

LA STRUTTURA E L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI EDUCATIVI A BOLOGNA: UN MODELLO DI WELFARE INTEGRATO E QUALITÀ PEDAGOGICA

Randi Maria Rossella

I servizi educativi per la prima infanzia e l'istruzione prescolare sono uno dei pilastri fondamentali del welfare state contemporaneo, configurandosi non solo come strumenti di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro per le famiglie, ma soprattutto come contesti primari di cittadinanza attiva, inclusione sociale e coesione territoriale.

All'interno del panorama italiano ed europeo, il Comune di Bologna ha rappresentato un laboratorio di avanguardia pedagogica e amministrativa.

La costruzione del sistema educativo bolognese, avviata con vigore nella seconda metà del Novecento sotto la spinta di storiche figure amministrative e di una comunità scientifica e pedagogica coesa, ha saputo anticipare le grandi riforme nazionali, strutturando un'offerta integrata capace di coniugare il territorio con gli standard qualitativi.

Questo contributo propone un'analisi dell'organizzazione dei servizi educativi bolognesi, soffermandosi sugli aspetti amministrativi, pedagogici e gestionali che ne caratterizzano il funzionamento.

Attraverso un'analisi che spazia dalle coordinate storiche e normative fino alle più recenti sfide poste dall'attuazione del Sistema Integrato Zerosei (D.Lgs. 65/2017) e dall'impatto dei finanziamenti europei, l'articolo offre una mappatura dettagliata di un modello di governance pubblica partecipata e di coordinamento pedagogico multilivello.

L'origine dei servizi educativi nel territorio bolognese affonda le proprie radici nel secondo dopoguerra e, in particolare, negli anni Sessanta e Settanta del Novecento. Bologna si distinse per la volontà politica di superare la logica assistenziale dei vecchi istituti di custodia (come l'ONMI - Opera Nazionale Maternità e Infanzia) per arrivare ad un'idea di servizio pubblico inteso come diritto universale del bambino e della famiglia.

Come evidenziato da Frabboni (2004) la municipalizzazione dei servizi non fu solo un atto amministrativo, bensì una scelta ideologica e sociale: affidare all'ente locale la regia diretta dell'educazione della prima infanzia, inserendola a pieno titolo nelle politiche pubbliche di sviluppo urbano e democratico.

Amministratori e pedagogisti del calibro di Bruno Ciari e le influenze del modello reggiano di Loris Malaguzzi, la città strutturò una rete di asili nido e scuole dell'infanzia comunali caratterizzati dalla centralità del bambino come soggetto attivo di diritti.

Secondo il manifesto educativo di Malaguzzi (1995), il bambino è un soggetto dotato di "cento linguaggi", bisognoso di un contesto ecologico relazionale stimolante e non di una sola custodia protettiva. Bertin (1975) affermava che

l'educazione infantile deve presentarsi come un cammino verso la ragione e l'emancipazione, un obiettivo che a Bologna ha trovato un'immediata traduzione nella progettazione di istituzioni pubbliche e laiche.

A livello normativo nazionale, la svolta strutturale si realizzò con la Legge n. 1044 del 1971, che istituì il piano quinquennale per il finanziamento degli asili nido comunali. Bologna utilizzò tale quadro legislativo per implementare l'offerta. Tuttavia, l'evoluzione più significativa e peculiare si è giocata sul terreno della legislazione regionale dell'Emilia-Romagna.

La Regione ha storicamente emanato norme quadro volte a definire standard strutturali e qualitativi stringenti (dalla L.R. 1/2000 fino alla successiva Legge Regionale n. 19 del 25 novembre 2016, intitolata "Servizi educativi per la prima infanzia").

Come analizzato da Lazzari (2018), la L.R. 19/2016 ha ridefinito l'assetto del sistema emiliano e bolognese, introducendo concetti quali:

- l'obbligatorietà del Coordinamento Pedagogico Territoriale;
- l'introduzione del sistema di accreditamento dei servizi privati;
- l'istituzione di requisiti strutturali (metrature, rapporto educatore-bambino, spazi filtro).

Il Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65, emanato in attuazione della legge "Buona Scuola" (L. 107/2015), ha sancito l'istituzione del Sistema Integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni. Questa riforma ha superato la storica frattura tra il segmento 0-3 anni (precedentemente afferente ai servizi socio-assistenziali e sanitari sotto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e il segmento 3-6 anni (afferente all'istruzione e coordinato dal Ministero dell'Istruzione).

A Bologna, il recepimento del D.Lgs. 65/2017 ha trovato un terreno fertile e integrato.

Secondo gli studi condotti da Balduzzi (2021), l'amministrazione comunale, in sinergia con l'Ufficio Scolastico Regionale (USR), ha avviato un piano pluriennale per il consolidamento dei Poli per l'infanzia (strutture che accolgono in un unico plesso o in complessi vicini sia il nido che la scuola dell'infanzia) e per l'estensione della formazione congiunta tra educatori dello 0-3 e insegnanti del 3-6.

La macchina organizzativa bolognese fa cardine sull'Area Educazione, Istruzione e Nuove Generazioni del Comune di Bologna. Questo macro-settore amministrativo esercita funzioni di programmazione ad indirizzo pedagogico, allocazione delle risorse economico-finanziarie e controllo ispettivo. L'Area si articola in uffici centrali che gestiscono la contrattualistica, i bandi di iscrizione, la definizione delle tariffe (basate sul sistema ISEE progressivo) e la pianificazione

dell'edilizia scolastica, e in articolazioni territoriali strettamente connesse con i Quartieri della città (Comune di Bologna, 2022).

Bologna si caratterizza per una storica e radicata tradizione di decentramento amministrativo.

