



**Ministero del Lavoro, della Salute  
e delle Politiche Sociali**

Direzione Generale per l'inclusione e i diritti sociali  
e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)



## Seminario su

# “Nidi e servizi integrativi”

**I servizi educativi per la prima infanzia:  
linee di analisi e prime riflessioni sulle  
buone pratiche nell'ambito della legge  
285/1997**

**Lorenzo Campioni**

**Roma 19 giugno 2009**



**Istituto degli Innocenti di Firenze**

# Asilo nido prima del 1971

- **1925**, istituzione ONMI: **servizi sanitari-assistenziali** a sostegno delle “madri bisognose o abbandonate” e delle famiglie in gravi difficoltà economiche, sociali e sanitarie  
(ONMI, legge 2277/1925 e regolamento n. 718/1926)
- **1950**, tutela della lavoratrice madre: **servizi assistenziali**, quali camere di allattamento o asili nido collocati nelle fabbriche per le madri lavoratrici  
(legge n. 860/1950, *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*)

# Legge 1044/1971 istitutiva degli asili nido comunali

- “L’**assistenza** negli asili nido” avviene “nel quadro di una **politica per la famiglia**” (art.1)
- L’asilo nido è un “**servizio sociale**” pubblico con le finalità di “provvedere alla temporanea **custodia** dei bambini, per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l’accesso della donna al lavoro...” (art. 1)
- Devono “...essere dotati di **personale qualificato** sufficiente ed idoneo a garantire l’assistenza sanitaria e psico-pedagogica del bambino” (art. 6, c. 3)

# Da servizi assistenziali e custodiali...a servizi educativi

- **Conquiste** della psicologia dell'età evolutiva, pedagogia, sociologia e antropologia
- Studio di **esperienze straniere** e visite/scambi
- Travaso di **saperi pedagogici** ed educativi dalle prime scuole dell'infanzia di stampo sperimentale, anche con passaggio di personale, ai nidi comunali
- Introduzione del **lavoro di gruppo**
- Tecniche osservative, **formazione** di base e in servizio, **gestione sociale**, rapporto con il contesto territoriale
- Forte interesse per la **qualità** intrinseca del nido

...

# Primo riconoscimento legislativo a livello nazionale sugli asili nido

(L. 28/12/2001, n. 448, art. 70 “Disposizioni in materia di asili nido”)

- **Da** servizi a **prioritaria finalità assistenziale** (custodia, sostegno alla famiglia e al lavoro femminile)



- **A servizi educativi e sociali** finalizzati a garantire “la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori...” (art. 70, c. 2) e a favorire la conciliazione tra esigenze professionali e familiari (cfr, **art. 70**, c. 5)

# Altri riconoscimenti sulla prevalente funzione educativa del nido d'infanzia

- **Sentenze** della Corte costituzionale:
  - n. **370/2003** “...è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell’ambito della **materia dell’istruzione**... nonché per alcuni profili nella **materia della tutela del lavoro**...”
  - n. **320/2004** riconferma che il nido è materia concorrente
- Nella legge sul **federalismo fiscale**, nelle norme transitorie, si parla di finanziamenti per varie materie tra cui anche “funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido...”  
(legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 21, c. 3, lett. c)

# Riconoscimento ed estensione della funzione educativa a tutto il sistema dei servizi 0-3 anni (L. n. 296/2006, art. 1, commi 1259 e 630)

- La **legge finanziaria 2007** introduce **novità** nelle politiche per l'infanzia e per la famiglia:
  - Piano straordinario triennale regionale di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi
  - livelli essenziali
  - superamento squilibri tra le varie Regioni
  - fondi specifici per il triennio (2007-2009)
  - intese ed accordi in Conferenza Unificata per regolare il tutto
  - monitoraggio del Piano
  - sezioni sperimentali aggregate alle scuole dell'infanzia per bambini 24-36 mesi "per favorire un'effettiva continuità del percorso formativo lungo l'asse cronologico 0-6 anni di età"
- **Legge finanziaria 2008**: servizi socio-educativi presso enti e reparti del Ministero della Difesa (legge n. 244/2007, art 2, c. 458)

# Cambiamenti della società e risposta ai nuovi bisogni di cura e di educazione

- A metà anni ottanta, in alcune regioni del Nord e del Centro, decollano “le nuove tipologie” (servizi più leggeri e flessibili), che saranno normate con la legge 285/1997
  - Nello stesso periodo entrano nella gestione dei servizi 0-3 anni i soggetti privati
  - Da fine secolo e soprattutto dal 2000 in poi si estendono i servizi domiciliari per l’infanzia
- NB: problema della governance pubblica



# Dagli asili nido comunali al sistema dei servizi socio-educativi 0-3 anni

- Il **sistema** dei servizi per la prima infanzia si presenta così composto:



- **nidi d'infanzia** comunque organizzati, comprese le sezioni per bambini 24-36 mesi
- **servizi integrativi** (servizi 'leggeri'), come capillare opportunità educativa:
  - ex legge 285/97 (centri per bambini e genitori e spazi gioco per bambini)
  - domiciliari (presso l'abitazione dei bambini o dell'educatrice o dell'assistente domiciliare-mamma accogliente-tagesmutter)

## La mancanza di una legge nazionale ha determinato:

- 20 (di fatto 21) sistemi normativi regionali diversi
- una pluralità di denominazioni (> 60)
- una accentuata diversità dell'offerta tra le Regioni (dal 2 al 28% circa)
- uno squilibrio tra le Regioni nel fruire del diritto all'educazione fin da piccoli e una differente opportunità di inserirsi e permanere nel lavoro da parte delle mamme di bambini piccoli

## La mancanza di una legge regionale aggiornata può determinare:

- la **incapacità** di una governance regionale (carenza di normazione per i nuovi servizi)
- la **connivenza** di alcune Amministrazioni locali con servizi di dubbia qualità
- la **crescita caotica di servizi** che non sempre rispettano i diritti dei bambini, dei genitori e del personale (requisiti strutturali e organizzativi non idonei, scarsa identificabilità educativa, rapporti di lavoro anomali...)

