disponibili (46 menzioni) o una promozione della cooperazione tra i Comuni (45 menzioni). Pochi Comuni hanno indicato quale prima priorità le risorse

umane (27 menzioni); tuttavia, con complessivamente 118 menzioni tra tutte le risposte, quella delle risorse umane figura al secondo posto tra le forme di supporto più utili indicate. Di conseguenza, le risorse umane vantano una posizione speciale rispetto alle altre forme di supporto. Poco menzionati sono stati un supporto politico (27 menzioni) o una consulenza da parte del Cantone (25 menzioni). Poco prioritaria è anche la trasmissione di conoscenze sulle offerte e le strategie di altri Comuni. Altrettanto scarso bisogno di supporto sussiste in tema di raggiungibilità delle famiglie o di potenziamento dell'infrastruttura.

FIGURA 28: **Bisogno di sostegno cantonale dei Comuni, in ordine di priorità**





9 «Deve funzionare per il Comune»: risultati dello studio di approfondimento

Per imparare dai Comuni che hanno successo, sono stati ulteriormente interpellati attraverso interviste telefoniche di approfondimento alcuni Comuni selezionati che dispongono già di una propria strategia di sostegno alla prima infanzia. Otto Comuni della Svizzera tedesca, tre della Svizzera francese e tre della Svizzera italiana hanno fornito informazioni su come si può sviluppare una strategia vincente di sostegno alla prima infanzia e quale forma di supporto da parte del Cantone risulta utile allo scopo. In aggiunta è stato loro chiesto di descrivere esempi di buona pratica che potrebbero essere applicabili in altri Comuni.

9.1 Cosa spinge i Comuni a mettere a punto una strategia di sostegno alla prima infanzia?

I Comuni sviluppano strategie sia in modo proattivo per motivi politici, sia in modo reattivo su pressione o dietro suggerimento di scuole, genitori, asili nido e altri gruppi di interesse.

Sviluppo proattivo di strategie

Gli sviluppi di tipo proattivo possono essere descritti in base a due modi di procedere tipici.

Nascono quale conseguenza di un sondaggio condotto dal Comune tra la popolazione e danno vita a una strategia. Questi sondaggi possono essere condotti regolarmente o può trattarsi di un'inchiesta unica, ad esempio nell'ambito di progetti realizzati da studenti. Queste indagini hanno mostrato ai responsabili comunali che nel Comune sussisteva una domanda di offerte di sostegno alla prima infanzia, in particolare di offerte di custodia e di istruzione complementari alla famiglia. Un Comune piccolo, per verificare le esigenze della popolazione si è limitato a condurre colloqui con i dirigenti di un'offerta esistente (asilo nido). Sulla scorta di queste analisi delle esigenze i Comuni possono sviluppare la loro strategia di sostegno alla prima infanzia. Nel presente sondaggio queste forme di monitoraggio e dell'azione politica che ne consegue sono state menzionate unicamente nei Comuni della Svizzera francese e della Svizzera italiana.

Una seconda forma di sviluppo di tipo proattivo di strategie proprie del Comune esiste solo nella Svizzera tedesca. Si tratta dello stimolo fornito da programmi nazionali o cantonali, che vengono recepiti e attuati nella politica comunale da parte di singole persone dotate di spirito di iniziativa. In questo contesto i Comuni interrogati hanno menzionato più volte nomi di municipali, prevalentemente donne, che hanno tratto spunto da un workshop cantonale sul sostegno alla prima infanzia o da un programma cantonale o nazionale (Primokiz, «Kinder im Gleichgewicht», «Paesaggi educativi») per radicare il sostegno alla prima infanzia a livello politico nel proprio Comune con una propria strategia.

Sviluppo reattivo di strategie

I Comuni – nel presente sondaggio soprattutto della Svizzera tedesca – sviluppano strategie di sostegno alla prima infanzia per reagire a situazioni problematiche acute o su pressione della popolazione. Sono soprattutto le scuole e le scuole dell'infanzia ad avvertire difficoltà con bambini con conoscenze insufficienti della lingua locale, bambini con problemi comportamentali o altri problemi, facendo sì che insegnanti di scuole dell'infanzia e scuole elementari segnalino al Comune la necessità di offerte di sostegno alla prima infanzia. Capita anche che siano i genitori a segnalare il bisogno di offerte di istruzione e custodia complementari alla famiglia, esercitando qualche volta una forte pressione sul Comune affinché esso metta a disposizione e promuova offerte in questo campo.

