SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA E CAPITALE SOCIALE: UN CIRCOLO VIRTUOSO PER COSTRUIRE COMUNITÀ

Secondo Rapporto sull'Agenda FAST in Italia

FONDAZIONE LOTTOMATICA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

PERCORSI DI secondo welfare

SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA E CAPITALE SOCIALE: UN CIRCOLO VIRTUOSO PER COSTRUIRE COMUNITÀ

Secondo Rapporto
sull'Agenda FAST in Italia

GLI AUTORI

Maurizio Ferrera è professore ordinario di Scienza politica presso l'Università degli Studi di Milano e Scientific Supervisor del Laboratorio **Percorsi di secondo welfare**. A questo tema ha dedicato il suo ultimo libro in italiano dal titolo "La società del Quinto stato" (Editori Laterza, 2019). Ha vinto numerosi progetti di ricerca nazionali ed europei, è attualmente Principal Investigator del progetto "SOLID: Policy Crisis and Crisis Politics" con London School of Economics e European University Institute, finanziato dal Consiglio europeo della ricerca. **Nel 2024 ha in uscita due libri**, "Social Reformism 2.0" edito da Edward Elgar (scritto con Stefano Ronchi e Joan Mirò) e "Politics and Social Visions" edito da Oxford University Press. Ferrera è inoltre editorialista del Corriere della Sera.

Franca Maino è Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano e Direttrice scientifica del Laboratorio Percorsi di secondo welfare. Fa parte del Comitato di Direzione della Rivista Stato e Mercato. Fa parte del Comitato scientifico dell'Alleanza contro la povertà e del Comitato di coordinamento del Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza. È Presidente della Fondazione Ufficio Pio di Torino. Nel 2023 ha scritto (con S. Sacchi, A. Ciarini, G. Gallo, R. Lodigiani e M. Raitano) *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione* (Egea) e ha curato Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare (Percorsi di secondo welfare).

Simone Manfredi è dottorando del Dottorato Intersettoriale per l'Innovazione presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano e research fellow presso il CERGAS SDA Bocconi School of Management. I suoi interessi di ricerca comprendono la programmazione e la valutazione delle politiche sociali e sociosanitarie, la governance collaborativa nei sistemi sociali e sociosanitari e l'innovazione sociale. Il suo lavoro recente si concentra sulle politiche di conciliazione vita-lavoro, in particolar modo sulla loro implementazione a livello locale, e sulla valutazione dell'impatto sociale di organizzazioni pubbliche e private not for profit.

Eleonora Rossero è ricercatrice presso il Laboratorio di Percorsi di secondo welfare dal 2023. Nel 2021 ha conseguito il Dottorato in Sociologia e Metodologia della Ricerca Sociale interateneo presso l'Università di Torino e l'Università di Milano. Ha collaborato come ricercatrice post-doc presso il Laboratorio dei Diritti Fondamentali (Collegio Carlo Alberto di Torino), sul tema delle tecnologie di Intelligenza Artificiale e del loro impatto sul rapporto medico-paziente. Attualmente, oltre a Percorsi di secondo welfare, collabora con l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP, Torino) e con Studio Vassallo (Alba) negli ambiti della valutazione e della progettazione sociale.

SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA E CAPITALE SOCIALE: UN CIRCOLO VIRTUOSO PER COSTRUIRE COMUNITÀ

Secondo Rapporto sull'Agenda FAST in Italia

A cura di
Maurizio Ferrera, Franca Maino, Simone Manfredi** ed **Eleonora Rossero
Università degli Studi di Milano** e **Percorsi di secondo welfare

FONDAZIONE LOTTOMATICA

Fondazione Lottomatica è un'organizzazione autonoma, indipendente e senza scopo di lucro, **espressione dell'impegno sociale del Gruppo Lottomatica**, di cui rispecchia i principi fondamentali di **attenzione alla responsabilità e alla legalità, alle persone, alla comunità e al territorio**.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Conosciuta anche come La Statale, l'Università degli Studi di Milano è un ateneo relativamente giovane nel panorama nazionale. Nasce nel 1924 grazie alla determinazione di Luigi Mangiagalli, medico e ginecologo, che realizzò così il sogno, a lungo coltivato, di un ateneo per il capoluogo lombardo.
L'Ateneo è da sempre caratterizzato da una proposta didattica multidisciplinare e innovativa con lo sguardo rivolto alle nuove professionalità richieste da un mondo del lavoro in rapido cambiamento.

PERCORSI DI secondo welfare

Percorsi di secondo welfare è un **Laboratorio di ricerca e informazione** che dal 2011 amplia e diffonde il dibattito sui cambiamenti in atto nel **sistema sociale italiano**. Da sempre legato all'**Università degli Studi di Milano**, dal 2020 è riconosciuto come LAB del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche.

FONDAZIONE LOTTOMATICA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

PERCORSI DI secondo welfare

SOMMARIO

1. Cambiamenti demografici e servizi socio-educativi per l'infanzia 12

1.1. Le radici della denatalità 13

1.2. Il sostegno alle famiglie in Italia 14

1.3. I servizi per l'infanzia italiani: dati e trend 17

2. Servizi per l'infanzia e capitale sociale: un inquadramento teorico 21

2.1. Il concetto di capitale sociale 21

2.2. La rilevanza del capitale sociale per la governance pubblica 23

2.3. Le dimensioni *bridging* e *bonding* del capitale sociale 23

2.4. Il capitale sociale e le politiche per la famiglia 24

3. Indagine quantitativa: approccio metodologico 25

3.1. Definizione formale delle ipotesi 25

3.2. Dati e strumenti per l'analisi quantitativa 26

4. Indagine quantitativa: risultati dell'analisi sul contesto italiano 29

4.1. La descrizione delle variabili 29

4.2. La dotazione di capitale sociale *bonding* e *bridging* nelle province italiane 30

4.3. Quale associazione tra capitale sociale e servizi per la prima infanzia? 31

4.4. I servizi per la prima infanzia: tra defamilizzazione e governance locale 33

5. Interpretare il rapporto tra servizi per la prima infanzia e livelli di capitale sociale: un approfondimento qualitativo 34

5.1. Il disegno dello studio qualitativo: scelta delle province e selezione del campione di intervistati/e 34

5.2. Il panorama nazionale: ruolo, rilevanza e disponibilità dei servizi per la prima infanzia 36

5.3. Due contesti a confronto: le province di Siena e Caserta 40

6. Conclusioni 45

6.1. L'importanza del capitale sociale 45

6.2. Promuovere i circoli virtuosi 45

6.3. Spunti per un'agenda di interventi concreti 47

Riferimenti bibliografici 50

INTRODUZIONE

DA FORD A LEGO: IL RUOLO DEI SERVIZI PER L'INFANZIA

In un lavoro del 2006, la studiosa canadese Jane Jenson coniò una nuova espressione volta a richiamare l'attenzione sull'importanza dell'educazione e della cura della prima infanzia: il modello "Lego". Rispetto al tradizionale modello "Ford", organizzato intorno alla grande fabbrica e con al centro il lavoratore maschio capofamiglia, con moglie e figli "a carico", il modello Lego è invece orientato verso la società nel suo complesso e mette al centro gli individui, soprattutto le donne e i bambini. Il suo obiettivo è sostenere i bisogni di tutto il ciclo di vita, a cominciare dalla nascita e dalla maternità e paternità (compresa la conciliazione vita-lavoro) fino ai bisogni della prima infanzia.

Perché modello Lego? Perché la filosofia di questa azienda danese esprime molto bene i principi che ispirano il nuovo approccio postfordista. La Lego è stata all'avanguardia nelle politiche aziendali a sostegno della genitorialità e della conciliazione. E ha fatto da pioniere di un nuovo approccio pedagogico. Come si legge sul suo **sito**, la Lego vede i bambini "come naturalmente orientati all'apprendimento. Si tratta di una qualità preziosa che dovrebbe essere coltivata e stimolata lungo tutto l'arco della vita. Nell'ottica Lego, il gioco è apprendimento. Nell'aiutare i bambini ad apprendere, contribuiamo a formare adulti sicuri di sé, curiosi, capaci di utilizzare al meglio le risorse di cui dispongono. Per il loro futuro. E per il nostro".

Il modello Lego è quindi basato su tre elementi: l'orientamento verso i bambini e dunque la centralità dei servizi di cura e di educazione; il ruolo fondamentale dell'apprendimento in tutte le fasi della vita, come strumento di sviluppo e di sicurezza; il nesso fra il pieno sviluppo delle capacità individuali e il benessere collettivo.

Uno dei pilastri portanti del modello Lego è costituito dai servizi per l'infanzia. Anzi, più precisamente, dai servizi di educazione e cura per la prima infanzia (quella che l'OCSE e l'Unione europea chiamano ECEC: *Early Childhood Education and Care*). Questo settore è cruciale per la conciliazione fra vita familiare e vita lavorativa per le madri (ma anche i padri) che lavorano. Le ricerche mostrano che i servizi per la prima infanzia sono fondamentali per promuovere e sostenere l'occupazione femminile, le pari opportunità, i bisogni delle famiglie a doppio reddito. Il modello Lego si basa tuttavia su un assunto aggiuntivo: frequentare l'asilo (un buon asilo, ovviamente) fa bene a bambini/e, li aiuta a crescere, a "ben divenire". I servizi per l'infanzia sono anche strumenti fondamentali per stimolare capacità e talenti, per offrire eguaglianza di opportunità indipendentemente dal background familiare, per spianare la strada alla mobilità sociale, specialmente nel quadro di società sempre più basate sulla conoscenza e sull'apprendimento.

Si tratta di una tesi importante (peraltro ormai acquisita anche al di là del dibattito sul modello Lego), che merita di essere approfondita e discussa per almeno due motivi. Il primo, e più ovvio, è che questa tesi sfida lo *status quo* e le politiche redistributive oggi prevalenti in molti paesi, Italia in testa: gran parte delle politiche e delle spese sociali sono infatti ancora orientate verso i bisogni e i rischi tipici dell'età adulta e anziana, mentre le politiche per l'infanzia occupano un posto marginale. Per il modello Ford la giustizia sociale è essenzialmente una questione di compensazioni tra classi e categorie. Per il modello Lego, la battaglia per l'equità e l'eguaglianza di opportunità deve cominciare molto prima che gli individui entrino nel mercato del lavoro: le arene decisive sono la famiglia, i servizi per l'infanzia e la scuola.

Il secondo motivo è più sottile e ha a che fare con mentalità, percezioni e giudizi delle famiglie e delle stesse donne. La tesi del modello Lego sfida l'idea che l'asilo (in particolare il nido) sia un ripiego, un male necessario per consentire alle madri di lavorare, ma pur sempre un male: i figli starebbero meglio a casa con le loro mamme e dunque (questa è la conclusione spesso implicita del ragionamento) il lavoro delle mamme toglie qualcosa ai figli.

Questa idea, imperante quasi ovunque in Europa negli anni Cinquanta, si è progressivamente capovolta nei paesi nordici e continentali, ma è tuttora (molto) diffusa in Italia, soprattutto al Sud. Intendiamoci, molte ricerche confermano che durante il primo anno di vita la presenza della madre gioca un ruolo importantissimo. Ma dopo il primo compleanno, la frequenza di un centro per l'infanzia non solo non crea danni, ma favorisce lo sviluppo cognitivo di bambini/e. La prima infanzia è una fase di sviluppo molto delicata, durante la quale è bene che bambine e bambini ricevano un adeguato mix di stimoli all'apprendimento e sostegni emotivi, in un quadro di attenzione costante nei loro confronti da parte degli adulti di riferimento. L'assistenza deve essere appropriata per i bisogni individuali di ciascun bambino *(sensitive childcare)* e deve sapersi adattare ai rapidi cambiamenti di questi bisogni *(responsive childcare)*.

L'impatto positivo dei servizi per l'infanzia è stato molto studiato e misurato sia a livello "micro", in relazione ai percorsi di sviluppo dei singoli bambini e ai loro risultati durante le fasi successive della vita, sia a livello "macro", in riferimento al sistema economico nel suo complesso. Da molti studi è emerso che l'investimento in servizi per l'infanzia ha alti ritorni nel tempo in termini di occupazione, crescita, allargamento della base imponibile, e minori spese sociali. I lavori più avanzati su questo fronte sono sicuramente quelli di James Heckman, premio Nobel per l'economia nel 2000, che ha offerto persuasive argomentazioni "produttivistiche" (per usare la sua stessa espressione) a favore dell'investimento sui bambini, inteso come insieme di interventi volti a sviluppare più precocemente possibile un ampio ventaglio di capacità cognitive e non cognitive che risultano molto importanti per il successo economico individuale e collettivo.

Oltre che sulle giustificazioni produttivistiche, il dibattito sul modello Lego insiste molto anche su un altro ordine di giustificazioni: bambini e bambine devono essere visti e trattati come portatori di specifici diritti soggettivi, fra i quali, appunto, un diritto all'istruzione e alla formazione di «capacità», quale che sia il loro background familiare. Questo punto di vista, sostenuto oggi da molti studiosi del welfare, è anche quello ufficialmente adottato dall'ONU e dalla sua Convenzione internazionale sui diritti dei minori, alla quale hanno aderito moltissimi governi, fra cui quello italiano.

Sin dagli anni 2000, l'Unione europea ha implicitamente abbracciato il modello Lego e raccomandato il rafforzamento dei servizi di educazione e cura per la prima infanzia (ECEC). Nel 2017, l'accesso a questi servizi è stato incluso fra i 20 principi del Pilastro europeo dei diritti sociali: "i bambini hanno diritto a un'istruzione e a un'assistenza per la prima infanzia a prezzi accessibili e di buona qualità". Inoltre, "i bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche per migliorare le pari opportunità". Nel 2019, sempre la UE ha adottato una Raccomandazione sui sistemi di istruzione e assistenza per la prima infanzia di alta qualità. Tale documento identifica cinque dimensioni essenziali per lo sviluppo di questi sistemi: accesso, personale, curriculum, monitoraggio e valutazione, governance e finanziamenti. Successivamente, nel 2021, una nuova Raccomandazione ha istituito una garanzia europea per l'infanzia, volta a prevenire e combattere l'esclusione sociale garantendo che i bambini bisognosi abbiano un accesso effettivo a una serie di servizi chiave, tra cui l'ECEC gratuita e almeno un pasto sano al giorno di scuola. Nel 2022, infine, i cosiddetti "obiettivi di Barcellona" sono stati aggiornati: gli stati membri si sono impegnati a far sì che almeno il 45% dei bambini di età inferiore ai 3 anni partecipi all'ECEC.

Anche l'Italia ha imboccato la strada indicata da OCSE e UE, partendo tuttavia da una situazione di grave ritardo rispetto agli altri paesi. Nell'ultimo ventennio sono stati fatti importanti progressi. Come è noto, il PNRR italiano si è prefisso obiettivi ambiziosi circa il potenziamento delle infrastrutture per la prima infanzia. Molta strada resta tuttavia da fare.

QUESTO RAPPORTO

Nel 2024 Fondazione Lottomatica ha lanciato la cosiddetta "Agenda FAST": un acronimo che individua quattro direttrici sulle quali è necessario intervenire per modernizzare il nostro welfare e rispondere al tempo stesso alla sfida della denatalità: F come famiglia, storicamente poco sostenuta dal welfare state; A come asili, soprattutto nidi; S come servizi capaci di alleggerire i carichi di cura e favorire il bilanciamento tra vita professionale e vita personale; T come tempi flessibili per favorire la conciliazione e la gestione della vita quotidiana. Il termine "fast" indica anche, non a caso, l'esigenza di intervenire in modo rapido attraverso misure strategiche e sintonizzate sulla condizione presente. Per questa ragione, a distanza di un anno dal primo Rapporto "**Famiglia, Asili, Servizi, Tempi. L'agenda FAST per contrastare la denatalità in Italia**", proponiamo un secondo studio focalizzato, in particolare, sui nidi per l'infanzia. Partendo dagli assunti del modello Lego e dalle raccomandazioni UE, il Rapporto approfondisce la situazione attuale della disponibilità di servizi per l'infanzia (fascia 0-3 anni) sul territorio italiano. Come si vedrà, una delle più macroscopiche anomalie del caso italiano è la disparità territoriale tra Centro-Nord e Sud. L'analisi si focalizza pertanto su un fattore che in base agli studi disponibili gioca un ruolo cruciale nello spiegare questa disparità: il capitale sociale. Prendendo in esame come unità di analisi il livello provinciale, cercheremo di misurare la connessione fra disponibilità di servizi e livelli di capitale sociale.

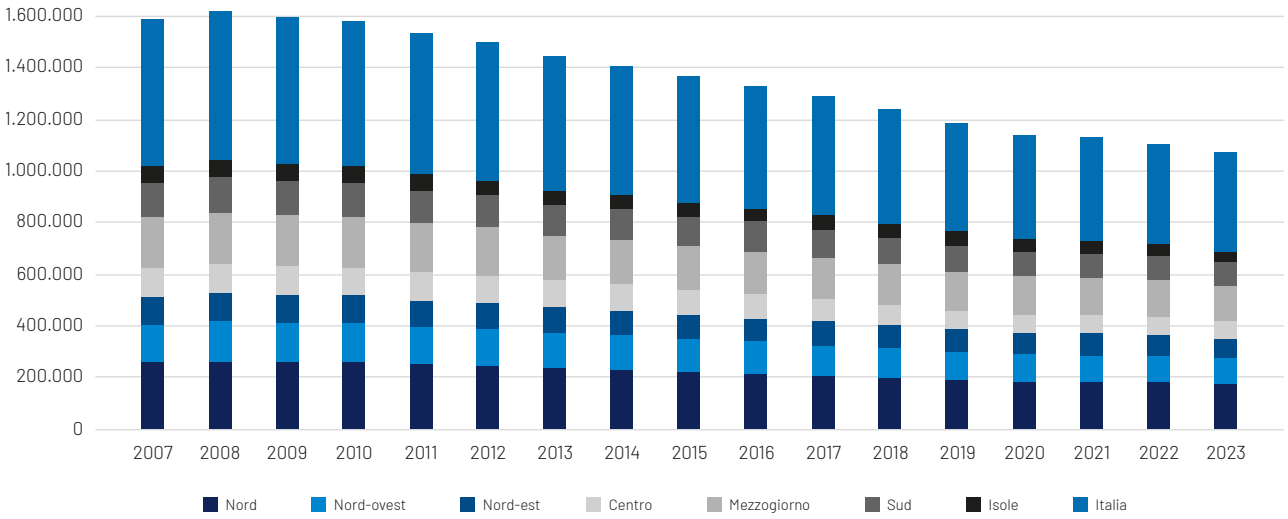
Il primo Capitolo introduce il tema dell'emergenza demografica italiana per contestualizzare il focus sui servizi socioeducativi per l'infanzia. Il secondo Capitolo approfondisce il quadro teorico di riferimento in materia di capitale sociale, inteso nella duplice accezione di capitale sociale *bonding* e capitale sociale *bridging*, e descrive le ipotesi che hanno guidato lo studio. I Capitoli 3 e 4 presentano, rispettivamente, l'approccio metodologico e i risultati dell'analisi quantitativa, estesa all'intero territorio nazionale. Infine, il Capitolo 5 illustra impianto ed esiti empirici dell'indagine qualitativa, che ha coinvolto esperte/i nazionali e testimoni privilegiati su due province individuate come casi-studio: Siena e Caserta.

Attraverso lo studio quantitativo e quello qualitativo, in dialogo tra loro, la ricerca intende esplorare il "se" e il "come" della relazione tra servizi per l'infanzia e capitale sociale sul territorio italiano. Le conclusioni tratte dalla lettura congiunta delle due indagini consentono di approfondire il nesso tra offerta di servizi per la prima infanzia e collaborazioni efficaci tra i diversi attori locali, sottolineando la centralità dell'attore pubblico nel sostenere il servizio, garantire elevati standard di qualità in termini di offerta educativa e qualificazione del personale, e tutelare l'accessibilità affinché i costi non si ripercuotano sulle famiglie, generando disuguaglianze. Al tempo stesso, tali servizi mostrano una elevata capacità di produrre capitale sociale, laddove diventino "hub di comunità" che promuovono incontri, relazioni e opportunità di sviluppo culturale per le bambine e i bambini, per le loro famiglie e per la cittadinanza nel suo insieme.

1. CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI E SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER L'INFANZIA

Come evidenziato dal più recente rapporto ISTAT dedicato all'analisi degli indicatori demografici (ISTAT, 2023), nel 2023 si è registrato in Italia l'ennesimo minimo storico per quanto riguarda le nascite, per l'undicesimo anno di fila. Il trend della denatalità appare, in realtà, inarrestabile dal 2008, ovvero l'ultimo anno in cui in Italia è stato registrato un aumento delle nascite (Figura 1).

Figura 1. Nati per anno e area geografica di residenza (2007-2023)



Fonte: elaborazione degli autori/trici su dati ISTAT.

Tra il 2008 e il 2023, rileva l'Istituto Nazionale di Statistica, le nascite sono calate del 34,2% (pari a 197.000 unità). Su tutto il territorio nazionale, scende inoltre il numero medio di figli per donna, pari a 1,24 nel 2022 e calato a 1,20 nel 2023. La rilevanza di tale dato può essere più puntualmente inquadrata se si considera che la cosiddetta "soglia di sostituzione", tale da consentire alle nuove generazioni di sostituire le precedenti, corrisponde a 2,1 figli per donna. La riduzione della fecondità si muove di pari passo con la posticipazione delle nascite: l'età media della donna al parto è pari, nel 2023, a 32,5 anni, anch'essa in aumento rispetto all'anno precedente.

Il quadro tratteggiato è comunemente definito a partire dall'espressione "inverno demografico", un fenomeno che interessa tutta la popolazione europea (Dumont, 2008) e che si accompagna al costante invecchiamento della popolazione (Dumont, 2019). La portata di questo trend è efficacemente sintetizzata dal fatto che nessun Paese membro dell'Unione Europea raggiunge la suddetta soglia di sostituzione e che, anche in prospettiva, l'Eurostat conferma la tendenza stimando una riduzione della popolazione europea pari al 6% entro il 2100. È importante segnalare che una fertilità al di sotto del livello di sostituzione è solo parzialmente da attribuire all'aumento del numero di persone che preferiscono non avere figli o averne pochi: la sussistenza di un *fertility gap* suggerisce che il numero effettivo di figli sia inferiore a quello desiderato, e che pertanto vi siano condizioni strutturali ostacolanti che intervengono sulle scelte riproduttive delle persone e delle famiglie (Beaujouan e Berghammer, 2019; Scherer *et al.*, 2023). Nonostante la diffusione di questa tendenza demografica, l'Italia presenta un tasso di natalità più basso degli altri Paesi dell'Unione Europea, che consente di parlare di "eccezionalismo" (Billari e Tomassini, 2021) e che impone una attenta considerazione delle cause e delle implicazioni necessaria per comprendere ed eventualmente intervenire sul trend.

1.1. LE RADICI DELLA DENATALITÀ

La denatalità è un fenomeno complesso che, come facilmente intuibile, può essere ricondotto a cause molteplici e interrelate tra loro. In particolare, è utile distinguere tra i fattori che intervengono a livello dell'individuo e della famiglia (livello "micro"), a livello di relazioni e reti sociali (livello "meso"), e a livello della cultura, delle istituzioni e delle politiche (livello "macro") (Balbo *et al.*, 2013). Può inoltre essere preso in considerazione un quarto livello, dato dalle congiunture sociali ed economiche che si verificano sul piano nazionale e internazionale (Ferrera *et al.*, 2024).

Al livello "micro", corrispondente alle circostanze individuali e della coppia che influenzano le scelte riproduttive, si individuano fattori quali la sicurezza economica (occupazione stabile, reddito adeguato, disponibilità di una abitazione), le aspirazioni personali e professionali, e le aspettative riguardo al futuro. Tali dimensioni sono fortemente influenzate dalla recessione economica che, dal 2008, ha mostrato tra le proprie conseguenze anche la crescita della disoccupazione giovanile e un generale peggioramento della condizione economica media delle famiglie italiane (De Rose e Strozza, 2015; Lodi Rizzini e Maino, 2023; Rosina, 2024). Le situazioni di maggiore precarietà non si limitano ad incidere sul presente, ma si ripercuotono sulle scelte orientate al futuro (per esempio, posticipando la fuoriuscita dal nucleo familiare di origine e l'acquisizione dell'autonomia abitativa) e colonizzano gli immaginari e le aspettative introducendo insicurezza e sfiducia e alterando lo sviluppo di una progettualità familiare (Ghigi e Impicciatore, 2015). È evidente come il livello individuale delle traiettorie biografiche - comprendenti la possibilità di emanciparsi e di accedere all'esperienza della genitorialità, sempre più inscritta nel quadro di una "cultura della scelta" e della responsabilità (*ibidem*) - non possa essere disgiunto dalle condizioni strutturali che si ripercuotono sulle condizioni materiali, ma anche sugli assetti psicologici, degli individui. In tal senso, le dinamiche demografiche appaiono segnate non soltanto dalla crisi economica, ma anche da altre crisi globali multidimensionali, tra cui le instabilità politiche e i conflitti armati, la pandemia di Covid-19 (Maino, 2021a; Rosina, 2021) e la crisi climatica (Helm *et al.*, 2024).

A livello "meso", le reti familiari e sociali in cui le giovani coppie sono inserite rappresentano una risorsa importante. In Italia, così come nell'area dell'Europa del Sud, sono in particolare i legami familiari a contare, in virtù di un modello tradizionalmente "familistico" che vede l'istituzione della famiglia come la principale responsabile dell'assistenza ai suoi membri (Saraceno, 2021; Rosina e Luppi, 2022). Per la maggior parte delle famiglie italiane il ricorso al supporto offerto dai parenti stretti, in particolare nonni e nonne, rappresenta la prima scelta per alleggerire gli oneri di cura e rendere la genitorialità conciliabile con il lavoro e le altre aree della vita (INAPP, 2022). Tuttavia, questo tipo di organizzazione familiare è messo alla prova da una serie di fattori, tra cui la permanenza dei "nonni" nel mercato del lavoro (Bugetti e Maino, 2021; Maino, 2021b), la distanza tra i luoghi di residenza dei genitori e altri potenziali caregiver informali, la riduzione del numero di componenti del nucleo familiare e l'aumento dei bisogni di assistenza, in particolare per la popolazione crescente di over 80 (la riduzione dei componenti del nucleo potenziali caregiver si accompagna, cioè, all'aumento dei soggetti che necessitano di sostegno; cfr. ISTAT, 2022a). A fronte del ruolo centrale che le famiglie continuano a ricoprire, anche supplendo alle carenze del welfare pubblico attraverso le proprie reti informali, sono necessarie politiche all'altezza dei cambiamenti strutturali richiamati e delle sfide che questi comportano per la tenuta del sistema socio-demografico nel suo complesso.

