

# I criteri di accesso agli asili nido quali presidio di eguaglianza nella loro funzione socio-educativa

di Cristina Bertolino \*  
(19 febbraio 2019)

(in corso di pubblicazione in “le Regioni”, 2018)

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Titoli preferenziali di accesso agli asili nido quali possibili «frontiere» interne allo Stato. – 3. Sulla funzione socio-educativa degli asili nido. – 4. Riconoscimento e promozione della funzione socio-educativa da parte dell’Unione Europea. – 5. La Corte costituzionale conferma la finalità dei servizi educativi per la prima infanzia. – 6. I criteri di accesso agli asili nido: possibile conferma o smentita della loro odierna funzione.

## 1. Premessa

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale si è dovuta ancora una volta pronunciare, su ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, su una legge regionale che intendeva introdurre disposizioni normative discriminatorie nei confronti degli stranieri<sup>1</sup>. Si tratta, nello specifico, della legge regionale del Veneto n. 6 del 21 febbraio 2017, recante «*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, “Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi”*». In particolare, l’art. 1, primo comma, della legge è stato impugnato nella parte in cui introduce, alla lettera *b*), un ulteriore criterio di precedenza, oltre a quello previsto nella precedente disciplina regionale, per accedere al servizio di asilo nido. In conseguenza della modifica avrebbero avuto titolo preferenziale di accesso, in ordine di priorità: *a*) i bambini portatori di disabilità e *b*) «*i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità e di disoccupazione*».

Nel dichiarare l’incostituzionalità della disposizione impugnata, la Corte costituzionale ha accolto nel merito i motivi su cui si fondava il ricorso governativo e, in particolare, ha ritenuto violati l’art. 3 Cost., anche inteso quale canone di ragionevolezza della legislazione; il valore della tutela dell’infanzia e la promozione dei necessari istituti di cui all’art. 31, secondo comma, Cost.; la libertà di circolazione e di movimento degli individui di cui agli artt. 16 e 120 Cost.; nonché l’art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata violava l’art. 21 del TFUE in materia di libertà di circolazione; l’art. 24 della Dir.

---

<sup>1</sup> Negli ultimi anni sono state numerose le decisioni della Corte costituzionale volte a riconoscere la necessità di rivolgere prestazioni sociali anche allo straniero. Cfr., tra le molte, le sentt. nn. 432 del 2005; 2, 4, 133 del 2013; 168 del 2014, 106 e 166 del 2018.

Sul punto molte e significative sono le riflessioni della dottrina. Cfr., tra i molti, A. GIORGIS, E. GROSSO e M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’eguaglianza formale*, Milano, 2017; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2011, 212 ss.; S. GAMBINO e G. D’IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010; V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in *Dir. soc.* 2009, 542 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001; D. ZOLO, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994.

2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; l'art. 11, par. 1, lett. d) e f) della Dir. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Tra i molti profili di interesse della decisione, si ritiene opportuno metterne in evidenza almeno due; il primo, più ampiamente, attiene al sistema sociale e al rispetto del fondamentale principio di eguaglianza degli individui<sup>2</sup>; il secondo è relativo, più nello specifico, al sistema dei servizi per la prima infanzia.

Rispetto al primo tema di analisi, la Corte costituzionale torna con questa decisione a farsi 'baluardo' e garante dell'effettività del progetto «emancipante»<sup>3</sup> sancito in Costituzione sin dagli artt. 2 e 3 Costituzione: continua infatti a tracciare un cammino di costruzione della cittadinanza sociale unitaria, fondato sul principio di eguaglianza, quantunque bilanciato dalla limitatezza delle risorse finanziarie dello Stato e dei territori infrastatali.

In relazione al secondo profilo di interesse, il Giudice delle leggi mette in evidenza la funzione tipicamente socio-educativa che i servizi per la prima infanzia, in specie gli asili nido, sono venuti ad assumere all'interno dell'ordinamento. Si intende dunque sottolineare qui come i criteri di accesso al servizio, negli evidenti riflessi su chi sia effettivamente il beneficiario, possano determinare un'alterazione rispetto alle finalità e agli obiettivi prefissati del servizio stesso.

## 2. Titoli preferenziali di accesso agli asili nido quali possibili «frontiere» interne allo Stato

Come si è accennato, la disposizione della Regione Veneto censurata dalla Corte costituzionale era volta a modificare i criteri di accesso agli asili nido. Dai lavori preparatori della legge regionale sembra evincersi che la *ratio* sarebbe stata quella di differenziare i soggetti non nel momento della presentazione della domanda, prevedendone un criterio selettivo, ma nella formazione delle relative graduatorie, introducendo un canone preferenziale per l'accesso.

