

4 Elaborare una strategia comunale in tre passaggi

Qui di seguito i Comuni possono trovare consigli concreti per l'elaborazione di una strategia comunale in materia di sostegno alla prima infanzia. Il presente capitolo offre pure una breve panoramica sulle iniziative dei vari Comuni in quest'ambito e presenta un esempio pratico.

Perché è necessaria una strategia comunale per il sostegno alla prima infanzia?

Sovente nei Comuni le competenze per le varie offerte di sostegno alla prima infanzia sono ripartite tra diversi uffici o settori. Le strutture di accoglienza diurna e i programmi di sostegno e accompagnamento a domicilio fanno ad esempio spesso capo al settore sociale, i consultori per madri e padri al settore sanitario e il sostegno allo sviluppo di competenze linguistiche a quello della formazione o della promozione dell'integrazione. Molte offerte sono anche nate su iniziativa esclusivamente privata. Per questi motivi, spesso ai Comuni manca una visione d'insieme e lo scambio di informazioni tra gli attori del settore non è garantito. Vi è quindi il rischio che alcune famiglie o bambini non beneficino del sostegno necessario malgrado la disponibilità di un'offerta adeguata. Non di rado ciò capita proprio a chi ne avrebbe maggiormente bisogno.

Per migliorare le sinergie e il coordinamento nell'ambito della prima infanzia e al momento dell'entrata a scuola, è utile elaborare una strategia globale a livello comunale, che dovrebbe includere il maggior numero possibile di uffici e offerte. Una simile strategia aiuta anche gli stessi fornitori a proporre servizi di alta qualità conformi alle esigenze e accessibili a tutte le famiglie, e nel contempo consente a genitori e bambini di orientarsi meglio tra le varie proposte disponibili. Grazie a una strategia di questo tipo, i Comuni possono evitare doppioni e impiegare le proprie risorse finanziarie in modo più mirato, riducendo così i costi a lungo termine.

Passaggi principali per l'elaborazione di una strategia

Una strategia comunale può essere definita e attuata in tre passaggi.

Figura 3: Procedura in tre passaggi



Esempio di lettura: nella colonna sinistra sono elencate le decisioni politiche e in quella destra i risultati dei tre passaggi volti alla definizione di una strategia di sostegno alla prima infanzia a livello comunale.

1. Punto della situazione

Decisione politica: le autorità politiche incaricano l'Amministrazione o un membro dell'Esecutivo di esaminare la situazione del sostegno alla prima infanzia nel Comune e stanziare le risorse necessarie.

Procedura: le autorità politiche incaricano l'Amministrazione o un membro dell'Esecutivo di esaminare la situazione del sostegno alla prima infanzia nel Comune e stanziare le risorse necessarie.

Procedura: il Comune fa il punto della situazione per quanto riguarda l'offerta nell'ambito prescolastico e individua i punti di forza e debolezza, eventuali lacune e le necessità di intervento, coinvolgendo tutti gli attori interni ed esterni all'Amministrazione interessati. Questa possibilità di partecipazione accresce il grado di accettazione dei risultati. Per fare il punto della situazione occorre prevedere abbastanza tempo, soprattutto se si intende coinvolgere un numero considerevole di attori. All'occorrenza va preso in considerazione il ricorso a una consulenza esterna.

Risultato: rapporto sulla situazione del sostegno alla prima infanzia nel Comune con informazioni concernenti punti di forza e debolezza nonché lacune.

2. Elaborazione della strategia

Decisione politica: le autorità politiche competenti prendono atto dei risultati del punto della situazione e incaricano un organo comunale di elaborare una strategia. La decisione politica è comunicata agli attori operanti nell'ambito della prima infanzia.

Procedura: l'organo incaricato elabora una strategia che include, da un lato, la visione e gli obiettivi del Comune e, dall'altro, un piano di attuazione con le relative misure. È possibile stabilire un ordine di priorità delle misure. Gli attori operanti nell'ambito della prima infanzia vengono informati e invitati a discutere i risultati. Eventualmente si procede a una consultazione dei principali attori che operano nell'ambito del sostegno alla prima infanzia a livello comunale. Strategie cantonali o di altri Comuni (cfr. cap. 6.2 e 6.3) possono servire da punto di riferimento. Se necessario, per l'elaborazione della strategia si consiglia di ricorrere anche a una consulenza esterna.

Risultato: strategia comunale per il sostegno alla prima infanzia con piano di attuazione.