La città è suddivisa in 6 Quartieri (Borgo Panigale-Reno, Navile, Porto-Saragozza, San Donato-San Vitale, Santo Stefano, Savena).

Ciascun Quartiere ospita un Servizio Educazione e Scuola locale, il quale funge da interfaccia diretta tra i cittadini e l'amministrazione centrale.

I Quartieri si occupano di:

1. Monitorare il fabbisogno locale di posti nido e scuola dell'infanzia;
2. Gestire la logistica quotidiana e le manutenzioni ordinarie degli stabili;
3. Coordinare le Commissioni mensa e i percorsi di partecipazione delle famiglie;
4. Garantire l'integrazione tra i servizi educativi e i servizi sociali e sanitari territoriali (ad esempio, le Unità Operative di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza - UONPIA dell'AUSL di Bologna per l'inclusione degli alunni con disabilità).

Il modello bolognese è un sistema misto a regia pubblica. Il Comune non è l'unico erogatore di servizi, ma assume il ruolo di garante e regolatore del sistema complessivo.

L'offerta si articola in tre grandi macro-categorie:

Tipologia di Servizio - Modalità di Gestione - Regia e Controllo

- Servizi Comunali Diretti - Personale dipendente del Comune di Bologna; gestione totalmente pubblica. - Direzione pedagogica e amministrativa comunale;
- Servizi Privati Convenzionati - Appaltati - Gestiti da soggetti del Terzo Settore (Cooperative sociali) tramite bandi di gara e contratti di servizio. - Vincolo al rispetto del Progetto Pedagogico Comunale e tariffe calmierate equivalenti al pubblico;
- Servizi Privati Accreditati - Strutture private (laiche o confessionali) che ottengono l'accreditamento istituzionale superando rigidi controlli di qualità. - Vigilanza periodica da parte del Gruppo Tecnico di Valutazione (GTV) del Comune;

Questo impianto attua il principio di sussidiarietà orizzontale, ampliando la ricettività del sistema territoriale.

(FASCIA 0-3 ANNI)

Nido d'infanzia

Il nido d'infanzia accoglie i bambini di età compresa tra i 3 e i 36 mesi. A Bologna è strutturato su moduli a tempo pieno (indicativamente dalle 07:30 alle 16:30, con possibilità di prolungamento orario) e moduli a tempo parziale (con uscita dopo il pranzo, entro le 13:30 o 14:00).

L'organizzazione interna è basata sulle "Sezioni", suddivise per età omogenee (Lattanti, Semidivezzi, Divezzi) o, in contesti specifici sperimentali, su sezioni eterogenee (verticali). Questa scelta organizzativa serve ad incoraggiare dinamiche di apprendimento tra pari, modelli fortemente sostenuti dalle ricerche psicopedagogiche sull'interazione sociale precoce.

Per offrire risposte flessibili e differenziate alle mutate esigenze sociodemografiche della popolazione, Bologna ha sviluppato un'articolata gamma di servizi integrativi:

1. Spazio Bambino: accolgono bambini da 1 a 3 anni per un tempo giornaliero ridotto (massimo 5 ore), privi del servizio di mensa e riposo pomeridiano. Presentano caratteristiche educative analoghe al nido ma favoriscono una frequenza più agile;
2. Centri per Bambini e Famiglie (CBF): luoghi d'incontro strutturati dove i bambini (0-3 anni) accedono accompagnati da un adulto di riferimento (genitori, nonni, baby-sitter). Non configurano un servizio di affidamento, bensì spazi di socializzazione tra adulti e laboratori di gioco guidati da personale educativo, finalizzati al sostegno alla genitorialità e alla prevenzione dell'isolamento sociale;
3. I Piccoli Gruppi Educativi (PGE), regolamentati dalla normativa regionale ed implementati nel territorio comunale, rappresentano un servizio educativo volto ad accogliere un numero ridotto di bambini (solitamente fino a un massimo di 5 o 7) all'interno di civili abitazioni o locali idonei appositamente strutturati. Questa formula offre un contesto ad altissima intensità relazionale, particolarmente gradito a nuclei familiari che ricercano un ambiente flessibile, preservando al contempo il controllo pedagogico tramite l'obbligo di affiliazione al sistema di coordinamento territoriale.

(FASCIA 3-6 ANNI)

La fascia d'età dai 3 ai 6 anni vede la coesistenza di tre pilastri fondamentali che compongono il sistema scolastico integrato della città di Bologna:

1. le Scuole dell'Infanzia Comunali: gestite direttamente dall'amministrazione, dotate di una forte identità pedagogica e organizzativa, con insegnanti comunali selezionate secondo i profili professionali;
2. le Scuole dell'Infanzia Statali: dipendenti dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) e inserite all'interno degli Istituti Comprensivi (IC) della città;
3. le Scuole dell'Infanzia Paritarie Private: spesso di ispirazione cattolica o legate a enti morali, inserite all'interno del sistema pubblico-paritario locale regolato da storiche convenzioni (la cui periodica rinegoziazione rappresenta un tema centrale del dibattito politico e civile cittadino).

La cooperazione tra questi modelli gestionali è assicurata da tavoli di coordinamento cittadini volti all'unificazione dei criteri di iscrizione (i punteggi delle graduatorie) per evitare fenomeni di segregazione scolastica.

L'organizzazione e il design degli spazi e dei tempi nelle scuole dell'infanzia bolognesi rispondono a criteri di intenzionalità pedagogica.

Come ricordato da Ciari (1972), l'aula non è concepita come un contenitore statico, ma come un "terzo educatore", suddiviso in angoli d'interesse o "centri d'esperienza" (l'angolo del travestimento, la tana della lettura, lo spazio manipolativo, l'area delle costruzioni).

