

Una storia meravigliosa: i nidi compiono 40 anni

Lorenzo Campioni*

monografia

Abstract

Il presente articolo rivisita la storia dei servizi educativi e ne delinea le possibili prospettive future. Il contributo permette di inquadrare le molteplici istanze che hanno animato i servizi e l'accoglienza dei bambini e delle bambine al nido, compresi quelli con disabilità. Contribuisce a ridefinire la cornice e le istanze verso le quali procedere con la ricerca di interventi di natura inclusiva.

Introduzione

I servizi per i bambini di età 0-3 anni hanno subito un'evoluzione straordinaria in questi ultimi decenni. Facciamo soprattutto riferimento a quella meravigliosa storia che ha visto l'asilo nido passare da una prioritaria finalità sanitaria e sociale «pesante» a una custodiale e sociale e, infine, a una prevalente finalità educativa e formativa.¹

Il Novecento è stato definito il secolo della scoperta dell'infanzia grazie non solo agli studi e alle ricerche in campo pedagogico, psicologico, sociologico e delle neuroscienze,

ma anche alle ricerche e conquiste all'interno dei servizi educativi. La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia non fa che condensare tali conquiste e rilanciarle, impegnando gli Stati firmatari «a adottare ogni misura appropriata di natura legislativa, amministrativa e d'altro genere per dare attuazione ai diritti riconosciuti in questa Convenzione» (art. 4).

Il diritto alla cura e all'educazione nella prima infanzia trova un'efficace realizzazione nei servizi educativi per bambini in età 0-3 anni. Il panorama europeo presenta una notevole varietà con impegni governativi ben più consistenti rispetto a quelli italiani e con percentuali di diffusione di questi servizi quattro volte superiori ai nostri.

Negli ultimi quarant'anni la realtà italiana ha vissuto grandi trasformazioni e, tenendo presente l'area dei servizi per la

* Pedagogista, Consulente dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.

¹ Per approfondimenti si suggerisce la lettura di B.Q. Borghi, *Nido d'infanzia 1 – Buone pratiche e problemi per gli educatori*, Trento, Erickson, 2007.

prima infanzia, possiamo identificare due direzioni principali:

- da un unico gestore iniziale, il Comune, a una pluralità di gestori attuali (altri enti pubblici, privati e da ultimo, con le sezioni per bambini in età 24-36 mesi, anche lo Stato);
- da un'unica tipologia, l'asilo nido a tempo pieno, a una pluralità di tipologie (sia di nido sia di servizi integrativi al nido).

Da questa evoluzione non governata centralmente sono derivati in Italia 21 sistemi diversi di normazione regionale e delle Province autonome, con richiesta di criteri strutturali e organizzativi differenti per le stesse tipologie di servizio. L'esistenza di più di 65 denominazioni differenti di servizi per la prima infanzia ha reso, fino a ora, quasi impossibile la raccolta di flussi informativi sui quali innestare indirizzi e scelte politiche efficaci.

Al riguardo è stata una conquista sofferta, ma importante, il fatto che il CISIS (Coordinamento Tecnico Interregionale per le Politiche Sociali) abbia lavorato per ben due anni per elaborare un *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali*.

Il Nomenclatore descrive e definisce tutte le voci riguardanti il settore sociale, desunte dalle varie norme regionali, e si propone di avviare un linguaggio comune rendendo possibile il confronto tra interventi e servizi su voci omogenee.² Tale strumento finalmente ci potrà restituire una fotografia il più vicina possibile alla realtà italiana anche per i servizi per bambini in età 0-3 anni.

Il Nomenclatore, tenendo presenti non le denominazioni, le più varie e fantasiose, ma i servizi e la loro offerta educativa e, in particolare, la loro organizzazione, li suddivide in due macroaree:

- asili nido/nido d'infanzia, comprese le sezioni «primavera o ponte» per bambini in età 24-36 mesi;
- servizi integrativi al nido che comprendono:
 - spazi gioco per bambini in cui non vi è né mensa, né zona riposo e la frequenza è consentita per 5 ore al massimo;³
 - centri per bambini e famiglie/genitori, in cui non c'è affidamento del bambino;⁴
 - servizi domiciliari (nido in famiglia, nido famiglia, tagesmutter, assistente domiciliare, mamme di giorno, educatrice familiare, domiciliare, ecc.).

Una presenza «assente» dello Stato

Dopo un'assenza dello Stato dal 1977 al 2001, e poi ancora dal 2003 al 2006, con la legge finanziaria del 2007⁵ per la prima volta, da parte governativa, si innesca un tentativo di attivazione di un processo di governance dell'intero sistema e si emana un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, in accordo con le Regioni.

