

Valutazione del programma

Promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia

Bambini 0-4 anni, genitori, personale specializzato e persone di riferimento

Promozione dell'integrazione degli stranieri

Programma dei punti fondamentali 2008-2011

Progetti modello

Rapporto di valutazione - **Sintesi**

Institut für Schule und Heterogenität (Istituto per scuola ed eterogeneità)
Alta Scuola Pedagogica della Svizzera Centrale, Lucerna

Alois Buholzer (a cura di)

Con la collaborazione di:

Elke-N. Kappus

Giuditta Mainardi Crohas

Sandra Zulliger



Promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia

Rapporto sintetico

Institut für Schule und Heterogenität

Su mandato di UFM/CFM

Marzo 2012

Il **rapporto sintetico** contiene i capitoli 2 (Situazione iniziale) e 6 (Risultati e raccomandazioni) del rapporto integrale. Il rapporto integrale, disponibile solamente in lingua tedesca, comprende il mandato di valutazione e i risultati dettagliati della valutazione.

1 Situazione iniziale

1.1 Sostegno alla prima infanzia, assistenza ed educazione in Svizzera

A partire dal dibattito sui risultati degli studi PISA 2000, 2003 e 2006, il settore della formazione, assistenza ed educazione della prima infanzia è finito sempre più spesso sotto la lente di osservazione delle politiche formative e sociali. Alla prima infanzia è stata riconosciuta la valenza di periodo della vita in cui un bambino riceve gli input decisivi per il suo completo sviluppo cognitivo, emotivo, motorio, linguistico e sociale. Numerosi studi hanno dimostrato che soprattutto i bambini appartenenti a famiglie che non dispongono delle necessarie risorse culturali, sociali, finanziarie e cognitive e che non hanno la possibilità di preparare adeguatamente i propri figli, senza un aiuto esterno, a far parte della società, possono trarre beneficio da misure mirate di sostegno precoce. L'assistenza extrafamiliare e il sostegno fornito ai genitori nell'adempimento del loro ruolo educativo anche sotto il profilo del sostegno e dell'educazione nella prima infanzia, sembrano essere in tale contesto importanti strumenti al fine di promuovere o garantire fin dall'inizio l'attuazione delle pari opportunità.

All'atto della pubblicazione del bando di concorso per il progetto modello "Promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia (SPI)" nel luglio 2009, il settore del sostegno alla prima infanzia in Svizzera era in fermento. Già nel 2008 la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari si era occupata, in due pubblicazioni, del tema della formazione nella prima infanzia nel quadro dell'assistenza in affiancamento alla famiglia, considerando l'aspetto dell'integrazione dei bambini e dei genitori con un passato migratorio¹ (2008a; 2008b). Sempre nel 2008 era stato pubblicato lo studio, realizzato dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione su mandato della Commissione per la formazione e la migrazione della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), concernente i "bambini con un passato migratorio nella prima infanzia e nella scuola dell'obbligo", esplicitamente dedicato al problema delle possibili forme di partecipazione da parte dei genitori (Moret & Fibbi 2008). Nel 2009 Margrit Stamm aveva redatto, su mandato della Commissione svizzera per l'UNESCO, lo studio di base "Formazione della prima infanzia in Svizzera", nel quale si sottolinea l'urgenza di sviluppare quest'ambito (2009, pag. 24). Nello studio l'autrice fa riferimento a "eccellenti esempi pratici" già attuati o in corso di attuazione, ma critica la mancanza di "sistematicità e di costruzione di reti a livello sia (...) cantonale che (...) nazionale" (ibidem pag. 12). Gli operatori pedagogici degli istituti di sostegno alla prima infanzia non sono "adeguatamente preparati alle impegnative sfide che si devono affrontare quando si lavora con gruppi di bambini (...) che si distinguono per diversità culturale e intellettuale e complessità sociale" (ibidem). La dott.ssa Stamm chiede che nell'ambito della formazione della prima infanzia si compia un "passaggio paradigmatico dall'assistenza alla formazione". Fa altresì riferimento alle difficoltà strutturali che caratterizzano quest'ambito a causa dei complessi intrecci in

¹ Nella pubblicazione 2008a, al gruppo target "persone con un passato migratorio" è dedicato un apposito capitolo.

tema di responsabilità politiche e norme cantonali², chiedendo che siano chiaramente definite le sfere di responsabilità e una strategia a lungo termine per Confederazione, Cantoni e Comuni (ibidem pag. 14).

Sempre nel 2009 Mathilde Schulte-Haller aveva realizzato, su mandato della Commissione federale della migrazione (CFM), lo studio “Sostegno alla prima infanzia. Ricerca, prassi e politica: bilancio e campi d’azione” (Schulte-Haller 2009). A questo studio sono seguite le “Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione (CFM)” in materia di sostegno alla prima infanzia (CFM 2009). Lo stesso anno, la documentazione relativa allo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, pubblicata dalla Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), ha dedicato al tema della formazione, dell’assistenza e dell’educazione infantile un apposito capitolo comprendente anche le raccomandazioni operative riguardanti tale ambito (2009a, pag. 2 e segg.). Nel 2010 la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) aveva infine pubblicato un riepilogo della situazione dei servizi di assistenza extrafamiliare in materia di sostegno alla prima infanzia nei singoli Cantoni, cui sono seguite nel mese di giugno 2011 le Raccomandazioni della CDOS.

Quest’elenco di pubblicazioni non è esaustivo³, ma è indicativo dell’interesse che i vari protagonisti della scena politica nutrono nei confronti della promozione del sostegno della prima infanzia. Gettando uno sguardo a tali pubblicazioni appare inoltre evidente come, nel confrontarsi con le questioni della formazione, assistenza ed educazione nella prima infanzia, si sia pensato fin dal principio all’integrazione dei bambini con un passato migratorio e la CFM sia pertanto entrata in scena precocemente quale parte in causa.

Il bando di concorso indetto da UFM e CFM nel quadro del programma dei punti fondamentali per gli anni 2008-2011 e concernente lo studio di valutazione “Promozione dell’integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia” è quindi una logica conseguenza delle riflessioni finora svolte sul tema. Lo si capisce anche constatando come, nel costruire un sistema di sostegno alla prima infanzia in Svizzera, sia necessario considerare e

² Il livello prescolare, quindi anche il sostegno alla prima infanzia, rientra nella sfera di competenza stabilita dalle normative concernenti il periodo prescolare, diverse da Cantone a Cantone. Secondo alcune norme tale compito spetta al Dipartimento cantonale dell’educazione, per altre ai Dipartimenti comunali degli affari sociali. A livello intercantonale, il compito di coordinare le strutture diurne per i bambini da 0 a 4 anni è attribuito alla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali. Sul piano nazionale sono molti i servizi che si occupano di temi legati alla famiglia e quindi anche di temi concernenti il settore del sostegno alla prima infanzia: ad esempio l’ambito Famiglia, generazioni e società (FGS) dell’Ufficio federale delle assicurazioni sociali (aiuti finanziari per l’assistenza extrafamiliare), la Segreteria di Stato dell’economia (SECO) (conciliabilità tra lavoro e famiglia), la Commissione federale di coordinamento per le questioni federali (COFF), la CDPE, che si occupa del sostegno alla prima infanzia (Mix 15/08), la Commissione federale della migrazione e l’Ufficio federale della migrazione.

³ Ad esempio l’elenco può essere integrato con pubblicazioni realizzate nel quadro del programma qui oggetto di valutazione, come il rapporto “Integrationsförderung im Frühbereich. Was frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) benötigt, damit sie dem Anspruch an Integration gerecht werden kann” (Promozione dell’integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Quali misure sono necessarie in tema di formazione, assistenza ed educazione dei bambini ai fini dell’integrazione) del dicembre 2011 (Stamm 2011).

sfruttare in particolare il potenziale rappresentato dal settore del sostegno alla prima infanzia ai fini dell'integrazione degli stranieri e delle loro famiglie.

Nel 2008 - solo un anno prima del bando di concorso per i progetti modello nel settore SPI - l'articolo di una rivista concernente le proposte e le disposizioni in materia di sostegno alla prima infanzia in Svizzera riferiva di soli due Cantoni, Basilea Città e Zurigo, che disponevano di piani e progetti in materia di sostegno alla prima infanzia (Gysin 2008). Oggi, invece, non è più così facile conservare uno sguardo d'insieme sulle innumerevoli offerte e sviluppi in questo settore: molti Cantoni, città e Comuni hanno predisposto piani di sostegno alla prima infanzia (ad es. San Gallo, Berna, Winterthur, Biel/Bienne, Cantone di Sciaffusa e Cantone di Zurigo) e molti altri progetti e iniziative sono in corso. Per quanto a noi noto non esiste un compendio completo che riassume tutti i programmi previsti nel settore del sostegno e dell'educazione dei bambini e le misure specifiche nel campo della promozione dell'integrazione. Un riepilogo esaustivo, anche in ordine alla complessità di attori e misure, può essere rappresentato dalla *Piattaforma di progetto "Sostegno alla prima infanzia" di Netzwerk Kinderbetreuung (rete svizzera d'aiuto extrafamiliare ai bambini) della Commissione svizzera per l'UNESCO e Formazione dei genitori CH⁴*. Tale piattaforma è nata nel quadro del programma dei progetti modello SPI qui oggetto di valutazione e raccoglie le novità tra i progetti e quelle del mondo della politica e della formazione continua, ecc. In sintesi si può affermare che la fase di cambiamento paradigmatico auspicata nel 2009 è stata avviata e che il programma Progetti modello SPI rappresenta uno dei numerosi punti di forza che attualmente contribuiscono attivamente a plasmare il settore della promozione del sostegno alla prima infanzia in Svizzera. Il mandato speciale al riguardo consiste nel definire e strutturare *interfacce di collegamento tra promozione dell'integrazione e sostegno alla prima infanzia* e il ruolo della promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia.

1.2 Sviluppo della politica svizzera in materia di integrazione

All'atto della pubblicazione del bando per il programma "Promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia", nell'estate 2009, non era in fermento solo il settore del sostegno alla prima infanzia, ma anche quello della politica integrativa svizzera. Le raccomandazioni della Conferenza tripartita sugli agglomerati concernenti lo sviluppo della politica d'integrazione svizzera erano state pubblicate appena un mese prima (CTA 2009a, b). Nel mese di marzo 2010 - solo pochi mesi dopo che i progetti modello erano stati selezionati e i relativi responsabili avevano avviato i lavori - è stato pubblicato il "Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione" (Consiglio federale, 2010).

Nel rapporto il Consiglio federale definisce promettente il percorso intrapreso in relazione all'integrazione inteso come processo reciproco. Si richiede tuttavia che gli obiettivi - il principio del "*promuovere ed esigere*", la realizzazione di *pari opportunità*, la *competenza delle strutture ordinarie* - e le modalità della promozione specifica dell'integrazione siano

⁴ <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/startseite.html>

più chiaramente definiti e sanciti a livello di legge (ibidem pag. 2, pag. 35). In sintonia con quanto affermato nel rapporto della CTA, il rapporto Schiesser sottolinea anche come non sia ancora possibile dare per acquisita - nonostante l'univocità del dettato di legge - la *consapevolezza che l'integrazione è un compito sociale di fondamentale importanza che spetta anche alle istituzioni pubbliche*⁵ (CTA 2009, pag. 11; Consiglio federale, 2010, pag. 25). La *concezione di base dell'integrazione, una maggiore tutela dalla discriminazione*⁶ e una *più stretta collaborazione tra i diversi attori sociali* (Cantone, Comuni, mondo economico, associazioni di stranieri, ONG, ecc.) sono definiti quali elementi cruciali per lo *sviluppo della politica svizzera in materia di integrazione*. Considerata l'importanza che gli operatori non statali (parti sociali, comunità religiose, associazioni) rivestono ai fini dell'integrazione, vanno anch'essi maggiormente coinvolti nell'attività svolta dalle istituzioni pubbliche (ibidem pag. 26).

