

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 268**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa della senatrice VALPIANA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 2006**

---

Disposizioni in materia di asili nido quali opportunità per  
le bambine e i bambini

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge, che ripropone l'atto Camera n. 4383 già presentato nella XIII legislatura, mira a disciplinare le condizioni di esercizio da parte delle bambine e dei bambini di un diritto quale quello alla educazione e alla formazione della propria personalità *ex* articoli 2 e 33 della Costituzione.

Gli asili nido, definiti dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044 - che li ha istituiti sul territorio nazionale - servizi di interesse pubblico, sono oggi definiti servizi a domanda individuale e vedono attualmente compromessa la loro esistenza per la mancanza di indirizzi, di sostegno economico, addirittura di conoscenza di un'esperienza che ha segnato positivamente negli ultimi trent'anni la vita sociale ed educativa di tanti bambini e genitori.

Mentre l'urgenza è quella di qualificare ed estendere tali esperienze, il rischio è di vederle progressivamente ridursi se non addirittura spegnersi. Il disegno di legge sollecita il Parlamento ad affrontare al più presto il problema degli asili nido come servizio nel quale si realizza una parte importante dei diritti dell'infanzia. È la stessa esperienza di questi anni a spingere verso tale definitivo riconoscimento.

Gli asili nido sono uno degli ambiti nei quali trovano risposte i diritti al gioco, alla formazione e allo sviluppo dei bambini più piccoli; hanno consentito lo svilupparsi di tanta parte della ricerca pedagogica sui primi anni di vita e di nuove professionalità prima inesistenti; hanno prodotto una cultura dell'infanzia che nelle realtà più avanzate si è fortemente radicata nella popolazione.

Oggi, tuttavia, gli asili nido in Italia sono largamente insufficienti in quanto accolgono solamente l'8 per cento dei bambini tra zero e tre anni e intere zone del Paese ne

sono prive. Le rette di iscrizione sono arrivate in molte realtà a cifre insostenibili per la maggioranza delle famiglie, soprattutto se monoreddito, anche se questa esperienza non intendeva certo rappresentare una forma di redistribuzione del reddito a favore dei ceti più agiati o un servizio a vantaggio di bambini che, forse, meno di altri necessitano di momenti privilegiati di incontro «educante» con altri adulti e altri bambini. Anzi, anche in relazione a quanto previsto dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, il servizio di asilo nido, anche integrato dai servizi innovativi previsti, appunto, come integrativi e non come sostitutivi dalla stessa legge, ha tra i suoi scopi anche quello della prevenzione e della rimozione di cause precoci del disagio infantile, quali situazioni di povertà economica, carenze affettive, presenza di svantaggi psico-fisici, problematiche connesse con la provenienza da altre culture.

Invece si è continuato a mantenere gli asili nido tra i servizi a domanda individuale, disconoscendone le funzioni, mortificando l'esperienza prodotta, contraddicendo la stessa legge n. 1044 del 1971 e ciò nonostante le numerose iniziative assunte negli ultimi anni da migliaia di operatori, genitori, cittadini, associazioni, amministrazioni locali, forze sindacali e politiche, per contrastare queste posizioni. Siamo consapevoli che il presente disegno di legge, superando la definizione del servizio dell'asilo nido come servizio a domanda individuale, opera in controtendenza rispetto alla cultura politica oggi presente. È innanzitutto una risposta a quella retorica antistatalista, che vuole essere moderna e innovativa, che considera l'intervento pubblico autoritario e oppressivo, rispetto alle libertà dei soggetti, alla loro capacità di autorganizzazione sociale. Siamo invece consapevoli che proprio oggi, nel conte-

sto della modernizzazione e al crescere delle disuguaglianze sociali, l'intervento pubblico si configura sempre più come indispensabile tra i bisogni e le domande di benessere sociale e gli interessi del mercato.

Intendiamo ribadire che la riproduzione sociale non può essere ricacciata dalla dimensione pubblica nell'ambito privato e individuale. La nostra consapevolezza fa riferimento alla cultura critica del movimento delle donne, che ha segnato la costruzione dello stato sociale nel nostro Paese. Per le donne è stato un percorso lungo e difficile, contraddittorio e ambivalente, ma che ha offerto possibilità grandi di emancipazione, di autonomia, di libertà. La necessaria assunzione del valore della relazione, dell'affettività nell'ambito degli interventi a favore dell'infanzia, non può essere confusa con le ideologie e le culture familistiche, che riportano le donne in un arcaico ruolo domestico, se non in un apparentemente moderno «dono» di sé.