In particolare, il legislatore regionale intendeva privilegiare coloro che dimostrassero di avere un serio legame familiare e lavorativo con il territorio della Regione. Richiamandosi a precedenti giurisprudenziali della Corte – in particolare alla sentenza 2 dicembre 2005, n. 432<sup>4</sup> – la Regione sosteneva la propria legittima competenza a introdurre regimi differenziati in relazione al trattamento da riservare ai singoli consociati, qualora si fosse stati in presenza di «una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria». La ragionevolezza della proposta, nel caso di specie, sarebbe derivata, secondo la resistente, dal fatto di dare precedenza, in ragione della limitatezza dei posti disponibili negli asili nido, a coloro che avessero più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia. L'attestazione di tale legame con il territorio sarebbe stata comprovata dalla «*residenza dei genitori*» nella Regione «*anche in modo non continuativo da almeno quindici anni*»,

<sup>2</sup> Su di esso, peraltro, cfr. anche D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2018; L. ARDIZZONE, *La consulta dichiara illegittimo il criterio della "residenza prolungata sul territorio regionale" per l'ammissione all'asilo nido: breve nota a Corte cost., sent. 107/2018*, in *Consultaonline*, 2/2018, 447 ss.

<sup>3</sup> Cfr. M. DOGLIANI e A. DI GIOVINE, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, 2/1993, 323.

<sup>4</sup> A commento della sentenza, tra i molti, cfr. M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in questa Rivista, 2-3/2006, 510 ss.

ovvero dal fatto che i genitori «*prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione*».

Il ragionamento seguito dal legislatore regionale è stato peraltro smentito *in toto* dalla Corte costituzionale; né, d'altra parte, ci si sarebbe potuti ragionevolmente attendere un risultato differente.

In primo luogo, merita soffermarsi sul criterio preferenziale adottato dalla Regione. È infatti indubbio che sin dalla legge n. 328 del 2000 e, prima ancora, con le stesse riforme Bassanini, si sia inteso introdurre nel nostro ordinamento un esplicito e convinto processo di territorializzazione multilivello del sistema dei servizi sociali, volto a rispondere alle specificità locali e a favorire e promuovere la loro differenziazione. Previa la definizione degli interventi a livello statale, si è infatti attribuito ampio ruolo ai livelli di governo substatali in relazione alla programmazione, progettazione, attuazione ed erogazione degli interventi e servizi sociali, compresi gli ambiti dei servizi di valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari e dei servizi per la prima infanzia.

È altresì evidente come la varietà delle possibili soluzioni adottabili a livello regionale e locale possa di conseguenza condurre a esiti molto diversi tra loro rispetto ai mezzi utilizzati per perseguire i fini attestati, più in generale, nella disciplina nazionale. Nel caso di specie, tuttavia, il mezzo impiegato in ambito regionale – la previsione, per l'appunto, di un criterio preferenziale – avrebbe determinato un esito del tutto discriminatorio, che trascende, come si vedrà *infra*, non solo le finalità date dalla normativa di settore, ma, a monte, finanche i fondamenti del nostro sistema costituzionale democratico.

Già nel 1997 la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, c.d. Commissione Onofri, aveva rilevato, in una «spietata denuncia»<sup>5</sup>, la situazione preoccupante dello Stato sociale e nelle conclusioni aveva suggerito l'adozione di un sistema di *welfare* improntato all'universalismo selettivo<sup>6</sup> e, dunque, alla selezione necessaria dei beneficiari dei servizi, sulla base della prova dei relativi mezzi.

La previsione e adozione da parte dei Comuni di criteri per accedere agli asili nido e la conseguente graduatoria dei beneficiari del servizio, a fronte anche di una ridotta disponibilità di posti, sono l'esempio evidente dell'adozione di tale ultima impostazione. Criteri siffatti possono tuttavia non apparire, come dimostra assai bene il caso di specie, così 'neutrali'. La Regione, nel prevedere la precedenza nelle graduatorie per i disabili, in primo luogo, e, a seguire, per i soggetti di cui alla già citata lettera *b*) della legge, effettua infatti una precisa scelta strategica. Come sottolineato nella relazione di minoranza della quinta commissione regionale veneta e come ha opportunamente affermato anche la Corte costituzionale<sup>7</sup>, il criterio introdotto non risulta meramente sussidiario, destinato a operare per i soggetti che si trovino in graduatoria a parità di punteggio, ma fissa piuttosto un titolo di precedenza che risulterebbe prevalere sui criteri fissati dai singoli Comuni. Inoltre, se nell'ipotesi di precedenza per ragioni legate alla disabilità dei potenziali beneficiari, la norma – che invero non è stata impugnata – risulta introdurre una differenziazione ragionevole, che si inserisce pienamente nel compito proprio della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano «di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini» e, dunque, di garantire l'eguaglianza sostanziale degli individui sul territorio, nella seconda ipotesi si intendeva invece, consapevolmente, introdurre un requisito iniquo e

---

<sup>5</sup> Cfr. A. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2014, 115.

