

I servizi educativi per la prima infanzia L'esperienza della Regione Emilia-Romagna

di Rita Dondi

Sommario

1. *Assetto giuridico dell'istruzione e dei servizi educativi a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione. – 2.* *I recenti orientamenti della Corte costituzionale in materia di asili nido. – 3.* *Il disegno di legge statale n. 2583 riguardante i servizi educativi per la prima infanzia. – 4.* *I servizi educativi per la prima infanzia nella Regione Emilia-Romagna. – 5.* *Conclusioni.*

1. Assetto giuridico dell'istruzione e dei servizi educativi a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione

Ai fini dell'inquadramento giuridico della materia dei servizi educativi per la prima infanzia, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione introdotta con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, occorre tenere innanzitutto conto delle specificità concernenti la più ampia materia dell'istruzione.

È indispensabile precisare che il riparto costituzionale delle competenze legislative relative a questa materia risulta affatto peculiare, in quanto allo Stato spetta, oltre al potere di fissare i principi fondamentali *ex art. 117, terzo comma*, anche una potestà normativa esclusiva limitatamente alle “norme generali” dell'istruzione, e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, come si evince, rispettivamente, dalle lettere *n)* ed *m)* del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Ne risulta un quadro generale complesso, in base al quale la competenza concorrente regionale inerente l'istruzione è tenuta, nel disciplinare la stessa materia, a rispettare i “principi fonda-

mentali”, le “norme generali” di fonte statale e ad assicurare i LEP. Inoltre l’art. 117, terzo comma, Cost. prevede che debba essere fatta salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche.

Al di fuori di queste importanti limitazioni, pare pacifico che alle Regioni debbano essere riconosciuti un ruolo attivo e una maggiore libertà di manovra, la capacità di connotare la legislazione territoriale in modo differenziato ⁽¹⁾.

Per completare il quadro costituzionale, occorre accennare “all’istruzione e alla formazione professionale”, rispetto alle quali la Costituzione utilizza una formula esplicita di esclusione dagli ambiti di legislazione concorrente. Pare quindi che tali materie (art. 117, terzo comma, Cost. e art. 141 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 del 1998 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59”), non essendo altrove nominate nell’art. 117, possano rientrare nella competenza generale-residuale delle Regioni (per le quali resta dunque salva la possibilità per lo Stato di incidere solamente attraverso aspetti di disciplina “trasversale” quali quelli relativi alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni), assieme all’assistenza scolastica (art. 327 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, TU in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), al diritto allo studio (l. 2 dicembre 1991, n. 390 “Norme sul diritto agli studi universitari”), all’edilizia scolastica (art. 83 del d.lgs. n. 297 del 1994), l. 11 gennaio 1996, n. 23 (“Norme per l’edilizia scolastica”) e all’assistenza sociale, entro la quale fino ad oggi è stata fatta rientrare la disciplina degli asili nido. A livello di legislazione ordinaria, per inquadrare correttamente la questione, pare necessario considerare sia le disposizioni legislative antecedenti la riforma costituzionale del 2001 – tra cui spiccano il d.lgs. n. 297 del 1994, che contiene il

(1) Non va, infine, trascurato di ricordare che l’assetto costituzionale sin qui delineato potrebbe essere a breve rivoluzionato dal progetto di legge costituzionale *in itinere* volto alla modificazione di articoli della parte II della Costituzione, il quale disporrebbe una pressoché completa regionalizzazione di alcune materie tra le quali proprio l’istruzione (ha, infatti, per oggetto l’intera organizzazione scolastica, compresi gli istituti).

testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia, relative alle scuole di ogni ordine e grado, nonché gli artt. da 135 a 139 del d.lgs. n. 112 del 1998, relativi al decentramento amministrativo, la legge n. 10 marzo 2000, n. 62 sulla parità scolastica – sia gli interventi legislativi ad essa successivi, tra i quali spiccano la recente l. 28 marzo 2003, n. 53 recante “Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale” e il successivo d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59 “Definizione delle norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione, a norma dell’articolo 1 della l. 28 marzo 2003, n. 53”.