Un Comune del Canton Ticino ha sviluppato una strategia e proprie offerte di sostegno alla prima infanzia per far fronte a una situazione conseguente all'introduzione del Concordato HarmoS (armonizzazione della scuola dell'obbligo). Secondo le direttive di HarmoS i bambini possono frequentare la scuola dell'infanzia solo a partire dai 4 anni. Prima di HarmoS, in Ticino i bambini frequentavano la scuola dell'infanzia già a partire dai 3 anni. L'introduzione di HarmoS ha pertanto creato una lacuna nell'offerta per bambini tra i 3 e i 4 anni che non poteva essere subito colmata tramite gli asili nido esistenti.

9.2 Come sviluppano i Comuni strategie di sostegno alla prima infanzia?

Dalle interviste condotte emergono tre procedure principali per lo sviluppo di strategie, definibili con i concetti «*strategia top down*», «*strategia bottom up*» e «*strategia orizzontale*».

Strategia top down

Alcuni Comuni della Svizzera tedesca hanno sviluppato strategie proprie sulla base di iniziative nazionali o cantonali. Qui vengono menzionati i programmi della Fondazione Jacobs («Paesaggi educativi») e i programmi cantonali di «Spielgruppe plus», comprendenti offerte aggiuntive per bambini con bisogni speciali o offerte di promozione linguistica. A due Comuni questi programmi hanno fornito linee guida e un aiuto per lo sviluppo di strategie comunali. I Comuni si sono orientati ai modelli dei programmi o hanno fatto capo alla consulenza specialistica degli attori coinvolti. È stata menzionata anche l'utilità dei siti web dei Cantoni, che consentono ai Comuni di sviluppare proprie strategie sulla base di quelle cantonali o di trarre ispirazione da esse.

Strategia bottom up

Per lo sviluppo di una propria strategia altri Comuni della Svizzera tedesca e della Svizzera italiana adottano una procedura bottom up. Alcuni hanno elaborato una propria strategia perché altrimenti, senza supporto da parte del Comune, le offerte esistenti avrebbero dovuto essere abbandonate. In altri Comuni, l'interesse per il tema e la volontà politica di impegnarsi a favore del sostegno alla prima infanzia sono stati determinanti per lo sviluppo di una propria strategia. Iniziative già esistenti di privati (gruppi di gioco, nidi dell'infanzia) sono state integrate in una strategia appoggiata dal Comune (Svizzera tedesca) o in programmi propri del Comune (Svizzera italiana), rafforzando così a lungo termine le offerte di sostegno alla prima infanzia. Ma ad avviare e affermare queste strategie bottom up sono state quasi sempre singole persone dotate di spirito di iniziativa.

Strategia orizzontale

La maggior parte dei 14 Comuni interrogati, in tutte e tre le regioni linguistiche, per lo sviluppo di una strategia ha scelto additionally o esclusivamente una procedura orizzontale. Il concetto di «strategia di sviluppo orizzontale» raggruppa diversi processi elaborati all'interno di un Comune o con una procedura intercomunale o regionale.

Le strategie di sviluppo all'interno del Comune sono quelle in cui l'amministrazione comunale coinvolge nell'analisi della situazione i principali attori, o tutti gli attori, del settore

del sostegno alla prima infanzia e, sempre insieme a questi attori, sviluppa la strategia, conduce la procedura di consultazione e valuta i risultati. Vengono stipulati contratti di prestazioni o affidati mandati a operatori privati o attori sul campo, oppure vengono erogate altre forme di supporto quali finanziamenti parziali, finanziamenti aggiuntivi puntuali, condizioni di affitto agevolate o l'utilizzo gratuito di infrastrutture.

Reti intercomunali vengono **avviate**, attivate e utilizzate quando i Comuni sono troppo piccoli per poter sviluppare proprie strategie, o quando i Comuni si servono delle idee, dei suggerimenti e dell'esperienza di altri Comuni. In questo contesto emergono chiare differenze regionali. Nei Comuni interpellati della Svizzera tedesca, le strategie vengono formulate per iscritto e di solito rese generalmente accessibili. Nella Svizzera italiana le strategie sono di solito considerate come delle «policies», ossia quale orientamento politico e prassi, che vengono adottate in modo pragmatico e per le quali si rinuncia spesso alla forma scritta. Nella Svizzera francese – sempre in base ai Comuni interrogati – i Comuni più piccoli si appoggiano e aderiscono a strategie o programmi regionali o cantonali esistenti. Anche in questo caso senza necessariamente formulare un proprio programma strategico.

