

Dalla legge n. 1044/71 al sistema integrato “zerosei”: evoluzione storico-legislativa e riflessioni pedagogiche

Legislative and pedagogical reflection from the 1044/71 to the integrated “zero-six” system

Maria Filomia, Università degli Studi di Perugia

ABSTRACT

The purpose of this project is to use a systematic legislative database to assess the evolution of children’s services from law n. 1044 of 6 December 1971, “Piano quinquennale per l’istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato”, up to law decree 13 April 2017, n. 65, establishing the integrated system of education and instruction from birth to six years old.

SINTESI

Il contributo intende ripercorrere l’evoluzione dei servizi dedicati all’infanzia, attraverso un’analisi del percorso legislativo che, partendo dalla legge n. 1044/71, “Piano quinquennale per l’istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato”, arriva fino al decreto legge 13 aprile 2017, n. 65, che istituisce il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni.

KEYWORDS: childhood, nursery school, education system

PAROLE CHIAVE: infanzia, nidi, sistema integrato “zerosei”

Introduzione

La storia degli asili nido in Italia è stata caratterizzata da un percorso che, fin dalla sua origine, è stato mosso da esigenze assistenziali e di custodia dei figli delle madri lavoratrici, piuttosto che da motivazioni di natura educativa. Fin dall'Ottocento, con l'imporsi in Europa della prima rivoluzione industriale, gli intellettuali cattolici italiani diedero vita a delle esperienze di asili «intesi quasi nel senso etimologico del termine (*a-sylon*: assenza di pericolo), strutture che all'insegna della carità privata potessero accudire le madri delle famiglie povere, supportandole nella cura e nell'allevamento dei figli più piccoli» (Barbieri, 2015, p. 12). La logica dell'accudimento, assistenziale e caritativa, nei confronti dell'infanzia emerge molto chiaramente se consideriamo che gli interventi riscontrabili nell'esperienza italiana sono proposti dal Ministero dell'Interno o della Salute pubblica, piuttosto che dal Ministero dell'istruzione.

Sorte diversa è stata riservata alle scuole dell'infanzia che, a partire dai primi anni del Novecento, vennero considerate a tutti gli effetti collegate al sistema scolastico; il grande fermento pedagogico legato all'infanzia diventa evidente nelle esperienze della scuola materna delle sorelle Agazzi, della “Casa dei bambini” di Maria Montessori, della “Scuola della Montesca”, voluta da Alice Hallgarten Franchetti e dei giardini d'infanzia frobeliani, che si diffusero in tutta Italia. Il regio decreto 30 settembre 1880 n. 5666, a firma del ministro Paolo Francesco Perez, stabilisce all'articolo 33: «Non potrà scegliersi a maestra nelle scuole infantili se non chi abbia la patente di idoneità di grado inferiore o un attestato di aver assistito con profitto per tre anni in un giardino d'infanzia».

L'inizio delle istituzioni assistenziali dedicate alla prima infanzia, come sostiene Barbieri (2019), può essere individuata nel 1850 e viene fatta coincidere con l'apertura del “Pio istituto di maternità e dei ricoveri per bambini lattanti e slattati”, nella forma dell'Opera Pia a Milano, voluta da Laura Solera Mantegazza con la collaborazione di Giuseppe Sacchi e Ismenia Sormani Castelli. Il regio decreto approvato il 26 aprile 1866, che autorizza la costituzione del Pio Istituto, all'articolo 1 afferma: «Il Pio Istituto di Maternità ha per iscopo di agevolare alle madri oneste e povere l'allattamento e l'allevamento de' proprj bambini, onde non rimangano privi dell'opportuna custodia. A tale intento vengono aperti in varj quartieri della città, e anche presso i grandi opifici, ove lavorano donne, de' speciali ricoveri per accogliere in ogni giorno non festivo dalla mattina alla sera i bambini dell'uno e dell'altro sesso tanti lattanti che slattati sino all'età in cui possono essere ammessi agli asili di carità per l'infanzia». L'Opera si ispirava all'esperienza francese dei *crèches* (presepi): «si trattava di un progetto cui Sacchi lavorava almeno dal 1846, quando, durante uno dei congressi degli scienziati italiani, era rimasto favorevolmente colpito dai resoconti sulle *crèches* fondate a Parigi da Firmin Marbeau ed era stato incoraggiato dallo stesso Lambruschini a portare l'esperienza anche in Italia» (Tafuro, 2018, p. 224).

La finalità filantropica e assistenziale caratterizzerà tutte le esperienze di questo periodo: «le istituzioni educative per bambini al di sotto dei tre anni nacquero per fini assistenziali e legate al problema dell'allattamento senza alcuna preoccupazione di tipo educativo. Usufruire di un presepe o di un nido aziendale era uno stigma sociale, un indicatore di provenienza di bassa estrazione sociale: la madre e il bambino in essi accuditi erano trattati come un problema demografico e sanitario. In queste istituzioni, che svolgevano un ruolo “surrogato” per le madri lavoratrici a basso reddito, non era richiesta alcuna preparazione professionale specifica al personale femminile facenti funzioni della madre» (Barbieri, 2019, p. 79).