Il sistema proposto da quest’ultima disposizione normativa presenta, in particolare, alcune problematiche che impattano direttamente sui servizi per la prima infanzia, come ad es., la previsione di anticipare a due anni e mezzo l’ingresso alla scuola materna (nemmeno del tutto prevedibile, vista la sua facoltatività) senza previsione di adattamento e ampliamento delle strutture e senza ulteriori assunzioni. Nell’ambito del quadro sin qui sinteticamente delineato si cala la materia dei servizi educativi per la prima infanzia.

A livello di legislazione statale, fino alla finanziaria del 2002, tale materia era regolamentata da una legge risalente al 6 dicembre 1971, la n. 1044, recante “Piano quinquennale per l’istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato”.

Tale legge, definiva come servizio sociale di interesse pubblico “l’assistenza negli asili-nido ai bambini di età fino a tre anni, nel quadro di una politica per la famiglia” (art. 1, comma 1) e prevedeva in capo alle Regioni la competenza legislativa inerente la fissazione dei criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido (art. 6, comma 6).

Interveniva successivamente la l. 29 novembre 1977, n. 891 (“Norme per il rifinanziamento del piano degli asili nido e modifica della legge istitutiva 6 dicembre 1971, n. 1044”), prevedendo l’istituzione, a favore delle Regioni, di uno speciale Fondo integrativo per gli asili nido, stanziato al fine di assicurare il completamento del piano degli asili nido previsto dalla l. n.

1044 del 1971.

Negli ultimi anni si è avvertita l'esigenza di attualizzare l'intera regolamentazione della materia, considerata fino a poco tempo fa attinente all'assistenza sociale e sostanzialmente disciplinata da leggi regionali, così come previsto dalla l. n. 1044 del 1971.

Così, al fine di agevolare la conciliazione maternità-lavoro, è stato istituito, con l'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per l'anno 2002), un Fondo per gli asili-nido la cui dotazione è stata fissata in 50 milioni di euro per l'anno 2002, 100 milioni di euro per l'anno 2003 e 150 milioni di euro per l'anno 2004 da ripartire tra le Regioni che a propria volta la ripartiscono tra i Comuni, per la costruzione e la gestione di asili-nido e di micro-nidi nei luoghi di lavoro.

Inoltre, sempre nella medesima legge, è stato previsto che i micro-nidi, quali strutture destinate alla cura e all'accoglienza dei figli dei dipendenti, aventi una particolare flessibilità organizzativa, possano essere istituiti sia nei luoghi di lavoro privati che nell'ambito delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Nell'art. 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria per l'anno 2003), al fine di assicurare una adeguata assistenza familiare ai lavoratori e alle lavoratrici dipendenti con figli è stato istituito il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asili-nido e micro-nidi, la cui dotazione è stata fissata per l'anno 2003, in 10 milioni di euro.

Sia l'art. 70 della finanziaria 2002 che l'art. 91 della finanziaria 2003 sono stati oggetto di ricorso della Regione Emilia-Romagna contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Per quanto riguarda l'art. 70 la Consulta si è già pronunciata, accogliendo con la sentenza n. 370 del 2003 il ricorso di illegittimità costituzionale, come più avanti verrà specificato.

Risulta invece ancora pendente il ricorso della Regione Emilia-Romagna per illegittimità dell'art. 91, commi 1, 2, 3 e 4

(²), nelle parti in cui:

- vengono attribuiti al Ministro del lavoro e delle politiche sociali dei poteri normativi ed amministrativi relativi al Fondo in questione, anziché prevedere la mera ripartizione del Fondo tra le Regioni;

- non si prevede che tali poteri normativi siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dato che nelle materie regionali il principio di leale collaborazione impone un coordinamento fra i soggetti interessati.

