

# ***Early Childhood Education and Care Services* tra diritti e barriere istituzionali in Italia. Il caso della Regione Marche**

## ***Early childhood education and Care Services* Between Rights and Institutional Barriers in Italy. The Marche Region Case Study**

ANGELA GENOVA, BENEDETTA POLINI, ISABELLA QUADRELLI<sup>1</sup>

### **Sommario**

In seguito all'entrata in vigore del D.lgs. n. 65/2017, i servizi per la prima infanzia in Italia sono passati dall'ambito delle politiche sociali a quello delle politiche educative, mantenendo allo stesso tempo il carattere di servizi a domanda individuale. La nuova cornice normativa, in linea con la prospettiva del *social investment*, enfatizza l'universalismo e la promozione dell'accesso ai servizi per i bambini in condizioni socio-economiche svantaggiate. Il caso studio della regione Marche mostra come nell'implementazione del nuovo Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni, a causa della *governance* multilivello dei servizi per la prima infanzia, siano all'opera meccanismi istituzionali che definiscono specifiche categorie di utenti potenziali. Questi meccanismi contribuiscono a determinare condizioni diseguali di accesso ai servizi e, pertanto, ai diritti di cittadinanza per la popolazione di riferimento.

**Parole chiave:** D.lgs 65/2017, servizi per la prima infanzia, investimento sociale, accesso ai servizi, disuguaglianze, diritti dei bambini.

### **Abstract**

Following the enactment of Legislative Decree No. 65/2017, early childhood education and care services in Italy have moved from the social policy domain to the educational one, while at the same time retaining their character as an on-demand service. The new legal framework, in line with the social investment perspective, emphasizes the importance of universalism

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Economia, Società, Politica, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. Mail: angela.genova@uniurb.it; benedetta.polini@uniurb.it; isabella.quadrelli@uniurb.it.

Il contributo è frutto del lavoro congiunto delle autrici. Tuttavia, il paragrafo 1, 2.1 e 2.3 è da attribuire a Angela Genova; i paragrafi 3, 4.1, 4.2 a Benedetta Polini; i paragrafi 2.2, 2.4, 4.3 a Isabella Quadrelli. Il paragrafo Conclusioni è da attribuire alle tre autrici.

and promoting access to services for children in disadvantaged socio-economic situations. Due to the specific multi-level governance of childcare services, the case study of the Marche region shows how institutional mechanisms are at work in the implementation of the new Integrated System of Education and Instruction 0-6, which define specific types of potential service users. Such mechanisms contribute to producing unequal conditions of access to citizenship rights for the reference population.

**Keywords:** Legislative Decree No. 65/2017, Early childhood education and care services, social investment, access to services, inequalities, children's rights.

## 1. Introduzione

I servizi per la prima infanzia poggiano su un corpus normativo molteplice e complesso. Nel loro processo di implementazione, pertanto, il rapporto tra effettività ed efficacia risulta quanto mai non lineare. Per effettività intendiamo l'insieme di azioni che rendono la norma una disposizione non solo "sulla carta" e quindi tutti quei provvedimenti che ne rendono possibile la sua implementazione; mentre l'efficacia di una norma è la sua capacità di raggiungere o meno gli obiettivi che si prefigge (Prina 2019).

Sebbene, in Italia, i primi servizi di custodia per i bambini piccoli e le sale per l'allattamento siano comparsi all'interno dei grandi opifici dalla fine XVII secolo (Sabatinelli 2016), è solo negli anni '70 del secolo scorso che la L.n. 1044/1971 pone i nidi nell'agenda di *policy* nazionale con l'approvazione del "Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato". Nel 1983 gli asili nido diventano, inoltre, servizi a domanda individuale rivolti alle madri lavoratrici.

Negli anni Novanta del secolo scorso la crescita dell'occupazione femminile determina un aumento della domanda e una attenzione crescente verso questi servizi, anche come misura volta a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne, nel contesto di un welfare maggiormente attento ai bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori con carichi familiari. Con il nuovo millennio si comincia piuttosto a considerare importante anche la loro qualità a tutela dei diritti e del benessere dei bambini (Baraldi 2001).

Nella cornice definita dal paradigma del *social investment*, nel dibattito di *policy* europeo, cura e educazione diventano dimensioni inseparabili una dall'altra e si parla di servizi per l'educazione e la cura della prima infanzia (*Early Childhood Education and Care services* ECEC) (Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2019; Council Recommendation (EU) 2021/1004 del 14 giugno 2021 "*Establishing a European Child Guarantee*").

Nel 2021, la Strategia europea per i diritti dei minori e la Garanzia europea per l'infanzia<sup>2</sup>, lanciate dalla Commissione europea, sono iniziative nelle quali la tutela e promozione dei diritti si coniugano con una prospettiva di investimento nella lotta all'esclusione sociale dei bambini e qui trova spazio un'attenzione specifica per il sostegno all'accesso ai servizi per la prima infanzia come misura di partecipazione e di lotta alla povertà. Dentro questa prospettiva l'obiettivo centrale della conciliazione famiglia-lavoro si accompagna, quindi, a una crescente attenzione per i diritti educativi.

Il dibattito sui servizi educativi di qualità per la prima infanzia assume una valenza innovativa ma non neutrale, densa invece di conoscenze, valori, credenze e rappresentazioni dell'infanzia e dei bambini (Lauri *et al.* 2020). Parte di questo sapere trova attuazione in Italia nella L.n. 107/2015 ("Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", cosiddetta "Buona scuola") e successivo D.lgs. n.65/2017 con cui gli asili nido, insieme con le altre tipologie di servizio socioeducativo, sono entrati nell'area delle politiche educative universali per quanto riguarda la definizione delle finalità, pur rimanendo un servizio a domanda individuale dal punto di vista delle modalità di accesso e finanziamento, con una offerta di gran lunga inferiore alla potenziale domanda.

Si va, quindi, delineando in Italia uno scenario controverso in cui gli orientamenti normativi si trovano a fare i conti con un'offerta e una organizzazione dei servizi presenti sui territori molto diversificata. Eterogenea è l'offerta con marcate differenze tra le regioni del nord e del sud del paese, ma anche tra le aree interne e quelle più urbane. Eterogenei sono anche i modelli organizzativi con una offerta che si articola in servizi comunali a gestione diretta o affidata a terzi, e servizi privati con posti riservati per i Comuni. Si aggiunge, inoltre, la possibilità di contributi alle famiglie per la frequenza dei nidi andando così a delineare uno scenario molto complesso rispetto alle modalità di contribuzione da parte delle famiglie del servizio che di fatto perpetua marcate disuguaglianze istituzionalizzate (Sabatinelli 2016; Gambardella, Pavolini, Arlotti 2016; Pavolini, Van Lancker 2018).

Questo lavoro, a distanza di qualche anno dalle note pubblicazioni sociologiche sul tema (Sabatinelli 2016; Gambardella, Pavolini, Arlotti 2016; Pavolini, Van Lancker 2018; Neri 2020), si interroga sui più recenti processi di implementazione delle politiche per la prima infanzia, intendendo contribuire al dibattito nazionale.

L'analisi si concentra su un caso studio regionale: le Marche. A tal fine prenderemo in considerazione le scelte operate nella Regione dal 2017 fino all'implementazione del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6

---

2 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child_en).

anni. La centralità dei Comuni nell'offerta di questi servizi ha reso necessario un ulteriore approfondimento a livello municipale. Nel caso studio delle Marche, il lavoro è, quindi, guidato dalle seguenti domande:

- Quali sono gli elementi che caratterizzano i meccanismi istituzionali e i dispositivi che regolano l'accesso ai servizi per la prima infanzia?
- Quali processi istituzionali sono in atto nel processo di affiancamento e sintesi tra centralità della conciliazione famiglia/ lavoro e diritti educativi dei bambini?

Nel contributo, dopo aver ricostruito il contesto dei servizi per la prima infanzia nel dibattito di *policy* europeo e italiano (par.2), presentiamo il disegno della ricerca, la metodologia utilizzata (par.3) e i principali risultati raggiunti dall'analisi documentale (par.4). Il paragrafo 5 contiene alcune conclusioni.

## **2. Il contesto: i servizi per la prima infanzia nel dibattito di policy europeo e italiano**

### ***2.1. Il social investment in Europa: tra promozione dell'occupazione femminile e potenziamento del capitale umano***

Le politiche e i servizi per la prima infanzia in Italia sono stati al centro di processi di riforma, negli ultimi decenni, promossi e supportati da orientamenti di *policy* sviluppati a livello europeo. Come più chiaramente descritto nei paragrafi successivi, una parte delle risorse che finanziano i servizi per la prima infanzia hanno una matrice europea. Diventa, quindi, indispensabile delineare i principali elementi che caratterizzano il contesto di *policy* europea al fine di analizzarne il suo implementarsi in Italia, nel contesto scelto come caso studio, la regione Marche.

A partire dai primi anni '90, il dibattito sulle politiche di welfare in Europa comincia ad essere dominato dal paradigma del *social investment* che si sviluppa in contrapposizione alla critica neoliberista alle politiche di welfare e al relativo loro ridimensionamento identificato come processo inevitabile. Il fine delle politiche di *social investment* è l'efficienza economica, l'autonomia e l'uguaglianza sociale, la riduzione della povertà e il contrasto all'esclusione sociale, in continuità con i principi che hanno guidato lo sviluppo dei sistemi di welfare dopo la Seconda guerra mondiale (Goodin *et al.* 1998).

Il *social investment* intende porsi come cambio di paradigma che vede l'impegno nelle politiche sociali come un investimento per il benessere della società, all'interno di una logica fortemente centrata sul mercato del lavoro.