3. Attuazione e valutazione

Decisione politica: le autorità politiche discutono la strategia, le misure e le relative priorità e le approvano. La decisione politica di attuazione della strategia è presa e le risorse necessarie (percentuali di impiego, budget) sono stanziare. L'ideale è designare un organo competente all'interno del Comune a cui spettino le responsabilità principali nell'attuazione della strategia.

Procedura: l'organo competente attua la strategia in stretta collaborazione con i settori interessati (formazione, sanità, socialità, integrazione, edilizia/genio civile ecc.) e gli attori che operano concretamente nell'ambito della prima infanzia. In caso di necessità vengono affidati mandati a fornitori esterni o conclusi contratti di prestazioni con fornitori esistenti. Occorre ricordare che un Comune non deve per forza offrire tutti i servizi: se del caso, anche forme di collaborazione con altri Comuni possono essere prese in considerazione. L'attuazione viene valutata sistematicamente e, se necessario, adeguata. I risultati e i successi dell'attuazione della strategia vengono resi visibili e il tema del sostegno alla prima infanzia è costantemente portato all'attenzione delle principali categorie interessate (genitori, autorità politiche, amministrazione, fornitori di prestazioni). Fattori di successo determinanti sono la volontà politica e la coerenza nell'attuazione della strategia.

Risultato: la strategia è attuata, valutata e comunicata coinvolgendo istituzioni e ambiti diversi.

Tra gli strumenti utili per fare il punto della situazione e per svolgere l'intero processo di elaborazione della strategia rientrano ad esempio il «Leitfaden für Gemeinden. Schritte zu einer integrierten frühen Förderung» (Canton Berna 2013) e il manuale Primokiz (Jacobs Foundation 2016a). Questi e altri strumenti di lavoro destinati ai Comuni sono descritti più in dettaglio nel capitolo 6.1.

Quali sono i vantaggi dell'istituzione di un organo di coordinamento per il sostegno alla prima infanzia?

In tutti i passaggi, il coinvolgimento e la messa in rete dei vari attori e delle diverse offerte assumono un'importanza fondamentale. È dimostrato che quando gli operatori attivi nell'ambito della prima infanzia in un Comune si conoscono di persona, la loro collaborazione, il coordinamento tra i vari servizi e l'indirizzamento di bambini e genitori verso quelli più adatti migliorano. A tale scopo si prestano ad esempio incontri regolari o «tavole rotonde», che permettono di discutere vari temi (p. es. gestione di fasi di transizione, garanzia della qualità) e presentare progetti e offerte attuali.

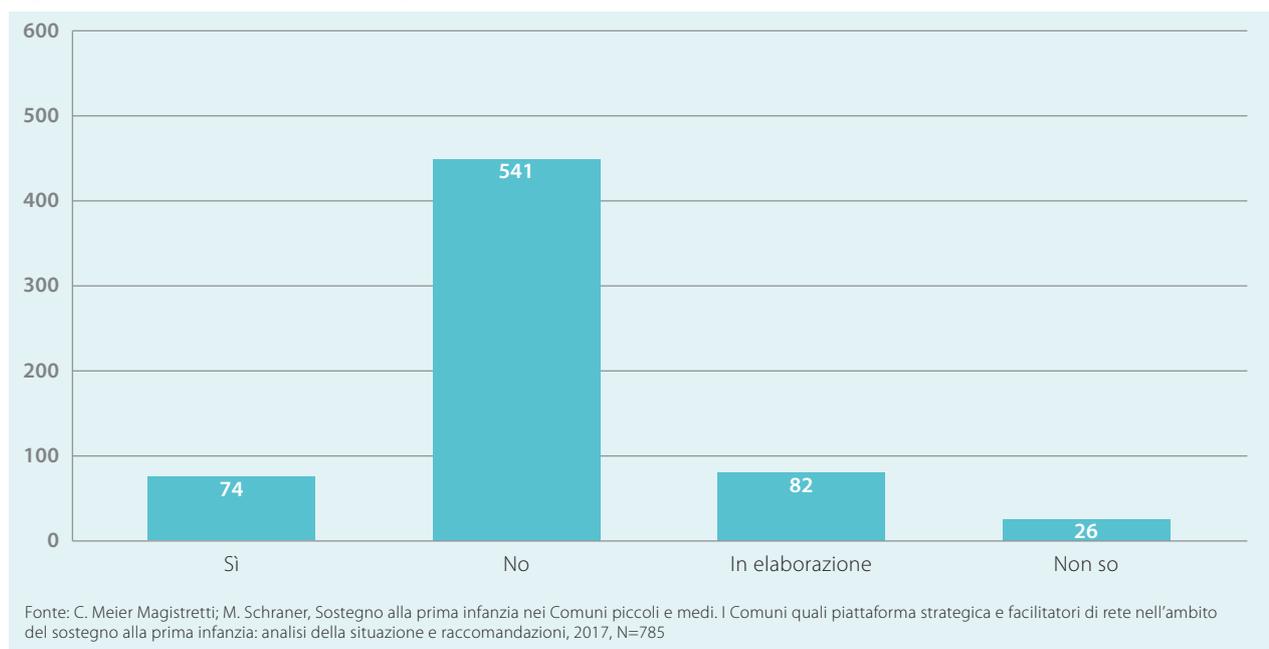
Appare utile ed efficace affidare il coordinamento dell'offerta di sostegno alla prima infanzia a un organo dell'amministrazione comunale (per i possibili compiti di un organo di coordinamento «prima infanzia», cfr. Jacobs Foundation 2016a, 61). Per garantire un coordinamento efficace, è opportuno che l'organo in questione abbia compiti chiaramente definiti, che la sua competenza sia resa visibile verso l'esterno e che benefici di un solido sostegno politico.