1.2.1 **Promozione dell'integrazione nelle istituzioni pubbliche e promozione specifica dell'integrazione**

La funzione fondamentale attribuita alle strutture ordinarie in tema d'integrazione è confermata e fortemente ribadita dal rapporto Schiesser. Anche in futuro la promozione dell'integrazione dovrà essere primariamente attuata direttamente in loco nelle esistenti strutture che operano nel settore dell'integrazione (scuola, formazione professionale, sanità, mercato del lavoro, ecc.) e finanziata con risorse del budget ordinario dei servizi competenti (v. UFM/CdC 2011, pag. 2). La promozione dell'integrazione nelle competenti istituzioni pubbliche deve essere ancorata in modo maggiormente vincolante mediante l'inserimento di articoli dedicati all'integrazione nei riferimenti di legge relativi a 14 ambiti rilevanti in materia e di competenza federale (Consiglio federale 2010, pag. 38 e segg.; UFM 2010a). Continuano ad operare a titolo integrativo anche le misure di promozione specifica dell'integrazione, che sono destinate da un lato ad ampliare la proposta delle strutture competenti o a colmare lacune esistenti⁷, e dall'altro a supportare le istituzioni pubbliche fornendo loro consulenza specialistica, pareri, affiancamento nei progetti e garanzia di qualità (UFM 2010c; v. anche UFM/CdC 2011, pag. 3).

⁵ Stante questo scenario, la CTA ritiene necessaria un'ulteriore opera di convincimento e un carattere maggiormente vincolante dell'attività in materia di integrazione (CTA 2009a, pag. 11).

⁶ Il Consiglio federale rileva che "una promozione dell'integrazione che aiuti i migranti ad assumersi le proprie responsabilità e a sviluppare le proprie attitudini (...) deve andare di pari passo con una politica che combatta le discriminazioni" (Consiglio federale, 2010, pag. 13).

⁷ Queste lacune sono presenti soprattutto laddove non è possibile accedere alle strutture ordinarie (UFM 2010b) ovvero "laddove non sono date le condizioni necessarie per accedere alle strutture ordinarie" (UFM 2010c).

1.2.2 Riorganizzazione delle misure per la “promozione dell’integrazione nel settore della prima infanzia”

Dall’1 gennaio 2014 Confederazione e Cantoni regolamenteranno il settore della promozione specifica dell’integrazione nel quadro di programmi cantonali d’integrazione. L’impiego dei contributi federali per la promozione dell’integrazione sarà pianificato dai Cantoni nell’ambito di tali programmi. Sulla base dell’offerta delle istituzioni pubbliche i Cantoni definiranno il fabbisogno di misure complementari che dovranno essere soddisfatte mediante le attività di promozione specifica dell’integrazione e individueranno inoltre gli elementi di raccordo con le misure d’integrazione delle istituzioni pubbliche (UFM/CdC 2011, pag. 3).

A sua volta la Confederazione stabilirà obiettivi e standard della promozione specifica dell’integrazione che i Cantoni che intendono fruire del co-finanziamento della Confederazione devono soddisfare. La promozione specifica dell’integrazione poggia su tre pilastri (UFM/CdC 2011, pag. 4):

- *pilastro 1*: informazione e consulenza (informazione iniziale e fabbisogno di promozione, consulenza, protezione contro la discriminazione);
- *pilastro 2*: formazione e lavoro (lingua, sostegno alla prima infanzia, lavoro);
- *pilastro 3*: comprensione e integrazione sociale (mediazione interculturale, integrazione sociale).

La promozione dell’integrazione nel settore della prima infanzia entra così a far parte integrante del 2° pilastro della promozione specifica dell’integrazione. Pur potendo decidere liberamente in ordine all’impiego delle risorse, i Cantoni sono tenuti a utilizzare il 40% dei fondi complessivamente stanziati da Confederazione e Cantoni (inclusi i Comuni).

Il rapporto Schiesser sottolinea esplicitamente che l’offerta in tema di promozione specifica dell’integrazione deve tenere conto dell’eterogeneità della popolazione migrante ed essere conseguentemente orientata e strutturata in modo tale da far sì “che i destinatari possano effettivamente accedervi” (Consiglio federale 2010, pag. 40).

1.2.3 Il concetto di integrazione nella politica svizzera in materia

La qualità delle misure per la promozione dell’integrazione è stimabile solo in relazione al concetto di integrazione posto a base delle stesse. Lo scopo dell’integrazione consiste nel realizzare - come recita l’articolo della Legge federale sugli stranieri concernente l’integrazione - la “*convivenza della popolazione residente indigena e di quella straniera, sulla base dei valori sanciti dalla Costituzione federale, nonché sulla base del rispetto reciproco e della tolleranza*” (art. 4, cpv. 1, LStr). L’integrazione “*presuppone la volontà degli stranieri di integrarsi nella società e un atteggiamento di apertura da parte della popolazione svizzera*” (ibidem cpv. 3) e richiede “*che gli stranieri si familiarizzino con la realtà sociale e le condizioni di vita in Svizzera, segnatamente imparando una lingua nazionale*” (ibidem cpv. 4). Questa concezione di base dell’integrazione come processo che riguarda l’intera società è ribadita con forza nell’ambito dello sviluppo della politica svizzera in ma-

.....

teria di integrazione. Nel documento di base del 23.11.2011 riguardante la futura programmazione delle misure di promozione specifica dell'integrazione in quanto compito condiviso tra Confederazione e Cantoni, quest'aspetto è chiaramente sottolineato: *"Ai fini della riuscita dell'attività di promozione dell'integrazione è necessario che l'ente pubblico attui sia misure per gli stranieri e per i cittadini svizzeri sia misure che sostengono e sgravano le autorità e le istituzioni, con l'obiettivo di migliorare in generale la capacità della società d'integrare gli stranieri"* (UFM/CdC 2011, pag. 3). I Cantoni sono sollecitati a tenere adeguatamente conto di questi gruppi target nei programmi cantonali d'integrazione.

Come recita il rapporto CTA del 2009, negli ultimi anni i principi di fondo in materia di politiche dell'integrazione sono stati inclusi nel diritto cantonale. La maggior parte delle Costituzioni cantonali più giovani contempla disposizioni concernenti l'integrazione, molte città e Cantoni dispongono di proprie linee guida sull'integrazione, diversi Cantoni hanno emanato proprie leggi e ordinanze in materia, che - come si legge nel Rapporto CTA - seguono "grossomodo la stessa direzione indicata dalla Confederazione" (CTA 2009, pag. 8).

Il rapporto CTA lamenta però l'esistenza di diversi "centri di gravità" nei vari Cantoni: ad esempio le leggi in materia d'integrazione dei Cantoni di Basilea-Città e Basilea-Campagna dedicano particolare attenzione ai doveri degli immigrati (di confrontarsi con la realtà sociale e le condizioni di vita in Svizzera e di acquisire le necessarie conoscenze linguistiche). Altre leggi cantonali in materia d'integrazione (ad es. Vaud, Ginevra) non prevedono obblighi concreti in capo alla popolazione residente straniera e indigena. Le direttive in materia di politica d'integrazione del Cantone di Berna stabiliscono un legame diretto tra lotta alla discriminazione e integrazione che non è specificamente previsto in altre direttive.

Il presente rapporto di valutazione esamina anche in che modo questo concetto di integrazione viene ripreso nei progetti modello "Promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia", controllando se aspetti dello sviluppo della politica svizzera in materia d'integrazione siano già contemplati nei progetti e attuati o se invece siano necessari ulteriori interventi.

1.3 Analisi sotto il profilo pedagogico della promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia

Il mondo della pedagogia della prima infanzia è composito e non esprime una posizione unanime in ordine all'interpretazione del concetto di pedagogia della prima infanzia o prescolare. Lo si evince dai differenti concetti utilizzati in relazione alla pedagogia della prima infanzia. A tale riguardo capita di incorrere nelle più varie definizioni, tra cui pedagogia infantile, pedagogia prescolare, pedagogia della prima infanzia, educazione nella prima infanzia, sostegno alla prima infanzia. Dietro queste definizioni si celano diversi concetti di bambino e di fanciullezza. Altrettanto diversificate sono le opinioni riguardo ai compiti attribuiti alla pedagogia della prima infanzia (cfr. Dahlberg 2010). Spetta alla pedagogia della prima infanzia far avvicinare i bambini, per mezzo di progetti e direttive, a determinati standard, in modo da agevolare loro quanto più possibile l'ingresso nella scuola? È quindi necessario adoperarsi con particolare impegno qualora si ipotizzi l'esistenza di deficit del bambino o dell'ambiente familiare? Oppure è opportuno rendere liberamente accessibili occasioni, am-

bienti o stimoli all'apprendimento che mettano i bambini in grado di essere co-autori e rielaboratori delle proprie idee e fantasie?

La pedagogia della prima infanzia viene altresì interpretata in modi completamente diversi. Altrettanto variegata sono le modalità con cui le funzioni di natura istituzionale sono svolte dalle strutture prescolari. Rientrano tra queste funzioni la promozione dell'integrazione dei bambini (ad es. bambini con un passato migratorio, o appartenenti a famiglie con basso livello di istruzione oppure con situazioni di deficit o disabilità), la promozione mirata di singoli aspetti della formazione (ad es. apprendimento delle lingue o delle scienze naturali), l'incentivazione dello sviluppo sociale, emotivo e cognitivo, la realizzazione di interventi in caso di situazioni problematiche, il coinvolgimento dei genitori e dell'ambiente in cui i bambini vivono, il miglioramento delle condizioni contestuali in cui crescono, ecc. (cfr. ad es. Fried & Roux 2006).

È tipico della pedagogia della prima infanzia il fatto che si rivolga non solo ai bambini ma anche ai genitori e alle strutture e istituzioni che se ne occupano. Questo ramo della pedagogia prevede dunque un apprendimento *sia* formale *che* informale. Parliamo di apprendimento informale quando la persona apprende grazie a influssi e fonti del proprio ambiente e alla propria esperienza quotidiana. L'apprendimento formale, invece, si realizza all'interno di strutture formative (di sostegno alla prima infanzia) ed è incanalato secondo specifiche indicazioni (piani, programmi di promozione, ecc.). La pedagogia della prima infanzia cerca di unire le due diverse tipologie di apprendimento. È perciò particolarmente importante l'avvio di partnership in campo educativo e formativo che mettano al centro dell'attenzione il bambino. Non di rado accade però che la partnership incontri degli ostacoli a causa di reciproci timori e pregiudizi. Svolgono invece una funzione incentivante i ponti che portano precocemente i bambini ad avere contatti al di fuori della famiglia e l'abbassamento della soglia tra famiglia e scuola (cfr. Simoni 2010, pag. 61).