Il fascismo affrontò il tema dell'infanzia e della maternità con la pubblicazione della legge n. 2277 del 10 dicembre 1925, “Protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia”, che istituì l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (ONMI). L'ONMI è un ente parastatale, il quale nei confronti delle madri si poneva con intento di moralizzazione e di assistenza, senza prevedere finalità di emancipazione e di formazione; nei confronti dei/delle bambini/e era caratterizzata da finalità di igiene, di custodia, di assistenza senza alcuna finalità educativa. Le ONMI svolgevano la funzione di coordinare i diversi programmi di assistenza sociale, si occupavano della cura integrale della maternità e dell'infanzia, sotto tutti gli aspetti, da quello sanitario a quello sociale, passando per quello morale; e di ogni tipo di madre – sposata o nubile – e di tutti i figli – legittimi o illegittimi. Oltre all'assistenza, il ruolo dell'ONMI era anche politico: la sua missione era salvaguardare la razza e rafforzare la natalità. Lo stato fascista-pronatalista proibiva l'aborto e l'uso della contraccezione, nonché ogni tipo di educazione sessuale (Coronado, 2008, p. 13).

La caratterizzazione assistenzialistica, purtroppo, influì non poco sulla successiva storia delle istituzioni per la prima e la primissima infanzia in Italia (Seveso & Finco, 2017, p. 188). Alle operatrici tutte donne «non era richiesta alcuna preparazione professionale specifica» (Marone & Navarra, 2019, p. 59) e questo produsse «una gestione routinaria e spersonalizzante dei bambini e delle bambine: una gestione diversa, più tollerante e rispettosa delle esigenze individuali, era affidata alla buona volontà e alla sensibilità dei singoli» (Barbieri, 2019, p. 85).

All'interno dell'articolata organizzazione dell'Opera, costituita da federazioni locali, «le donne furono attivamente presenti nell'Opera [...] nei ruoli pratici dell'assistenza, ma di rado ricoprirono incarichi ai vertici. In realtà, una stretta collaborazione tra l'Opera e i Fasci femminili fu auspicata, a più riprese, per essere poi concretamente realizzata con la riforma del 1933, che assegnò di diritto la vicepresidenza delle federazioni alla fiduciaria provinciale e il medesimo ruolo nei comitati di patronato alla segretaria del Fascio femminile locale» (La Banca, 2008, p. 54). Per sostenere le ONMI fu determinante la donazione e la filantropia diffusa nelle classi sociali elevate: a tal fine, nel 1933 venne istituita la “Giornata della madre e del fanciullo”, «momento carico di retorica ideologica e religiosa, che divenne un importante tassello della battaglia demografica del regime, dei suoi

tentativi di esaltare lo stereotipo della donna moglie-madre oltre che di propaganda per l'ente e le sue attività» (La Banca, 2008, p. 57).

La finalità dell'ONMI è chiaramente assistenzialista, in quanto «si limitava a curare la miseria senza risolverne le cause, si era sostituita ai vecchi depositari della carità, filantropi e religiosi, senza variarne il metodo. In altri termini, l'ONMI non era riuscita a trasmettere le sue finalità assistenziali, profilattiche ed educative: la confusione tra diritto e dono e tra assistenza e carità rimanevano evidenti» (La Banca, 2008, p. 63). L'ONMI fu, da un lato, la prima istituzione assistenziale per le classi meno abbienti, ma, dall'altro, un ferreo meccanismo di controllo sociale (Coronado, 2008, p. 17) da parte del Fascismo. L'ONMI sopravvisse al regime fascista e lo scioglimento delle sue funzioni è datato 23 dicembre 1976.

1. La svolta degli anni Settanta. La legge n. 1044/71

Come sostiene Barbieri, «in Italia non vi è traccia di alcun intervento “sistematico” fino alla fine degli anni Sessanta e dei primi anni Settanta del Novecento» (2019, p. 69). Diverse iniziative legislative preparano il clima che porta all'istituzione dei nidi come strutture comunali. Da segnalare, la legge n. 860 del 1950, “Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri”, che si poneva lo scopo di fornire garanzie alle madri lavoratrici, sancendo all'articolo 3 il divieto di licenziare le donne durante la gravidanza e l'obbligo per i datori di lavoro di istituire le stanze per l'allattamento.

La legge n. 1204 del 1971, “Tutela delle lavoratrici madri”, oltre a ribadire il divieto di licenziamento per le donne in gravidanza, riconosce alle donne di astenersi dal lavoro da due mesi prima della data presunta del parto fino a tre mesi dopo il parto.