Il piano prevede l'identificazione di livelli essenziali, il superamento degli squilibri tra le Regioni, la certezza di fondi statali triennali, a condizione che le Regioni e le Province autonome, tramite un'unica intesa a livello nazionale e accordi tra singole Regioni e il Dipartimento per le politiche della famiglia, si impegnino a un piano straordinario regionale

² Il Nomenclatore è stato approvato in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 29 ottobre 2009 e d'ora in poi costituirà lo strumento principe per flussi informativi, inchieste, rilevazioni per Regioni, ISTAT, Ministeri e il Dipartimento per le politiche della famiglia.

³ Cfr. art. 5, comma 1, lett. b), legge 285/97.

⁴ Ibidem.

⁵ Cfr. art. 1, commi 1259-1260, legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296 (Governo Prodi).

con obiettivi certi, in vista dell'innalzamento dell'offerta di servizi 0-3 anni per avvicinarsi il più possibile agli obiettivi di Barcellona.⁶

Nella finanziaria si parla, inoltre, non solo di nidi d'infanzia ma del «sistema territoriale dei servizi socio-educativi» comprensivo anche di tutti i servizi integrativi. Se con la finanziaria del 2002 erano stati traghettati alla riva educativa i nidi d'infanzia, con la finanziaria del 2007 sono stati trasferiti alla stessa sponda tutti i servizi per bambini in età 0-3 anni. Quindi nei servizi 0-3 anni non esiste più la categoria «assistenza» da sola ma si fa riferimento alla categoria «servizi di cura e di educazione». Ogni ritorno all'assistenziale con formule ambigue dovrebbe essere stoppato dalle Regioni e Province autonome e dagli Enti locali, che sono i regolatori e i garanti della quantità e della qualità dei servizi anche per l'infanzia sul loro territorio.

Il Dipartimento per le politiche della famiglia per conoscere sempre più la realtà dei servizi ha attivato, grazie alla collaborazione delle Regioni e delle Province autonome, un monitoraggio annuale tramite l'Istituto degli Innocenti di Firenze.⁷ Il monitoraggio sta offrendo dati sempre più attendibili, che sono destinati a migliorare nel tempo grazie al Nomenclatore.

Il Dipartimento per le politiche della famiglia, inoltre, ha avviato un'assistenza tecnica verso le Regioni del Mezzogiorno per sollecitare un cambiamento di rotta nelle politiche regionali, sostenere lo sforzo per l'estensione, il consolidamento e la qualificazione dei servizi educativi, contribuire a rivedere norme obsolete per una reale governance regionale

e a sottolineare l'importanza di raggiungere gli obiettivi di servizio entro il 2013.⁸

Il piano straordinario ha trasferito dal Centro alle Regioni e alle Province autonome, nel triennio 2007-2009, circa 447 milioni di euro. Purtroppo il piano non è stato replicato e nel 2010 è sparito il fondo finalizzato e vi è stato, comunque, un trasferimento di 100 milioni di euro ripreso dal fondo delle politiche per la famiglia. Per il 2011 non vi è nessuna garanzia: il fondo per le politiche della famiglia nel 2010 aveva una dotazione di circa 180 milioni di euro, per il 2011 sono previsti solo 51 milioni di euro circa e certamente non verranno dirottati a beneficio dei servizi 0-3 anni.

Si ritorna quindi a un disimpegno del Governo centrale e i servizi per la prima infanzia si ritrovano a gravare esclusivamente e di nuovo sulle Regioni, sui Comuni e sulle famiglie.

Una molteplicità di servizi educativi... ma tutti di qualità

Dalla metà degli anni Ottanta ai nidi d'infanzia si sono aggiunti altri servizi più flessibili e agili, ma sempre come declinazioni differenti di una risposta unitaria ai bisogni dei bambini e dei loro genitori. Anche i servizi domiciliari (educatrice familiare, domiciliare, micronidi familiari, nidi famiglia, nidi in famiglia, piccoli gruppi educativi, assistenti domiciliari, tagesmutter, ecc.), gli ultimi a presentarsi all'orizzonte, fanno parte del sistema educativo integrato di un

⁶ Il Consiglio europeo di Barcellona del 2002 fissa, al riguardo, tre obiettivi da raggiungere entro il 2010: il 90% di offerta di posti sull'utenza potenziale nelle scuole dell'infanzia, il 33% nei servizi educativi 0-3 anni, il 60% di occupazione femminile. L'Italia ha centrato solo il primo.

⁷ Vedi www.minori.it, voce «pubblicazioni».