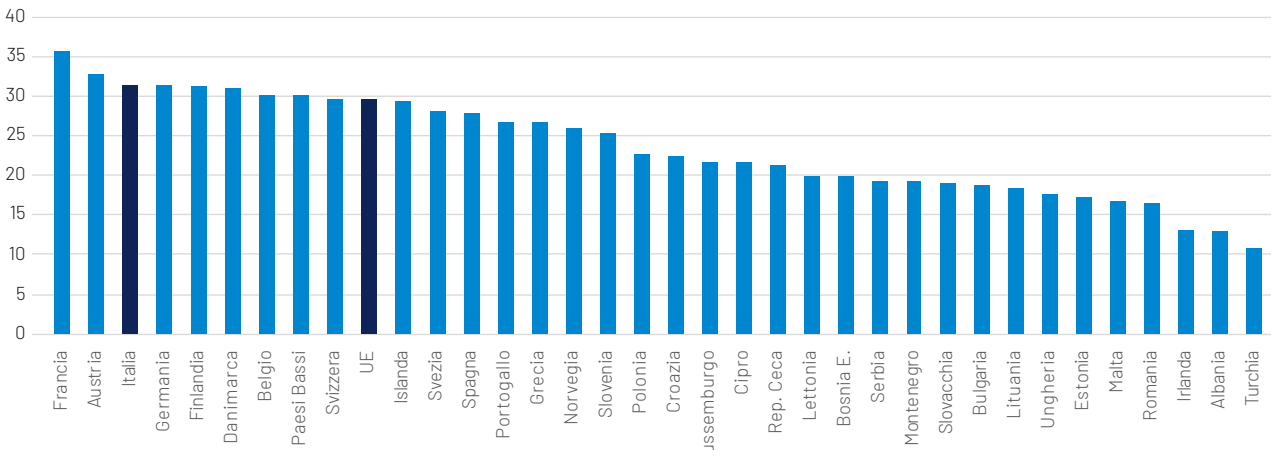
Il livello "macro" attiene specificamente all'area delle *policy* e delle altre variabili di tipo culturale e istituzionale che intervengono sul tema della denatalità. È noto come la presenza di adeguate politiche per la famiglia, la disponibilità di servizi pubblici per l'infanzia e le misure per favorire la conciliazione hanno un peso determinante sulle scelte riproduttive (D'Addio e Mira D'Ercole, 2005; 2006; Scherer *et al*. 2023). Tra le politiche per la natalità è infatti possibile annoverare i trasferimenti monetari legati alla presenza di figli, i servizi di cura per questi ultimi e gli strumenti per bilanciare tempi di vita e lavoro (Ferrera *et al.*, 2024). Altri macro-fattori trasversali richiamati più sopra, come le difficoltà a entrare e rimanere nel mercato del lavoro, si ripercuotono sulle scelte individuali in materia di genitorialità, amplificando radicate disparità di genere che penalizzano le donne e la loro possibilità di conciliare i carichi lavorativi con quelli di cura, con conseguenti bassi livelli di occupazione femminile (Del Boca e Rosina, 2009; Naldini, 2014). Effettivamente, contrariamente ad altri contesti come i Paesi Nordici, l'Italia è caratterizzata da un rapporto negativo tra partecipazione al mondo del lavoro delle donne e fertilità, specialmente per le fasce di popolazione con redditi più bassi (Barbiellini Amidei *et al.*, 2023). Questa condizione è certamente frutto di una carenza di servizi, quali i servizi per la prima infanzia, che favorirebbero una maggiore partecipazione delle donne con figli (Scherer e Pavolini, 2023).

1.2. IL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE IN ITALIA

Gli interventi di sostegno alla natalità, fondamentali alla luce delle trasformazioni demografiche descritte, assumono rilevanza nel contesto italiano in ragione delle peculiarità che lo contraddistinguono. In particolare, rispetto agli altri Paesi europei, l'Italia presenta un'offerta più modesta di servizi di *childcare* (Figari e Nazarani, 2020) e una minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro (Del Boca *et al*., 2009). Le disparità di genere evidenti all'interno del mercato del lavoro e delle attività di cura sono fortemente legate al modello familistico che, come osservato nel paragrafo precedente, caratterizza il sistema di welfare italiano (Rosina e Luppi, 2022). All'interno di questa "società a famiglia forte" (Saraceno, 2005), le politiche familiari messe in campo sinora sono state tendenzialmente frammentate ed estemporanee, scarsamente capaci di contrastare la denatalità e di ridurre (o perlomeno di non alimentare) le diseguaglianze sociali, generazionali e di genere (Pavolini e Van Lancker, 2018; Solera, 2019; Rosina e Luppi, 2022; Naldini, 2024; Madama e Natili, 2025). La rigida separazione dei ruoli di genere dentro e fuori la famiglia -che prevede un modello familiare dualistico, composto dalla figura del *breadwinner* maschile e da quella della donna dedita alla cura della casa, dei figli e dei parenti fragili - ha storicamente inibito in tutto il Sud Europa lo sviluppo di politiche di de-familiarizzazione della cura, come quelle di conciliazione vita-lavoro e di rafforzamento dei servizi per l'infanzia (Giuliani e Rizza, 2023). Mentre altri Paesi dell'Europa meridionale, come la Spagna, negli ultimi anni si sono parzialmente allontanati dal modello di welfare familistico, l'Italia è rimasta maggiormente ancorata all'impostazione tradizionale e a un mercato del lavoro dualizzato (che supporta i lavoratori "principali", uomini, e trascura le misure di attivazione per le donne e altre categorie di *outsider*), tanto da indurre studiose e studiosi a parlare di un "paesaggio congelato" per quanto riguarda l'uguaglianza di genere dentro e fuori il mercato del lavoro (Da Roit e Sabatinelli, 2013; Saraceno, 2020), con timidi segnali di disgelo (Saraceno, 2022; Madama e Natili, 2025). Parallelamente alla iniqua partecipazione femminile al mercato del lavoro, gli uomini italiani continuano a prendere parte in misura inferiore o residuale alle attività di cura familiari, e spesso la nascita di un figlio si traduce in una ri-tradizionalizzazione dei ruoli di genere anche nelle coppie considerate più paritarie (Cannito, 2022; Cannito *et al*., 2023). Infine, è importante segnalare come il modello tradizionale descritto penalizzi ancor più duramente le persone appartenenti a più categorie di *"outsider"* del mercato del lavoro, come le donne con figli piccoli e con background migratorio, ostacolandone l'accesso all'occupazione e la conciliazione vita-lavoro (Dotti Sani e Molteni, 2024).

Per osservare più da vicino le politiche di supporto alle famiglie realizzate in Italia, è utile guardare alla spesa pubblica sociale in una prospettiva comparata. Nel 2021, l'Italia mostra una spesa relativa alla protezione sociale pari al 31,8% del PIL nazionale, superiore alla media UE di due punti percentuali (29,9%) (Figura 2).

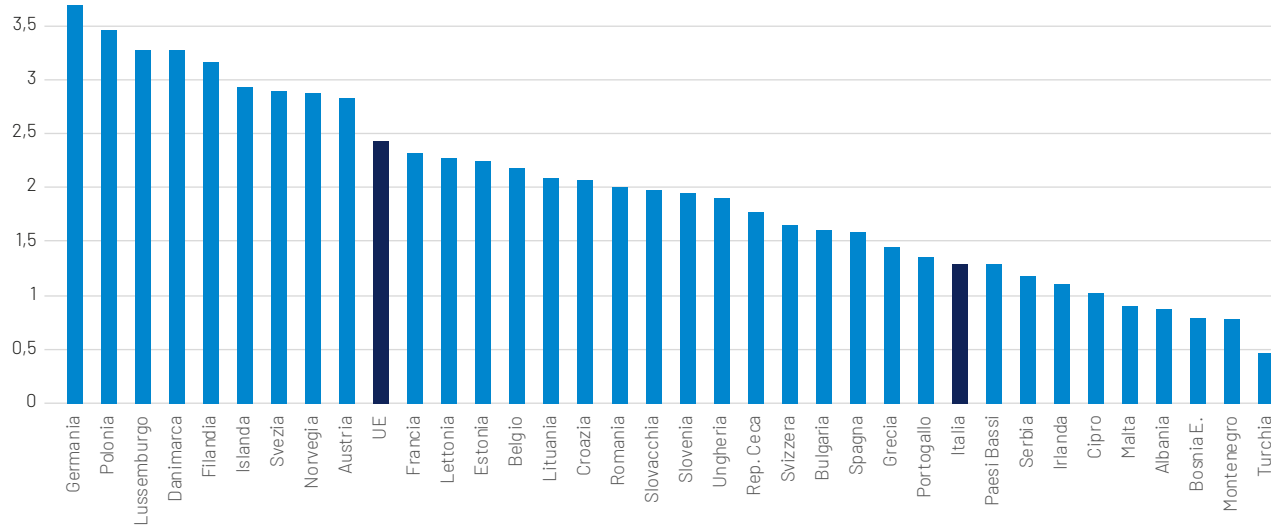
Figura 2. Spesa per la protezione sociale (% del PIL), anno 2021



Fonte: elaborazione degli autori/autrici su dati Eurostat.

Tuttavia, come evidenziato dalla piattaforma ISTAT **Noi Italia 2024**, questa spesa è destinata prevalentemente ai rischi sociali cosiddetti tradizionali, ovvero alle funzioni "vecchiaia" (47,9%), "malattia" (22,9%) e "disoccupazione" (10,1%). L'Italia si colloca invece agli ultimi posti per quanto riguarda il sostegno per le famiglie e minori, cui è destinato solamente l'1,2% del PIL (Figura 3).

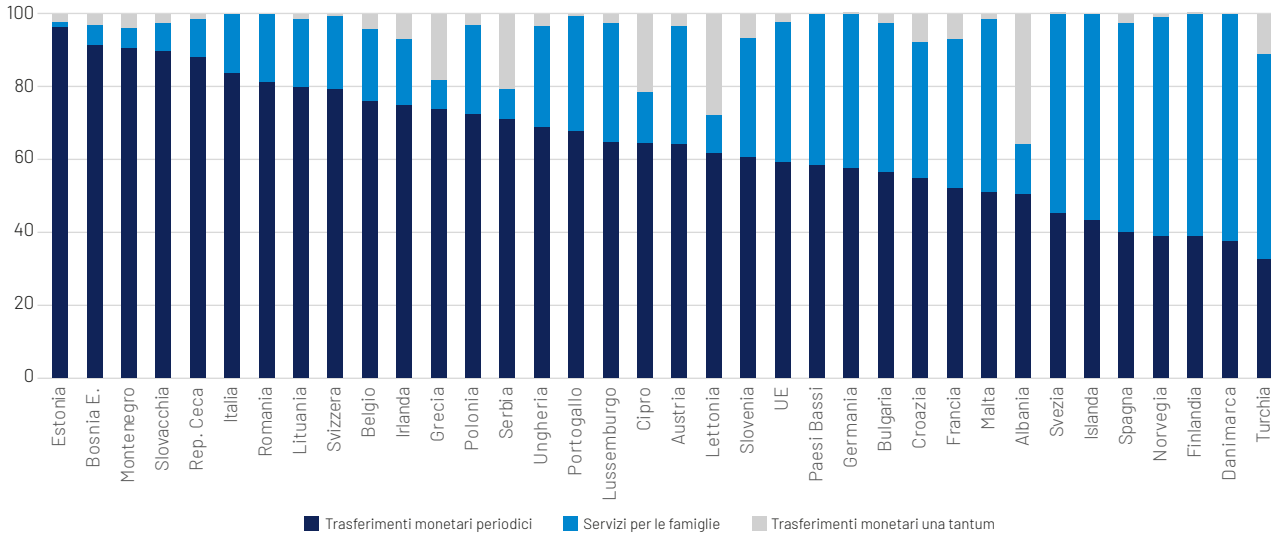
Figura 3. Spesa destinata a famiglie e minori (% del PIL), anno 2021



Fonte: elaborazione degli autori/autrici su datiEurostat.

Per quanto riguarda la composizione della spesa pubblica sociale per le famiglie, è possibile individuare due grandi macro-categorie di interventi: i trasferimenti monetari (a loro volta distinguibili tra trasferimenti periodici e *una tantum*) e servizi non monetari offerti alle famiglie. I trasferimenti monetari hanno come obiettivo quello di offrire un sostegno economico nella consapevolezza delle spese connesse all'arrivo di un figlio/a, e, come mostra la Figura 4, costituiscono una delle misure più comuni all'interno del contesto europeo. Le ricerche realizzate evidenziano come l'efficacia dei sostegni economici come strumenti di politica familiare derivi da alcune caratteristiche: il sostegno deve essere strutturale (non occasionale), universale (non limitato ad alcune categorie, da cui è tipicamente escluso il ceto medio) e facilmente accessibile (Rosina e Luppi, 2022). Inoltre, gli effetti positivi dei trasferimenti monetari sembrano essere maggiori laddove vi sia una combinazione con altre misure e servizi per le famiglie. Paesi che mostrano una proporzione bilanciata tra i due tipi di politiche (Figura 4) sono tra quelli che hanno i più alti livelli di fecondità in Europa (è il caso della Svezia e della Francia) o che ne hanno registrato un aumento significativo negli ultimi anni (come la Germania): l'integrazione tra sostegni economici universali e servizi per la famiglia accessibili si configura, cioè, come una soluzione che favorisce la conciliazione famiglia-lavoro e l'occupazione femminile, intervenendo di conseguenza sul contrasto alla denatalità (*ibidem*).

Figura 4. Composizione della spesa pubblica sociale a supporto di famiglie e minori (2021)



Fonte: elaborazione degli autori/autrici su dati Eurostat.

La Figura 4 mostra come, contrariamente ai Paesi in cui la composizione della spesa per le politiche familiari è equilibrata tra sostegni economici e servizi per le famiglie, l'Italia presenti un quadro fortemente sbilanciato: l'84,1% della spesa pubblica sociale per le famiglie è destinata ai trasferimenti monetari, mentre soltanto il 15,9% è a copertura dei servizi. Questo disequilibrio rischia di rendere meno efficaci gli interventi messi in campo, dal momento che la letteratura internazionale è concorde nel segnalare l'importanza di sistemi integrati di strumenti che contemplino sostegni economici e adeguate misure di conciliazione, utili a incentivare l'occupazione femminile e ridurre i divari di genere nei ruoli di cura dei figli (Saraceno, 2022).

In tempi più recenti, l'emergere di una riflessione critica a livello nazionale ha prodotto alcune novità normative in materia di conciliazione vita-lavoro-famiglia. Il 12 maggio 2022 è entrata in vigore la legge 32/2022 "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia", più nota come Family Act, che il **Dipartimento per le politiche della famiglia** descrive come articolata in cinque aree di intervento: i) istituire un assegno universale mensile per ogni figlio a carico fino all'età adulta, senza limiti di età per i figli con disabilità; ii) rafforzare le politiche di sostegno alle famiglie per le spese educative e scolastiche, e per le attività sportive e culturali; iii) riformare i congedi parentali, con l'estensione a tutte le categorie professionali e congedi di paternità obbligatori e strutturali; iv) introdurre incentivi al lavoro femminile, dalle detrazioni per i servizi di cura alla promozione del lavoro flessibile; v) assicurare il protagonismo dei giovani under 35, promuovendo la loro autonomia finanziaria con un sostegno per le spese universitarie e per l'affitto della prima casa.

La legge, in linea con la Direttiva UE 1158/2019, ha introdotto il congedo di paternità strutturale accanto a quello "alternativo" (spettante ai padri nei casi di morte, grave infermità o abbandono del figlio da parte della madre). L'introduzione dell'Assegno Unico e Universale (AUU) - un sostegno economico per famiglie con figli a carico a partire dal 7° mese di gravidanza fino alla maggiore età, al compimento dei 21 anni (se ricorrono determinate condizioni) o senza limiti di età per figli disabili[1] - presenta tra i propri vantaggi il criterio dell'universalità (esso è garantito a tutte le famiglie con figli a carico, a prescindere dal reddito), seppur associato a un criterio di proporzionalità (l'importo percepito è commisurato al valore dell'ISEE del nucleo familiare). Il riferimento dell'AUU al reddito familiare potrebbe risultare disincentivante nei confronti dell'occupazione femminile perché, come osservato dalla sociologa Chiara Saraceno, esso "pone la questione dell'aliquota marginale, per cui se si guadagna un po' di più si può passare a uno scaglione superiore e, di conseguenza, il *trade off* può non essere incentivante"[2]. Gli interventi di altre esperte ed esperti durante il seminario "**Dall'assegno unico per i figli al Family Act**", organizzato nel marzo 2022 dalla Fondazione Gorrieri, hanno evidenziato come l'AUU avvantaggi soprattutto chi ha già dei figli, dedicando meno attenzione ai nuovi nuclei familiari.

Questa criticità è parzialmente bilanciata da misure successive, inclusa la **Legge di Bilancio 2025**, che prevede il "bonus bebè" (un contributo *una tantum* pari a 1.000 euro per ogni figlio/a nato o adottato da gennaio 2025, non universale bensì limitato alle famiglie con ISEE inferiore ai 40.000 euro). La nuova manovra presenta tuttavia elementi critici in controtendenza rispetto alle evidenze sinora richiamate, tra cui: gli sgravi contributivi destinati esclusivamente alle madri lavoratrici con due o più figli e con ISEE inferiore ai 40.000 euro; il bonus per i nidi d'infanzia vincolato anch'esso al valore ISEE; e i contributi per le attività sportive e ricreative extra-scolastiche (cd. "Fondo dote famiglia") per nuclei con ISEE ancor più ridotti (inferiori a 15.000 euro). La manovra, inoltre, presenta alcuni aspetti discriminatori: gli sgravi contributivi per le madri con due o più figli non spettano alle lavoratrici nel settore domestico, mentre, tra i cittadini di Paesi terzi, sono escluse dal "bonus bebè" le donne titolari di protezione internazionale (APS Lunaria, 2025). In sintesi, gli interventi previsti nella Legge di Bilancio 2025, oltre a mostrare una limitata componente "universalistica", si mantengono improntati al trasferimento monetario (sia continuativo sia *una tantum*), nonostante l'efficacia in materia di sostegno alla genitorialità e l'incremento della natalità sia data, come abbiamo visto, dalla combinazione di incentivi economici, servizi per l'infanzia e per la famiglia[3].

A fronte del quadro nazionale delineato, il contesto italiano presenta al proprio interno differenze considerevoli poiché ogni regione può attuare strategie proprie per favorire la conciliazione, che riguardano nidi e altri servizi per l'infanzia, voucher per l'accesso ai servizi di cura e congedi parentali (Crespi e Palermo, 2024). Inoltre, alla frammentazione delle politiche pubbliche si sommano gli interventi realizzati da specifici contesti organizzativi per dare corpo alla conciliazione, introducendo elementi di disomogeneità ma anche stimoli al "disgelo" del contesto italiano a lungo caratterizzato dal modello familistico e da un profondo *gender gap* (Naldini e Saraceno, 2022). Nella sezione che segue si approfondisce in particolare il tema dei servizi per l'infanzia, focus del presente Rapporto, indagando più da vicino il loro ruolo e la loro distribuzione sul territorio italiano.

1. **Assegno Unico e Universale (AUU)**.
2. **La riforma dell'Assegno Unico Universale: cosa prevede e cosa si può migliorare** (Percorsi di secondo welfare).
3. **Sostegno a famiglie e natalità: cosa prevede la Legge di Bilancio**.

1.3. I SERVIZI PER L'INFANZIA ITALIANI: DATI E TREND

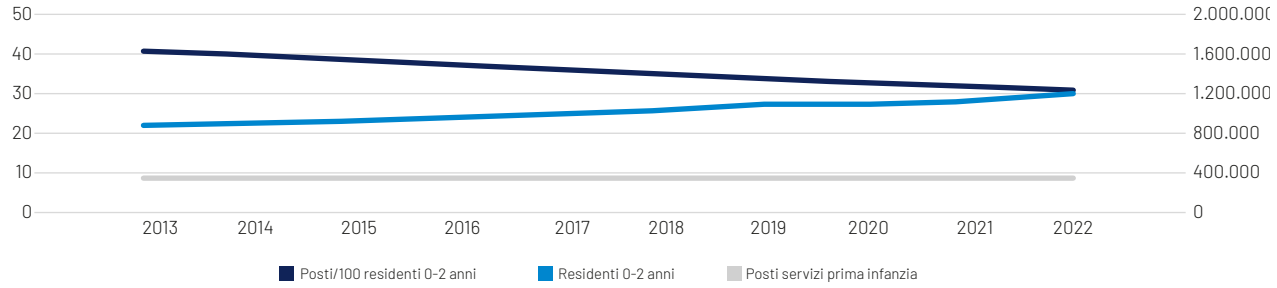
I servizi per l'infanzia sono al centro di questo Rapporto, in particolare per quanto riguarda il loro rapporto con i livelli di capitale sociale evidenziabili sul territorio nazionale. Si tratta di servizi che si occupano di educazione e cura della prima infanzia, interessanti come oggetto di studio non solo in quanto strumenti di investimento sociale (Hemerijck, 2018; Scalise e Hemerijck, 2022), riduzione delle diseguaglianze sociali (ISTAT, 2023) e contrasto della povertà educativa (Capretti e Ottaviano, 2018), ma anche in virtù della rilevanza che la loro disponibilità può ricoprire in materia di conciliazione vita-lavoro, specie in un contesto come quello italiano che si caratterizza per una bassa fertilità associata a livelli di familismo elevati (Saraceno, 1994).

Coerentemente con quanto riportato nei paragrafi precedenti, in Italia è possibile riscontrare anche a livello regionale un legame tra presenza di servizi per l'infanzia e partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In particolare, nelle regioni in cui la disponibilità di servizi per l'infanzia è ridotta si osserva una minor partecipazione femminile al mercato del lavoro, con divari importanti tra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali (Openpolis, 2023)[4]. La relazione tra queste due variabili è almeno in parte bidirezionale (percentuali maggiori/inferiori di donne lavoratrici esprimono una domanda più elevata/ridotta di servizi per l'infanzia; la maggiore/minore disponibilità di servizi per l'infanzia aumenta/riduce la percentuale di donne che hanno la possibilità di accedere al mercato del lavoro) e tuttavia è importante non ridurre la situazione del Mezzogiorno a una mancanza di domanda di servizi per l'infanzia per ragioni sociali o culturali. In questi territori, infatti, si assiste ad altri fenomeni - come i livelli molto elevati di anticipatari (cioè di bambini tra i 2 e i 3 anni che vengono iscritti in anticipo alla scuola dell'infanzia rivolta alla fascia 3-6 anni) - che evidenziano la presenza di una domanda, riversata sulle scuole dell'infanzia[5]. Al netto delle importanti diseguaglianze territoriali, approfondite nei capitoli che seguono, è importante sottolineare come il tasso di occupazione femminile, che per l'Italia è inferiore di 15-18 punti percentuali rispetto alla media europea, cali ulteriormente dopo la nascita di un figlio: se le donne tra i 20 e i 49 anni senza figli che lavorano sono il 56,3%, la percentuale si riduce al 55% tra coloro che hanno uno o due figli, e al 40,2% per quelle con tre figli (Openpolis, 2023). Si tratta di statistiche che, stando ai dati Eurostat del 2021 elaborata dalla stessa Openpolis, pongono l'Italia agli ultimi posti tra i Paesi dell'UE.

Per quanto riguarda la prima infanzia (bambine e bambini inferiori ai 3 anni), è possibile distinguere la seguente tipologia di servizi: nidi d'infanzia, sezioni primavera (rivolte a bambini che compiono i 24 mesi tra il 1° gennaio e il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento, come servizio di collegamento tra nido e scuola d'infanzia) e servizi integrativi (servizi educativi domiciliari, centri bambini-genitori, spazi gioco). I dati che seguono, derivanti dall'indagine che l'ISTAT realizza annualmente in virtù dell'accordo di collaborazione del 2021 con il Dipartimento delle politiche per la famiglia e l'Università Ca' Foscari di Venezia, comprende l'insieme dei servizi per la prima infanzia appena elencati.

I servizi per l'infanzia sono stati potenziati da interventi normativi recenti, tra cui le leggi n. 178/2020 e n. 234/2021 (che hanno ampliato il Fondo di solidarietà comunale), e dalle risorse incluse nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per la costruzione di nuovi nidi e scuole dell'infanzia o la ristrutturazione e messa in sicurezza di strutture esistenti. Nell'anno educativo 2022/2023, i posti disponibili nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati hanno raggiunto una copertura di 30 posti ogni 100 bambini residenti da 0 a 2 anni sul territorio nazionale (ISTAT, 2024) (Figura 5). Questo risultato, dovuto - è bene sottolinearlo - al calo demografico della popolazione 0-2 anni più che un aumento dell'offerta, si avvicina al traguardo dei 33 posti ogni 100 potenziali utenti che era stato stabilito a livello europeo dal Consiglio di Barcellona del 2002 (poi portato al 45% nel 2022, da realizzarsi entro il 2030) e fissati dai LEP (Livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale) con la Legge di Bilancio per il 2022.

Figura 5. Confronto tra Posti autorizzati nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati e numero di residenti da 0 a 2 anni in Italia (2013-2022)



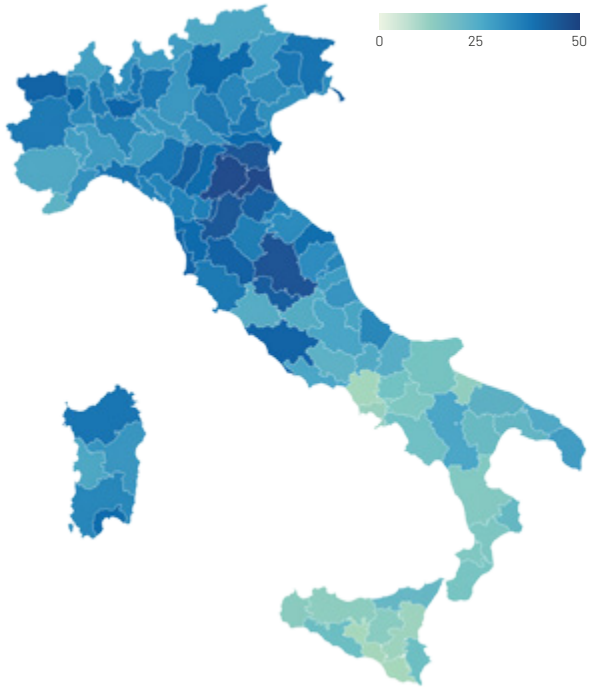
Note: Posti autorizzati nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati ogni 100 bambini residenti da 0 a 2 anni (linea rossa, asse sinistro); Popolazione residente di età da 0 a 2 anni (linea blu, asse destro) e Posti autorizzati nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati (linea grigia, asse destro)
Fonte: elaborazione degli autori/autrici su dati ISTAT.

