

Investire nei servizi per l'infanzia, migliorare gli outcome

Sommario



Premessa

L'infanzia è un periodo unico dello sviluppo umano, oggetto di molte politiche pubbliche ed è un periodo critico per preparare le future generazioni ad essere sociali, produttive, sane e felici. È stato ormai ampiamente dimostrato che i primi anni della vita sono cruciali per lo sviluppo delle persone ed hanno un impatto sulla vita adulta da un punto di vista sociale, economico e lavorativo. Nel 2013 la Commissione Europea ha pubblicato la Raccomandazione "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", che presenta agli Stati Membri alcuni orientamenti su come delineare le politiche per l'infanzia in un'ottica multidimensionale attorno a tre pilastri fondamentali: l'accesso alle risorse, l'accesso a servizi di qualità e la partecipazione del bambino.

La Raccomandazione indica l'accesso a servizi di qualità come un requisito essenziale nell'ambito delle politiche multidimensionali per l'infanzia e riconosce cinque tipologie di servizio:

- Riduzione delle disuguaglianze già fin dai primi anni di vita investendo nell'educazione e nella cura della prima infanzia;
- Miglioramento dell'impatto del sistema educativo sulle pari opportunità;
- Miglioramento della capacità dei sistemi sanitari di soddisfare le esigenze dei bambini svantaggiati;
- Garanzia di un ambiente di vita e abitativo sicuro e adeguato per i bambini;
- Potenziamento del sostegno alla famiglia e della qualità dei percorsi assistenziali alternativi.

La Raccomandazione fornisce un buon orientamento politico, ma è essenziale che i principi siano tradotti in pratica. È per questo che tra il 2013 e il 2015 l'ESN ha lavorato con varie agenzie per mappare l'implementazione dei servizi per l'infanzia in 14 paesi europei (Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia and Regno Unito). Questo lavoro ci ha permesso di individuare i punti di forza e le carenze per poi avanzare proposte di miglioramento in linea con la Raccomandazione europea. Il prodotto di tale lavoro è il rapporto "Investire nei servizi per l'infanzia per migliorare gli outcome".

Il rapporto consta di una breve introduzione alla metodologia e al contesto europeo seguita da un riepilogo delle caratteristiche dei servizi per l'infanzia in tutta Europa. Poi, passa a descrivere la situazione in 14 paesi, analizzandone le principali politiche e l'organizzazione amministrativa e finanziaria. Il tutto è seguito da una comparazione tra i servizi per l'infanzia erogati nei vari paesi europei. Infine, in base alle informazioni raccolte mediante i questionari, il rapporto emette alcune Raccomandazioni su un numero da due a quattro problematiche relative ai servizi per l'infanzia per ciascun paese.

Modalità di lavoro e obiettivi

Abbiamo utilizzato una duplice metodologia. Prima di tutto abbiamo elaborato un questionario composto da domande che incarnassero i principi contenuti nella Raccomandazione, poi abbiamo scelto i paesi in base a vari criteri, tra cui considerazioni di tipo geografico, i loro sistemi di welfare, i vari gradi di sviluppo dei servizi per l'infanzia o i diversi livelli di decentramento. Lo scopo era raccogliere dati e informazioni sufficienti a tracciare 14 profili, uno per ogni paese, che descrivessero come quei principi potessero essere tradotti in pratica. In un secondo momento abbiamo organizzato tre valutazioni *inter pares*, una l'anno, mettendo insieme una delegazione per paese composta da dirigenti di

servizi per l'infanzia, da rappresentanti nazionali, regionali e di enti locali che rivestono ruoli di responsabilità nei servizi per l'infanzia e da fornitori di tali servizi in ciascun paese.