<sup>6</sup> Sul tema, tra i molti, A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007; E. GRANAGLIA, *L'universalismo selettivo: punti di forza e alcune criticità*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 19-20/2007, 14 ss.; A. BONOMI, *Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilanciamento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio: alla ricerca dell'universalismo selettivo temperato*, in *federalismi.it*, 7/2018.

<sup>7</sup> Considerato in diritto n. 2.

discriminante, sulla base di una motivazione del tutto irragionevole.

Il legislatore veneto ha invero impropriamente ridisegnato i 'confini' di accesso a una prestazione sociale, quella dell'asilo nido, e ha determinato l'automatica esclusione di interi settori della popolazione, ostacolando non solo gli stranieri – come probabilmente nell'intento originario – ma venendo a escludere anche i cittadini italiani che non si fossero trovati nelle condizioni privilegiate previste dalla novella legislativa. Non solo, la disposizione non sarebbe stata neppure idonea, come sottolineato dal ricorrente, «a dare una preferenza ai soggetti 'radicati' in Veneto». Come già altre Regioni avevano tentato di fare in passato<sup>8</sup>, si è infatti cercato di valorizzare il requisito della residenza protratta per un lungo periodo di tempo nel territorio regionale, ovvero della prolungata attività lavorativa in Veneto, causando peraltro effetti distorcenti e un incremento del livello di diseguaglianza tra gli individui, non solo in ambito regionale ma anche a livello nazionale.

La Corte costituzionale, nel dichiarare che la novella normativa veneta viola le disposizioni costituzionali richiamate *supra*, ha infatti affermato come essa rischi di privare «certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche per il solo fatto di avere esercitato il proprio diritto di circolazione o di avere dovuto mutare Regione di residenza». Si verrebbero così a introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, privi della necessaria e ragionevole «correlatività» che, come da tempo affermato dalla Corte<sup>9</sup>, deve sussistere tra le condizioni che consentono l'ammissione alla prestazione e la funzione sociale della stessa. Nel caso di specie, la disciplina statale (art. 2, comma 3, della L. 328/2000) sancisce l'accesso prioritario ai servizi sociali per i soggetti in condizioni di difficoltà economico-sociale, mentre la disposizione impugnata prescindeva totalmente dal fattore economico.

Nonostante la difesa regionale abbia tentato di ricondurre tale correlatività alla corrispondenza fra il pagamento dei tributi regionali e il godimento del servizio di asilo nido, il Giudice delle leggi ne ha invece rilevato l'insussistenza. Nessuno dei criteri che si volevano introdurre (residenza prolungata o occupazione prolungata in Veneto) avrebbe infatti assicurato il pagamento dei tributi nella Regione per un lungo periodo, poiché la residenza prolungata non è detto coincida con un altrettanto lungo periodo lavorativo, così come l'occupazione lavorativa prolungata in una Regione non implica necessariamente la residenza sul medesimo territorio regionale e, dunque, il pagamento di tributi in Veneto. Inoltre la Corte, 'smontando' del tutto le ragioni della difesa regionale, sottolinea opportunamente come per le fonti di finanziamento degli asili nido non si possa fare riferimento unicamente alle risorse regionali (da distinguere peraltro tra finanze derivate e