9.3 Cosa pianificano i Comuni per il prossimo futuro?

Alla domanda se nel prossimo futuro intendono potenziare la propria offerta o strategia, la maggior parte dei Comuni interrogati ha risposto di no. Centrale in tale contesto è il consolidamento e la tutela di quanto raggiunto. Un rappresentante comunale si è espresso a grandi linee come segue:

«Siamo sempre pronti a leggere la realtà e a recepire le indicazioni e i suggerimenti della popolazione o del Cantone. Se constatiamo l'insorgere di nuove esigenze, cerchiamo di capire se possiamo fornire un aiuto e in che modo (...). Ma se ci si rivolge a noi siamo più che disposti a verificare in che modo possiamo aiutare. Se constatiamo che è sensato farlo, forniamo volentieri il nostro contributo».

Un altro Comune ha ampliato quanto esisteva in termini quantitativi, aumentando i posti a disposizione nel nido dell'infanzia. Lo stesso Comune, vista la domanda di posti nel nido dell'infanzia per i bambini più piccoli (3–4 mesi), ha esteso l'offerta del nido per i più piccoli. Alcuni Comuni stanno progettando nuove offerte. Ad esempio, un Comune ha deciso di sostenere il servizio specializzato regionale. Altri Comuni prevedono di coinvolgere maggiormente le scuole o di creare un centro extrascolastico durante le vacanze. Un Comune sta progettando un ampliamento

edilizio per riunire sotto lo stesso tetto tutte le offerte di sostegno alla prima infanzia. Grandi potenziamenti dell'offerta sono previsti unicamente in un Comune della Svizzera italiana, dove è prevista l'apertura di un nido dell'infanzia per gli impiegati comunali. La relativa domanda è stata rilevata grazie a un questionario elaborato dall'Ufficio di statistica del Cantone Ticino, creato e messo a disposizione nell'ambito della strategia cantonale quale offerta di sostegno per i Comuni. L'inaugurazione del nuovo nido dell'infanzia è prevista per il 2018.

9.4 I Comuni verificano e sviluppano ulteriormente le loro strategie? E se sì, in che modo?

Quasi tutti i Comuni interrogati verificano e valutano la loro strategia adottando una forma praticabile e adeguata alle loro esigenze. Altri Comuni affidano la valutazione a un servizio professionale esterno o vengono seguiti costantemente da uffici cantonali o comunali tramite procedure di monitoraggio o altre procedure di verifica. I Comuni più piccoli rinunciano alle valutazioni sistematiche dato che sono in stretto contatto personale con gli operatori dei servizi o perché fanno capo a reti affermate che possono utilizzare come casse di risonanza.

9.5 Quali vantaggi comportano le strategie per i Comuni?

I commenti sull'utilità delle strategie per i Comuni sono stati molteplici e variati. Questo vale per tutte le regioni linguistiche, ma soprattutto per i Comuni della Svizzera tedesca. L'utilità è triplice: la strategia è utile per il Comune, migliora le offerte di sostegno alla prima infanzia e crea pertanto vantaggi per le famiglie con bambini piccoli.

Utilità per i Comuni

Una strategia in materia aiuta i Comuni a legittimare le offerte di sostegno alla prima infanzia. Beneficiano di una maggiore autonomia perché possono sfruttare il margine di manovra consentito dalla strategia e non devono richiedere l'approvazione del Municipio per ogni singola offerta. Si assicurano sicurezza di pianificazione e possono operare con meno pressione («Ora è possibile procedere a tappe»). Quali altri vantaggi i Comuni menzionano il fatto di avere una visione d'insieme delle offerte e di poterle comunicare. L'iter procedurale è più breve e aumenta la vicinanza, la comprensione e la fiducia tra gli operatori e il Comune, in particolare nei Comuni in cui gli operatori dei servizi sono stati coinvolti nell'elaborazione della strategia.