Anche quando ci si interroga sugli obiettivi della pedagogia della prima infanzia, la gamma di possibili risposte è molto ampia. Laewen (2009) individua gli obiettivi dell'educazione istituzionale della prima infanzia nell'istruzione, educazione, assistenza e prevenzione. Nella sua relazione "Frühe Förderung im weiten Feld zwischen Prävention und Schutz - eine Auslegeordnung von Begriffen und Konzepten" (Sostegno alla prima infanzia nel vasto territorio tra prevenzione e protezione - Analisi sistematica di concetti e definizioni), Heidi Simoni (2011) indica i seguenti obiettivi:

- sostenere l'inclusione;
- consentire la partecipazione;
- gestire la diversità;
- predisporre condizioni di transizione e condizioni agevolanti;
- individuare i compiti differenziati e quelli comuni a famiglie e istituzioni per il benessere e il positivo sviluppo dei bambini.

Questi obiettivi in materia di sostegno alla prima infanzia racchiudono notevoli aspettative. Non stupisce pertanto che negli ultimi anni la prima infanzia e le sue potenzialità in termini di processi di apprendimento e di educazione abbiano riscosso un crescente interesse

non solo tra gli addetti ai lavori, ma anche nel mondo delle politiche formative e sociali. Diehm (2011) parla a tale proposito di una vera e propria euforia nel settore della promozione. Lo si deduce, tra l'altro, dalle numerose iniziative intraprese, dallo sviluppo di piani di formazione dedicati alla prima infanzia e dagli sforzi messi in campo da Comuni e Cantoni. Ciò stupisce, in quanto in effetti gli investimenti nel sostegno alla prima infanzia non sono supportati da sufficienti dati empirici. Parallelamente non vi è unanimità nemmeno su cosa si debba intendere per qualità pedagogica nella promozione dell'integrazione (Stamm 2011, pag. 17).

Nonostante queste lacune, vi sono anche fattori che determinano una felice realizzazione delle misure di sostegno alla prima infanzia. Siraj-Blatchford e Moriarty (2010) indicano, sulla scorta dell'analisi di numerose ricerche, alcune importanti condizioni di base; il sostegno alla prima infanzia è efficace quando i processi di insegnamento e di apprendimento soddisfano le seguenti condizioni:

- tengono conto e si basano sulle conoscenze già acquisite e sul grado di comprensione dei bambini;
- portano alla formulazione di concetti chiave (ad es. sistemi di simboli, concetto di quantità, principio di causalità), che a loro volta contribuiscono alla successiva acquisizione di nuove informazioni e conoscenze;
- supportano le competenze metacognitive per consentire ai bambini di capire come riflettere sui problemi e risolverli efficacemente.

Presupposto essenziale è comunque un "riferimento pedagogico professionale" che si caratterizzi per comunicazione e dialogo e per l'atteggiamento riflessivo e interrogativo del personale specializzato nell'ambito del sostegno alla prima infanzia (cfr. Dahlberg 2010). Questo riferimento pedagogico è inserito in un rapporto di stretta collaborazione tra enti formativi rivolti alla prima infanzia e i loro operatori da una parte e le famiglie dall'altra. È evidente che questa cooperazione riveste un ruolo di centrale importanza, soprattutto quando sono coinvolti bambini provenienti da famiglie socialmente svantaggiate con un passato migratorio.

La pedagogia della prima infanzia è alimentata da impulsi generati da patrimoni di conoscenze in campo educativo, psicologico e sociologico. Per quanto riguarda la promozione dell'integrazione dei bambini provenienti da famiglie socialmente svantaggiate con un passato migratorio, le conoscenze in materia di pedagogia della diversità e di pedagogia interculturale acquistano una particolare rilevanza.

Una risposta di valenza pedagogica al problema di come affrontare l'eterogeneità dei bambini risiede nella cosiddetta pedagogia della diversità o in una pedagogia per così dire "sensibile all'eterogeneità". La *pedagogia della diversità* è da intendersi come "pedagogia del riconoscimento intersoggettivo tra 'diversi' con pari diritti. Questa pedagogia, cercando di evitare che in ambito formativo si verifichino situazioni di mancanza di rispetto, promuove processi formativi individuali e processi di qualificazione e socializzazione e combatte le conseguenze dannose del principio di selezione dominante nel sistema formativo" (Prengel 1995, S. 62). Per quanti operano seguendo i principi della pedagogia della diversità ciò significa innanzitutto sensibilità nei confronti dell'esistenza della diversità e attenzione verso

le sue potenzialità. All'accettazione e al riconoscimento dell'individuo è dunque attribuita un'importanza fondamentale. Questo atteggiamento di rispetto che il personale specializzato e i genitori assumono nei confronti dei bambini loro affidati, esclude quindi il rischio di umiliazione, imbarazzo, svalutazione e addirittura di discriminazione. Bambini e ragazzi devono piuttosto imparare a familiarizzare con un "atteggiamento di autostima e di riconoscimento dell'altro in quanto diverso eppure uguale" (Prengel 2004, pag. 45).

Un'ulteriore risposta di valenza pedagogica è quella fornita dalla pedagogia interculturale, dalla cui prospettiva è sempre necessario verificare quando e in quale forma (culturale, linguistica, religiosa, ecc.) la diversità fa la differenza e deve dunque essere tenuta in debita considerazione - e quando no. Ad esempio è opportuno, volendo realizzare un'attività di "sostegno alla prima infanzia per tutti", verificare di quali aspetti specifici della vita dei migranti si deve tenere conto nel sostegno e nella formazione della prima infanzia, al fine di garantire - ad esempio mediante la promozione dell'apprendimento della prima lingua e del plurilinguismo - lo sviluppo globale dei bambini. Questi accorgimenti potrebbero anche far sì che in un contesto migratorio i bambini sviluppino le competenze che li mettono in grado (mantenendo un legame con la cultura di origine dei genitori) di muoversi in contesti culturali diversi e di sentirvisi a proprio agio. L'acquisizione di competenza interculturale è necessaria nell'ambito della promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia, per far sì che da un lato il personale specializzato possa affrontare "costruttivamente e utilmente" (Gogolin 2003, pag. 1) le diversità culturali e d'altro canto che anche i bambini (con o senza passato migratorio) imparino fin da subito a sviluppare un'apertura (inter)culturale e competenze culturali (cfr. anche Reichert-Garschhammer & Kieferle 2011, pag. 193 e segg.).

Alla luce di quanto finora esposto - ossia il dibattito riguardante il sostegno alla prima infanzia in Svizzera, lo sviluppo della politica svizzera in materia d'integrazione, le relative attese in ordine alla promozione dell'integrazione nelle istituzioni pubbliche e la promozione specifica dell'integrazione - e in considerazione del dibattito pedagogico concernente il sostegno alla prima infanzia, tenuto conto delle diversità linguistiche e culturali dovute al fenomeno della migrazione, si illustra nel prosieguo il bando di concorso e il programma "Promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia". Prima di affrontare un successivo capitolo che descrive e sintetizza i progetti supportati, si illustra e si analizza l'orientamento del programma anche in relazione alle sfide in tema di politiche dell'integrazione che sorgono a seguito dell'evoluzione di tale ambito politico e delle riflessioni di rilievo pedagogico.

1.4 Progetti modello nell'ambito del programma "Promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia"

1.4.1 Bando di concorso

Il programma "Promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia" è stato messo a concorso nel luglio 2009 nell'ambito del PF 3 (Progetti modello) del Programma dei punti fondamentali 2008-2011. Il bando è stato indetto dall'Ufficio federale della migrazione e



dalla Commissione federale della migrazione che inoltre sostengono e monitorano di comune accordo il programma. La pubblicazione è avvenuta nelle tre lingue ufficiali della Confederazione tramite le pagine web di UFM e CFM e le reti dei delegati all'integrazione dei Cantoni. Il termine d'oltro dei progetti relativi ai settori SPI-A (Accessibilità delle offerte esistenti per il gruppo target costituito dai bambini e genitori socialmente svantaggiati), SPI-Q (Qualificazione del personale specializzato/perfezionamento) e SPI-C (Concettualizzazione/guide/idee di base dell'SPI) era il mese di ottobre 2009. Per i progetti SPI-C era stato definito un secondo termine per fine marzo 2010. L'inizio dei progetti era previsto a partire dall'1 dicembre 2009 e, come prescritto nel bando, i progetti dovevano essere ultimati entro la fine del 2011 ed erano rivolti a tutte le istituzioni, ai responsabili e ai gruppi interessati (ad es. Comuni, associazioni, servizi specializzati).

I progetti modello hanno l'obiettivo di sostenere le idee innovative di rilevanza sopranazionale che generano nuovo sapere, danno origine a processi di apprendimento da parte dei diversi attori e consolidano l'interdisciplinarietà dell'integrazione. In tal senso i progetti finanziati fungono da modello e da moltiplicatori della politica integrativa della Svizzera nel settore del sostegno alla prima infanzia e indicano nel contempo quali idee e orientamenti della politica integrativa svizzera sono già stati contemplati nella prassi e quali saranno attuati in futuro.

1.4.2 Schema operativo e logica del programma

I criteri base del programma sono costituiti dai risultati e dalle raccomandazioni citati al capitolo 2.2. Il sostegno alla prima infanzia mira a seguire e favorire lo sviluppo individuale e sociale dei bambini attraverso la promozione della *“loro capacità di apprendimento grazie a esperienze pedagogiche positive e motivanti”* e la *“messa a disposizione di spazi di sperimentazione ed esplorazione”* (UFM 2009, pag. 2). Al centro si trovano il *“riconoscimento e il sostegno delle attività che concorrono alla costituzione individuale del bambino nel suo ambito vitale naturale”* (ibidem). Il sostegno alla prima infanzia deve essere orientato ad un apprendimento globale con il *“concorso di tutti i sensi”* (ibidem). Nei primi anni di vita del bambino è dato *“sia da una relazione calorosa e rassicurante con i genitori che da un approccio educativo coerente ed eventualmente anche da un apporto esterno di qualità da parte di personale specializzato”* (ibidem). In tale ottica le misure in materia di promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia sono rivolte ai bambini, ai loro genitori ma anche al personale cui è affidata l'educazione e al personale specializzato in tale ambito. Il programma di sostegno alla prima infanzia prevede - nella sua logica fondamentale - di migliorare le competenze del personale specializzato e dei genitori nei settori predefiniti e di mettere a disposizione dei bambini un'ampia offerta formativa sotto l'aspetto didattico e metodologico, favorendo nel contempo pari opportunità di sviluppo anche ai bambini di famiglie socialmente svantaggiate e specialmente a quelli con passato migratorio.