Nel 1960, l'Unione Donne Italiane presenta una proposta di legge che auspica il passaggio delle competenze dall'ONMI alle amministrazioni locali, ma solo il 6 dicembre 1971 viene approvata la legge n. 1044, “Piano quinquennale per l'istituzione degli asili nido comunali con il concorso dello Stato”¹, che finalmente riconosce a tutti le bambine e i bambini il diritto di accedere all'asilo nido costituito come servizio pubblico. Leggiamo, infatti, all'articolo 1: «L'assistenza negli asili nido ai bambini di età fino a tre anni, nel quadro di una politica per la famiglia, costituisce un servizio sociale di interesse pubblico».

La legge nasce all'interno di un grande dibattito che vede coinvolti ampi segmenti della società civile, donne, sindacati confederati, partiti di sinistra e ampi settori del cattolicesimo sociale e della sinistra democristiana: «il dibattito che portò alla definizione della legge n. 1044 si imperniò quindi attorno ai temi della maternità come valore sociale, dell'educazione come diritto fin dai primi mesi di vita e della percezione del bambino come soggetto autonomo portatore dei propri bisogni» (Barbieri, 2019, p. 92).

¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1971/12/15/071U1044/sg>.

La legge si colloca in un clima culturale di grande fermento, le donne affermano il loro diritto all'emancipazione attraverso la possibilità di poter lavorare fuori dalle mura domestiche: l'articolo 1 afferma «lo scopo di provvedere alla temporanea custodia dei bambini, per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale». «L'aumento dell'occupazione femminile, l'esistenza di un movimento femminista molto attivo e lo sviluppo di una cultura dell'infanzia attenta ai bisogni relazionali ed educativi fin dai primi anni di vita diedero luogo pertanto a una riflessione sul ruolo e sull'organizzazione dei nidi» (Barbieri, 2019, p. 92).

Da un punto di vista politico, ma anche culturale, la legge segna una svolta importante, perché sposta la responsabilità dei servizi per l'infanzia agli enti locali: i nidi diventano una struttura legata a un territorio e sono riconosciuti definitivamente come servizi sociali pubblici, rivolti a tutte le famiglie e, quindi, in sostanza, si tratta di una legge «che riconosceva le pari opportunità alle donne, attenta a garantire e valorizzare la partecipazione dei genitori e delle forze sociali presenti nel territorio alla gestione dei nidi» (Barbieri, 2015, p. 24).

La legge ancora non riconosce al nido una funzione educativa, ma di temporanea custodia, di assistenza e di sicurezza sociale, anche se pone le basi per gli sviluppi successivi, affermando in via definitiva l'esistenza dell'infanzia come elemento della società, assicurando ai bambini e alle bambine opportunità di cura e formative; la legge supera la logica meramente assistenzialistica che aveva caratterizzato le ONMI e la sua struttura ha permesso alle successive leggi regionali di svilupparsi su un'idea di nido abbastanza omogenea.

Nel quinquennio 1972/1976, la legge prevedeva, attraverso uno specifico fondo, «la costruzione e la gestione di almeno 3.800 asili nido» (articolo 1), obiettivo che non venne raggiunto, in quanto «a cinque anni dall'entrata in vigore della legge, erano stati attivati solo il 10% dei nidi preventivati» (Barbieri, 2015, p. 27); alti costi di gestione e divario culturale tra il Nord e il Sud del Paese sono forse gli elementi di maggiore difficoltà che la legge ha incontrato nel realizzare le sue finalità.

2. Le leggi regionali

La legge n. 1044/71 obbliga le Regioni a fissare, attraverso norme specifiche, gli elementi di interpretazione per declinare a livello territoriale il modello di nido: «La Regione, con proprie norme legislative, fissa i criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili nido, tenendo presente che essi devono:

- 1) essere realizzati in modo da rispondere, sia per localizzazione sia per modalità di funzionamento, alle esigenze delle famiglie;
- 2) essere gestiti con la partecipazione delle famiglie e delle rappresentanze delle formazioni sociali organizzate nel territorio;

- 3) essere dotati di personale qualificato sufficiente e idoneo a garantire l'assistenza sanitaria e psico-pedagogica del bambino;
- 4) possedere requisiti tecnici, edilizi e organizzativi tali da garantire l'armonico sviluppo del bambino» (articolo 6).

Le normative regionali rendono evidente come la componente territoriale, elemento di forza della legge, avrà come esito una molteplicità di modelli: «le Regioni cercarono di implementare servizi che incorporassero alcuni elementi di innovazione: in particolare, divennero aspetti caratterizzanti l'attenzione alla residenzialità del servizio, la gestione sociale, la qualificazione del personale, le tipologie edilizie e organizzative. Emerse certamente una differenziazione oggettiva degli asili nido in Italia e l'impossibilità di avvalersi di un unico modello, ma questo rappresentava anche la possibilità per ogni Regione di rispondere alle domande sociali secondo la propria realtà economica e culturale» (Barbieri, 2019, p. 96).

