



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI

Corso di laurea in scienze politiche, relazioni internazionali e diritti umani

ACCESSO AGLI ASILI NIDO PUBBLICI E COSTO DEL SERVIZIO NELLE
CITTÀ ITALIANE

Relatore

Gianpiero Dalla Zuanna

Laureanda

Zoe Baratella

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

RINGRAZIAMENTI

Un sentito grazie al mio relatore Gianpiero Dalla Zuanna, per la sua infinita disponibilità e tempestività nel fornirmi ogni materiale utile alla stesura dell'elaborato e per i suoi indispensabili consigli.

Ringrazio infinitamente la mia famiglia, nello specifico i miei genitori che mi hanno sempre sostenuta, appoggiando ogni mia decisione, fin dalla scelta del mio percorso di studi.

Ringrazio la mia collega e amica Miriam Cogo, per avermi sempre incoraggiata lungo tutto il percorso universitario.

Un ringraziamento speciale a tutti i miei amici per i momenti di spensieratezza, e in particolare alla mia amica Greta Piovan per essere la mia più fidata consigliera e il mio punto di riferimento: grazie per avermi sempre sostenuta nell'affrontare ogni difficoltà.

Zoe Baratella

INDICE

Introduzione	p.2
1. I nidi pubblici e privati oggi in Italia	p.3
1.1 Sviluppo storico degli asili in Italia e aspetti legislativi.	p.3
1.2 Perché è importante che i bambini frequentino il nido?	p.10
1.3 Distinzione tra nidi pubblici e privati, e servizi integrativi.	p.14
1.4 Investire sui nidi come soluzione.	p.18
Conclusione	p.23
Bibliografia	p.25

INTRODUZIONE

La scelta dell'argomento del mio elaborato, ovvero la situazione degli asili nido in Italia, nasce dalla volontà di porre luce sulle problematiche legate ad un servizio essenziale gestito spesso, però, in maniera disfunzionale.

Tramite un'analisi storica ho evidenziato come il nido fosse nato in principio solo come un servizio volto a sopperire la mancanza delle madri impegnate al lavoro, quindi, come la sua unica funzione iniziale fosse quella di supporto familiare.

Oggi, invece, lo sguardo del nido non è più rivolto unicamente alla madre, ma soprattutto allo sviluppo e alla crescita del bambino. I più recenti studi in ambito neuropsichiatrico vanno evidenziando come nei primi tre anni di vita del bambino si gettino le basi psicologiche emotive e relazionali fondamentali e determinanti per l'identità stessa dell'individuo.

Per quanto riguarda invece la prospettiva vista nell'ottica della madre lavoratrice, la certezza di sostegno e supporto disponibile nell'accudimento del bambino, comporterebbe un vantaggio indiscutibile in quanto per la donna si aprirebbero molte più possibilità di inserimento nel mondo del lavoro con conseguente indipendenza economica, dignità individuale, ruolo sociale al di fuori di quello di madre, e contemporaneamente si avrebbe un aumento della natalità in maniera direttamente proporzionale alla certezza di poter usufruire di luoghi sicuri in cui lasciare i bimbi più piccoli.

Ne consegue che il potenziamento dei servizi destinati all'infanzia si ponga come elemento centrale per favorire sia un aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, sia un aumento della natalità e dello sviluppo umano delle nuove generazioni, che ad una diminuzione delle disuguaglianze di opportunità, del gender gap e della povertà.

CAPITOLO I

I NIDI PUBBLICI E PRIVATI OGGI IN ITALIA

1.1 Sviluppo storico degli asili nido in Italia e aspetti legislativi.

Il percorso di crescita e sviluppo degli asili nido in Italia nel corso della storia non è risultato semplice, ma al contrario si è rivelato piuttosto complesso e tortuoso. Tra le cause riconducibili a questa sua difficile affermazione vi è sicuramente il fatto che l'asilo nido non sia nato tanto per motivazioni pedagogiche, ma sociali, a differenza di altri servizi infantili nati fin dal principio come educativi, ad esempio le scuole materne, perché facilmente collegabili all'istruzione.

Attorno agli inizi dell'Ottocento, tramite istituzioni private generalmente gestite da ordini religiosi, quindi più sensibili alle dinamiche sociali, nacquero le prime forme di asilo, volte a supportare le famiglie più indigenti nella cura e nella crescita dei figli piccoli. Fu così che negli anni '30 si iniziò ad utilizzare il termine asilo in riferimento a tutte quelle strutture volte ad assistere e ad educare i bambini fino ai 6 anni d'età.¹

Con il progressivo aumento della manodopera femminile, specialmente nelle aree maggiormente urbanizzate, si giunse ad una fase storica per cui l'esigenza di un luogo di assistenza e custodia per i figli delle madri lavoratrici divenne pressoché essenziale.

Nel 1829 a Cremona, infatti, venne aperto il primo asilo di carità per l'infanzia dall'abate e pedagogista Ferrante Aporti, illuminando quella che era la condizione di abbandono dei bambini appartenenti alle classi popolari. Gli asili di Aporti consistevano in vere e proprie scuole volte a formare il più possibile i piccoli alunni di età compresa tra i 3 e 6 anni, preparandoli all'imminente ingresso nei ranghi del lavoro minorile.²

¹ Cfr Catarsi E., Genovesi G., L'infanzia a scuola. L'educazione infantile in Italia dalle sale di custodia alla materna statale, Bergamo, Juvenilia, 1985

² Cfr Ibidem.

Nei confronti dei bambini di fascia d'età 0-3 anni si formarono vere e proprie forme di assistenza a partire dalla metà dell'800. Fu proprio il pedagogista ed educatore Giuseppe Sacchi ad avviare nel 1850 a Milano il progetto “pio ricovero per bambini lattanti” volto ad assistere la prima infanzia sia dal punto sanitario che educativo.