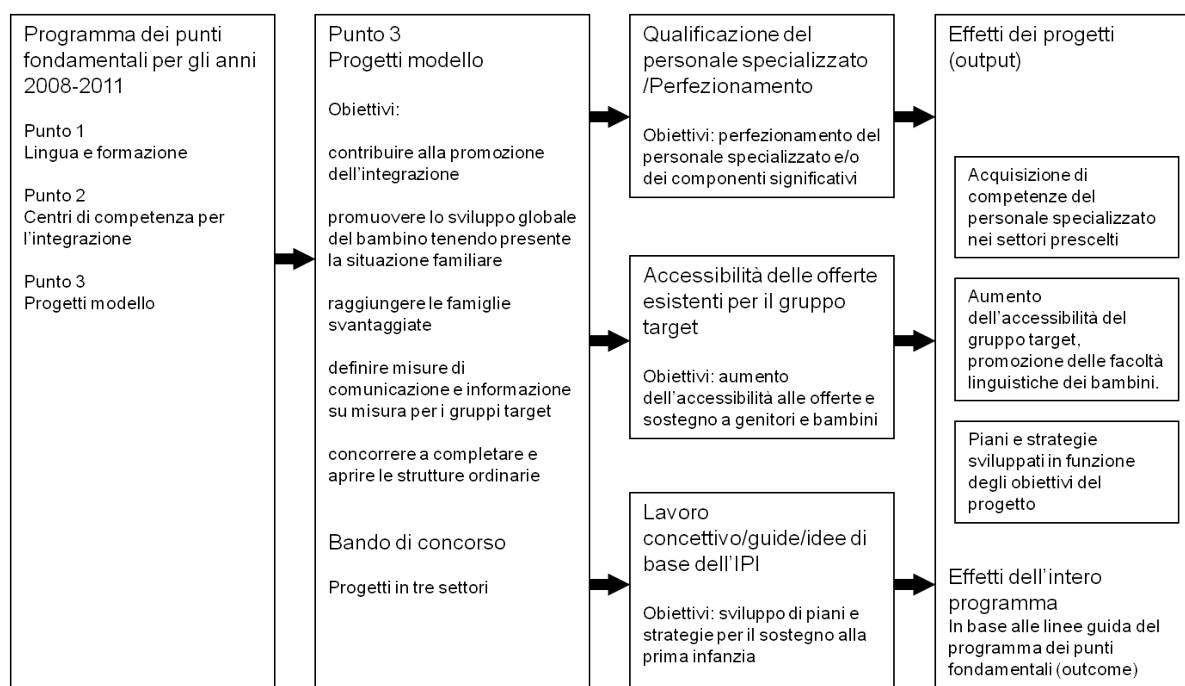


Figura 1: Schema operativo ufficiale del programma “Promozione dell’integrazione nel settore della prima infanzia”

1.4.3 Gruppi target: bambini, genitori e personale specializzato

Il programma suddivide i gruppi di destinatari in tre categorie principali: da un lato i *bambini di età compresa tra zero e quattro anni* a cui offrire un ambiente che favorisca l’apprendimento all’interno della famiglia o nell’ambito di misure di accompagnamento della famiglia, con l’obiettivo di promuovere le facoltà motorie, linguistiche, cognitive e sociali dei piccoli con un approccio ludico e globale, soprattutto per assicurare pari opportunità di accesso ai giardini d’infanzia e alla scuola.

Gruppo target: bambini tra 0 e 4 anni

- Promozione delle facoltà motorie, linguistiche, cognitive e sociali
- Trasferimento di conoscenze e competenze che assicurano pari opportunità di accedere ai giardini dell’infanzia e alla scuola
- Accesso alle istituzioni ordinarie operanti nel settore del sostegno alla prima infanzia

Un altro gruppo target è costituito dai *genitori e dal personale cui è affidata l’educazione* di questi bambini. Il programma prevede di potenziare il loro ruolo educativo e le loro competenze e risorse affinché possano collaborare alle misure di sostegno dei loro figli o farsene direttamente carico. È inoltre indispensabile informare i genitori sulle strutture e sulle istituzioni esistenti operanti nel settore del sostegno alla prima infanzia (gruppi di gioco, centri familiari, ecc.) e abbattere eventuali timori nei confronti delle offerte esistenti. Accettando le

offerte a favore dei propri figli, i genitori stessi si avvicinano alle istituzioni pubbliche e favoriscono la propria integrazione sociale (UFM 2009, pag. 5).

Gruppo target: genitori e personale cui è affidata l'educazione

- Potenziamento del ruolo educativo, delle competenze e delle risorse per il sostegno dei bambini
- Conoscenza delle strutture attive nel settore del sostegno alla prima infanzia e del sistema educativo vigente in Svizzera
- Superamento dei fattori che impediscono l'accesso alle offerte formative e d'integrazione delle istituzioni ordinarie

Il terzo gruppo è rappresentato dal *personale specializzato* operante - nell'ambito del sostegno alla prima infanzia - con i bambini appartenenti a famiglie svantaggiate dal punto di vista socio-economico e in particolare con quelli con un passato migratorio e con i loro genitori. Le misure del programma mirano ad abilitare il personale specializzato (*insegnanti, personale specializzato di gruppi di gioco, gruppi di gioco accompagnati dai genitori e asili nidi, servizi di consulenza ai genitori, mamme diurne, ecc.*) a "prendere in considerazione la sperimentazione che i bambini fanno del mondo (...) tenendo presente la situazione vitale dei genitori" (UFM 2009, pag. 5 e segg.). Dato che le competenze linguistiche sono un elemento centrale sia per lo sviluppo di altre facoltà cognitive fondamentali sia per garantire pari opportunità di accesso futuro ai giardini d'infanzia e alla scuola, il personale specializzato deve acquisire e perfezionare, nell'ambito del programma, oltre all'attitudine a lavorare con i genitori e a competenze interculturali anche abilità in materia di didattica linguistica. A tal proposito il programma fa espresso riferimento al tema della promozione linguistica nei bambini (insegnamento della prima e della seconda lingua) (UFM 2009, pag. 5). Altri punti importanti citati nel bando di concorso del programma sono la collaborazione con eventuali gruppi e la costruzione di reti (network).

Gruppo target: personale specializzato operante nel settore del sostegno alla prima infanzia

- Sostegno alla prima infanzia
- Coinvolgimento dei genitori
- Promozione linguistica (prima e seconda lingua)
- Gestione dei conflitti
- Collaborazione con specialisti e con gruppi di composizione interculturale
- Individuazione tempestiva di potenziali e deficit
- Costruzione di reti

1.4.4 Altri gruppi target: amministrazione, politica e opinione pubblica

Se l'integrazione è considerata una responsabilità che riguarda l'intera società, il programma di promozione dell'integrazione deve andare oltre i gruppi target sopra menzionati, costituiti dai bambini socialmente svantaggiati e dalle loro famiglie e specialmente da quelli con passato migratorio. L'obiettivo del programma di promozione dell'integrazione sarà allora - come anche sottolineato nello sviluppo della politica integrativa svizzera - sempre *la società*

nel suo complesso con le sue istituzioni pubbliche. Il bando di concorso non individua specificamente la società intera come gruppo target ma evidenzia piuttosto che i progetti e le misure non sono rivolti esclusivamente ai migranti bensì alle “famiglie socialmente svantaggiate e soprattutto a quelle con passato migratorio”. Sebbene in tal modo i gruppi di destinatari del programma travalichino il limite della popolazione migrante, non vi è alcun particolare accenno a progetti che mirino ad informare e sensibilizzare l’intera popolazione sulla “particolare situazione degli stranieri” e, in talune circostanze, sulle loro specifiche esigenze (anche) nel settore del sostegno alla prima infanzia (UFM/CFM 2011, pag. 4). *Gli aspetti della società intera e del livello amministrativo sembrano semmai essere richiamati nei progetti SPI-C* che prevedono lo sviluppo di strategie, linee guida e piani per il sostegno alla prima infanzia per Comuni, città e istituzioni che adottano un approccio sociale globale e definiscono l’ambito entro cui attuare ulteriori sviluppi e progetti futuri. Dato che - come previsto dal bando di concorso - l’obiettivo dei progetti SPI-C non è solo la realizzazione concreta di piani e strategie ma anche la definizione di collegamenti tra “integrazione nelle “istituzioni pubbliche” e “ promozione specifica dell’integrazione”, questo tipo di progetti richiede un notevole lavoro di costruzione di reti atto a promuovere la sensibilizzazione e consentire una strategia di mainstreaming sui temi della promozione dell’integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Ciò è in linea con il rapporto di Schiesser secondo cui è necessario radicare più solidamente la consapevolezza che l’integrazione sia un compito sociale di fondamentale importanza che spetta anche alle istituzioni pubbliche (cfr. Consiglio federale 2010, pag. 25).

1.4.5 Sostegno alla prima infanzia - per tutti?

Il programma concretizza chiaramente il *postulato del “sostegno alla prima infanzia per tutti”*, indirizzato a tutti i bambini indipendentemente dalla loro provenienza etnica e dal ceto sociale. Per evitare situazioni di segregazione e discriminazione, il sostegno alla prima infanzia di bambini con passato migratorio non deve essere di tipo separativo ma va attuato nei limiti del possibile entro le istituzioni pubbliche. Si comprende quindi perché la definizione del pubblico target: “bambini provenienti da famiglie socialmente svantaggiate e in particolare con passato migratorio” (UFM/CFM 2009, pag. 5, 8) e “bambini provenienti da famiglie socialmente svantaggiate, segnatamente con passato migratorio” (ibidem, pagg. 7, 8) sia piuttosto vaga.

Per quanto riguarda le finalità del sostegno alla prima infanzia, nel bando di concorso vengono specificati due aspetti diversi: *da un lato il programma ha l’obiettivo di migliorare le opportunità di riuscita dei bambini che accedono ai giardini di infanzia e alla scuola (e - in una prospettiva di lungo periodo - al mondo del lavoro)*. Nello specifico si tratta di compensare i deficit presenti in ambito familiare mediante l’adozione di misure di sostegno e accompagnamento delle famiglie e preparare adeguatamente i bambini (e i loro genitori) ai requisiti richiesti dalle strutture ordinarie. *Dall’altro lato il programma punta a sostenere lo sviluppo globale dei bambini, tenendo in considerazione le loro condizioni vitali e le loro esperienze e la situazione della famiglia*. Alla luce di ciò va piuttosto verificato quali aspetti specifici del mondo migratorio siano da considerare nel settore del sostegno alla prima infanzia, nell’intento di creare un contesto favorevole allo sviluppo globale dei bambini, ad es.

attraverso la promozione del plurilinguismo e il rafforzamento delle conoscenze di modelli culturali e norme sociali anche della cultura d'origine dei bambini, per sfruttare appieno "le potenzialità della popolazione migrante" (Consiglio federale 2010, pag. 21). Ovviamente, in linea con i principi della pedagogia della diversità e dell'interculturalità, non si punta in alcun modo a promuovere lo sviluppo delle competenze interculturali e del plurilinguismo solo dei bambini con passato migratorio. Mentre il primo aspetto citato riguarda più che altro il superamento e/o la compensazione dei deficit, il secondo è chiaramente finalizzato a sfruttare e promuovere le diversità culturali come risorsa.

In stretta relazione con questo "doppio obiettivo" resta da chiarire se i progetti modello SPI-A ("Accessibilità delle offerte esistenti per il gruppo target costituito dai bambini e genitori socialmente svantaggiati") debbano mirare *unicamente all'accesso alle offerte esistenti* (offrendo misure che possano colmare le lacune e abbattere i timori che impediscono l'accesso del gruppo target alle offerte esistenti in materia di sostegno alla prima infanzia) oppure perseguire l'obiettivo *di modificare le offerte esistenti in modo da soddisfare le richieste e/o le esigenze specifiche dei gruppi target* (sostenendo le istituzioni pubbliche a far fronte al loro compito di promozione dell'integrazione, ad esempio attraverso l'apertura all'interculturalità). Il bando fornisce risposte vaghe in merito. Nella valutazione è pertanto importante analizzare come i progetti abbiano interpretato le prescrizioni generali del bando e se, in base al modello di J. W. Berry, sia possibile attuare misure assimilative o integrative.