Tra gli aspetti centrali figurano anche quelli finanziari: i Comuni giudicano positivamente il fatto di poter influire sul finanziamento delle offerte e di poter mantenere i costi sotto controllo. Grazie alla strategia, per i Comuni risulta più facile motivare i relativi mezzi finanziari nei dibattiti sul preventivo e dispongono così di maggiore autonomia nell'ambito del quadro finanziario stabilito. L'utilità risulta

particolarmente elevata quando il Comune (autorità politica, amministrazione comunale) si identifica con la strategia e ne cura l'attuazione in modo attivo, radicandola nella vita del Comune.

Grazie al fatto che le strategie poggiano su basi già esistenti e consentono di utilizzare le esperienze fatte finora, i responsabili apprendono come impostare le offerte e quali canali possono utilizzare per raggiungere i gruppi target. Questo è possibile quando le strategie e gli approcci sono stati elaborati e messi a punto da «gente sul posto». Secondo alcune delle persone interrogate è invece più difficile stimare l'utilità di una strategia a lungo termine. Come ha affermato un responsabile di un'amministrazione comunale, l'utilità si potrà giudicare solo col tempo. Non da ultimo un proprio approccio serve anche a posizionare il Comune, come è stato formulato da una persona intervistata:

«È importante raggiungere i genitori e i bambini fin dalla nascita e presentare così il Comune quale organismo positivo, capace di dare qualcosa». Questo può avere un effetto positivo sul numero di abitanti. Come ha affermato un Comune: «Negli ultimi otto anni, dall'apertura del nido dell'infanzia, la popolazione è cresciuta di 200 abitanti, una crescita che potrebbe avere a che fare con l'asilo nido. Molte persone anziane vendono le loro case a giovani famiglie. Il moltiplicatore fiscale gioca un ruolo, ma anche la qualità delle nostre scuole e dell'asilo nido».

Utilità per gli operatori e per le offerte di sostegno alla prima infanzia

Una propria strategia assicura una legittimazione non solo al Comune stesso, ma anche agli operatori responsabili delle misure di sostegno alla prima infanzia. Soprattutto i Comuni della Svizzera romancia sottolineano che la strategia consente di adeguare meglio e in modo più flessibile le offerte alle realtà locali e alle esigenze della popolazione. Misure urgenti possono essere adottate con una bassa soglia di accesso: questo fattore è stato formulato soprattutto da un Comune di confine che, grazie alla strategia esistente, ha potuto reagire rapidamente alla problematica attuale di bambini piccoli provenienti da famiglie di rifugiati.

Utilità per i bambini e le loro famiglie

Più sono i bambini che utilizzano le offerte di sostegno alla prima infanzia di un Comune, tanto più è possibile assicurare a tutti pari opportunità. Un ampio utilizzo delle offerte legittimizza a sua volta le attività e la strategia del Comune. Soprattutto i Comuni della Svizzera francese sottolineano l'utilità diretta dei nidi dell'infanzia. Questi ultimi consentono infatti alle donne o a entrambi i genitori di svolgere un'attività lavorativa e favoriscono lo sviluppo sociale dei bambini e le pari opportunità.

9.6 Quale supporto ricevono i Comuni dai Cantoni?

Qui si è voluto sapere quali forme di supporto cantonali sono particolarmente utili per i Comuni. Ai Comuni che dispongono già di propri approcci per il sostegno alla prima infanzia è stato pertanto chiesto di indicare quali offerte dei Cantoni sono state in passato più utili, e quali meno per lo sviluppo e l'attuazione di queste strategie. È emerso che i Cantoni possono appoggiare i Comuni in modi molto diversi e che questo supporto viene considerato particolarmente utile se viene adeguato alla realtà locale. Uno dei Comuni interrogati si è espresso come segue:

«Ogni Comune dovrebbe fare le proprie esperienze con il Cantone. Bisogna chiedersi: quello che propone il Cantone è rilevante per il nostro Comune, ed è anche fattibile? Per il nostro Comune le esperienze degli altri non contano molto, dato che la situazione varia da un Comune all'altro. Questi approcci non possono essere applicati alla lettera».

I Cantoni in veste di precursori

Alcuni Comuni affermano che il loro Cantone è «molto attivo» e apprezzano la possibilità di sfruttare sinergie. Questo è ad esempio possibile quando i Comuni possono servirsi degli approcci cantonali sotto forma di modelli o linee guida e adeguarli alle realtà locali specifiche.