«La legge n. 1044 demandava pertanto alle Regioni ampi spazi di intervento legislativo e, in effetti, sulla base delle disposizioni previste agli articoli 5 e 6, molte Regioni cercarono successivamente di affermare la natura educativa dell'asilo nido, rispetto alla componente "sanitaria", caratterizzando in tale direzione le linee di indirizzo gestionale e le scelte edilizie di loro competenza, nonché sviluppando per quanto possibile politiche specifiche di formazione e aggiornamento del personale» (Barbieri, 2015, p. 25).

Negli anni Settanta, «la spinta verso la democratizzazione di quella che ormai si è soliti indicare come "educazione formale" era molto forte: basti pensare alle rivolte studentesche che nell'ultima parte del decennio (attorno al 1968) animarono l'orizzonte politico di molti paesi, sollecitando ovunque un ripensamento delle scelte educative e delle pratiche a esse collegate» (Vertecchi, 2019, p. 1). In questo contesto, in Italia si afferma definitivamente un'idea di bambino che, finalmente, valorizza le grandi intuizioni della pedagogia dei primi del Novecento, un bambino "competente" di montessoriana memoria, un bambino soggetto attivo a cui viene riconosciuto un ruolo sociale; è «soprattutto nel Novecento, il cosiddetto "secolo del bambino", che il discorso sull'infanzia si estende e si articola man mano che nuove discipline – la psicologia dell'età evolutiva, la psicoanalisi infantile, la sociologia dell'educazione, l'antropologia – si affacciano e si affermano sulla scena culturale e la stessa pedagogia, da ancella della filosofia, rivendica un proprio statuto scientifico e si declina in ambiti specifici» (Bondioli, 2018, p. 17).

Le leggi regionali che sono state promulgate in attuazione della legge n. 1044/71 (Tabella 1 – Leggi regionali che disciplinano gli asili nido in ordine cronologico di pubblicazione) non presentano ancora un modello unico di nido, ma introducono elementi che porteranno a delle scelte di fondo importanti, come il numero di bambini accolti, le caratteristiche delle strutture, le modalità di gestione, gli orari di apertura.

Tra le prime leggi regionali pubblicate, troviamo quella della Regione Lombardia, che condiziona anche le leggi regionali successive, affermando con

chiarezza l'orizzonte inclusivo dei nidi: «l'asilo nido è aperto ai bambini di età fino ai tre anni, residenti nell'area di utenza. Eventuali menomazioni fisico-psichiche non possono essere considerate causa di esclusione dei bambini dagli asili nido» (articolo 13).

La legge della Regione Veneto del 1973 «dedica significativa attenzione agli spazi in cui svolgere l'attività [...] l'unico accenno a qualcosa di "educativo" riguarda "le attività di movimento" anche se la necessità dichiarata di spazi esterni attrezzati (un giardino) e l'enumerazione puntigliosa di ciò che deve essere "progettato" (come i materiali e l'arredo) sono certamente indicatori di una sensibilità pedagogica» (Barbieri, 2015, p. 32).

La legge regionale del Piemonte, per esempio, all'articolo 5 introduce l'idea di attività di natura psicopedagogica in piccoli gruppi: «I bambini sono divisi in lattanti e divezzi. L'attività psico-pedagogica è organizzata sulla base di piccoli gruppi. La progettazione degli asili nido deve prevedere reparti per lattanti e per divezzi, utilizzabili in funzione delle presumibili variazioni di frequenza tra i due gruppi. In località a scarsa densità demografica i Comuni possono istituire micro asili nido, per un numero di bambini inferiore ai 25, aventi, per quanto possibile, caratteristiche analoghe a quelle degli asili nido» (articolo 5).

Una riflessione particolare va riservata alla legge regionale n. 15 del 7 marzo del 1973 della Regione Emilia-Romagna, promulgata in un territorio dove la presenza e il pensiero di Loris Malaguzzi hanno dato un impulso e una direzione al testo normativo. Malaguzzi riteneva che l'educazione doveva occuparsi di creare le condizioni democratiche in cui i bambini potessero diventare pensatori critici, creativi e indipendenti: per far ciò, le realtà che si occupano dei bambini devono avere un sostegno istituzionale, essere aperte all'imprevedibilità e alla diversità di cui ogni bambino è portatore (Roberts-Holmes, 2017). La legge regionale stabilisce un rapporto educatore/bambino più basso che nel resto del Paese: «determinato nella misura di una unità per ogni 5 posti – bambino» (articolo 12) e specifica che «Tutto il personale operante negli asili nido è partecipe della funzione educativa secondo il principio del lavoro di gruppo» (articolo 12). Il personale educativo può essere di «entrambi i sessi» (articolo 13), superando l'idea dell'ONMI di "mamme surrogate". Viene introdotto il tema della preparazione professionale del personale educativo, per il quale è richiesto un titolo specifico, «fatta salva la preferenza per i diplomi di vigilatrice dell'infanzia e di puericultrice, di cui alla legge statale 19/07/1940, n. 1098, il diploma di Stato di assistente di infanzia o il diploma di scuola media superiore» (articolo 13), affidando la formazione del personale, nell'ottica di formazione continua, alla Regione: «La Regione, per la continua formazione del personale educativo, promuove e coordina appositi corsi di qualificazione. La frequenza ai corsi potrà essere iniziata non oltre il periodo di un anno dall'eventuale conferimento dell'incarico provvisorio» (articolo 13).