L'investimento è, infatti, orientato in maniera prioritaria verso l'aumento della produttività degli adulti e quella potenziale dei bambini in quanto futuri adulti. In questa prospettiva le spese per le politiche di welfare del presente vengono viste in funzione dei guadagni che genereranno in futuro: per i singoli garantendo loro una maggiore occupabilità e quindi minori rischi di povertà, ma anche per l'intero paese in termini di capacità competitiva.

Il tema dominante nella prospettiva del *social investment* è rappresentato dalla partecipazione al mercato del lavoro, delineando un potenziamento della prospettiva abilitante delle politiche di welfare che diventano, infatti, politiche attive, a discapito di un approccio riparatorio e redistributivo, orientato a bilanciare le disfunzioni delle logiche del mercato (Bonoli, Natali 2012; Morel *et al.* 2012). Uno degli obiettivi principali delle politiche di *social investment* è, quindi, quello di supportare le donne nell'ingresso o nel mantenimento del posto all'interno del mercato del lavoro, una volta divenute madri, e quindi impegnate nei compiti di cura.

Nell'approccio del *social investment*, i servizi per la prima infanzia svolgono due principali funzioni: non solo supportare la presenza delle donne nel mercato del lavoro ma anche garantire la crescita del capitale umano nelle nuove generazioni. Le politiche per la prima infanzia, infatti, intendono contribuire alla riduzione delle disuguaglianze attraverso la formazione del capitale umano, quale garanzia di uguaglianza nelle condizioni di partenza nell'arena competitiva del mercato. L'attenzione per lo sviluppo del capitale umano, nella prospettiva del corso di vita (Jenson 2012; Hemerijck 2013), porta quindi ad estendere il diritto di accesso all'educazione fin dai servizi per la prima infanzia, visti come contesto educativo in cui figure professionali dedicate si affiancano ai genitori nel ruolo educativo.

Il dibattito sul *social investment* e sulle sue implicazioni ha messo in evidenza come il focus sulla dimensione del capitale umano nella prima infanzia generi una visione dualistica rispetto al ruolo delle madri. Nel caso in cui queste siano depositarie di un elevato capitale umano sono, infatti, invitate a trascorrere più tempo con i figli per poter accrescere il capitale umano dei bambini, ma, nel caso in cui il loro capitale umano da trasmettere sia povero, sono spinte verso il mercato del lavoro e quindi a trascorrere meno tempo con i loro figli (Lewis 2010). *Social investment* riconfigura i ruoli di cura in funzione del capitale umano, con un implicito posizionamento giudicante e di squalifica nei confronti delle madri con capitale umano meno sviluppato (Saraceno 2015).

Infatti, come è stato messo in luce, nei paesi europei i genitori con livelli educativi più bassi utilizzano meno i servizi per la prima infanzia, dal momento che il basso livello educativo è associato a inoccupazione o a occupazioni con retribuzioni molto basse che non permetterebbero una adeguata copertura delle spese dei servizi. Questo dato genera il così detto "effetto San Matteo" per cui paradossalmente tendono ad accedere ai servizi per la

prima infanzia i bambini e le bambine di famiglie con livelli di educazione e di capitale umano più elevati, generando un sistema di legittimazione e consolidamento delle disuguaglianze e non di un loro contrasto (Cantillon 2011; Gambardella, Pavolini, Arlotti 2016; Pavolini, Van Lancker 2018). Per far fronte a questa distorsione l'approccio del *social investment* prevede specifiche misure formative per gli adulti con basso livello educativo innescando un meccanismo che vuole esser virtuoso, ma che presenta complessità attuative che devono fare i conti con il fattore tempo a disposizione di ciascuno ma anche con le condizioni strutturali del sistema socio economico complessivo.

In chiusura di questa breve analisi mettiamo in evidenza come, all'interno del paradigma del *social investment*, le politiche sociali vengono distinte in produttive o improduttive: attive e generatrici di investimento o passive e assistenziali. Le politiche per la prima infanzia rientrano a pieno titolo in quelle produttive e, così facendo, diventano un emblema delle politiche stesse del *social investment* (Ferrera 2009).

Il ruolo dominante di questo paradigma nel contesto europeo, all'interno di paradossi e contraddizioni marcate (Cantillon 2011), suggerisce una breve riflessione sulla visione "produttivista" che sembra declinata in maniera strumentale nei confronti dell'investimento sui bambini visti come adulti del domani e "cittadini-lavoratori del futuro" (Lister 2003, p. 437). L'attenzione per l'infanzia e la giovinezza, e per i relativi diritti, è subordinata a una visione funzionale all'occupabilità, e ai suoi risvolti economici (Qvortrup 2009).

In che maniera i principi del *social investment* e quindi la tensione tra supporto alla conciliazione famiglia e lavoro e attenzione per la qualità dei servizi educativi per la prima infanzia viene declinata nel contesto italiano (Kazepov, Ranci 2017; Costa 2012)? Il prossimo paragrafo intende rispondere a questa domanda, contribuendo a delineare ulteriormente il contesto dello studio presentato nei paragrafi successivi.

## ***2.2. I servizi per la prima infanzia nel panorama nazionale: dalla custodia e assistenza ai diritti educativi***

In Italia, con il D.lgs. n. 65/2017, i servizi per la prima infanzia rivolti a bambine/i da tre a trentasei mesi hanno assunto il carattere di servizi educativi, rientrando tra le competenze del Ministero dell'istruzione che tuttavia non detiene la titolarità della loro gestione (Neri 2017). L'istituzione del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni, realizzata dallo stesso decreto in attuazione della L.n. 107/2015, ha sancito il superamento dello status di "servizio sociale" assegnato ai nidi d'infanzia dalla L. n. 1044/1971. Si tratta di un passaggio fortemente auspicato da molti professionisti e ope-

ratori delle scienze della formazione e in parte già avvenuto nelle leggi regionali che hanno regolato le forme di gestione e organizzazione di questi servizi. Queste trasformazioni sono coerenti con i discorsi sulla valorizzazione del capitale umano promossi dal paradigma del *social investment*, anche se, come vedremo, nel contesto nazionale, esse sono intrecciate anche con istanze provenienti da contesti culturali attenti alla promozione dei diritti dei bambini.

La L.n. 1044/1971 aveva definito l'asilo nido come "servizio sociale di interesse pubblico" con lo scopo "di provvedere alla temporanea custodia dei bambini, per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale". La legge, fortemente sostenuta dai partiti di centro sinistra e dal movimento delle donne, attribuiva al nido la funzione principale di sostegno e promozione dell'occupazione femminile. Essa ha determinato una rottura con la situazione precedente nella quale i servizi per la prima infanzia costituivano una realtà residuale lasciata all'iniziativa dei privati, prevalentemente imprenditori che realizzavano servizi di custodia per i figli delle proprie dipendenti, o destinati a fasce particolarmente fragili e vulnerabili (gli asili ex-ONMI) (Barbieri 2015). Con la legge del 1971, si avvia un percorso, anche in termini di finanziamenti, orientato a rendere gli asili nido servizi potenzialmente disponibili per tutti i bambini anche se nell'impostazione permane un impianto di tipo custodialista finalizzato ad assistere le famiglie piuttosto che orientato ai bisogni dei bambini. Essa attribuisce allo Stato il compito di finanziare i servizi, assegna alle Regioni funzioni di coordinamento attraverso l'emanazione di leggi regionali, e demanda ai Comuni la gestione delle strutture. Il successivo d.l. n. 55/1983 ha fatto rientrare gli asili nido tra i servizi pubblici a domanda individuale, istituiti dagli enti locali non per obbligo istituzionale ma su richiesta dell'utente e per i quali è possibile chiedere il pagamento di un contributo.

Nel 1991, con la L.n.176, l'Italia ratifica la Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia (approvata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1989) che ponendo l'interesse superiore del fanciullo come preminente (Ronfani 2001), sostiene un processo di riflessione e cambiamento anche nei servizi educativi per l'infanzia, all'interno di una crescente attenzione al tema nel contesto europeo. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, la visione ispirata dai *children's rights* ha, infatti, influenzato il dibattito europeo sui servizi per la prima infanzia attraverso i lavori del *Childcare Network*, coordinato da Peter Moss, i quali hanno sostenuto l'importanza dei servizi per il benessere dei minori, auspicandone l'espansione al fine di garantirne l'accesso a ogni bambino, indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori (Casalini 2014). La successiva L. n. 285/1997 ("Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza") ha previsto l'istituzione di servizi socioeducativi per la prima infanzia

definiti “innovativi e sperimentali” che affiancano, senza sostituirli, gli asili nido. In questo contesto si evidenzia una prima qualificazione in termini “socio-educativi” dei servizi rivolti a bambini fino a tre anni. Questa legge, all’interno della cornice dei diritti dei minori, ha contribuito ad arricchire e rendere più flessibile l’offerta di servizi per la prima infanzia, prevedendo la sperimentazione di servizi di carattere educativo, ludico, culturale, di aggregazione oltre che di assistenza. Lo stesso dispositivo normativo ha anticipato forme di *governance* a livello locale nella progettazione e gestione degli interventi socioeducativi (Baraldi, Maggioni, Mittica 2003).

La legge quadro di riordino del sistema di interventi e servizi sociali (L.n. 328/00 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”) ha indicato i nidi e i servizi per la prima infanzia tra gli interventi di valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari all’interno di una cornice attenta ai bisogni di conciliazione delle famiglie.

Le politiche nazionali si orientano verso il potenziamento dell’offerta dei nidi a partire dal 2002 con la creazione di un primo fondo e nel 2006 con il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema dei servizi per l’infanzia con l’obiettivo di aumentare del 3% la copertura rispetto alla domanda potenziale. Il processo innovativo di questi orientamenti politici si infrange, però, con l’arrivo della crisi economica e le scelte di austerità.