Il tempo scolastico è scandito da routine (l'accoglienza, il cerchio della mattina, il pranzo, il riposo, il commiato) che assumono un valore strutturante per l'identità emotiva del bambino. La progettazione si basa sui Campi di Esperienza (Il sé e l'altro; Il corpo e il movimento; Immagini, suoni, colori; I discorsi e le parole; La conoscenza del mondo), declinati attraverso la metodologia della progettazione aperta e dell'osservazione e documentazione sistematica delle scoperte infantili.

IL COORDINAMENTO PEDAGOGICO E IL PROFILO PROFESSIONALE

Il motore qualitativo bolognese è rappresentato dal Coordinamento Pedagogico Territoriale (CPT). Questo organismo, la cui importanza strategica è stata ampiamente evidenziata negli studi di Balduzzi (2021), opera come un vero e proprio organo di sistema a livello distrettuale.

Il CPT non si limita a compiti di supervisione burocratica, ma unifica sotto un'unica regia pedagogica i coordinatori dei servizi comunali diretti, dei servizi privati convenzionati e delle scuole dell'infanzia statali e paritarie. Come teorizzato da Lazzari (2018), la qualità dei servizi educativi non può essere considerata come un dato statico, bensì come l'esito di una rete di interconnessioni

territoriali che condividono medesimi orientamenti metodologici. Il CPT di Bologna persegue questa omogeneità qualitativa attraverso tre funzioni primarie:

1. la definizione di linee guida comuni: elaborazione di indirizzi pedagogici condivisi (ad esempio in materia di accoglienza, continuità educativa e rapporti con le famiglie) per superare la frammentazione gestionale;
2. a co-progettazione territoriale: integrazione dei servizi all'interno dei piani di zona, in stretta sinergia con le risorse culturali, sociali e ambientali dei Quartieri;
3. il monitoraggio e la valutazione: implementazione di strumenti di autovalutazione e monitoraggio della qualità percepita ed erogata all'interno delle strutture pubbliche e private accreditate.

Il profilo professionale del personale operante a Bologna si attiene a standard anticipatori delle riforme nazionali.

In linea con il D.Lgs. 65/2017 e della precedente Legge Regionale n. 19/2016, per l'accesso ai ruoli educativi del nido d'infanzia è richiesto il possesso della Laurea triennale in Scienze dell'Educazione e della Formazione (classe L-19) a indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia, o della Laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della Formazione Primaria. Tuttavia, la peculiarità del modello bolognese risiede nella centralità assegnata alla formazione continua in servizio.

Le riflessioni di Frabboni (2004) parlano di ricerca-azione e di riflessività quotidiana sulla pratica educativa.

A Bologna, una quota significativa dell'orario di lavoro settimanale del personale è istituzionalmente vincolata ad attività non a contatto diretto con i bambini, quali:

- lavoro d'équipe e programmazione: momenti di confronto settimanale tra colleghi per la strutturazione dei percorsi e l'analisi dei casi;
- documentazione pedagogica: elaborazione di diari di bordo, portfolio individuali e pannelli visivi utili a rendere visibili i processi di apprendimento infantili, secondo l'approccio mutuato da Malaguzzi (1995);
- colloqui e partecipazione: gestione delle relazioni individuali con i nuclei familiari e conduzione dei laboratori di co-progettazione con i genitori;
- all'interno di ogni singola struttura educativa bolognese, l'organo di gestione e decisione pedagogica per eccellenza è il collettivo del servizio. Il concetto di collettivo affonda le sue radici nelle storiche sperimentazioni di Ciari (1972), il quale proponeva il superamento dell'isolamento della classe e della figura del maestro unico, a favore di una gestione cooperativa e democratica dell'istituzione scolastica.

Il collettivo a Bologna presenta una composizione orizzontale e inclusiva: riunisce gli educatori o gli insegnanti, il coordinatore pedagogico di riferimento e il

personale ausiliario (collaboratori scolastici addetti alla cucina e alla cura degli spazi).

Questa scelta organizzativa risponde a una visione pedagogica:

“ogni adulto che abita lo spazio educativo, indipendentemente dal proprio profilo contrattuale, concorre a determinare il clima relazionale e l’esperienza del bambino, configurandosi come parte integrante della “comunità educante”.

All'interno delle sedute del collettivo si dibattono e si deliberano:

- l'articolazione degli spazi della struttura e l'avvicendamento dei materiali ludici;
- la gestione dei tempi quotidiani e la modulazione delle routine;
- l'analisi e la gestione delle dinamiche relazionali complesse o delle situazioni di fragilità del gruppo;
- la programmazione dei percorsi di formazione e l'organizzazione degli eventi aperti alla cittadinanza.

Questo impianto organizzativo trasforma il servizio educativo da erogatore di prestazioni assistenziali a un presidio di democrazia partecipata, dove le scelte metodologiche sono il frutto di un costante negoziato culturale e scientifico.

Bologna ha sviluppato un modello di inclusione scolastica improntato all'approccio biopsicosociale dell'ICF (Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute).

L'inserimento di bambini con disabilità certificata (Legge 104/1992) prevede un iter coordinato e multidisciplinare.

L'obiettivo fondamentale del sistema bolognese risiede nel rifiuto di logiche di isolamento: l'educatore di sostegno viene assegnato alla sezione e alla classe, concorrendo alla progettazione di attività inclusive che coinvolgano la totalità del gruppo dei pari, modificando l'ambiente e i materiali per abbattere le barriere alla partecipazione.

Il tessuto demografico di Bologna è caratterizzato da un'elevata incidenza di nuclei familiari di origine straniera. I servizi educativi rappresentano il primo e principale fondo di integrazione interculturale.