L'analisi delle politiche e dei contesti giuridici nazionali dei 14 paesi è stata strutturata attorno a cinque principi chiave:

Principio 1: Educazione e cura della prima infanzia	Il contesto giuridico e politico, finanziamenti ed incentivi finanziari, differenze nell'erogazione di servizi, interservizi e collaborazione tra i genitori.
Principio 2: Sistemi educativi e pari opportunità	L'inclusività del sistema educativo, con particolare attenzione ai bambini con disabilità, immigrati e appartenenti a minoranze etniche e ai bambini provenienti da contesti svantaggiati dal punto di vista socio-economico.
Principio 3: Responsività del sistema sanitario	Disposizioni specifiche per minori con disabilità, con problemi di salute mentale, non accompagnati, minori incinte e bambini provenienti da famiglie con una storia di abuso di sostanze.
Principio 4: Accesso alle risorse abitative	Misure atte a garantire alle famiglie con figli l'accesso alle risorse abitative e modalità di sostegno alle famiglie con figli a rischio di sfratto.
Principio 5: Protocolli di valutazione del rischio	Protocolli per la valutazione dei rischi che possono correre i minori e quali forme di sostegno vengono attuate quando viene identificato un rischio. Disposizioni atte a garantire che i minori non vengano messi in istituti e che i minori senza genitori abbiano accesso ai servizi. Meccanismi specifici di ascolto delle voci dei minori nell'ambito del sistema di tutela dell'infanzia.

Dal 2013 al 2015 abbiamo effettuato tre valutazioni *inter pares* in Irlanda, Spagna and Ungheria. Nel corso di queste riunioni, partecipanti provenienti da quattro o cinque paesi hanno esaminato le proposte presentate in base alla Raccomandazione della Commissione Europea e i relativi contesti giuridici e politici nei loro paesi. Alcuni paesi hanno mostrato di avere un approccio decentrato all'organizzazione dei servizi per l'infanzia, il che significa che, per alcuni aspetti, tali servizi fanno riferimento a politiche decentrate che potrebbero differire all'interno dei paesi stessi, e dunque per illustrare tali situazioni ci siamo concentrati su regioni specifiche di quei paesi.

I partecipanti hanno identificato le carenze e da due a quattro temi principali per paese, in base ai quali sono state elaborate delle Raccomandazioni su come potrebbe essere opportuno sviluppare i servizi in risposta alla Raccomandazione. Auspichiamo che i punti di forza e le carenze rilevate nel rapporto possano ispirare la Commissione Europea e i

rappresentanti degli Stati Membri nel Comitato di Protezione Sociale (“SPC”, *Social Protection Committee*) a monitorare l’implementazione della Raccomandazione.

Temi principali

L’accessibilità e la qualità dell’educazione e della cura della prima infanzia

Uno dei temi fondamentali è quello dell’accessibilità e della qualità dell’educazione e della cura della prima infanzia perché ogni effetto positivo dipende largamente dalla copertura, dall’intensità (è stato dimostrato che i bambini traggono molto più beneficio se la loro partecipazione supera le 30 ore settimanali), dal rapporto numerico tra educatori e bambini e dalle qualifiche del personale. Molti paesi stanno adattando i costi dei servizi educativi e di assistenza alla prima infanzia al reddito dei genitori, anche se questa misura potrebbe includere solo i servizi obbligatori. Per esempio, nella regione della Vallonia, in Belgio, i costi dei fornitori di servizi pubblici sono regolamentati, ma non lo sono quelli dei fornitori privati, che rappresentano il 22% dell’assistenza domiciliare e il 33% dell’assistenza fornita in centri. In Bulgaria i nidi comunali e i pasti sono finanziati dagli enti locali e genitori e tutori aggiungono un contributo che viene calcolato dall’ente locale stesso. Tuttavia non esistono disposizioni finanziarie relative agli asili nido pubblici e privati.