Si ritiene importante integrare elementi della comunità ospitante?		Si ritiene importante conservare elementi della comunità d'origine?	
SI		NO	
SI	Integrazione	Assimilazione	
NO	Separazione	Marginalizzazione	

Figura 2: Modello di acculturazione di John W. Berry (1997)

Riassumendo si può affermare che il bando pubblicato dall'UFM e dalla CFM nell'estate 2009 ha tratteggiato in anticipo alcune linee dello sviluppo della politica integrativa della Svizzera che si sono poi concretizzate nel corso dell'attuazione del programma. Tra queste si riconoscono il *forte riferimento alla collaborazione e alla costruzione di reti tra i diversi attori* (incl. l'amministrazione pubblica) ma anche *il chiaro accento sull'integrazione intesa come processo che riguarda l'intera società*, non limitato agli stranieri. Il bando non fa specifica menzione di altri aspetti, come ad esempio il rafforzamento della lotta alla discriminazione, l'ampliamento delle offerte per migliorare anche la capacità della popolazione svizzera di integrare gli stranieri o l'apertura delle istituzioni.

Nel bando di concorso è stato dato grande rilievo ai progetti *focalizzati su misure di promozione dell'integrazione di tipo non separativo*. Non è stata pertanto incoraggiata la partecipazione dei progetti indirizzati a gruppi specifici di famiglie difficilmente raggiungibili - ad es. rifugiati, traumatizzati, ecc. Come vedremo in seguito questa definizione ampia e chiara del concetto di promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia "per tutti" si riscontra nella struttura e nei contenuti dei progetti presentati. *Solo pochi progetti si concentrano sulla raggiungibilità o la promozione di gruppi specifici di migranti e/o stranieri.*

Il bando di concorso "Promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia" focalizza l'attenzione sull'interfaccia di collegamento tra promozione dell'integrazione e sostegno alla prima infanzia. Apre quindi i propri orizzonti verso una zona di confine in cui, al momento della pubblicazione del bando, la linea di separazione tra gli interessi generali (di carattere universale) della formazione e dello sviluppo infantile e gli interessi specifici della politica di promozione dell'integrazione della Confederazione nel settore del sostegno alla prima infanzia era poco marcata. Nel contempo - anche in questo caso precorrendo i tempi - il bando ha avuto il grande merito di aver messo a disposizione i mezzi e gli strumenti necessari per esaminare questa "zona di confine" tra il sostegno alla prima infanzia e la promozione dell'integrazione. *I progetti modello invitano a focalizzare lo sguardo sul tema del sostegno alla prima infanzia associato alla migrazione, in quanto richiede un'attenzione particolare e strumenti e mezzi specifici.* Questo dibattito funge infine anche da presupposto per definire in che misura la promozione dell'integrazione nel settore della prima infanzia rientri tra i compiti delle istituzioni pubbliche e in quali casi necessiti di essere supportata e completata dalla promozione specifica dell'integrazione.

2 Risultati e raccomandazioni

Le risposte alle domande sulla valutazione del programma, di seguito riportate, sono riferite ai risultati ottenuti in tale ambito. Le raccomandazioni sono invece ricavate dai risultati empirici e illustrate nel capitolo 2.2 subito dopo l'esposizione sintetica dei risultati stessi. I risultati empirici sono descritti in dettaglio nel rapporto integrale.

2.1 Domande e risposte ai fini della valutazione

2.1.1 L'idea di fondo del programma e la sua attuazione erano/sono risultate idonee ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati?

L'obiettivo del programma era di sviluppare progetti innovativi e promuovere l'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia con un approccio orientato alla prassi. I progetti modello finanziati e attuati dovevano quindi fungere da "iniziative pilota" e da "moltiplicatori" degli obiettivi prefissati e auspicati dalla politica integrativa. *Il programma ha sostenuto un grande numero di progetti e promosso l'implementazione, l'ampliamento e la costruzione di reti delle misure più disparate oltre al dibattito sulla promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia.* Il programma ha avuto il grande merito di aver promosso e in parte anche istituzionalizzato la creazione di numerosi spazi di cooperazione in un settore ancora relativamente nuovo come quello della promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Per alcuni progetti è stato possibile individuare buone pratiche relativamente a diversi aspetti (costruzione di reti, coinvolgimento dei migranti, apertura delle istituzioni, ecc.). I progetti hanno inoltre consentito di riconoscere la necessità di sviluppare ulteriormente il tema della promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia.

L'idea di fondo del progetto prevedeva una suddivisione nei settori "accessibilità" (progetti A), "qualificazione" (progetti Q) e "concettualizzazione" (progetti C). Ciò ha consentito di raggiungere una certa strutturazione dei dati dei progetti sebbene questa non sia sempre stata rispondente ai contenuti e agli obiettivi dei progetti stessi. Nell'ambito dei progetti A sono stati ad esempio svolti corsi di perfezionamento e/o anche elaborati dei piani. Secondo il bando di concorso il programma era rivolto a progetti di sostegno alla prima infanzia per un gruppo target relativamente esteso di "famiglie socialmente svantaggiate, soprattutto con passato migratorio". Questa formulazione evidenzia chiaramente che la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia prevista dal programma dovrebbe essere, per quanto possibile, di tipo integrativo e non separativo. In effetti i *progetti si sono spesso orientati a questo criterio estensivo anche in ordine all'attuazione delle misure e non hanno effettuato un'ulteriore specificazione dei gruppi target.* Alla luce di quanto sopra, la presente valutazione non consente quindi di pronunciarsi in merito al successo di misure miranti a raggiungere e offrire interventi di sostegno alla prima infanzia a gruppi specifici, come quello dei richiedenti l'asilo, delle persone ammesse a titolo provvisorio o delle famiglie traumatizzate e dei loro figli.

In fase di attuazione del programma gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti solo parzialmente. Il bando di concorso fissava una scadenza abbastanza ravvicinata per cui nella selezione dei destinatari ci si è dovuti limitare a quelli che erano in grado di presentare un progetto in tempi brevi o che avevano già sviluppato un'idea di progetto. Inoltre i tempi ravvicinati e anche il periodo (pausa estiva) in cui il bando di concorso è stato indetto hanno reso più difficoltosa la ricerca di partner e finanziatori. Programmando tempi più lunghi di inoltro dei progetti e bandi di concorso mirati si potrebbero eventualmente coinvolgere nuovi patrocinatori (ad es. organizzazioni di migranti o datori di lavoro) ed effettuare inoltre accertamenti preliminari su possibili collaborazioni e sinergie oltre a potenziare i contenuti innovativi. Nel corso dell'attuazione del progetto, l'impegno amministrativo per i responsabili dei progetti di minore portata (breve durata, volume finanziario contenuto, diversi finanziatori) è stato giudicato molto intenso. Per i responsabili dei progetti di media e grande portata l'impegno è parso invece adeguato. Si è inoltre osservato che numerosi responsabili di progetto dispongono di uno scarso know how nel campo del project management, del budgeting/fund raising, della gestione qualità/valutazione, ecc. Sarebbe pertanto opportuno verificare la possibilità di supportare / ridurre il carico di lavoro dei responsabili di progetto.

2.1.2 Quali effetti ha prodotto il programma?

Il programma in sé era molto eterogeneo, di conseguenza ha esercitato i suoi effetti in direzioni del tutto diverse, anche all'interno dei vari tipi di progetti. Su un piano molto generale, si può affermare che *il programma ha permesso l'implementazione e l'ampliamento di progetti e promosso la costruzione di reti, scambi e collaborazioni sia sul piano verticale che su quello orizzontale.* Il programma ha anche immesso ulteriore linfa nel confronto dialettico sui temi della promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia tra il personale specializzato operante nelle istituzioni pubbliche (governi cantonali, Comuni politici, organi di consulenza, asili nido, gruppi di gioco, giardini d'infanzia e scuole) e anche tra i genitori del gruppo target. Ha inoltre permesso di identificare le lacune esistenti nell'offerta di sostegno alla prima infanzia (asili nido, offerte per genitori con figli neonati, offerte speciali per i papà) e di progettare e/o realizzare strutture cooperative (con l'organismo federale Promozione Salute Svizzera, con le direzioni cantonali incaricate dell'istruzione, con il servizio per la promozione delle famiglie ecc.).

Il programma ha supportato progetti di una grande varietà di proponenti, tra cui gruppi di gioco pubblici e privati, operatori privati della formazione, politecnici e università, fondazioni, associazioni e servizi per l'integrazione. Grazie alla costruzione di reti e alla promozione del dialogo nell'ambito del programma si sono allacciati o rafforzati contatti ed aperte nuove prospettive. Anche se i progetti di ricerca sono stati espressamente esclusi dalla gara, molti dei progetti partecipanti presentano contenuti di ricerca di portata rilevante, in quanto concepiti come parte di progetti di ricerca o affiancati da progetti di tale tipo. Grazie a questa stretta correlazione tra i progetti di realizzazione e la ricerca si prevede che dal programma arriveranno anche in futuro impulsi alla promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia.

Tuttavia, alla luce della forte connotazione interconnettiva del programma, salta agli occhi con particolare evidenza che *quasi nessun progetto ha tra i propri patrocinatori*

un'organizzazione o associazione di migranti. Se la promozione dell'integrazione viene intesa come compito della società nel suo complesso, anche queste organizzazioni dovrebbero assumersi la responsabilità di progetti varati in tale ambito o essere stimolati e messi in grado di fornire input in tal senso. Anche altri attori della scena sociale non sono stati mobilitati: ad esempio, tra i sostenitori e i responsabili dei progetti mancano datori di lavoro, parrocchie e/o comunità religiose, nonché altri possibili partner della promozione dell'integrazione.