---

<sup>8</sup> Ne sono un esempio la L. Reg. Campania n. 2/2004, che disciplina il c.d. 'reddito di cittadinanza' per coloro che risiedono nella Regione da almeno cinque anni; la L. Reg. Basilicata n. 33/2008, che richiede la residenza da almeno 12 mesi nella Regione per poter ottenere il contributo previsto per i soggetti portatori di svantaggi psicofisici; la L. Reg. Lazio n. 4/2009, che richiede la residenza da almeno 24 mesi nella Regione per poter accedere al reddito minimo garantito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati; la L. Prov. Trento n. 13/2007, relativa alle politiche sociali della Provincia, che prevede il requisito della residenza protratta per almeno 3 anni per poter beneficiare di tutti gli interventi previsti dalla legge; ancora, la L. Reg. Friuli Venezia Giulia n. 6/2006 che, in relazione alla erogazione di servizi socio-assistenziali, educativi e sanitari, ha previsto il requisito della residenza prolungata, limitando il diritto di accesso ai soli cittadini UE residenti in Regione da almeno tre anni ed escludendo i regolarmente soggiornanti extra UE o anche UE da meno di tre anni; la L. Reg. Lombardia n. 7/2005, che richiede, per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa nella Regione da almeno cinque anni e aggiunge che «la residenza sul territorio regionale concorre alla determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria». Più di recente, la L. Reg. Trentino Alto Adige n. 8/2011, che limita l'accesso al beneficio dell'assegno regionale familiare per cittadini residenti e per stranieri residenti da almeno 5 anni; la L. Prov. Trento n. 15/2012 che, in materia di persone non autosufficienti, ha distinto per l'assegno tra cittadini italiani o UE residenti nella Provincia da almeno tre anni e stranieri con permesso di soggiorno e residenza da almeno tre anni; la L. Prov. Bolzano n. 12/2011 che, per l'accesso alle prestazioni economiche relative a assistenza sociale e diritto allo studio, ha posto il limite per i cittadini extracomunitari della residenza o dimora da almeno 5 anni.

<sup>9</sup> Cfr., per tutte, sentenza n. 432 n. 2005, considerato in diritto n. 5.2.

proprie), ma occorra necessariamente anche riferirsi, ex artt. 8 e 12 del D. Lgs. 65 del 2017, a risorse di origine statale.

La Corte costituzionale ha inoltre precisato che i termini utilizzati dalla disposizione censurata comportano una restrizione persino maggiore rispetto a quella che la difesa regionale darebbe a intendere essere l'originario intento del legislatore regionale. Laddove infatti l'articolo si riferisce ai «*genitori del minore*» non si può adottare un'interpretazione estensiva, tale da fare ritenere che il criterio di precedenza possa essere attribuito anche a coloro che abbiano uno solo dei genitori radicato da lungo tempo in Veneto. La novella regionale esprime infatti una *ratio* in tutta evidenza escludente, la quale impedisce l'adozione di qualsivoglia tentativo di allargare 'le maglie della rete'. Il periodo di quindici anni deve quindi essere calcolato e imputato con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, non alla coppia complessivamente intesa. Una 'trama della rete' di accesso agli asili nido che, nel caso di specie, appare talmente 'fitta' che si sarebbe potuto temere, come rileva il ricorrente, per l'assurda e palese esclusione di bambini privi di un genitore o di entrambi. In questo caso, tuttavia, la Corte, nel precisare i termini della disposizione e definirne l'esatto significato, ha accolto l'interpretazione estensiva della difesa regionale, non riscontrandovi anche tale intento discriminatorio.

È peraltro evidente come la disposizione, dichiarata correttamente incostituzionale dalla Corte, si possa nel complesso annoverare tra le recenti normative regionali di carattere escludente<sup>10</sup>, le quali, pur essendo volte a scoraggiare e ostacolare la presenza di stranieri sul proprio territorio, finiscono tuttavia per assurgere a «frontiere interne allo Stato», che sono illegittime non solo ex se, ma soprattutto in quanto «fonte di privilegio e di discriminazione»<sup>11</sup>; che finiscono in definitiva per tradire – *in primis* nei confronti degli stessi cittadini italiani – il progetto costituzionale di emancipazione della persona, intesa quale individuo che si fa, e si sente parte di una comunità.

### 3. Sulla funzione socio-educativa degli asili nido

La sentenza in esame è anche interessante sotto un diverso profilo. La Corte costituzionale mette infatti in evidenza l'evoluzione che ha caratterizzato, sotto l'aspetto funzionale, i servizi educativi per la prima infanzia e sottolinea come i criteri di accesso agli asili nido, nel determinarne i beneficiari, possano al tempo stesso comportare un'alterazione rispetto alle finalità e agli obiettivi del servizio, se individuati irragionevolmente.

Rispetto all'evoluzione storico-normativa degli asili nido, occorre invece constatare come nel nostro Paese, caratterizzato da forte familismo, la famiglia sia stata concepita inizialmente come un 'micro-cosmo', le cui dinamiche interne, comprensive dei rapporti genitori-figli, erano da ritenersi esclusivamente private e come tali andavano gestite. Per lungo tempo si è dunque ritenuto che il compito assistenziale della crescita ed educazione del minore, specie nei primi anni di vita, potesse essere svolto al meglio solo all'interno

---

10 Cfr, sul tema, tra i molti, S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi.it*, 21/2008, 22-23.

11 Sul punto cfr. G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Dir. e Soc.*, 1/1985, 67 ss.

della famiglia e che i servizi per la prima infanzia dovessero riguardare, innanzitutto se non esclusivamente, i minori che ne fossero privi.