⁸ Gli obiettivi di servizio per le Regioni del Mezzogiorno contemplano il raggiungimento della diffusione sul territorio nel 35% di Comuni (S.04) e dell'offerta di servizi 0-3 anni per il 12% dell'utenza potenziale (S.05). Solo se si raggiungeranno tali obiettivi entro il 2013, si potrà contare su una premialità non indifferente di risorse economiche.

determinato territorio e ne condividono le finalità educative, pur nella profonda diversità organizzativa e nell'accentuata personalizzazione dell'intervento.

Anche nelle leggi statali (finanziaria del 2007, come abbiamo avuto modo di notare) viene ribadito quanto molte norme regionali avevano recepito da anni, e cioè che questi servizi sono finalizzati prioritariamente alla cura e all'educazione dei piccoli e, in seconda istanza, alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e al sostegno delle competenze genitoriali.

Molti sono convinti che nei primi tre anni di vita si giochino partite importanti per il futuro di ognuno di noi, come ha evidenziato in un'intervista Rita Levi Montalcini: «Ognuno di noi può diventare un santo o un bandito, ma ciò dipende dai nostri primi tre anni di vita [e questo è] il risultato del dialogo che si instaura tra i nostri geni e l'ambiente familiare e sociale nel quale cresciamo».⁹ Ma anche il Consiglio scientifico nazionale statunitense afferma: «Tutti gli aspetti del capitale umano adulto, dalle abilità della forza lavoro al comportamento cooperativo e legale, si basano sulle capacità che si sviluppano durante l'infanzia, a partire dalla nascita».¹⁰

Certamente la recente Comunicazione della Commissione europea, nonostante la debolezza normativa dello strumento scelto,¹¹ segna una frattura con le recenti politiche comunitarie volte più all'occupazione femminile che al benessere dei bambini¹² e marca un ritorno a preoccupazioni correlate

alla qualità dei servizi per l'infanzia, come era stato il primitivo impegno comunitario grazie alla Rete per l'infanzia della stessa Commissione fino a metà anni Novanta.¹³

Ultimamente anche studi accreditati di economisti (James Heckman, nobel per l'economia nel 2000; Fondazione Agnelli¹⁴) sostengono che gli interventi attivati nella prima infanzia, se di qualità buona, sono più produttivi, rispetto ad altre scelte, per il futuro successo scolastico e lavorativo di ogni persona.

Nonostante l'evoluzione delle leggi, le sentenze della Corte costituzionale, i progressi delle scienze pedagogiche, psicologiche, le ricerche delle neuroscienze e la stessa esperienza in molti servizi di qualità per i bambini 0-3 anni, che ci confermano il peso decisivo dei primi anni di vita, il pericolo è che si ritorni a una cultura e a una prassi di tipo neoassistenziale, data anche la recessione economica, la pressione della domanda sociale in alcune aree del nostro Paese e la caduta dell'occupazione femminile.

Segno evidente del degrado amministrativo di certi Comuni, che risparmiano sulla pelle dei bambini e del personale addetto, sono bandi al ribasso in vista di esternalizzazioni e autorizzazioni «facili» e senza alcun controllo periodico ai vari nidi/servizi low cost.

Esemplare al riguardo è l'importante parere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture: viene ribadito in modo chiaro come sia importante il rispetto di determinate soglie per garantire l'identità di questi servizi educativi e i diritti dei lavoratori.¹⁵

⁹ Rita Levi Montalcini intervistata su «la Repubblica», 20 aprile 2008.

¹⁰ Cfr. Unicef, *Come cambia la cura dell'infanzia*, Report Card 8, 2008.

¹¹ Commissione europea, *Comunicazione «Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori»*, Bruxelles, 2011.

¹² Vedi Consiglio della Comunità europea a Barcellona del 2002.

¹³ Rete per l'infanzia della Commissione europea, *La qualità nei servizi per l'infanzia*, 1992 (documento divulgato in Italia solo nel 1995) e *Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia*, 1996.

¹⁴ D. Del Boca e S. Pasqua, *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2010.

¹⁵ Cfr. Parere n. 28 dell'Autorità di Vigilanza (n. 00220318) del 18 febbraio 2011.

Credevamo di avere chiuso definitivamente con un'epoca che riteneva che il bambino piccolo fosse un essere da accudire solo fisicamente, com'era concepito nell'ONMI, e che l'istinto materno fosse sufficiente per essere «naturalmente» una buona educatrice. Nessuno di noi si affiderebbe per un'operazione a ospedali «fai da te» o a operatori privi di laurea e nessuno di noi penserebbe che negli ospedali più grandi occorra essere medici per fare interventi chirurgici, mentre negli ospedali più piccoli sarebbe sufficiente essere paramedici per operare; perché allora dovremmo lasciare i nostri figli in mano a personale non formato? Con 60, 100 o 250 ore di corso non si diventa dei professionisti dell'educazione!