Veniamo ora ai singoli settori:

- I progetti Q si rivolgevano in particolare a personale specializzato operante nel settore del sostegno alla prima infanzia (per la maggior parte a conduttori di gruppi di gioco, più raramente a personale specializzato attivo nell'ambito della salute, in pochi casi a mediatori interculturali). *Il fabbisogno e la domanda di corsi di perfezionamento nel settore del sostegno alla prima infanzia, con riferimento ai particolari bisogni dei migranti sono stati ampiamente dimostrati.* In parte, proprio a causa della grande domanda, sono state realizzate ulteriori offerte e inoltre sono stati interessati alla tematica anche nuovi offerenti (politecnici, università). Gli effetti sul piano progettuale vanno da una sensibilizzazione dei partecipanti a una solida creazione di competenze nei settori tematici prescelti. I punti focali delle misure di qualificazione rispondono ampiamente ai temi prescritti nel bando di concorso del programma.
- Per quanto riguarda i progetti A, le esperienze *hanno confermato l'importanza e la necessità di offerte diversificate, orientate al sociale e a bassa soglia, nonché della collaborazione con figure chiave.* Tuttavia, solo pochi progetti hanno aperto l'orizzonte su nuovi attori da coinvolgere nella promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia (ad es. un progetto si è rivolto specificamente ai padri come gruppo target, ma nessun progetto ha "mirato" esplicitamente ad altre persone coinvolte nell'assistenza all'infanzia, come ad esempio i nonni) e mostrato come sia possibile, attraverso iniziative pubblicitarie innovative, strategie di comunicazione mirate o progetti chiaramente definiti, arrivare a gruppi considerati difficilmente raggiungibili e coinvolgerli nel sostegno alla prima infanzia. In questo campo, e salvo poche eccezioni, il programma ha contribuito soprattutto al consolidamento e all'approfondimento e/o affinamento delle misure già in essere.
- Gli effetti dei progetti C si sono resi evidenti soprattutto nei settori dell'ideazione, della costruzione di reti e dell'organizzazione strutturale. *Nell'ambito della concettualizzazione, i temi della promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia sono stati presentati a un vasto pubblico e discussi da esperti del settore di riferimento e di quello dell'amministrazione.* In tal modo sono stati creati spazi e percorsi di cooperazione e abbozzate forme di possibile collaborazione e responsabilizzazione tese a facilitare la futura attuazione di progetti formativi per la prima infanzia tenendo presente il criterio della promozione dell'integrazione. Molti progetti C sono serviti da "attività preliminare" per i progetti E e in un caso per l'elaborazione del progetto di una pubblicazione. In meno della metà dei casi sono stati utilizzati, con riferimento alle problematiche di livello superiore, per l'elaborazione di piani e strategie di sostegno alla prima infanzia, con un occhio alla promozione dell'integrazione, a valere per Cantoni, Comuni e città.

Questo era previsto nel bando di concorso, ma evidentemente non è stato oggetto di decisioni coerenti nella fase esecutiva e nella valutazione dei dati di progetto.

2.1.3 Quali progetti hanno il maggior potenziale?

Nel pur ampio ventaglio di tipologie, contenuti e obiettivi dei progetti presentati non si distingue *un solo* progetto né *una sola* tipologia che presentino un potenziale davvero superiore agli altri in relazione alla promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Anzi, i risultati della valutazione effettuata fanno supporre *che siano necessari un'ampia gamma e un congruo mix di progetti per potenziare in modo sostenibile la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia*. In tale contesto, il ventaglio delle offerte e l'interazione tra i vari progetti dovranno tener conto dell'eterogeneità della popolazione migrante e, al caso, dei bisogni, delle difficoltà, delle ansie ecc. specifici di singoli gruppi e individui. Di seguito ci limitiamo a fornire alcune indicazioni formali per l'elaborazione di progetti di promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia destinati ad avere un riscontro positivo.

Tali progetti:

- sono coerenti, nei loro obiettivi e contenuti, con il mandato di promozione dell'integrazione spettante alla Confederazione (apertura vs. completamento delle istituzioni pubbliche) ed esprimono chiaramente questa coerenza;
- definiscono i loro obiettivi e contenuti con riferimento ai piani di sostegno alla prima infanzia messi in campo da Cantoni e Comuni (cfr. cap. 1.2.2);
- applicano metodi e contenuti della pedagogia della diversità, con particolare attenzione per la pedagogia e la formazione interculturale (cfr. capitolo 1.3);
- dispongono di un apposito programma per relazionarsi con i bambini all'asilo e con i loro genitori;
- sono integrati nelle istituzioni pubbliche (governo cantonale, Comuni politici, organi di consulenza, asili nido, giardini d'infanzia e scuole, associazioni attive nel settore del sostegno alla prima infanzia, come ad es. ASSAI o Associazione famiglie diurne Svizzera) o strettamente interconnessi con tali strutture, posta una chiara definizione delle relative interfacce;
- lavorano con particolare attenzione alla promozione dell'integrazione, mantenendo il collegamento e un costante interscambio con altri progetti riguardanti il sostegno alla prima infanzia e il settore della formazione continua (scambio di esperienze orizzontale e verticale, nuovo/ulteriore sviluppo di progetti sotto il profilo contenutistico);
- lavorano insieme o vicino ai gruppi target, vale a dire in maniera partecipativa e orientata al sociale;
- impiegano le loro risorse in modo mirato e definiscono concretamente i loro obiettivi e i loro gruppi target;
- hanno chiarito in via preliminare la loro fattibilità e i criteri per la loro attuazione;

- prevedono tempo e risorse per la collaborazione, lo scambio e la costruzione di reti.

2.2 Conclusioni tratte dai risultati empirici; raccomandazioni

Le raccomandazioni che seguono sono rivolte ai progetti futuri per la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Esse si basano sulla presente valutazione dei progetti e del programma (SPI) nel quadro del Programma dei punti fondamentali per gli anni 2008-2011. Le raccomandazioni hanno lo scopo precipuo di consolidare l'aspetto dell'interdisciplinarietà dell'integrazione in tutte le offerte riguardanti il sostegno alla prima infanzia.

Nel prossimo capitolo, i risultati ottenuti e le conseguenti raccomandazioni vengono articolati come segue:

- campi d'azione tematici dei progetti: accessibilità, qualificazione, coordinamento e collaborazione
- requisiti minimi per la gestione e la realizzazione di progetti per la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia
- amministrazione e finanziamento

I campi d'azione abbracciano i compiti di fondamentale importanza che in futuro dovranno necessariamente, e in via prioritaria, essere affrontati ed elaborati per la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Quindi i campi d'azione indicano i temi ai quali in futuro si dovranno dedicare i maggiori sforzi.

I requisiti minimi descrivono gli "standard di base" che in futuro dovranno essere considerati e rispettati nella gestione dei progetti e serviranno di conseguenza agli uffici cantonali.

Al punto "Amministrazione e finanziamento" si formuleranno raccomandazioni per il sostegno finanziario e amministrativo dei patrocinatori e delle direzioni dei progetti.

2.2.1 Campi d'azione tematici dei progetti: accessibilità, qualificazione, coordinamento, collaborazione

Premessa

La ripartizione del programma in progetti A, Q e C ha convinto a primo acchito, perché sembrava rendesse possibile definire punti tematici chiave, ma a un esame più attento si è rivelata fonte di una certa confusione: molti progetti A e Q contenevano infatti un numero sostanziale di elaborazioni progettuali (d'altronde non è ipotizzabile che un percorso di perfezionamento o un progetto teso a migliorare l'accessibilità possa essere realizzato senza un concetto di base) mentre numerosi progetti A proponevano misure di qualificazione e perfezionamento per i collaboratori dei progetti e iniziative analoghe. Sono emerse quindi notevo-

li sovrapposizioni e molti dei progetti supportati si sarebbero potuti classificare in tutti e tre i tipi. Da ciò deriva la seguente raccomandazione per i futuri programmi cantonali:

Raccomandazione: i temi dell'accessibilità, della qualificazione e della concettualizzazione sono fondamentali per i progetti di promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Per i futuri programmi si raccomanda tuttavia di definirli quali *campi d'azione sovraordinati*, di cui tener conto, pur se in diversa misura, in *tutti i pro-*

In futuro per la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia si dovranno considerare i seguenti campi d'azione:

Campo d'azione Q: perfezionamento del personale specializzato da impiegare nell'ambito della promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia

Nei progetti valutati, le misure di qualificazione hanno interessato soprattutto gli aspetti della collaborazione con i genitori, del sostegno alla prima infanzia, della collaborazione con specialisti e gruppi di composizione interculturale, della promozione linguistica e della competenza interculturale. Minore attenzione è stata invece dedicata ad altri punti chiave indicati nel bando di concorso, ad esempio l'individuazione tempestiva di potenziali e deficit o la gestione dei conflitti. Data la mancanza di standard di riferimento, poco si può dire sulla comprensione della competenza interculturale, perseguita nell'ambito delle misure di perfezionamento e fondamento delle stesse.

Nel campo della promozione linguistica, l'attenzione si è focalizzata sulla promozione delle lingue ufficiali del Paese. Il tema del plurilinguismo è stato trattato nella maggioranza dei casi sotto forma di "language awareness", mentre la promozione della lingua di origine e/o della prima lingua è stata in genere tematizzata come parte delle attività con i genitori.

I format dei percorsi di perfezionamento vanno da convegni e conferenze a corsi di più giorni, percorsi di studio e sequenze formative. Varia di conseguenza anche il livello di approfondimento degli obiettivi formativi (dalla sensibilizzazione alla creazione di competenze). Non sono indicati ovunque in modo specifico l'orientamento alle competenze nei corsi di perfezionamento e il trasferimento concreto di pratiche.

Le misure di qualificazione si sono orientate in gran parte al "gruppo target generalizzato" delle "famiglie socialmente svantaggiate, soprattutto con passato migratorio". Non è possibile pronunciarsi in merito al se e al come sia stata trattata la promozione dell'integrazione di gruppi specifici, ad esempio i rapporti con la pluralità religiosa e/o i gruppi religiosi, con i richiedenti l'asilo e gli ammessi a titolo provvisorio, con le famiglie traumatizzate e i loro bambini, ecc.

Raccomandazione: l'ampiezza tematica va preservata anche nelle future misure di qualificazione, pur se con esplicito riferimento alla promozione dell'integrazione. Si dovrà anche continuare a proporre vari "contenitori", dal convegno al corso di studio. Quel che è necessario è una ben definita gamma di proposte di perfezionamento volte alla sensibilizzazione e alla creazione di competenze di base, all'approfondimento e alla specializzazione in settori rilevanti della promozione dell'integrazione (con riguardo a metodi o anche a temi specifici). A tal fine, i Cantoni dovranno rendere disponibili un bilancio della situazione e l'analisi dell'eterogeneità della popolazione migrante e identificare, insieme agli esperti, i punti chiave e i campi d'azione specifici da trattare primariamente nelle misure di qualificazione. Nei percorsi formativi di base del personale specializzato nel sostegno alla prima infanzia si dovrà tener conto maggiormente dei temi relativi alla promozione dell'integrazione.

Tematiche di primo piano per le attività di formazione e perfezionamento:

- concezioni pedagogiche di base per la formazione della prima infanzia nella società migrante (pedagogia della diversità, pedagogia della migrazione)
- creazione di competenze interculturali e transculturali
- metodologie e strumenti della pedagogia interculturale
- attività con i genitori e con le persone cui spetta per legge / è affidata l'educazione
- promozione della seconda lingua con riconoscimento della prima lingua ("language awareness")
- didattica del plurilinguismo e opportunità di promozione della prima lingua
- collaborazione e costruzione di reti (con personale specializzato, attori extrascolastici, interpreti/mediatori interculturali)

Campo d'azione A: definizione dei gruppi target e delle varie iniziative da adottare per raggiungerli

Le esperienze relative ai progetti hanno confermato l'importanza e la necessità di formulare offerte diversificate e a bassa soglia (lavoro di strada, attività nei quartieri) nonché di collaborare con le figure chiave. I progetti sono stati focalizzati soprattutto sull'integrazione dei migranti nelle nostre istituzioni, mentre solo pochi interpretano il compito dell'integrazione come parte dello sviluppo istituzionale e/o organizzativo. Alcuni gruppi sociali - ad esempio i datori di lavoro o le associazioni di migranti - hanno collaborato al progetto solo in misura limitata. Alcuni progetti hanno ampliato a nuovi attori l'orizzonte della promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia e mostrato che tali attori possono essere coinvolti grazie a metodi partecipativi e a progetti chiaramente mirati. Il concetto pedagogico fondamentale del sostegno alla prima infanzia e il riferimento alla promozione dell'integrazione sono presenti solo in parte nei progetti finanziati.