La Regione Puglia con la legge regionale 3 marzo 1973, n. 6., ribadendo il principio inclusivo «non possono costituire causa di esclusione minorazioni psico-motorie o sensoriali» (articolo 14), specifica che il costo della struttura è di competenza comunale; infatti, all'articolo 16 precisa che «i bambini sono ammessi

a frequentare gli asili nido gratuitamente e hanno diritto alla refezione. Il Consiglio comunale, su parere del Consiglio di Gestione, può stabilire rette di frequenza nel caso di redditi familiari elevati». All'articolo 19, oltre al personale «per il normale funzionamento», si inserisce la figura della «coordinatrice, cui compete la responsabilità organizzativa e funzionale dell'asilo nido». Il personale viene assunto mediante concorso per titoli e viene previsto un corso di formazione di sei mesi da frequentare dopo l'assunzione.

Nel Sud del Paese, nonostante le leggi regionali, la presenza degli asili nido ritarda a diventare realtà: «la Campania, fatta la legge, non attivò mai alcun asilo nido [...] in Abruzzo, Molise, Calabria, Sicilia e Sardegna, a cinque anni dalla promulgazione della legge n. 1044, cioè agli inizi del 1977, nessun nido risultò funzionante» (Barbieri, 2015, p. 36).

Regione	Normativa in attuazione della legge n. 1044/71	Attuale normativa di riferimento
Lombardia	L. R. 39 del 22 Dicembre 1972; Criteri generali per la costruzione, l'impianto, la gestione e il controllo degli asili nido comunali costruiti e gestiti con il concorso dello Stato di cui alla Legge 6 dicembre 1971, n. 1044 e con quello della Regione	L. R. 14 Dicembre 2004, n. 34; Politiche regionali per i minori
Piemonte	L. R. 15 Gennaio 1973, n. 3; Criteri generali per la costruzione, l'impianto, la gestione ed il controllo degli asili nido comunali costruiti e gestiti con il concorso dello Stato di cui alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044 e con quello della Regione	L. R. 8 gennaio 2004, n. 1; Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento
Veneto	L. R. n. 7 del 25 gennaio 1973; (fonte Barbieri, 2015)	L. R. n. 32 del 23 Aprile 1990; Disciplina degli interventi regionali per i servizi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi
Liguria	L. R. 19 febbraio 1973, n. 4; Norme per la costruzione, la gestione, il controllo e il finanziamento di asili nido	L. R. n. 9 aprile 2009, n. 6; Promozione delle politiche per i minori e i giovani

Puglia	L. R. 3 marzo 1973, n. 3; Programmazione e finanziamento del piano di costruzione degli asili nido	L. R. 10 Luglio 2006, n. 19; Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia
Lazio	L. R. 5 marzo 1973, n. 5; Norme sugli asili nido	L. R. 7 del 5 agosto 2020; Disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia
Emilia-Romagna	L. R. n. 15 del 7 marzo 1973; Determinazione dei criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili nido, di cui all'art. 6 della legge statale 6-12- 1971, n. 1044	L. R. del 25 Novembre 2016, n.19; Servizi educativi per la prima infanzia. Abrogazione della L.R. n. 1 del 10 gennaio 2000
Toscana	L. R. 24 marzo 1973, n. 16; Disciplina degli asili nido	L. R. 26 Luglio 2002, n. 32; Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro
Basilicata	L. R. n. 6 del 4 Maggio 1973; Determinazione dei criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili nido, di cui all'art. 6 della legge statale 6 dicembre	L. R. 14 febbraio 2007, n. 4; Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale
Sardegna	L. R. 1° agosto 1973, n. 17; Norme per l'applicazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, concernenti la costruzione, la gestione e il controllo degli asili nido nella Regione Sarda	L. R. 23 dicembre 2005, n. 23; Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della L.R. n. 4 del 1988. Riordino delle funzioni socioassistenziali
Molise	L. R. 22 agosto 1973, n. 18; Norme per la costruzione, la gestione ed il controllo del servizio sociale degli asili nido	Delib. G. R. 10 febbraio 2015, n. 59; Regolamento di attuazione della L. R. 6 maggio 2014, n.13 "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali"
Calabria	L. R. 27 agosto 1973, n. 1; Disciplina degli asili nido	L. R. 29 marzo 2013, n. 15; Norme sui servizi educativi per la prima infanzia