Educare il proprio figlio è totalmente diverso dall'educare bambini in un gruppo, per quanto piccolo esso possa essere: qui occorrono professionisti preparati per organizzare gli spazi, programmare la giornata, curare molteplici esperienze, gestire le dinamiche tra i piccoli, rapportarsi con i genitori e le colleghe che lavorano in altri servizi per la prima infanzia... Il solo amore, la sola buona volontà e poche ore di formazione non sono sufficienti a definire una valente educatrice.

Inoltre la «mamma accogliente», la «tata», l'assistente domiciliare, l'educatrice familiare o domiciliare, dato che lavorano in solitudine, devono avere una robusta formazione di base ed essere sostenute nella loro attività da una supervisione attenta, da una formazione continua, da rapporti con altre realtà educative del territorio, sentendosi parti attive del sistema educativo locale: solo così ci saranno le condizioni minimali per dare garanzie ai genitori e risposte di qualità ai bisogni dei più piccoli.

L'Ente locale è il garante della qualità di questi servizi domiciliari sul proprio territorio e non può esimersi dal programmarne e verificarne i requisiti strutturali e

organizzativi e questo per non venire meno a una propria funzione basilare: la difesa e l'attuazione dei diritti dei bambini alla cura e all'educazione.

Di fronte a una forte e crescente richiesta di servizi per la prima infanzia, molte Regioni ed Enti locali in questi ultimi anni si sono impegnati, grazie anche al piano straordinario dell'allora Governo Prodi, per aumentare l'offerta dei servizi per la prima infanzia e, nonostante le difficoltà di bilancio, a incrementarne i posti. Ora si tratta di non disperdere questa esperienza e, se si dovrà percorrere la strada anche dei servizi domiciliari, si dovrà fare la scelta coraggiosa di non rinunciare alla qualità.

La concomitanza di questi due processi, il movimento di massa verso la cura dei bambini fuori casa e la maggiore comprensione di ciò che accade nel cervello umano nei primi mesi e anni di vita, pone il pubblico e i politici di fronte a questioni grandi e urgenti. Se il cambiamento nella cura dei bambini rappresenterà un progresso o un regresso, sia per i bambini di oggi che per il mondo di domani, dipenderà dalla saggezza della risposta.¹⁶

Conclusioni

La breve storia dei servizi educativi per l'infanzia in Italia è stata caratterizzata da un'evoluzione continua della propria identità. Grazie ai progressi nelle scienze pedagogiche, psicologiche, sociologiche ma anche nelle neuroscienze e alle ricerche in quelle economiche, si è costruita una nuova idea di bambino e si è dimostrata l'importanza, anche economica, dell'educazione nella prima infanzia. L'essere considerati servizi educativi è stato merito di una felice convergenza di intenzionalità di amministratori,

¹⁶ Unicef, *Come cambia la scuola dell'infanzia*, op. cit.

tecnici, genitori e soprattutto di educatrici che in questi quarant'anni si sono spese con intelligenza empatica in tali servizi. Ma perché tutti i servizi educativi — nidi d'infanzia e integrativi — siano produttivi di benessere e favoriscano il superamento di eventuali gap sociali e culturali incipienti è necessario che siano di alta qualità, dotati di personale con formazione di base universitaria, con garanzia di formazione in servizio e supervisione pedagogica dell'esperienza.

Si tratta di superare quell'infelice situazione che ha visto diffondersi in Italia, in questi ultimi anni, modelli di servizi domiciliari senza preparazione del personale e senza rete territoriale di protezione per il personale stesso e i bambini.

Bibliografia

- Borghi B.Q. (2007), *Nido d'infanzia 1 – Buone pratiche e problemi per gli educatori*, Trento, Erickson.
- Commissione europea (2011), *Comunicazione «Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori»*, Bruxelles.
- Del Boca D. e Pasqua S. (2010), *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.
- Fabbri M. (2009), *I nidi d'infanzia fra storia e innovazione. Lavoro di cura e scenari istituzionali*, «Ricerche di Pedagogia e didattica», rpd.cib.unibo.it.
- Unicef (2008), *Come cambia la cura dell'infanzia*, Report Card 8.

Summary

This article reassesses the history of the educational services and outlines their possible future prospects. The contribution makes it possible to examine the many needs which have animated the services and the care given to the boys and girls in the nursery, including children with disabilities. The article contributes to redefining the framework and the needs to be addressed with the search for approaches of an inclusive nature.