Tali “ricoveri”, detti anche “presepi” in riferimento alla nascita di Gesù³, erano molto simili a dei nidi aziendali; infatti, avevano come finalità quella di favorire l'accudimento e la crescita dei bambini da parte delle mamme lavoratrici, offrendo un servizio con un costo abbastanza contenuto e che coincidesse con gli orari lavorativi. Nonostante i presepi si fossero diffusi presto in gran parte del nord Italia, essi riscontrarono delle difficoltà legate alla discontinuità della presenza dei bambini in quanto all'epoca il modello della famiglia tradizionale era ancora molto forte e per le donne lavorare fuori casa risultava piuttosto difficile, ed inoltre era presente la questione dei costi elevati che gli asili si ritrovarono ad affrontare, in quanto, più i bimbi erano piccoli, maggiore era il numero di personale dedicato alla loro cura. Bisogna rendere noto anche che le dipendenti di queste strutture spesso non possedevano alcuna preparazione professionale specifica, e socialmente, madri e bambini in esse accuditi, venivano ancora considerati come un problema demografico e sanitario.

Attorno agli anni 30 del '900 si ebbe il primo intervento pubblico a favore degli asili nido. In particolare, venne istituita da parte del regime fascista l'organizzazione Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ONMI) con la legge n. 2277 del 10 dicembre 1925 volta a intervenire in favore della riduzione della mortalità infantile assistendo le famiglie più povere e bisognose.

Il compito dell'ONMI, infatti, era quello di aprire e gestire gli asili nido, comportandosi come un vero e proprio organismo parastatale con l'obiettivo di garantire una cura igienico-sanitaria ai bambini di età 0-6 anni, compresi quelli con disabilità, tralasciando però l'aspetto educativo come si può evincere dall'art. 4 del regio decreto del 24 dicembre 1934 n. 2316 in cui si afferma che l'ONMI “provvede, tramite i suoi organi provinciali e comunali, nei modi stabiliti nel

³ Cfr Catarsi E., Fortunati A., Educare al nido, Urbino, Carocci Editore, 2013

regolamento, alla protezione e alla assistenza delle gestanti e delle madri bisognose o abbandonate, dei bambini lattanti e divezzi fino al quinto anno, appartenenti a famiglie che non possono prestar loro tutte le necessarie cure per un razionale allevamento”⁴. A questi asili generalmente i genitori non potevano accedere, ad eccezione per le madri più meritevoli, ossia quelle disposte ad allattare, e il personale aveva una formazione per lo più ospedaliera. Infatti, all’epoca la prima infanzia veniva vista come uno stato di minorità, limitando i vari bisogni infantili alle funzioni psicofisiologiche, causando però una tendenziale spersonalizzazione dei piccoli.

Anche dopo il periodo fascista i nidi OMNI rimarranno attivi, affiancati però dai crescenti nidi aziendali. Infatti, con il miracolo economico degli anni ’50 e ’60 si ebbe una maggiore partecipazione della manodopera femminile nelle industrie, e un conseguente aumento di richieste di assistenza sociale per l’accudimento dei bambini.

Fu così che si ebbe la conquista della Legge n.860 del 1950⁵ per cui i datori di lavoro furono indotti a istituire delle “camere di allattamento” presso le aziende. Queste camere erano destinate alla custodia dei lattanti di età compresa 0-1 anno, e in esse le madri si recavano due volte al giorno per allattare i propri figli. Per i bambini di età inferiore ai 3 anni erano previsti degli asili nido adiacenti che lasciavano spazio a qualche attività ludica e ai pasti.

Questi asili assistenziali ONMI presentavano però dei limiti strutturali a partire dal limite di tipo geografico, in quanto era presente una diffusione totalmente disomogenea, con una concentrazione prevalentemente nelle aree industrializzate del Nord a discapito di quelle del Sud.

Inoltre, oltre al fatto che il personale educativo non avesse alcuna formazione professionale, in questi asili mancava del tutto una visione pedagogica dando invece una priorità assoluta a quella igienico-sanitaria.

⁴ Cfr R. D. n. 2316 del 16 dicembre 1934, Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia, art. 4.

⁵ Cfr Legge 860/1950

Oramai stava diventando sempre più prioritaria una legge nazionale che andasse a tutelare in maniera più esaustiva e totalizzante l'infanzia e le madri bisognose, garantendo questo servizio di assistenza non solo a coloro che lavorassero nelle fabbriche. Le forze politiche raggiunsero questo scopo con la legge 1044 del 1971⁶, considerata tutt'oggi come la prima vera e propria legge sociale italiana a favore dell'infanzia, concedendo a tutti i bambini e tutte le bambine la possibilità di accedere all'asilo nido trasformandolo in un vero e proprio servizio pubblico. Questa legge infatti venne denominata Piano Quinquennale per l'istituzione degli asili-nido comunali con il concorso dello Stato.

Nel clima nascente dello stato sociale, del decentramento dei poteri e di un riconoscimento di parità di diritti e doveri tra i generi, si iniziò quindi a prendere in considerazione il nido non più come istituzione assistenziale dal punto di vista esclusivamente igienico sanitario, ma anche con una funzione pedagogica per i bambini, assecondandone i bisogni di crescita.

Per l'affermazione dell'asilo nido pubblico si batterono numerosi soggetti politici e sociali: in primis le donne che con la seconda ondata femminista si emanciparono sotto diversi punti di vista, e tra questi rivendicarono l'istituzione di servizi sociali che accudissero e tutelassero i più piccoli.

I movimenti femministi si mossero affiancati anche da sindacati confederali, dai partiti di sinistra, e dalle amministrazioni comunali degli enti locali.

La legge 1044 fu quindi decisiva per il riconoscimento di un'educazione ai bambini più piccoli riconoscendoli come cittadini e non come membri familiari subordinati alla figura materna.

Un'altra conquista fu la legge 1204 del 1971⁷ sulla Tutela delle lavoratrici madri.

Essa introdusse diritti in favore delle madri, a partire dal congedo retribuito al pari del salario per una durata di cinque mesi, e di una durata di sei entro il primo anno

⁶ E. Lucchini, Nasce l'asilo nido di tipo nuovo: dalla 1044 alle prime leggi di attuazione regionale, in L. Sala La Guardia, E. Lucchini (a cura di), op. cit., 1980.