Si ritiene che con l’adattamento delle tariffe e le misure mirate per gruppi specifici (minori bisognosi di assistenza, minori con disabilità) si possa riuscire a ridurre gli svantaggi sperimentati dai bambini provenienti da contesti svantaggiati nell’accesso ai primi gradi di istruzione e all’assistenza all’infanzia. In Irlanda, tutti i bambini dall’età di tre anni hanno diritto all’istruzione prescolastica gratuita per tre ore al giorno nell’anno precedente l’inizio della scuola elementare. In Svezia, ogni bambino ha diritto a 525 ore di istruzione prescolastica l’anno a partire dai tre anni di età. Il governo scozzese riconosce un minimo di 600 ore l’anno ai bambini di 3 e 4 anni e al 27% dei bambini di 2 anni. In Inghilterra, i bambini di 3 e 4 anni hanno diritto a 570 ore annue di istruzione o assistenza gratuite. Questo diritto è disponibile anche per i bambini di 2 anni che soddisfano determinati criteri come il fatto che i genitori percepiscano determinate prestazioni di welfare o che il bambino sia sotto tutela da parte di un ente locale, abbia delle esigenze educative particolari o abbia una qualche disabilità.

La comparazione tra i paesi ha rivelato l’importanza capitale della qualità, dell’estensione e dell’intensità dei servizi nelle varie combinazioni osservate. Nei paesi con una maggiore qualità, estensione ed intensità di ECEC (come nei paesi nordici), le competenze dei bambini a scuola sono significativamente maggiori di quelle osservate nei paesi con una qualità, estensione ed intensità media o bassa (come, ad es., la Spagna). I vantaggi sono significativamente superiori anche per i bambini svantaggiati dei paesi con un’estensione più bassa, ma con una qualità alta, come nel caso dell’Ungheria.

Apprendimento scolastico e fattori socio-economici

L’aver potuto godere dei benefici della scuola materna pone per i bambini il rischio che gli effetti positivi di tale esperienza siano annullati nel prosieguo del loro percorso educativo a meno che l’investimento fatto a favore della prima infanzia non sia seguito da un investimento poi nella scuola. La correlazione tra apprendimento scolastico e fattori socio-economici è stata identificata come una problematica importante in numerosi paesi. Si stanno adottando misure per affrontare le difficoltà delle scuole che si trovano in aree svantaggiate o laddove si riscontra un’alta concentrazione di bambini provenienti da contesti svantaggiati.

Lo stanziamento di fondi per la scuola in alcuni paesi dipende in parte dal background socio-economico degli alunni, ossia da fattori come il grado di istruzione dei genitori, se la famiglia riceve dei sussidi e la lingua madre del bambino come accade nelle regioni del Belgio e dell'Olanda. In Andalusia (Spagna), è stato istituito un programma proprio per identificare le aree più bisognose di trasformazione sociale. In Francia sono state definite alcune "aree a priorità educativa" in cui le scuole pubbliche ricevono ulteriori fondi, hanno meno bambini per classe e più insegnanti (che percepiscono una maggiorazione dello stipendio).

L'istruzione inclusiva

Un'altra tendenza che è stata osservata è l'impegno intrapreso nella maggior parte dei paesi analizzati nel rendere i sistemi educativi più "inclusivi" per i bambini con disabilità e/o esigenze particolari. Anche se molti paesi hanno emesso leggi a favore di un'istruzione inclusiva ed incoraggiano le scuole normali ad includere i bambini con disabilità o con esigenze particolari, il quadro appare variegato quando si passa alla quota di utilizzo delle scuole inclusive e speciali nei vari paesi.

Ad esempio, in Olanda tra il 2000 e il 2012 il numero di bambini con esigenze educative particolari che sono stati esclusi dall'istruzione ordinaria è aumentato del 16,4%. In Italia, le critiche principali mosse dagli insegnanti di sostegno è che il loro numero non è tarato sul numero di bambini con esigenze di sostegno particolare e dunque la domanda spesso non viene soddisfatta adeguatamente. In Germania, durante l'anno scolastico 2012/13, il 4,8% di tutti gli studenti a tempo pieno ha frequentato scuole speciali (il cosiddetto "tasso di esclusione"), mentre la percentuale di studenti con esigenze particolari che ha frequentato le scuole regolari è stato solo l'1,9%.