# Sistema integrato locale: Comune titolare delle funzioni sociali ed educative

- **Lettura** dei bisogni e delle offerte del territorio
- **Pianificazione** dei servizi e degli interventi
- **Valutazione** della qualità e dei risultati
- **Garanzia della risposta**



creare una **comunità solidale** che si interessi dello sviluppo e del benessere di ogni persona e in particolare di quelle in crescita

# Per un agire razionale e conseguente

- Possibile **incongruenza** tra
  - le **affermazioni** circa l'importanza di rispondere ai **diritti dell'infanzia in particolare** alla cura e all'educazione
  - le **conquiste scientifiche** sulla rilevanza dei primi tre anni di vita, in cui avvengono le conquiste più significative per ogni persona (deambulazione, linguaggio, conquista del simbolico, impostazione degli aspetti relazionali, autonomie, visione del mondo...) e che condizioneranno il suo futuro



e le **impostazioni 'gracili'** di servizi per l'infanzia, con scarso investimento educativo

# Alcune problematiche sui servizi integrativi domiciliari

- Non sono il **toccasana** per il superamento delle liste di attesa nei Comuni grandi e medio-grandi
- Sono esperienze che possono avere una **vita breve** (mortalità accentuata) se legate alla componente 'mamma' (età del figlio)
- Si nota un interesse molto forte iniziale ma una volta fatto il corso (presa di coscienza) vi è una **grande scrematura**
- Sono **problematiche** dal punto di vista educativo **se** consumate nella solitudine e nell'autoreferenzialità tra le quattro pareti domestiche
- Sono servizi che tendenzialmente sono più **costosi**, eccetto il caso di utilizzo di volontari o semivolontari o persone non qualificate
- Possono essere apripista, il **primo passo verso servizi più stabili**, continuativi e 'pesanti' (vedi piccoli paesi, con scarsa presenza di bambini)

# Alcune garanzie minimali per i servizi integrativi

- avere un **progetto** pedagogico-educativo
- **essere inseriti** nel sistema territoriale dei servizi, sia educativi che non (locale e/o di zona o provinciale)
- usufruire di una **formazione di base** sufficiente per gestire le dinamiche, le relazioni, la programmazione educativa... in un gruppo di bambini piccoli e di una formazione **in servizio** con colleghe educatrici
- godere di una **supervisione** pedagogica
- praticare **scambi** con colleghe e avere la possibilità di **accesso** concordato agli altri servizi 0-3 anni (soprattutto per le esperienze domiciliari)

# Alcune caratteristiche per la scelta di buone prassi nei servizi integrativi e ricreativi e nel sostegno alla genitorialità

- Metodologia di **costruzione partecipata** del progetto (profilo di comunità, apporto di più persone e realtà associative, scelta tipologia di servizio...)
- **Tasso di innovazione** per quel determinato territorio e promozione della cultura dell'infanzia e sostegno alle competenze genitoriali
- Interesse per un **approccio preventivo**, contrastando fenomeni incipienti di disagio
- Creazione **reti** e costruzione/partecipazione del/al **sistema integrato** territoriale dei servizi educativi



# Alcune caratteristiche per la scelta di buone prassi nei servizi integrativi e ricreativi e nel sostegno alla genitorialità

- **Flessibilità** nel dare risposte tempestive e qualificate ai nuovi bisogni (sono servizi leggeri e possono avere un alto grado di efficienza nelle risposte)
- Monitoraggio, **supervisione e documentazione** in itinere e finale, presenza di strumenti di autovalutazione e rimodellamento organizzativo
- **Soddisfazione** da parte di tutti gli attori per la soluzione efficace data ai problemi identificati
- **Trasparenza** dell'iniziativa (report, documenti vari, cura informazione, iniziative promozionali...)
- Una caratteristica fondamentale di ogni progetto che vuole avere efficacia nel tempo è **l'innovazione continua**

# Trasferibilità delle buone prassi

- Nessun progetto è trasferibile tout court: sarebbero troppe le condizioni che si dovrebbero avverare
- Possibilità invece di estrarre alcuni elementi attorno cui costruire un progetto 'altro'
- Ogni adattamento richiede interessi sperimentali, curiosità, coinvolgimenti plurimi, applicazione del metodo della ricerca per motivare tutti gli interessati, soprattutto se si vuole incidere sui comportamenti e sugli stili di approccio alla realtà
- Efficacia degli scambi diretti tra realtà che affrontano problemi simili per un accompagnamento reciproco nel corso delle esperienze

# Problemi aperti

- Fondi **riservati**
- Fondo **unico** (legge 23/12/2000, n. 388)
- Fondi riservati certi e costanti fino al 2008 e garanzia di continuità dei progetti (**e per il futuro?**)
- Necessità di **confronti** tra realtà similari
- Nuovi servizi domiciliari e **mix** di servizi (artt.4,5,6,7)
- Necessità di livelli essenziali/norme generali/principi fondamentali **statali** e norme **regionali** per tutto il sistema dei servizi 0-3 anni