⁷ Cfr Legge n. 1204, del 30 dicembre 1971.

di vita del neonato, permettendo anche di assentarsi dal lavoro nei casi di malattia del bambino entro i primi tre anni di vita.

Questa Riforma pose al centro gli interessi della famiglia e nello specifico del bambino, ma anche gli interessi collettivi sociali, attribuendo agli enti locali la gestione di tutti gli asili nido finanziati pubblicamente dallo Stato.

Gli obiettivi di questa legge erano quelli di inserire nei cinque anni successivi almeno il 5% dei bambini e bambine sotto i tre anni, attivando circa 3800 nidi su tutto il territorio nazionale, superando quella visione custodialistico-assistenziale che aveva caratterizzato le istituzioni infantili negli anni precedenti.

Tali obiettivi però si raggiunsero solamente vent'anni dopo, mantenendo purtroppo una forte differenza qualitativa e quantitativa tra i servizi offerti al Nord e al Sud Italia.

Nonostante questo lento progresso, ci furono comunque diverse vittorie a livello legislativo in favore della tutela della donna e dei bambini, un esempio lo è la legge del 1975 in cui viene approvato il nuovo Diritto di Famiglia⁸ volto a stabilire la parità dei coniugi abolendo la figura patriarcale e retrograda del capofamiglia, comportando importanti ripercussioni per quanto concerne il rapporto tra genitori e figli e la relativa educazione.

Due anni dopo nel 1977 venne approvata anche la legge 903⁹ che introduceva il principio di Parità di trattamento tra uomini e donne nell'ambito lavorativo, consentendo una maggiore partecipazione della donna a tutte quelle professioni un tempo rivolte solo agli uomini.

Nel 1983 venne istituita una legge per chiarificare la questione dei finanziamenti degli asili nido, stabilendo con chiarezza che questi siano dei servizi a domanda individuale e che siano le famiglie a dover concorrere alla loro gestione finanziaria.

⁸ Cfr Riforma diritto di famiglia 1975. Documento consultabile alla pagina web http://www.pariopportunita.provincia.tn.it/italy/SC/218/Diritto_di_famiglia.html

⁹ Cfr Legge 903 del 28 agosto 1997

Il problema della scarsa diffusione dei nidi però persisteva. Nonostante la crescente richiesta di questo servizio da parte delle famiglie italiane, continuava ad essere presente la questione dei costi piuttosto elevati, che andava a bloccarne la crescita e la partecipazione.

Era presente anche una questione di rigidità di organizzazione dei nidi: soprattutto nelle regioni al Nord Italia erano presenti diversi requisiti da rispettare per aprire un asilo nido, inoltre si stava effettuando un cambio del personale educativo, passando da un approccio sostanzialmente di assistenza sanitaria ad uno pedagogico di formazione e istruzione dei piccoli. Un chiaro esempio lo è stato la regione Veneto che avviò veri e propri concorsi per selezionare nel modo più accurato il personale degli asili nido, diventando una delle prime regioni a rendere l'asilo di nuovo modello, una realtà.

Nel 1997 si ebbe una svolta in Italia tramite l'iniziativa popolare nata a Firenze per il testo di legge intitolato "l'Asilo nido: un diritto delle bambine e dei bambini", dove viene definito cosa si debba intendere per asilo nido, ossia "un servizio educativo e sociale, elemento centrale di una più ampia e diffusa politica educativa per la prima infanzia, che ha lo scopo di concorrere insieme alla famiglia alla formazione di tutti i bambini e le bambine nella fascia d'età compresa tra i tre mesi e i tre anni" inoltre si sottolinea come esso debba essere un ambiente educativo e stimolante per promuovere al meglio la crescita e lo sviluppo del bambino.

Nello stesso anno venne emanata anche la legge n. 285 "disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per infanzia e adolescenza"¹⁰, in seguito alla ratifica del 1991 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia da parte dell'Italia, con l'obiettivo di concretizzare ancor di più l'idea che il nido fosse un ambiente educativo per i bambini, inserendo sempre di più un coinvolgimento da parte dei genitori.

Nei primi anni 2000 si ebbero ulteriori cambiamenti a livello legislativo: il 23 novembre 2001 venne presentato il nuovo disegno di legge "Piano nazionale degli

¹⁰ Cfr Legge n. 285 del 28 agosto 1997, Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.

asili nido” che individua la possibilità a tutti gli Enti pubblici, incluse le imprese private di istituire all’interno delle proprie sedi degli asili nido. Se da un lato questa legge rappresenta un’importante novità, dall’altro l’incentivo dell’apertura di nidi aziendali può penalizzare i nidi già esistenti creando confusione e svalutando l’aspetto pedagogico che dovrebbe caratterizzare queste strutture.

1.2 Perché è importante che i bambini frequentino il nido?

Nel corso degli anni la psicologia e la pedagogia hanno sempre più dimostrato l'importanza dell'inserimento dei piccoli al nido, sia per una questione legata alla cura di essi e sia per una questione educativa.

Per asilo nido, infatti, si intende un servizio educativo e sociale di interesse pubblico che ha lo scopo di assicurare ad ogni bambino, senza alcuna distinzione di sesso, cultura, etnia e religione, condizioni uguali per un armonico sviluppo psico-fisico.¹¹

Negli ultimi anni si è sempre più riconosciuta la capacità dei nidi di fungere da trampolino per l'integrazione dei bambini nei luoghi di socializzazione, al di fuori dell'ambito familiare, stimolandone le loro capacità cognitive, affettive e sociali.

È proprio all'interno di questi servizi educativi che i più piccoli potenziano le proprie capacità comunicative, la propria autonomia e il proprio sviluppo relazionale e fisico.