La legge finanziaria del 2007 avvia il Piano straordinario nidi con il quale il carattere “socio-educativo” dei nidi comincia gradualmente a prendere forma, mentre il processo di decentramento, culminato con la riforma del Titolo V della Costituzione, anima il dibattito sulle competenze tra Stato e Regioni (vedi sentenze della Corte Costituzionale 114/2009). Alcune Regioni, infatti, con l’emanazione delle prime leggi attuative avevano indirizzato le proprie scelte verso finalità di tipo educativo, prevedendo la formazione del personale e fornendo indicazioni in materia di edilizia funzionali a precise linee pedagogiche (Barbieri 2015).

In questa prospettiva, il soggetto tutelato dalla normativa regionale non è più soltanto la famiglia ed, in particolare, la madre lavoratrice, ma è sempre più il bambino, il quale da oggetto di tutela diviene sempre più soggetto, ‘protagonista’ della legislazione regionale in questione (Ferioli 2004, pp. 745-746).

Sul processo di ridefinizione in senso educativo dei servizi per la prima infanzia italiani ha inciso profondamente il pensiero psico-pedagogico, sempre più orientato a considerare i bambini, anche quelli più piccoli, come soggetti attivi, con specifici bisogni in relazione allo sviluppo della propria personalità e capacità relazionale, in sintonia con il dibattito di *policy* europeo (UE 2011; UE 2013; UE 2019).

L’istituzionalizzazione del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni si inserisce, quindi, in un contesto influenzato dalla prospettiva



della valorizzazione del capitale umano; tuttavia, nel testo normativo e nei discorsi che accompagnano la sua approvazione e implementazione sembra emergere una rappresentazione degli obiettivi e delle finalità attenta anche ai diritti dell'infanzia. Si delinea, infatti, una prospettiva ibridata, in linea con l'impostazione proposta dall'Unione Europea: ricordiamo, infatti, la raccomandazione della Commissione europea del 2013 "*Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage*", nella quale molta attenzione viene prestata alla qualità dei servizi così come a una visione più ampia che colloca la lotta alla povertà minorile nell'ambito del contesto locale, con un'attenzione tanto alle condizioni presenti quanto ai benefici futuri dell'investimento in servizi educativi per l'infanzia.

Il D.lgs n.65/2017, in attuazione dei commi 180 e 181 della L.n. 107/2015, inserisce definitivamente i servizi per la prima infanzia tra i servizi universali a carattere educativo. Questo passaggio dall'area sociale a quella dell'istruzione e formazione avviene – secondo il dettato normativo - al fine di garantire pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco e nell'intento di superare disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali. La formulazione del testo normativo richiama un'idea di educazione più ampia rispetto a quella proposta dal *social investment*, nella quale trovano spazio non solo obiettivi di tipo cognitivo ma anche la cura, la relazione, la creatività e il gioco. La costituzione del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni<sup>3</sup> rappresenta la principale innovazione istituzionale: l'intento è infatti di superare il modello dei due cicli, quello più esplicitamente prescolare rivolto ai bambini sopra i tre anni e quello assistenziale per i bambini più piccoli, a favore di un percorso unico di educazione per i bambini sotto i sei anni, simile a quello vigente nei paesi scandinavi (Arlotti, Sabatinelli 2015; Sabatinelli 2016). La dimensione educativa dei servizi è rafforzata dalla previsione di forme di continuità tra gli ordini educativi/scolastici (la costituzione dei Poli per l'infanzia), dall'attenzione posta sulla formazione continua del personale, che deve essere in possesso di una qualifica di livello universitario, e sul coordinamento pedagogico territoriale. L'affermarsi del nuovo modello di servizi è esplicitato nelle "Linee pedagogiche per il sistema integrato zero-sei", approvate con Decreto ministeriali n.334 del 22 novembre 2021 e frutto di un processo di condivisione e partecipazione complesso attraverso una campagna di consultazione attivata a Marzo 2021 dal Ministro Bianchi, in cui l'elemento cardine del nuovo assetto regolativo è la centralità del bambino nel processo educativo e dei valori fondanti della partecipazione, accoglienza e rispetto dell'unicità di cui ciascuno è portatore.

---

3       Esso comprende i servizi educativi per l'infanzia per i bambini di età compresa fra 0 e 3 anni (tra 3 e 36 mesi) e dalle scuole dell'infanzia per i bambini fra 3 e 6 anni. I servizi 0-3 anni sono distinti in asili nido, servizi integrativi (identificati in spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi in contesto domiciliare) e sezioni primavera (24-36 mesi).

### ***2.3. Le sfide per i nidi oggi tra ampliamento dell'offerta ed effettiva fruizione***

Nel contesto attuale, l'ampliamento dell'offerta e l'effettiva fruizione dei servizi prospettati dal D.lgs n. 65/2017 rimangono condizionati da due elementi: le risorse destinate alla realizzazione di nuovi servizi e il permanere di questi tra quelli a domanda individuale per i quali è prevista la compartecipazione degli utenti alle spese di gestione<sup>4</sup>.

In attuazione delle disposizioni del decreto legislativo, è stato avviato il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema di educazione e istruzione 0-6 anni con il quale vengono individuati gli obiettivi prioritari di intervento. Inoltre, è stato istituito il Fondo nazionale per il sistema integrato 0-6 anni con il quale vengono destinate annualmente le risorse alle Regioni per la costruzione di nuovi servizi o la ristrutturazione e riqualificazione di quelli esistenti, per il finanziamento delle spese di gestione dei servizi e la formazione del personale. Le Regioni, sulla base di una programmazione locale, hanno il compito di fornire indicazioni sulla distribuzione delle risorse ai Comuni.

Attualmente le fonti di finanziamento che contribuiscono a sostenere i Comuni nella realizzazione e nella gestione degli asili nido sono: il Fondo nazionale del sistema integrato 0-6 anni (ex D.lgs. n. 65/2017), il Piano d'azione Coesione infanzia (rivolto a Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), ma soprattutto il Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR con risorse pari a 4,6 miliardi di euro (Pesaresi 2021)<sup>5</sup>. Il Consiglio dei Ministri (Delibera del 5/10/2021 pubblicata in G.U. n. 84 del 9/4/2022) ha inoltre approvato il Piano quinquennale per i servizi 0-6 anni che stanziava 300 milioni di euro per la costruzione/ristrutturazione di servizi per l'infanzia, destinando il 55% delle risorse alle Regioni del sud.

Come è noto, in Italia, a fronte di una copertura quasi universale dei servizi per la fascia 3-6 anni, l'offerta di servizi per i bambini fino a due anni è sottodimensionata e si presenta fortemente diversificata territorialmente (Istat 2021).

Pur in presenza di una tendenza di crescita di questi servizi negli ultimi quindici anni – in particolare grazie ai fondi stanziati a partire dal 2002 e soprattutto con i finanziamenti dedicati del Piano speciale nidi del 2006 – i dati per l'anno educativo 2019-2020 evidenziano un tasso di copertura dei

<sup>4</sup> L'art. 9 del D.lgs 65/2017 stabilisce che la quota massima di contribuzione sarà definita in una successiva Conferenza Stato-Regioni.

<sup>5</sup> Si tratta di un provvedimento regolativo di ingente entità per il potenziamento dei servizi in Italia, tuttavia il suo potere trasformatore richiede approfondimenti e riflessioni ampie, che esulano gli obiettivi di questo lavoro.

servizi per la prima infanzia a livello nazionale pari a 26,9%<sup>6</sup>, ancora lontano dal target del 33% stabilito in sede europea dagli obiettivi di Barcellona 2002, e ancora più lontano dal 50% quale nuovo target della Commissione europea raccomandato entro il 2030. I divari territoriali rimangono ampi: le Regioni del nord est e del centro complessivamente presentano livelli di copertura superiori al 33% (rispettivamente 34,5% e 35,3%), i territori del nord ovest raggiungono una copertura pari a 31,4%, seguiti a distanza dalle macroaree sud e isole (14,5 % e 15,7%). Si evidenziano anche differenze tra centri urbani e altri comuni, con i capoluoghi di provincia e le aree metropolitane generalmente caratterizzati da livelli di copertura più elevati (Istat 2021).

La riduzione dei divari territoriali nell'offerta dei servizi per la prima infanzia è al centro del primo e del secondo Piano di azione pluriennale per la promozione del sistema di educazione e istruzione e rappresenta uno degli obiettivi strategici del PNRR. Tuttavia, come confermato dai dati sull'utilizzo delle risorse stanziati dal PNRR, non si possono sottovalutare le difficoltà degli enti locali nel pianificare e gestire non solo questo recente processo<sup>7</sup>, ma in generale l'impatto delle politiche di austerità a partire dalla crisi avviata nel 2008 che ha fortemente limitato gli investimenti dei Comuni in questi servizi (Neri 2020). La copertura dei costi di gestione dei nidi è legata alla capacità contributiva delle famiglie. Nonostante la disponibilità di misure come il Bonus nido erogato dall'INPS, finalizzato a coprire parte delle spese sostenute per la frequenza di un nido pubblico o privato, i costi delle rette rappresentano un ostacolo all'utilizzo di questi servizi da parte di alcune famiglie. Il Bonus nido è, infatti, rivolto ai genitori che hanno sostenuto spese per la frequenza del figlio al nido. È stato istituito nel 2016 e prevedeva un rimborso modulato in base al reddito pari a un massimo di 1.000 euro annui. Nel 2019 la misura è stata ampliata e ora è previsto un rimborso massimo pari a 3.000 euro annui.

I nidi sono frequentati di fatto, prevalentemente dai figli del ceto medio e medio-alto, con genitori più istruiti ed entrambi occupati: tra le famiglie con redditi più bassi frequentano il nido solo il 13% dei bambini, a fronte del 31% nelle famiglie con redditi più elevati (Istat 2020, Dipartimento per le politiche della famiglia 2020).