L'Area Educazione dispone di un servizio strutturato di “Mediazione Culturale”, attivabile dai singoli plessi scolastici per agevolare le fasi di iscrizione, i colloqui di ambientamento (inserimento) e le assemblee con i genitori.

La progettazione pedagogica valorizza il plurilinguismo come risorsa cognitiva e affettiva per l'intera comunità scolastica.

Bologna si pone all'avanguardia nazionale nella teorizzazione e nella pratica dell'“Outdoor Education” (Educazione all'Aperto), filone di ricerca scientifica

ampiamente supportato dal Dipartimento di Scienze dell'Educazione "Giovanni Maria Bertin" dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

Come ampiamente teorizzato da Schenetti (2015), molti nidi e scuole dell'infanzia bolognesi hanno trasformato i propri giardini da meri spazi di sfogo ricreativo a veri e propri ambienti di apprendimento continuo.

L'educazione naturale prevede l'uso di materiali non strutturati (terra, fango, foglie, rami, acqua), l'esposizione controllata e consapevole al rischio (esplorazione, arrampicata) e l'osservazione dei cicli biologici e atmosferici. Questo approccio stimola lo sviluppo neuro-motorio, la capacità di problem solving, scardinando l'approccio iper-protettivo e sedentario tipico delle società urbanizzate contemporanee.

L'efficacia di un modello educativo si misura anche attraverso la qualità strutturale e architettonica dei manufatti edilizi.

Negli ultimi anni, in concomitanza con le opportunità di rigenerazione urbana e l'accesso ai fondi strutturali, Bologna ha promosso la progettazione di nuove strutture scolastiche e Poli 0-6 basati sui criteri della bioarchitettura e della sostenibilità ambientale (edifici NZEB - Nearly Zero Energy Building).

Queste architetture si distinguono per:

- l'impiego estensivo di materiali naturali e atossici (legno strutturale, intonaci d'argilla);
- un uso strategico della luce naturale tramite ampie vetrate che annullano la separazione visiva tra interno ed esterno.
- l'eliminazione dei corridoi distributivi tradizionali in favore di "piazze centrali" adibite all'incontro e allo scambio tra diverse sezioni.

L'analisi approfondita dell'ecosistema educativo di Bologna permette di mappare una serie di tensioni latenti e di critiche strutturali che la letteratura pedagogica, sociologica ed economica ha sollevato nel corso degli ultimi decenni.

Lungi dal configurarsi come un sistema privo di faglie, il "modello bolognese" si trova al centro di un serrato dibattito scientifico. Al fine di operare una sistematizzazione rigorosa, è possibile ricondurre le diverse posizioni critiche a tre grandi assi epistemologici e strutturali.

[MATRICE DELLE CRITICHE AL MODELLO 0-6]

1. CRITICA PEDAGOGICA] [CRITICA ORGANIZZATIVA] [CRITICA SOCIO-ECONOMICA];
2. Rischio autoreferenzialità e "quasi-mercato", scolarizzazione anticipata (Catarsi, 2011) delle coop (Ascoli & Ranci, 2002) e (Baldacci, 2012).

Il primo asse di riflessione investe l'identità stessa delle pratiche educative. La pedagogia emiliana e bolognese, fondata storicamente sull'attivismo e sulla centralità dei "cento linguaggi" (Malaguzzi, 1995), viene oggi interrogata circa la sua reale capacità di evolvere:

1. l'ostacolo dell'archetipo storiografico: studiosi come Baldacci (2012) evidenziano un paradosso; la forza delle origini (gli anni Settanta, il pensiero di Bruno Ciari) rischia di trasformarsi in una gabbia ideologica. Quando un modello si istituzionalizza a tal punto, tende a sviluppare una resistenza interna al cambiamento, liquidando le istanze di revisione metodologica come deviazioni dalla "purezza" originaria. Questo atteggiamento rischia di isolare il contesto bolognese dalle correnti internazionali di ricerca empirica e quantitativa sull'efficacia cognitiva dei servizi;
2. il contratto nello 0-6: come denunciato da Benadusi e Fischer (2019) nell'analizzare l'applicazione del D.Lgs. 65/2017, la transizione verso il sistema integrato soffre a Bologna di uno squilibrio.

La scuola dell'infanzia (3-6 anni), forte del suo legame storico con l'istruzione formale e della presenza dello Stato, esercita una forza gravitazionale che rischia di "scolarizzare" il nido (0-3 anni).

L'anticipazione degli apprendimenti formali (pre-scrittura, pre-calcolo) a scapito della dimensione ludica e corporea rappresenta una tendenza che la vigilanza dei coordinatori pedagogici fatica a contenere a causa delle crescenti pressioni delle famiglie, sempre più orientate alla performance precoce del bambino. Sotto il profilo amministrativo, la transizione dai modelli di amministrazione diretta dello Stato e del Comune alle logiche della governance multilivello ha alterato profondamente i ruoli professionali e la stabilità del servizio;

La mutazione genetica del coordinatore pedagogico: la critica mossa da Catarsi (2011) trova nel territorio bolognese un riscontro empirico immediato. Il coordinatore pedagogico, figura cardine per il sostegno alla riflessività del Collettivo e la supervisione metodologica, ha subito un processo di "proletarizzazione amministrativa" o, all'opposto, di "iper-managerializzazione". Il coordinatore vede ridotto al minimo il tempo dedicato all'osservazione in sezione e alla guida pedagogica. Il rischio è lo svuotamento del collettivo, che da sede di democrazia e co-progettazione si riduce a sede burocratica di comunicazione dei turni e delle direttive.