Al fine di completare il quadro normativo riguardante i servizi per l'infanzia occorre, infine, brevemente citare alcune ulteriori disposizioni normative:

- la l. n. 28 agosto 1997, n. 285 recante "Disposizioni per la promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza";

- la l. 23 dicembre 1997, n. 451, istitutiva della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia;

- il d.P.R. 13 giugno 2000 "Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, 2000-2001";

- la l. 8 marzo 2000, n. 53 recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città";

- la l. 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; a norma dell'art. 18, comma 2, della legge quadro è stato approvato il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003.

(2) Ricorso n. 25 del 2003, pubblicato in *G.U.*, I Serie Speciale n. 17 del 30 aprile 2003.

2. *I recenti orientamenti della Corte costituzionale in materia di asili nido*

Un primo orientamento generale della Suprema Corte concerne l'ampiezza delle materie di cui al comma quarto dell'art. 117 della Costituzione (materie di competenza residuale delle Regioni); la Corte ha fornito l'interpretazione secondo la quale occorre verificare con attenzione – prima di affermare che sia ascrivibile al comma quarto – se una materia non sia riconducibile ad altre attribuite alla legislazione dello Stato o a quella concorrente delle Regioni, dando così una interpretazione alquanto cauta riguardo all'individuazione degli spazi per una competenza legislativa regionale davvero “esclusiva”, e cioè tale da escludere qualunque intervento legislativo statale.

Tale orientamento si evince, tra le altre, anche dalla sentenza n. 370 del 2003 ⁽³⁾, da considerarsi particolarmente innovativa per due ordini di ragioni.

Il primo riguarda l'originale inquadramento della materia degli asili-nido.

Infatti, la Corte sostiene che “per quel che attiene in particolare agli asili nido, per quanto già evidenziato in relazione alle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli “trasversali” di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione”.

(3) In commento alla decisione, v.: M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale (nota a Corte cost. nn. 370/2003 e 376/2003)*; E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, entrambi alla voce “giurisprudenza” all'interno del sito www.forumcostituzionale.it.

L'interpretazione della Corte sembra in effetti essere conforme all'evoluzione normativa in materia, se si considera che lo stesso art. 70 della legge finanziaria 2002 (n. 448 del 2001), al comma 2, già definiva gli asili nido come "strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori"; del resto, anche in precedenti pronunce (quali per es. la sentenza n. 467 del 2002), la Corte stessa, aveva definito il servizio offerto dagli asili nido come un servizio che "non si riduce ad una funzione di sostegno alle famiglie nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino" ⁽⁴⁾.

Il secondo concerne il principio del "federalismo fiscale".

La Corte, accogliendo le censure regionali riguardanti le disposizioni previste dal citato art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), afferma che "nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione". Poiché la gestione delle attività degli asili nido rientra nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali "è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle Regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce".

È interessante osservare tuttavia come la Corte, pur dichiarando la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 70, in considerazione della particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di

(4) La Corte costituzionale in questa sentenza sottolinea che il ruolo fondamentale svolto dagli asili nido era stato già evidenziato dall'art. 12 della legge n. 104 del 1992, dove si legge che "al bambino da 0 a 3 anni handicappato è garantito l'inserimento negli asili nido".

erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, ha fatto salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti. Una ulteriore applicazione di questo principio di continuità è contenuta anche nella recente sentenza n. 13 del 2004, concernente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 3 e 4, della l. 448 del 2001 in materia di organizzazione scolastica, di definizione delle dotazioni organiche del personale docente e dell'orario di lavoro ⁽⁵⁾; in virtù di tale principio, qualunque pronunciamento dei Giudici costituzionali sul riparto di competenze tra Stato e Regioni deve salvaguardare l'effettività di "prestazioni che richiedono continuità in relazione ai diritti costituzionali implicati".