«Il Cantone era presente sin dall'inizio con un proprio approccio e ha potuto raccomandare al Comune offerte e strategie in una procedura top down»; oppure: «la strategia cantonale è stata molto utile, ha fornito una buona base».

Un Comune si è spinto ad affermare che è più facile comunicare alla popolazione una strategia cantonale che non una strategia comunale. I Cantoni possono inoltre avere un influsso positivo quali generatori di idee. Un Comune ha affermato: «*Le idee del Cantone sono sempre importanti*». I Comuni approfittano anche del supporto cantonale attraverso linee guida o altre forme di partecipazione quali la creazione di nidi dell'infanzia o reti dedicate al sostegno alla prima infanzia.

I Cantoni in veste di partner

I Cantoni vengono anche descritti quali partner che perseguono insieme ai Comuni lo stesso obiettivo delle pari opportunità. Per un partenariato «da pari a pari» un Comune deve anche farsi valere: «*È importante avere il coraggio di negoziare con gli uffici cantonali e non cedere subito alle loro richieste*». Un Comune afferma che sarebbe meglio se i Comuni venissero già coinvolti nell'elaborazione delle strategie cantonali: «*Attualmente ci sono programmi strategici e di attuazione cantonali. Il coinvolgimento degli attori a livello locale è insufficiente. Non si capisce perché il Cantone elabora un programma strategico senza coinvol-*

gere i Comuni che sono già attivi sul campo. Purtroppo non esiste ancora un allineamento tra le strategie regionali e cantonali».

Anche nella Svizzera italiana il Cantone viene percepito quale partner. Il Cantone e i Comuni sussidiano congiuntamente il nido d'infanzia locale; contemporaneamente, con provvedimenti locali i Comuni aiutano il Cantone ad affrontare problemi attuali quali l'accoglienza e l'assistenza ai rifugiati. Qui i Comuni sottolineano l'importanza di persone particolarmente impegnate nell'amministrazione cantonale.

I Cantoni in veste di finanziatori e mandanti

Ci sono diversi modi in cui il Cantone può aiutare finanziariamente i Comuni nell'ambito del sostegno alla prima infanzia. Alcuni Comuni segnalano tuttavia che il Cantone non contribuisce al finanziamento dello sviluppo di strategie o che tale finanziamento è legato a condizioni che il Comune non può accettare. Ciononostante, alcuni Comuni interrogati indicano di aver ricevuto un aiuto finanziario da parte di uffici cantonali. In un Comune il Cantone ha finanziato durante la fase pilota l'ufficio di integrazione regionale cui è stata affidata la conduzione di progetti pilota di sostegno alla prima infanzia. In questo contesto vengono ritenute penalizzanti le prescrizioni regolamentari, come afferma ad esempio un Comune in merito:

«Per ottenere un sussidio è necessario accettare tutta una serie di condizioni. Contratti di prestazioni che bisogna adempiere: qualche volta è difficile mettere nero su bianco e rendere così plausibile il fatto che non tutto funziona sempre come s'immagina il Cantone».

Ma lo stesso Comune afferma anche: «*Il Cantone è molto generoso quando si adempiono le norme*».

In diversi Comuni non c'è stata nessuna possibilità di finanziare offerte di sostegno alla prima infanzia. Tuttavia è stato possibile mettere a punto delle offerte quando queste erano rivolte a famiglie di immigrati. Per il finanziamento di queste offerte si sono potuti sfruttare programmi di integrazione, ad esempio nell'ambito della promozione linguistica. Ciononostante, in molti casi l'appoggio finanziario da parte dei Cantoni sembra insufficiente per garantire una buona qualità delle offerte.

«L'unico problema che abbiamo è che, per motivi finanziari, per far funzionare il nido d'infanzia dobbiamo assumere praticanti. Ciò significa ogni 6–12 mesi nuove persone. Le praticanti sono spesso assenti per malattia o lasciano già dopo 3 mesi, di modo che le collaboratrici regolari o la direttrice devono sostituirle e fare ore supplementari, e questo costa parecchio. I sussidi del Cantone sono purtroppo insufficienti per poter assumere unicamente personale qualificato».