4. **Il supporto dei servizi per l'infanzia all'occupazione femminile**.
5. Il dato è confermato dal più recente Report ISTAT sulla fascia 0-3 (2024) e da Openpolis (**Asili nido: un problema di offerta, non di domanda**).

Tuttavia, se il numero di posti autorizzati nei servizi educativi per la prima infanzia sul territorio ammonta a circa 366 mila e risulta in crescita rispetto all'anno precedente, permangono importanti diseguaglianze territoriali: per l'anno 2022-2023, la regione con il maggior numero di posti è l'Umbria, che ha addirittura superato il nuovo obiettivo europeo fissato al 45% (46,5 posti ogni 100 bambini 0-2 anni), seguita da Emilia Romagna (43,1%), Valle d'Aosta (43%) e P.A. di Trento (41,2%) (ISTAT, 2024). Tra i territori che risultano invece maggiormente penalizzati in termini di offerta figurano le regioni Campania (13,2%), Sicilia (13,9%) e Calabria (15,7%), gravemente al di sotto delle soglie minime individuate dai LEP e dal Consiglio europeo di Barcellona (Figura 6). Complessivamente, le regioni che superano la soglia del 33% sono dodici, mentre solo l'Umbria ha già superato la soglia del 45%.

L'aumento dell'offerta di posti disponibili all'interno dei nidi non assorbe, rileva l'ISTAT (2024), la totalità della domanda proveniente dalle famiglie. Quest'ultima risulta in aumento rispetto all'anno educativo precedente, così come la quota (pari a più della metà e a quasi il 70% per il settore pubblico) di servizi che non riesce ad accogliere tutte le richieste, alimentando le lista d'attesa.

Figura 6. Posti autorizzati nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati ogni 100 bambini residenti da 0 a 2 anni nelle Province italiane (2022)



Fonte: elaborazione degli autori/autrici su dati ISTAT.

Il rapporto ISTAT (2024) presenta informazioni rilevanti anche per quanto riguarda l'accessibilità dei servizi per la prima infanzia. Questi ultimi, infatti, al di là dell'offerta di posti disponibili, presentano una serie di barriere all'accesso, come il costo a carico delle famiglie e la selezione delle domande ricevute (che tipicamente predilige le famiglie in cui sono occupati entrambi i genitori). Il costo dei servizi rappresenta una variabile da considerare anche alla luce dei risultati che ci si attende di osservare a seguito delle risorse messe a disposizione dal PNRR (a beneficio soprattutto del Sud Italia e delle aree con copertura inferiore al 16%), con l'obiettivo di non "sprecarle" (Pignataro, 2023): oltre all'aumento dei posti disponibili, infatti, è importante che i costi di gestione di nidi e sezioni primavera non ricadano sulle famiglie, innalzando così le barriere di accesso e producendo esclusione dei nuclei a basso reddito, ma trovino altra copertura per garantire sostenibilità e qualità ai servizi offerti (ISTAT, 2024). A complemento dei fondi PNRR, è utile segnalare le risorse derivanti dal Fondo di Solidarietà Comunale (FSC)[6], che ha un obiettivo perequativo e che prevede risorse vincolate al raggiungimento di specifici obiettivi di servizio per servizi sociali, trasporto degli alunni disabili e, per l'appunto, numero di posti disponibili nei nidi d'infanzia. A partire dal 2025 tali risorse saranno stanziate come quota del nuovo Fondo Speciale per l'Equità del Livello dei Servizi (FELS), istituito presso il Ministero dell'Interno, e finalizzate a "incrementare in percentuale, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno, il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia di cui all'**articolo 2, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65**, sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. Il livello minimo da garantire di cui al periodo precedente è definito quale numero dei posti dei predetti servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato"[7]. Le risorse PNRR non rappresentano, dunque, l'unica fonte a sostegno dell'offerta di servizi per la prima infanzia, la quale potrà auspicabilmente aumentare colmando gli attuali *gap* sul territorio nazionale.

Accanto alle informazioni relative alla quantità (copertura) e alla accessibilità dei servizi per la prima infanzia, in particolare dei nidi, è necessario considerare la dimensione delle qualità dei servizi stessi, osservando nello specifico il personale educativo ivi impiegato. Il profilo di quest'ultimo è profondamente mutato nel tempo, andando a delinearsi attorno a un sapere specifico sulla prima infanzia oggetto di un percorso universitario mirato. L'identità professionale e il pieno riconoscimento del ruolo dell'educatore/educatrice della prima infanzia sono socialmente ancora in via di definizione, anche in ragione del fatto che a lungo questa figura è stata assimilata a quella materna (Fortunati, 2009). Le competenze chiamate in causa sono molteplici - si tratta di competenze relazionali, psico-pedagogiche, didattiche,

6. Per un approfondimento della storia, degli obiettivi e delle criticità del Fondo si rimanda all'**articolo dedicato dell'Osservatorio conti pubblici italiani**.
7. **Legge 30 dicembre 2023, n. 213**, art. 1, comma 496.

riflessive (*ibidem*) -che investono il rapporto del/la professionista con i bambini e le bambine, con le famiglie e con la comunità-colleghi/e e altri attori che compongono il contesto educativo (Benedetti, 2012). Il nesso evidente tra profilo del personale educativo e qualità del servizio offerto rende particolarmente interessanti i risultati dell'indagine campionaria realizzata dall'ISTAT (2024). Quest'ultima stima che, su quasi centomila lavoratrici e lavoratori occupati nei servizi per la prima infanzia (nidi e sezioni primavera), i due terzi rappresentino personale educativo (ripartito equamente tra servizi a titolarità pubblica e servizi a titolarità privata) e un terzo personale ausiliario (segretari/e, cuochi/e, ecc.), cui si sommano quote rilevanti (all'incirca tra le 17 e le 22 mila unità) di tirocinanti/stagisti e volontari/e. La composizione del personale complessivo varia per presenza percentuale delle categorie appena elencate: educatrici/educatori costituiscono il 58,5% del personale nei nidi e solo il 46,9% nelle sezioni primavera, mentre, al contrario, tirocinanti e volontari sono più numerosi nelle sezioni primavera (24% contro il 17,4% complessivo per tutti i servizi)[8]. Anche le dimensioni della titolarità e della collocazione territoriale determinano differenze significative: nei servizi privati delle regioni meridionali il personale non educativo (personale ausiliario e tirocinanti/stagisti) costituisce oltre il 50% del personale complessivo, che pertanto non vede una prevalenza della componente educativa del servizio. Questo dato si riflette anche sul rapporto tra "educatori equivalenti" (FTE)[9] e bambini frequentanti i servizi: se a livello nazionale il valore prevede in media una educatrice/educatore FTE ogni 6,2 bambini/e, titolarità e ripartizione territoriale determinano valori estremi pari a una educatrice/educatore FTE ogni 5,3 bambini/e (servizi pubblici a gestione diretta) e ogni 8,1 bambini/e (servizi a titolarità privata nelle regione del Mezzogiorno). L'indagine campionaria dell'ISTAT (2024) rileva inoltre la quasi totale femminilizzazione del personale educativo (oltre il 99%) e non educativo (presenza femminile pari al 94,3%) e sottolinea l'opportunità che l'aumento dei posti disponibili potrebbe avere in termini di domanda di lavoro qualificato rivolta a personale educativo, in particolare nelle aree più svantaggiate che presentano elevati livelli di disoccupazione giovanile e femminile.

8. Il rapporto ISTAT (2024) evidenzia come di per sé questo dato possa essere indice della capacità del servizio di attrarre volontari e altri attori della comunità educante, a patto che tali figure integrino e non sostituiscano il lavoro del personale educativo, a tutela della qualità del servizio offerto.

9. Educatori Full-Time Equivalent, calcolati cioè rispetto al tempo pieno laddove gran parte del personale impiegato svolge un orario ridotto (si veda ISTAT 2024).

Di particolare interesse per gli scopi del presente Rapporto, infine, sono alcuni indicatori di sintesi contenuti nel Rapporto ISTAT relativo all'anno educativo 2021/2022 (ISTAT, 2023) che descrivono la comunità educante all'interno della quale i servizi per la prima infanzia operano. In virtù del loro radicamento sul territorio, infatti, questi servizi hanno la possibilità di giocare un ruolo rilevante e attivo all'interno del più ampio sistema di welfare, rappresentando un punto di riferimento non solo per i bambini e le bambine che ne sono utenti e i relativi nuclei familiari, ma anche per tutte le altre famiglie, divenendo veri e propri spazi di comunità (*ibidem*). Da questo punto di vista, l'ISTAT considera le seguenti aree tematiche:

- la permeabilità dei servizi nel territorio, definita rilevando le attività realizzate all'esterno degli spazi del servizio, le attività che si estendono oltre gli orari di apertura del servizio, e l'utilizzo degli spazi da parte di organizzazioni, gruppi o cittadini esterni;
- l'*empowerment* dei genitori, rilevato attraverso il coinvolgimento dei genitori/familiari da parte del servizio e la presenza di un gruppo organizzato di genitori;
- il lavoro di rete, definito attraverso le reti locali di Servizi Educativi, la collaborazione con enti e organizzazioni del territorio, e la continuità educativa con la scuola d'infanzia.

Queste tre dimensioni, come vedremo all'interno del Capitolo 5, sono rilevanti nel considerare il legame tra servizi per l'infanzia e capitale sociale in una duplice accezione: da un lato, i livelli di capitale sociale presenti sui territori che possono favorire lo sviluppo dei servizi e, dall'altro, l'incremento di capitale sociale che l'azione dei servizi può generare grazie al lavoro di tessitura delle relazioni all'interno delle comunità. Anche da questo punto di vista, i divari territoriali fotografati dall'ISTAT sono significativi (Tabella 1).

Tabella 1. Indicatori di sintesi delle dimensioni di comunità educante, anno educativo 2021/2022

	Permeabilità del servizio	Empowerment dei genitori	Lavoro di rete	Indicatore di sintesi finale
Nord	10,4%	40,5%	63,5%	37,8%
Centro	13,7%	38,9%	57,4%	33,8%
Sud	5,1%	34,5%	41,2%	20,6%
Totale	9,9%	38,7%	56,7%	32,7%

Fonte: dati ISTAT (2023).

Come indicato dai valori percentuali riportati in Tabella 1, tutte e tre le dimensioni relative al rapporto tra servizi educativi per l'infanzia e comunità educante si mostrano maggiormente consolidate nelle regioni centro-settentrionali. La permeabilità del servizio, più elevata al Centro, mostra valori relativamente bassi, laddove complessivamente meno di un servizio su dieci sembra essersi sviluppato nella direzione di diventare uno spazio e un riferimento per la comunità, attraversabile dai diversi attori del territorio. Le percentuali sono invece in crescita per quanto riguarda l'*empowerment* dei genitori e ancor più il lavoro di rete, con livelli significativamente più bassi per ambo le dimensioni nelle regioni del Mezzogiorno. Infine, è interessante sottolineare come, sebbene a livello aggregato le differenze tra offerta pubblica e offerta privata non mostrino differenze significative, l'incrocio con la variabile territoriale evidenzia un modello pubblico-privato più equilibrato al Nord (con punteggi percentuali simili), mentre al Sud le criticità maggiori sono rilevate a livello di servizi pubblici, laddove quelli privati si avvicinano ai punteggi finali delle regioni centrali (ISTAT, 2023).

2. SERVIZI PER L'INFANZIA E CAPITALE SOCIALE: UN INQUADRAMENTO TEORICO

Il capitale sociale è un concetto ampiamente utilizzato in sociologia, economia e scienze politiche per sintetizzare una varietà di fenomeni che influenzano simultaneamente il benessere dei cittadini, la qualità della vita associata e l'efficienza economica. La metafora del "capitale" sottolinea la sua natura di risorsa generativa, capace di produrre ricchezza e benessere (Cartocci e Vanelli, 2015). Nonostante ciò, sussiste una certa dose di ambiguità nella concettualizzazione del capitale sociale e la sua accezione prettamente positiva è stata ampiamente dibattuta. In questo secondo capitolo viene quindi definito il concetto di capitale sociale che verrà adottato nel Rapporto.

2.1. IL CONCETTO DI CAPITALE SOCIALE

Il capitale sociale è definito come l'insieme di elementi della vita sociale - come le reti relazionali, le norme condivise e la fiducia reciproca - che facilitano la collaborazione tra i membri di una comunità, migliorandone l'efficacia nel raggiungimento di obiettivi comuni. In altri termini, il capitale sociale si riferisce alla capacità degli individui di ottenere benefici e ideare soluzioni a problemi grazie all'appartenenza a reti sociali. Osservare la società attraverso la lente del capitale sociale permette di evidenziare come, nella rete delle relazioni quotidiane, formali o informali, si accumuli un patrimonio di potenzialità positive (Cartocci e Vanelli, 2015).

Il capitale sociale può essere studiato considerando l'esistenza di relazioni tra individui o gruppi, i livelli di fiducia che caratterizzano tali relazioni e i benefici che si acquisiscono e trasferiscono grazie ad esse (Poteyeva, 2024). La partecipazione sociale, fondamentale per il concetto di capitale sociale, può avvenire in diversi ambiti quali l'attivismo politico, l'associazionismo, la professione religiosa o l'attività lavorativa. Tuttavia, grande importanza viene attribuita anche ai legami sociali informali, come le interazioni con familiari e amici. In qualsiasi ambito si configuri, il capitale sociale è strettamente connesso al livello di fiducia tra i membri di una rete. La fiducia, infatti, favorisce un senso di obbligazione reciproca, consentendo agli individui di perseguire obiettivi comuni cooperando efficacemente. Effettivamente, in termini di benefici, il capitale sociale si è dimostrato fondamentale promotore di benessere socioeconomico. Diversi studi evidenziano che alti livelli di capitale sociale sono associati a migliori tassi di occupazione, migliori prestazioni scolastiche, maggiore salute fisica, crescita economica e successo delle imprese, nonché a minori livelli di criminalità. Al contrario, comunità socialmente frammentate, caratterizzate da bassa partecipazione sociale e fiducia reciproca, tendono a sviluppare reti sociali deboli, che compromettono la capacità di definire e affrontare i problemi e le necessità collettive, oltre a indebolire forme di controllo sociale informale. Come emerge, è di particolare interesse indagare in che misura i benefici del capitale sociale si estendono non solo ai soggetti maggiormente integrati, ma anche a coloro che partecipano meno attivamente alla costruzione di relazioni. Infatti, la nozione di capitale sociale stabilisce un nesso tra dinamiche individuali e benefici collettivi (Cartocci e Vanelli, 2015).

Di qui si comprende il perché la letteratura non sia concorde rispetto ad attribuire al concetto di capitale sociale unicamente un'accezione positiva. Alcuni autori, infatti, hanno evidenziato alcune criticità del capitale sociale. Sebbene alcune forme di capitale sociale abbiano esiti positivi per determinati gruppi, queste possono avere effetti negativi per altri. Reti sociali molto coese possono infatti limitare l'accesso a nuovi membri, negando loro i benefici di tali legami. Inoltre, un forte legame interno può esercitare eccessive pressioni verso la conformità, limitando la libertà personale. In questi casi, i membri di maggioranza all'interno di una rete possono imporre i propri interessi, escludendo o marginalizzando chi non si adegua. Diventa quindi cruciale l'ampiezza dei vincoli di reciprocità e responsabilità. Nelle società moderne, dove Stato e mercato giocano ruoli predominanti, il capitale sociale più rilevante è quello che oltrepassa i confini del localismo, fino a far coincidere la fiducia e il senso di responsabilità con le istituzioni democratiche dello Stato. Al contrario, localismo e familismo, o clientelismo e corporativismo, seppur essi stessi espressioni di capitale sociale, tendono ad aggravare i problemi delle società complesse piuttosto che risolverli (Cartocci e Vanelli, 2015).

A partire dal fondamentale contributo di Banfield (1958), la letteratura sul capitale sociale ha progressivamente attribuito ai fattori culturali un ruolo chiave nell'interpretazione dei divari osservabili tra diverse comunità (Alfano e Ercolano, 2020). Putnam (1993) ha evidenziato aspetti come la predisposizione alla cooperazione e le virtù civiche,

Fukuyama (1995) ha enfatizzato il ruolo della fiducia, mentre altri autori quali Bourdieu (1980) e Coleman (1994) hanno esplorato le diverse dotazioni di risorse sociali di cui un individuo può disporre. In generale, dal "familismo amorale" di Banfield (1958) alla "forza dei legami deboli" di Granovetter (1973), la letteratura ha evidenziato come i legami basati sulla fiducia in gruppi eterogenei, svincolati da relazioni parentali, possano rafforzare la fiducia nelle istituzioni, favorire lo scambio di informazioni e ridurre i costi di transazione, fungendo da ponte tra gruppi sociali altrimenti isolati (Hauser *et al.*, 2007). Nel primo caso, Banfield (1958), attraverso uno studio etnografico condotto nel 1955, individua come fattore determinante per l'arretratezza economica di un villaggio lucano la diffusa "incapacità degli abitanti di agire insieme per il bene comune o, in effetti, per qualsiasi obiettivo che trascenda l'interesse immediato e materiale della famiglia nucleare" (p. 10). Definendo questa caratteristica della comunità "familismo amorale", Banfield pone le basi per l'interesse della letteratura successiva riguardo alle conseguenze socio-economiche di specifiche attitudini culturali. Similmente, Mark Granovetter (1973), nella sua celebre teoria dei legami deboli, ha evidenziato che mentre i legami "forti", come quelli con amici stretti e familiari, offrono certamente un importante supporto per l'individuo, i legami "deboli", ossia relazioni più distanti, sono invece cruciali per accedere a nuove informazioni e opportunità. I legami "forti" (familiari o amicali) coinvolgono persone con caratteristiche simili, che quindi condividono, ad esempio, stesse informazioni o conoscenze, limitando così la varietà delle risorse disponibili. Al contrario, sono i legami "deboli" a connettere reti e cerchie sociali differenti, diventando fonti di nuove informazioni e risorse. Questa dinamica rende i legami "deboli" particolarmente preziosi. Di conseguenza, l'esperienza personale degli individui è strettamente connessa ad aspetti di più ampia scala che coinvolge la struttura sociale.

Infine, il capitale sociale è altamente persistente in una comunità: "Le riserve di capitale sociale, come fiducia, norme e reti, tendono ad essere auto-rinforzanti e cumulative. Circoli virtuosi portano ad equilibri sociali con alti livelli di cooperazione, fiducia, reciprocità, impegno civico e benessere collettivo" (Putnam *et al.*, 1993). Infatti, il processo di investimento per costituire capitale sociale è un processo sociale. A differenza del capitale umano, il singolo individuo non agisce nella consapevolezza dei meccanismi di accumulazione di capitale sociale, poiché tali meccanismi rimandano a una dimensione intersoggettiva che scaturisce da processi storici (Almagisti, 2015). Infatti, la produzione ed estensione del capitale sociale sono rese possibili grazie ad altri membri della comunità, tra cui i genitori e le altre figure genitoriali che ricoprono un ruolo fondamentale, e si basano sulla trasmissione di un sistema condiviso di valori e credenze (Guiso, 2012).

2.2. LA RILEVANZA DEL CAPITALE SOCIALE PER LA GOVERNANCE PUBBLICA

A livello locale, il capitale sociale è stato indagato come un possibile fattore determinante per la performance del settore pubblico (Andrews, 2012; Putnam *et al.*, 1993; Røiseland *et al.*, 2024), ad esempio in termini di capacità dei servizi pubblici di rispondere ai bisogni delle comunità, rapidità di erogazione dei servizi ed efficienza dei costi di gestione. È stato Robert Putnam a rendere popolare il concetto di capitale sociale nell'ambito dell'analisi delle politiche pubbliche, applicandolo allo studio del rendimento delle istituzioni regionali italiane (Almagisti, 2015). Putnam parte dall'osservazione che l'introduzione, negli anni Settanta del Novecento, di un modello istituzionale uniforme nelle regioni italiane a statuto ordinario ha rivelato significative discrepanze nei livelli di efficienza istituzionale tra le diverse aree del Paese. Secondo Putnam, esiste una forte correlazione tra il rendimento delle istituzioni e la diffusione di una specifica "cultura politica" locale. Questa cultura si caratterizza per un diffuso orientamento dei cittadini verso la partecipazione politica, sostenuto da alti livelli di fiducia interpersonale e dalla propensione alla cooperazione. Le differenze di rendimento istituzionale sarebbero attribuibili proprio a una maggiore dotazione di capitale sociale in determinate aree. In particolar modo, le regioni del Centro-Nord sarebbero dotate di maggiori livelli di capitale sociale rispetto alle regioni meridionali. Putnam rintraccia le radici di tali discrepanze storiche in età medievale, periodo in cui si svilupparono modelli politici divergenti: nell'Italia centro-settentrionale prosperarono i liberi comuni, favorendo una struttura sociale orizzontale e cooperativa, mentre nel Mezzogiorno il Regno dei Normanni consolidava un sistema di centralizzazione gerarchica, ereditando elementi istituzionali bizantini e musulmani. Questa contrapposizione, secondo Putnam, ha generato nel tempo istituzioni e culture politiche divergenti, rispettivamente "orizzontali" al Nord e "verticali" al Sud (Almagisti, 2015).

I meccanismi tramite cui dotazioni di capitale sociale differente porterebbero a performance del settore pubblico differenti si possono distinguere tra meccanismi legati alla domanda e meccanismi legati all'offerta di servizi pubblici. Per quanto riguarda la domanda, Putnam *et al.* (1993) sottolineano come nelle comunità "civiche", caratterizzate da elevati livelli di capitale sociale, i cittadini si aspettano e chiedono attivamente un miglioramento delle politiche pubbliche. Queste comunità sono infatti più propense a impegnarsi collettivamente per raggiungere obiettivi di policy, diversamente dalle comunità caratterizzate da minori livelli di capitale sociale, meno "civiche", dove prevale un atteggiamento più distaccato. Al contrario, per quanto riguarda l'offerta di servizi pubblici, il capitale sociale può influire sulla capacità delle comunità di trovare risposte efficaci ai bisogni sociali attraverso la propensione alla collaborazione tra attori (Røiseland *et al.*, 2024). In un contesto sempre più complesso, in cui la governance condivisa tra attori pubblici, privati e non profit può contribuire a gestire problemi sociali complessi (Torfing *et al.*, 2012), il capitale sociale può quindi influire in diverse fasi della collaborazione, portando a decisioni e azioni congiunte (Oh e Bush, 2016). Questi tentativi possono anche favorire una partecipazione dei cittadini stessi nell'erogazione dei servizi pubblici: la coproduzione potrebbe avere maggiore successo proprio laddove vi sia un maggiore livello di capitale sociale da mettere a disposizione del processo collaborativo (Andrews, 2012; Røiseland *et al.*, 2024).

2.3. LE DIMENSIONI *BRIDGING* E *BONDING* DEL CAPITALE SOCIALE

Come sin qui rapidamente delineato, il capitale sociale è un fenomeno complesso e multidimensionale, per cui diverse concettualizzazioni e modalità di operazionalizzazione rendono ardua l'elaborazione di una definizione univoca e, di conseguenza, una misurazione precisa (Woolcock, 1998). A partire dagli studi seminali di Banfield (1958), nonché nel celebre lavoro di Putnam *et al.* (1993), il contesto italiano è stato centrale nella letteratura sul capitale sociale e i suoi possibili effetti sulle comunità. In questo studio, coerentemente al lavoro di Alfano ed Ercolano (2020), basato a sua volta sui lavori di Putnam (1993) e Sabatini (2005), sono distinte e concettualizzate le dimensioni di capitale sociale *bonding* e *bridging*. La differenza tra questi due tipi di capitale sociale riguarda la natura delle relazioni nella comunità e può essere spiegata da una serie di caratteristiche. La principale distinzione concerne il perimetro: mentre il capitale sociale *bonding* si sviluppa all'interno di un gruppo o di una comunità definita, il capitale sociale *bridging* si manifesta tra gruppi sociali disomogenei (Adler e Kwon, 2002).

Infatti, il capitale sociale *bonding* è definito rispetto a un sistema di legami all'interno di un gruppo chiuso ed omogeneo. In questa prospettiva, l'attenzione è posta sulle caratteristiche interne ad una collettività di attori o individui: il capitale sociale risiede nella struttura interna, ossia nei collegamenti tra individui o gruppi all'interno della collettività e, in particolare, in quegli elementi che conferiscono coesione alla collettività, facilitando così il perseguimento di obiettivi condivisi (Adler e Kwon, 2002). Per questo motivo, il capitale sociale *bonding* è frequentemente definito rispetto a un

sistema di legami familiari, laddove la famiglia è considerata un insieme di relazioni basate su fiducia e reciprocità. In tal senso, il capitale sociale *bonding* è spesso operazionalizzato attraverso variabili indicative della composizione familiare, della distanza spaziale tra i membri della famiglia e della qualità delle relazioni all'interno del nucleo familiare. La ricerca in questo ambito esamina tipicamente come il capitale sociale all'interno della famiglia influisca su specifici risultati, come lo sviluppo infantile (Coleman, 1988) o il benessere individuale (Sabatini, 2005).

Al contrario, il capitale sociale *bridging* è definito rispetto a relazioni basate sulla fiducia al di fuori della famiglia o di un gruppo ben definito. In questa prospettiva, il capitale sociale è una risorsa intrinseca alla rete sociale che lega un attore principale o un gruppo omogeneo ad altri attori o gruppi (Adler e Kwon, 2002). Esso si fonda su tre pilastri essenziali: corresponsabilità, rispetto delle norme e informazione e competenza politica (Cartocci e Vanelli, 2015). Per questo motivo, il capitale sociale *bridging* viene tipicamente ricostruito sulla base di indicatori relativi alla diffusione di beni relazionali, all'impegno civico e al tasso di partecipazione elettorale e, in termini più ampi, rispetto ad atteggiamenti prosociali e civici orientati al benessere collettivo, piuttosto che individuale (Crescenzi *et al.*, 2013; Nannicini *et al.*, 2013). In questa visione, le azioni di individui o gruppi possono essere notevolmente facilitate dai loro collegamenti diretti e indiretti con altri attori all'interno di reti ampie (Adler e Kwon, 2002). Effettivamente, il capitale sociale *bridging* è stato studiato nell'economia dello sviluppo come un fattore chiave per aumentare la fiducia e ridurre i costi di transazione (Torsvik, 2000), in quanto tali legami connettono individui di gruppi sociali diversi, facilitando l'accesso a informazioni e opportunità non disponibili nei network omogenei o familiari (Crescenzi *et al.*, 2013).