Panoramica delle strategie comunali e delle sfide

La maggior parte delle grandi Città dispone già di una strategia in materia e quelle piccole e medie stanno gradualmente seguendo il loro esempio (cfr. p. es. Jacobs Foundation 2013). Tra il 2013 e il 2016, 17 Città svizzere di media grandezza hanno sviluppato una strategia in materia di prima infanzia nel quadro di Primokiz. Nella seconda fase del programma Primokiz² (2016–2020) si prevede di aiutare altri 80 Comuni, Città e Cantoni a elaborare una strategia di ampio respiro. Il programma è diretto da RADIX (www.radix.ch).

Dallo studio commissionato dall'Associazione dei Comuni Svizzeri per rilevare le strategie e i piani concettuali dei Comuni piccoli e medi e il loro bisogno di sostegno (cfr. Meier Magistretti, C.; Schraner, M. 2017) è emerso che solo 74 Comuni dei 785 che hanno risposto alla relativa inchiesta dispongono di un proprio piano concettuale o di una strategia comunale per il sostegno alla prima infanzia. Per contro, 82 Comuni hanno dichiarato di prevederle o di elaborarne una al momento, come mostra la seguente figura 4:

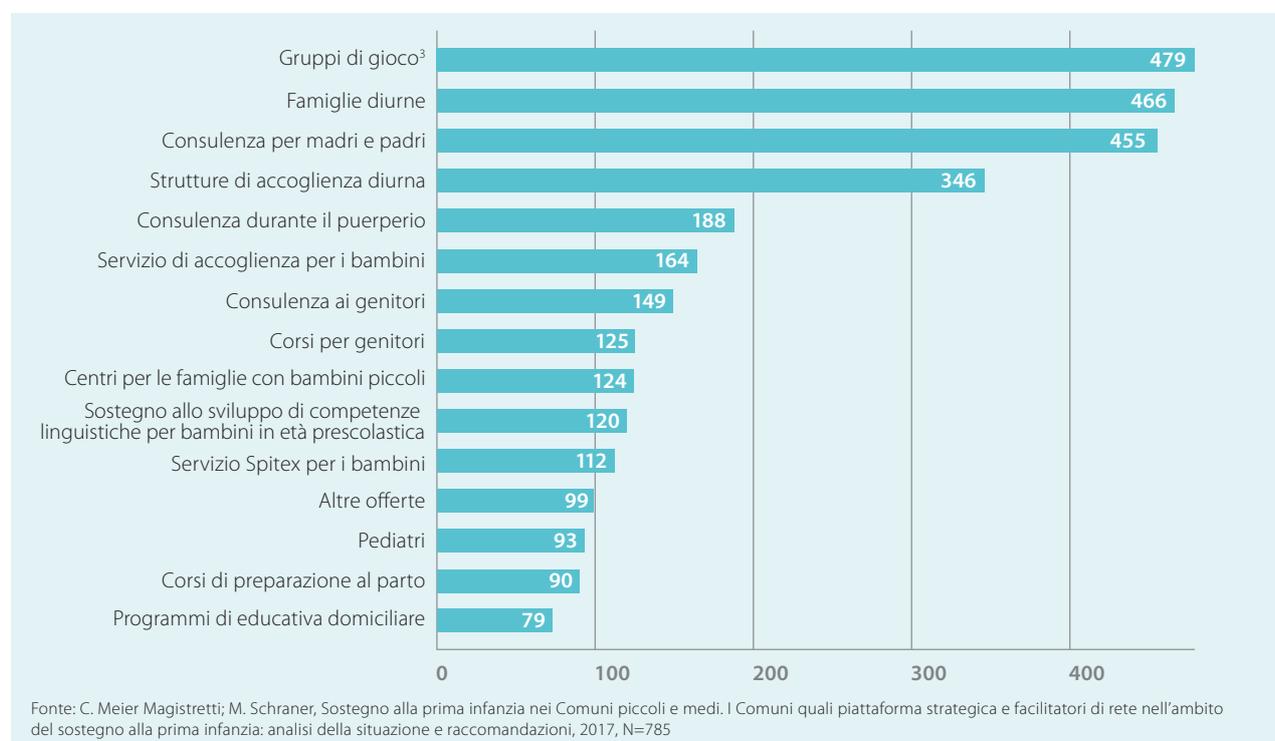
Figura 4: Gestione dell'offerta con strategie/piani concettuali propri dei Comuni