Nella maggior parte dei paesi la legislazione non menziona alcuna "politica anti-segregazione" nonostante si sia riconosciuto un aumento della segregazione, e dunque un problema, in vari profili paese. Ad esempio, in Olanda c'è stato un aumento nella segregazione su base etnica nelle scuole. In Svezia, si è osservato che la libertà di scegliere la scuola ha avuto un impatto negativo sull'inclusione nell'istruzione per i bambini provenienti da famiglie senza (o con basse) qualifiche professionali e di immigranti e anche lì in alcuni casi c'è stato un aumento nella segregazione su base etnica. Infine, ci sono paesi in cui esiste la segregazione geografica per l'esistenza di città e quartieri popolati prevalentemente da Rom.

In effetti, l'inclusione dei bambini Rom è diventato uno dei principali obiettivi nell'agenda politica di molti paesi, soprattutto quelli in cui vive un'alta percentuale di Rom. Paesi come l'Ungheria, la Romania, l'Italia o la Spagna hanno sviluppato programmi specifici con vari gradi di successo per promuovere l'inclusione dei bambini Rom nel sistema scolastico. A tal proposito, si è rilevata l'esigenza per gli enti pubblici di lavorare con i genitori di tutti i contesti vulnerabili, e soprattutto dei Rom, per assicurare la partecipazione attiva dei loro figli nella scuola, ma anche con gli insegnanti per individuare i casi a rischio di abbandono ed agire precocemente al fine di evitarli. Uno strumento identificato da molti paesi per prevenire l'abbandono precoce della scuola è il rafforzamento della formazione professionale e vari paesi stanno lavorando per rendere questo tipo di percorso educativo alternativo più attraente per gli studenti a rischio di abbandono.

Il decentramento

Anche quello del decentramento è un tema essenziale nell'erogazione dei servizi per l'infanzia in tutta Europa. Molti paesi sono passati a sistemi in cui i servizi vengono erogati dalle Regioni, dalle autorità locali o da fornitori privati. Inoltre, alcuni paesi hanno anche

cominciato a decentrare la regolamentazione e il monitoraggio di questi servizi e i comuni si stanno assumendo le responsabilità (compresi gli oneri finanziari) che erano in precedenza detenuti dallo Stato nelle aree dell'assistenza ai bambini e ai giovani e del sostegno alla famiglia. Per quanto abbiamo potuto osservare in vari paesi, questo processo non è scevro da difficoltà che stanno portando a sempre maggiori disparità regionali nell'erogazione dei servizi, anche se, d'altro canto, la cosa ha aiutato a chiarire ruoli e responsabilità. Ad esempio, nel campo della tutela dell'infanzia, la legislazione nella maggior parte dei paesi analizzati nello studio affida agli enti locali la specifica responsabilità di valutare le esigenze dei bambini e dei giovani e di prendersi cura di loro, se necessario, per prevenire rischi o danni.

Lo sviluppo di un'assistenza familiare di tipo alternativo

È stato anche osservato un generale spostamento verso la deistituzionalizzazione. Ove possibile, i bambini che necessitano di assistenza da parte dello Stato e delle loro famiglie ricevono un sostegno dei servizi sociali con lo scopo di assicurare che il minore resti con la propria famiglia per il periodo di tempo che coincide con il totale interesse del minore. Ad esempio, nella comunità francofona del Belgio, il Decreto sul Sostegno ai Giovani prevede chiaramente che si dia priorità alle azioni finalizzate ad evitare che i minori vengano affidati ai servizi sociali ed è stato creato uno specifico strumento – i “consigli locali di distretto per il sostegno ai giovani”, con il compito di promuovere e monitorare l'implementazione di misure preventive. Il loro ruolo è simile a quello dei “comitati locali di protezione dei bambini e degli adolescenti” del Portogallo o dei “comitati locali per la protezione dei minori” del Regno Unito.