---

6 La percentuale si riferisce al numero di posti nei servizi educativi per 100 bambini residenti sotto i 3 anni.

7 I progetti per l'utilizzo dei fondi finalizzati alla costruzione e riqualificazione dei servizi sono stati presentati prevalentemente dai Comuni collocati nelle aree economicamente più sviluppate e che presentano già una dotazione di servizi. I Comuni più piccoli e più fragili economicamente sono meno motivati a investire in nuovi servizi nel contesto di un quadro regolativo confuso, che non assicura la copertura per i costi di gestione delle strutture, e incerto per quel che riguarda le prospettive demografiche e le scelte delle famiglie (Lattarulo, Ravagli 2022).

Alla luce della scarsità nell'offerta dei servizi, i singoli regolamenti comunali che definiscono i criteri di accesso ai servizi giocano un ruolo centrale nel legittimare questo processo di selezione, come gli studi mettono bene in evidenza (Istat 2020). I criteri di formazione delle graduatorie per l'accesso ai nidi favoriscono i nuclei con genitori entrambi occupati contribuendo a riprodurre le disuguaglianze nelle opportunità educative dei bambini (Saraceno 2020). Il processo di regolazione nell'accesso definito a livello comunale genera una proliferazione di criteri differenti che segna in maniera marcata il panorama italiano caratterizzato, quindi, da elevata differenziazione nell'effettività e nell'efficacia dei provvedimenti normativi. Pertanto, la debolezza infrastrutturale e l'assenza di una cornice regolativa coerente con le finalità educative assegnate ai servizi per la prima infanzia rischiano di compromettere il carattere universale del diritto al nido come servizio educativo e di riproporre gli effetti paradossali delle politiche ispirate al paradigma del *social investment*, ovvero di avere un impatto meno favorevole proprio sui gruppi più svantaggiati (Kazepov, Ranci 2017).

#### ***2.4. I servizi per la prima infanzia nella regione Marche: il contesto***

Per quanto riguarda la Regione Marche, la L.r. n. 9/2003 ("Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie e modifica della legge regionale 12 aprile 1995, n.46 concernente: 'Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti'"), che disciplina la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, l'adolescenza, il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie, recepisce la visione dell'infanzia proposta dalla L.n. 285/1997. I servizi, infatti, hanno lo scopo di "favorire l'esercizio dei diritti dei minori e delle loro famiglie". Il nido d'infanzia è un servizio educativo che ha lo scopo di promuovere il benessere psicofisico dei bambini, favorire lo sviluppo delle loro competenze ed abilità, contribuire alla formazione della loro identità personale e sociale, sostenere ed affiancare le famiglie nel compito di assicurare le condizioni migliori per la loro crescita. Come finalità ulteriore, ma in subordine rispetto agli obiettivi di carattere psico-socio-educativo, viene ricordato anche l'obiettivo di facilitare l'accesso delle donne al lavoro in un quadro di pari opportunità, equità e reciprocità per entrambi i genitori.

Il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia delle Marche si compone di nidi d'infanzia, centri per l'infanzia con pasto e sonno, centri per l'infanzia senza pasto e sonno, servizi integrativi, spazi per bambini, bambine e famiglie e sezioni primavera. Dal 2012 è stato attivato anche il servizio di Nido domiciliare.

Se consideriamo la spesa procapite per servizi per la prima infanzia a livello regionale, le Marche, con un importo medio pari a 697 euro nel 2017, si collocano tra le Regioni virtuose del centro-nord anche se nelle ultime posizioni. Nel 2019, il tasso di copertura dei nidi e dei servizi integrativi era pari al 30,5% sul totale dei bambini 0-2 anni residenti. Si tratta di un dato superiore alla media nazionale (26,9%). La provincia marchigiana con il tasso di copertura più elevato è quella di Ancona (34,3%), seguita da Pesaro Urbino (29,2%), Ascoli Piceno (28,9%), Fermo e Macerata (entrambe con il 28,4%).

La differenziazione territoriale tra i comuni nei livelli di copertura è meno ampia rispetto ad altre aree del Paese (Dipartimento per le politiche della famiglia 2020) anche se è possibile osservare tendenze differenti nelle diverse province e variazioni anche marcate tra comuni limitrofi. Generalmente i comuni della fascia costiera, con tassi di occupazione maggiore (nel comune costiero di Pesaro, la partecipazione al mercato del lavoro femminile nel 2011 era del 47,4%, a fronte del 40,8% del comune di Cagli, nell'entroterra<sup>8</sup>), presentano livelli di copertura in linea o superiori alla media nazionale. Tuttavia, nella provincia di Pesaro e Urbino in diversi comuni dell'entroterra la copertura risulta molto elevata, in alcuni casi con tassi superiori al 33%. Nella provincia di Macerata, invece, sono i comuni delle aree montane interne ad essere sprovvisti di servizi o a presentare dotazioni molto limitate. Tuttavia, alcuni comuni di dimensioni medio-piccole presentano livelli di copertura particolarmente elevati: si citano a titolo di esempio il comune di Genga (AN) con il 66%, Visso (MC) con il 75% e Mergo (AN) in cui il livello di copertura arriverebbe al 175% (Openpolis 2021). Dietro questi dati si celano situazioni diverse: in alcune realtà, colpite dalla denatalità e dalla crisi economica, le strutture esistenti sono sottoutilizzate, in altri casi le strutture di un comune vengono utilizzate dai residenti di località limitrofe.

### **3. Disegno della ricerca e scelte metodologiche**

Lo studio si pone il fine di analizzare il “diritto in azione” (Friedman [1975]1978): il focus è quindi sui processi di implementazione delle politiche per la prima infanzia. Il disegno di ricerca, di tipo qualitativo, è basato sull'uso di documenti istituzionali (Corbetta 1999). Si tratta di un ricco corpus di testi scritti, utili a individuare la funzione attribuita ai servizi per la prima infanzia nella regione Marche; oltre a ciò, i contenuti di tali documenti diventano indicatori dei processi sociali e culturali che danno luogo alle politiche pubbliche (La Spina 2011).

---

<sup>8</sup> I dati disponibili sull'occupazione a livello comunale sono del 2011, dati più recenti non sono facilmente accessibili (<https://ottomilacensus.istat.it/provincia/041/>).

Le informazioni ricavabili possono, quindi, diventare dati per la ricerca, materiale empirico da interpretare per studiare il passaggio dal diritto sulla carta a livello nazionale (D.lgs. n. 65/2017) al diritto in azione ossia, nel caso specifico, gli atti amministrativi che regolano i servizi per la prima infanzia e i provvedimenti adottati dalla Regione a partire dal 2017 per supportare l'implementazione del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni e sostenere l'accesso ai servizi.

Questi documenti sono stati considerati dispositivi in cui si condensano significati, atteggiamenti e rappresentazioni degli enti locali nei confronti dei servizi per la prima infanzia, ossia come pratiche istituzionali (Marra 2017; La Spina 2011). Lo studio condotto si avvale dunque dell'approccio post-strutturalista all'analisi di *policy* (Bacchi 2012), che rifiuta l'idea che le istituzioni pubbliche identifichino e rispondano ai problemi, sostenendo invece che attraverso le loro pratiche stabiliscano politiche e interventi rivolti alla popolazione. Questa linea di argomentazione conduce a problematizzare il modo in cui le questioni vengono prodotte e rappresentate nelle politiche pubbliche (Bacchi 2015). La ricerca condotta è stata anche sostenuta dalla convinzione che la *governance* comprenda numerosi siti, agenzie e saperi che si relazionano per costruire sia gli oggetti (es. l'occupazione femminile) che i soggetti (es. bambini e i genitori che utilizzano i servizi di cura) della pratica analizzata. Per il processo di codifica dei contenuti è stata invece utilizzata la *critical discourse analysis* (Fairclough 2003). L'attenzione al linguaggio è qui il presupposto per un intenso lavoro di individuazione delle parole chiave e della loro collocazione nel testo, attraverso cui svelare il ruolo dei discorsi istituzionali nella costruzione della realtà sociale.

Per quanto riguarda la ricostruzione del processo di implementazione abbiamo focalizzato l'attenzione su tre tipologie di documenti regolativi:

1. A livello dei Comuni, i regolamenti dei nidi adottati dalle città capoluogo di provincia della regione Marche (Pesaro – Ancona – Macerata – Fermo – Ascoli Piceno), nonché gli atti amministrativi emanati per costruire le graduatorie di accesso ai servizi. L'analisi di questi documenti ha permesso di individuare eventuali meccanismi di tipo istituzionale volti alla selezione dell'utenza dei servizi. I criteri di accesso e di priorità producono, infatti, filtri che creano meccanismi di inclusione ed esclusione.

2. A livello regionale, i bandi relativi alla misura introdotta dalla Regione nel periodo 2017-2019 per sostenere l'accesso ai servizi (Voucher<sup>9</sup>). Si tratta di una misura compensativa, introdotta dalla Regione, avvalendosi dei fondi strutturali europei, quando le risorse del Fondo Nazionale Politiche Sociali erano state fortemente decurtate dalle politiche di austerità imposte a livello nazionale. Si tratta di una misura avente lo scopo di aiutare le famiglie a so-

9 Nel periodo 2017-2019 la denominazione della misura è stata più volte modificata, in questo testo utilizziamo pertanto l'espressione "Voucher" in grado di sintetizzare sia la natura della misura che la denominazione di volta in volta adottata.

stenere i costi dei servizi in un periodo in cui si stava definendo il passaggio di competenze istituzionali dal settore delle politiche sociali a quello delle politiche educative. L'analisi ha avuto l'obiettivo di individuare le finalità attribuite a tale misura e gli eventuali meccanismi di selezione dei beneficiari.