Il presente disegno di legge significa altresì una scelta in controtendenza rispetto alla cultura monetarista, che frantuma i diritti sociali di cittadinanza, in un modello di inclusione-esclusione dettato dai vincoli e dalle compatibilità economiche,

I vari decreti sulla finanza locale che hanno previsto una copertura via via più elevata dei costi di gestione da parte dell'utenza hanno fatto lievitare le tariffe verso cifre insostenibili soprattutto nei comuni medi e piccoli, scoraggiando apertamente la domanda sociale, o rischiando di compromettere la qualità dei servizi.

Le norme che prevedono la copertura della spesa da parte degli utenti del servizio mantengono una visione centralistica, impediscono ai comuni l'applicazione di tariffe basate su autonome scelte politico-amministrative dei servizi, continuano a sottolineare un approccio esclusivamente economicistico verso un servizio che richiede ben altra consapevolezza ed impegno sul piano dei contenuti e del sostegno, invece che disinteresse e

superficialità spesso mascherate da senso di responsabilità gestionale con l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica.

L'accesso alla scuola materna statale è definito gratuito dalla legge 18 marzo 1968, n.444, e le rette coprono solo i servizi di mensa e di trasporto. Le risorse per le scuole materne statali, e sempre più, in realtà, anche per quelle private, trovano annualmente puntuale collocazione nel bilancio dello Stato, mentre dal 1978 nessun sostegno finanziario statale è stato previsto per gli asili nido. Perché i diritti dei bambini che frequentano l'asilo nido non sono considerati pari a quelli dei bambini più grandi che frequentano una scuola materna? La formazione della persona rappresenta un diritto di tutte le bambine e di tutti i bambini che vivono nel nostro Paese a partire dalla primissima infanzia.

Il disegno di legge intende valorizzare e sostenere un patrimonio di servizi e di esperienze riconoscendo la funzione degli asili nido e affermando l'opposizione ad ogni tentativo di riproporre visioni arcaiche e discriminanti dei servizi per i bambini da zero a tre anni.

Garantire ai bambini luoghi di crescita di qualità elevata, di cui il sistema pubblico si assuma la responsabilità, aperti a tutti e i cui costi siano accettabili per le famiglie e i bambini interessati, è un dovere per un Paese e un governo che si dicono sensibili ai diritti delle bambine e dei bambini. Infatti, mentre c'è stata forte attenzione, anche dei *media*, verso i fenomeni di marginalità che connotano la vita infantile con la drammatica riproposizione di immagini di violenza, di abuso, fisico e psicologico, e di toni sempre più allarmanti, gli interventi sono stati parziali, spesso trascurando la «normalità» e le politiche per migliorare la qualità della vita infantile, connotata sempre più da fenomeni di solitudine, e non sono stati in grado di risolvere una situazione dalla quale è assolutamente necessario risalire attraverso l'adozione di politiche complessive e concrete a favore della prima infanzia tra cui, prioritaria-

riamente, lo sviluppo dei servizi per l'infanzia, adeguati sul piano quantitativo e qualitativo e a costi accessibili. Solo alla fine degli anni Novanta l'impegno del Governo si è fatto più concreto e il Parlamento ha approvato la legge 23 dicembre 1997, n. 451, recante l'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia, nonché la previsione dell'adozione di un piano nazionale. Il piano più recente è stato approvato nell'anno 2003 (Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2003, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 254 del 31 ottobre 2003) ma rimane ancora in sospeso l'approvazione di una legge specifica sugli asili nido. Il disegno di legge rimette al centro le bambine e i bambini e i loro diritti, riconosce il carattere fondamentale del servizio, supera la collocazione dell'asilo nido tra i servizi a domanda individuale, ridefinisce la competenza a livello nazionale.

L'articolo 1 definisce gli obiettivi e le finalità del servizio, in coerenza con quanto si è venuto finora argomentando: servizio educativo e sociale, luogo di espressione delle potenzialità cognitive, affettive e sociali dei bambini, nonché servizio di supporto alla famiglia.

L'articolo 2 esclude espressamente l'asilo nido dai servizi a domanda individuale.