Le asimmetrie del decentramento: l'analisi delle politiche territoriali di Maino (2017) evidenzia come l'autonomia concessa ai 6 Quartieri di Bologna possa tradursi in una frammentazione della qualità. Sebbene l'Area Educazione centrale emani linee programmatiche univoche, l'efficienza dei Servizi Educazione locali, la celerità delle manutenzioni edilizie e l'attivazione di progetti di inclusione differiscono da un quartiere all'altro.

Questo genera un "welfare a macchia di leopardo" all'interno della stessa municipalità, dove la qualità dell'esperienza educativa del minore dipende dallo specifico codice postale di residenza della famiglia.

Il terzo filone critico analizza il modello bolognese sotto la lente della giustizia sociale e dell'economia del lavoro, svelando le contraddizioni intrinseche all'adozione del modello del welfare mix.

La precarizzazione e il dualismo del mercato del lavoro: è la critica più radicale, mossa da sociologi come Ascoli e Ranci (2002) e declinata sul piano educativo da Vandebroek (2014). Il sistema misto pubblico-privato accreditato ha permesso al Comune di ampliare la ricettività e rispettare i vincoli di bilancio, ma a spese di una strutturale ingiustizia contrattuale. Il sistema si regge sulla coesistenza di due classi di lavoratori: le educatrici comunali (tutelate, meglio retribuite, stabili) e le educatrici delle cooperative sociali (regolate da CCNL meno favorevoli, soggette a minori tutele e retribuzioni inferiori). Questa forma contrattuale genera un tasso di turnover elevatissimo nel privato sociale. Il continuo ricambio di personale mina la continuità relazionale con i bambini, frammentando l'alleanza educativa che è base inevitabile per la qualità del servizio.

La stratificazione sociale tramite i servizi integrativi: riprendendo le tesi di Saraceno (2013) ed Esping-Andersen (2002), l'introduzione e la promozione dei servizi integrativi (come gli Spazi Bambini e i Centri per Bambini e Famiglie) rischiano di incrinare il principio di uguaglianza delle opportunità. Essendo formule più economiche per l'amministrazione e più flessibili, esse tendono a intercettare prevalentemente le famiglie a basso reddito o con madri fuori dal mercato del lavoro, mentre i nidi a tempo pieno (fondamentali per l'apprendimento e il superamento delle disuguaglianze d'origine) restano ad appannaggio dei nuclei familiari stabili e biparentali. Si configura così una "stratificazione del welfare" dove la risposta flessibile rischia di diventare uno strumento di segregazione sociale precoce.

Per comprendere appieno il modello bolognese è utile metterlo a confronto con altre esperienze nazionali e internazionali.

Valutare l'efficacia di un modello di welfare locale impone di verificarne la capacità di risposta rispetto a due scale di confronto distinte: da un lato, il quadro nazionale italiano, storicamente caratterizzato da profonde fratture territoriali ed eterogeneità nei livelli di prestazione; dall'altro, lo scenario internazionale, all'interno del quale i modelli di Early Childhood Education and Care (ECEC) riflettono filosofie politiche e concezioni dell'infanzia tra loro radicalmente divergenti. Questo capitolo intende strutturare un'analisi capace di evidenziare le convergenze e le discrepanze tra la realtà bolognese, il panorama italiano e le principali esperienze globali, declinandole lungo i vettori dell'accessibilità, del finanziamento, dello status professionale e della cultura della valutazione.

Il primo livello di comparazione interroga la collocazione di Bologna all'interno della penisola italiana. Come ampiamente evidenziato dai rapporti di monitoraggio nazionali (Istat, 2024), l'Italia si presenta come un contesto fratturato sul piano dell'offerta di servizi per la prima infanzia. La storica assenza di un Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP) vincolante e uniformemente finanziato dallo Stato centrale ha delegato la nascita e lo sviluppo dei nidi alla capacità fiscale e alla sensibilità politica dei singoli enti locali.

In questo scenario, Bologna si colloca al vertice degli indicatori di copertura territoriale. Mentre l'obiettivo europeo fissato dal Consiglio di Barcellona prevedeva il raggiungimento di un tasso di copertura del 33% (successivamente elevato al 45% entro il 2030), il capoluogo emiliano ha superato la soglia del 40% già da diversi decenni, attestandosi oggi su valori prossimi al 50%.

Al contrario, vaste aree del Mezzogiorno d'Italia registrano tassi di copertura drammaticamente inferiori al 15%, configurando una vera e propria ingiustizia geografica che penalizza i bambini sulla base del luogo di nascita.

La differenza, tuttavia, non è esclusivamente quantitativa, bensì strutturale e organizzativa; del resto d'Italia, l'asilo nido è stato a lungo percepito e gestito come un servizio pubblico "a domanda individuale", assimilabile a prestazioni assistenziali e privo di una reale continuità con l'obbligo scolastico.

A Bologna, l'integrazione precoce tra lo 0-3 e il 3-6 ha anticipato lo spirito del D.Lgs. 65/2017, conferendo al nido lo status di agenzia educativa a pieno titolo. Il sistema di monitoraggio qualitativo: laddove molte regioni italiane hanno regolamentato i servizi privati esclusivamente tramite requisiti igienico-sanitari e burocratici, l'Emilia-Romagna e il Comune di Bologna hanno introdotto l'obbligo del Coordinamento Pedagogico Territoriale anche per le strutture private. Questo ha permesso di arginare la frammentazione qualitativa che colpiscono altre grandi aree metropolitane italiane (come Roma o Napoli), dove la proliferazione di nidi privati non accreditati ha generato un'offerta deregolamentata e qualitativamente disomogenea.

Allargando lo sguardo all'Unione Europea, la letteratura scientifica (OECD, 2021) tende a classificare i sistemi educativi per la prima infanzia in base al livello di integrazione istituzionale e alla natura pubblica o privata dei finanziamenti.