Le prime forme di assistenza rivolte all'infanzia<sup>12</sup>, che preconizzano gli odierni asili nido, risalgono agli anni Trenta dell'Ottocento; esse si inseriscono peraltro – come è logico che fosse nell'ordinamento liberale dell'epoca – nell'ambito della c.d. beneficenza privata e rispondono all'emergere, in quel periodo, di due diverse domande sociali: in primo luogo, quella di custodia dei bambini di donne lavoratrici e, in secondo luogo, la necessaria formazione precoce di abitudini e atteggiamenti adeguati alle nuove esigenze di una società che si stava urbanizzando e industrializzando<sup>13</sup>. Il settore educativo della prima infanzia non venne dunque preso in considerazione dalla legge Casati del 1859<sup>14</sup>, volta, come noto, a riformare l'intero sistema dell'istruzione. Risale così a quest'epoca liberale la netta distinzione, che caratterizzerà a lungo il Paese, tra servizi per la prima infanzia, che afferiscono al sistema sociale, e servizi – come la scuola materna – che, avendo altre finalità, rientrano nell'ordinamento dell'istruzione<sup>15</sup>.

La situazione di 'assenza' dello Stato o, comunque, della sua sostanziale 'neutralità' in relazione alla cura degli infanti e all'istituzione di asili nido perdurò per tutta l'epoca liberale. Il primo tentativo di disciplina pubblica, organica e uniforme, di servizi per l'infanzia<sup>16</sup> risale infatti alla successiva epoca fascista. Si tratta, in particolare, della legge n. 2277 del 10 dicembre 1925, recante «*Protezione e assistenza alla maternità e all'infanzia*». Con essa venne fondata l'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia (ONMI), la quale, sulla scorta della politica demografica perseguita dal regime, risultava costituire parte essenziale del progetto mussoliniano di «battaglia demografica»<sup>17</sup> e della contestuale riduzione, se non del debellamento, della mortalità infantile.

In considerazione dell'organizzazione e della gestione dell'ONMI e delle strutture afferenti<sup>18</sup> sembra tuttavia potersi affermare come essa sia risultata priva di una vera filosofia educativa e come non si intendesse in realtà intervenire rispetto ai bisogni di relazione, formativi ed educativi del minore, quanto piuttosto su aspetti propriamente igienico-sanitari. Le strutture erano inoltre prevalentemente destinate a figli di operarie e precluse ad altri minori, enfatizzandosene così la mera finalità di servizio di custodia e promuovendosi in tal modo il ruolo domestico della madre e quello di *pater familias* del padre<sup>19</sup>. Alla luce di questi elementi, se l'ONMI è correttamente considerata il «punto

---

12 Per la ricostruzione storica delle prime forme di assistenza all'infanzia in Italia cfr., tra gli altri, G. CHIOSSO (a cura di), *Educazione, pedagogia e scuola dall'Umanesimo al Romanticismo*, Milano, 2012; F. DELLA PERUTA, *Alle origini dell'assistenza alla prima infanzia in Italia*, in L. SALA LA GUARDIA, E. LUCCHINI (a cura di), *Asili nido in Italia. Il bambino da 0 a 3 anni*, Milano, 1980, vol. 1, 13 ss.; G. SARNO, voce *Asili*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1958, vol. III, 185 ss.

13 Cfr., sul punto, C. SARACENO, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, 1998, 154 ss.

14 Trattasi del regio decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3725 del Regno di Sardegna, entrato in vigore nel 1860 e successivamente esteso, con l'Unificazione, a tutta l'Italia.

15 È in particolare con il regio decreto n. 577 del 5 febbraio 1928 che la scuola materna viene ufficialmente collocata nel settore dell'istruzione e posta sotto l'esclusiva direzione del Ministero dell'Istruzione.

16 Occorre infatti non tenere in particolare considerazione la legge 18 luglio 1917, n. 1143, dedicata alla protezione e all'assistenza degli orfani della grande guerra, e il regolamento generale 16 dicembre 1923, n. 2900 per l'assistenza legale all'infanzia illegittima, i quali disciplinavano solo alcuni aspetti della tutela della maternità e dell'infanzia e, soprattutto, vennero per lo più elusi a causa dell'insufficienza dei mezzi, dell'indolenza degli organi locali incaricati di eseguirli e dello scarso funzionamento dei servizi di vigilanza.