Per quanto riguarda, in particolare, la materia dell'istruzione, la Corte ha osservato come la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome sia compito del quale le Regioni non possono essere private; né l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch'essa posta in quiescenza. Ciò perché si tratta di una funzione che era già stata conferita alle Regioni nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, col quale "era conferito alle Regioni, nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche": la Corte ha quindi precisato che "si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica".

La pronuncia della Corte ha voluto peraltro tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la conti-

(5) In commento alla decisione, v.: A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it, Anno II, n. 3/2004; R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13)*, in www.federalismi.it, Anno II, n. 2/2004; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, alla voce "giurisprudenza" all'interno del sito www.forumcostituzionale.it.

nuità del servizio scolastico, ed ha così chiarito come l'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 deve continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche ⁽⁶⁾.

3. *Il disegno di legge statale n. 2583 riguardante i servizi educativi per la prima infanzia*

Il disegno di legge statale n. 2583 recante "Nuove norme in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia" approvato dalla Camera dei deputati il 13 novembre 2003, in un testo risultante dall'unificazione di numerosi disegni di legge è approdato al Senato e dal 3 marzo 2004 risulta in corso di esame da parte della Commissione speciale in materia di infanzia e minori.

In tale disegno di legge viene stabilito l'importante principio secondo il quale gli asili nido, i servizi integrativi e i servizi innovativi concorrono al sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 2, comma 1), prevedendo che il sistema sia organizzato in modo da garantire una pluralità di offerte idonee a rispondere adeguatamente alle esigenze dei bambini e delle loro famiglie.

Per la regolazione di tale sistema sono fissati dei principi generali, tra i quali giova citare la partecipazione attiva dei ge-

(6) Si segnala, infine, che attualmente pende un giudizio di legittimità costituzionale (ricorso n. 64 del 2003, pubblicato in *G.U., I Serie Speciale*, n. 42 del 22 ottobre 2003), instaurato dallo Stato, sulla l.r. n. 12 del 2003 dell'Emilia-Romagna, con la quale è stata riformata la disciplina regionale dell'istruzione nonché della formazione professionale. I motivi d'impugnazione fanno trapelare una tendenza accentratrice che ispira non solamente la riforma ma l'intero approccio statale all'interpretazione del nuovo testo costituzionale e di conseguenza alla sua lettura in sistema con la normativa vigente, per altro, come detto, complessa quando non complicata.

nitore alla definizione degli obiettivi educativi e delle scelte organizzative, l'integrazione tra le diverse tipologie di servizi e la collaborazione tra enti locali e soggetti gestori pubblici e privati, il diritto all'inserimento dei bambini disabili.

Viene data una definizione di asili nido, di servizi integrativi e di servizi innovativi (rispettivamente artt. 3, 4 e 5).

Desti perplessità la norma finanziaria che prevede che le Regioni e gli enti locali esercitino le funzioni in materia nei limiti delle proprie risorse e delle risorse stanziare dal Fondo di cui ai commi 1, 3, 8 dell'articolo 70 della legge n. 448 del 2001. Tale previsione, infatti, non pare coerente con i contenuti della citata sentenza n. 370 del 2003 della Consulta, in particolare, nella parte in cui viene dichiarata la contrarietà alla disciplina costituzionale della configurazione di un Fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato.

Il disegno di legge in esame, infine, prevede l'abrogazione delle leggi nn. 1044 del 1971 e 891 del 1977.

In sostanza, gli aspetti più rilevanti del disegno di legge n. 2583 riguardano, da una parte, la possibilità per famiglie e cittadini, sia in forma individuale sia in forma associativa, di organizzare e gestire un asilo nido (es. asili nido familiari o di quartiere, a integrazione o sostituzione del servizio pubblico); dall'altra, in conformità con i principi di sussidiarietà e di libertà di scelta delle famiglie, l'istituzione di micro-nidi aziendali, previsti anche nella pubblica amministrazione e negli enti pubblici, peraltro già introdotti dalla legge finanziaria 2002.