3. A livello regionale, gli atti con i quali sono stati definiti gli Indirizzi regionali per l'implementazione del Servizio integrato di educazione e istruzione 0-6 anni e i criteri per il riparto dei fondi nazionali.

Nel processo di raccolta e analisi sono state inoltre svolte due interviste dal carattere esplorativo a due figure apicali nell'ambito delle politiche e dei servizi 0-6 anni nella regione<sup>10</sup>.

Il caso studio delle Marche è stato scelto in funzione del suo essere una regione di mezzo, con un sistema di welfare caratterizzato da elementi che la pongono in prossimità dei più organizzati sistemi regionali dell'Emilia Romagna e della Toscana con le quali, fin dall'emanazione della L.r. n.9/2003 condivide l'attribuzione di una funzione educativa degli asili nido maggiormente definita (Maitino *et al.* 2020), ma anche con aspetti di criticità e potenzialità ancora non valorizzate, in sintonia con i sistemi di welfare regionali delle altre regioni del centro e sud. A fronte di importi di spesa sociale in piena sintonia con la media nazionale (Pesaresi, Genova 2022; Palazzo, Genova 2008), la copertura degli asili nido al momento della nostra indagine (dunque prima che fosse implementata la riforma ex D.lgs. n. 65/2017) oscilla infatti tra il 34,3% della provincia di Ancona, al 28,4% di quelle di Fermo e Macerata. Dal punto di vista del lavoro, le Marche sono una regione che è stata segnata da un significativo aumento del tasso di disoccupazione, quasi raddoppiato nel volgere di 10 anni: era al 4,9% nel 2005 e al 9,9% nel 2015. Del resto, nel 2015 l'occupazione femminile risultava stabile (39%, era al 38,9% nel 2005) a fronte invece del calo dell'occupazione maschile (dal 58% nel 2005 al 55% nel 2015). Questi sintetici dati lasciano trasparire una condizione femminile particolarmente gravosa: sul lavoro per il mercato delle donne marchigiane, che pure hanno un tasso di occupazione più basso di quello degli uomini, si regge parte dei redditi familiari, a fronte di una ridotta presenza di servizi per la cura e l'educazione dei bambini. Peraltro, come confermano i dati più recenti, si tratta di una situazione disomogenea sul territorio (Istat 2023).

---

10 Giovanni Santarelli (dirigente dal 2006 al 2021 presso il Servizio Politiche Sociali della Regione Marche) e Valter Chiani (Responsabile dei Servizi alla persona e alla famiglia del Comune di Pesaro e membro del Gruppo di lavoro Regione Marche per la promozione del coordinamento pedagogico) che ringraziamo per la partecipazione allo studio.

## 4. Risultati

### 4.1. *L'accesso ai servizi per la prima infanzia nei Comuni capoluogo di provincia*

Le finalità previste dal D.lgs. n.65/2017 e l'implementazione del Servizio integrato di educazione e istruzione 0-6 anni devono confrontarsi con la logica multilivello delle politiche sociali disegnata dalla riforma del Titolo V della Costituzione e del relativo ruolo attribuito alle Regioni, che vede i Comuni come attori coinvolti nella formulazione e implementazione delle politiche per la prima infanzia, aventi il ruolo di individuarne i requisiti e i criteri di accesso. Come è stato osservato,

le modalità di *targeting* degli interventi non è aspetto neutrale nel processo di formulazione delle politiche. Gli strumenti di selezione dell'utenza, infatti, non si limitano a definire le soglie di inclusione dei cittadini per l'accesso ai servizi, ma possono configurare forme differenziate di cittadinanza” (Fazzini, Nava 2016, p. 125).

L'analisi dei regolamenti degli asili nido comunali (Tab.1) è dunque un primo passaggio in quanto atti amministrativi in cui si condensa una pratica istituzionale che dà forma ad uno specifico approccio di *policy*, ossia come pratica di gestione che incide nell'accesso a tali servizi e di definizione dei diritti.

I regolamenti dei Comuni capoluogo di provincia risalgono ad anni precedenti l'introduzione del D.lgs. n.65/2017 e risultano ad oggi non modificati. Il più datato è quello del comune di Pesaro che risale al 1998. Si tratta inoltre di un regolamento fortemente improntato alla qualità del servizio. Sebbene, infatti, in tutti gli atti presi in considerazione l'asilo nido venga definito un servizio educativo volto al benessere psico-fisico (cfr. regolamento Comune Fermo) e allo sviluppo del bambino (cfr. regolamento Comune Ascoli Piceno), solo il regolamento del Comune di Pesaro fa esplicito riferimento al “diritto alla eguaglianza delle opportunità formative” e alla “responsabilità educativa della famiglia e della continuità con le realtà educative territoriali”. Da questi atti emerge chiaramente come il destinatario del servizio sia il bambino e, in subordine, la famiglia.



Tab.1 Regolamenti comunali dei nidi

<i>Comune</i>	<i>Anno approvazione</i>	<i>Definizione servizio</i>	<i>Requisiti accesso</i>	<i>Criteri graduatoria</i>
Pesaro	1998	L'asilo nido è un'agenzia educativa ed una istituzione pedagogica (art.1).	Età del bambino (art.2)	Attività lavorative componenti nucleo familiare;  Composizione nucleo familiare.
Ancona	2015	Il Nido d'Infanzia è un servizio sociale di interesse pubblico, con finalità educative (art.1)	Residenza ed età del bambino (art.14)	Condizione figlio  Condizione occupazionale genitori  Condizioni familiari particolari
Macerata	2014	L'Asilo Nido è un servizio sociale di interesse pubblico, con finalità educative (art.1)	Residenza ed età del bambino (art.3)	Situazione Economica Equivalente (ISEE)  Condizioni particolari del bambino
Fermo	2013	Il nido d'infanzia è un servizio educativo (art.2)	Età del bambino e residenza del bambino e dei genitori (art.8).	Condizione figlio  Condizione occupazionale genitori  Condizioni familiari particolari  Situazione Economica Equivalente (ISEE)
Ascoli Piceno	2012	L'Asilo Nido è un servizio educativo di interesse pubblico (art.1)	Residenza ed età del bambino (art.12).	Condizione occupazionale genitori  Condizioni familiari particolari

Fonte: nostre elaborazioni

I requisiti per l'ammissione al nido nei regolamenti considerati fanno riferimento all'età del bambino e alla residenza, in linea con quanto stabilito dalla L.R. n.9/2003.

Riguardo alla formazione delle graduatorie di accesso, i criteri invece si riferiscono alla condizione di figlio (es. disabilità, condizione di orfano/a), alla condizione lavorativa dei genitori, a condizioni familiari specifiche, per lo più riconducibili alla presenza di disabili o persone non autosufficienti conviventi. Inoltre, nei comuni di Macerata e Fermo si tiene conto della condizione economica attraverso l'ISEE. Nel regolamento del Comune di Ascoli Piceno si legge inoltre

In caso di parità di punteggio vale la seguente condizione di priorità: minor reddito familiare; ordine cronologico di presentazione della domanda (art.13).

Al contrario, nel regolamento del Comune di Pesaro si legge

in ogni caso, l'accesso al servizio non è correlato con la situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare. Tale situazione viene presa in considerazione solo successivamente all'intervenuta ammissione, ai fini della verifica della capacità dello stesso nucleo familiare di corrispondere integralmente i contributi dovuti ai sensi delle specifiche deliberazioni vigenti.

Nel considerare la condizione lavorativa dei genitori emergono differenze anche molto marcate. In tutti gli atti considerati sono i nuclei con entrambi i genitori occupati a tempo pieno ad essere favoriti nell'accesso e, invece, è penalizzata la condizione di genitore disoccupato alla quale viene attribuito un punteggio più basso rispetto alla condizione di genitore occupato a tempo pieno. Peculiare, inoltre, risulta il regolamento del Comune di Fermo che equipara il genitore lavoratore precario al genitore con lavoro part time, indipendentemente dall'orario lavorativo del primo. Infine, ad Ancona la condizione di studente è equiparata a quella di lavoratore a tempo pieno, mentre ad Ascoli Piceno è equiparata a quella di genitore non occupato.

Tra i regolamenti presi in esame vi è sostanziale accordo nell'indicazione dei requisiti e nell'individuazione dei criteri; questi ultimi, tuttavia restituiscono posizioni diametralmente opposte nel modo in cui vengono declinati, definendo pertanto un'immagine frammentata. Si tratta di criteri che non sembrano centrare pienamente gli obiettivi delineati dal *social investment*, in quanto trascurano i genitori occupabili; d'altro canto, non soddisfano pienamente i criteri relativi alla sfera dei *children's rights* poiché la fruizione del servizio è vincolata alla presenza di condizioni di tipo familiare.

Nella formazione delle graduatorie si tiene conto della condizione occupazionale dei genitori, ma in nessuno dei regolamenti si riscontra un'attenzione specifica all'occupazione femminile. E in tutti i regolamenti privilegiare

l'occupazione dei genitori penalizza strutturalmente le donne che faticano ad acquisire una posizione lavorativa stabile nel mercato del lavoro o che sono in formazione.