I Cantoni quali trasmettitori di conoscenze

Per lo sviluppo di una strategia di sostegno alla prima infanzia, alcuni Comuni citano quale importante aiuto da parte del Cantone anche la trasmissione di conoscenze. Tra le forme di supporto apprezzate vengono menzionati corsi sul sostegno alla prima infanzia, workshop di avvio e conferenze o corsi di perfezionamento organizzati dal Cantone. Particolarmente importante sembra essere la trasmissione delle nozioni di base. Tra queste viene citata anche la sola chiara descrizione del concetto di sostegno alla prima infanzia e dei suoi contenuti.

I giudizi espressi sui siti web dei Cantoni sono generalmente positivi. Tra gli elementi ritenuti particolarmente utili figurano i link verso esempi di buona pratica di altri Comuni e la possibilità di reperire facilmente tutta la documentazione necessaria e di potersi orientare ad esempi di approcci già esistenti in tema di sostegno alla prima infanzia. Giudizi positivi sono stati anche espressi in merito a semplici forme di supporto come le informazioni telefoniche sullo sviluppo di approcci e programmi.

I Cantoni: oggetto di critiche

Singoli Comuni hanno anche espresso critiche in determinati settori. Queste critiche non vanno valutate in modo isolato ma devono servire come indicazioni per gli sviluppi futuri. Le strategie cantonali non devono essere percepite quali direttive centralistiche, ma devono tener conto delle realtà locali ed essere di utilità per i Comuni. Se ciò non avviene, i Comuni ricorrono ad altre direttive (ad es. della Fondazione Jacobs) anche quando potrebbero avvalersi di strategie cantonali. In alcuni casi è stata deplorata la passività di singoli Cantoni, che si è tradotta ad esempio nel fatto che il Comune ha dovuto anticipare denaro al Cantone per finanziare un nido dell'infanzia. Un altro Comune auspica che il Cantone assuma un ruolo più attivo nel sostegno o nella messa a punto di reti regionali. Importante sembra anche essere la facoltatività del ricorso al supporto cantonale. Singoli comuni respingono anche i modelli in cui l'appoggio finanziario è legato a offerte di consulenza obbligatoria.

Responsabilità condivisa

Il supporto offerto dai Cantoni ai Comuni è un lato della medaglia. L'altro lato consiste nel fatto che per i Comuni si tratta di una sorta di debito chiedibile nei confronti del Cantone e che per lo sviluppo di una strategia vige il principio: *«Dovremmo prima chiedere al Cantone»*. Per i Comuni esiste anche la possibilità di acquistare servizi dal Cantone, quali l'organizzazione e la tutela della qualità dei nidi dell'infanzia.

Agire di propria iniziativa può essere benefico per il Comune anche dal lato finanziario, come mostra un esempio:

«Il nostro Comune non ha aspettato che il Cantone emanasse prescrizioni. Di conseguenza non abbiamo vissuto un'esplosione dei costi quando è entrata in vigore la legge».

Il sostegno alla prima infanzia sancito dalla legge: un esempio

Diversamente da altri Cantoni, nel Canton Ticino – come pure in alcuni Cantoni della Svizzera francese – esiste una legge specifica in materia, in Ticino la «Legge sull'assistenza e cura a domicilio LACD». Questa prevede che i Comuni, il Cantone e le associazioni e gli enti privati partecipino alle iniziative e ai progetti. Gli enti privati sono istituzioni di diritto privato che vengono tuttavia completamente finanziate dal Comune e dal Cantone. Ai sensi della Legge sull'assistenza e cura a domicilio, le strutture private e «pubbliche» – tra virgolette dato che si tratta di enti di diritto privato – sono finanziate per l'80 % dai Comuni e per il 20 % dal Cantone. Il Cantone coordina inoltre le loro attività. In Ticino la partecipazione di Cantone, Comune e privati vanta una lunga tradizione. Gli enti privati provvedono concretamente a soddisfare le esigenze della popolazione.

Il Cantone assume anche una funzione di vigilanza, sia nell'ambito dell'elaborazione di progetti e di contenuti di istruzione, sia nell'ambito di questioni di igiene e sicurezza. Tutte queste istituzioni sottostanno alla Legge per le famiglie e pertanto al controllo da parte del Cantone attraverso la Divisione della scuola del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport del Canton Ticino (DECS) e il Dipartimento della sanità e della socialità (DSS). Nel Canton Ticino esistono pertanto condizioni quadro che disciplinano la collaborazione e la ripartizione dei compiti tra Cantone, Comuni e operatori, semplificando la definizione dei ruoli. Il commento di un rappresentante comunale su questo sistema: *«Il sorriso dei bambini è la miglior prova che il sistema funziona. Ed è ciò che conta»*. In alcuni Cantoni della Svizzera francese il Cantone fornisce un appoggio finanziario anche alle reti del sostegno alla prima infanzia.