All'interno di ogni struttura sono presenti degli spazi appositi specializzati per ogni funzione del bambino: area di gioco, area di riposo, area per il pranzo e area per l'igiene. Queste aree hanno l'obiettivo di favorire sia momenti di socializzazione che momenti di intimità del bambino in totale sicurezza, inoltre altra funzione rilevante è quella di permettere uno scambio comunicativo, oltre che tra i piccoli e gli insegnanti, anche per i genitori.

Per questo motivo l'ingresso dei nidi assume molta importanza, in quanto genera una prima impressione sia nei bambini che negli adulti. Lo spazio deve risultare sufficientemente accogliente e curato per facilitare la separazione tra i figli e i genitori, e per quest'ultimi solitamente viene riservata anche un'area dedicata alle comunicazioni, orari e attività svolte dai piccoli.

È importante che anche i genitori si sentano a proprio agio in questi servizi, favorendo il più possibile una comunicazione diretta con gli insegnanti, e che questi ultimi siano quanto più educatori professionisti.

¹¹ Cfr Normativa regionale sui servizi educativi, art.53.

Nel corso della storia degli asili nido si è spesso affiancata la figura dell'educatrice a quella di una madre, riconoscendo, erroneamente, esclusivamente nelle figure femminili delle capacità innate e naturali di accudimento.

Al contrario, sempre più studi dimostrano l'importanza di un processo formativo valido per gli educatori, i quali non vanno semplicemente a sostituire la figura materna, ma, al contrario, si dimostrano essere dei validi collaboratori esterni al nucleo familiare volti ad accudire e a favorire tramite i propri saperi disciplinari la crescita e lo sviluppo corretto del bambino.

Occorre ricordare che il nido non deve essere visto come un servizio volto esclusivamente alla cura dei piccoli, ma esso deve favorirne anche l'apprendimento e l'educazione.

Gli educatori in questo modo oltre a possedere requisiti tecnici per lo studio del bambino, devono anche possedere uno spiccato spirito osservativo e una conoscenza sufficientemente approfondita di ogni piccolo alunno, in modo tale da facilitare in maniera più soggettiva la partecipazione di tutti.

Una capacità fondamentale è quella di mantenere un distacco professionale dai piccoli, ma allo stesso tempo fornire loro la giusta disponibilità e sensibilità emotiva, filtrando sia la comunicazione verbale che non verbale, ascoltandoli e permettendo un dialogo volto a favorire un corretto sviluppo dell'autostima e dell'autonomia.

La chiave per favorire un ambiente ottimale, dunque, è una buona preparazione da parte degli insegnanti, ma soprattutto una buona collaborazione tra questi e i genitori.

Gli educatori sono tenuti infatti a mantenere una costante formazione professionale e una importante disponibilità al dialogo, anche con quelle famiglie meno disponibili al confronto. Allo stesso tempo i genitori dovranno rapportarsi con gli educatori senza sentirsi minacciati da una preparazione professionale più ampia, segnalando le possibili problematiche riscontrate e accogliendo i consigli

degli esperti. O al contrario proponendo attività e collaborazione educativa per migliorare i servizi.

Al giorno d'oggi, infatti, i genitori posseggono mediamente un livello culturale più elevato rispetto alle precedenti generazioni, e questo permette loro di porre maggiore attenzione sullo sviluppo dei bambini. Sarà compito delle relative strutture di accoglienza di rassicurare i genitori, specialmente le madri, le quali devono avere il diritto di essere allo stesso tempo lavoratrici, dimostrando loro che i figli si trovino nelle mani di esperti altrettanto in grado di soddisfarne i relativi bisogni nel più corretto dei modi.

Quindi, se da un lato si sta creando una maggiore apertura e fiducia da parte delle famiglie nei confronti dei nidi, dall'altro però la partecipazione dei bambini risulta ancora bassa. Nel caso specifico italiano i recenti dati ISTAT dimostrano che la bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la bassissima fecondità e l'uscita delle donne dal mercato del lavoro alla nascita del primo o del secondo figlio non favoriscano l'ingresso dei bimbi agli appositi spazi educativi.¹²

Questo comporta una mancanza per l'intero Paese, infatti recenti studi di Jim Heckman e coautori¹³ hanno dimostrato l'importanza cruciale dell'investimento da parte delle famiglie e del sistema scolastico nei primi anni di vita, in quanto comporterebbe rendimenti migliori dei piccoli nelle scuole elementari e successive.

Occorre far presente che nel caso specifico italiano i dati longitudinali volti a verificare un legame tra lo scarso investimento nei bambini piccoli e una conseguente cattiva prestazione scolastica sono pochi.

Con i limitati dati disponibili però la Ricercatrice in Economia Politica all'Università degli Studi di Torino, Chiara Pronzato¹⁴, ha messo in luce la

¹² Cfr articolo <https://www.ingenero.it/articoli/i-nidi-fanno-bene-genitori-e-figli#sdfnote1sym>

¹³ Cfr Carneiro, P., and Heckman, J. J. (2003), "Human Capital Policy", in J. J. Heckman, A. B. Krueger, and B. M. Friedman (Eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, Cambridge, MA: MIT Press, 77-239

¹⁴ Cfr <https://www.ingenero.it/persone/pronzato>

relazione tra frequenza dell'asilo nido e risultati scolastici successivi nella scuola elementare.

Questa dimostrazione è riportata dalle prove INVALSI, dove è presente un'associazione positiva tra i bambini che hanno avuto una probabilità più alta di frequentare il nido e un migliore punteggio in italiano. La correlazione è ancora più evidente nei bambini provenienti da famiglie svantaggiate.

Altri dati sono emersi dalle indagini condotte dal dipartimento di psicologia dell'università di Torino nelle scuole elementari in provincia di Cuneo, Asti e Torino. Da questi dati si evince che “i bambini che sono andati al nido hanno in media migliori capacità non-cognitive che gli altri. Anche se l'effetto del lavoro della madre su queste capacità è in alcuni casi negativo, è comunque molto piccolo e quindi più che compensato dall'effetto positivo dell'essere andati al nido”¹⁵.