2.4. IL CAPITALE SOCIALE E LE POLITICHE PER LA FAMIGLIA

Nel presente studio si indaga il possibile rapporto tra capitale sociale, in particolar modo distinguendo tra dimensioni *bonding* e *bridging*, e le politiche per la famiglia, nello specifico i servizi per la prima infanzia. Questi servizi rappresentano un importante strumento di "defamilizzazione" (Esping-Andersen, 1999; Saraceno, 2017; Fargion, 2000; Bambra, 2004). La defamilizzazione riguarda l'insieme delle misure che consentono agli individui di non dipendere dalle risorse familiari per soddisfare bisogni di cura che, altrimenti, ricadrebbero esclusivamente sui membri della famiglia. In altre parole, le politiche di defamilizzazione mirano a ridurre la dipendenza dalle strutture familiari per l'assistenza e a promuovere una partecipazione più libera alla società, in particolar modo delle donne su cui grava tuttora la gran parte del lavoro di cura. Al contrario, l'Italia ha privilegiato storicamente un modello di welfare basato sulle famiglie (Saraceno, 1994, 2010; Riva, 2016), non investendo adeguatamente in politiche in grado di rispondere alle loro esigenze in evoluzione (Vesan e Ronchi, 2019; Naldini e Saraceno, 2022; Madama e Natili 2025). In questo contesto, dove le riforme a livello centrale sono in ritardo rispetto alle esigenze della comunità, la dimensione territoriale è cruciale. Effettivamente, l'aumento delle variazioni sub-nazionali ha sostituito il processo di standardizzazione che caratterizzava lo sviluppo del welfare state europeo ed oggi si assiste a significative differenze a livello locale (Fargion, 2000; Madama, 2008).

Il presente studio intende esplorare la variabilità territoriale presente nel contesto italiano al fine di verificare se diversi livelli di capitale sociale, nelle sue dimensioni *bonding* e *bridging*, possano predire le differenze in termini di servizi pubblici per la prima infanzia. Le ipotesi fondamentali per questo studio si basano sul concetto di defamilizzazione precedentemente introdotto. Si ipotizza, infatti, che la presenza di servizi per l'infanzia sia negativamente associata alla presenza di capitale sociale *bonding*. Questo effetto è ipotizzato dal ruolo predominante che le reti familiari giocano nel contesto di comunità caratterizzate da elevati livelli di capitale sociale *bonding*. La presenza diffusa di reti familiari forti può infatti fornire risposte immediate ai bisogni di cura e supporto, rendendo meno urgente, o facendo addirittura percepire come estranea, l'offerta di servizi esterni di natura pubblica. Al contrario, si ipotizza che la presenza di servizi per l'infanzia sia positivamente associata a livelli elevati di capitale sociale *bridging*. Questo perché le reti *bridging* si basano su legami che connettono individui e gruppi sociali eterogenei, incentivando atteggiamenti cooperativi e favorendo l'interazione tra individui e istituzioni pubbliche. Si ipotizza che le comunità caratterizzate da elevati livelli di capitale sociale *bridging* tendano a essere più orientate verso soluzioni collettive.

In sintesi, la teoria sin qui esposta permette di ipotizzare che mentre il capitale sociale *bonding* tende a preservare soluzioni familiari, il capitale sociale *bridging* promuove un approccio più orientato alla collettività, agevolando lo sviluppo partecipato di politiche pubbliche. Questi due meccanismi rappresentano traiettorie strettamente connesse ma distinte che potrebbero spiegare le variazioni territoriali nell'implementazione delle politiche di defamilizzazione in Italia. Lo scopo di questo studio è di verificare queste ipotesi tramite un'indagine quantitativa e interpretarne i risultati tramite un'indagine qualitativa, entrambe esposte nei successivi capitoli.

3. INDAGINE QUANTITATIVA: APPROCCIO METODOLOGICO

Il presente capitolo definisce i metodi della ricerca quantitativa condotta, esplicitando analiticamente le ipotesi di fondo dello studio. Come delineato nel capitolo precedente, infatti, il presupposto teorico di questa ricerca è che la diversa distribuzione di capitale sociale nelle sue componenti *bonding* e *bridging* possa svolgere un ruolo nella diversa offerta di servizi pubblici per l'infanzia nelle province italiane.

3.1. DEFINIZIONE FORMALE DELLE IPOTESI

Come brevemente anticipato, nel contesto dei servizi pubblici la letteratura scientifica ha indagato l'associazione tra diffusione di capitale sociale e la capacità delle comunità locali di rispondere efficacemente ai bisogni dei cittadini. Nell'indagare il ruolo del capitale sociale, in questo lavoro distinguiamo la dimensione *bonding* (relativa a legami familiari forti) dalla dimensione *bridging* (legami non familiari deboli). L'ipotesi di fondo dello studio è che nelle province in cui il capitale sociale *bonding* è più radicato si osservino livelli inferiori di servizi per l'infanzia, mentre nelle province in cui il capitale sociale *bridging* è più elevato, ci siano livelli superiori di offerta di tali servizi.

Per esaminare empiricamente queste ipotesi, questo studio utilizza un modello di regressione in cui la variabile dipendente rappresenta il livello di offerta di servizi pubblici per l'infanzia in una data provincia. Le principali variabili indipendenti sono rappresentate dalle dimensioni di capitale sociale *bonding* e capitale sociale *bridging* in ciascuna provincia. Il modello, inoltre, include due variabili di controllo, cioè fattori socioeconomici noti per essere associati all'offerta di servizi per l'infanzia: i tassi di occupazione femminile e il reddito disponibile medio (Del Boca e Vuri, 2007; Fargion, 2010).

Formalmente, il modello di regressione risulta il seguente:

$$Y_i = \alpha + \beta_{SCBO} \cdot SCBO_i + \beta_{SCBR} \cdot SCBR_i + \beta_{FE} \cdot X_{FEi} + \beta_{DI} \cdot X_{DIi} + \varepsilon_i$$

Dove:

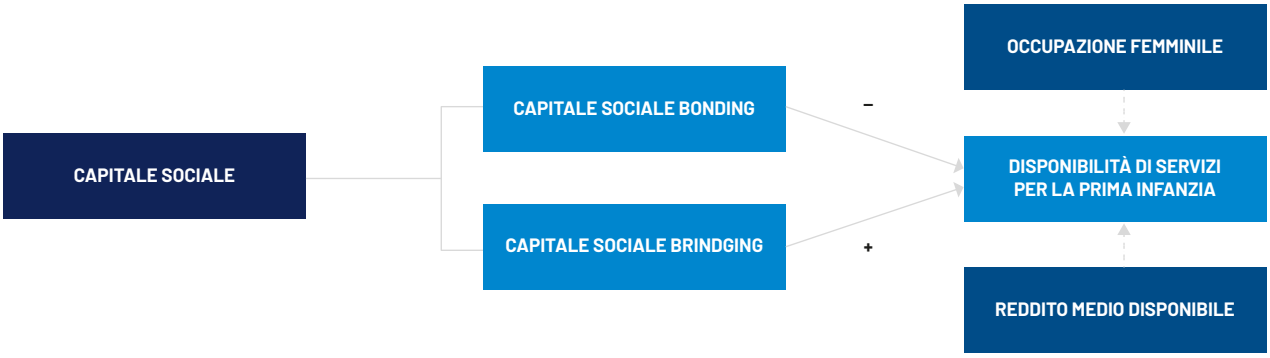
- Y_i rappresenta l'offerta di servizi pubblici per l'infanzia nella provincia,
- α è il termine intercetta,
- $SCBO_i$ e $SCBR_i$ rappresentano rispettivamente il capitale sociale *bonding* e *bridging* per la provincia *i*,
- X_{FEi} e X_{DIi} sono le variabili di controllo, anch'esse relative alla provincia *i*,
- β_{SCBO}, β_{SCBR}, β_{FE} e β_{DI} sono i coefficienti delle rispettive variabili, e
- ε_i è il termine di errore.

Di conseguenza, le ipotesi da testare nel presente studio sono le seguenti:

- **Ipotesi 1:** Maggiore è il livello di capitale sociale *bonding*, minore è il livello di offerta di servizi per l'infanzia in una provincia, con $\beta_{SCBO} < 0$.
- **Ipotesi 2:** Maggiore è il livello di capitale sociale *bridging*, maggiore è il livello di offerta di servizi per l'infanzia in una provincia, con $\beta_{SCBR} > 0$.

Quindi, un valore negativo e statisticamente significativo di β_{SCBO} confermerebbe l'ipotesi che livelli più elevati di capitale sociale *bonding* siano associati a una minore offerta di servizi per l'infanzia. Al contrario, un valore positivo e statisticamente significativo di β_{SCBR} confermerebbe l'ipotesi che livelli più elevati di capitale sociale *bridging* siano associati a una maggiore offerta di tali servizi. Ciò controllando per ulteriori due variabili note per essere associate al livello di offerta dei servizi per l'infanzia: il tasso di occupazione femminile e il livello di reddito. La Figura 7 illustra il quadro teorico e le aspettative dello studio.

Figura 7. Il quadro teorico



3.2. DATI E STRUMENTI PER L'ANALISI QUANTITATIVA

Per esplorare se il capitale sociale sia una variabile capace di spiegare la diversa offerta di servizi pubblici per l'infanzia in Italia, l'analisi adotta un modello di regressione. Più specificamente, viene adottato un modello di regressione generalizzato lineare (con distribuzione gamma). Il livello di analisi è definito a livello NUTS-3, cioè considerando le province italiane come unità di analisi (n=107), in linea con studi precedenti che hanno indagato vari effetti del livello di capitale sociale in Italia (Guiso *et al.*, 2004; Buonanno *et al.*, 2009; Nannicini *et al.*, 2013). I dati utilizzati sono di tipo amministrativo e provengono dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

Come anticipato, la variabile dipendente (la variabile la cui variazione si intende spiegare) è l'offerta di servizi pubblici per la prima infanzia. Questa è operazionalizzata attraverso il numero di posti pubblici disponibili nei servizi educativi e socio-educativi per l'infanzia ogni 100 bambini di età compresa tra 0-2 anni. Questo dato comprende sia le informazioni relative agli asili nido che ad altri servizi integrativi per la prima infanzia la cui titolarità sia pubblica.

Le variabili indipendenti (la cui variazione si ipotizza influenzare la variabile dipendente) sono il capitale sociale *bonding* e il capitale sociale *bridging* presenti nella comunità di una provincia. In generale, il capitale sociale è concettualizzato nella letteratura empirica come una struttura latente. Questo significa che il concetto di capitale sociale non può essere osservato direttamente tramite un indicatore preciso, ma, al contrario, è necessario osservarne delle dimensioni tramite variabili *proxy* suscettibili di osservazione. Una variabile *proxy* è quindi una variabile utilizzata in un'analisi statistica come sostituto di un'altra variabile che non è direttamente osservabile o misurabile, ma che si ritiene correlata al fenomeno in esame. Nel caso italiano, in letteratura sono state adottate diverse *proxy* per rappresentare il livello di capitale sociale. Ad esempio, Buonanno *et al.* (2009) considerano la presenza di associazioni ricreative e di volontariato, la partecipazione ai referendum e il numero di donatori di sangue. Similmente, Guiso *et al.* (2004) si concentrano sulla partecipazione elettorale e sul numero di donatori di sangue, sostenendo che in assenza di incentivi legali o economici a donare il sangue o votare, tali azioni riflettano norme sociali e percezioni individuali. In modo analogo, Nannicini *et al.* (2013) utilizzano il numero di donatori di sangue, il numero di organizzazioni non profit, il numero di dipendenti in organizzazioni non profit pro capite e il tasso medio di partecipazione elettorale. Infine, Bigoni *et al.* (2016) hanno condotto un esperimento rilevando differenze comportamentali nell'attitudine alla cooperazione tra cittadini, attribuibili a differenze persistenti nelle norme sociali, quindi al livello di capitale sociale.

In questo studio si sono seguiti i lavori di Putnam (1993), Sabatini (2005) e Alfano ed Ercolano (2020), distinguendo e concettualizzando le dimensioni di capitale sociale *bonding* e *bridging*. Coerentemente alla letteratura, le due dimensioni sono operazionalizzate attraverso due indicatori compositi ponderati calcolati tramite l'Analisi delle Componenti Principali (PCA). In sintesi, la PCA è un metodo statistico che semplifica i dati riducendo il numero di variabili considerate. Infatti, la PCA combina le numerose variabili iniziali in nuove variabili (componenti principali) che spiegano la maggior parte delle informazioni originali. La PCA è particolarmente utile per analizzare dimensioni latenti non osservabili perché permette di identificare strutture "nascoste" nei dati e sintetizzarle in componenti che rappresentano meglio i fenomeni

sottostanti. In questo studio viene applicata la PCA per definire due indici relativi al capitale sociale *bonding* e capitale sociale *bridging*. Come introdotto nel precedente capitolo, il capitale sociale *bonding* si riferisce a forti legami familiari. A tale scopo, sono utilizzati e sintetizzati i seguenti indicatori come *proxy* della dimensione *bonding* del capitale sociale:

- Percentuale di persone che non vivono sole;
- Percentuale di famiglie composte da 3 o più membri;
- Percentuale di giovani (25-34enni) che vivono in famiglia come figli.

D'altro canto, il capitale sociale *bridging* si riferisce alle relazioni orizzontali basate sulla fiducia e all'attitudine prosociale in una comunità. I seguenti indicatori sono spesso utilizzati come *proxy* della dimensione *bridging* del capitale sociale:

- Dichiarazioni di intenti riguardo alla donazione di organi e tessuti;
- Affluenza alle urne;
- Volontari per 100 abitanti.

Infine, nel modello sono incluse variabili di controllo aggiuntive per tenere conto di fattori che possono influenzare i tassi di utilizzo dei servizi per l'infanzia (Del Boca e Vuri, 2007; Fargion, 2010): il tasso di occupazione femminile (20-64 anni) e il reddito disponibile pro capite medio. La tabella 2 illustra per ciascuna delle variabili selezionate a fonte informativa.

Tabella 2. Variabili selezionate, livello territoriale, anno e fonte informativa

Tipo variable	Variabile	Livello territoriale (anno)	Fonte (link)
Dipendente	Posti pubblici autorizzati per 100 bambini 0-2 anni per servizi socioeducativi per la prima infanzia sul territorio	Provincia (2022)	ISTAT, Indagine su nidi e servizi integrativi per la prima infanzia (esploradati.istat.it)
Indipendente. Proxy capitale sociale *bonding*	% individui che non abitano soli sul totale degli individui residenti	Provincia (2022)	Elaborazione su dati ISTAT (Indagine multiscopo sulle famiglie) (esploradati.istat.it)
	% di famiglie composte da 3 o più membri sul totale delle famiglie residenti	Provincia (2022)	Elaborazione su dati ISTAT (Indagine multiscopo sulle famiglie) (esploradati.istat.it)
	% di giovani (25-34) che vivono in famiglia come figli	Provincia (2021)	Elaborazione su dati ISTAT (Caratteristiche della popolazione e Famiglie) (http://dati-censimentipermanenti.istat.it/)
Indipendente. Proxy capitale sociale *bridging*	Dichiarazioni positive di volontà in materia di donazione di organi e tessuti ogni 100 dichiarazioni	Provincia (2024)	ISS, Sistema Informativo Trapianti (trapianti.sanita.it)
	Partecipazione alle ultime elezioni del Parlamento Europeo (% aventi diritto)	Provincia (2024)	ISTAT, BES Territori (public.tableau.com)
	Volontari ogni 100 abitanti	Provincia (2011)*	Elaborazione su dati ISTAT (Popolazione residente e Censimento istituzioni nonprofit) (asc.istat.it/ASC/)
Controllo	Tasso di occupazione femminile (20-64)	Provincia (2022)	ISTAT, BES Territori (public.tableau.com)
Controllo	Reddito medio disponibile pro capite	Provincia (2022)	ISTAT, BES Territori (public.tableau.com)

** Nonostante i dati relativi al numero di organizzazioni non profit siano disponibili anche per l'anno 2021, questo indicatore potrebbe presentare un problema di causalità inversa rispetto alla variabile dipendente: un aumento di offerta di servizi pubblici per la prima infanzia potrebbe, cioè, aver determinato un aumento del numero di organizzazioni non profit sul territorio. Poiché il capitale sociale è definito come "altamente persistente", cioè stabile nel tempo, si è preferito adottare l'ultimo dato disponibile relativo al numero di volontari delle istituzioni non profit (2011) che meglio rappresenta la prosocialità e il "civismo" di un dato territorio.*

Questo studio presenta alcune limitazioni. In primo luogo, l'analisi è stata condotta sul campione relativamente piccolo di province italiane, limitato a 107 unità statistiche. Esistono almeno due possibili strategie per superare questa problematica. Una prima strategia potrebbe essere ampliare il campo di studio ad altri Paesi, mantenendo un livello di analisi NUTS-3. Una seconda strategia potrebbe essere aumentare il livello di granularità e adottare un livello di analisi NUTS-4, conducendo lo studio a livello comunale. In secondo luogo, lo studio ha qui descritto le analisi condotte adottando come variabile dipendente la dotazione di posti pubblici nei servizi per la prima infanzia. Nonostante ciò, opportune verifiche sulla solidità dei risultati sono state effettuate per confermare che non venisse alterata la sostanza dei risultati anche considerando la dotazione complessiva di posti autorizzati pubblici e privati. Estendendo l'analisi ai posti pubblici e privati, il livello di occupazione femminile acquisisce maggiore significatività statistica a discapito di una minore significatività della variabile proxy di capitale sociale *bonding*.

4. INDAGINE QUANTITATIVA: RISULTATI DELL'ANALISI SUL CONTESTO ITALIANO

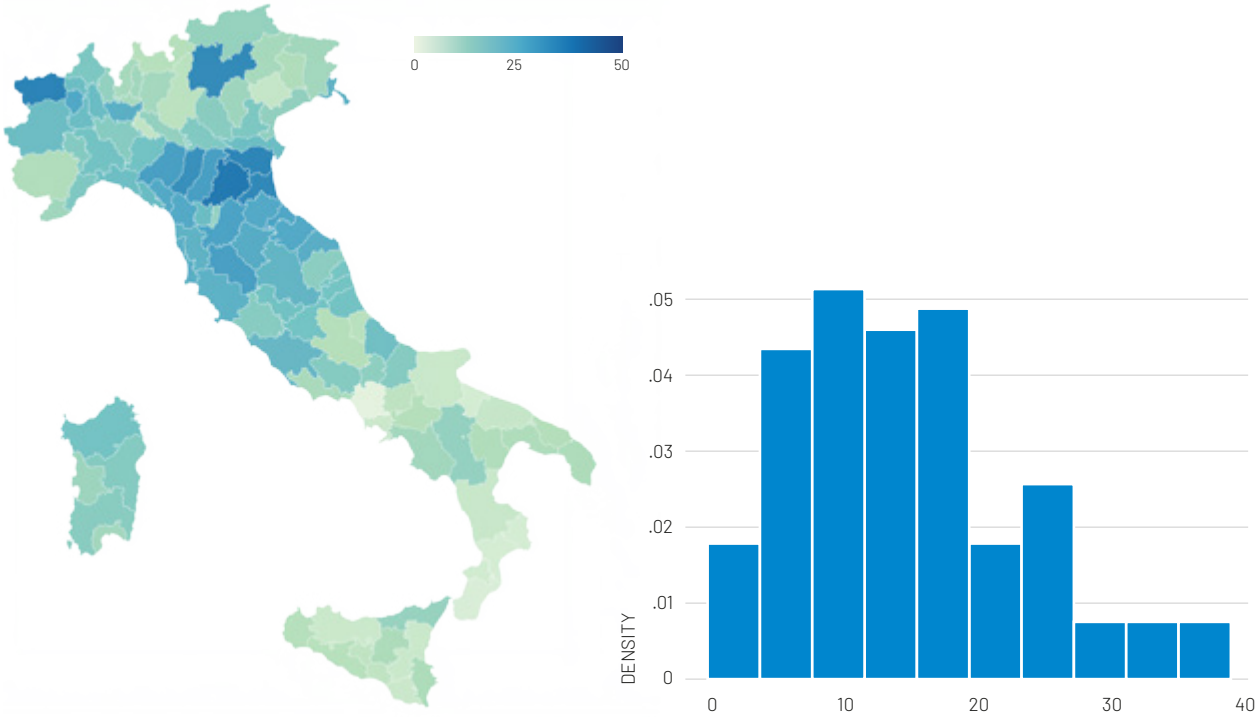
Il presente capitolo illustra i risultati empirici delle analisi svolte. Sono dapprima descritte le variabili oggetto dello studio, quindi sono presentati i due indici *proxy* della dotazione provinciale di capitale sociale *bonding* e capitale sociale *bridging*. Infine, sono verificate le ipotesi dello studio tramite un'analisi di regressione, utile a trarre alcune riflessioni che indirizzano il successivo studio qualitativo.

4.1. LA DESCRIZIONE DELLE VARIABILI

Secondo il livello di analisi adottato (livello NUTS-3), lo studio considera 107 unità statistiche, corrispondenti alle 107 province italiane. Come descritto nella sezione relativa ai metodi, nell'analisi sono incluse sette variabili.

La variabile dipendente rappresenta il numero di posti pubblici disponibili nei servizi educativi per la prima infanzia ogni 100 bambini di età compresa tra 0 e 2 anni (cioè, servizi socio-educativi pubblici come gli asili nido e altri servizi integrativi per la prima infanzia). Nel 2022, in media (non ponderata per popolazione delle singole province) erano disponibili 14,9 (±7,8) posti pubblici nei servizi per l'infanzia ogni 100 bambini di età compresa tra 0 e 2 anni nelle province italiane. La Figura 8 mostra come questa variabile è distribuita a livello nazionale. Coerentemente con la letteratura precedente (Capitolo 1), in Italia persistono notevoli variazioni territoriali, dove le province settentrionali registrano valori più elevati di iscrizioni rispetto a quelle meridionali (Del Boca, 2002; Fargion, 2010). Più nello specifico, la Valle d'Aosta, la Provincia Autonoma di Trento e molte delle province di Emilia-Romagna e Toscana presentano valori più alti della media nazionale.

Figura 8. Posti pubblici autorizzati nei servizi per l'infanzia ogni 100 bambini 0-2 anni, Italia (2022)



Fonte: elaborazione degli autori/autrici su dati ISTAT (2022).

In questo studio, vengono calcolati due indici *proxy* di capitale sociale basati su sei variabili: (i) Percentuale di persone che non vivono sole (successivamente abbreviata con NoAlone); (ii) Percentuale di famiglie con 3 o più componenti familiari (Fam3Mem); (iii) Percentuale di giovani (età 25-34) che vivono in famiglia come figli (YoungFam); (iv) Percentuale di dichiarazioni positive di intenti relative alla donazione di organi e tessuti sul totale delle dichiarazioni (OrganDon); (v) Affluenza elettorale (VotTurnout); (vi) Numero di volontari ogni 100 abitanti (Vol100Inh). Inoltre, nell'analisi sono incluse due variabili di controllo: (vii) Tasso di occupazione femminile (20-64) (FemEmplRate); (viii) Reddito disponibile medio pro capite (DispIncome). La Tabella 3 riporta semplici statistiche descrittive per queste otto variabili, utili a comprendere sinteticamente la loro distribuzione nelle 107 province italiane.

Tabella 3. Statistiche descrittive delle variabili indipendenti e di controllo

Variabile	N. osservazioni	Media	Dev. standard	Range
NoAlone	107	62,79	3,86	50,83 ; 73,41
Fam3Mem	107	35,19	4,24	23,39 ; 47,56
YoungFam	107	45,68	7,15	30,66 ; 61,86
OrganDon	107	68,03	7,03	49, 80 ; 83,70
VotTurnout	107	49,78	8,66	29,80 ; 65,10
Vol100Inh	107	8,98	3,97	2,10 ; 30,14
FemEmplRate	107	55,22	13,20	22,70 ; 74,20
DispIncome	107	19.941,84	3.837,80	13.902,00 ; 32.949,90

Fonte: elaborazione degli autori/autrici.

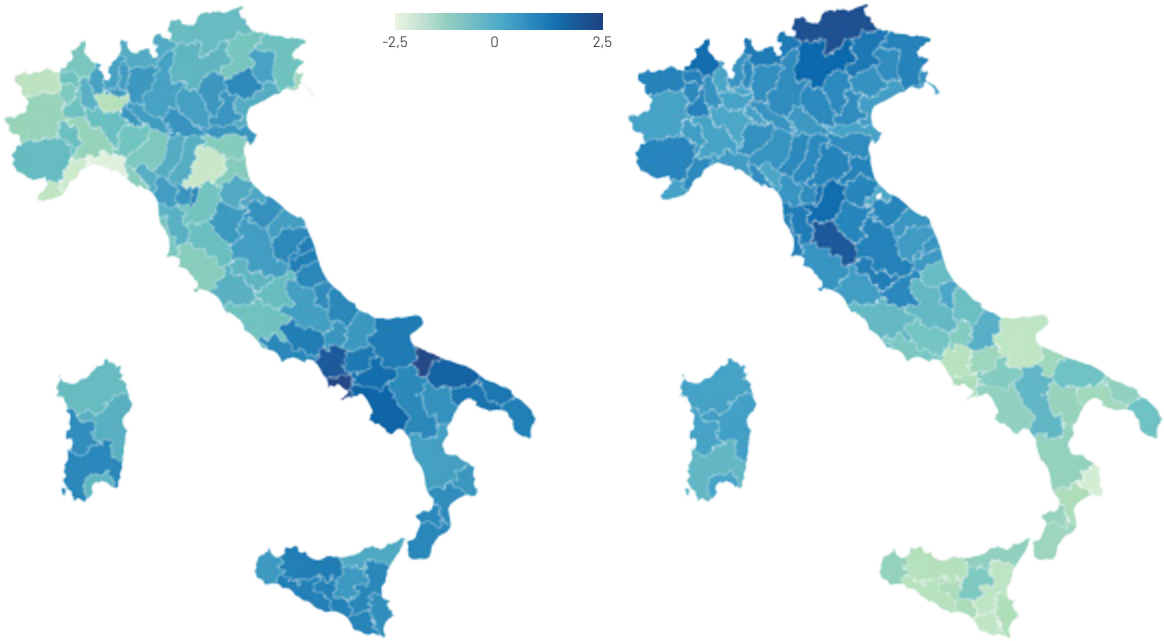
4.2. LA DOTAZIONE DI CAPITALE SOCIALE *BONDING* E *BRIDGING* NELLE PROVINCE ITALIANE

Il primo passaggio analitico dello studio è la definizione dei due indicatori compositi *proxy* dei concetti di capitale sociale *bonding* e *bridging* in Italia. Tale processo è stato realizzato tramite l'Analisi delle Componenti Principali (PCA). Poiché le sei variabili selezionate hanno la stessa direzione (valori più alti sono associati a un livello più elevato della rispettiva dimensione di capitale sociale), non è necessaria una preparazione preliminare dei dati. Quindi, è stata calcolata una matrice di correlazione per verificare l'associazione tra le variabili. La matrice suggerisce di proseguire con l'analisi fattoriale mantenendo separate le due dimensioni del capitale sociale, ciascuna relativa a tre indicatori.