17 A tal proposito, si ricordi come nel discorso inaugurale che Mussolini tenne alla Camera il 26 maggio 1927 (c.d. discorso dell'Ascensione), egli parlò esplicitamente del «numero come potenza». Cfr., in particolare, A. LO MONACO APRILE, *Lo spirito e il contenuto della legge fascista sulla protezione della maternità e dell'infanzia*, in *Maternità e Infanzia*, febbraio 1928, n. 2, 155 ss.

18 Si veda, sul punto, quanto disposto dal Regio Decreto n. 718 del 15 aprile 1926, volto a dare attuazione alla legge 2277/1925.

19 Sul punto cfr. C. SARACENO, *Mutamento della famiglia e politiche sociali in Italia*, cit., 64 ss.

zero»<sup>20</sup> nella storia degli asili nido pubblici, si deve altresì constatare come ci si trovasse ancora di fronte ad una loro fase embrionale.

In epoca successiva al secondo conflitto mondiale, l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, determinando il compiersi di una evidente scelta per uno Stato sociale fondato sul lavoro e volto anche alla tutela della maternità e dell'infanzia in ogni loro aspetto<sup>21</sup>, ha avuto indubbi riflessi e rilevanti conseguenze anche per il sistema degli asili nido.

Negli anni immediatamente successivi, in conseguenza della crescita socio-economica del nostro Paese, l'asilo nido ha infatti iniziato ad essere percepito e rivendicato come uno dei principali servizi sociali a favore della donna, specie quando lavoratrice. Iniziò dunque un ampio dibattito pubblico sul valore sociale della maternità; su come, anche in conseguenza dell'emergere di una «crisi del modello di famiglia chiusa, unica depositaria dell'educazione e dell'assistenza all'infanzia»<sup>22</sup>, tutta la società dovesse farsi carico dell'infanzia e la maternità non dovesse essere causa di disagio e di discriminazione sul lavoro<sup>23</sup>.

Si intervenne inizialmente con la c.d. legge Noce, la n. 860 del 26 agosto 1950, recante «*Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*», la quale rendeva obbligatoria, per i datori di lavoro aventi trenta o più lavoratrici coniugate di età non superiore a cinquant'anni, l'istituzione di una camera di allattamento all'interno della fabbrica ovvero, se l'ispettorato del lavoro lo disponeva, di un asilo nido aziendale; la partecipazione e il finanziamento di asili nido interaziendali, o, ancora, la contribuzione al finanziamento di asili gestiti e diretti da enti di assistenza. Tale disciplina non risultò tuttavia sufficiente a venire incontro alle molte richieste provenienti in particolare dai movimenti sociali femministi e dai sindacati.

In un clima di sempre più pressanti pretese di attuazione del programma sociale della Costituzione, da parte di gruppi e formazioni sociali, venne approvata la legge n. 1044 del 6 dicembre 1971, che costituì, e costituisce ancora oggi, la normativa nazionale di riferimento in materia di asili nido<sup>24</sup>. Essa, pur continuando a sottolineare la finalità prevalentemente assistenzialistica e di custodia degli asili nido per i bambini fino a tre anni d'età, affermava per la prima volta – viene opportunamente ricordato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento – come tale servizio fosse da intendersi quale servizio sociale di interesse pubblico (art. 1) e come suo scopo, sul fondamento di un nuovo rapporto tra famiglia e società, divenisse l'assicurare anche una adeguata assistenza alla famiglia e facilitare l'accesso della donna al lavoro, nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale. La legge 1044/71 si poneva dunque in una logica di netta cesura e discontinuità rispetto all'epoca precedente, non intendendo avere, quali utenti esclusivi, minori in stato di abbandono e di povertà e madri non in grado, per motivi di lavoro o di gravi necessità familiari, di provvedere alla propria prole.

Uno degli elementi di maggiore interesse e di innovazione della legge consisteva poi nella configurazione dell'asilo nido quale servizio democratico, aperto al territorio e decentrato, in cui l'integrazione tra Stato e società civile avrebbe dovuto essere attuata attraverso gli enti locali, previa programmazione regionale (art. 6)<sup>25</sup>.

20 Cfr. M. RIZZINI, *Asilo nido e sviluppo sociale dal primo «presepe» all'ONMI*, in *Asili nido in Italia. Il bambino da 0 a 3 anni*, cit., 131.

21 Cfr., tra i molti, G. MATUCCI, *Lo statuto costituzionale del minore d'età*, Padova, 2015.

22 G. CALLIGARIS, *Educazione della prima infanzia e società. Inquadramento del problema*, in Id. (a cura di), *Asili nido: che fare?*, Roma-Firenze, 1976, 19.

23 Sul punto si veda, tra i molti, C. SARACENO, *Dalla parte della donna*, Bari, 1971, *passim*.

24 Cfr. S. FREGO LUPPI, voce *Scuola materna e asili nido*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1997, vol. XIII, 629 ss.