10 Raccomandazioni dell'Associazione dei Comuni Svizzeri

L'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) ritiene il sostegno alla prima infanzia un importante strumento per la promozione linguistica e sociale dei bambini, in particolare di quelli provenienti da famiglie socialmente svantaggiate. Sulla scorta dei risultati dello studio ha formulato raccomandazioni per l'ulteriore sviluppo del sostegno alla prima infanzia a livello comunale.

Porre finalità e scopi del sostegno alla prima infanzia al centro di una politica dell'istruzione, sociale e sanitaria efficace e duratura

Il sostegno alla prima infanzia rientra nella sfera di competenza dei Comuni; questi attuano già tutta una serie di offerte e iniziative per famiglie con bambini in età prescolastica. È importante incorporarle nella politica dell'istruzione, sociale e sanitaria globale e ancorarle negli obiettivi di legislatura.

I Comuni sono strutturati e organizzati in modi diversi, non esiste una soluzione generale valida per tutti. Si orientano alle esigenze e alle condizioni quadro regionali e decidono quali offerte di sostegno alla prima infanzia vogliono predisporre, appoggiare e finanziare, con quali obiettivi e in quale entità. A beneficio dell'attrattività del Comune.

Integrare le strategie / gli approcci cantionali quali criteri di base e punto di partenza

Le strategie e gli approcci dei Cantoni pongono le famiglie e i loro bambini in età prescolastica al centro dell'azione cantonale e comunale a favore del sostegno alla prima infanzia. Questi criteri di base godono di ampio consenso politico e specialistico e sono impostati in modo interdisciplinare. Per i Comuni costituiscono importanti strumenti di orientamento e di supporto per l'elaborazione e l'attuazione mirata a livello comunale delle strategie e degli approcci in materia di sostegno alla prima infanzia.

Orientamento strategico e concettuale del sostegno alla prima infanzia

Nell'ambito del sostegno alla prima infanzia i Comuni fissano gli obiettivi a lungo termine, raggruppano le competenze e i provvedimenti, mettono a disposizione le infrastrutture e i mezzi necessari e definiscono gli impegni reciproci con gli operatori dei servizi. Una strategia globale comunale è molto importante perché consente di evitare doppioni, di utilizzare i mezzi finanziari in modo più mirato e di ridurre così i costi a lungo termine.

Creare e sviluppare piattaforme e reti di sostegno alla prima infanzia nel Comune stesso e tra il Comune e gli operatori

Nell'ambito del sostegno alla prima infanzia i Comuni svolgono un importante ruolo di piattaforma strategica e facilitatori di rete. Essi avviano cooperazioni e iniziative di messa in rete, partecipano alla loro gestione e collegano tra loro autorità, amministrazione, attori e operatori. Promuovono una consapevolezza unitaria delle finalità e degli scopi del sostegno alla prima infanzia.

Orientare il sostegno alla prima infanzia alle risorse e alle competenze disponibili

I Comuni esercitano un'influenza sulla qualità, sull'entità e sulla disponibilità delle offerte di sostegno alla prima infanzia e ne definiscono i termini stipulando contratti di prestazioni con gli operatori dei servizi.

Creare e pubblicizzare servizi di mediazione e coordinamento

I Comuni sono lo sportello a cui rivolgersi per le famiglie con bambini in età prescolastica e per gli operatori dei servizi nel settore del sostegno alla prima infanzia. Informano sulle offerte esistenti, creano contatti tra le famiglie e gli operatori e facilitano l'accesso alle offerte di sostegno alla prima infanzia.

Integrare il Comune in una rete regionale e promuovere la condivisione delle esperienze

I Comuni ottimizzano e completano le loro offerte di sostegno alla prima infanzia affrontando la pianificazione delle possibili strutture e offerte assieme ad altri Comuni della regione; **creano** reti con altri Comuni, stimolando così lo scambio di esperienze a livello regionale e assicurando un migliore coordinamento delle offerte nella regione.