¹⁵ Cfr <https://www.ingenero.it/articoli/i-nidi-fanno-bene-genitori-e-figli#sdfootnote2sym>

1.3 Distinzione tra nidi pubblici e privati, e servizi integrativi.

In Italia, nonostante abbiano un ruolo fondamentale per l'educazione del bambino e per il sostegno al lavoro per i genitori, la questione dell'iscrizione dei bambini più piccoli al nido è un dibattito quotidiano, e tra le varie motivazioni spicca maggiormente quella di tipo economico. Se il proprio figlio ha tra i 3/6 mesi e i 3 anni non compiuti si può richiedere l'iscrizione ad un asilo nido pubblico o privato.

Nel caso degli asili nido pubblici, per accedervi, è necessario preparare una serie di documenti richiesti dall'Amministrazione e consegnarli in tempo per iscriversi alla graduatoria.

Nel compilare la domanda solitamente vengono richiesti i dati familiari, la certificazione delle vaccinazioni obbligatorie, e che il bambino sia residente nel territorio comunale con almeno uno dei due genitori. Nel caso in cui il bambino non abbia la residenza potranno essere ammessi ai nidi comunali in caso di posti vacanti, oppure nella casistica in cui uno dei genitori presti la propria attività lavorativa in maniera stabile e continuativa presso quel determinato territorio comunale.

Questa domanda dovrà essere presentata in periodi prestabiliti e permetterà poi di iscriversi in graduatoria in quanto i posti disponibili sono limitati per ogni comune.

In base all'ISEE ogni famiglia verrà assegnata ad una fascia di appartenenza, variabile da Comune a Comune, che determinerà l'ammontare della retta mensile.

La graduatoria di ammissione generalmente valuta le possibili difficoltà del bambino, la condizione sociale, economica e occupazionale familiare.

Dall'altra parte per accedere ad un asilo nido privato occorre semplicemente scegliere la struttura di preferenza e pagare la retta, ovviamente il tutto riportando le varie documentazioni richieste.

Da questa prima distinzione si evince una delle differenze più evidenti legata all'impegno economico che queste due varianti di asilo richiedono, ma sono comunque presenti ulteriori distinzioni: non tutti i comuni hanno a disposizione una struttura pubblica che accolga i bambini fino ai 3 anni di età, di conseguenza la residenza in questo caso può risultare un limite, inoltre anche la nascita del bambino può comprometterne l'iscrizione all'asilo, in quanto se la scadenza per la richiesta di domanda è da poco passata e il bambino è nato poco dopo occorre aspettare l'anno successivo per iscriverlo, al contrario delle strutture private che non hanno questi vincoli.

Infine, una famiglia con un ISEE alto rischia di spendere di più in una struttura pubblica che in una privata. Prendendo come esempio un'analisi fatta sui nidi nella città di Padova emerge che “la tariffa per le famiglie è distribuita in 10 fasce, da 50 euro mensili (prima fascia con ISEE bassissimo, compreso fra 0 e 4.000 euro) a 473 euro mensili (decima fascia, con ISEE superiore a 40 mila euro). La retta mensile media, che abbiamo visto essere di 162 euro, è una via di mezzo fra terza e quarta fascia ISEE (fra 6.000 e 11.000 euro)”¹⁶.

Infatti, nonostante l'ISEE non sia l'unico criterio di valutazione per rientrare in graduatoria, in quanto siano presenti altre variabili come la disoccupazione dei genitori, la presenza di disabilità e i mezzi disponibili, nei nidi, prendendo come esempio nello specifico quelli padovani, i bambini con famiglie con ISEE più basso sono sovra-rappresentati. Di conseguenza le famiglie rientranti in fasce di ISEE più elevate iscrivendo i bambini in asili nidi privati spenderanno cifre molto simili a quelle che spenderebbero in asili comunali, e di conseguenza saranno più portate a iscrivere i bambini in asili privati.

Oltre ad essere un costo per le famiglie, l'iscrizione al nido risulta essere un servizio molto costoso anche per i Comuni; infatti, “nel 2020 il 40% dei bambini padovani che frequentavano i nidi comunali provenivano da famiglie con ISEE inferiore a 11.000 euro, e pagavano – complessivamente – solo il 22% del monte-

¹⁶ Cfr <https://www.neodemos.info/2021/09/17/i-paradossi-degli-asili-nido-italiani/>

rette. Un po' paradossalmente, abbassando i costi per le fasce ISEE più elevate il Comune di Padova potrebbe incassare di più".¹⁷

Ne consegue dunque una notevole differenziazione delle famiglie in base al reddito tra asili pubblici e privati. I nidi comunali infatti saranno frequentati in gran parte da famiglie con un ISEE basso e viceversa, il tutto a scapito dei bambini che si gioverebbero di una mescolanza delle classi per ceto sociale.

Nella maggior parte dei comuni si ha dunque un razionamento dell'offerta del numero dei posti nido, che solitamente risulta essere inferiore alla domanda. Con l'aumento progressivo della povertà, la concentrazione di utenti appartenenti alle fasce ISEE più basse nei nidi comunali, quindi con rette ridotte, comporta sempre più una diminuzione delle entrate minando il funzionamento della struttura.¹⁸

Dunque, i costi elevati e le lunghe liste d'attesa per una buona fascia di famiglie italiane impediscono l'iscrizione dei bambini ai servizi per l'infanzia. Inoltre, spesso i bambini non frequentano gli asili nidi perché uno dei due genitori non lavora e può dedicarsi al suo accudimento, o per la presenza di nonni, o perché vengono affidati ad altri servizi integrativi.

Per quanto riguarda la disponibilità dei nonni, è da segnalare una peculiarità della situazione italiana, dove la presenza dei nonni nell'accudimento dei nipoti risulta essere maggiore rispetto agli altri paesi europei, non per una questione di disponibilità o inclinazione all'assistenza dei più piccoli, ma quanto per una situazione logistica di vicinanza geografica tra le nuove famiglie e il nucleo familiare di origine.