Dubbi di legittimità costituzionale desti il progetto di legge nel suo complesso, dal momento che disciplina in dettaglio una materia di prerogativa regionale. Si auspica, quindi, nel corso della discussione in Senato, che il disegno di legge venga modificato in modo da tenere conto, da una parte, dell'assetto delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione, dall'altro, delle recenti sentenze della Corte costituzionale nelle materie dell'istruzione e degli asili nido.

4. I servizi educativi per la prima infanzia nella Regione Emilia-Romagna

Nella Regione Emilia-Romagna, si può dire che il sostegno ai servizi educativi per la prima infanzia e alle famiglie rappresenta una tradizione.

In particolare, gli asili nido sono una realtà regionale a partire dagli anni '70, ancor prima della legge n. 1044 del 1971, che finanziava gli asili nido comunali: proprio per promuovere una maggiore conciliazione tra la scelta procreativa e i tempi di lavoro e i tempi di cura nei confronti dei figli nasce l'impegno, poi costantemente mantenuto, del sostegno allo sviluppo e alla qualificazione di una rete di asili nido, diffusa sull'intero territorio regionale.

I nidi in Emilia-Romagna sono oggi 605 (dati anno scolastico 2003/2004); nell'anno scolastico 1995/1996 erano 403. Sempre nell'anno scolastico 2003/2004 frequentavano il nido il 22,5% dei bambini in età – a fronte di un dato nazionale di circa il 7,5% – percentuale stabile rispetto all'a.s. 1995/1996, pure in presenza di una costante crescita della popolazione in età 0-3⁽⁷⁾.

A partire dagli anni '80 per adeguarsi alle mutate esigenze delle famiglie, in relazione ai tempi, ma anche alle modalità di cura dei bambini, furono realizzati i servizi integrativi all'asilo nido⁽⁸⁾.

(7) Dati forniti dal Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, Direzione generale sanità e politiche sociali della Regione Emilia-Romagna. Per ulteriori approfondimenti, v. M. GOVI, *I servizi per l'infanzia: l'Emilia-Romagna fra tradizione e sperimentazione*, nella rivista *on line Alla Pari*, anno III, n. 5, speciale 8 marzo 2004 in www.Regione.emilia-romagna.it/formazione/allapari, sintesi dell'intervento di M. GOVI, *I servizi all'infanzia e alle famiglie*, al Seminario *Tra lavoro e cura: proposte per un sistema di Governo*, tenutosi a Bologna il 15 gennaio 2003, a cura del Servizio per le politiche di pari opportunità e del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna.

(8) Si possono citare, come esempi di servizi integrativi: i centri per bambini e genitori, che accolgono i bambini accompagnati da un adulto e sono sedi per l'incontro tra i genitori e l'approfondimento, con l'aiuto di esperti, di tematiche legate all'educazione dei bambini; gli spazi bambini, aperti per un massimo di cinque ore al giorno e che non offrono i servizi del pasto e del riposo). Nell'ultimo anno di rilevazione (2001/2002) i servizi integrativi in Regione sono 181.

Il sistema degli servizi educativi per la prima infanzia ha ricevuto il riconoscimento legislativo con la l.r. 10 gennaio 2000, n. 1 recante “Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia” e con la direttiva regionale contenente gli standard strutturali ed organizzativi, sia in materia di spazi che di rapporto numerico tra educatori e bambini e di formazione del personale (delibera del Consiglio regionale 28 febbraio 2000, n. 1390 recante “Direttiva sui requisiti strutturali e organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia in attuazione della l.r. 10 gennaio 2000, n. 1”, così come modificata dalla delibera del Consiglio regionale 25 luglio 2001, n. 227 “Direttiva sull’autorizzazione al funzionamento di servizi educativi per la prima infanzia gestiti da soggetti privati (l.r. 1/2000). Integrazioni alla deliberazione del Consiglio regionale 28 febbraio 2000, n. 1390 sui requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia”) ⁽⁹⁾.