L'articolo 3 prevede l'istituzione di diversi servizi integrativi che regioni e comuni possono promuovere per rispondere ai bisogni differenziati di bambini e genitori, anche in relazione e con il supporto delle risorse economiche previste dalla legge n. 285 del 1997.

L'articolo 4 prevede la vigilanza sanitaria da parte del Servizio sanitario nazionale tramite le aziende sanitarie locali. In particolare, per quanto riguarda le bambine e i bambini disabili, per rendere operante e realmente efficace la legge 5 febbraio 1992, n. 104, (legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) il comma 2, lettere *b*) e *c*), garantisce l'inserimento nell'asilo nido del bambino disabile, prevedendone la priorità d'accesso e la presenza di figure professionali aggiuntive e specializzate.

Gli articoli 5 e 6 affrontano i temi della preparazione professionale e del ruolo del personale nonché dei titoli di studio richiesti.

L'articolo 7 determina la dotazione destinata a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali.

L'articolo 8 disciplina l'accesso ai finanziamenti, attraverso i piani di sviluppo dei servizi approvati dai consigli regionali che ne determinano le modalità di ripartizione.

Gli articoli 9, 10 e 11 stabiliscono norme per l'erogazione dei fondi ai comuni e per la verifica delle spese.

L'articolo 12, norma di chiusura, abroga alcuni articoli della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e la legge 29 novembre 1977, n. 891.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Obiettivi e finalità del servizio)*

1. L'asilo nido è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico che accoglie i bambini e le bambine anche stranieri, non residenti o apolidi, in età compresa tra tre mesi e tre anni e che, nel quadro di una politica socio-educativa della prima infanzia, concorre alla loro crescita e allo sviluppo delle potenzialità individuali.

2. L'asilo nido ha lo scopo di offrire:

*a)* ai bambini e alle bambine un luogo privilegiato di espressione delle potenzialità cognitive, affettive e sociali, in una prospettiva di benessere e di armonico sviluppo;

*b)* ai genitori e ai nuclei familiari un servizio di supporto per rispondere ai bisogni sociali, affiancarle nei compiti educativi e per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro.

3. Nell'ambito della massima integrazione con gli altri servizi educativi, sociali e sanitari rivolti all'infanzia, l'asilo nido favorisce la continuità educativa in rapporto alla famiglia, all'ambiente sociale e agli altri servizi esistenti, mette in atto azioni positive per offrire ai suoi utenti pari opportunità valorizzando le differenze, svolgendo altresì un'azione di prevenzione contro ogni forma di svantaggio e un'opera di promozione culturale e di informazione sulle problematiche relative alla prima infanzia.

4. L'asilo nido tutela e garantisce il diritto all'inserimento dei bambini portatori di svantaggio psico-fisico o sociale.

## Art. 2.

*(Esclusione degli asili nido dai servizi a domanda individuale)*

1. All'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 28 febbraio 1983, n.55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n.131 le parole: «per gli asili nido» sono soppresse.

## Art. 3.

*(Servizi integrativi all'asilo nido)*

1. Al fine di promuovere una pluralità di risposte ai bisogni differenziati di bambine, bambini, genitori e comunità sul piano sociale ed educativo, le regioni possono prevedere, sulla base di *standard* qualitativi ed organizzativi definiti con proprie norme e all'interno degli ambiti territoriali previsti dalla legge 28 agosto 1997, n.285, l'erogazione di contributi finanziari per l'attivazione di servizi integrativi agli asili nido, con modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento diversificate, quali strutture che consentano anche fruizioni parziali da parte degli utenti e spazi di aggregazione e socializzazione con caratteristiche educative, ludiche e culturali per bambini e adulti con bambini, gestiti da soggetti specializzati in attività socio-educative per l'infanzia, che garantiscano adeguata professionalità.

2. Le regioni possono favorire, in via sperimentale, la realizzazione da parte dei comuni di servizi integrati per l'infanzia finalizzati al superamento della separazione tra l'asilo nido e la scuola materna, organizzati sulla base di programmi educativo-formativi in rapporto allo sviluppo psico-fisico e cognitivo dei singoli bambini.