Raccomandazione: la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia deve essere recepita con modalità integrative, ma tenendo chiaramente presenti i particolari bisogni dei migranti, nel quadro di un sostegno alla prima infanzia rivolto a tutti. Le strutture esistenti - servizi, gruppi di gioco, organi di consulenza ecc. - devono essere aiutate a riconoscere i bisogni di questi gruppi e a gestirli in maniera costruttiva in un'ottica di integrazione.

È necessario che i Cantoni e i responsabili dei progetti analizzino accuratamente quali sono i gruppi target (nella popolazione migrante e in quella complessiva) cui dedicare interventi concreti e quali le misure più adatte a coinvolgere tali gruppi nelle istanze del sostegno alla prima infanzia e nella partecipazione alle corrispondenti iniziative.

Per l'attività con i genitori si deve verificare quali iniziative vadano (o debbano necessariamente essere) proposte nella prima lingua e/o - oltre che nella lingua ufficiale del Paese - in un'altra *lingua franca*. Le misure specifiche (ad es. nella lingua madre) devono indicare chiaramente l'interfacciamento e l'interconnessione con ulteriori misure d'integrazione (ad es. corsi di lingue).

Le offerte rivolte ai bambini devono definire chiaramente un progetto promozionale e indicare espressamente gli obiettivi perseguiti nella gestione dell'eterogeneità linguistica e culturale. Deve risultare evidente se e in quale forma sarà promossa l'acquisizione della seconda lingua e si terrà conto della prima lingua e della cultura di origine dei bambini (e dei loro genitori). L'ideale sarebbe disporre nei Comuni di un ampio spettro di offerte (offerte monolingui con supporto/promozione della prima lingua; offerte fortemente orientate all'interculturalità / alla "language awareness"; offerte bilingui).

Per raggiungere i gruppi target si sono rivelati efficaci i metodi classici del passaparola, delle visite domiciliari e della collaborazione con figure chiave, in abbinamento ad attività a bassa soglia nei quartieri. Tali metodi verranno quindi mantenuti e impiegati così come sono o integrati, a seconda delle caratteristiche dei vari gruppi.

Campo d'azione C: definizione dei punti di contatto, coordinamento e collaborazione

In molti progetti, il tema dell'interfaccia ha assunto particolare rilievo. Ad esempio, i punti di contatto tra le istituzioni pubbliche e le offerte specificamente riferite alla promozione dell'integrazione si sono rivelati di particolare importanza per la sostenibilità e l'efficienza dei progetti. Un ambito particolarmente trattato, soprattutto nei progetti A, è il passaggio dalla prima età infantile al giardino d'infanzia e alla scuola. Altre situazioni ponte, come quelle con i gruppi di gioco accompagnati dai genitori, con i servizi di consulenza per i genitori, con le cure mediche, ecc., sono state trattate in misura minore.

Altre situazioni ponte “irrisolte” sono quelle tra i percorsi di perfezionamento realizzati attraverso il sistema formativo cantonale nonché da associazioni e da altri gruppi d’interesse. Accanto alla carente armonizzazione delle offerte (chi fa cosa su quale tema?) si pone anche il problema della certificazione e del riconoscimento, nonché del reciproco riconoscimento dei corsi di perfezionamento di vari offerenti.

In generale, i responsabili dei progetti attribuiscono un grandissimo valore all’attività di scambio e alla costruzione di reti. Dai feedback forniti da tali responsabili si deduce che avrebbero dovuto tenersi con maggior frequenza, per tutta la durata del programma, iniziative mirate e specificamente riferite a temi/gruppi volte allo scambio e al trasferimento di saperi nonché al perfezionamento. Una grande difficoltà nell’attuazione dei progetti è stata rappresentata dall’impegno in termini di tempo (spesso non preventivato) dedicato al lavoro di costruzione di reti e alle relazioni, sia per quanto riguarda il collegamento con i partner di progetto, i servizi amministrativi e le istituzioni, sia le relazioni con il gruppo target composto dai bambini e dai genitori. Particolarmente difficoltosa è stata la costruzione di reti tra le nuove offerte integrative e le istituzioni pubbliche.

A livello federale, un primo passo è stato fatto con la creazione della piattaforma di progetto “Sostegno alla prima infanzia” (Formazione dei genitori CH, Netzwerk Kinderbetreuung, Commissione svizzera per l’UNESCO).

Raccomandazione: coordinamento e collaborazione rappresenteranno in futuro un campo d’azione progettuale a sé. Tuttavia occorrerà innanzitutto definire i punti di contatto tra la promozione dell’integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia e le offerte riguardanti il percorso di socializzazione del bambino (ad es. gruppi di gioco accompagnati dai genitori, servizi di consulenza per i genitori, giardino d’infanzia e scuola), come pure nel settore del perfezionamento del personale specializzato. La collaborazione degli attori nel settore del sostegno alla prima infanzia deve essere intensificata e consolidata con riferimento alla promozione dell’integrazione, sia a livello politico che nella pratica. A tal fine, Confederazione e Cantoni devono chiarire e stabilire idonee condizioni quadro per una collaborazione vincolante nel campo del sostegno alla prima infanzia. Per poter operare con successo nel campo d’azione “coordinamento e collaborazione”, occorrerà prevedere presso i Cantoni una struttura chiaramente definita con proprie competenze.

2.2.2 Requisiti minimi per la gestione (cantonale) dei progetti di promozione dell’integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia

Le raccomandazioni che seguono contengono i requisiti minimi per la gestione da parte dei Cantoni dei progetti di promozione dell’integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Tali requisiti si riferiscono all’apertura delle istituzioni pubbliche, al coinvolgimento dei migranti e delle loro organizzazioni e alla garanzia della qualità dei progetti.

Aprire le istituzioni

Il bando di concorso “Promozione dell’integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia” si basa sulle risorse ordinarie previste per il PF 3 (“Progetti modello”) del Programma dei punti fondamentali 2008-2011. Un obiettivo importante dei progetti modello era/è l’apertura e il completamento delle istituzioni pubbliche.

Grazie alla presente valutazione si è potuta in parte constatare un’apertura delle istituzioni pubbliche nell’ambito dei progetti supportati. I conduttori dei gruppi di gioco e altri specialisti attivi nel settore del sostegno alla prima infanzia sono stati sensibilizzati in merito ai rapporti con gruppi multiculturali e hanno imparato a conoscere gli strumenti e i metodi utili a una positiva collaborazione con i genitori e alla promozione dei bambini con passato migratorio. Nel quadro della collaborazione tra istituzioni è stato possibile sensibilizzare su questa tematica, a seconda del progetto, anche giardini d’infanzia e scuole. Nei progetti A è stata rafforzata la collaborazione con i mediatori interculturali e le figure chiave e in alcuni progetti i migranti stessi sono stati impiegati come personale specializzato. Solo in pochi progetti, tuttavia (ad es. Biasca), gli obiettivi prefissati sono stati espressamente inseriti in un processo di sviluppo istituzionale (orientato all’apertura delle istituzioni).

Raccomandazione: Cantoni e Comuni devono stimolare i servizi di consulenza alle madri/ai genitori, i gruppi di gioco, i gruppi bambini-genitori e i giardini d’infanzia a tenere sotto controllo ed eventualmente adeguare le strutture e le pratiche in essere affinché si possano assicurare pari opportunità ai bambini con passato migratorio (che parlano cioè un’altra lingua, praticano un’altra religione, ecc.). Quando possibile, la differenziazione della “clientela” deve rispecchiarsi anche nella diversificazione degli addetti (promozione dei migranti nelle professioni riguardanti la prima infanzia).

Inoltre Cantoni e Comuni devono stabilire quali misure di promozione dell’integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia debbano essere attuate a medio termine e in maniera vincolante attraverso le strutture ordinarie (mainstreaming dell’apertura interculturale). La promozione specifica dell’integrazione sostiene le strutture ordinarie nell’implementazione di queste misure e crea offerte integrative.

Coinvolgere i migranti

Circa un quarto delle persone impegnate nelle direzioni dei progetti e circa un terzo dei collaboratori aveva un passato migratorio. Spesso i migranti sono stati impiegati come figure chiave e/o come mediatori interculturali. In alcuni progetti hanno potuto ottenere un posto remunerato i migranti da tempo attivi nel volontariato.



Raccomandazione: nei progetti va promosso il coinvolgimento dei migranti che devono essere incoraggiati ad apprendere delle professioni nel settore del sostegno alla prima infanzia e ad attivarsi in questo campo. Bisogna quindi aprire ai migranti l'accesso a questi percorsi formativi/di perfezionamento. Queste misure vanno specificate nei piani cantonali. Si dovrà prevedere il riconoscimento delle qualifiche conseguite all'estero e si dovranno stimolare le organizzazioni e le associazioni dei migranti affinché si attivino anch'esse nella promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia, presentando propri progetti.

Eseguire autovalutazioni (nei progetti) e valutazioni esterne

Per i responsabili dei progetti era importante che le attività svolte fossero connotate da un'alta qualità e questa esigenza si riscontra nel fatto che la maggior parte dei progetti (molto più raramente vengono valutati i piani specifici) è stata oggetto di un'autovalutazione o di una combinazione tra autovalutazione e valutazione esterna. Rimane aperta la domanda su come trattare i risultati delle valutazioni, cioè se e come tali risultati debbano confluire in un piano di valutazione ed essere resi reciprocamente accessibili.

Raccomandazione: in futuro tutti i progetti dovranno eseguire almeno un'autovalutazione (mediante la stesura di un rapporto descrittivo) sulla base di indicazioni contenutistiche elaborate e predisposte dai Cantoni. Per i grandi progetti, a partire da un budget complessivo di 100.000 CHF, dovrà essere eseguita obbligatoriamente una valutazione scientifica esterna. I responsabili dei progetti dovranno avere la possibilità di reperire in una postazione centralizzata le informazioni e gli strumenti per effettuare le autovalutazioni. I risultati delle valutazioni dovranno essere consultabili e le valutazioni esterne incluse nelle successive fasi della progettazione.

Pretendere progetti con obiettivi precisi

Gli obiettivi dei progetti si sono rivelati molto eterogenei, non solo per quanto riguarda l'orientamento contenutistico ma anche la portata e il grado di praticabilità. Dal punto di vista dei responsabili di progetto, il livello di raggiungimento degli obiettivi è stato relativamente alto per tutti i tipi di progetti. Tuttavia nei progetti futuri ci si aspetta che l'orientamento agli obiettivi sia formulato in modo più preciso, così da rendere possibile anche una verifica più precisa del grado di raggiungimento degli stessi (che dovrà servire come base per la successiva valutazione). Allo stesso modo si dovrà procedere per l'individuazione dei gruppi target.

Raccomandazione: nella presentazione dei progetti futuri si dovrà verificare più attentamente la definizione degli obiettivi, sia sotto l'aspetto formale (gli obiettivi sono effettivamente verificabili?) che sotto l'aspetto contenutistico (c'è coerenza con la concezione di integrazione della Confederazione e il piano cantonale di sostegno alla prima infanzia?)