A livello europeo emergono tre modelli particolarmente significativi per il confronto con l'esperienza bolognese.

1. Il modello universalistico scandinavo (Svezia, Norvegia, Danimarca)

Come analizzato da Moss (2019), il sistema scandinavo rappresenta la piena realizzazione del diritto soggettivo e universale all'educazione a partire dal compimento del primo anno di vita. Il finanziamento è quasi interamente a carico

della fiscalità generale, e le tariffe per le famiglie sono rigidamente plafonate per legge.

Bologna condivide con questo modello l'impianto filosofico di fondo, il bambino come cittadino e portatore di conoscenza, mantenendo una gestione saldamente pubblica. Bologna ha dovuto piegarsi alla logica del "welfare mix". La via bolognese rappresenta un tentativo di salvare l'universalismo dei valori scandinavi. Inoltre, in Francia e in Germania, la governance dei servizi per l'infanzia è frammentata tra agenzie pubbliche, associazioni confessionali e fondazioni non-profit. Il sistema francese, in particolare, si caratterizza per una netta separazione tra i crèches (0-3 anni), gestiti dalle politiche familiari e sociali, e le écoles maternelles (3-6 anni), totalmente inserite nel sistema di istruzione statale e gratuite per tutti.

Rispetto alla Francia, Bologna manifesta una qualità pedagogica del segmento 0-3 nettamente superiore. Il modello dei crèches francesi è stato spesso criticato da Vandebroek (2014) per la sua eccessiva impronta medicalizzante e igienista, derivante dal legame originario con il sistema sanitario.

Bologna, ha rimosso l'idea sanitaria, subordinando la cura fisica alla dimensione relazionale e cognitiva.

Tuttavia, la Francia vanta una gratuità totale e universale della fascia 3-6 che Bologna e l'Italia non hanno ancora pienamente generalizzato, permanendo l'obbligo di contribuzione per i servizi di mensa e prolungamento orario.

Il sistema britannico è l'antitesi della visione bolognese: dominato dalle regole del libero mercato; il settore dell'infanzia nel Regno Unito vede la prevalenza di operatori for-profit che competono tra loro. Lo Stato interviene esclusivamente attraverso l'erogazione di sussidi o vouchers destinati alle famiglie meno abbienti, mentre le classi medie sostengono retribuzioni mensili estremamente elevate.

Bologna rifiuta radicalmente questo approccio. L'introduzione del sistema di accreditamento istituzionale mira precisamente a impedire la nascita di un mercato speculativo sulla cura dei bambini. Se nel Regno Unito la qualità è strettamente correlata alla capacità di spesa della famiglia, determinando una precoce segregazione di classe (Penn, 2011), a Bologna il sistema tariffario proporzionale e l'omogeneità dei controlli pedagogici garantiscono che un bambino inserito in un nido convenzionato di periferia acceda ai medesimi stimoli e standard di un coetaneo iscritto in una struttura del centro storico.

Un ulteriore elemento di comparazione riguarda il curriculum e le modalità di transizione tra i diversi gradi scolastici. A livello globale, la rete internazionale delle "Città Educative" ha posto al centro del dibattito la necessità di costruire una reale continuità verticale.

Mentre molti sistemi internazionali applicano logiche di curriculum prescrittivo ed etero-diretto dall'alto, con la definizione di tappe di sviluppo standardizzate e test di verifica delle competenze al termine della scuola dell'infanzia, come

avviene negli Stati Uniti con il programma Head Start, Bologna rimane fedele all'approccio della progettazione aperta e della pedagogia dell'ascolto.

Questo modello, teorizzato originariamente da Malaguzzi (1995) e declinato nel contesto bolognese da pedagogisti come Frabboni (2004), postula che l'apprendimento non proceda per stadi lineari programmabili, ma si sviluppi attraverso l'esplorazione, l'errore e l'interazione sociale.

La critica internazionale mossa dai sostenitori dell'approccio empirista anglosassone accusa la via emiliana di una scarsa attenzione alla misurabilità degli esiti di apprendimento. Tuttavia, le ricerche condotte in ambito neuroscientifico supportano la validità dell'approccio bolognese: contesti non rigidamente scolasticizzati favoriscono lo sviluppo delle funzioni esecutive superiori, della resilienza emotiva e della flessibilità cognitiva in misura nettamente superiore rispetto ai sistemi basati sul "teaching to the test" precoce.

- PARADIGMI CURRICOLARI A CONFRONTO –

A) DISCORSO DOMINANTE (USA) B) APPROCCIO BOLOGNA

(Teaching to the test) / (Progettazione Aperta)

- Standardizzazione rigida/Pedagogia dell'ascolto
- Misurazione quantitativa/Documentazione visiva
- Focus sul capitale umano/Bambino soggetto attivo

Se l'approccio pedagogico bolognese riscuote un unanime riconoscimento internazionale, la dimensione contrattuale e professionale del personale rappresenta l'anello debole nel confronto con le migliori esperienze globali.

La transizione verso il welfare mix e l'esternalizzazione dei servizi ha prodotto una frammentazione del corpo professionale che non trova riscontro, ad esempio, nel sistema della Nuova Zelanda o della stessa Svezia.

In Nuova Zelanda, il curriculum nazionale per l'infanzia, denominato The Whāriki, è supportato da una politica di investimento statale che impone l'equiparazione salariale e di status giuridico per tutti gli insegnanti della prima infanzia, indipendentemente dal fatto che operino in strutture pubbliche, private o comunitarie. Bologna, vincolata dal quadro normativo e contrattuale italiano, soffre invece di una dicotomia penalizzante. Il personale delle cooperative sociali avverte una condizione di subalternità economica e professionale rispetto ai colleghi della gestione diretta comunale. Questa asimmetria genera tensioni sindacali e incrina l'idea stessa di una comunità educante coesa e paritaria, evidenziando come i limiti macro-economici dello Stato nazionale possano condizionare negativamente la sostenibilità micro-pedagogica delle eccellenze locali.