3. Ad integrazione degli asili nido, gestiti direttamente dai comuni, la regione autorizza la realizzazione di nidi familiari e di micro nidi aventi la finalità di cui all'articolo 1, ge-

stiti da associazioni di genitori o da associazioni o cooperative del privato sociale senza fini di lucro che si collochino anche presso servizi territoriali già esistenti.

Art. 4.

*(Compiti del Servizio sanitario nazionale)*

1. La vigilanza igienico-sanitaria sugli asili nido è di competenza delle aziende sanitarie locali.

2. Il servizio materno-infantile dell'azienda sanitaria locale, in accordo con i comuni, definisce i programmi di intervento finalizzati in particolare:

a) alla prevenzione e all'educazione sanitaria e alimentare, promuovendole anche tramite scelte concrete di alimentazione naturale e commisurate all'età, in relazione a quanto consigliato dalla più avanzata scienza della nutrizione;

b) all'inserimento e alla riabilitazione dei bambini in condizioni di disagio e difficoltà, prevedendo, per garantire il diritto all'integrazione sociale dei bambini disabili, la presenza di minorazioni fisiche, psichiche, sensoriali come titolo per la priorità di accesso;

c) all'istituzione di un'unità organizzativa per il bambino disabile, che si avvale di un'educatrice aggiuntiva specializzata al sostegno e supportata dai servizi neuro-psicopedagogici territoriali;

d) alla diffusione di un organico intervento socio-sanitario e culturale verso la comunità infantile.

Art. 5.

*(Personale degli asili nido)*

1. Il funzionamento degli asili nido è assicurato da educatori con competenze psicopedagogiche e da personale ausiliario di diversa professionalità in rapporto alle specifi-

cià dei singoli servizi e ai diversi moduli organizzativi.

2. Tutto il personale operante nella struttura dell'asilo nido agisce secondo il metodo del lavoro di gruppo e della collegialità e in stretta collaborazione con i genitori, al fine di garantire la necessaria coerenza degli interventi educativi.

3. Allo scopo di garantire la continuità nella programmazione educativa e la qualità degli interventi, i comuni, in forma singola o associata, provvedono a designare figure professionali di coordinamento pedagogico e organizzativo, con il compito di indirizzare, supportare e promuovere l'attività di tutto il personale degli asili nido e gli interventi socio-educativi rivolti all'infanzia.

4. I coordinatori pedagogici e organizzativi e il personale educatore di cui al comma 3 devono possedere la laurea specialistica.

5. Per l'accesso ai concorsi per posti di educatori di asili nido occorre essere in possesso di uno dei seguenti titoli di studio: diploma di istituto magistrale, diploma per l'insegnamento nelle scuole di grado preparatorio, di assistente all'infanzia, di assistente di comunità infantili, di dirigente di comunità o titoli superiori quali laurea in pedagogia e psicologia.

6. Al fine di garantire un'adeguata professionalità degli operatori, le regioni sono tenute a promuovere e a finanziare, e i comuni a progettare e realizzare, avvalendosi delle figure di coordinamento pedagogico e organizzativo di cui al comma 3, corsi di:

a) qualificazione iniziale per l'accesso ai posti di educatore degli asili nido;

b) aggiornamento annuale del personale educativo e ausiliario in servizio, nella logica della formazione permanente.

7. Le regioni promuovono, progettano e realizzano direttamente corsi di qualificazione e di aggiornamento per le figure di coordinamento pedagogico e organizzativo di cui al comma 3 e promuovono e sosten-



gono un coordinamento pedagogico per i piccoli comuni.

Art. 6.

*(Supplenza di personale assente)*

1. Allo scopo di garantire la necessaria continuità nei rapporti tra adulti e bambini, in deroga alla normativa vigente, le assenze del personale in servizio presso gli asili nido comunali su posti previsti dalla pianta organica sono coperte con incarichi di supplenza, limitatamente al periodo dell'assenza, anche se superiore a sei mesi.

2. Alla scadenza del periodo di cui al comma 1 il rapporto di lavoro è risolto di diritto.

Art. 7.

*(Finanziamenti)*

1. Per le finalità di cui alla presente legge a decorrere dall'anno 2008 è destinata una quota del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 20 della legge 8 novembre 2000, n. 328, pari a euro 155.000 annui.

2. Al Fondo nazionale per le politiche sociali affluiscono le eventuali residue disponibilità finanziarie del fondo istituito dall'articolo 2 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché i residui attivi non riscossi alla stessa data.