In Italia sono presenti diverse alternative agli asili nido al di fuori dei nonni. Oltre al micronido che consiste in un nido con un numero di bambini ridotto rispetto ai classici nidi, sono presenti altre strutture come gli spazi di coworking in cui i genitori, specialmente liberi professionisti, affittano una stanza dove lavorare mentre i figli vengono accuditi da un personale specializzato; o in alternativa i nidi aziendali.

¹⁷ Cfr ibidem

¹⁸ Cfr <https://www.ingenere.it/articoli/la-crisi-economica-bussa-alla-porta-dei-nidi>

Un'altra alternativa è la custodia a domicilio, nello specifico la figura della Tagesmutter, originaria dei paesi del nord Europa, si è man mano diffusa al nord Italia nelle città geograficamente problematiche, caratterizzate da un territorio montuoso, ma essa si sta pian piano diffondendo anche nel resto del Paese.

Tagesmutter significa *mamma di giorno*, e consiste in una figura professionale o una madre che si prende cura di uno o più bambini oltre al proprio. Questo può avvenire o in strutture appositamente affittate o presso la propria abitazione.

Per avviare un nido familiare non occorre possedere un determinato titolo di studio, però secondo il progetto *DoMuS* (day mother service) finanziato dal Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali e dal Fondo Sociale Europeo ¹⁹, occorre comunque seguire dei corsi di formazione di circa 250 ore in cui oltre ad essere valutati gli ambienti, vengono valutate anche l'esperienza con i bambini e le competenze personali.

Infine, per chi volesse una massima flessibilità, sono presenti le ludoteche dette anche baby parking, ossia strutture la cui frequentazione da parte dei bambini può essere discontinua o occasionale a seconda delle esigenze dei genitori.

Ovviamente le ludoteche risultano convenienti rispetto a un nido solo se le si frequenta per un numero limitato di ore al giorno.

Tuttavia, ancora oggi molte madri rinunciano alla propria emancipazione lavorativa per crescere i propri bambini, senza appoggiarsi alle strutture dedicate all'infanzia, e questo incide negativamente sia sulla fecondità e sull'offerta dei nidi e sia sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

¹⁹ Cfr www.nidofamiglia.it

1.4 Investire sui nidi come soluzione

Il progressivo aumento della povertà assoluta delle famiglie italiane, aggravato anche dalla pandemia di Covid 19, è una delle cause principali della poca partecipazione dei bambini al nido. Come riporta l'ISTAT nel documento *la povertà in epoca di pandemia* “la condizione di povertà assoluta ha riguardato oltre cinque milioni e seicentomila individui, vale a dire il 9,4 per cento delle persone residenti in Italia, mentre nell'anno precedente la quota era pari al 7,7 per cento”²⁰.

Questa condizione di povertà oltre ad aggravare la curva delle nascite e a minare la fecondità, in quanto le famiglie riscontrano sempre più problemi nel mantenimento dei figli; comporta anche una minore partecipazione da parte delle donne al mercato del lavoro, in quanto le giovani madri si trovano spesso a dover rinunciare alla propria occupazione per poter seguire i piccoli, questo per un duplice motivo: nonostante siano presenti agevolazioni per l'ingresso dei bimbi ai nidi sono comunque presenti pochi posti rispetto alla domanda, e di conseguenza le liste di attesa sono molto lunghe. Inoltre, non è detto che esse possano far affidamento ai nonni o ad altri servizi integrativi.

Secondo un'analisi dei dati dal 1995 ad oggi si può osservare come un numero più elevato di nidi favorisca le famiglie nelle loro scelte riguardanti la fecondità e il lavoro²¹. In questo lasso di tempo, infatti, sia la partecipazione delle donne al mercato del lavoro che la fecondità sono aumentate in quelle regioni in cui c'è stato un maggiore investimento sugli asili nido, facendo emergere la discrepanza tra la partecipazione dei bambini nelle regioni del nord Italia che si aggira mediamente attorno al 25% e quella del sud Italia meno del 6%.

A livello regionale, infatti, sono presenti forti differenze per quanto riguarda la spesa media dei comuni per asili nido e servizi integrativi, e una conseguente carenza in alcune aree geografiche rispetto alla dotazione complessiva dei posti.

²⁰ <https://www.istat.it/it/archivio/258936>

²¹ <https://www.ingenere.it/articoli/di-madre-nonna-il-governo-ha-un-piano>

Questo va a minare un'adeguata diffusione dei servizi e del loro funzionamento, nello specifico nelle regioni del Mezzogiorno: si passa da una spesa minima di 116 euro l'anno da parte dei comuni per un bambino residente in Calabria, ad un massimo di 2235 euro l'anno nella Provincia Autonoma di Trento.

Come abbiamo visto, inoltre, le differenze nell'offerta pubblica di servizi non risultano compensate dall'offerta privata; infatti, la somma dei posti autorizzati al funzionamento nel settore pubblico e in quello privato varia secondo analoghe direttrici, da un minimo di 7,6 dei posti per 100 bambini in Campania a un massimo di 44,7 in Valle D'Aosta.²²

Ne consegue che il potenziamento dei servizi destinati all'infanzia si ponga come elemento centrale per favorire sia un aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, sia un aumento della natalità e dello sviluppo umano delle nuove generazioni, che ad una diminuzione delle disuguaglianze di opportunità e del gender gap, e della povertà.

È evidente come un precoce investimento sulla riduzione delle disuguaglianze e un rafforzamento del capitale umano comporti benefici e solidità a livello sociale. Per questo motivo occorre considerare le esigenze del bambino strettamente collegate a quelle familiari, perché la decisione di avere dei figli è legata alla capacità e alle prospettive di allevarlo e di farlo crescere in contesti favorevoli al suo sviluppo umano.

A tal proposito i congedi di paternità hanno come obiettivo quello di favorire un equilibrio del mercato del lavoro e una maggiore uguaglianza di genere.