Come anticipato, è stato adottato il metodo PCA per l'estrazione dei fattori, fissando una soglia di 1,0 per gli autovalori come criterio euristico per determinare il numero di fattori da mantenere (criterio di Kaiser), conservando i fattori che risultano più informativi rispetto alle singole variabili. In base a questo criterio, per entrambe le dimensioni del capitale sociale è stato mantenuto un unico fattore. Tramite questo passaggio si riduce la complessità dei dati ed è possibile adoperare, per ciascuna delle due dimensioni di capitale sociale, un'unica nuova variabile che spiega la maggior parte della variabilità osservata dalle precedenti tre variabili, senza perdere le informazioni più significative. In seguito, i punteggi fattoriali sono stati utilizzati per costruire gli indici ponderati, effettuando un controllo di unicità e dei residui standardizzati delle correlazioni tra le correlazioni osservate tra le variabili e quelle implicate dal modello fattoriale. Questo è un passaggio diagnostico importante per valutare la bontà di adattamento del modello fattoriale e la qualità dei fattori estratti. Questi procedimenti suggeriscono una bontà soddisfacente per entrambe le dimensioni, *bonding* e *bridging*.

La Figura 9 mostra le distribuzioni del capitale sociale *bonding* e *bridging* nelle province italiane, secondo gli indici ponderati costruiti attraverso la PCA. Coerentemente con la letteratura precedente (Putnam *et al.*, 1993; Sabatini, 2005; Bigoni *et al.*, 2016; Alfano e Ercolano, 2020), le province dell'Italia centro-settentrionale presentano livelli più elevati di capitale sociale *bridging*, mentre, al contrario, le province dell'Italia meridionale presentano livelli più elevati di capitale sociale *bonding*.

Figura 9. Capitale sociale *bonding* (a sinistra) e *bridging* (a destra), Italia



Fonte: elaborazione degli autori/autrici.

4.3. QUALE ASSOCIAZIONE TRA CAPITALE SOCIALE E SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA?

Dopo aver definito le *proxy* per le dimensioni *bonding* e *bridging* del capitale sociale nelle province italiane, è possibile testare le ipotesi dello studio eseguendo un'analisi di regressione. Per l'analisi è stato adottato un modello lineare generalizzato con distribuzione gamma (coerentemente con la distribuzione della variabile dipendente).

In sintesi, l'analisi di regressione (Tabella 4) suggerisce che il capitale sociale, nelle sue due dimensioni, predice in maniera significativa l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia pubblici a livello provinciale in Italia. Più specificamente, entrambe le dimensioni del capitale sociale presentano coefficienti statisticamente significativi. Infatti, il capitale sociale *bonding* mostra un coefficiente negativo (-1,57) che è statisticamente significativo con un intervallo di confidenza del 99% (p-value=0,001), mentre il capitale sociale *bridging* mostra un coefficiente positivo (2,57) che è statisticamente significativo con un intervallo di confidenza del 95% (p-value=0.010). È interessante notare che le *proxy* del capitale sociale continuano a mostrare un alto potere esplicativo controllando per il tasso di occupazione femminile e il reddito medio disponibile pro capite.

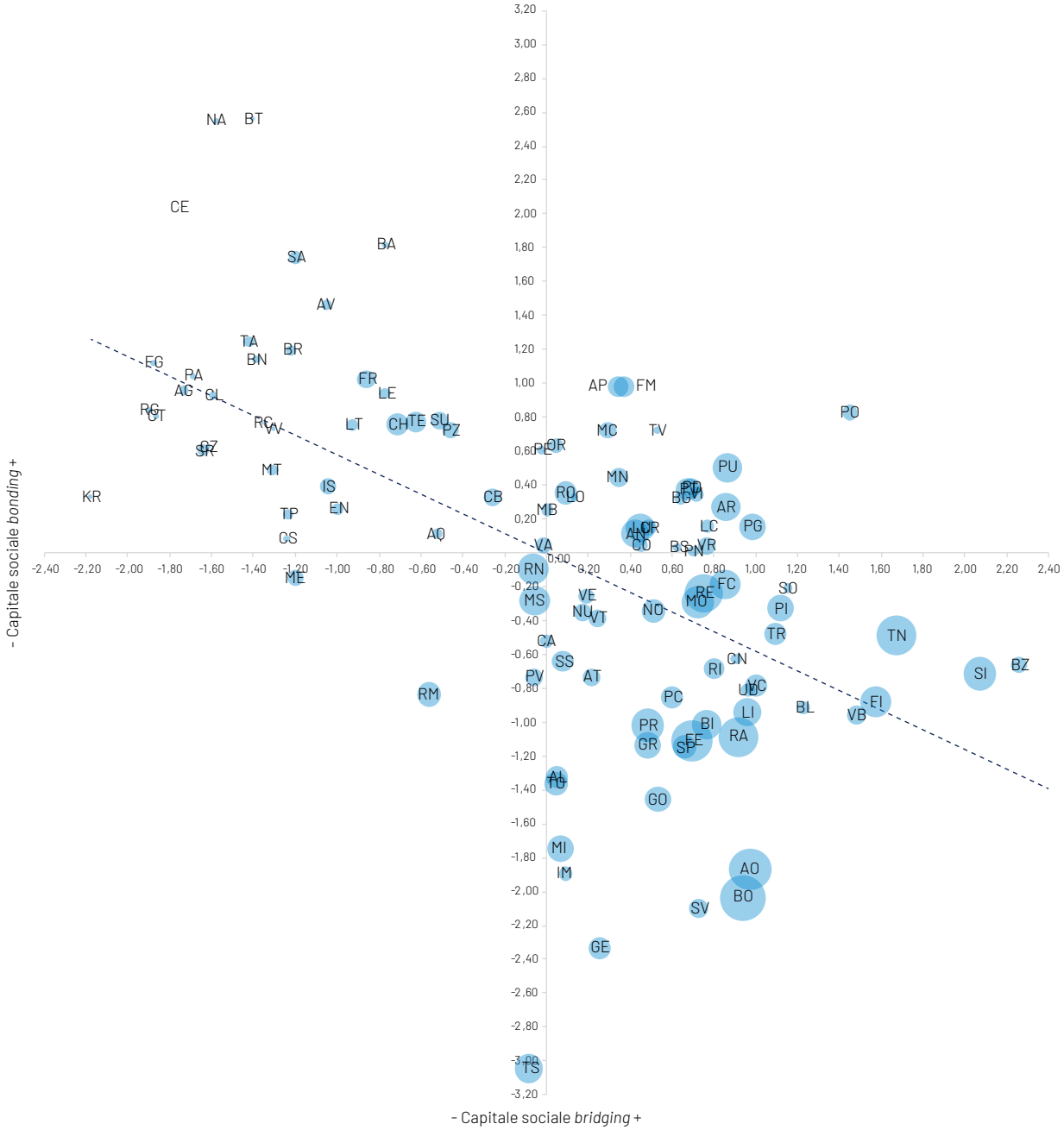
Tabella 4. Generalized linear model di posti pubblici autorizzati per servizi per l'infanzia ogni 100 bambini 0-2

	Coefficiente	Errore std.	p-value	95% LC
Capitale sociale *bonding*	-1,57	0,45	0,00**	-2,45 ; -0,69
Capitale sociale *bridging*	2,57	1,00	0,01*	0,62 ; 4,53
FemEmplRate	0,10	0,07	0,15	-0,04 ; 0,25
DispIncome	0,00	0,00	0,43	-0,00 ; 0,00
Log-likelihood	-386,26			
Akaike Information Criterion	7,31			
Bayesian Information Criterion	-462,11			

*Note: *p<0,05; **p<0,01; LC = Livello di Confidenza.*
Fonte: elaborazione degli autori/autrici.

L'analisi di regressione fornisce il supporto empirico per il test delle ipotesi proposte nel quadro teorico. Infatti, gli esiti confermano che, anche controllando per altri importanti fattori socioeconomici come il tasso di occupazione femminile e il reddito disponibile pro capite, il capitale sociale *bonding* è negativamente correlato con l'offerta di servizi pubblici per la prima infanzia a livello provinciale (ipotesi 1), mentre il capitale sociale *bridging* è positivamente correlato con l'offerta di servizi pubblici per la prima infanzia pubblica (ipotesi 2). La Figura 10 mostra in modo intuitivo questi risultati. Il grafico colloca le Province rispetto alla dotazione di capitale sociale *bonding* sull'asse verticale e alla dotazione di capitale sociale *bridging* sull'asse orizzontale. Quindi l'area delle bolle rappresenta la dotazione di posti pubblici per servizi per la prima infanzia ogni 100 bambini 0-2. Visivamente è intuibile come spostandosi dal quadrante in alto a sinistra (alta dotazione di capitale sociale *bonding* e bassa dotazione di capitale sociale *bridging*) verso il quadrante in basso a destra (bassa dotazione di capitale sociale *bonding* e alta dotazione di capitale sociale *bridging*), l'area delle bolle tende a crescere e questo corrisponde all'aumento della disponibilità di posti pubblici.

Figura 10. Capitale sociale *bonding* (asse verticale), capitale sociale *bridging* (asse orizzontale) e posti pubblici autorizzati per servizi per l'infanzia ogni 100 bambini 0-2 (area bolla), Italia



Fonte: elaborazione degli autori/autrici.

4.4. I SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA: TRA DEFAMILIZZAZIONE E GOVERNANCE LOCALE

I risultati presentati in questo capitolo mostrano il possibile ruolo del capitale sociale, in particolare nelle sue dimensioni *bonding* e *bridging*, nel predire l'offerta di servizi pubblici per l'infanzia nelle province italiane.

Le disparità territoriali osservate negli indici di capitale sociale, dove le province del Centro-Nord mostrano livelli più alti di capitale sociale *bridging* rispetto a quelle del Sud e, viceversa, le province meridionali evidenziano livelli più alti di capitale sociale *bonding* rispetto a quelle del Nord, sono coerenti con i modelli consolidati delle differenze regionali in Italia. Inoltre, secondo i risultati di questo studio, tali divergenze risultano associate alla distribuzione disomogenea dei servizi pubblici per l'infanzia. Queste evidenze rimangono significative anche controllando per i tassi di occupazione femminile e il reddito disponibile medio pro capite. Queste conclusioni sono coerenti con la letteratura precedente, che identifica il capitale sociale come un fattore determinante nella performance dei servizi pubblici (Putnam *et al.*, 1993; Andrews, 2012), suggerendo che le province con livelli più elevati di capitale sociale *bridging* siano meglio posizionate per soddisfare le esigenze delle loro comunità tramite servizi istituzionali.

Come anticipato nel Capitolo 2, due possibili meccanismi possono spiegare come il capitale sociale influenzi la performance dei servizi pubblici (Putnam *et al.*, 1993): un meccanismo dal lato della domanda legato alla richiesta da parte dei cittadini di servizi pubblici e un meccanismo dal lato dell'offerta connesso al ruolo degli attori istituzionali.

Rispetto al primo, livelli più alti di legami familiari "forti" (capitale sociale *bonding*) potrebbero portare a un minor supporto da parte dei cittadini verso politiche di "defamilizzazione", come i servizi per l'infanzia, e quindi a una minore offerta di tali servizi nelle province italiane. Al contrario, in contesti con livelli più alti di capitale sociale *bridging*, dove i cittadini sono attivamente coinvolti nella vita civica –misurata qui attraverso indicatori *proxy* come l'affluenza elettorale, le intenzioni di donazione di organi e la densità dei volontari –potrebbe esserci una maggiore pressione comunitaria per servizi pubblici che supportino l'equilibrio tra lavoro e vita privata e le esigenze legate alla crescita dei figli. Rispetto al secondo meccanismo, riguardante l'offerta in relazione agli attori istituzionali, basandosi sul capitale sociale *bridging*, le comunità locali possono promuovere un approccio di governance condivisa e supplire a un basso intervento dello Stato centrale nelle politiche per l'infanzia. Questo rafforza l'idea di un "circolo virtuoso" nelle comunità, dove livelli più alti di fiducia e di partecipazione civica (capitale sociale *bridging*) creano maggiori opportunità per l'azione collettiva e la fornitura di beni pubblici. Esso evidenzia inoltre il potenziale di una governance collaborativa che coinvolga comunità locali, governi e organizzazioni non profit per affrontare le sfide sociali (Torfing *et al.*, 2012; Oh & Bush, 2016).

5. INTERPRETARE IL RAPPORTO TRA SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA E LIVELLI DI CAPITALE SOCIALE: UN APPROFONDIMENTO QUALITATIVO

La distribuzione disomogenea dei servizi per la prima infanzia sul territorio italiano - osservata nei capitoli precedenti ed esplorata nella sua associazione con gli indici di capitale sociale - è oggetto, in questa seconda parte dello studio, di ulteriore approfondimento, attraverso la discussione dei risultati emergenti dalle interviste qualitative condotte con esperti/e e testimoni privilegiati. In particolare, il capitolo ricostruisce le ragioni che hanno condotto le/gli autrici/autori a selezionare il campione da coinvolgere nelle interviste e a focalizzare l'attenzione dal livello nazionale a quello provinciale, individuando due territori significativi per indagare il tema oggetto del Rapporto: la provincia senese e la provincia casertana. I dettagli delle scelte metodologiche sono approfonditi nel primo paragrafo; la seconda sezione riporta le risultanze del confronto con esperte/i nazionali, le cui riflessioni abbracciano l'intero panorama italiano; infine, il terzo paragrafo si concentra sulle due province poste a confronto e sulle evidenze emergenti dalle interlocuzioni con testimoni qualificati locali.

5.1. IL DISEGNO DELLO STUDIO QUALITATIVO: SCELTA DELLE PROVINCE E SELEZIONE DEL CAMPIONE DI INTERVISTATI/E

L'analisi quantitativa realizzata e discussa ai Capitoli 3 e 4 ha evidenziato associazioni interessanti e statisticamente significative tra l'offerta di servizi per la prima infanzia e livelli di capitale sociale. In particolare, l'analisi ha confermato entrambe le ipotesi di partenza, rilevando che a livello provinciale il capitale sociale *bonding* è correlato negativamente con l'offerta di servizi pubblici per la prima infanzia, mentre il capitale sociale *bridging* è correlato positivamente con la medesima offerta. Tali risultati permangono e si mantengono statisticamente significativi anche considerando come variabili di controllo alcuni fattori socioeconomici rilevanti, quali il tasso di occupazione femminile e il reddito disponibile pro capite.

A partire dalle evidenze ottenute attraverso l'analisi quantitativa, si è ritenuto opportuno integrare la ricerca con un approfondimento qualitativo, che esplorasse il tema in oggetto e, in particolare, le ipotesi dello studio, coinvolgendo 17 esperte/i e testimoni qualificati nazionali e locali attraverso 15 interviste in profondità. Questa tecnica consente di interpellare soggetti qualificati in merito ai temi di interesse, muovendo da una traccia di domande che guidano l'intervista semi-strutturata lasciando gli intervistati liberi di mettere in forma il proprio discorso (Cardano, 2011). Per queste ragioni, stante l'esigenza di approfondire e di interpretare attraverso più sguardi esperti i risultati dell'analisi quantitativa, l'intervista discorsiva è stata individuata come tecnica più idonea ai fini dello studio.

Parallelamente all'impostazione dell'analisi quantitativa, l'approfondimento qualitativo ha risposto all'esigenza di combinare prospettive più ampie, ovvero teoriche e/o rivolte al contesto italiano nel suo complesso, e prospettive locali, ovvero specifiche del contesto provinciale. La necessità di individuare un numero contenuto di province sulle quali rivolgere l'attenzione, data l'evidente impossibilità di coprire tutte e 107 le province italiane, ha richiesto una selezione strategica, mossa da una riflessione *ad hoc* circa l'accostamento di province con più elevato potenziale comparativo. In altri termini, la scelta è stata guidata dall'esigenza di poter discutere con i soggetti coinvolti i risultati dell'analisi quantitativa, e di raccogliere da questo confronto informazioni utili a gettare luce anche sugli altri contesti non inclusi nello studio, estendendo la predicabilità delle conclusioni elaborate (*ibidem*). Di conseguenza, il disegno dello studio

qualitativo ha previsto la selezione di due contesti qualificabili come "casi estremi" del fenomeno oggetto di studio, ovvero l'associazione tra livelli di capitale sociale e offerta di servizi per la prima infanzia: da un lato, la provincia di Siena, che mostra un indice elevato di capitale sociale *bridging* associato a una ricca offerta di servizi per la prima infanzia; dall'altro lato, la provincia di Caserta, che mostra un indice elevato di capitale sociale *bonding* associato a una ridotta offerta dei suddetti servizi (Tabella 5).

Tabella 5. Posti pubblici in servizi per la prima infanzia e capitale sociale bonding e bridging per le province di Siena e Caserta e valori medi e range delle province italiane

	Siena	Caserta	Media province	Range province
Posti pubblici/100 residenti 0-2	26,8	1,2	14,9	1,2 ; 37,3
Capitale sociale *bonding*	-0,7	2,0	0,0	-3,0 ; 2,6
Capitale sociale *bridging*	2,1	-1,8	0,0	-2,2 ; 2,3

Note: i valori medi non sono ponderati per la popolazione residente.

Fonte: elaborazione degli autori/autrici.

In questo senso, le due province sono intese come rappresentative della "tipicità" dell'associazione verificata attraverso l'analisi quantitativa, e quindi pertinenti per l'approfondimento qualitativo circa il "come" (e il "perché) tale associazione si manifesti, consentendone una interpretazione.

A livello nazionale, le persone esperte da coinvolgere nelle interviste sono state individuate a partire dagli enti di maggiore rilievo per quanto concerne la prima infanzia. Nello specifico, sono stati selezionati e coinvolti i seguenti soggetti:

- **Alleanza per l'Infanzia** - Stefania Sabatinelli (Professoressa Associata presso il Politecnico di Milano e studiosa aderente ad Alleanza per l'Infanzia) - I1;
- **Centro per la Salute del Bambino** - Giorgio Tamburlini (Presidente) - I2;
- **Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia** - Antonia Labonia (Presidente) - I3;
- **Impresa sociale Con i Bambini** - Maria Teresa Serranò (Coordinatrice del bando "**Comincio da zero**", dedicato alla fascia 0-6 anni) - I4;
- **Istituto degli Innocenti** - Aldo Fortunati (Responsabile Area Documentazione, Ricerca e Formazione) - I5;
- **Save the Children Italia** - Raffaela Milano (Direttrice del Polo Ricerche) - I6.

A livello locale, la scelta delle/gli intervistate/i ha puntato a comporre, in entrambe le province selezionate, un campione eterogeneo di soggetti qualificati a illustrare le specificità del territorio e a dare conto di eventuali buone pratiche avviate per potenziare l'offerta di servizi per la prima infanzia locale. Per la provincia di Siena sono state condotte complessivamente 4 interviste a sei testimoni privilegiati riconducibili ai seguenti enti: Coordinamento Pedagogico del Comune di Siena, Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Consorzio di Cooperative Sociali Arché, cui si è aggiunta l'intervista ad un'ulteriore testimone qualificata, l'attuale Consigliera comunale con consolidata esperienza all'interno del Terzo Settore e del mondo cooperativo senese. Per la provincia di Caserta sono state realizzate 4 interviste a cinque testimoni qualificate afferenti ai seguenti enti: Associazione per il volontariato casertano ETS (ASSO.VO.CE. ETS), Cooperativa EVA, Comitato per il Centro Sociale OdV di Caserta[10]. In ambo le province, il campionamento è stato guidato in parte dalla ricerca dei soggetti più qualificati in ragione del ruolo istituzionale e del coinvolgimento diretto nell'ambito di interesse, e in parte dalla progressiva estensione dei soggetti interpellati su indicazione delle/gli intervistate/i stesse/i (campionamento a valanga).

L'approfondimento qualitativo è stato condotto nel periodo gennaio-febbraio 2025, online, previo contatto tramite

10. L'interlocuzione con l'ente pubblico, nello specifico con il Comune di Caserta, pensata per costruire il campione in maniera speculare rispetto a quello senese, non è stata possibile anche in virtù delle vicende che hanno investito l'amministrazione comunale nel corso degli ultimi mesi, nello specifico l'invio di una Commissione d'accesso da parte del Viminale per verificare i presupposti per lo scioglimento del Comune per infiltrazioni mafiose.

e-mail con i soggetti invitati a partecipare allo studio. La conduzione delle interviste è avvenuta in tandem, nella collaborazione tra una delle autrici incaricata di realizzare l'approfondimento qualitativo e l'autore che ha condotto l'analisi quantitativa, con l'obiettivo specifico di integrare le due prospettive e di sollecitare più puntualmente le/gli intervistate/i circa le associazioni statistiche suggerite dai dati. Tutte le interviste, di durata media pari a un'ora, sono state registrate, previo consenso delle/i partecipanti, e successivamente trascritte *verbatim* e sottoposte ad analisi. Le interviste sono identificate nel testo con le sigle I1-I6 (interviste a esperte/i ed enti nazionali), I7-I10 (Siena) e I11-I14 (Caserta) per indicare la fonte delle citazioni più eloquenti riportate tra virgolette.

5.2. IL PANORAMA NAZIONALE: RUOLO, RILEVANZA E DISPONIBILITÀ DEI SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA

Per introdurre il contesto in cui sono radicati i servizi educativi per la prima infanzia ad oggi presenti è necessario partire dai cambiamenti più rilevanti che hanno attraversato il settore. Negli anni più recenti infatti, in particolare attraverso la Legge n. 107 del 13 luglio 2015 e il Decreto Legislativo n. 65/2017, i servizi educativi per l'infanzia in Italia sono andati incontro a un rinnovamento, che ha previsto l'istituzione del **Sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni**. Tale Sistema integrato ha come obiettivi primari quelli di "promuovere la continuità del percorso educativo e scolastico dei bambini e delle bambine", di "ridurre gli svantaggi culturali, sociali e relazionali promuovendo la piena inclusione di tutti i bambini", ma anche di sostenere le famiglie nella loro funzione educativa e favorire la conciliazione.

Il Sistema integrato 0-6 prevede, per la fascia 0-3, i seguenti servizi educativi: nidi e micronidi (rivolti alla fascia 3-36 mesi, la cui iscrizione prevede una retta stabilita da ciascun Comune o altro ente gestore), sezioni primavera (24-36 mesi) e servizi integrativi (spazi gioco 12-36 mesi, centri per bambini e famiglie, servizi domiciliari). Per la fascia 3-6 anni sono invece previste le scuole dell'infanzia, la cui frequenza (per le scuole statali) è gratuita.

Tra le novità più rilevanti introdotte dalla riforma è utile segnalare:

- l'introduzione dei cosiddetti Poli per l'infanzia, ovvero strutture che accolgono sia il segmento 0-3 sia il segmento 3-6. L'obiettivo della condivisione di spazi e risorse per i due segmenti risponde da un lato alla volontà di ottimizzare gli investimenti dedicati a ristrutturazione, adeguamento e altri interventi di edilizia scolastica, sfruttando al meglio le potenzialità strutturali delle scuole per l'infanzia di accogliere micronidi e sezioni primavera, e, dall'altro, all'esigenza di garantire continuità al percorso educativo e didattico dei bambini e delle bambine all'interno di un unico plesso;

- la previsione di un coordinamento pedagogico territoriale (organismo che punta a garantire continuità verticale e orizzontale, qualità educativa e coerenza internamente al sistema educativo locale, tramite lo sviluppo di indirizzi comuni e di sinergie tra Comuni che compongono il medesimo territorio);

- la definizione dei titoli di accesso alla professione di educatore/trice dell'infanzia (per il nido: Laurea triennale in Scienze dell'educazione e della formazione a "indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia" oppure Laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria; per la scuola dell'infanzia: Laurea magistrale in Scienze della formazione primaria, come già disciplinato dalla Legge 169/2008).

Come evidenziato da Save the Children all'interno del suo **XV Atlante dell'Infanzia (a rischio) "Un due tre... stella. I primi anni di vita"** (2024), i profili e le qualifiche diverse che caratterizzano i due segmenti 0-3 e 3-6 tradiscono una persistente "visione duale dei servizi educativi" che, nonostante l'istituzione di un sistema integrato, continua a rappresentare i servizi per la prima infanzia come adibiti alla relazione e alla cura, e la scuola dell'infanzia come prettamente educativa poiché propedeutica all'ingresso alla scuola primaria. Unificare le due aree rappresenta, come riferito dal medesimo documento, una "sfida pedagogica e culturale", sottolineata inoltre dall'Alleanza per l'infanzia che, in un **documento del maggio 2024**, ha avanzato l'auspicio di un titolo di studio unico per i servizi 0-6, nonché l'introduzione di maggiore ordine e omogeneità tra i numerosi (16) tipi di contratto esistenti nel settore, che lo frammentano ulteriormente e rendono ancora poco attrattivo (perché scarsamente riconosciuto, socialmente ed economicamente) un profilo professionale tanto delicato quanto strategico per lo sviluppo dei minori. La formazione congiunta del personale, inoltre, è funzionale all'effettivo sviluppo dei Poli per l'infanzia previsti dalla riforma, così come lo sarebbero il rafforzamento e lo sviluppo del coordinamento pedagogico nella sua funzione di accompagnamento, supervisione e formazione continua del personale educativo in servizio.

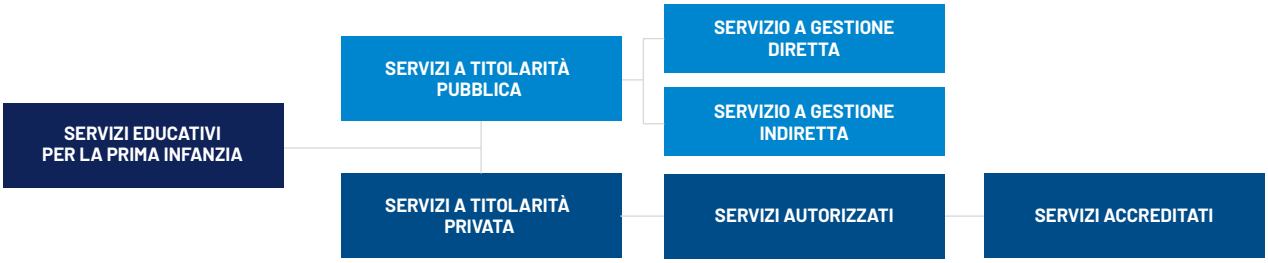
In questo senso, il Sistema integrato è da considerarsi, più che come un processo compiuto, un traguardo a cui tendere lavorando su molteplici assi strategici, tra cui la formazione congiunta e continua del personale, la garanzia di standard

di qualità educativa omogenei, la convergenza tra interventi materiali (spazi idonei e integrati) e immateriali (ovvero prettamente culturali, che incidono sulle rappresentazioni sociali e culturali dei servizi per l'infanzia).