In questi ultimi anni, la Regione ha mostrato un impegno crescente nel campo dell’educazione per la prima infanzia, sempre più caratterizzato dall’estensione e consolidamento dei servizi tradizionali, ma anche dalla promozione del superamento di situazioni determinate dall’insediamento in territori disagiati. In quest’ultimo caso, è stato offerto ai Comuni un sostegno anche per la realizzazione di tipologie di servizi sperimentali che, in funzione della maggiore flessibilità strutturale e organizzativa, possono facilitare la realizzazione di servizi più adeguati ai bisogni particolari espressi dalle famiglie di quei territori.

Oltre a ciò, le politiche regionali si sono orientate verso la valorizzazione della progettualità dei servizi, il monitoraggio e la valutazione della qualità percepita dagli utenti, interlocutori indispensabili nella definizione di buone pratiche educative, considerando a tutti gli effetti il servizio offerto dagli asili-nido come un servizio di tipo educativo e quindi in linea con le re-

⁽⁹⁾ Per un quadro più completo degli atti deliberativi regionali in materia si rimanda al sito <http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/infanzia/normativa/regionali.htm>.

centi interpretazioni della Corte costituzionale.

Come ogni legge che voglia rimanere al passo con i nuovi bisogni derivanti dai mutamenti economici, sociali, culturali, anche la l.r. n. 1 del 2000 ha necessitato di interventi, per così dire, di manutenzione. Da un lato, all'esito del primo periodo di attuazione, si sono evidenziati, nel confronto con i soggetti gestori e gli enti locali, alcuni problemi di carattere applicativo; dall'altro, si è reso necessario dare esplicita attuazione ad alcune sopravvenute leggi statali e regionali.

Per citare solo le norme più importanti di livello statale, si pensi alla già citata l. cost. n. 3 del 2001, che ha profondamente modificato l'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, e alle leggi finanziarie per gli anni 2002 e 2003, che prevedono finanziamenti e dettano regole in merito ai cosiddetti "nidi aziendali".

A livello regionale, poi, sono sopravvenute la l.r. 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e la l.r. 30 giugno 2003, n. 12 "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro".

La l.r. n. 2 del 2003, di riforma dell'intero sistema dei servizi sociali della Regione, rappresenta un indubbio punto di riferimento per i servizi all'infanzia. Si pensi, ad es., all'articolo 9 – sulle politiche familiari – che, cogliendo la sollecitazione della l. n. 53 del 2000, considera prioritari i compiti di cura delle famiglie e prevede la promozione di iniziative sperimentali per la stipula di accordi fra organizzazioni imprenditoriali e organizzazioni sindacali volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro⁽¹⁰⁾.

Inoltre, la l.r. n. 12 del 2003⁽¹¹⁾, di sostegno alla scuola e al-

(10) Esperienze regionali relative a questi accordi non mancano: ne ha realizzato uno, ad esempio, il Comune di Forlì.

(11) Per ulteriori approfondimenti del quadro normativo regionale in materia di istruzione e formazione, v. C. GUSMANI e M. RICCIARDELLI, *Accesso al sapere: istruzione*

la formazione professionale, si prefigge l'importante obiettivo di innalzare il livello di sapere per tutti e per tutta la vita. In particolare, appaiono rilevanti gli artt. 18 e 24, che prevedono il sostegno a progetti per la continuità educativa ed interventi a favore della continuità didattica dal nido alle medie, capaci di differenziare i percorsi educativi a seconda dei ritmi individuali di crescita. Strumenti importati per realizzare tale continuità sono gli istituti comprensivi e la progettualità didattica congiunta tra docenti.

In questo quadro di mutamenti, sia normativi che sociali, si inserisce la recente l.r. 14 aprile 2004, n. 8 avente per oggetto "Modifiche alla l.r. 10 gennaio 2000, n. 1" recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia", che introduce diverse novità concernenti la gestione delle strutture e l'offerta didattica.