Marche	L. R. 27 agosto 1973, n. 23; Costruzione, gestione e controllo degli asili nido comunali di cui alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044	L. R. 13 Maggio 2003, n. 9; Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie
Provincia Autonoma di Trento	L. P. 10 settembre 1973, n. 44; Criteri generali per la costruzione, l'impianto, la gestione e il controllo degli asili nido comunali costituiti o gestiti con il concorso dello Stato di cui alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e con quello della Provincia	L. P. 12 Marzo 2002, n. 4; Legge provinciale sugli asili nido
Abruzzo	L. R. 30 ottobre 1973, n. 38; Norme per l'istituzione e il funzionamento degli asili nido comunali	L. R. 28 Aprile 2000, n. 76; Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia
Valle D'Aosta	L. R. 20 dicembre 1973, n. 39; Norme per la costruzione, gestione e controllo di asili nido in Valle D'Aosta, in esecuzione della legge statale 6 dicembre 1971, n. 1044	L. R. 19 Maggio 2006, n. 11; Disciplina del sistema regionale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia
Provincia Autonoma di Bolzano	L. P. 31 Agosto 1974, n. 7; Determinazione dei criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili nido, di cui all'art. 6 della legge statale 6 dicembre 1971, n. 1044	Delibera 31 ottobre 2017, n. 1180; Standard qualitativi per l'attività pedagogica nei servizi di assistenza alla prima infanzia – revoca della deliberazione della Giunta provinciale n. 1598 del 13 maggio 2008, nonché della deliberazione della Giunta provinciale n. 2018 del 27 dicembre
Umbria	L. R. 11 marzo 1974, n. 21; Attuazione dell'art. 6 della legge 6 dicembre 1971 n. 1044. Asili nido	L. R. n. 30 del 22 Dicembre 2005; Sistema integrato dei servizi socioeducativi per la prima infanzia

Friuli-Venezia Giulia	L. R. 14 maggio 1974, n.43; Norme di attuazione e di integrazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, in materia di asili nido	L. R. 18 Agosto 2005, n. 20; “Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia”, modificata da L.R. 24 Maggio 2010, n. 7. “Modifiche alle leggi regionali 20/2005 (Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia) e 11/2006 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità), disciplina della funzione di garante dell’infanzia e dell’adolescenza, integrazione e modifica alla legge regionale 15/1984 (Contributi per agevolare il funzionamento delle scuole materne non statali) e altre disposizioni in materia di politiche sociali e per l’accesso a interventi agevolativi”
Campania	L. R. 4 Settembre 1974, n. 48; Costruzione, gestione e controllo degli asili nido comunali	L. R. n. 15 del 6 Luglio 2012; “Misure per la semplificazione e il potenziamento e la modernizzazione del sistema integrato del welfare regionale e dei servizi per la non autosufficienza”
Sicilia	Disciplina degli asili nido nella Regione siciliana L. R. 14 settembre 1979, n.214	Decreto Presidenziale 16 maggio 2013 Nuovi standard strutturali e organizzativi per i servizi di prima infanzia D. A. n. 23 del 16 Ottobre 2017; “Il nuovo piano sui servizi socioeducativi per la prima infanzia in Sicilia”

TABELLA 1 – LEGGI REGIONALI CHE DISCIPLINANO GLI ASILI NIDO IN ORDINE CRONOLOGICO DI PUBBLICAZIONE

3. Il sistema integrato “zerosei”: la legge n. 107/2015 e il decreto legislativo n. 65/2017

Il 13 luglio del 2017, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la legge n. 107/2015, “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”, detta “della Buona Scuola”; la legge, all’articolo 1, comma 181, sottocomma e, istituisce il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni di età, come segue:

«istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie, attraverso:

1) la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia previsti dal Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, prevedendo:

1.1) la generalizzazione della scuola dell'infanzia;

1.2) la qualificazione universitaria e la formazione continua del personale dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia;

1.3) gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia, diversificati in base alla tipologia, all'età dei bambini e agli orari di servizio, prevedendo tempi di compresenza del personale dei servizi educativi per l'infanzia e dei docenti di scuola dell'infanzia, nonché il coordinamento pedagogico territoriale e il riferimento alle Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, adottate con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 novembre 2012, n. 254;

2) la definizione delle funzioni e dei compiti delle Regioni e degli enti locali al fine di potenziare la ricettività dei servizi educativi per l'infanzia e la qualificazione del sistema integrato di cui alla presente lettera;

3) l'esclusione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia dai servizi a domanda individuale;

4) l'istituzione di una quota capitaria per il raggiungimento dei livelli essenziali, prevedendo il cofinanziamento dei costi di gestione da parte dello Stato, con trasferimenti diretti o con la gestione diretta delle scuole dell'infanzia e da parte delle Regioni e degli enti locali al netto delle entrate da compartecipazione delle famiglie utenti del servizio;

5) l'approvazione e il finanziamento di un piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato di cui alla presente lettera, finalizzato al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni;

6) la copertura dei posti della scuola dell'infanzia per l'attuazione del piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato, anche avvalendosi della graduatoria a esaurimento per il medesimo grado di istruzione come risultante alla data di entrata in vigore della presente legge;

7) la promozione della costituzione di poli per l'infanzia per bambini di età fino a sei anni, anche aggregati a scuole primarie e istituti comprensivi;

8) l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, di un'apposita commissione con compiti consultivi e propositivi, composta da esperti nominati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dalle Regioni e dagli enti locali».