È stato dimostrato come una maggiore presenza dei padri nei primi anni di vita dei bambini oltre a rafforzarne il rapporto e a favorire il loro sviluppo cognitivo può anche dimostrarsi, nella divisione dei compiti con la madre, come un importante modello in particolare per le bambine, le quali verranno incoraggiate ad intraprendere le proprie ambizioni.

²² https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia_def.pdf

Inoltre, al di là di un aspetto puramente relazionale tra figli e genitori, il congedo di paternità, quindi una maggiore partecipazione della componente maschile nelle attività familiari e nella cura dei figli, consentirebbe anche un maggiore incremento dei tassi di fertilità e della partecipazione femminile al mercato del lavoro.²³

In Italia però il tempo medio che i padri dedicano ai propri figli risulta ancora piuttosto limitato. Essi, infatti, secondo la ricerca condotta dal Sirc (centro di ricerche inglese specializzato in analisi dei trend sociali) in media il tempo che i padri passano con i propri figli è di 38 minuti, al fronte di quello delle madri che è di 4 ore e 45 minuti.

Una delle principali cause di questo divario è sicuramente un contesto che sfavorisce la parità di genere, delegando alle figure femminili l'accudimento dei figli e le questioni familiari. Bisogna far presente però che negli ultimi anni i padri più giovani e maggiormente istruiti investono molto più tempo nella cura dei figli, raggiungendo i livelli standard dei paesi dell'Europa del Nord, maggiormente civilizzati.

Un'altra motivazione per cui la politica legata ai congedi parentali non ha avuto molto impatto sui comportamenti paterni è legata strettamente all'aspetto più economico.

Attualmente i congedi parentali dei padri sono pagati al 30% e i padri che beneficiano dei congedi parentali facoltativi sono circa il 12% dei beneficiari. Ovviamente questi dati sono molto lontani da quelli di altri paesi europei che raggiungono anche il 97% dell'utilizzo dei congedi, come nel caso della Norvegia.

In Italia il congedo di paternità introdotto dalla legge 92/2012 prevedeva un unico giorno obbligatorio con ulteriori due giorni facoltativi alternativi al congedo della madre, questo però risultava poco efficace e si è deciso tramite l'emendamento

²³ <https://www.ingenere.it/articoli/paternita-servono-congedi-piu-lunghi>

approvato dalla commissione bilancio del senato nel 2016 di raddoppiare il congedo a due giorni di durata più altri due facoltativi.

In Italia, dunque, per quanto riguarda i congedi di paternità c'è ancora molta strada da percorrere, però recentemente Valeria Fedeli ha proposto il disegno di legge che prevede un congedo di 15 giorni obbligatori pagati all'80%, questo per creare una maggiore eguaglianza di genere in famiglia e nel lavoro e per favorire un rapporto più stretto tra i padri e i figli.

Tornando agli asili qualcosa si sta smuovendo anche in Italia, infatti, tra il 2007 e il 2009 sono stati stanziati 446 milioni di euro con il Piano Straordinario Asili Nido, assieme a 281 milioni di cofinanziamento locale²⁴. Nonostante questi finanziamenti abbiano consentito un aumento consistente dei nidi non si è ancora raggiunto il 33% fissato dall'Agenda di Lisbona per il 2010. L'aumento, tra l'altro, è dato dai nidi privati che nonostante i costi più elevati sono passati ad un 7% del totale nel 1997 al 42% nel 2008.

Recentemente sono stati presentati due progetti rivolti alla cura dei più piccoli, contenute nel Piano Italia 2020: da un lato il piano Tagesmutter del ministero delle Pari opportunità volto a finanziare fino a 700 nidi familiari che potranno accogliere fino a 3500 bambini, e dall'altro il progetto nidi nella Pubblica Amministrazione che propone di creare nei prossimi dieci anni fino a 100mila posti per i figli dei dipendenti pubblici.

Un'altra misura destinata a tutte le famiglie istituita con la Legge Delega 46/2021 è l'assegno unico universale la cui entrata in vigore decorre dal 1° marzo 2022, volto a sostenere tutte le famiglie con figli a carico per un'età compresa tra il settimo mese di gravidanza fino al compimento del 21° anno di età²⁵.

La vera rivoluzione quindi si concretizza con l'investimento sui nuovi nati, rendendo per ogni bambino l'offerta di un percorso educativo di qualità un diritto.

²⁴ <https://www.ingenere.it/articoli/di-madre-nonna-il-governo-ha-un-piano>

²⁵ <https://www.cafacli.it/it/servizi-fiscali/assegno-unico/#:~:text=L'Assegno%20Unico%20Universale%20C3%A8,gennaio%20C3%A8%20possibile%20farne%20domanda.&text=Assegni%20al%20nucleo%20familiare%3B,sui%20i%20figli%20a%20carico.>

Questo permetterà ai genitori di ridurre l'incertezza che grava sul processo decisionale di coppia nella valutazione di avere figli, in quanto la preoccupazione che i figli dopo la nascita non trovino un posto nel nido con delle conseguenti ricadute negative per l'organizzazione familiare e rinunce lavorative verranno sempre più affievolite.

Per invertire la tendenza delle nascite occorre quindi trovare una soluzione in primis ai motivi dei bassi livelli di fecondità, andando a sopperire a quegli elementi di squilibrio che ci tengono ancora lontani rispetto ai modelli di politica familiare del resto d'Europa. Un esempio a cui far riferimento lo è sicuramente la Germania il cui successo per quanto riguarda il processo di potenziamento dei servizi per l'infanzia si basa principalmente sull'averlo riconosciuto come un diritto al quale corrisponde l'obbligo per l'amministrazione locale di garantirlo tramite posti sufficienti e strutture adeguate. Il Famielien Report 2017 ha evidenziato come la Germania abbia beneficiato di questa tipologia di approccio che tiene in considerazione sia le esigenze familiari che la cura dei piccoli.

Per quanto riguarda i nidi in Italia, dunque, si punta a raggiungere la copertura del 33% su tutte le regioni entro il 2026, ossia oltre 15 anni dopo il target fissato dall'Europa con l'Obiettivo Lisbona, raggiungendo entro la fine del decennio il 50%, ossia il livello attuale delle potenze europee, attuando un aumento e un investimento della qualità dell'offerta educativa e riducendone per tutti i costi.