Mentre la "riforma dello zerosei" fornisce una cornice normativa nazionale, è la normativa regionale a regolamentare puntualmente il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia[11]. Ciascuna Regione determina infatti una serie di criteri e di requisiti che debbono caratterizzare, ad esempio, gli spazi, il personale, e il rapporto tra questi e i bambini frequentanti il servizio; tale sistema determina, già a livello interregionale, una serie di eterogeneità desumibili da una lettura comparata delle normative in vigore, cui si sommano differenze sensibili scendendo sino al livello locale (comunale).

L'offerta di tali servizi sul territorio si articola, a sua volta, in servizi a titolarità pubblica (ivi compresi i posti convenzionati all'interno di servizi a titolarità privata autorizzati e accreditati), cui si accede attraverso graduatorie stilate a livello comunale e sulla base di tariffe commisurate alla situazione economica (ISEE) delle famiglie, e servizi a titolarità privata, le cui tariffe sono stabilite dal titolare secondo le logiche del libero mercato. I servizi a titolarità pubblica possono inoltre prevedere la gestione diretta da parte dell'Ente locale (elemento che più di altri garantisce la qualità e il controllo sulla qualità del servizio offerto), oppure la gestione indiretta, che implica l'affidamento (tramite appalto o concessione) a soggetti terzi per l'erogazione del servizio. I servizi a titolarità privata possono invece essere distinti tra servizi autorizzati (che rispettano, cioè, i requisiti minimi individuati dalla normativa regionale di riferimento) e servizi accreditati (riconosciuti dall'ente pubblico come rispondenti a requisiti aggiuntivi rispetto alla sola autorizzazione, e pertanto ammissibili a finanziamenti pubblici). La tassonomia appena ricostruita è sintetizzata dalla Figura 11.

Figura 11. Tassonomia dei servizi per la prima infanzia: titolarità e gestione



Fonte: elaborazione degli autori/autrici.

Muovendo da questa classificazione del sistema dei servizi educativi per la prima infanzia, le interviste realizzate con le/gli esperte/i coinvolti hanno innanzitutto esplorato il tema dell'evoluzione dell'offerta di tali servizi sul territorio nazionale e della loro distribuzione disomogenea. Le interviste hanno confermato come l'evoluzione dei servizi per l'infanzia in Italia abbia seguito un percorso frammentato, caratterizzato da momenti di espansione e successive fasi di stallo. La Legge 6 dicembre 1971, n. 1044 ha normato l'istituzione dei nidi, definendo l'obiettivo di costruire "almeno 3.800 asili-nido" per il quale si sarebbe prevista la compartecipazione dello Stato attraverso un fondo dedicato. Tuttavia, il raggiungimento degli obiettivi fissati in quegli anni rimase a lungo una sfida aperta. Un significativo avanzamento nei tassi di copertura dei servizi 0-3 anni si registrò nel decennio 2000-2010, grazie alla crescita degli investimenti dei Comuni combinata a una offerta privata sempre più presente (I1, I5). Dal 2012 l'espansione dei servizi ha subito un arresto a cui ha fatto seguito un periodo di stallo in cui la crescita dei tassi di copertura è unicamente imputabile alle dinamiche demografiche (I5).

Dalle interviste è emerso chiaramente come la mancanza di una visione coerente di lungo periodo a livello nazionale abbia lasciato i Comuni sostanzialmente soli nella gestione dei servizi per la prima infanzia, con iniziative sporadiche e senza una pianificazione adeguata (I1). I recenti interventi normativi, quali la Legge n. 107 del 13 luglio 2015 e il successivo Decreto Legislativo n. 65/2017, non hanno saputo concretizzare gli obiettivi di garanzia di "pari opportunità di educazione e di istruzione" per le bambine e i bambini dalla nascita fino ai 6 anni (I5). Infatti, come anticipato nei capitoli precedenti, le intervistate e gli intervistati hanno ampiamente evidenziato come la diffusione dei nidi presenta differenze significative non soltanto tra aree diverse del Paese (con una forte penalizzazione delle regioni meridionali), ma anche tra centri urbani o peri-urbani e aree interne, determinando gravi disparità che alimentano i divari già

11. Norme di regolazione del sistema educativo (regionali).

presenti in altri settori (I1, I2, I3, I4, I5, I6). Come emerso da alcune interviste, tali disparità territoriali derivano dal fatto che i servizi per l'infanzia sono tuttora servizi a domanda individuale, il che implica che i Comuni non abbiano l'obbligo di fornirli, né che possano richiedere la copertura dei costi necessari alla loro realizzazione e gestione (I1, I5). Di conseguenza, la capacità di offerta varia notevolmente in base alle condizioni socioeconomiche locali, in assenza di contributi nazionali significativi (I1).

Storicamente, l'investimento nei servizi educativi per bambini/e 0-3 anni è stato limitato, con un'allocazione delle risorse che ha seguito logiche legate alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare: "Gli asili-nido hanno 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" (Legge 1044/1971). Ciò ha portato a un maggiore sviluppo dei servizi nelle aree caratterizzate da un'alta occupazione femminile, tipicamente al Nord, a scapito delle regioni meridionali (I6). Paradossalmente, i servizi tendono a concentrarsi nei contesti socio-economicamente più avvantaggiati, favorendo le famiglie con entrambi i genitori occupati e penalizzando quelle monoreddito, nonostante queste ultime presentino maggiori difficoltà e possano beneficiare maggiormente dalle potenzialità dei servizi per la prima infanzia (I6).

Finanziamenti e misure messe in campo negli ultimi anni o attualmente in opera - tra cui gli investimenti del PNRR - potranno contribuire ad ampliare l'offerta, ma non necessariamente a ridurre gli squilibri esistenti: l'analisi di Save the Children all'interno dell'**Atlante dell'Infanzia (a rischio)** (2024), dedicata al calcolo delle ricadute del PNRR sull'offerta di nidi, prevede che sarà raggiunta una copertura nazionale pari al 41,3% (sul totale dei bambini 0-2 anni residenti), determinata dalla media tra 11 regioni al di sopra della soglia del 45% stabilita a livello europeo (con picchi del 57,1% dell'Umbria e del 66% del Molise), 7 regioni tra il 38% e il 45%, e 2 regioni (Campania e Sicilia) che, nonostante l'investimento, non raggiungeranno nemmeno la soglia del 33% fissato per il 2027 a livello locale. Come osservato nel documento, gli incrementi prodotti dagli investimenti "non sembrano essere sufficienti a ridurre le disuguaglianze attualmente esistenti a livello territoriale", e inoltre "l'incremento [previsto] non sempre è maggiore laddove c'è maggiore carenza di servizi" (Save the Children, 2024, p. 145). Inoltre, come emerso da alcune interviste, sussiste il timore che l'implementazione di tali interventi non rispecchierà quanto preventivato: ciò che realmente sarà realizzato potrebbe essere drammaticamente lontano dagli obiettivi preposti dagli investimenti del PNRR (I5). Una delle criticità emerse durante le interviste in tal senso è la discrasia tra ingenti risorse a disposizione e ridotto periodo di tempo per utilizzarle (I1), condizione che inevitabilmente produrrà ripercussioni negative sui territori con minore capacità amministrativa, cioè proprio quelli che potrebbero maggiormente beneficiare di tali risorse.

Accanto a queste considerazioni relative agli investimenti, è inoltre necessaria una riflessione attorno ai costi di gestione dei posti nei nidi d'infanzia eventualmente creati grazie alle risorse PNRR. Le interviste condotte hanno evidenziato come, a partire dagli anni più recenti, lo Stato abbia avviato nuove forme di supporto per agevolare l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia intervenendo sia sul lato della domanda che dell'offerta (I1). Come anticipato nel Capitolo 1, risorse a sostegno delle spese di gestione sono stanziate dal Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), mentre tra il 2025 e il 2028 queste confluiranno nel nuovo Fondo Speciale per l'Equità del Livello dei Servizi, con l'obiettivo di raggiungere i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) corrispondenti a una copertura pari al 33% su base locale. L'analisi condotta da Save the Children (*ibidem*, pp. 145-147) evidenza come, su 5.150 Comuni destinatari del FSC, solo il 30,8% (1.585) creerà nuovi posti nei servizi educativi per l'infanzia tramite gli investimenti previsti dal PNRR; inoltre, per 319 di questi Comuni le risorse provenienti dal FSC copriranno i costi per utente per meno del 5% dei nuovi posti creati. Questo quadro conduce gli autori del documento citato a considerare il finanziamento dei costi di gestione dei nidi come una rilevante criticità: un punto interrogativo circa il potenziale operativo dei nuovi posti creati e la loro effettiva sostenibilità.

Proprio i costi di gestione sono un elemento critico rispetto all'accessibilità ai servizi per la prima infanzia. Come emerso dalle interviste, se nei servizi pubblici, dove presenti, parte dei costi è assorbita dai bilanci comunali e le rette a carico delle famiglie sono calcolate in base alla capacità di compartecipazione economica, nei contesti in cui le amministrazioni locali dispongono di risorse limitate - o dove semplicemente i nidi non sono stati sviluppati - si presentano due possibili alternative: l'utilizzo dei nidi privati caratterizzati da rette consistenti o l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia. Questo ultimo fenomeno, sebbene garantisca con una logica assistenziale un servizio gratuito alle famiglie, non è però coerente con le necessità educative della fascia d'età, né corrispondente alle diverse possibili tipologie di offerta definite ormai da molti anni (D. L.gs. 65/2017) per i bambini da 0 a 3 anni (I5).

Di recente, lo Stato ha introdotto nuove misure di sostegno per facilitare l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia intervenendo anche sul fronte della domanda. Infatti, sono stati introdotti strumenti di sostegno diretto alle famiglie, come il "bonus asilo nido" per ridurre l'incidenza delle rette sui bilanci familiari. Questo cambiamento segna un'evoluzione nel modello di finanziamento dei servizi, riducendo la dipendenza esclusiva dei Comuni dalla tassazione locale e dalle rette pagate dalle famiglie (I1). Inoltre, per quanto riguarda il lato della domanda, dalle interviste è emerso come particolarmente rilevante il tema della rappresentazione culturale dei servizi per la prima

infanzia. Infatti, mentre la scuola dell'infanzia ha guadagnato da tempo lo status di istituzione educativa ampiamente riconosciuta sul territorio nazionale, il nido rappresenta ancora "un servizio scarsamente diffuso e distribuito in modo disomogeneo nel Paese"[12]. Questa situazione, oltre a essere sintomo della dualità del sistema richiamata all'inizio del paragrafo, sconta gli immaginari che a lungo sono stati (e talvolta sono tuttora) associati ai nidi d'infanzia, intesi spesso come servizi per la conciliazione dei tempi vita-lavoro dei genitori più che come servizi educativi per i bambini e le bambine, nonché per la più ampia comunità di cui fanno parte (I1, I6).

Dalle interviste è emerso come in molte aree, soprattutto nelle regioni meridionali, persista l'idea che i bambini molto piccoli debbano restare in famiglia piuttosto che frequentare servizi educativi formali. Questo retaggio culturale è talvolta indicato come fattore che influisce sulla domanda e sulla diffusione dei servizi (I4). L'esperienza mostra piuttosto, al di là delle considerazioni di cui sopra, che proprio nel Mezzogiorno è più alta la domanda di accesso anticipato alla scuola dell'infanzia (segno che l'orientamento educativo non è, come spesso si crede, familistico), mentre - in generale - la domanda di servizi per la prima infanzia tende a essere più forte nei territori dove il servizio è già diffuso, mentre è più bassa laddove i servizi sono assenti o scarsamente sviluppati, creando un circolo vizioso che ne ostacola l'espansione (I5). Infatti, nei contesti in cui i servizi educativi per l'infanzia sono diffusi, la loro percezione evolve positivamente: l'utilizzo stesso del servizio trasforma il modo in cui vengono rappresentati il bisogno educativo e le competenze dei bambini (I5). In questa ottica, l'offerta di servizi integrativi, come gli spazi genitori-bambini o le attività educative e laboratoriali nei fine settimana, si è rivelata uno strumento efficace per superare le barriere culturali e incentivare un graduale avvicinamento al nido (I2, I4). Come anche le interviste relative alle iniziative nel casertano confermeranno, questi spazi favoriscono inoltre la condivisione di esperienze e la costruzione di reti tra genitori, con ricadute particolarmente positive nelle periferie e per le famiglie di origine straniera, promuovendo l'inclusione sociale (I2, I3). Un altro elemento cruciale nel sensibilizzare le famiglie sui benefici educativi del nido è il coinvolgimento di figure professionali di riferimento, come pediatri/e e ginecologi/ghe. Grazie alla collaborazione tra attori sul territorio è infatti possibile contribuire a una domanda più informata e consapevole (I6).

Effettivamente, laddove i servizi educativi riescono a instaurare un rapporto stretto con il territorio e le famiglie, essi diventano punti di riferimento non solo per le famiglie delle bambine e dei bambini iscritti, ma per l'intera comunità. Dalle interviste è emersa la capacità dei servizi per la prima infanzia di operare quali "hub di comunità", contribuendo a rafforzare il tessuto sociale locale e ad aumentare la consapevolezza sull'importanza dell'educazione nella prima infanzia (I3). Nei contesti più svantaggiati, la presenza di servizi di qualità può generare un circolo virtuoso, per cui chi li utilizza diventa a sua volta promotore del loro valore, amplificandone l'accettazione e il riconoscimento sociale (I3). Perché questa funzione di "hub di comunità" sia efficace, tuttavia, è necessario un sostegno strutturale da parte delle amministrazioni pubbliche, affinché i servizi per la prima infanzia possano evolversi in veri e propri punti di riferimento per le famiglie, contribuendo allo sviluppo di un welfare locale più inclusivo e partecipativo (I2, I6). In questa dinamica, le interviste hanno evidenziato come il capitale sociale possa giocare un ruolo chiave sia nella domanda sia nell'offerta dei servizi per la prima infanzia, influenzando l'accessibilità e la diffusione dei servizi in modo differenziato nei territori. Nei contesti caratterizzati da un forte capitale sociale *bridging*, come le regioni dell'Italia centrale e settentrionale con una tradizione di welfare locale sviluppato, la diffusione dei servizi è stata favorita da una stretta interazione tra politiche locali e reti di solidarietà territoriale, spesso sostenute da una cultura politica che ha promosso investimenti nel settore educativo (I1). Al contrario, nei contesti con un capitale sociale prevalentemente *bonding*, come in alcune aree del Sud Italia, la gestione dei bisogni legati alla cura dell'infanzia si basa maggiormente sulle reti familiari, con un importante impegno a carico delle donne all'interno del nucleo domestico o allargato, elemento che può ridurre la domanda di servizi educativi formali (I1).

Nel paragrafo che segue, i temi trasversali appena affrontati vengono ripresi in relazione ai due contesti provinciali considerati, quello di Siena e quello di Caserta, al fine di interpretare più da vicino in che modo dotazioni diverse di capitale sociale *bonding* e di capitale sociale *bridging* si associno a differenti livelli di offerta (quantitativa e qualitativa), ma anche a differenti rappresentazioni, dei servizi per la prima infanzia.

12. Si veda la sesta edizione (2023, p. 3) del **Manuale dei servizi educativi per l'Infanzia**, promosso dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e realizzato dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

5.3. DUE CONTESTI A CONFRONTO: LE PROVINCE DI SIENA E CASERTA

La provincia di Siena copre una superficie di circa 3.820 km² e conta una popolazione complessiva di quasi 260 mila abitanti, distribuiti su 35 Comuni. La provincia, pur ricoprendo un'importanza storica e culturale significativa all'interno della Toscana, è principalmente rurale, contemplando ampie zone di campagna, colline e borghi storici, e un paesaggio prevalentemente agricolo cui sono legate numerose eccellenze enogastronomiche locali. Le principali città, a partire dalla stessa Siena, sono relativamente più piccole rispetto ai centri urbani del casertano. Da un punto di vista socio-economico, il reddito pro capite in questa provincia è più alto rispetto alla media regionale e nazionale, mentre il tasso di disoccupazione è inferiore (3,6% contro il 7,8% nazionale)[13]. Il tasso di natalità per il 2023 (5,8/1.000, in diminuzione del 3,3% rispetto all'anno precedente) è inferiore a quello nazionale (6,4/1.000). Per quanto riguarda la qualità della vita, l'**indagine del Sole 24 Ore per il 2024** colloca la provincia di Siena al 15° posto su 107 province italiane; ai fini del presente Rapporto, è utile sottolineare che l'indice relativo alla **qualità della vita dei bambini** -calcolato considerando 12 indicatori relativi a servizi, opportunità e condizioni di vita, tra cui il numero di pediatri disponibili, lo spazio abitativo, le competenze dei bambini e la spesa sociale per i minori -colloca la provincia di Siena addirittura al 9° posto in Italia, mentre l'indicatore "Bambini che hanno usufruito dei servizi comunali per l'infanzia" (pari a 24,5%) la posiziona al 17° posto.

La provincia di Caserta si estende su un'area pari a circa 2.651 km² e conta una popolazione di oltre 906 mila abitanti, distribuiti su ben 104 Comuni. Come è possibile osservare dal confronto con la provincia senese, quella di Caserta ha una superficie inferiore ma una popolazione molto più numerosa, che si traduce in una densità abitativa ben più elevata. La provincia di Caserta è caratterizzata, inoltre, da una forte urbanizzazione: nonostante la presenza di alcune zone rurali, il territorio è molto urbanizzato ricomprendendo un numero elevato di amministrazioni locali. Il tasso di disoccupazione in questa provincia è storicamente più alto rispetto alla media nazionale (13,6% contro il 7,8%), in particolare per quanto riguarda la popolazione femminile (tasso di disoccupazione pari al 16%, contro una media nazionale pari all'8,9%)[14], mostrando importanti disuguaglianze tra i comuni più industrializzati, come la stessa Caserta, e quelli rurali, dove le opportunità di lavoro sono meno diversificate. Il tasso di natalità per il 2024 (pari a 8,2/1000, in diminuzione del 2,4% rispetto al 2022) è molto superiore alla media nazionale (6,4/1000) e colloca la provincia di Caserta al secondo posto dopo Bolzano (8,8/1000). Nel quadro dell'**indagine sulla Qualità della vita del Sole 24 Ore per il 2024**, la provincia si posiziona al 101° posto su 107 province italiane; l'indice relativo alla **qualità della vita dei bambini** colloca la provincia di Caserta al 97° posto in Italia, mentre l'indicatore "Bambini che hanno usufruito dei servizi comunali per l'infanzia" (pari allo 0,7%) la posiziona al 107°, ovvero all'ultimo, posto.

Tabella 6. Elementi di confronto tra provincia di Siena e provincia di Caserta

	Siena	Caserta	Italia
Comuni	35	104	-
Popolazione (31/12/2023)*	259.992	906.522	58.971.230
Tasso di disoccupazione (complessivo) - 2023*	3,6%	13,6%	7,8%
Tasso di disoccupazione (femminile) - 2023*	4,5%	16%	8,9%
Tasso di natalità (2023)*	5,8/1000	8,2/1000	6,4/1000
Posizione per qualità della vita (complessivo) - 2024**	15° posto	97° posto	-
Posizione per qualità della vita (bambini/e) - 2024**	9° posto	101° posto	-
Bambini che hanno usufruito dei servizi comunali per l'infanzia (2024)**	24,5% (17° posto)	0,7% (107° posto)	-

Fonte: elaborazione degli autori/autrici su dati ISTAT (*) e Sole 24 Ore (**).

La fotografia comparativa appena proposta (Tabella 6), integrata dall'analisi dei dati sintetizzati al paragrafo 5.1, consente di qualificare i due contesti come profondamente dissimili rispetto alle dimensioni di interesse, per ciò che concerne il tipo di capitale sociale prevalente (*bridging* nella provincia senese, *bonding* in quella casertana) e la relazione di quest'ultimo con l'offerta di servizi pubblici per la prima infanzia (elevata nel primo caso, ridotta nel secondo).

13. Dati ISTAT relativi all'anno 2023 per la popolazione compresa tra 15 e i 64 anni.
14. Dati ISTAT relativi all'anno 2023 per la popolazione compresa tra 15 e i 64 anni.

5.3.1. IL CASO DI SIENA

Da un punto di vista storico, le interviste condotte hanno confermato la tradizione che caratterizza il capoluogo di Siena, qualificandola come una tra le prime città italiane a dare avvio alle esperienze di nido, oltre mezzo secolo fa. Anche per quanto riguarda la fascia di età successiva allo 0-3, l'area senese presenta una storia educativa all'avanguardia: nel 2024 il cosiddetto "**Asilo Monumento**" (oggi scuola dell'infanzia) ha compiuto cento anni, rappresentando dal 1924 un simbolo per la città di offerta educativa innovativa che ha mantenuto nel tempo l'identità di servizio pubblico di eccellenza con un'importante funzione pedagogica, culturale e sociale, volano di partecipazione e di inclusività di fronte alle sfide contemporanee. Appare significativo il fatto che le scuole d'infanzia siano rimaste, nonostante il periodo storico di crisi, sotto la gestione comunale (anziché statale), rappresentando il "fiore all'occhiello" (I7) per il coordinamento pedagogico e consentendo all'ente locale di conservare una libertà maggiore e un controllo diretto sulla qualità dell'offerta del servizio erogato. Questa impostazione garantisce inoltre la continuità dei principi e dell'approccio pedagogico tra nidi e scuole dell'infanzia, determinando di fatto un modello 0-6 altamente integrato. All'interno di questo sistema, le scuole d'infanzia rappresentano i contesti in cui si introducono maggiormente proposte pedagogiche innovative, investendo per esempio sull'*outdoor education* (anche grazie ai capitoli di spesa che le amministrazioni dedicano alla riqualificazione degli spazi esterni dei servizi) e sull'inclusione (ad esempio, introducendo la LIS, Lingua dei Segni Italiana, come attività curricolare, con il supporto scientifico dell'Università di Siena), mentre le giornate educative all'interno dei nidi sono costruite all'insegna del gioco e di "tempi morbidi" compatibili con una "pedagogia della lentezza" (I10) protetta da derive performative che tendono a una precoce scolarizzazione.

A fronte di questi importanti elementi della tradizione pedagogica senese, il tema dei servizi alla prima infanzia conserva una particolare attenzione tanto nella città di Siena quanto sul più ampio territorio della provincia. Le partecipanti allo studio hanno evidenziato con forza il ruolo che ricopre, in queste aree, l'attore pubblico: su Siena, la maggior parte dei nidi d'infanzia (5) sono a gestione diretta, con il personale educativo dipendente del Comune e il personale ausiliario in appalto; altri 2 nidi sono invece a gestione indiretta, per un totale di 7 nidi d'infanzia comunali. La forte presenza dell'attore pubblico contribuisce, secondo le intervistate, a innalzare la qualità dei servizi offerti anche dagli altri attori, inclusi i privati, che tra Terzo Settore e privati "puri" gestiscono su Siena altri 9 nidi d'infanzia. In tal senso, lo standard risulta determinato dall'ente pubblico, che rappresenta una guida e un *benchmark* di riferimento "al rialzo" per tutto il territorio. Fondamentale è, da questo punto di vista, il ruolo ricoperto dal Coordinamento pedagogico, che abbraccia i nidi pubblici e privati, su cui esercita una funzione di vigilanza combinata a un forte approccio collaborativo: gli scambi frequenti con i diversi coordinatori dei servizi e l'atteggiamento costruttivo nell'ottica di un miglioramento della qualità fa sì che l'ente pubblico sia percepito non tanto nella veste di controllo, quanto in quella di affiancamento e di alleanza per il raggiungimento di obiettivi comuni.

L'impronta collaborativa appena richiamata è efficacemente sintetizzata dall'espressione di "ecosistema educativo", che include le amministrazioni comunali, i servizi pubblici e del privato sociale, i soggetti privati (Siena ospita da oltre vent'anni il nido aziendale della GSK, uno dei più longevi della Toscana che prevede, inoltre, esperienze di volontariato aziendale all'interno del servizio), nonché altri attori-chiave come, ad esempio, l'Università di Siena - che testimonia il legame tra ricerca e pratica e, di conseguenza, l'orientamento alla sperimentazione e alla costante innovazione dei servizi - nonché le stesse famiglie che ne sono destinatarie. Queste ultime sono direttamente coinvolte attraverso l'ascolto, la partecipazione nei processi di coprogettazione delle proposte educative e l'offerta di iniziative dedicate. Mentre gli incontri organizzati dal Coordinamento pedagogico sono aperti a tutta la cittadinanza, ponendosi in chiave educativa verso l'intera comunità territoriale, ciascun servizio offre alle famiglie che lo frequentano iniziative dedicate, tra cui laboratori pensati per accompagnarle nella relazione con la/il propria/o figlio/a e nel loro ruolo educativo. Storico appuntamento aperto alle famiglie della fascia 0-6 è l'iniziativa "Crescere insieme", un progetto che annualmente propone una serie di incontri formativi gratuiti dedicati a temi rilevanti, come ad esempio la tutela e l'effettivo esercizio, nella vita quotidiana, dei diritti sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (**Convention on the Rights of the Child, CRC**). Il confine tra servizi per la prima infanzia e comunità emerge, grazie ai contributi raccolti dallo studio, come un confine altamente permeabile: da un lato, le attività educative si realizzano anche sul territorio (spazi aperti, musei, luoghi pubblici) e possono estendersi alle famiglie e alla comunità tutta; dall'altro, in particolare per quanto riguarda i nidi d'infanzia, sono gli enti del territorio (es. Siena Jazz, Unione Astrofili) a "entrare" all'interno del servizio, arricchendo l'offerta educativa e nutrendo il legame con la comunità di appartenenza.

La collaborazione tra le istituzioni e i diversi enti in materia di prima infanzia, accompagnata dal Coordinamento pedagogico, testimonia la vivacità del capitale sociale di tipo *bridging* rilevato dall'analisi quantitativa. Al tempo stesso, emerge con forza dallo studio quanto il capitale sociale non sia solamente una risorsa necessaria *ex-ante* per favorire la collaborazione pubblico-privato e lo sviluppo di servizi integrati nella comunità, bensì anche un "prodotto" di tali collaborazioni virtuose, a partire dalle reti che vengono a crearsi ex novo tra i diversi nuclei familiari. In altri termini, servizi per la prima infanzia altamente permeabili, partecipati dalle famiglie e aperti al territorio, generano

e rinforzano a loro volta connessioni, rinnovando il tessuto sociale e i legami che vanno a comporlo. L'associazione statistica individuata tra offerta di servizi per la prima infanzia e livelli di capitale sociale *bridging* è interpretata, alla luce dell'approfondimento qualitativo, come esito di un vero e proprio circolo virtuoso che si produce e riproduce in contesti, come quello senese, con una forte tradizione cooperativa e una marcata tendenza dei diversi attori sociali allo scambio e alla partecipazione.