Per riassumere le traiettorie di questa comparazione multilivello, è possibile strutturare una griglia che evidenzia la collocazione del modello bolognese rispetto alle coordinate nazionali e internazionali:

Indicatore Organizzativo - Media Nazionale Italiana - Modello Bologna
Eccellenza Scandinava - Modello Anglosassone.

Tasso di copertura: (0-3) ~28% (Forte divario Nord-Sud) ~50% >55% Variabile (~35%) |

Natura della Governance: Frammentata / Frammentazione regionale - Mista (Regia pubblica e Terzo Settore) - Pubblica / Statale universale - Privata / Logiche di mercato:

Integrazione Curricolare storica (In via di superamento) Integrata 0-6 (Forte identità locale) - Totamente integrata (0-7 anni) Focalizzata sulla preparazione scolastica (Readiness).

Inquadramento del Personale - Disomogeneo (Statale, Comunale, Privato) Duale (Comunale strutturato vs. Cooperativa) - Unificato (Statuto pubblico unico) - Altamente precarizzato / Basso salario.

Bologna presenta caratteristiche che la distinguono in modo significativo dal contesto nazionale: dall'analisi emerge che il sistema educativo bolognese ha saputo adattarsi nel tempo ai cambiamenti sociali senza perdere la propria identità bolognese. L'efficacia del modello bolognese sembra derivare dall'interazione di tre fattori principali:

1. Una chiara e perentoria volontà politica che assume l'educazione come investimento primario di welfare e infrastruttura sociale non negoziabile;
2. Un ancoraggio scientifico costante alla ricerca accademica e pedagogica, che garantisce l'eccellenza metodologica e l'innovazione delle pratiche professionali;
3. Un'architettura amministrativa partecipata e decentrata, capace di attuare una governance multilivello fondata sulla sussidiarietà regolata, sull'inclusione universale e sulla valorizzazione della comunità educante.

Le sfide odierne, legate alla transizione ecologica, all'evoluzione multiculturale e alla necessità di consolidare compiutamente il Sistema Integrato 0-6 su scala nazionale, trovano nel territorio bolognese un patrimonio di esperienze e una struttura organizzativa resiliente, idonea a fungere da punto di riferimento per l'elaborazione delle politiche pubbliche dell'infanzia dei prossimi decenni.

Gli elementi analizzati nei capitoli precedenti mostrano come il modello bolognese sia il risultato di una lunga evoluzione storica e organizzativa.

La storia del modello emiliano ha risieduto nella capacità di coniugare un'altissima intenzionalità pedagogica, l'idea del bambino come soggetto di diritti (Malaguzzi, 1995), con una pragmatica amministrativa d'avanguardia, capace di anticipare di decenni le riforme nazionali istitutive del Sistema Integrato Zeroes.

Tuttavia, lo sguardo critico imposto dalla letteratura sociologica ed economica contemporanea ci impedisce di cedere a una narrazione puramente agiografica. Le sfide strutturali emerse negli ultimi anni evidenziano linee di frattura che rischiano di incrinare la tenuta qualitativa ed etica del sistema:

1. Il nodo del mercato duale del lavoro: la progressiva esternalizzazione verso il Terzo Settore ha generato una asimmetria contrattuale tra il personale comunale e quello cooperativo, minacciando la stabilità e la continuità relazionale all'interno delle sezioni (Vandenbroeck, 2014);
2. La deriva manageriale del coordinamento: il rischio di una saturazione burocratica del ruolo del coordinatore pedagogico rischia di sottrarre tempo prezioso alla supervisione sul campo e alla ricerca-azione all'interno del collettivo (Catarsi, 2011);
3. La tentazione utilitaristica: le spinte internazionali all'investimento sul capitale umano rischiano di piegare la pedagogia della scoperta a logiche di performance precoce o di mera prevenzione del rischio sociale.

Per superare queste opposizioni, Bologna è chiamata a far nascere una nuova stagione di sperimentazione politica e istituzionale.

La sostenibilità futura del modello non dipenderà dalla conservazione nostalgica delle formule del passato, ma dalla capacità di governare il welfare mix con una rinnovata severità regolativa, esigendo la parità professionale della persona. Il piano pedagogico, la via della giustizia curricolare e dell'apertura strutturale all'outdoor education rappresentano i vettori su cui innestare una risposta autentica alle sfide della transizione ecologica e della complessità multiculturale. Bologna continua a rappresentare uno dei punti di riferimento più significativi nel panorama dei servizi educativi per l'infanzia.

BIBLIOGRAFIA

- Ascoli, U., & Ranci, C. (2002). *Dilemmi del welfare mix. Le trasformazioni del terzo settore in Italia*. Milano: FrancoAngeli;
- Baldacci, M. (2012). *Trattato di pedagogia generale*. Milano: UTET Università;
- Benadusi, L., & Fischer, S. (2019). *Scuola e società: le politiche educative in Italia* Roma: Carocci;
- Catarsi, E. (2011). *Coordinamento pedagogico e qualità dei servizi per l'infanzia*. Bergamo: Edizioni Junior;
- Balduzzi, L. (2021). *Il coordinamento pedagogico nei servizi per l'infanzia: evoluzione, funzioni e prospettive nel sistema integrato 0-6**. Milano: FrancoAngeli.