Ulteriori informazioni sullo sviluppo di strategie comunali di sostegno alla prima infanzia e sulle possibilità di supporto in materia sono reperibili nella Guida per i Comuni di piccole e medie dimensioni su:

Associazione dei Comuni Svizzeri

Programma nazionale contro la povertà



Foto: Familienzentrum am Park

11 Bibliografia

Meier Magistretti, C. & Walter-Laager, C. (2016). *Criteri di buona pratica per il sostegno alla prima infanzia. Impostazione, sulla base di prove scientifiche, delle offerte di sostegno alla prima infanzia e in particolare per bambini provenienti da famiglie in situazione di vulnerabilità*. Berna: Programma nazionale contro la povertà, UFAS

Meier Magistretti C, Capeder A, Huser, C, Isenschmid M, Schläppi M, Wergles M & Zäch S (2015): Was macht Netzwerke wirksam? Erfolgsfaktoren in Netzwerken am Beispiel der Frühen Förderung Stadt Luzern. Schwerpunkt: Versorgung gestalten. *Sozial Aktuell*, 4, 23–25.

Pehlke, J. (in preparazione): *Netzwerkarbeit der frei praktizierenden Hebammen in der Schweiz*. Zugang der Familien mit Neugeborenen zu weiteren Angeboten der frühen Förderung. Disponibile qui: <https://www.zhaw.ch/de/gesundheit/forschung/hebammen/projekte/netzwerkarbeit-frei-praktizierende-hebammen/> (accessibilità: 26.9.2017)

Stern, S. & Schwab Cammarano, S., INFRAS in collaborazione con Aeberhard S. e Sidler, C., Faktor Journalisten (2018). *Sostegno alla prima infanzia. Una Guida per i Comuni di piccole e medie dimensioni*. Berna: Programma nazionale contro la povertà, UFAS

Walter-Laager, C. & Meier Magistretti, C. (2016). *Literaturstudie und Leitfaden Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten, bildungsfernen Familien*. Berna: Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà, UFAS

12 Elenchi delle tabelle e delle figure

TABELLA 1: Tasso di risposta	10
TABELLA 2: Sostegno delle offerte da parte del Comune	18
TABELLA 3: Compiti del Comune	19
FIGURA 1: Funzione delle persone interrogate	11
FIGURA 2: Sfera di competenza delle persone interrogate	11
FIGURA 3: Offerte nei Comuni della Svizzera tedesca	14
FIGURA 4: Offerte nei Comuni della Svizzera francese	14
FIGURA 5: Offerte nei Comuni della Svizzera italiana	14
FIGURA 6: Offerte disponibili nei Comuni	15
FIGURA 7: Bambini che utilizzano le offerte	16
FIGURA 8: Utilizzo delle offerte	16
FIGURA 9: Misure pianificate per migliorare il sostegno alla prima infanzia	17
FIGURA 10: Spese finanziarie per il sostegno precoce (quota delle spese totali annuali ricorrenti)	18
FIGURA 11: Competenza in materia di offerte nei Comuni	21
FIGURA 12: Gestione delle offerte tramite un servizio di coordinamento e mediazione	21
FIGURA 13: Campo di attività delle persone interrogate	22
FIGURA 14: Contratti di prestazioni dei Comuni	22
FIGURA 15: Gestione delle offerte tramite un approccio/una strategia Comunale	23
FIGURA 16: Reti all'interno del Comune	25
FIGURA 17: Cooperazioni e reti all'interno del Comune	25
FIGURA 18: Forme di cooperazioni e reti all'interno del Comune	26
FIGURA 19: Principali obiettivi delle cooperazioni e delle reti all'interno del Comune	26
FIGURA 20: Sfide inerenti alla realizzazione di offerte	27
FIGURA 21: Utilizzo delle strategie cantonali da parte dei Comuni	28
FIGURA 22: Utilizzo delle strategie cantonali	28
FIGURA 23: Motivi del mancato utilizzo dell'approccio cantonale	28
FIGURA 24: Prescrizioni cantonali in materia di sostegno alla prima infanzia	29
FIGURA 25: Reti regionali	30
FIGURA 26: Principali obiettivi delle cooperazioni e delle reti regionali	30
FIGURA 27: Comparti in cui vige una cooperazione regolare	31
FIGURA 28: Bisogno di sostegno cantonale dei Comuni, in ordine di priorità	32