CONCLUSIONE

Come enunciato in una nota del Ministero per il Sud e la Coesione territoriale il nuovo PNRR 2021 prevede forti stanziamenti in ambito scolastico ed educativo.

I ministri dell'istruzione, Patrizio Bianchi, per il Sud e la Coesione territoriale, Mara Carfagna, e per le Pari Opportunità e la Famiglia, Elena Bonetti, in data 30 novembre 2021 hanno enunciato durante una conferenza stampa la disponibilità di 5.210 milioni di euro riservati al mondo della scuola. Il 49,2% di queste risorse pari a oltre 2.560 milioni di euro andrà al Sud, ma in materia di asili nido e tempo pieno nella scuola primaria, ambito di grande sostegno alle famiglie, la “quota Sud” supera rispettivamente il 55% e il 57%.²⁶

Da queste scelte si evince come finalmente si cominci a comprendere la necessità imperativa di investire alla base della formazione dell'individuo e della famiglia, come passo imprescindibile per lo sviluppo e la risoluzione di molte problematiche sociali che molto spesso affondano le proprie radici essenzialmente nella cura del singolo nei suoi primissimi anni di vita e di relazione.

Con l'auspicio che queste dichiarazioni si trasformino negli anni a venire in una realtà concreta, si renderà necessario non distogliere l'attenzione da queste tematiche e mantenere sempre viva l'analisi dei benefici che il buon funzionamento del sistema istruzione fin dalla più tenera età riverberi sulla persona come individuo sociale.

²⁶ <https://www.ministroperilsud.gov.it/>

BIBLIOGRAFIA

Carneiro, P., and Heckman, J. J., *"Human Capital Policy"*, Cambridge, 2003.

Catarsi E., Genovesi G., *L'infanzia a scuola. L'educazione infantile in Italia dalle sale di custodia alla materna statale*, Bergamo, Juvenilia, 1985.

Catarsi E., Fortunati A., *Educare al nido*, Urbino, Carocci Editore, 2013.

Heckman, J. J., Krueger, A. B., and Friedman, B. M., *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, Cambridge, 2003.

Lucchini E., *Nasce l'asilo nido di tipo nuovo: dalla 1044 alle prime leggi di attuazione regionale*, in L. Sala La Guardia, E. Lucchini (a cura di), op. cit., 1980.

SITOGRAFIA

CAF ACLI, *Assegno Unico Universale, cos'è e cosa prevede.*, 2021.

<https://www.cafacli.it>.

Dalla Zuanna G., *I paradossi degli asili-nido italiani*, 2021.

<https://www.neodemos.info/2021/09/17/i-paradossi-degli-asili-nido-italiani/>

Del Boca D., *Di madre in nonna. Il governo ha un piano.*, Ingenere, 2010.

<https://www.ingenerere.it/articoli/di-madre-nonna-il-governo-ha-un-piano>

Del Boca D., Pronzato C., Sorrenti G., *La crisi economica bussava alla porta dei nidi*, Ingenere, 2013. <https://www.ingenerere.it/articoli/la-crisi-economica-bussa-alla-porta-dei-nidi>

Del Boca D., *Paternalità. Servono congedi più lunghi.*, 2015.

<https://www.ingenerere.it/articoli/paternita-servono-congedi-piu-lunghi>

ISTAT, Dipartimento per le politiche della famiglia, 2020.

https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia_def.pdf

Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, 2021.

<https://www.ministroperilsud.gov.it>

Nidofamiglia. www.nidofamiglia.it

Pronzato C., *I nidi fanno bene a genitori e figli*, Ingenere, 2011.

<https://www.ingenere.it>

Riforma diritto di famiglia 1975. <http://www.pariopportunita.provincia.tn.it>

IMPEGNO DI RISERVATEZZA DA PARTE DEL LAUREANDO

Il/La sottoscritto/a ZOE BARATELLA, matr. 1198343 nato/a PADOVA
.....
..... il 10-03-2000 e residente a PADOVA
.....
..... in via GIOVANNI MIANI n. 34
telefono 351.911.5609 e-mail ZOE.BARATELLA@STUDENTI.UNIPD.IT
laureando/a del Corso di Laurea triennale/magistrale in SCIENZE POLITICHE,
RELAZIONI INTERNAZIONALI E DIRITTI UMANI
del DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI
presso l'Università degli Studi di Padova
sessione PRIMAVERILE anno accademico 2021/2022
dovendo sviluppare una tesi/prova finale dal titolo: ACCESSO AGLI ASILI
NIDO PUBBLICI E COSTO DEL SERVIZIO NELLE CITTÀ ITALIANE
con relatore il Prof. GIANPIERO DALLA ZUANNA

PRENDE ATTO E ACCETTA

che le informazioni, le conoscenze e i materiali riservati, ossia non pubblicamente accessibili, che gli verranno messi a disposizione dal relatore e/o dal gruppo di ricerca per lo svolgimento del lavoro di tesi/prova finale, possono rientrare nell'ambito di applicazione della normativa sulla proprietà industriale (D.lgs. n.30 del 10 febbraio 2005 e successive modificazioni) o essere oggetto di eventuali registrazioni di tipo brevettuale, o possono rientrare nell'ambito di progetti finanziati da soggetti pubblici o privati che hanno posto a priori particolari vincoli alla divulgazione dei risultati per motivi di segretezza.

SI IMPEGNA:

1. a mantenere la riservatezza sulle informazioni, conoscenze e materiali di cui sopra, evitando di divulgarli a soggetti diversi da quelli che glieli hanno forniti;
2. ad utilizzarli, in accordo con il relatore, ai soli fini dell'elaborazione della tesi/prova finale;
3. a non compiere atti che possano essere di pregiudizio all'utilizzazione economica degli stessi da parte dei legittimi proprietari.

PADOVA, 30/01/2022
(luogo e data)


(firma)