Art. 8.

*(Norme per l'accesso ai finanziamenti per gli asili nido)*

1. Entro la data del 30 giugno 2009 ed entro il 30 giugno di ogni anno per gli esercizi successivi, le regioni provvedono ad inviare al Ministero della pubblica istruzione, sulla

base delle esigenze e delle richieste avanzate dai comuni, i propri piani di sviluppo dei servizi, debitamente approvati dai rispettivi consigli regionali, con l'indicazione dei criteri di priorità di intervento, e più precisamente:

*a)* il piano di sviluppo, relativo alla istituzione di nuovi servizi, da attivare tramite la costruzione di nuove strutture o la ristrutturazione di edifici preesistenti o l'acquisto di eventuali immobili destinati ad asili nido, dal quale emergano inoltre una valutazione del fabbisogno sociale, le richieste avanzate dai comuni, i criteri di assegnazione e l'entità dei contributi concessi ai comuni medesimi, nonché le condizioni della loro effettiva spendibilità;

*b)* il piano delle ristrutturazioni di asili nido già esistenti che necessitino di adeguamenti strutturali;

*c)* il piano relativo alla concessione dei contributi ai comuni per la gestione, il funzionamento e la manutenzione degli asili nido, specificando i criteri di assegnazione dei contributi medesimi, il numero delle strutture effettivamente funzionanti, il numero dei posti-bambino, nonché il personale in servizio, distinto in personale educatore e ausiliario;

*d)* il piano relativo all'entità e ai criteri di erogazione dei contributi previsti per gli eventuali servizi integrativi agli asili nido, di cui all'articolo 3;

*e)* il piano relativo all'entità e ai criteri di erogazione dei contributi destinati alla formazione permanente del personale.

2. Le regioni provvedono altresì ad inviare ai Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca, entro la data del 31 marzo di ogni anno una relazione consuntiva su ciascuno dei piani di cui al comma 1, con l'indicazione delle spese effettivamente sostenute per gli interventi realizzati nell'anno precedente e i motivi di eventuali mancate realizzazioni.

3. Entro il 31 ottobre 2009 ed entro il 31 ottobre di ogni anno per gli esercizi successivi, il Ministro della pubblica istruzione, e il Ministro dell'università e della ricerca provvedono con proprio decreto a ripartire i finanziamenti di cui all'articolo 7 tra le regioni, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

#### Art. 9.

##### *(Norme per l'erogazione dei fondi dalle regioni ai comuni)*

1. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 8, comma 3, le regioni provvedono annualmente, sulla base dei piani di cui al medesimo articolo 8, all'erogazione effettiva dei contributi relativi agli interventi di cui alle lettere *b)*, *c)* e *d)* del comma 1 dell'articolo 8 nonché a dare immediata esecuzione alle procedure previste dalle rispettive norme regionali sui lavori pubblici per l'erogazione dei contributi relativi agli interventi di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 8.

2. Le regioni possono integrare i contributi di cui al comma 1 direttamente o attraverso altre forme di finanziamento da esse stabilite.

#### Art. 10.

##### *(Cassa depositi e prestiti)*

1. Anche in deroga alle limitazioni stabilite dalle disposizioni vigenti, ai comuni che hanno ottenuto i contributi di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 8, la Cassa depositi e prestiti, su domanda del comune, corredata da attestazione della regione certificante la intervenuta adozione e regolarità degli atti dovuti, concede il mutuo necessario al completo finanziamento dell'opera, compreso l'acquisto dell'area.

## Art. 11.

*(Verifica della spesa)*

1. Sulla base dei piani e delle relazioni annuali di cui all'articolo 8, gli importi assegnati alle regioni e non spesi nel biennio successivo all'anno di assegnazione dei contributi ai comuni, per quanto attiene alla lettera *a)* del comma 1 del medesimo articolo 8, ed entro l'anno finanziario in cui i contributi sono stati assegnati, per quanto attiene alle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del medesimo comma 1, sono messi in diminuzione degli importi da concedere alle regioni medesime nell'anno successivo e ripartiti tra tutte le regioni che ne hanno diritto.

## Art. 12.

*(Abrogazioni)*

1. Gli articoli da 1 a 7 e da 9 a 11 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e successive modificazioni, e la legge 29 novembre 1977, n. 891, sono abrogati.