Nei Comuni piccoli e medi l'ampiezza dell'offerta di strutture di custodia complementari alla famiglia e di servizi di sostegno alle famiglie è molto eterogenea. Si rilevano non solo differenze regionali, ma anche lacune nella fornitura dei servizi o delle prestazioni in questione. I gruppi di gioco costituiscono l'offerta maggiormente diffusa tra i Comuni che hanno risposto all'inchiesta a livello nazionale, seguita dalle famiglie diurne, dai servizi di consulenza per madri e padri e dalle strutture e i servizi di accoglienza per la prima infanzia (cfr. Figura 5).

Inoltre 113 Comuni che hanno partecipato all'inchiesta (14,4 % del totale) hanno creato un servizio di coordinamento o di mediazione per il sostegno alle famiglie con figli in età prescolastica e un ulteriore 4 per cento ne sta creando uno. Oltre due terzi dei Comuni non dispongono pertanto di un servizio di coordinamento di questo tipo. Per i Comuni interpellati, la sfida maggiore consiste nell'ampliamento dell'offerta e nella messa in rete dei fornitori di prestazioni.

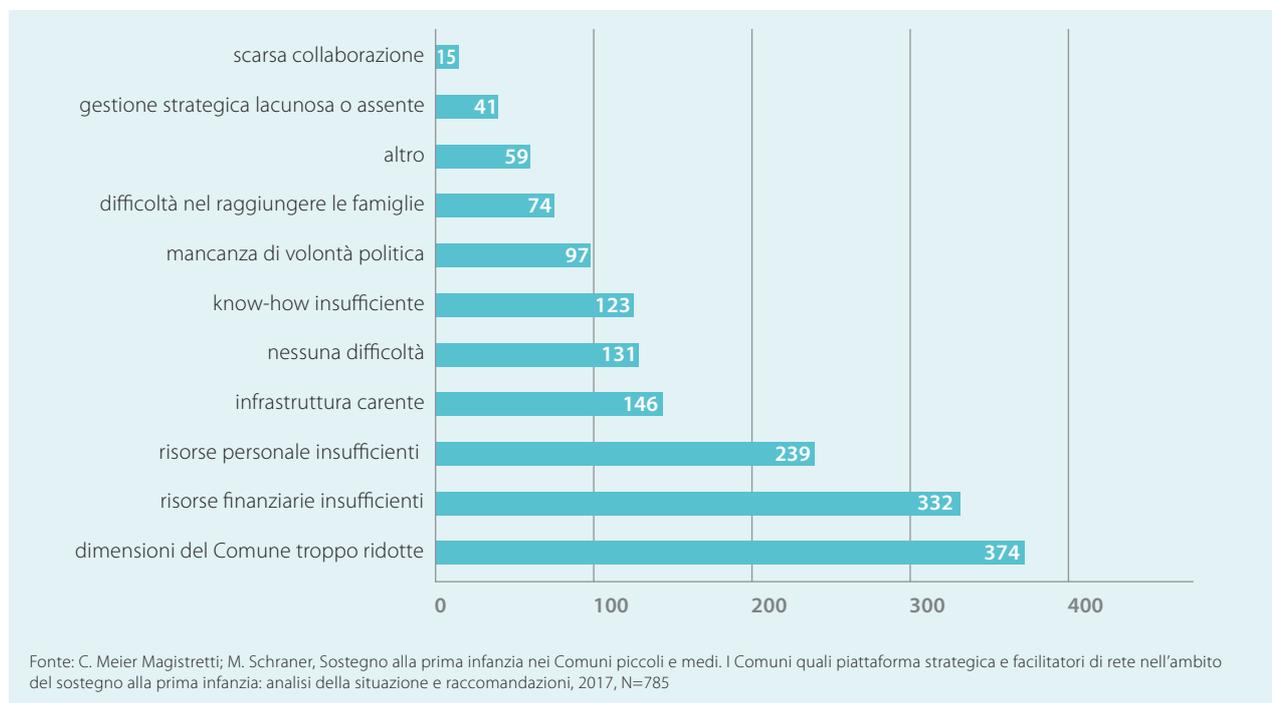
Figura 5: Offerte disponibili nei Comuni