Il decreto legislativo n. 65/2017, che rende attuativo il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, rappresenta l'apice di un lungo dibattito politico e culturale avviato più di dieci anni prima con una proposta di legge che aveva raccolto grande favore presso coloro che operano a vari livelli nei servizi per la prima infanzia (Silva, 2018, p. 183). Istituito il sistema integrato "zerosei", il decreto vuole mettere in connessione i servizi educativi per la prima infanzia, i nidi, con il primo ciclo di istruzione e formazione, la scuola dell'infanzia. Nidi e scuole d'infanzia sono due sistemi che per modalità organizzative, di gestione e di organizzazione sono molto diversi, ma il decreto legge permette loro di incontrarsi sul piano normativo e di «progettare lavori comuni tra gli educatori e gli insegnanti della scuola dell'infanzia e avviare una riflessione comune sulla cultura educativa dell'infanzia, prestando attenzione alle fasi di transizione, di cambiamento del bambino nel suo passaggio da un segmento educativo all'altro» (Silva, 2018, p. 186).

Gli elementi di innovazione della legge sono:

- l'istituzione dei poli d'infanzia;
- l'accessibilità ai servizi e la loro graduale diffusione sul territorio nazionale;
- l'inclusione di tutti i bambini e le bambine;
- la qualificazione universitaria del personale;
- il ruolo del coordinamento territoriale.

L'articolo 4, comma e, della legge prevede per l'accesso alla professione nei servizi educativi «la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia, prevedendo il conseguimento della laurea in Scienze dell'educazione e della formazione nella classe L19 a indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria integrata da un corso di specializzazione per complessivi 60 crediti formativi universitari, da svolgersi presso le Università». La qualifica universitaria classe di laurea L-19 con percorso formativo specifico «attribuisce alla formazione degli educatori e degli insegnanti un ruolo centrale e propulsivo per la qualificazione di tutto il sistema, in linea con i principi espressi in alcune delle più importanti ricerche europee legate alla professionalità degli operatori del settore 0-6 (Core, 2011), così come nel documento di indirizzo della Commissione Europea "Proposal for key principles of a Quality Framework for Early childhood Education and Care"» (Balduzzi & Pironi, 2017 p. 133). L'introduzione della formazione universitaria «in relazione all'educazione dei bambini piccoli significa compiere un passo culturale significativo che valorizza l'infanzia intesa come età specifica e fondamentale per lo sviluppo dell'individuo e allo stesso tempo valorizza la figura

dell'educatore come promotore di crescita umana e di trasformazione sociale» (Silva, 2018, p. 189).

«L'accessibilità e la qualità, principi che orientano le recenti politiche europee, sono oggi a fondamento del progetto nazionale del sistema integrato "zerosei". I servizi per l'infanzia, pertanto, non rientrano più tra quelli a domanda individuale e anche il contributo economico richiesto alla famiglia per la gestione dei servizi è inquadrato ora in un'ottica di compartecipazione alla spesa. La dimensione della qualità rappresenta un altro punto qualificante che si raggiunge in primo luogo attraverso un'adeguata formazione iniziale del personale, la quale deve essere una formazione di tipo universitario, e in secondo luogo grazie a una formazione in servizio che dovrà essere continuativa, aderente ai bisogni formativi espressi dagli educatori e programmata in sinergia con il coordinamento pedagogico» (Silva, 2018, p. 189).

Conclusioni

Il percorso normativo che nel nostro Paese ha portato da una visione esclusivamente assistenzialista dell'infanzia fino all'attuazione, ancora da realizzare, del sistema integrato "zerosei" si è intrecciata con la storia e i dibattiti culturali che hanno animato l'Italia. L'analisi compiuta permette di mettere in luce quanto i nidi d'infanzia siano esperienze che, se pur con tanti limiti, hanno sempre messo in primo piano un'esigenza inclusiva, volta a voler sostenere e permettere di accudire tutti i bambini e le bambine, con particolare attenzione a chi era a rischio di esclusione sociale e alle madri.

Altro aspetto importante è la dimensione territoriale dei nidi d'infanzia, pensati come esperienze vicine alla realtà nella quale si trovano inseriti, anche se la diffusione dei servizi, a oggi, non ha ancora un'espansione omogenea in tutto il territorio nazionale.