A corredo della fotografia descritta è necessario aggiungere che, sebbene il contesto senese sia caratterizzato da una storica "attitudine della comunità alla coprogettazione" e da un "senso di parità tra gli attori" che conferisce orizzontalità alla collaborazione anche tra Terzo Settore e attore pubblico (I8), risultano importanti anche le identità delle diverse realtà, incluse quelle più piccole spesso costrette a fare squadra o a fondersi per fare fronte agli oneri amministrativi o poter competere per ottenere gli appalti (sempre più spesso concorrendo anche con soggetti, quali ad esempio grandi cooperative, esterni al contesto territoriale). Più in generale, gruppi sociali consolidati anche da un punto di vista amministrativo, come le contrade, rappresentano vere e proprie istituzioni storiche per la città di Siena e prevedono al proprio interno forti legami solidaristici, andando a comporre un'infrastruttura sociale che produce ricchezza per l'intera comunità e contribuisce al cosiddetto *community building*. Inoltre, emerge dalle interviste come anche al di fuori del capoluogo, ovvero nella più ampia provincia, i legami e le spinte alla collaborazione siano presenti, favoriti dalla necessità di superare l'isolamento territoriale che caratterizza alcuni centri.

5.3.2. IL CASO DI CASERTA

Spostando l'attenzione sul secondo caso di studio, è necessario osservare come primo dato quanto la provincia di Caserta sia al proprio interno altamente disomogenea, attraversata da fragilità socio-economiche importanti, da livelli di inquinamento ambientale che hanno tangibili conseguenze di compromissione della salute anche sulla popolazione infantile (in particolare all'interno della cosiddetta Terra dei fuochi), dalla carenza di infrastrutture, nonché dalla presenza della criminalità organizzata, che non soltanto caria l'apparato istituzionale, ma molto spesso segna in senso deviante le carriere dei giovani che crescono in contesti socialmente e culturalmente deprivati (Esposito, 2004).

In materia di politiche sociali, le interviste evidenziano un progressivo deterioramento: rispetto a momenti storici più floridi, come quello tra la riforma sanitaria e i primi anni Duemila in cui hanno visto la luce la Legge n. 285/1997 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" e la Legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", si è compiuto un passo indietro determinato tanto dalla carenza di risorse quanto da una regressione culturale, che gradualmente ha preso le distanze dai pilastri di matrice basagliana improntati al territorio, alla prevenzione e ai determinanti sociali della salute (I12). Le crisi economiche hanno penalizzato, nel corso degli ultimi due decenni, proprio il settore del welfare in tutto il paese, amplificando il divario tra Nord e Sud. Solo all'interno di questa cornice di contesto più ampia è possibile osservare nello specifico le ricadute sulle politiche e sui servizi per l'età evolutiva, descritti dalle intervistate come particolarmente penalizzati soprattutto in territori, come quelli campani, che "già partono molto svantaggiati e anche male amministrati" (I12).

Per quanto riguarda i servizi per la prima infanzia, superata la "stagione meravigliosa della 285 [Legge n. 285/1997]", si è assistito a un impoverimento progressivo, sino alla situazione odierna che vede le educative territoriali non presenti in nessun ambito territoriale, le ludoteche e gli spazi (anche aperti) per bambini/e e famiglie sostanzialmente assenti, mentre "i nidi sono una perla rarissima", spesso avviati e portati avanti con fatica dal Terzo Settore, ricercando risorse esterne (Fondazione Con il Sud, Impresa sociale Con i Bambini, fondi del Piano di Azione Coesione - PAC) anche per poter garantire gratuità alle famiglie pur in assenza di finanziamenti pubblici (I12). Su questo territorio la debolezza dell'attore pubblico, una "macchina amministrativa profondamente collusa" che sconta anche, per ovvie ragioni, le conseguenze prodotte dalle infiltrazioni della criminalità organizzata, si accompagna infatti a un Terzo Settore "fertile e generativo" che ha saputo "resistere, creare politiche innovative, intercettare risorse economiche in maniera diversificata" (I12). Nonostante l'impegno e i risultati duramente conseguiti dagli attori della società civile, più intervistate hanno sottolineato con forza l'impossibilità di garantire un sistema dei servizi basato quasi esclusivamente su "interventi spot" tanto virtuosi quanto estemporanei, laddove sarebbero necessarie politiche sistemiche, promosse in rete da istituzioni statali e comunali e società civile, e sostenute con risorse pubbliche (I12, I13, I14).

A corroborare il ritratto di un contesto in cui l'attore pubblico è poco presente, emerge dallo studio come, sull'intera provincia, Caserta e Marcianise siano gli unici Comuni a prevedere, ad oggi, nidi d'infanzia a gestione diretta, elemento che connota profondamente l'offerta in senso privato e concorrenziale (I11). Le istituzioni, tendenti a operare attraverso bandi, adottano un approccio definito "burocratico", lontano dai territori con cui non vengono intessute e curate relazioni; le esperienze di coprogettazione a guida pubblica nel campo dei servizi per la prima infanzia risultano assenti (I11). L'intervento a sostegno della domanda, attraverso voucher per accedere ai nidi (Regione Campania) e ai servizi estivi

in alcuni comuni (ambito territoriale C2)[15], è descritto come saltuario e instabile (I11). In questo contesto, le famiglie sono portate a gestire in autonomia la cura e l'educazione dei figli, rafforzando quelle rappresentazioni culturali che attribuiscono tali responsabilità alle donne e che, come più di un'intervistata ha evidenziato, generano sensi di colpa nelle madri laddove si ricorra al nido o ad altri servizi esterni alla famiglia (I13). Nel quadro del Rapporto, inoltre, è possibile sostenere che tale contesto alimenti legami sociali di tipo *bonding*, "spiegando" i livelli elevati che questo tipo di capitale sociale registra su questo territorio.

Ai fini del presente studio, è importante sottolineare quanto la presenza dell'ente pubblico o, viceversa, un suo intervento lacunoso, costituisca un elemento di distinzione determinante tra il contesto senese e quello casertano. Nel primo caso, non solo le amministrazioni comunali hanno esperienza pluriennale nella collaborazione in rete con gli attori del territorio e garantiscono standard di qualità elevati anche per i servizi che esulano dalla gestione diretta, ma il contesto beneficia dell'iniziativa regionale "**Nidi gratis**", promossa da Regione Toscana per garantire alle famiglie la gratuità dei servizi educativi per la prima infanzia (nidi, spazi gioco, servizi educativi domiciliari). Nel secondo caso, le istituzioni sono percepite come tendenzialmente deboli, distanti e disattente rispetto alle esigenze del territorio, e pertanto inefficienti nel valorizzare l'impegno della società civile e nel sostenerne lo sviluppo e il coinvolgimento.

Nonostante le criticità rilevabili sulla provincia di Caserta, tanto attraverso l'analisi quantitativa dei dati relativi all'offerta di servizi per la prima infanzia quanto attraverso l'approfondimento qualitativo, è stato possibile individuare su questo territorio l'esempio virtuoso qui presentato come studio di caso, nel comune di Casal di Principe (CE), dove intervengono sia Save the Children in collaborazione con la Cooperativa EVA all'interno del **Punto Luce** (centro ad alta densità educativa, aperto a minori tra i 6 e i 17 anni e ai loro genitori), sia il **nido d'infanzia "Il Sogno"** avviato grazie al progetto **Zorba - Zone operative riscatto bambini**, sostenuto dall'Impresa sociale Con i Bambini. I due servizi (Punto Luce e nido d'infanzia) hanno un'unica coordinatrice, afferente alla Cooperativa EVA, e sorgono all'interno di un bene confiscato alla criminalità organizzata. Essi, "strategicamente centrati sulla parola chiave più dimenticata degli ultimi anni, cioè prevenzione" (I12), affrontano le diseguaglianze su più livelli: le disuguaglianze di genere, anche in virtù del lavoro che la Cooperativa EVA porta avanti da anni a favore delle donne vittime di violenza e sostegno della loro autonomia, le disuguaglianze sociali e culturali che penalizzano bambini e bambine provenienti da contesti deprivati, nonché minori con background migratorio e altre frange di popolazione a rischio esclusione. Coerentemente con l'approccio dell'Impresa sociale Con i Bambini per il contrasto della povertà educativa, le intervistate descrivono una delle cruciali funzioni dei nidi, ovvero quello di minimizzare le disparità offrendo sin dai primissimi anni di vita eque opportunità di partenza. Questo obiettivo è più che mai centrale nel territorio in esame, dove non sono presenti nidi pubblici, ma solo servizi privati che operano una concorrenza feroce, verosimilmente ai limiti della legalità (proponendo, ad esempio, rette incredibilmente basse). Il valore del nido e del Punto Luce sul territorio, inoltre, risiede nel fatto che l'area di Casal di Principe, cuore del clan dei Casalesi, è particolarmente attenzionata per le infiltrazioni camorristiche; portare avanti poli educativi di qualità significa anche rafforzare presidi di legalità e offrire ai minori modelli alternativi a quelli dell'affiliazione ai gruppi della criminalità organizzata (I12, I13).

La genesi del nido d'infanzia e del Punto Luce di Casal di Principe è particolarmente interessante per gli scopi del presente Rapporto. Il territorio comunale, storicamente fragile e portatore di numerosi bisogni sociali scoperti e non letti come tali (a titolo esemplificativo, si sottolinea l'assenza del Servizio sociale comunale sino a qualche anno addietro), è stato a lungo un contesto di isolamento, chiusura (suggerita anche dalla conformazione urbanistica) e segregazione in particolar modo delle donne, destinate esclusivamente al ruolo di madri. Qui, l'impegno per disseminare una cultura dell'infanzia ha significato fare emergere il bisogno di servizi per l'infanzia, riconoscendo il valore di determinate professionalità e competenze nel percorso di crescita dei minori.

Tale attivazione è stata possibile grazie al lavoro con gli attori locali avviato sul territorio dalla Cooperativa EVA, già presente con i propri centri antiviolenza. La Cooperativa EVA, nel dialogo costante con altri ETS, ha saputo costruire una relazione e una reputazione anche di fronte all'ente pubblico, qualificando il proprio lavoro - di fronte alle criticità - come frutto di un Terzo Settore competente e specializzato, ovvero come una risorsa per il territorio e per le sue istituzioni. In un contesto complesso, all'interno di un Ambito territoriale comprensivo di numerosi comuni e commissariato[16], Casal di Principe si distingue per una sinergia maturata nel tempo tra istituzione pubblica ed enti del territorio (la precedente amministrazione era guidata da un Sindaco medico e attivista del Terzo Settore, che ha facilitato il "costruire assieme"), una presenza elevata di volontariato e di attivismo, nonché un desiderio di riscatto culturale rispetto all'identità e alla storia che lo hanno a lungo connotato negativamente. Il ritratto delineato dalle interviste descrive il Comune come un "vulcano in eruzione" (I13) impegnato a sviluppare nuove narrazioni, che ha visto nel periodo pandemico l'accelerazione del cambiamento grazie alla costituzione di tavoli di lavoro multiattore che hanno favorito il dialogo e l'avvio di processi collaborativi virtuosi. A testimonianza dell'avanzare di questo lavoro di rete, l'iniziativa **Antenne** - promossa da un ampio

15. All'ambito territoriale C2 afferiscono i comuni di Arienzo, Cervino, Maddaloni, San Felice a Cancello, Santa Maria a Vico, Valle di Maddaloni.
16. **Servizi sociali, commissariato l'ambito territoriale**, 27 settembre 2024.

partenariato guidato dalla medesima cooperativa, e finanziata dalla Fondazione Con il Sud - mira alla "costruzione e sistematizzazione di un modello di collaborazione tra gli attori del territorio al fine di rafforzare il lavoro di mappatura dei bisogni educativi dei/lle minorenni e di coprogettazione di risposte efficaci nel contrastare le molteplici condizioni di disuguaglianza ed esclusione presenti".

La comunità educante costituita, promotrice nel novembre 2024 di un Patto educativo che sarà formalizzato nei primi mesi del 2025, ha mobilitato un'importante quota di capitale sociale sul territorio, ha innescato processi di co-responsabilità e rinnovato la motivazione presso i diversi attori coinvolti, laddove i commissariamenti che si avvicendano su diversi fronti (Ambito territoriale, ASL, amministrazioni comunali) tendono a demotivare gli operatori e a delegittimare le azioni anche agli occhi della cittadinanza. Anche sul versante della domanda di servizi per l'infanzia le intervistate hanno potuto apprezzare una trasformazione virtuosa: le resistenze iniziali, alimentate proprio da quei sensi di colpa dovuti all'equivalenza tra ricorso al nido e negligenza delle madri ("il bambino a quell'età ha bisogno di te, che madre sei?", I13), hanno gradualmente consentito di avviare iniziative di supporto alla genitorialità (interne al progetto Zorba) e di favorire la nascita di reti tra mamme (molte delle quali giovanissime), promuovendo alleanze e supporto reciproco. L'impronta apertamente femminista della Cooperativa EVA, iniziale fonte di ulteriori reticenze, ha favorito inoltre la connotazione dei servizi per la prima infanzia come dispositivo di *empowerment* a beneficio dell'autodeterminazione delle donne (alcune madri, intercettate dal progetto, hanno potuto proseguire gli studi, altre si sono inserite nel mercato del lavoro). Il cambiamento culturale in atto è visibile anche nell'abbassamento dell'età media dei bambini e delle bambine al momento dell'accesso al nido, inizialmente prossima all'anno e mezzo e diminuita sino agli 8 mesi attuali; questo risultato è direttamente connesso al "passaparola", ovvero alla circolazione dell'informazione all'interno delle neo-costituite reti di mamme circa i vantaggi educativi e i progressi direttamente osservati nei figli frequentanti il nido. Infine, considerando le fragilità socio-economiche che caratterizzano la gran parte delle famiglie raggiunte dal progetto, è importante sottolineare che il nido e la rete che vi ruota attorno assumono un'importante funzione di orientamento verso altri tipi di servizio (particolarmente prezioso per i nuclei di origine straniera, che incontrano rilevanti difficoltà di accesso, e per i bambini con disabilità, disturbi dello spettro autistico e altre condizioni in cui la presa in carico precoce è essenziale).

Il caso del nido (e del Punto Luce) di Casal di Principe rappresenta una buona pratica, che ben evidenzia il legame con il capitale sociale nella sua duplice veste già osservata per la provincia senese: come precondizione che facilita lo sviluppo di nuovi servizi per l'infanzia, e come esito delle alleanze che vengono a prodursi grazie e attraverso i servizi stessi. Nel Comune considerato, inoltre, è utile evidenziare come, secondo le intervistate, il Punto Luce abbia esplicitamente inciso su una delle componenti del capitale sociale *bridging* considerate dal Rapporto, quella relativa al volontariato, laddove alcuni utenti del servizio si sono inseguito iscritti alle associazioni del territorio, testimoniando quanto le opportunità possano cambiare le prospettive (I13).

Questa esperienza virtuosa sconta, tuttavia, un problema comune a molte progettualità di durata determinata, ovvero l'incognita della continuità: oggi il progetto è sostenuto in parte grazie alla proroga concessa dall'Impresa sociale Con i Bambini, e in parte dalle risorse della stessa Cooperativa EVA. Tuttavia, gli elevati costi di gestione necessari a garantire la qualità del servizio offerto e la volontà di non riversarli sulle famiglie, evitando una esosa compartecipazione privata, rendono più complessa la prosecuzione della sua attività. Il PNRR ha immesso anche su questo territorio risorse aggiuntive, consentendo di riqualificare degli immobili (beni confiscati) da dedicare alla fascia 0-3. Queste strutture potrebbero ospitare i primi servizi per la prima infanzia comunali; tuttavia, il processo è stato rallentato dal cambio di amministrazione e non è, al momento in cui è stata condotta l'intervista, ancora approdato a risultato concreto.

6. CONCLUSIONI

6.1. L'IMPORTANZA DEL CAPITALE SOCIALE

Le analisi dei capitoli precedenti hanno messo in evidenza lo stretto nesso esistente fra il capitale sociale presente nei territori e le politiche di servizi all'infanzia. Più in particolare, tale nesso riguarda uno dei due principali tipi di capitale sociale, detto *bridging social capital* in letteratura. Questo capitale favorisce la coesione territoriale in senso ampio, tra attori anche eterogenei e tra attori e istituzioni. La componente principale è la fiducia, che funge da base per il consolidamento di una società civile robusta e vivace e per una cultura politica permeata di *civility*. Sul terreno del welfare, gli effetti di tale tipo di capitale sono la maggiore attenzione e il maggiore interesse per i servizi sociali, in modo da "liberare" le famiglie (e soprattutto le donne) da carichi gravosi che indeboliscono la loro capacità di reddito e di *wellbeing*. Laddove invece prevale il secondo tipo di capitale sociale (detto *bonding social capital*), fiducia e solidarietà tendono a restare confinate nella sfera della famiglia o della parentela, restringendo i margini per la richiesta e lo sviluppo di servizi ma anche "intrappolando" i minori in una rete di legami sociali (troppo) "forti".

L'analisi quantitativa ha dimostrato l'esistenza di un significativo nesso statistico fra capitale sociale *bridging* e disponibilità di servizi sul territorio nazionale. L'analisi qualitativa ha dal canto suo ricostruito il contrasto fra i due tipi di capitale sociale e le politiche per l'infanzia in due province, Siena e Caserta. I due casi illustrano in modo emblematico i circoli virtuosi e quelli viziosi che tendono a generarsi in presenza di forti asimmetrie tra i due tipi di capitale. I segnali di innovazione rilevati nella provincia di Caserta forniscono tuttavia una indicazione importante: il cambiamento è possibile a certe condizioni. Approfondire la natura e la genesi di tali condizioni è la premessa necessaria per impostare interventi capaci di neutralizzare i circoli viziosi, anche nei contesti che appaiono a prima vista come meno favorevoli.

Le disparità territoriali restano la sfida più macroscopica e persistente del panorama italiano. Si è detto che nell'ultimo ventennio le politiche per l'infanzia hanno acquisito una maggiore salienza nell'agenda politica italiana, anche nel contesto del dibattito sul Mezzogiorno. La disponibilità di asili (la seconda lettera dell'agenda FAST) è sempre più riconosciuta come fattore di sostegno alla conciliazione e dunque di promozione dell'occupazione femminile. Il concetto di educazione e assistenza alla prima infanzia *(Early Childhood Education and Care)* si è lentamente fatto strada fra gli esperti e un piccolo segmento di opinione pubblica istruita e informata. Ma il dibattito (e il *policy making*) fanno fatica a vedere questo tipo di servizi come "investimento sociale", sia per i singoli individui, sia per la società nel suo complesso. Concludiamo perciò questo Rapporto tornando sul ragionamento da cui siamo partiti nell'Introduzione: l'importanza del modello Lego.

6.2. PROMUOVERE I CIRCOLI VIRTUOSI

Cominciare bene è importante per tutti i bambini, ma lo è soprattutto per quelli che nascono in famiglie svantaggiate. Gli studi empirici segnalano che sin dai primissimi anni di vita il contesto socioeconomico all'interno del quale si cresce condiziona in modo significativo la gamma e il tipo di opportunità di cui i bambini dispongono. I bambini che vivono in famiglie povere e che non frequentano il nido sono quelli maggiormente esposti al rischio di "restare indietro", anche se la madre non lavora. È vero che eventuali deficit o ritardi che si verificano nella prima infanzia possono essere recuperati successivamente, ma il recupero non può essere dato per scontato e spesso richiede esperienze compensative e azioni mirate.

Dire che quando si inizia la prima elementare più di metà delle carte che contano nel successo della vita sono già state giocate può suonare come un'iperbole, ma rende bene l'idea. Qualche esempio può chiarire meglio il punto. Prendiamo un bimbo di ventidue mesi e facciamogli un test di sviluppo cognitivo. I bimbi che si collocano nel quartile superiore (il 25% con il punteggio più alto) hanno probabilità doppie di arrivare al diploma di maturità. All'età di 42 mesi, le probabilità diventano tre volte superiori. A meno di quattro anni, il nostro destino è già in parte segnato, a conferma di quanto si è detto più sopra. Per determinare l'impatto del contesto familiare sulle capacità cognitive prendiamo, di nuovo, quattro bimbi di ventidue mesi, due di famiglia povera e due di famiglia ricca. Immaginiamo che due di essi ottengano un punteggio di 90/100 al test di sviluppo cognitivo (uno ricco e uno povero: chiamiamoli coppia A) e gli altri due un punteggio di 10/100 (sempre uno ricco e uno povero: coppia B). Rifacciamo il test a sei anni. Il punteggio del bimbo povero della coppia A è già sceso al di sotto del punteggio del bimbo ricco della coppia B, il quale ha potuto recuperare grazie agli stimoli e alle risorse della famiglia in cui è cresciuto.

Come si vede, il contesto familiare conta molto. Le nostre società sono ancora caratterizzate da una vera e propria "trasmissione intergenerazionale dello svantaggio". È da notare che bambini/e che crescono in un contesto familiare povero rischiano di risentirne non solo dal punto di vista cognitivo, ma anche da quello sociale e comportamentale. Bambini poveri, che diventano lavoratori poveri, che diventano pensionati poveri: un destino tragico a livello individuale, un sinistro circolo vizioso a livello collettivo. Il modello Ford non è in grado di contrastare efficacemente questo circolo vizioso: interviene troppo tardi, con compensazioni monetarie (sussidi, integrazioni pensionistiche). Il modello Lego si propone di combattere il circolo vizioso alla sua radice, sforzandosi di prevenire la formazione di deficit originari di capitale umano e sociale. Gli studi dell'OCSE (ma anche una moltitudine di ricerche nazionali) indicano la strada maestra per questa politica di prevenzione e promozione sociale: servizi per l'infanzia di buona qualità, a cominciare dai nidi. È questo il primo "mattoncino" che bisogna posare per costruire un nuovo welfare. Solo la disponibilità e l'accessibilità di buoni asili fornisce ai bambini l'opportunità di poter uscire dalla situazione di svantaggio originario nella quale è accaduto loro di nascere.

Combattere la trappola dello svantaggio sociale è particolarmente urgente perché la percentuale di minori che crescono in condizioni di disagio economico è non solo molto elevata oggi in Europa, ma anche in aumento rispetto al passato. In Italia la percentuale di minori a rischio di povertà è più alta della media europea: quasi il 25%. Le ricerche segnalano anche che la povertà minorile è caratterizzata nel nostro paese da almeno tre aggravanti: 1) è più intensa rispetto agli altri paesi: la distanza che separa i bambini poveri da quelli non poveri è in media più ampia; 2) è più persistente: la povertà minorile non è una condizione passeggera, ma dura a lungo ed è una trappola da cui è difficile uscire; 3) le politiche redistributive sono assai poco efficaci nel contrastare la povertà minorile: la quota di bambini che riesce a portarsi al di sopra della soglia di povertà grazie ai trasferimenti monetari dello Stato è più bassa di quella rilevabile in altri paesi UE.

In tutti i paesi il rischio di essere poveri colpisce i minori soprattutto se vivono in famiglie numerose, in famiglie con un solo reddito (madri sole o famiglie in cui la madre non lavora), con redditi precari e da trasferimento. L'incidenza della povertà è anche molto elevata fra i bambini delle famiglie di migranti: ed è quasi superfluo sottolineare che per questi bambini la frequenza dell'asilo gioca un ruolo importantissimo non solo sul fronte dello sviluppo cognitivo ed emotivo, ma anche su quello dell'integrazione sociale e dell'apprendimento linguistico. Teniamo presente che in Italia ormai un bambino su dieci vive in famiglie con almeno un genitore immigrato.

Si è detto nei capitoli precedenti che in Italia il tasso di copertura dei nidi è lentamente ma significativamente aumentato nel Centro-Nord. In prospettiva comparata permangono tuttavia alcune evidenti deviazioni. Prendiamo le principali componenti dei servizi per la prima infanzia individuate dalla UE: accesso, personale, curricula, monitoraggio e governance/risorse. I ritardi italiani riguardano le risorse investite, l'assenza di valutazione, la quantità di educatori/trici: classi spesso troppo numerose (fino a dieci bambini per educatore), poche opportunità di aggiornamento professionale, scarsa integrazione verticale (ossia tra nidi e scuole d'infanzia) e orizzontale (tra le varie forme di assistenza più o meno formalizzata e sussidiata, a livello locale). La deviazione più macroscopica riguarda tuttavia l'accesso. L'Italia è uno dei pochi paesi che non garantisce la disponibilità di un posto per ogni bambino che lo richieda. È vero che in linea di principio i posti non mancano a partire dai 3 anni. Ma tra il congedo di maternità e quella soglia l'assistenza ai figli è quasi interamente delegata alla famiglia. I costi sono elevati, salvo per una quota abbastanza ristretta di esenti per reddito.

I ritardi italiani sono ben noti alle istituzioni internazionali, così come è nota la forte disparità fra Centro-Nord e Sud. Nella prima macro-regione viene riconosciuta però la presenza, a livello locale, di punte di eccellenza anche nel settore dei nidi. Il fiore all'occhiello italiano è senza dubbio Reggio Emilia, una città che ha fatto scuola non solo in Italia ma nel mondo intero. La tradizione reggiana di educazione dell'infanzia affonda le proprie radici negli anni Quaranta del secolo scorso ed è collegata soprattutto al nome di Loris Malaguzzi, giornalista e pedagogista che elaborò un metodo educativo fortemente innovativo, basato sulla stimolazione della fantasia e della creatività dei bambini, in contesti ambientale fluidi e destrutturati (anche sotto il profilo degli arredi). Il primo asilo ispirato all'impostazione di Malaguzzi aprì a Reggio nel 1963. Ora in città ci sono più di quaranta centri d'infanzia e il 40% dei bimbi sotto i tre anni frequenta il nido.

Il "modello Reggio" ha una reputazione davvero planetaria: non è una esagerazione. Nel 1991 il settimanale "Newsweek" incluse un asilo di Reggio Emilia fra le dieci migliori scuole del mondo. Ogni anno arrivano nel capoluogo emiliano migliaia di visitatori (perlopiù educatori) interessati agli asili cittadini. Dal 1993 esiste a Stoccolma un *Reggio Emilia Institutet*. Esiste anche una North American Reggio Emilia Alliance e il New York Times dedicò al *Reggio Approach* una lunga inchiesta nel settembre 2007, intitolata *The Garlanded Classroom*, la classe ornata di ghirlande.