La maggiore sfida nell'attuazione delle offerte di sostegno alle famiglie con bambini in età prescolastica appare essere la dimensione troppo ridotta dei Comuni (problema segnalato 374 volte). Sono state però indicate anche risorse finanziarie insufficienti (332 segnalazioni) e risorse personali insufficienti (239 segnalazioni). Menzionate 945 volte su un totale di 1631 risposte, queste tre sfide costituiscono dunque evidentemente le difficoltà maggiori e sottolineano in generale una mancanza di risorse. Nella categoria dell'insufficienza delle risorse potrebbero rientrare anche l'infrastruttura carente (146 segnalazioni) e l'insufficienza di conoscenze tecniche specifiche (know-how, 123 segnalazioni). Infine, 97 volte è stata segnalata la mancanza di volontà politica.

³ I gruppi di gioco sono un'offerta diffusa soprattutto nella Svizzera tedesca. Sono nei loro principi paragonabili ai preasili e centri di socializzazione.

Figura 6: Sfide nell'attuazione di offerte



Vagliare forme di collaborazione a livello regionale?

Se in un Comune la domanda non è tale da giustificare la creazione di un'offerta propria o il Comune non dispone delle necessarie risorse per farsene carico autonomamente, è opportuno contattare i Comuni limitrofi e pianificare insieme un'eventuale struttura di offerta a livello distrettuale o regionale. Forme di collaborazione intercomunale sono ipotizzabili ad esempio per quanto riguarda i programmi di educativa domiciliare, la consulenza per madri e padri, la consulenza sanitaria, la predisposizione e il finanziamento di strutture e servizi di accoglienza per la prima infanzia e famiglie diurne, la formazione dei genitori, l'istituzione di un organo di coordinamento per il sostegno alla prima infanzia o l'organizzazione di incontri di messa in rete.

Sostegno alla prima infanzia: l'esempio di Moosseedorf (circa 4000 abitanti)

A Moosseedorf, Comune dell'agglomerato bernese, dal 1979 l'associazione dei genitori gestisce un gruppo di gioco, frequentato da quasi il 90 per cento dei bambini della fascia di età a cui il gruppo si rivolge. Alcuni anni fa, gli insegnanti della scuola elementare e dell'infanzia, la responsabile «gruppo di gioco» dell'associazione dei genitori e la direzione scolastica hanno riscontrato un aumento dei deficit di sviluppo nei bambini al momento dell'entrata nella scuola dell'infanzia. Nel 2012 questi attori si sono rivolti al Municipio chiedendo di organizzare offerte di sostegno alla prima infanzia. Il Municipio ha quindi istituito un gruppo di lavoro, composto da un membro dell'associazione dei genitori, un insegnante di scuola elementare, un membro della commissione per la formazione nonché dai municipali responsabili per la socialità, la formazione e le finanze. Avvalendosi di una supervisione esterna, il gruppo ha elaborato un'analisi della situazione e un rapporto all'attenzione del Municipio con le necessità di intervento, proposte di misure e una stima dei costi. Due sono state le varianti prese in considerazione per lo sviluppo del gruppo di gioco: il Comune stipula un contratto di prestazioni con il gruppo in questione oppure ne rileva la gestione, integrandolo nella propria offerta di servizi per la prima infanzia complementari alla famiglia. In aggiunta si raccomandava la creazione di un corso di tedesco madre-bambino per promuovere le conoscenze di tedesco dei genitori. La ripresa delle attività del gruppo di gioco da parte del Comune e l'introduzione del corso di tedesco madre-bambino sono stati approvati dal Municipio alla fine del 2015.