#### ***4.2. I Voucher regionali per l'accesso ai servizi per la prima infanzia***

Negli anni tra il 2017 e il 2019<sup>11</sup>, il finanziamento dei servizi per la prima infanzia pur nel mutato quadro nazionale, rimane a carico del comparto sociale: ci troviamo quindi in un delicato momento di passaggio (vedi paragrafo successivo). Le politiche sociali della Regione Marche si muovono nel contesto del Piano Socio-Sanitario approvato nel 2012 e intitolato “Sostenibilità, appropriatezza, innovazione e sviluppo”. Si tratta di un Piano profondamente differente dal precedente Piano Sociale del 2008 (“Partecipazione, tutela dei diritti, programmazione locale in un processo di continuità, stabilizzazione e integrazione delle politiche di welfare”), che dava ampio spazio alle politiche di settore e, in particolare, ai servizi per la prima infanzia, anche sulla spinta dell’innovatività di cui si faceva portatrice la recente introduzione della L.R. n.9/2003. Ma si tratta di un Piano profondamente differente anche dal successivo Piano Sociale del 2020 (“Indirizzi prioritari e strategie per lo sviluppo e l’innovazione del welfare marchigiano e per il rafforzamento degli interventi in materia di servizi sociali. Centralità del cittadino ed equità sociale nell’ambito del processo di integrazione tra sistemi di welfare”), che recepisce in pieno le modifiche introdotte dal D.lgs. n. 65/2017. Quello del 2008 è infatti un Piano Socio-Sanitario che deve essere collocato nel contesto di *austerità* segnato da significativi tagli alla spesa sociale e, nello specifico, al Fondo Nazionale Politiche Sociali.

Entro un quadro di indebolimento del welfare regionale e di mutamento della normativa nazionale riferita ai servizi per la prima infanzia, la Regione Marche ha individuato nel Piano Operativo Regionale (POR) Marche FSE 2014-2020 un canale di finanziamento destinabile a sostenere l’accesso ai servizi socioeducativi per la prima infanzia. Nello specifico, questo viene sostenuto attraverso l’implementazione di Voucher (Tab.2).

Nel 2017 i Voucher vengono finanziati con riferimento all’Asse II del POR Marche FSE 2014-2020, ossia come misura di inclusione sociale e lotta alla povertà che ha come risultato atteso l’“aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e cura rivolti a persone con limitazioni dell’autonomia”. Tuttavia, in sede di attuazione la DGR n.477/2017 si pone l’obiettivo “di utilizzare i servizi di cura socioedu-

---

11 I Voucher sono rimasti attivi anche per l’anno 2019, quando per altro avviene l’implementazione della normativa nazionale (cfr. par. successivo). Tra il 2018 e il 2019 non si rilevano differenze significative; pertanto, nel prosieguo del lavoro ci si concentrerà sul biennio 2017-2018

cativi rivolti a minori al fine di favorire lo sviluppo di una società inclusiva ed attenta alle esigenze familiari con figli in età 0-3 anni, nonché di sostenere un innalzamento dei tassi di attività ed occupazione femminili investendo su servizi che agevolino la conciliazione”. Per altro, si tratta di un obiettivo rivolto a persone occupate e, infatti, intende “sostenere la particolare e delicata condizione di occupati/genitori”. Nel 2018 piuttosto, i Voucher vengono finanziati con riferimento all’Asse I ossia come misura da cui ci si attende un aumento dell’occupazione femminile e fatti rientrare tra le azioni a sostegno della conciliazione. Ad uno sguardo comparativo, pertanto, nel 2018 cambia l’Asse della programmazione, pur restando il POR Marche FSE 2014-2020 il documento di riferimento ma, a obiettivi diversi e a risultati attesi diversi, continua a corrispondere la stessa misura dei Voucher.

*Tab. 2. L'implementazione dei Voucher per l'accesso ai servizi socio-educativi per l'infanzia*

<i>Anno</i>	<i>Programmazione</i> (POR Marche FSE 2014-2020 )	<i>Attuazione</i>
2017	<p><i>Asse II</i></p> <p>Inclusione sociale e lotta alla povertà</p> <p><i>Priorità di investimento 9.4</i></p> <p>Miglioramento dell’accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie di interesse generale</p> <p><i>Risultato atteso 9.3</i></p> <p>Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e cura rivolti a persone con limitazioni dell’autonomia</p> <p><i>Tipologia di azione 9.4.A</i></p> <p>Voucher per l’acquisizione di servizi socio educativi per minori a carico (anche per le scuole paritarie)</p>	<p><i>DGR n. 477/2017</i></p> <p>Individuazione della quota base di equilibrio territoriale.</p> <p>Individuazione dei criteri di selezione e valutazione delle domande.</p> <p>Approvazione schema “Contratto” tra famiglia e gestore del servizio socio-educativo”</p>
2018	<p><i>Asse I</i></p> <p>Occupazione</p> <p><i>Priorità di investimento 8.4</i></p> <p>Uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l’accesso all’occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione delle parità di retribuzione per uno steso lavoro o un lavoro di pari valore</p> <p><i>Risultato atteso 8.2</i></p> <p>Aumentare l’occupazione femminile</p> <p><i>Tipologia di azione 8.4.</i></p> <p>Interventi a sostegno della conciliazione</p>	<p><i>DGR n. 465/2018</i></p> <p>Voucher per l’acquisizione di servizi socio educativi per minori a carico”-Definizione dei criteri e modalità di riparto delle risorse, individuazione della quota base di equilibrio territoriale e dei criteri di selezione e valutazione delle domande”.</p>

Fonte: nostre elaborazioni

I cambiamenti apportati in fase di programmazione e attuazione si prestano ad interpretare il significato attribuito ai Voucher nel quadro delle politiche di investimento sociale che, come più volte ricordato nel corso di questo lavoro, sono politiche volte a contenere “gli sprechi di capitale umano” (Ascoli, Sgritta 2015, p. 11) ovvero a contrastare i nuovi rischi sociali.

La Regione recepirebbe l’orientamento educativo nel 2017 inquadrando il Voucher nell’Asse II del POR Marche FSE 2014-2020, relativo alle politiche di inclusione sociale e lotta alla povertà. Questo inquadramento ha però ricadute ambigue specie in quanto la delibera di attuazione contiene la distinzione tra beneficiari, i genitori e destinatari, i bambini. Si profila dunque una pratica istituzionale la cui effettività viene messa in dubbio e bene avrebbe fatto la Regione nel 2018, spostando il finanziamento dei Voucher sull’Asse I “Occupazione” del POR Marche FSE 2014-2020. In tal modo, infatti, il bilanciamento delle forze in gioco appare meno ambiguo, sebbene continui ad essere precario. L’Asse “Occupazione” non prevede però tra le azioni finanziabili quella di Voucher per l’acquisto di servizi educativi per minori a carico, bensì quella di interventi di sostegno alla conciliazione.

Questo passaggio non risolve pertanto i dubbi circa l’effettività della misura ma semmai solleva una duplice problematicità che riguarda le donne. Così facendo, quella che poteva sembrare una svolta nella direzione di politiche di *social investment* per l’occupazione femminile si attua piuttosto come più generica misura di sostegno alla conciliazione dei genitori, peraltro occupati, escludendo quindi quelli in cerca di occupazione e quelli in formazione. Dunque, un Voucher che non risponde ad obiettivi di occupazione femminile né di innalzamento della stessa, peraltro indicato dal “risultato atteso 8.2” (cfr. Tab.2), avendo però rinunciato, con il passaggio dall’Asse 2 all’Asse 1, ad obiettivi socio-educativi.

Dovremmo pertanto concluderne che la Regione scelga qui di “sposare” la controversa e complessa relazione con l’idea di politiche trasversali che, nell’aumentare l’accesso ai servizi sociali e di cura, aumentano anche l’occupazione delle donne.

Problematica risulta anche l’analisi dell’efficacia dei Voucher, ancor più dal confronto con i regolamenti comunali. Anzitutto, la previsione di un solo bando annuale di fatto esclude i bambini nati durante l’anno di riferimento, ma nei mesi successivi alla pubblicazione del bando. Dal confronto con i regolamenti comunali emerge inoltre che la misura regionale prevede requisiti di accesso in funzione del genitore, piuttosto che in funzione dell’età e della residenza del bambino (cfr. Tab.1). Tra questi figurano la cittadinanza italiana, la residenza nelle Marche ovvero il possesso di permesso di soggiorno in regola da almeno tre anni allo scadere del bando.

Rispetto ai criteri per la composizione delle graduatorie, i regolamenti comunali ne individuano di riferiti alla condizione di figlio, alla condizione

occupazionale dei genitori e alla condizione familiare (cfr. Tab.1). La misura regionale mantiene gli stessi criteri, ma li declina diversamente.

Per quanto riguarda la condizione di figlio non vi sono specifiche se non in riferimento ai figli gemelli, rispetto ai quali il Voucher viene corrisposto per un solo figlio, facendo ricadere sulla famiglia il costo della retta per il/i gemello/i non destinatario/i.

Per quanto riguarda la condizione occupazionale dei genitori, presente anche negli atti comunali, nel caso dei Voucher si tratta di un criterio che viene intrecciato con la convivenza tra genitore e figlio e con lo status genitoriale. Ne risulta un criterio estremamente macchinoso, tanto da rendere estenuante per il genitore individuare la propria posizione. Basti pensare che da questo intreccio si viene a creare l'assurda situazione per cui risulta destinatario il figlio il cui genitore non convivente non sia occupato, purché risulti coniugato con altra persona o avente figli con altra persona, ma sono esclusi questi ultimi bambini che dovessero trovarsi della fascia di età di riferimento.

Un aspetto che merita particolare attenzione è poi quello che riguarda l'intervento della Regione nella procedura del 2018, allo scopo di precisare che nelle tipologie di convivenza tra il genitore e il bambino si deve includere la convivenza presso famiglia affidataria. È questo un intervento che colma la lacuna della precedente procedura e sembrerebbe anche rimediare alle criticità riscontrate nei regolamenti comunali (cfr. par. 4.1). Piuttosto, si tratta di una integrazione che molto lascia da fare in termini di politiche di *children's rights*. Con lo scopo di includere le differenti tipologie di convivenza, nella procedura si adotta un'espressione quale quella di "figlio-voucher". In tal modo si predilige una soluzione di carattere amministrativo a soluzioni che comporterebbero di modificare l'impianto di *policy* nella direzione di implementare una misura rivolta a tutti i bambini. In altri termini, chi sulla carta è il destinatario del Voucher lo è, di fatto, in quanto convivente con una figura genitoriale: destinatario non più in quanto figlio, ma non ancora in quanto bambino.