Quante persone in Italia conoscono il modello Reggio? Perché questa buona pratica (o meglio, pratica di eccellenza) è stata così poco valorizzata, non ha originato dinamiche di diffusione al di fuori del contesto regionale? È la critica che ci rivolge l'OCSE: nel nostro paese l'eccellenza non fa scuola e le buone pratiche rimangono all'interno dei contesti locali, a beneficio di pochi (OECD, 2007).

6.3. SPUNTI PER UN'AGENDA DI INTERVENTI CONCRETI

Il caso di Caserta, come descritto nel Rapporto, segnala che buone pratiche e innovazione possono emergere anche in contesti svantaggiati, a determinate condizioni. Nonostante la provincia sia caratterizzata da fragilità socio-economiche, alti livelli di inquinamento ambientale, carenze infrastrutturali e una storica presenza della criminalità organizzata, alcuni interventi locali hanno mostrato la possibilità di promuovere cambiamenti positivi.

Uno degli esempi virtuosi individuati è quello del Comune di Casal di Principe, dove la cooperazione tra attori del Terzo Settore e iniziative sociali ha dato vita a servizi innovativi per l'infanzia. In particolare, il centro "Punto Luce", gestito da Save the Children in collaborazione con la Cooperativa EVA, e il nido d'infanzia "Il Sogno", avviato grazie al progetto Zorba, rappresentano modelli di intervento che affrontano le diseguaglianze sociali e di genere e promuovono il contrasto alla povertà educativa.

Questi progetti si sviluppano in un contesto in cui l'attore pubblico è debole e spesso inefficace, ma il Terzo Settore ha saputo *"resistere, creare politiche innovative, intercettare risorse economiche in maniera diversificata"*. L'uso di beni confiscati alla criminalità organizzata per ospitare servizi educativi è un chiaro segnale di come il cambiamento possa avvenire anche in territori difficili, trasformando simboli di illegalità in spazi di crescita e inclusione sociale.

L'elemento chiave per il successo di queste iniziative sembra essere la capacità di costruire reti di collaborazione tra attori della società civile, il reperimento di risorse da enti privati e il focus sulla prevenzione, spesso trascurato dalle politiche pubbliche locali (Maino, 2023). Tuttavia, il principale rischio è la mancanza di continuità, poiché queste esperienze virtuose dipendono da finanziamenti esterni e dalla capacità del Terzo Settore di mantenere attivi i progetti senza un adeguato sostegno istituzionale.

Il caso di Caserta, quindi, indica che innovazione e buone pratiche possono emergere anche in contesti difficili, ma necessitano di condizioni specifiche: un Terzo Settore resiliente, la capacità di attrarre risorse esterne e l'uso strategico di spazi e infrastrutture per fini sociali. La lezione che ne deriva è che, pur in presenza di gravi deficit strutturali e istituzionali, l'azione coordinata di attori locali può generare circoli virtuosi e opportunità di sviluppo sociale. E che – per riprendere Geoff Mulgan - l'innovazione sociale *"non si limita a mettere in circolo nuove idee, ma ha la capacità di cambiare intere strutture e modelli di interazione sociale"* (Mulgan, 2013).

Per facilitare la diffusione di buone pratiche e promuovere un capitale sociale di tipo *bridging* – capace di creare connessioni tra gruppi sociali diversi, migliorando coesione e sviluppo territoriale – è possibile formulare sei macro-raccomandazioni (a loro volta articolate in linee di azioni più specifiche) basate su questo Rapporto, integrate con evidenze provenienti dalla letteratura di settore e da esperienze di successo in altri contesti.

1. Rafforzare la governance collaborativa e la coprogettazione locale lungo tre direttrici tra loro fortemente collegate:

- promuovere reti multi-attore per creare partenariati strutturati tra enti pubblici, Terzo Settore, imprese e comunità locali per garantire continuità ai progetti e favorire il dialogo tra diversi portatori di interesse, in presenza di un settore pubblico che, allontanandosi dalla logica della mera (re)distribuzione, può diventare un motore di innovazione sociale assumendo un ruolo proattivo nella creazione di valore (Mazzucato, 2018);

- favorire processi di coprogrammazione e coprogettazione per stimolare pratiche di governance condivisa per la definizione e attuazione di politiche sociali, coinvolgendo attivamente gli utenti finali e le associazioni di cittadini;

- istituzionalizzare le esperienze di successo trasformando le sperimentazioni locali in modelli replicabili e sostenibili, inserendole nelle strategie di welfare locale e nazionale.

2. Potenziare le infrastrutture sociali ed educative a livello locale per:

- aumentare l'accessibilità ai servizi per l'infanzia assicurando una distribuzione equa dei servizi educativi e di cura per la prima infanzia, soprattutto nelle aree svantaggiate, attraverso incentivi finanziari e programmazione territoriale;

- sostenere la trasformazione di spazi pubblici in disuso (e di beni confiscati alla criminalità in particolare al Sud) in hub comunitari per creare poli educativi e sociali che favoriscano l'incontro tra target diversi;

- introdurre standard di qualità e monitoraggio per garantire che i servizi educativi e sociali siano inclusivi e rispondenti ai bisogni delle comunità.

3. Incentivare la partecipazione civica e il volontariato per:

- favorire la diffusione di una cultura imperniata sulla cittadinanza attiva e la partecipazione attraverso percorsi educativi nelle scuole e nei servizi educativi;

- creare spazi di dialogo intergenerazionale e interculturale grazie ad iniziative che coinvolgano diverse fasce di popolazione (giovani, anziani, persone di diversa provenienza) per costruire reti di fiducia e inclusione;

- promuovere il servizio civile e il volontariato territoriale anche nell'ambito dei servizi per l'infanzia e i minori offrendo l'opportunità ai giovani di partecipare a progetti di impatto sociale e incentivando percorsi di cittadinanza attiva.

4. Stimolare l'innovazione sociale e la digitalizzazione per:

- incentivare e sostenere startup e progetti di innovazione sociale promossi da imprese sociali e cooperative che sviluppino soluzioni per il welfare locale e nello specifico per i servizi per la prima infanzia;

- sviluppare strumenti tecnologici (le piattaforme ne sono un esempio) che facilitino la condivisione di risorse, la collaborazione tra enti e il coinvolgimento delle comunità;

- investire nella formazione degli operatori sociali ed educativi attraverso percorsi formativi che contribuiscano a sviluppare competenze nell'ambito della mediazione culturale, dell'innovazione sociale e della progettazione comunitaria dei servizi socioeducativi.

5. Garantire un supporto finanziario sostenibile e incentivare il fundraising attraverso la:

- differenziazione delle fonti di finanziamento: ai fondi pubblici - che non dovrebbero mai mancare - andrebbero affiancati ed integrati fondi e strumenti innovativi di finanziamento come il risparmio incentivato (asset building), il crowdfunding, risorse private e social impact bonds;

- promozione della finanza sociale: investimenti etici e fondi destinati al welfare di comunità andrebbero incentivati anche attraverso sgravi fiscali per le imprese che partecipano a progetti sociali;

- stabilità finanziaria delle iniziative: le buone pratiche dovrebbero essere aiutate a trasformarsi in programmi caratterizzati da una sostenibilità economica di lungo periodo.

6. Promuovere la diffusione e la scalabilità delle buone pratiche per:

- creare un database nazionale di buone prassi dove raccogliere in modo sistematico e comparabile esperienze di successo replicabili in altri territori, accompagnando anche un investimento di tipo comunicativo per farle conoscere;

- facilitare scambi di esperienze e comunità di pratica tra territori promuovendo gemellaggi tra comuni e regioni per trasferire modelli efficaci e adattarli ai diversi contesti e iniziative concrete di apprendimento basate su peer reviews e peer learning;

- sostenere la ricerca e la valutazione d'impatto finanziando studi su come le politiche di welfare influenzano il capitale sociale, favorendo l'uso di dati per migliorare le strategie di intervento. Proprio i progetti finanziati dal PNRR nelle regioni del Sud potrebbero costituire un oggetto di analisi promettente per scavare e individuare i fattori facilitanti e ostacolanti e favorire apprendimenti da impiegare per riprogettare le politiche per la prima infanzia in logica di investimento sociale.

Esistono già diverse iniziative concrete, sia a livello nazionale che locale, che promuovono i servizi per la prima infanzia rafforzando al contempo il capitale sociale *bridging*, che a sua volta facilita connessioni tra gruppi diversi e rafforza la coesione sociale. Queste iniziative dimostrano che per rafforzare questo tipo di capitale sociale e i servizi per l'infanzia servono alcuni elementi chiave: il coinvolgimento attivo delle comunità locali mettendo in coordinamento i servizi pubblici con le reti di quartiere, le associazioni e le famiglie**,** spazi educativi inclusivi: asili, centri per l'infanzia e luoghi di aggregazione accessibili a famiglie di ogni background sociale e culturale**,** forte collaborazione pubblico-privato perché ormai le esperienze migliori e ad impatto sociale nascono da sinergie tra Stato, Terzo Settore, imprese e cittadini; approcci innovativi che permettano di offrire nuovi servizi più flessibili e al passo con le esigenze delle famiglie ma che abbiano ben chiari gli scopi educativi dei minori come spazi di coworking con aree baby-friendly, nidi inter-aziendali aperti non solo ai dipendenti, o il riutilizzo di beni in disuso e beni confiscati. Questo tipo di iniziative è tuttavia ancora poco diffuso e dovrebbe invece essere promosso in modo sistematico e capillare.

In conclusione, Chiara Saraceno ci ricorda che *"Le disuguaglianze si ereditano, ma possono anche essere interrotte attraverso politiche efficaci e un investimento nel capitale sociale e nella comunità"* (Saraceno, 2012). In questa direzione per diffondere il capitale sociale *bridging* e buone pratiche nei territori più fragili diventa quindi essenziale un mix di strategie che combini governance collaborativa, investimenti nelle infrastrutture sociali, partecipazione civica, innovazione, finanziamenti sostenibili e diffusione delle pratiche di successo. Il caso di Caserta ha dimostrato che anche in contesti difficili, attraverso una forte sinergia tra attori locali e l'utilizzo intelligente delle risorse disponibili, è possibile generare processi virtuosi di inclusione e sviluppo sociale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Adler P.S. e Kwon S.W. (2002), Social Capital: Prospects for a New Concept, *The Academy of Management Review*, 27(1), 17–40.

Associazione di Promozione Sociale Lunaria (2025), ***Rapporto Sbilanciamoci! Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente***, Roma: APS Lunaria.

Alfano V. e Ercolano S. (2020), Capitale sociale bonding e bridging alla prova del lockdown. Un'analisi sulle regioni italiane. *Rivista Economica Del Mezzogiorno*, 3(2020), 437–454.

Almagisti M. (2015), **Subculture politiche territoriali e capitale sociale**. In *L'Italia e le sue Regioni*. Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani.

Andrews R. (2012), Social Capital and Public Service Performance: A Review of the Evidence. Public Policy and Administration, 27(1), 49–67. **https://doi.org/10.1177/0952076710394399**

Balbo N., Billari F.C. e Mills M. (2013), *Fertility in Advanced Societies: A Review of Research*, European journal of population, vol. 29, n. 1, pp. 1–38. **https://doi.org/10.1007/s10680-012-9277-y**

Bambra C. (2004), The worlds of welfare: Illusory and gender blind? Social Policy and Society, 3(3), 201–211. **https://doi.org/10.1017/S147474640400171X**

Banfield E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*. The Free Press.

Barbiellini Amidei F., Di Addario S.L., Gomellini M. e Piselli P. (2023), Female labour force participation and fertility in Italian history, *SSRN Electronic Journal*. **https://doi.org/10.2139/ssrn.4368940**

Beaujouan E. e Berghammer C. (2019), The gap between lifetime fertility intentions and completed fertility in Europe and the United States: A cohort approach. *Population Research and Policy Review*, *38*, 507-535.

Benedetti S. (2012), Il mestiere dell'educatrice tra il sapere e il saper fare, in A.L. Galardini (a cura di), *Crescere al nido. Gli spazi, i tempi, le attività, le relazioni*, Roma: Carocci editore.

Bigoni M., Bortolotti S., Casari M., Gambetta D. e Pancotto F. (2016), Amoral Familism, Social Capital, or Trust? The Behavioural Foundations of the Italian North–South Divide. *The Economic Journal*, 126(594), 1318–1341.

Billari F.C. e Tomassini C. (a cura di) (2021), *Rapporto sulla popolazione. L'Italia e le sfide della demografia*, Bologna, Il Mulino.

Bourdieu P. (1980), Le capital social. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 31, pp. 2–3.

Bugetti M.N. e Maino F. (a cura di) (2021), *Anziani, nonni e conciliazione famiglia-lavoro*, I Quaderni, Fondazione Marco Vigorelli, n. 7.

Buonanno P., Montolio D. e Vanin, P. (2009), Does Social Capital Reduce Crime? *The Journal of Law and Economics*, 52(1), pp. 145–170.

Cannito M. (2022), *Fare spazio alla paternità. Essere padri in Italia tra nuovi modelli di welfare, lavoro e maschilità*, Bologna, Il Mulino.

Cannito M., Lubbock A., Torre M. (2023), ***La partecipazione dei padri nei "primi mille giorni". La situazione italiana nel panorama europeo***, 4e-Parent.

Capretti S. e Ottaviano C. (2018), Povertà educativa minorile e sistema educativo 0-6. Il ruolo preventivo degli asili nido nell'ambito delle politiche sociali. *Infanzia*, *45*(2), pp. 114-119.

Cardano M. (2011), *La ricerca qualitativa*. Bologna: il Mulino.

Cartocci R. e Vanelli V. (2015), Una mappa del capitale sociale e della cultura civica in Italia. In *L'Italia e le sue Regioni*. Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani.

Coleman J.S. (1988), Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94(1), S95–S120.

Coleman J.S. (1994), Social capital, human capital, and investment in youth, In Petersen A.C. e Mortimer J.T. (a cura di), *Youth Unemployment and Society*. Cambridge University Press: pp. 34-50.

Commissione Europea (2019), ***Direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio***, Bruxelles, 20 giugno 2019.

Commissione Europea (2022), *Building a better understanding of the impact of Early Childhood Education and Care*, Report, Bruxelles.

Crescenzi, R., Gagliardi, L., & Percoco, M. (2013), Social Capital and the Innovative Performance of Italian Provinces. Environment and Planning A: Economy and Space, 45(4), 908–929. **https://doi.org/10.1068/a45221**

Crespi I. e Palermo, M.S. (2024), Rethinking Work-Family Balance in Italy: Case Studies and Innovative Strategies. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, *15*(1), pp. 103-127.

Da Roit B. e Sabatinelli S. (2013), Nothing on the move or just going private? Understanding the freeze on child-and eldercare policies and the development of care markets in Italy. *Social Politics*, *20*(3), pp. 430-453.

D'Addio A.C. e Mira d'Ercole M. (2005), *Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 27, Paris, O. Publishing.

D'Addio A.C. e Mira d'Ercole M. (2006), *Policies, Institutions and Fertility Rates: A Panel Data Analysis for OECD Countries*, OECD Economic Studies, vol. 2005/2.

Del Boca D. (2002), The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy. *Journal of Population Economics*, 15(3), 549.

Del Boca D. e Rosina A. (2009), *Famiglie sole: sopravvivere con un welfare inefficiente*, Bologna, il Mulino.

Del Boca, D., Pasqua, S., & Pronzato, C. (2008), Motherhood and market work decisions in institutional context: a European perspective. *Oxford Economic Papers*, *61*(suppl_1), i147-i171.

Del Boca D. e Vuri, D. (2007), The mismatch between employment and child care in Italy: The impact of rationing. *Journal of Population Economics*, 20(4), 805–832.

De Rose A. e Strozza S. (a cura di) (2015), *Rapporto sulla Popolazione. L'Italia nella crisi economica*, Associazione Italiana per gli Studi di Popolazione, Bologna, il Mulino.

Dotti Sani, G.M. e Molteni, F. (2024), Three times disadvantaged? Labor market participation among migrant mothers in Italy. *Stato e mercato*, *44*(2), pp. 197-224.

Dumont G. (2008), *Les conséquences géopolitiques de 'l'hiver démographique' en Europe*, Géostratégiques, vol. 20, pp. 29-46.

Dumont G. (2019), *La population de l'Union européenne: Caractéristiques, prospective et enjeux géopolitiques,* Les Analyses de Population & Avenir, vol. 10, pp. 1-15.

Esping-Andersen, G. (1999), Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford University Press. **https://doi.org/10.1093/0198742002.001.0001**

Esposito, M. (2004), *Uomini di camorra. La costruzione sociale dell'identità deviante*. Milano: FrancoAngeli editore.

Eurobarometer (2023), Demographic change in Europe, Flash Eurobarometer, n. 534, ottobre 2023.

Fargion V. (2000), Timing and the development of social care services in Europe. West European Politics, 23(2), 59–88. **https://doi.org/10.1080/01402380008425367**

Fargion V. (2010), Children, Gender and Families in the Italian Welfare State*, in M. Ajzenstadt & J. Gal (a cura di), Children,* Gender and Families in Mediterranean Welfare States, Springer Netherlands, pp. 105–128, **https://doi.org/10.1007/978-90-481-8842-0_5**

Ferrera M. (2024), *Famiglia, Asili, Servizi, Tempi. L'agenda FAST per contrastare la denatalità in Italia*. Percorsi di secondo welfare.

Ferrera M. (2019), *Le politiche sociali.* Bologna, Il Mulino.

Figari F. e Narazani E. (2020), The joint decision of female labour supply and childcare in Italy under costs and availability constraints. *Economia Politica*, *37*(2), 411-439.

Fortunati A. (a cura di) (2009), Il sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, Azzano San Paolo, Edizioni Junior.

Frattola E. (2023), *Parental retirement and fertility decisions across family policy regimes*, Working Paper Banca d'Italia, n. 1417.

Fukuyama F. (1995), Social Capital and the Global Economy. *Foreign Affairs*, 74(5), 89–103.

Ghigi R. e Impicciatore R. (a cura di) (2015), *Famiglie flessibili. L'arte di arrangiarsi ai tempi della crisi*, Firenze, Neodemos.

Granovetter M. S. (1973), The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.

Gender Equality Index (2023), Global Gender Gap Report, World Economic Forum Report.

Giuliani G.A. e Rizza R. (2023), Italy and Spain at a crossroads: the politics of active social policies in southern Europe under a gender perspective. *International Journal of Sociology and Social Policy*, *43*(13/14), 161-182.

Guiso L. (2012), **Capitale sociale**. In *Dizionario di Economia e Finanzia*, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani.

Guiso L., Sapienza P. e Zingales, L. (2004), The Role of Social Capital in Financial Development. *American Economic Review*, 94(3), 526–556.

Hauser C., Tappeiner G. e Walde, J. (2007), The Learning Region: The Impact of Social Capital and Weak Ties on Innovation. *Regional Studies*, 41(1), 75–88.

Helm, S., Kemper, J., White, S. e Dean, D. (2024), Exploring climate-reproductive concern: factors influencing hesitancy towards parenthood in the context of the climate crisis. *Environmental Sociology*, 1-15.

Hemerijck A. (2018), *Social investment as a policy paradigm*, Journal of European Public Policy, vol. 25, n. 6, pp. 810-827.

INAPP (2022), *Attualità e prospettive dello smart working. Verso un modello di organizzazione del lavoro?*, Rapporto di ricerca, Roma.

ISTAT (2022a), *Famiglie, reti familiari, percorsi lavorativi e di vita*, Roma.

ISTAT (2022b), *Indagine su nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*. Dati disponibili: **https://esploradati.istat.it/**

ISTAT (2023), ***I servizi educativi per l'infanzia in un'epoca di profondi cambiamenti. Stato dell'arte e dati inediti su inclusività e qualità dell'offerta Zerotre. Anno educativo 2021/2022***. Roma, ISTAT.

ISTAT (2024), ***I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Stato dell'arte, personale e accessibilità dell'offerta Zerotre. Anno educativo 2022/2023***. Roma, ISTAT.

Kohler H.-P., Billari F.C. e Ortega J.A. (2002), *The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe during the 1990s,* Population and Development Review, vol. 28, n. 4, pp. 641–680.

Lodi Rizzini C. e Maino F. (2023), *Da una crisi all'altra: bisogni sociali crescenti per un welfare dal futuro incerto*, in F. Maino (a cura di), ***Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare, Sesto Rapporto sul secondo welfare***, Milano, Percorsi di secondo welfare, pp. 5-35.

Madama I. (2008), Regionalizzazione e politiche socio-assistenziali, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3, pp. 289-311.

Madama I. e Natili M. (2025), *La politica per la famiglia*, in M. Ferrera e M. Jessoula (a cura di), , Bologna, Il Mulino, pp. 277-312.

Maino F. (2021a), ***La crisi pandemica e le nuove sfide al welfare state***, in F. Maino (a cura di), **Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare**, Torino, Giappichelli, pp. 9-38.

Maino F. (2021b), **Gli anziani-nonni come risorsa tra conciliazione famiglia-lavoro e invecchiamento**, *I Quaderni, Fondazione Marco Vigorelli*, n. 7, pp. 29-40.

Maino F. (a cura di) (2023), ***Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare, Sesto Rapporto sul secondo welfare***, Milano, Percorsi di secondo welfare.

Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), ***Primo rapporto sul secondo welfare in Italia***, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Matysiak A., Sobotka T. e Vignoli D. (2018), The Great Recession and Fertility in Europe: A Sub-national Analysis, *European Journal of Population*, vol. 37, pp. 29–64.

Mazzucato M. (2018), *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*, Penguin.

Mulgan G. (2013), *The Locust and the Bee: Predators and Creators in Capitalism's Future*, Princeton University Press.

Naldini M. e Saraceno C. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra generi e generazioni*, Bologna, Il Mulino.

Naldini M. (2014), Politiche e pratiche: I confini di genere della cura, *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. 55, n. 3, pp. 439-463.

Naldini, M. (2024), Incentivi alla natalità? Legge di Bilancio 2024: misure poco efficaci che accrescono i divari. *Social Policies*, *11*(1), 183-188.

Naldini, M. e Saraceno, C. (2022), Changes in the Italian work-family system and the role of social policies in the last forty years. *Stato e Mercato*, *42*(1), 87-115.

Nannicini T., Stella A., Tabellini G. e Troiano, U. (2013), Social Capital and Political Accountability. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(2), 222–250.

OECD (2007), *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings*, Parigi.

Oh Y. e Bush C. B. (2016), Exploring the Role of Dynamic Social Capital in Collaborative Governance. *Administration & Society*, 48(2), 216–236.

Openpolis (2020), *Il supporto dei servizi per l'infanzia all'occupazione femminile*, 26 maggio 2020.

Openpolis (2022), *Il calo delle nascite dopo l'emergenza Covid*, 31 maggio 2022.

Openpolis (2023), *Il supporto dei servizi per l'infanzia all'occupazione femminile,* 7 marzo 2023.

Pignataro S. (2023), *Asili nido, la ricetta per non sprecare i fondi Pnrr,* Vita, 27 aprile 2023.

Poteyeva M. (2024), *Social capital*. In Britannica. **https://www.britannica.com/topic/social-capital**

Putnam R. D., Leonardi R. e Nanetti R. Y. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

Riva, E. (2016), Familialism reoriented: Continuity and change in work–family policy in Italy: Community, Work & Family. Community, Work & Family, 19(1), 21–42. **https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1024610**

Rosina A. (2021), *Crisi demografica. Politiche per un paese che ha smesso di crescere*, Vita e Pensiero, Milano.

Rosina, A. (2024), ***Demografia e forza lavoro in Italia.* CNEL, Rapporto 2024**, Roma: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Rosina A. e Luppi F. (2022), *L'Assegno unico e universale: alla ricerca della giusta misura tra equità e sostegno alla natalità,* Rivista Politiche Sociali, 1/2022, pp. 161-178

Rosina A. e Saraceno C. (2023), *Una manovra attenta alle famiglie ma debole nel favorire un'inversione di tendenza delle nascite,* Neodemos, 27 ottobre 2023.

Røiseland A., Sørensen E. e Torfing, J. (a cura di) (2024), Co-creation as public governance: Revisiting the bright and dark sides. In *Advancing Co-creation in Local Governance* (pp. 15–33). Edward Elgar Publishing.

Sabatini F. (2005), Social Capital as Social Networks. A New Framework for Measurement. *SSRN Electronic Journal*. **https://doi.org/10.2139/ssrn.755065**

Saraceno C. (1994), The ambivalent familism of the Italian welfare state. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, *1*(1), 60-82.

Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*. Bologna, Il Mulino.

Saraceno C. (2005), Il paradosso riproduttivo di una società a famiglia forte: il caso della bassa fecondità in Italia. *QA: Rivista dell'Associazione Rossi-Doria. Fascicolo 1, 2005*, 1000-1022.

Saraceno C. (2012), Cittadini a metà: come hanno rubato il futuro degli italiani, Milano, Rizzoli.

Saraceno C. (2017), Family Relationships and Gender Equality in the Social Investment Discourse: An Overly Reductive View? In A. Hemerijck (Ed.), The Uses of Social Investment (pp. 59–65). Oxford University Press. **https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.003.0004**

Saraceno C. (2020), Politiche per le famiglie e disuguaglianze. *Social Policies, 7*(1), 103-124.

Saraceno C. (2022), L'assegno unico universale: che cosa cambia nel sostegno economico alle famiglie con figli. *Social Policies*, *9*(1), 135-140.

Scherer S. e Pavolini E. (2023), Equalizing or not? Public childcare and women's labour market participation. *Journal of European Social Policy*, 33(4), 436-450.

Scherer S., Pavolini E. e Brini E. (2023), Formal childcare services and fertility: the case of Italy. *Genus*, *79*(1), 29.

Scalise G. e Hemerijck A. (2022), Subnational Social Investment in Three European Cities: An Exploratory Comparison, *Journal of Social Policy*, pp. 1-21.

Solera, C. (2019), Il pacchetto famiglia del governo: tante misure frammentate di dubbia efficacia. *Social Policies*, *6*(1), 149-152.

Torfing J., Peters B.G., Pierre J. e Sørensen E. (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford University Press.

Torsvik G. (2000), Social capital and economic development: A plea for the mechanisms. *Rationality and Society*, 12(4), 451-476.

Tortuga (2023), *Asili nido e Pnrr, tra promesse, contraddizioni e ritardi*, Il Sole 24 Ore, 24 luglio 2023.

Vesan P. e Ronchi S. (2019), The Puzzle of Expansionary Welfare Reforms under Harsh Austerity: Explaining the Italian Case. *South European Society and Politics*, 24(3), pp. 371–395.

Woolcock, M. (1998), Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. Theory and Society, 27(2), 151–208. **https://doi.org/10.1023/A:1006884930135**

MISTO
Carta da fonti gestite in maniera responsabile
FSC® C119002

FONDAZIONE
LOTTOMATICA

fondazionelottomatica.it

Piazza di Montecitorio, 115 - 00186 Roma

info@fondazionelottomatica.it