Infine, con il sistema integrato "zerosei", «lo Stato è chiamato per la prima volta a svolgere una missione universalistica nel campo dei servizi 0-3 anni, dei quali viene sancito pienamente il carattere educativo, costruendo un sistema integrato che superi la tradizionale separazione rispetto alla scuola dell'infanzia. La stessa normativa, però, nel momento in cui propone obiettivi molto ambiziosi e innovativi al sistema istituzionale, li circonda di cautele e si propone di perseguirli con un approccio incrementale caratterizzato da una forte gradualità e progressività. Si tratta probabilmente di una scelta di realismo, oltre che di un esito dei processi di negoziazione intervenuti nell'iter di approvazione» (Neri, 2017, p. 516).

Bibliografia

BALDUZZI, L., & PIRONI, T. (2017). Progettare la formazione degli educatori e degli insegnanti per un sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a sei anni. *Studium educationis*, (2), 133–135.

BARBIERI, N. S. (2015). *Asili nido e servizi educativi per la prima infanzia in Italia. Lineamenti storici, fondamenti pedagogici, modalità operative*. Cleup

BARBIERI, N. S. (2019). Asili nido e scuole dell'infanzia nella storia italiana. In F. De Giorgi, A. Gaudio, & F. Pruneri, (Eds.), *Manuale di Storia della scuola italiana*. Editrice Morcelliana

BONDIOLI, A., MACINAI, E., BALDUZZI, L., & GRANGE, T. (2018). Pedagogia dell'infanzia tra passato e presente. *PEDAGOGIA OGGI*, 16(2).

BULGARELLI, D., & MOLINA, P. (2016). Early Childcare, Maternal Education and Family Origins: Differences in Cognitive and Linguistic Outcomes throughout Childhood. *Revista De Cercetare Si Interventie Sociala*, 52, 5–25.

CORONADO, C. (2008). Esposa y madre ejemplar: La maternidad en los noticiarios luce durante el fascismo (1928-1945)/Model mother and wife: Women and maternity in fascism as seen in the luce news bulletins during fascism (1928-1945). *Historia y Comunicación Social*, 13, 5–31.

<https://www.proquest.com/scholarly-journals/esposa-y-madre-ejemplar-la-maternidad-en-los/docview/216997101/se-2?accountid=16758>

INFANTINO, A. (2017). Quale educazione da zero a sei anni? Prospettive legislative e nuove sfide culturali per i servizi educativi italiani. *Zero-a-seis*, 19(36).

LA BANCA, D. (2008). Assistenza o beneficenza? La Federazione napoletana dell'Onmi (1926-1939). *Contemporanea*, 11(1), 47–72.

<http://www.jstor.org/stable/24653146>

MARONE, F., & NAVARRA, M. (2019). Il nido: una comunità educante e le sfide della complessità. Percezione della professionalità, formazione e aggiornamento nelle parole degli educatori. *RTH – Education & Philosophy. Neuroscienze Educative, Teatro-Reading e University Immersive Education*, 6, 59–71.

NERI, S. (2017). Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista. *Politiche Sociali*, 12(3), 513–516.

ROBERTS-HOLMES, G. (2017). Loris Malaguzzi, Reggio Emilia and democratic alternatives to early childhood education assessment. *FORUM*, 59(2), pp. 159–168.

SEVESO, G., & FINCO, D. (2017). Le Associazioni delle donne e i diritti dell'infanzia in Italia (1861-1930). *Zero-a-seis*, 19(36) 177–192.

SILVA, C. (2018). The early childhood education and care system for children aged 0-6: Regulatory pathway and pedagogical considerations. *Form@re*, 18(3), 182–192. DOI: <http://dx.doi.org/10.13128/formare-24018>

TAFURO, A. (2018). Una filantropia patriottica? Filantropia femminile e nation building nell'Ottocento italiano. *Studi storici*, 59(1), 217–244. DOI: 10.7375/90122

VERTECCHI, B. (2019). Visalberghi e la pedagogia del Novecento: la svolta degli anni Sessanta. In *Cadmo: giornale italiano di pedagogia sperimentale*, 2. FrancoAngeli. <http://digital.casalini.it/10.3280/CAD2019-002002>

Normativa non contenuta nella tabella 1

- Regio Decreto 30 settembre 1880 n. 5666 Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia N. 250 del 19 Ottobre 1880 reperibile in <http://augusto.agid.gov.it/#giorno=19&mese=10&anno=1880>
- Regio Decreto Il R.D. approvato 26 aprile 1866.
- Legge n. 1044 6 dicembre 1971 “Piano quinquennale per l’istituzione degli asili nido comunali con il concorso dello Stato”.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1971/12/15/071U1044/sg>
- Decreto Legislativo 13 aprile 2017 n. 65, Gazzetta Ufficiale n. 112 del 16.05.2017, Supplemento Ordinario n. 23.
- Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65. Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni.
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/16/17G00073/sg>