Infine, i Voucher tengono conto della condizione economica della famiglia sulla base delle soglie ISEE. Questo criterio, pur presente in molti dei regolamenti comunali risulta invece assente a Pesaro (cfr. par. 4.1), dove il Comune ha ritenuto di non voler applicare criteri economici. L'intervento regionale opera, un restringimento dei criteri rispetto a quanto previsto dall'ente locale.

I Voucher nella duplice versione del 2017 e del 2018 si presentano utili ma di dubbia effettività ed efficacia oltre che piuttosto farraginosi, almeno nella loro prima annualità<sup>12</sup>.

12 Il valore massimo del Voucher è pari a € 2.000,00 per una quota mensile di € 200,00 spendibili presso servizi pubblici e privati accreditati: nidi, centri per l'infanzia con pasto e sonno, centri senza pasto e sonno, nidi domiciliari. Per il 2017 la spendibilità

### **4.3. Implementazione del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 nella Regione Marche**

Dal 2019, i nidi e gli altri servizi per la prima infanzia non sono più finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche sociali e dal Fondo regionale per le politiche sociali (ex art. 27 della L.r. n.32/2014 “Sistema regionale integrato dei servizi sociali a tutela della persona e della famiglia”) ma, rientrando nell’ambito del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni, ricevono risorse dal Fondo nazionale per il Sistema integrato 0-6 anni del Ministero dell’istruzione.

Questo passaggio ha comportato l’emanazione di specifici provvedimenti a livello regionale per l’attuazione del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni che riguardano: la definizione di indirizzi di programmazione sulla base delle indicazioni del Piano di azione nazionale; il riparto delle risorse del Fondo nazionale tra i comuni ammessi al finanziamento e le azioni legate alla realizzazione dei Poli per l’infanzia, coordinamento pedagogico e formazione del personale.

Con la deliberazione n. 561/2018, la Regione Marche ha emanato gli indirizzi regionali per la predisposizione del Programma regionale degli interventi per il Sistema integrato di educazione ed istruzione 0-6 anni e le modalità di presentazione delle istanze da parte dei Comuni in forma singola o associata. In linea con gli obiettivi strategici individuati dal D.lgs 65/2017, la Regione ha indicato in primo luogo il consolidamento e ampliamento dei servizi educativi e la qualificazione delle scuole dell’infanzia con particolare attenzione al loro riequilibrio territoriale e al raggiungimento di una maggiore omogeneità sul piano qualitativo, con il fine di includere tutti i bambini. Vengono indicati anche obiettivi che riguardano il personale a partire dalla qualificazione universitaria, la formazione in servizio e l’operatività del coordinamento pedagogico territoriale. infine, la Regione individua anche l’obiettivo di introdurre condizioni che agevolino la frequenza dei servizi educativi per l’infanzia.

Negli atti di indirizzo regionali per la destinazione delle risorse fornite dal Ministero dell’istruzione, in linea con gli obiettivi nazionali, è evidente l’orientamento verso l’ampliamento e il consolidamento della rete dei servizi. Tuttavia, la Regione non prevede criteri specifici basati sui livelli di copertura effettiva per destinare ai Comuni le risorse finalizzate all’ampliamento

---

del Voucher è vincolata alla sottoscrizione di un contratto tra famiglia beneficiaria ed Ente gestore del servizio, in cui quest’ultimo si rende disponibile ad accettare il Voucher quale forma di pagamento per il servizio erogato. Il valore del Voucher, che le famiglie beneficiarie spenderanno presso i servizi, viene rimborsato dalla Regione Marche all’Ente gestore, attraverso il trasferimento del corrispettivo monetario. Questa modalità non viene confermata nel 2018 quando la Regione fissa il trasferimento del corrispettivo monetario a consuntivo direttamente alla famiglia beneficiaria.

dei posti nei servizi per la prima infanzia. Si osserva solo, nel primo atto di indirizzo, un tentativo di favorire i Comuni di piccole dimensioni nel loro operare in forma associata. Tra le finalità recepite vi è anche la facilitazione dell'accesso attraverso la destinazione di risorse per sostenere la riduzione tariffaria. I criteri adottati a tale riguardo fanno esclusivo riferimento alla condizione economica della famiglia richiamando la soglia ISEE di 21.500 euro per individuare la platea di utenti che possono godere di agevolazioni nelle tariffe. Le finalità e le azioni individuate in questi documenti si collocano pienamente nella cornice normativa e culturale del D.lgs n.65/2017 e quindi del perseguimento dell'inclusione di tutti i bambini in età prescolare. La categoria di utenti ai quali i Comuni dovranno prestare particolare attenzione nell'erogazione dei servizi, in questo contesto, sono quelli in condizioni economiche svantaggiate. Tale orientamento è coerente con la prospettiva del *social investment* che considera i bambini appartenenti alle fasce più svantaggiate della popolazione i destinatari privilegiati degli interventi educativi.

Tuttavia, la specifica soglia ISEE di 21.500 euro indicata negli indirizzi regionali diventa un riferimento comune per le amministrazioni comunali che spesso, invece, adottano localmente soglie differenti per determinare la platea di famiglie potenziali destinatarie di agevolazioni tariffarie. Per esempio, nei Comuni di Pesaro, Ancona e Ascoli Piceno si applicano agevolazioni tariffarie lineari alle famiglie con valore dell'ISEE inferiore a 25.000 euro e poi tariffe differenziate per scaglioni di reddito. A Macerata la tariffazione è modulata per fasce di reddito ISEE fino a un massimo di 50.000 euro. Anche in questo caso i criteri adottati in sede regionale sembrano essere più stringenti rispetto a quelli previsti a livello locale con l'effetto di restringere la fascia di popolazione destinataria di misure di sostegno all'accesso ai servizi.

Se, dunque, sulla carta pare ormai essersi concluso il passaggio dal sociale all'educativo, permangono alcuni nodi problematici riguardo all'accesso, poiché questo continua ad essere un aspetto regolamentato a livello locale. L'eterogeneità dei requisiti definiti dalle amministrazioni locali interagisce con i criteri e gli orientamenti posti a livello regionale. Ciò può rappresentare un ostacolo piuttosto che un sostegno alle famiglie; specie laddove è premiata la condizione lavorativa già acquisita piuttosto che la condizione di genitore disoccupato viene rafforzato l'utilizzo del servizio da parte di famiglie *dual-earner* e, in definitiva, vengono istituzionalizzate disuguaglianze di partenza, ossia si riduce la capacità redistributiva del servizio. Pertanto, il mancato adeguamento dei regolamenti redatti in anni precedenti l'entrata in vigore del D.lgs n.65/2017 rappresenta un limite alla piena attuazione dei diritti dei bambini. D'altro canto, la limitazione del sostegno all'accesso attraverso la riduzione tariffaria a famiglie con redditi molto bassi rischia di lasciare privi di supporto quei bambini che non vivono in nuclei carat-



terizzati da disagio economico, ma per i quali il peso relativo della retta sul reddito familiare può essere consistente, rappresentando un ostacolo per la frequenza dei servizi educativi.

## 5. Conclusioni

Il passaggio dei servizi per la prima infanzia dall'ambito sociale a quello educativo non ha reso meno rilevante la questione dell'accesso ai servizi. Nonostante l'orientamento universalista proposto dal D.lgs n.65/2017, il caso studio delle Marche mette in luce come, a distanza di qualche anno dalla sua approvazione, nell'implementazione del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni, per il carattere specifico della *governance* multilivello dei servizi per l'infanzia, si continuano a determinare meccanismi istituzionali che contribuiscono a costruire specifici profili di utenti in sintonia con quanto già evidenziato dalla letteratura (Gambardella, Pavolini, Arlotti 2016; Pavolini, Van Lancker 2018). Nel rapporto tra livello regionale e locale emerge la tensione tra un orientamento educativo, centrato sulle esigenze dei bambini, e uno rivolto ai bisogni di conciliazione dei genitori, delineando il consolidarsi di un disallineamento che di fatto ha reso tortuose l'effettività delle norme e anche la loro efficacia. Effettività (vedi azioni regionali) ed efficacia (vedi criteri di accesso stabiliti a livello locale) della norma (D.lgs n.65/2017) sembrano proseguire su strade a volte parallele dove a rimanere più penalizzati sembrano paradossalmente i bambini nei nuclei familiari caratterizzati da maggiore precarietà e incertezza lavorativa. L'analisi dei processi di implementazione converge nell'evidenziare, nel passaggio dal diritto sulla carta al diritto in azione, un processo di disuguaglianza istituzionale: un processo in cui sono le regole poste nei regolamenti comunali e nei regolamenti regionali per i Voucher che di fatto generano processi di discriminazione istituzionale.

Questo lavoro intende contribuire al dibattito sull'implementazione delle politiche e servizi per la prima infanzia nel nostro paese, e sui meccanismi istituzionali perversi che lasciano al margine proprio quei/lle bambini/e e quei genitori che potrebbero trarre maggior beneficio da questi servizi sia rispetto ai processi educativi dei/lle bambini/e che all'occupazione di entrambi i genitori. Ciò appare tanto più rilevante alla luce dei recenti orientamenti europei che nel promuovere una *Child guarantee* individuano nell'efficace accesso ai servizi per la prima infanzia uno degli strumenti fondamentali per la lotta all'esclusione sociale<sup>13</sup>.