Garantire la qualità dei progetti attraverso il monitoraggio e il controlling

Nel bando di gara e nei progetti presentati si trovano poche affermazioni sul rilevamento sistematico e a lungo termine delle misure di promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Per il controlling sono state adottate svariate misure (controllo all'atto della presentazione del progetto, sopralluoghi di rappresentanti del programma, reporting) che tuttavia risultano poco coerenti e poco fondate sotto il profilo progettuale (anche in relazione alle autovalutazioni e alle valutazioni esterne).

Raccomandazione: occorre elaborare a livello cantonale un piano di monitoraggio e controlling per progetti riguardanti la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. La Confederazione potrà eseguire controlli a campione sull'effettiva attuazione, da parte dei Cantoni e dei progetti finanziati, delle direttive sulla promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia (concezione di integrazione).

2.2.3 Amministrazione e finanziamento

Finanziare piccoli progetti in campo amministrativo e nel project management

Soprattutto i responsabili di piccoli progetti (breve durata, volume finanziario contenuto) hanno giudicato "molto intenso" l'impegno amministrativo richiesto nell'ambito del progetto, mentre per i responsabili dei progetti di media e grande portata tale impegno è parso adeguato. Molti responsabili (soprattutto di progetti A di piccola portata) dispongono di uno scarso know-how nel campo del project management, del budgeting/fund raising, della gestione qualità/valutazione ecc., e di conseguenza hanno percepito la responsabilità per queste incombenze come un problema o un peso eccessivi. Particolari difficoltà hanno rappresentato la breve durata del finanziamento e i diversi sistemi di reporting previsti dai vari finanziatori.

Raccomandazione: in campo amministrativo e nel project management si dovrebbero sostenere soprattutto progetti microdimensionati (a bassa soglia, curati da un rappresentante del Cantone o eventualmente attraverso una piattaforma Internet, formazione). Nel reporting occorre fare attenzione a che le indicazioni siano semplici e praticabili.

Garantire il finanziamento della promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia

Per l'attuazione dei progetti è stato importante il sostegno finanziario fornito dalla Confederazione, che ha consentito da un lato di finanziare i costi di sviluppo dei progetti e dall'altro di contenere – in modo mirato - i contributi e gli oneri a carico dei gruppi target dei progetti A e Q. Alcuni gruppi target hanno inoltre fruito di speciali agevolazioni che hanno in parte consentito di raggiungere più facilmente anche nuovi gruppi target. I budget di progetto sono stati in gran parte rispettati. In base alle dichiarazioni rese, i responsabili sono riusciti a realizzare i loro progetti con i mezzi finanziari promessi e, dal loro punto di vista, la chiave di finanziamento dei progetti si è dimostrata adeguata. Ciononostante la ricerca di opportunità di finanziamento ha comportato un grosso impegno. A ciò si è aggiunta, per una parte dei responsabili, l'incertezza dell'effettiva possibilità di ulteriore finanziamento del progetto dopo la conclusione del programma.

Raccomandazione: dato che i mezzi finanziari promessi dalla Confederazione sono stati spesso decisivi per il concretizzarsi dei progetti, si raccomanda che in futuro nei piani cantonali si riservi uno spazio ben definito alla promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Le sovvenzioni della Confederazione e dei Cantoni devono essere sistematicamente aumentate perché servono sempre più mezzi per finanziare le attività di controlling, monitoraggio e valutazione, scambio e interconnessione. Sono inoltre richiesti un ulteriore impegno e ulteriori finanziamenti per l'attuazione di offerte di ampia portata e per una sempre maggiore apertura delle istituzioni rispetto alla promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia.

3 Bibliografia

- Berry, J. W. (1997). Immigration, Acculturation, and Adaption. *Applied Psychology. An International Review* 46 (1), 5-34.
- UFM/CFM (2009). *Promozione dell'integrazione degli stranieri*. Bando di concorso Promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia. Programma dei punti fondamentali 2008–2011. Progetti modello. Ufficio federale della migrazione e Commissione federale della migrazione.
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/schwerpunktprogramm/modellvorhaben/ausschreibung-ifb-i.pdf> (consultato il 10.12.2010)
- UFM (2010a). *BANDO DI CONCORSO. Sviluppo di programmi cantonali d'integrazione e misure di accompagnamento (SPIM)*. All'attenzione degli interlocutori cantonali in materia d'integrazione. 20 maggio 2010.
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/ausschreibungen/ekim-ausschreibung-i.pdf> (consultato il 10.12.2010)
- UFM (2010b). *Circolare (COO.2180.101.7.153667 545/2010/03415). Garantire il prosieguo della promozione specifica dell'integrazione da parte della Confederazione dal 2012*.
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/foerderung2012/20101124-rs-integrfoerderung2012-i.pdf> (consultato il 10.12.2010)
- UFM (2010c). *Promozione dell'integrazione specifica*.
<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/themen/integration/foerderung/spezifisch.html> (consultato il 18.8.2011)
- UFM/CdC (2011). *Spezifische Integrationsförderung als Verbundaufgabe Bund–Kantone*. Grundlagenpapier vom 23. November 2011 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG
- Consiglio federale (2010). *Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione*. Rapporto del Consiglio federale all'attenzione delle Camere federali.
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-i.pdf> (consultato il 5.4.2012).
- Dahlberg, G. (2010). Kinder und Pädagogen als Co-Konstrukteure von Wissen und Kultur: Frühpädagogik in postmoderner Perspektive. In W. E. Fthenakis & P. Oberhuemer (Hrsg.), *Frühpädagogik international. Bildungsqualität im Blickpunkt* (S. 13–30). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Diehm, I. (2011). *Frühpädagogik in der Einwanderungssituation. Zwischen Ignoranz und Fördereuphorie*. Inputreferat an der Kick-off-Tagung für das Kompetenznetzwerk Frühe Kindheit. Pädagogische Hochschule Thurgau/Universität Konstanz. Kreuzlingen, 2.3.2011
<http://www.phtg.ch/die-phtg/aktuell/tagungen/foerderung-von-anfang-an/tagungsprogramm/> (consultato il 10.1.2012)

- Commissione federale della migrazione (2009). *Sostegno alla prima infanzia. Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM*. Berna. http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/empf_fruehfoerderung.pdf (consultato il 15.10.2011)
- Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF (ed.) (2008a). *Familles – Education – Formation*. Berna: COFF. http://www.ekff.admin.ch/c_data/f_Pub_Erziehung_08.pdf (consultato il 10.11.2011)
- Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF (ed.) (2008b). *L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse*. Berna: COFF. http://www.ekff.admin.ch/c_data/f_Pub_Kinderbet.pdf (consultato il 10.11.2011)
- Fried, L. & Roux, S. (Hrsg.) (2006). *Pädagogik der frühen Kindheit. Handbuch und Nachschlagewerk*. Berlin: Cornelsen Scriptor.
- Gysin, N. (2008). Pfade durch den Dschungel der Frühförderung [Elektronische Version]. *MIX – Die Integrationszeitung* 15/08, 8–9. http://www.aller-anfang-ist-begegnung.ch/mz_tabloid_nr.15.pdf (consultato il 18.11.2011)
- Gogolin, I. (2003): *Fähigkeitsstufen der Interkulturellen Bildung*. Hamburg: Mimeo
- Laewen, H.-J. (2006). Funktionen der institutionellen Früherziehung: Bildung, Erziehung, Betreuung, Prävention. In L. Fried & S. Roux (Hrsg.), *Pädagogik der frühen Kindheit* (S. 96–107). Berlin: Cornelsen Scriptor.
- Moret, J. & Fibbi, R. (2008). *Kinder mit Migrationshintergrund im Frühbereich und in der obligatorischen Schule. Wie können Eltern partizipieren?* Neuenburg: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien im Auftrag der Kommission „Bildung und Migration“ der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. http://www.enzian.ch/media/thema%20a-z/0006_001.pdf (consultato il 10.10.2011)
- Prengel, A. (1995). *Pädagogik der Vielfalt. Verschiedenheit und Gleichberechtigung in Integrativer, Feministischer und Interkultureller Erziehung* (2. Aufl.). Opladen: Leske + Budrich
- Reichert-Garschhammer, Eva & Christa Kieferle (Hrsg.) (2011). *Sprachliche Bildung in Kindertageseinrichtungen*. Freiburg im Breisgau: Herder Verlag.
- Schiesser, F. (2006). 06.3445 – *Mozione Schiesser. L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza. Depositato in Consiglio degli Stati il 25.9.2006*. http://www.parlament.ch/i/suche/page/geschaefte.aspx?gesch_id=20063445 (consultato il 10.10.2011)
- Schulte-Haller, M. (2009). *Frühe Förderung. Forschung, Praxis und Politik im Bereich Frühförderung: Bestandesaufnahme und Handlungsfelder*. Berna-Wabern: Commissione federale della migrazione. http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/mat_fruehfoerderung_d.pdf (consultato il 11.10.2011)
- Schweizerische UNESCO-Kommission (o. J.). *Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Projektplattform*. <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/projekte/projektplattform.html> (consultato il 10.11.2011)

- Simoni, H. (2011). *Frühe Förderung im weiten Feld zwischen Prävention und Schutz – eine Auslegeordnung von Begriffen und Konzepten*. Inputreferat an der Kick-off-Tagung für das Kompetenznetzwerk Frühe Kindheit. Pädagogische Hochschule Thurgau/Universität Konstanz. Kreuzlingen, 2.3.2011
http://www.phtg.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/PWD/MAFK/Referate/Simoni_Fr%C3%BCheF%C3%B6rderung.pdf (consultato il 10.1.2012)
- Siraj-Blatchford, I. & Moriarty, V. (2004): Pädagogische Wirksamkeit in der Früherziehung. In W.E. Fthenakis & P. Oberhuemer (Hrsg.), *Frühpädagogik international. Bildungsqualität im Blickpunkt* (S. 87–104). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- SODK (2010). *Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich. Stand in den Kantonen*. Bern: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren.
http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Generationen/2010.12.10_Bericht_Infras_FEB_in_den_Kantonen_d.pdf (consultato il 10.10.2011)
- SODK (2011). *Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich, verabschiedet am 24. Juni 2011*.
http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Generationen/d_sw_SODK_Empf_FEB_110816.pdf (consultato il 10.10.2011)
- Stamm, M. (2009): *Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission*. Fribourg: Universität Fribourg.
http://perso.unifr.ch/margrit.stamm/forschung/fo_downloads/fo_dl_publ/Grundlagenstudie_FB_BE_090220.pdf (consultato il 9.10.2011)
- Stamm, M. (2011): *Integrationsförderung im Frühbereich (2011). Was frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) benötigt, damit sie dem Anspruch an Integration gerecht werden kann*. Fribourg: Universität Fribourg.
http://perso.unifr.ch/margrit.stamm/forschung/fo_downloads/fo_dl_publ/integration_d.pdf (consultato il 23.1.2012)
- TAK (2009a). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009*. <http://www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/weiterentwicklung-der-schweizerischen-integrationspolitik/menu-id-69.html> (consultato il 7.9.2011)
- TAK (2009b). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Dokumentation – Anhang zum Bericht zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 29.6.2009*. Bern: Haus der Kantonsregierungen. <http://www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/weiterentwicklung-der-schweizerischen-integrationspolitik/menu-id-69.html> (consultato il 7.9.2011)