25 Si aprì, di conseguenza, una prima e intensa stagione legislativa regionale, relativa alla disciplina degli asili nido sul proprio territorio. In particolare attengono a quel periodo le leggi regionali: : L.R. Abruzzo 38/1973; L.R. Basilicata 6/1973, 43/1973 e 11/1981; L.Prov. Bolzano 7/1974 e 26/1974; L.R. Calabria 12/1973; L.R. Campania

Dopo il 1971 occorrerà peraltro attendere la fine degli anni Novanta per potere assistere a nuovi e significativi interventi statali e regionali nel settore dei servizi educativi per la prima infanzia. Il valore sociale assunto dagli asili nido e i cambiamenti socio-demografici dell'ultimo ventennio del secolo scorso hanno infatti determinato l'emergere di nuove risposte ai bisogni sociali delle famiglie e dei minori<sup>26</sup>. L'aumento delle madri lavoratrici, il persistente mutare delle strutture familiari, un nuovo focalizzarsi sui bisogni educativi e sui diritti dei bambini<sup>27</sup>, hanno sollecitato e determinato la ridefinizione, quantomeno in ambito regionale, del tradizionale servizio di asilo nido e l'ampliamento della sua offerta e, contestualmente, il suo differenziarsi con l'introduzione di altre tipologie, integrative e sperimentali di servizi per l'infanzia.

Si tratta di servizi nati 'informalmente' intorno agli anni Ottanta<sup>28</sup> e che hanno lo scopo di arricchire di nuovi contenuti e di nuove forme di gestione il tradizionale servizio di asilo nido. Essi sono pensati per lo più sulla base delle esigenze del tessuto sociale, specie quello urbano, con la duplice valenza che – come ricorda la Corte costituzionale – si deve oggi rintracciare in essi<sup>29</sup>: educativa, per il bambino, e di supporto, per la funzione genitoriale. Per il minore, infatti, essi costituiscono spazi protetti di gioco, opportunità di rapporto tra pari, di socializzazione e di crescita. Per i genitori rappresentano spazi di aggregazione sociale, di incontro e confronto, di condivisione e sostegno al lavoro, ma anche alla cura e all'educazione del bambino<sup>30</sup>. Tali servizi integrativi vengono definitivamente riconosciuti in ambito giuridico con la legge n. 285 del 1997, recante «*Disposizioni per la promozione di diritti e pari opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*» e si inseriscono perfettamente nel quadro rappresentato, successivamente, dalla legge quadro n. 328 dell'8 novembre del 2000, intesa a realizzare un «*Sistema integrato di interventi e servizi sociali*». In quest'ultima, per la prima volta per quanto qui di interesse, la famiglia e i suoi componenti divengono obiettivi espliciti di politiche sociali. Tale legge, per l'impianto generale e per i principi sui quali si basa, costituisce infatti il fondamento per dare attuazione a politiche familiari che appaiono ormai «non solo come costituzionalmente dovute, ma anche come *improrogabili*»<sup>31</sup> per il contesto socio-demografico italiano.

Con l'inizio del nuovo millennio si può dunque ritenere abbandonata definitivamente la visione funzionale degli asili nido e, più in generale, dei servizi educativi per la prima infanzia, quali meri centri di custodia e di assistenza del minore. La loro 'metamorfosi' in servizi socio-educativi si è infatti oramai pienamente affermata, anche grazie alla recente Legge n. 107 del 13 luglio 2015, c.d. «La Buona Scuola», che ha introdotto alcune rilevanti novità per il settore in esame. Il legislatore statale, nell'ambito di una complessiva riforma

---

48/1974 e 30/1984; L.R. Emilia Romagna 15/1973; L.R. Friuli-Venezia Giulia 43/1974 e 32/1987; L.R. Lazio 5/1973 e 59/1980; L.R. Liguria 4/1973; L.R. Lombardia 39/1972; L.R. Marche 23/1973; L.R. Molise 18/1973; L.R. Piemonte 3/1973; L.R. Puglia 6/1973; L.R. Sardegna 17/1973; L.R. Sicilia 39/1972, 17/1974 e 214/1979; L.R. Toscana 16/1973; L.Prov. Trento 44/1973; L.R. Veneto 7/1973; L.R. Umbria 21/1974; L.R. Valle d'Aosta 39/1973.

26 Sul tema vd. N. BOTTANI, *Le politiche per l'infanzia. Asilo nido, scuola materna, famiglia e intervento pubblico nell'educazione infantile*, Milano, 1984.