---

13 Council Recommendation (EU) 2021/1004 del 14 giugno 2021 “*Establishing a European Child Guarantee*”

L'esperienza marchigiana si presta, infine, ad una più generale riflessione sul paradigma del *social investment* spesso declinato come orientamento verso una maggiore inclusione sociale attraverso il sostegno dei soggetti più deboli (nel mercato): le donne e i bambini in condizioni socio-economiche svantaggiate. Le tensioni che abbiamo osservato nell'implementazione del Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni evidenziano i limiti di un approccio che considera in termini strumentali tanto la promozione dell'occupazione femminile quanto la valorizzazione del capitale umano. Il superamento di queste tensioni può derivare dall'adozione di una visione relazionale dei diritti dei minori nella quale venga abbandonata una concezione dei diritti come forma di protezione individuale a favore di una che li concepisca come strumenti per strutturare relazioni tra individui, per permettere loro di crescere e fiorire in modi che altrimenti sarebbero irraggiungibili (Casalini 2014).

## Bibliografia

- Arlotti, M., Sabatinelli, S., (2015), Verso un sistema pre-scolare integrato? I servizi all'infanzia nella riforma «La Buona Scuola», *Politiche Sociali/Social Policies*, 2, pp. 341-346. DOI: 10.7389/80428
- Ascoli, U., Sgritta, G.B., (2015), Introduzione. Segni di investimento sociale in Italia?, in Ascoli, U., Ranci, C., e Sgritta, G.B. (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 7-30.
- Bacchi, C., (2012), Why Study Problematizations? Making Politics Visible, *Open Journal of Political Science*, 2, 1, pp. 1-8. DOI: <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2012.21001>
- Bacchi, C., (2015), The Turn to Problematization: Political Implications of Contrasting Interpretive and Poststructural Adaptations, *Open Journal of Political Science*, 5, 1, pp. 1-12. DOI: <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2015.51001>
- Baraldi, C., Maggioni G., e Mittica, M.P. (a cura di) (2003), *Pratiche di partecipazione. Teorie e metodi di intervento con bambini e adolescenti*, Roma, Donzelli.
- Baraldi, C., a cura di, (2001), *Il bambino salta il muro*, Azzano San Paolo, Edizioni Junior.
- Barbieri, N.S., (2015), *Asili nido e servizi educativi per la prima infanzia in Italia. Lineamenti storici, fondamenti pedagogici, modalità operative*, Padova, Cluep.
- Bonoli, G., Natali, D., (2012), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

- Cantillon, B., (2011), The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era, *Journal of European Social Policy*, 21, 5, pp. 432-449. DOI: <https://doi.org/10.1177/0958928711418856>
- Casalini, B., (2014), The Early Childhood Education and Care Policy Debate in the EU. *Interdisciplinary Journal of Family Studies*, 19, 1, pp. 77-94.
- Corbetta, P., (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Costa, G., (2012), Il Social Investment Approach nelle politiche di welfare: un'occasione di innovazione, *La Rivista delle politiche sociali*, 4, pp. 335-353.
- Dipartimento per le politiche della famiglia, (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Criticità, stato dell'arte e sviluppi del Sistema educativo integrato 0-6*. [https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia\\_def.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia_def.pdf) (data di accesso 20/7/2022).
- Fariclough, N., (2003), *Analysing Discourse*, London and New York, Routledge.
- Fazzini, O., Nava, L., (2016), Sui criteri di accesso ai servizi: il caso degli asili nido, *Politiche Sociali/ Social Policies*, 1, pp. 123-140. DOI: 10.7389/83121
- Ferioli, E.A., (2004), Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale, *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2/3, pp. 743-757. DOI: 10.1443/15567
- Ferrera, M., (2009), From the Welfare State to the Social Investment State, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 117, 3/4, pp. 513-528.
- Friedman, L.M., ([1975]1978), *The Legal System: A Social Science Perspective*. Traduzione italiana *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Gambardella, D., Pavolini, E., e Arlotti, M., (2016). L'investimento sociale alle prese con disuguaglianze sociali e territoriali, in Ascoli, U., Ranci, C., e Sgritta, G.B. (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 45-73.
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, (2019), *Raccomandazione del consiglio del 22 maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia* (2019/C 189/02). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01)&from=EN) (Data di accesso 10/10/2022).
- Goodin, R. E., Headey, B., Muffels, R., and Dirven, H.J. (1998), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hemerijck, A., (2013), *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.

- Hewett, M.V., (2001), Examining the Reggio Emilia Approach to Early Childhood Education, *Early Childhood Education Journal*, 29, pp. 95-100. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1012520828095>
- Istat, (2020), *Nidi e servizi educativi per la prima infanzia. Anno educativo 2019-2020*, [https://www.istat.it/it/files//2021/11/REPORT\\_ASILINIDO-2019-2020.pdf](https://www.istat.it/it/files//2021/11/REPORT_ASILINIDO-2019-2020.pdf) (Data di accesso 20/07/2022)
- Istat, (2023), *Tasso di occupazione: dati provinciali*, <http://dati.istat.it/index.aspx?queryi=23172> Data di accesso 18/03/2023)
- Kazepov, Y., Ranci, C., (2017), Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case, *Journal of European Social Policy*, 27, 1, pp. 90-104. DOI: 0.1177/0958928716673314
- Jenson, J., (2012), Redesigning Citizenship Regimes After Neoliberalism. Moving Towards Social Investment, in Morel, N., Palier, B., and Palme J. eds., *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenge*, Bristol, Policy Press Scholarship Online, pp. 61-88. DOI: 10.1332/policypress/9781847429247.003.0003
- La Spina, A., (2011), *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Bologna, Il Mulino.
- Lattarulo, P., Ravagli, L., (2022), Comuni in confusione sugli asili nido, *La Voce.info*, <https://www.lavoce.info/archives/95142/comuni-in-confusione-sugli-asili-nido/> (Data di accesso 1/08/2022).
- Lauri, T., Pöder, K., and Ciccia, R., (2020), Pathways to Gender Equality: A Configurational Analysis of Childcare Instruments and Outcomes in 21 European Countries, *Social Policy Administration*, 54, pp. 646–666. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12562>
- Lewis, J., (2010), Book Review: GostaEsping-Andersen (2009), The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles, *Journal of Social Policy*, 39, 3, pp. 485-487.
- Lister, R., (2003), Investing in the Citizen-Workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State Under New Labour, *Social Policy Administration*, 37, 5, pp. 427-443 <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00350>
- Maitino, M.L., Ravagli, L., e Valentino, A., (2020), *Accesso ai servizi per la prima infanzia in Toscana: opportunità, necessità, disponibilità, costi*. Paper presentato alla XIII Conferenza ESPAnet Italia 2020 “Il welfare state di fronte alle sfide globali”, Università Ca' Foscari Venezia.
- Marra, M., (2017), *Valutare la valutazione: adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella PA italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Morel, N., Palier, B., and Palme, J., eds., (2012), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies, Challenges*, Bristol, Policy Press.
- Neri, S., (2017), Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista, *Politiche Sociali/Social Policies*, 3, pp. 513-516. DOI: 10.7389/88302

- Neri, S., (2018), La riforma dei servizi per l'infanzia e il lavoro di cura dei bambini tra residualità e universalismo, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp.71-86.
- Neri, S., (2020), *Servizi di welfare e Comuni. Nuove politiche e trasformazioni organizzative*, Roma, Carocci.
- Openpolis, (2021), *La povertà educativa nelle Marche. 2 L'offerta di asili nido nelle Marche*, <https://www.openpolis.it/esercizi/le-famiglie-raggiunte-dalla-banda-larga-ultraveloce-nelle-marche/> (Data di accesso 20/7/2022)
- Palazzo, F., Genova, A. (a cura di) (2008), *Il welfare nelle Marche*, Roma, Carocci.
- Pavolini, E., Van Lancker, W., (2018), The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?, *Journal of European Public Policy*, 25, 6, pp. 878-893. DOI: 10.1080/13501763.2017.1401108
- Pesaresi, F., Genova, A., a cura di, (2022), *Rapporto sull'assistenza nelle Marche 2021. Le sfide e le prospettive per il welfare sociale territoriale integrato*, Milano, FrancoAngeli Open Access.
- Pesaresi, F., (2021), *Tutte le risorse per gli asili nido*, <https://francopesaresi.blogspot.com> (Data di accesso: 20/7/2022).
- Prina, F., (2019), *I processi di implementazione delle norme: dai diritti di carta ai diritti sostanziali*, in Cottino, A. (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto*, Bologna, Zanichelli, pp. 299-336.
- Qvortrup, J., (2009), Are Children Human Beings or Human Becomings? A Critical Assessment of Outcome Thinking, *Rivista internazionale di scienze sociali*, 117, 3/4, pp. 631-654.
- Ronfani, P., (2001), *I diritti del minore. Cultura giuridica e rappresentazioni sociali*, Milano, Guerini Scientifica.
- Sabatinielli, S., (2017), *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, Bologna, il Mulino.
- Saraceno, C., (2020), Politiche per le famiglie e disuguaglianze, *Politiche sociali*, 1, pp. 103-124. doi: 10.7389/97337
- Saraceno, C., (2015), A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22, 2, pp. 257-269. <https://doi.org/10.1093/sp/jxv008>
- Unione Europea, (2011), *Comunicazioni della Commissione Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0066&from=IT> (Data di accesso: 18/03/2023).
- Unione Europea, (2013), *Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013. Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* (2013/112/UE). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0112&from=IT> (Data di accesso: 18/03/2023).

Unione Europea, (2019), *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia* (2019/C 189/02) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01)&from=EN) (Data di accesso: 18/03/2023).