Tra le novità introdotte dalla legge in questione si possono ricordare:

- l'individuazione, accanto ai già previsti nidi d'infanzia e servizi integrativi, dell'ulteriore tipologia di servizi denominati "sperimentali". Tra i servizi sperimentali che la Regione e gli enti locali promuovono, si ricordano l'educatore domiciliare, che svolge l'attività presso il proprio domicilio, e l'educatore familiare che, in base ad un accordo con più famiglie, opera in una abitazione dove gli vengono affidati in modo stabile e continuativo diversi bambini (art. 3);

- l'incentivazione dell'apertura di nidi privati o aziendali (così come previsti e finanziati dall'art. 70 della l. 448 del 2001), all'interno del sistema regionale dei servizi educativi per la prima infanzia, rendendo più semplice l'accesso ai finanziamenti e demandando a Province e Comuni un maggior controllo sugli inter-procedurali per la concessione delle autorizzazioni⁽¹²⁾;

e formazione professionale nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 2003, in questa Rivista, 2/3-2004.

(12) Ad oggi sono attivi sul territorio regionale tre nidi aziendali (a Ozzano, in Provincia di Bologna, presso la facoltà di Veterinaria; a Ravenna, presso la Questura; e a Modena, presso il Policlinico).

- la previsione secondo la quale gli asili nido aziendali possano essere aperti anche ai figli dei non dipendenti e la garanzia della frequenza del figlio anche nell'ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro del dipendente, al fine di favorire la continuità formativa (art. 5);

- la previsione di procedure semplificate per quanto riguarda l'attività di programmazione e pianificazione, in particolare a livello provinciale;

- la specificazione della disciplina dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento delle strutture gestite da enti e soggetti pubblici e privati.

Vale la pena ricordare, inoltre, al fine di completare il quadro normativo regionale in materia di servizi per l'infanzia, altre importanti disposizioni, come la l.r. n. 27 del 1989 "Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli", istitutiva, all'articolo 11, dei Centri per le famiglie; la l.r. n. 3 del 1999 "Riforma del sistema regionale e locale"; la l.r. n. 40 del 1999 "Promozione delle città dei bambini e delle bambine", che testimoniano un impegno costante e non episodico della Regione Emilia-Romagna a favore delle famiglie e dei servizi alla prima infanzia.

5. Conclusioni

Per quanto concerne le competenze statali e regionali in materia di servizi educativi per la prima infanzia, occorre fare una riflessione sul nuovo inquadramento della materia stessa, offerto dall'evoluzione normativa statale e dalla giurisprudenza costituzionale.

Sicuramente il principale nodo da sciogliere sarà quello riguardante le nuove forme di finanziamento dei servizi educativi a seguito dell'intervento dell'innovativa sentenza n. 370 del 2003 della Corte costituzionale.

Per ora, a livello statale, la bozza di disegno di legge n. 2583, riguardante i servizi educativi per la prima infanzia (at-

tualmente in corso di esame da parte della Commissione speciale del Senato in materia di infanzia e minori) non pare tenere pienamente conto dell'assetto delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione, da una parte, e della recente giurisprudenza costituzionale, dall'altra. Pare auspicabile, quindi, nel corso della discussione in Senato, che il disegno di legge venga modificato in modo da tenere nella dovuta considerazione le competenze regionali in materia.

Al fine di coordinare gli interventi di carattere nazionale e regionale in materia di sostegno alle famiglie e ai servizi educativi per l'infanzia, sembra indispensabile un costante confronto, da attivarsi nelle opportune sedi istituzionali, ispirato al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. Tale confronto, inoltre, eviterebbe sicuramente eventuali occasioni di contenzioso tra i vari livelli istituzionali, che non gioverebbero certo alla funzionalità dei servizi a favore dei bambini e delle loro famiglie.