Bertin, G. M. (1975). *Educazione alla ragione*. Roma: Armando Editore;

Ciari, B. (1972). *I modi dell'insegnamento*. Rimini: Guaraldi;

Comune di Bologna (2022). Regolamento dei Servizi Educativi per la Prima Infanzia del Comune di Bologna. Atti Amministrativi e Deliberazioni Consiliari;

Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65. Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107. (G.U. 16 maggio 2017, n. 112);

Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press;

Frabboni, F. (2004). *Il nido dell'infanzia: un servizio educativo tra politica, cultura e pedagogia*. Roma: Carocci;

Lazzari, A. (2018). *Garantire la qualità nei servizi educativi 0-6: orientamenti europei e sfide nazionali*. L'Officina del nido, 14 (2), 45-58;

Legge 6 dicembre 1971, n. 1044. Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato. (G.U. 15 dicembre 1971, n. 316);

Legge Regionale Emilia-Romagna 25 novembre 2016, n. 19. Servizi educativi per la prima infanzia. Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna;

Malaguzzi, L. (1995). *I cento linguaggi dei bambini*. Bergamo: Edizioni Junior;

Maino, F. (2017). *Il secondo welfare in Italia: esperienze territoriali a confronto*. Torino: Centro di Ricerca Luigi Einaudi;

Saraceno, C. (2013). *Il welfare familiare: dinamiche di cura e trasformazioni sociali*. Bologna: Il Mulino;

Schenetti, M. (2015). *La scuola all'aperto: una sfida pedagogica ed educativa*. Bologna: Emmege Edizioni.

Vandenbroeck, M. (2014). Decolonizing early childhood education and care: critical perspectives on quality. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 312-325.

Parole chiave/Key words: infanzia, coordinamento, educazione, welfare, famiglia.

L'AUTRICE

Prof.ssa Randi Maria Rossella

Sono docente di scuola secondaria in materie letterarie, dottoranda presso l'Universidad de la Murcia con una proposta di tesi dottorale sulla ricezione di Italo Calvino, post mortem, nel mondo ispanico e latino-americano.

Mi occupo di ricerca letteraria e linguistica in ambito dottorale, collaboro con il Giscel Emilia-Romagna con il fine di ricercare nuovi scenari nella didattica scolastica.

Ho scritto articoli su giornali on line di natura umanistica e due libri, uno in ambito sociologico e l'altro in ambito linguistico. Oltre a una laurea magistrale in linguistica moderna e una in filologia moderna e comparata, ho una laurea magistrale in pedagogia. Mi occupo anche di mediazione familiare, coordinamento genitoriale e di counseling. Inoltre, ho lavorato, inizialmente, nel mondo della primissima infanzia.

RIASSUNTO

Il presente saggio offre un'analisi della struttura istituzionale, della governance e dei modelli organizzativi che caratterizzano i servizi educativi per la prima infanzia (0-6 anni) del Comune di Bologna. Il modello bolognese viene esaminato attraverso la sua evoluzione storico-normativa, dalle prime politiche degli anni Settanta fino al Sistema Integrato Zerosei (D.Lgs. 65/2017), mettendone in luce l'alto livello di eccellenza metodologica.

Il nucleo centrale della trattazione si focalizza sull'analisi del sistema misto a regia pubblica, analizzando le tensioni strutturali generate dall'esternalizzazione dei servizi e dal welfare.

Attraverso il confronto con i contributi scientifici di autorevoli studiosi della pedagogia critica e della sociologia del welfare (tra cui Catarsi, Frabboni, Esping-Andersen e Vandenbroeck), l'opera vuole mappare le criticità del sistema locale, quali il dualismo contrattuale del personale educativo, la deviazione manageriale dei coordinatori pedagogici e il rischio di frammentazione organizzativa derivante dal decentramento nei Quartieri.

Infine, il saggio colloca l'esperienza di Bologna all'interno di un ambito comparativo di alta qualità, confrontandola con le asimmetrie del panorama nazionale italiano e con i principali modelli di Early Childhood Education and Care (ECEC) europei e globali (scandinavo, franco-tedesco e anglosassone). L'articolo evidenzia la necessità di coniugare la storica resilienza pedagogica locale con nuove strategie di tutela contrattuale e giustizia curricolare, per

preservare i servizi per l'infanzia come presidi insostituibili di democrazia e coesione sociale.

ABSTRACT

This monographic essay provides a systematic and critical analysis of the institutional architecture, governance, and organizational models characterising early childhood education and care (ECEC, ages 0–6) in the Municipality of Bologna. Historically renowned as a pioneering laboratory for pedagogical and administrative innovation, the Bolognese model is examined through its historical and regulatory evolution, spanning from the early municipalisation policies of the 1970s to the implementation of the Integrated 0–6 System (Legislative Decree 65/2017), highlighting its high territorial coverage and methodological excellence.

The core of the study focuses on a dialectical examination of the public-led mixed system, analysing the structural tensions generated by the outsourcing of services and the adoption of the welfare-mix paradigm. By cross-referencing the scientific contributions of prominent scholars in critical pedagogy and the sociology of welfare (such as Catarsi, Frabboni, Esping-Andersen, and Vandenbroeck), the paper maps the main criticalities of the local system. These include the contractual dualism affecting educational staff, the progressive managerial drift of pedagogical coordinators, and the risk of organizational fragmentation stemming from neighbourhood-level decentralisation.

Finally, the essay places Bologna's experience within a multi-level comparative framework, benchmarking it against the regional asymmetries of the Italian national landscape and the leading European and global ECEC models (Scandinavian, Franco-German, and Anglo-Saxon). The paper concludes by emphasizing the need to combine historical pedagogical resilience with new strategies for contractual protection and curricular justice, ensuring that early childhood services remain an irreplaceable pillar of democracy and social cohesion.