Se rimanere con la famiglia biologica non è nel migliore interesse del minore, la legge in molti paesi prevede che l'alternativa preferibile sia l'assistenza familiare alternativa, ove possibile con l'opzione della famiglia estesa (assistenza da parte di familiari) o con l'affido (professionale). Molti paesi si sono anche esplicitamente impegnati a non affidare alle cure istituzionalizzate i bambini al di sotto dei 3 anni di età. Le leggi sull'affido sono migliorate in tutti i paesi. In Ungheria, secondo statistiche ufficiali del 2007, il 54% dei minori sotto tutela sono stati affidati a famiglie affidatarie, cifra che è passata al 64% nel 2013. In Bulgaria, nel 2015 erano 7.800 i bambini che vivevano in istituti, mentre verso la fine dello stesso anno, grazie all'attuazione di una strategia di deistituzionalizzazione, 1.500 di essi vivevano con famiglie affidatarie.

Nonostante l'impegno e i progressi legislativi, c'è ancora molto da migliorare nell'erogazione del servizio di affido. Per esempio, in Francia, secondo stime del 2013, il 53% dei minori che vivono al di fuori della famiglia di origine va in affido, ma il 38% è ancora istituzionalizzato. In Italia, nel 2013 sono stati tolti alle famiglie 28.449 bambini con una divisione quasi della metà esatta tra coloro che sono andati a vivere in un istituto e coloro che sono stati dati in affido. La legge portoghese favorisce l'opzione di far restare il minore con la famiglia, ma anche lì, quando l'assegnazione ad altri diventa l'unica ipotesi praticabile, c'è una preoccupante tendenza ad assegnare i minori a strutture residenziali nel lungo termine, mentre l'affido ad altri familiari o ad una famiglia affidataria è ancora poco utilizzato. I paesi con un maggior numero di minori in affido hanno migliorato la “professionalizzazione” dell'affido stesso; ad esempio, con un compenso finanziario, formazione e sostegno per migliorare le capacità dei genitori affidatari, ai quali possono anche essere concessi vantaggi in aree come l'istruzione, l'edilizia abitativa o i trasporti.

Dare più voce al bambino nel sistema di protezione dell'infanzia

Ci si è anche mossi in direzione di un ruolo più attivo del bambino all'interno del suo sistema di protezione. In molti paesi i bambini hanno il diritto di essere rappresentati da un rappresentante indipendente nelle procedure legali che li riguardano. I bambini al di sopra di una certa età, che varia da paese a paese, devono essere informati, ascoltati e consultati per ottenerne il consenso per qualsiasi misura di sostegno ad essi destinata. Alcuni paesi hanno anche istituito enti appositi preposti a prendere atto delle opinioni e della volontà dei minori sotto tutela. In Bulgaria sono aumentate le aule attrezzate per le udienze che coinvolgono minori. In Italia è stato istituito un gruppo di lavoro interprofessionale per mettere in atto percorsi formativi specifici e idonei per avvocati e giudici che si occupano di casi che riguardano minori e le loro famiglie al fine di garantire l'uniformità dei metodi e delle procedure di ascolto. In Scozia vige un sistema unico per la supervisione delle decisioni relative all'assistenza per l'infanzia e la tutela dei minori: il sistema delle "udienze dei minori", un approccio più vicino al bambino nell'avvicinarlo al sistema giudiziario in caso di reati o per la loro assistenza e tutela.

Sono anche state elaborate varie altre modalità per promuovere la partecipazione dei minori nelle decisioni di tutela che li riguardano. Per esempio, in Germania, ci sono disposizioni che incoraggiano le strutture residenziali a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti in consultazioni, decisioni da prendere nella struttura e procedure di reclamo.

In Catalogna (Spagna), il Dipartimento per il welfare, gli affari sociali e la famiglia ha pubblicato uno studio sulla situazione dei giovani che escono dalle situazioni protette, con testimonianze dei giovani stessi. In Francia, ogni minore sotto tutela ha un piano personale basato sulle sue esigenze e partecipa alla redazione di questi piani con la definizione di obiettivi e misure. In Inghilterra, gli enti locali hanno il dovere di ascoltare la voce dei minori nelle azioni legali. Gli enti locali creano appositi consigli per i minori sotto tutela e ne assegnano la difesa a soggetti esterni, di solito enti non governativi.

Uno sguardo al futuro

I quadri, le strategie e i meccanismi di erogazione che abbiamo identificato in questo rapporto si incentrano sempre più spesso sugli esiti. Nel settore dell'infanzia questo rappresenta un'opportunità per costruire un approccio basato sugli esiti nell'assegnazione dei servizi e per promuovere idee innovative su come assegnare e gestire il personale per erogare i servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Sulla base del nostro studio, potremmo aggiungere alcuni suggerimenti per incoraggiare un'erogazione dei servizi che sia finalizzata all'ottenimento di esiti duraturi.

Per iniziare, è essenziale concentrarsi sugli esiti di lungo termine e non solo sui risultati. Nella comune retorica del servizio in genere ci si focalizza sugli esiti, mentre nella pratica si guarda ancora molto di più al risultato, un fattore che è in larga parte incoraggiato dai quadri valutativi di riferimento nazionali, che tendono a focalizzarsi su *cosa fare* (risultato o output) piuttosto che su *quale differenza determinare* (esito o outcome).

È dunque essenziale distinguere tra indicatori di esito e di risultato perché misurare il successo solo sulla base di output può essere fuorviante. Invece, è fondamentale monitorare gli esiti per un periodo temporale più lungo e cioè anche quando i minori non sono in contatto con i servizi. L'impatto del servizio non dovrebbe solo guardare il minore, ma anche altri soggetti importanti, come i fratelli e le sorelle, i genitori o tutori e la comunità tutta.

È importante tenere traccia del percorso fatto effettuando delle misurazioni almeno prima e dopo l'intervento e preferibilmente anche ad intervalli regolari durante il processo. La misurazione degli esiti dovrebbe tenere conto del benessere, che emerge dall'interazione tra questi fattori: le circostanze dei minori, le loro risorse e le loro relazioni con chi li circonda. Proprio come i fattori strutturali che influiscono sulle circostanze delle vite dei minori (ad es. povertà, ineguaglianze), anche gli aspetti psicologici e sociali del benessere dei minori sono vitali per migliorare gli outcome.

Gli esiti dovrebbero includere una serie di obiettivi sociali, ambientali ed economici. Quando i dirigenti del servizio e gli altri soggetti responsabili della loro erogazione valutano la convenienza economica, è importante che tengano conto anche degli esiti in senso più ampio nelle sfere sociali, ambientali ed economiche. I progressi fatti nella direzione dell'erogazione di servizi congiunti per i minori (che implicano anche budget congiunti) supportano questo processo. In tal senso, dare a coloro che gestiscono ed erogano i servizi una flessibilità sulla gestione del budget e sullo stanziamento dei fondi nell'arco di periodi di tempo più lunghi sarebbe certamente un incoraggiamento.

Infine, il sistema di misurazione dovrebbe riflettere ciò che conta per i bambini e gli adolescenti. Per questo è di fondamentale importanza che la misurazione sia fatta insieme con gli utenti dei servizi. Un esempio è dato dai team di ispezione che comprendono anche i giovani, che includono ragazzi con un'esperienza diretta nei servizi di assistenza e di tutela dei minori che vengono formati al fine di contribuire con le proprie conoscenze ed esperienze a valutare la qualità e l'impatto dei servizi di tutela dell'infanzia.

www.esn-eu-org

La European Social Network (ESN) è una rete indipendente per i servizi social pubblici locali in Europa che riunisce coloro che pianificano, finanziano, fanno ricerca, gestiscono, regolano ed erogano servizi social pubblici locali, tra cui servizi sanitari, welfare sociale, impiego, istruzione e servizi abitativi. ESN sostiene lo sviluppo di efficaci politiche sociali policy e prassi di assistenza sociale attraverso lo scambio di conoscenze e di esperienze.

European Social Network
Victoria House
125 Queens Road
Brighton BN1 3WB
United Kingdom

Tel +44 (0) 1273 739 039
Fax +44 (0) 1273 739 239
Email info@esn-eu.org
Web www.esn-eu.org

Registration No. 3826383
Charity No. 1079394

www.esn-eu.org