27 Cfr. sul tema A.C. MORO, *Il bambino è un cittadino: conquista di libertà e itinerari formativi*, Milano, 1991; più di recente, per tutti, E. LAMARQUE, *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, Milano, 2016.

28 Secondo l'indagine compiuta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (*I servizi educativi per la prima infanzia*, Quaderno n. 21, 2002, Istituto degli Innocenti, Firenze, in [www.minori.it](http://www.minori.it), 29), il 32,5% di questi servizi era già esistente al momento della approvazione della legge 285/1997 e dello stanziamento dei fondi in essa previsti.

29 Cfr. R. BOSI, *Pedagogia al nido*, cit., 162.

30 Si tratta infatti, nel complesso, di luoghi in cui si viene a creare una rete e una trasmissione intergenerazionale di pratiche educative, con l'assistenza di personale qualificato. Sul punto cfr., in particolare, A. FORTUNATI, *Il sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia*, Bergamo, 2009.

31 Cfr. G. RAZZANO, *Welfare familiare e Costituzione fra esperienze e riforme*, in *federalismi.it*, 7/2016, 7.

del sistema nazionale di istruzione, ha infatti delegato il Governo a istituire un «*Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino al compimento dei sei anni*» (art. 1, co. 181, lett e), nel quale dovrebbero confluire i servizi socio-educativi per la prima infanzia e le scuole dell'infanzia<sup>32</sup>, al fine di «garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie». Sul piano normativo si è dunque giunti a una piena consapevolezza dell'asilo nido quale luogo di crescita, non solo per il bambino, ma anche per la famiglia: luogo, dunque, in cui in età prescolare si sviluppa un processo formativo per entrambi, vero spazio di conoscenza e di cultura dell'infanzia.

#### 4. *Riconoscimento e promozione della funzione socio-educativa da parte dell'Unione Europea*

Se si amplia l'orizzonte di analisi e si indagano i servizi educativi a livello di Unione Europea, è dato constatare come essi siano strutturati e organizzati, nei diversi Stati membri, secondo modalità molto diverse tra loro, anche in conseguenza del fatto che essi non rientrano tra le competenze dell'Unione Europea<sup>33</sup>. È tuttavia possibile ricondurli a due principali modelli: servizi strutturati in un unico ciclo o in due cicli separati. Il primo modello, tipico ad esempio dei Paesi scandinavi e della Spagna, accoglie i minori in età compresa da zero a sei anni e, quindi, sino all'età dell'obbligo scolastico, favorendo la generalizzazione della copertura e l'omogeneizzazione degli *standard* qualitativi. Il secondo, invece, attuato anche in Italia, prevede la suddivisione dell'accoglienza su due cicli distinti, uno per i bambini più piccoli (0-3 anni) e uno pre-scolare (3-6 anni), favorendone così la segmentazione e la diversificazione, sia quantitativa che qualitativa sul territorio.

Pur consapevole di non poter imporre agli Stati membri discipline o obiettivi vincolanti, l'Unione Europea, intervenendo in settori che più propriamente le competono, quale quello della conciliazione della vita familiare con quella professionale, ha svolto di riflesso un ruolo importante per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia e per lo scambio di buone pratiche.

In particolare, in occasione del Consiglio europeo di Barcellona del 2002, intervenendo rispetto alle politiche occupazionali, era stato posto agli Stati membri l'obiettivo – incluso nella Strategia di Lisbona 2000-2010 – di «rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro» e di «sforzarsi, tenuto conto della domanda di strutture per la custodia dei bambini e conformemente ai modelli nazionali di offerte di cure, per fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per il 90% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni»<sup>34</sup>. È interessante sottolineare come in tale documento si desse maggiore risalto all'aspetto quantitativo dei servizi educativi che non a quello qualitativo. Significativo, inoltre, è il fatto che i servizi per la prima infanzia fossero concepiti, come nell'Italia degli anni Settanta,

32 Sul punto si veda il successivo D. Lgs. 13 aprile 2017 n. 65, recante «*Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107*».

33 Sul tema vd. Rete della Commissione Europea per l'infanzia ed Interventi per la conciliazione delle responsabilità familiari e professionali (a cura di), *I servizi per l'infanzia nell'Unione Europea*, Bergamo, 2000.

34 Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, p.13 (SN 100/02/ADD 1).

con finalità tipiche di custodia. Entrambe le osservazioni sono peraltro da ricondursi alle finalità dell'intervento europeo, prettamente orientato a incentivare l'occupazione femminile, anziché essere rivolto alla cura e allo sviluppo dell'infanzia.

A fronte degli insoddisfacenti risultati raggiunti rispetto agli obiettivi suggeriti a Barcellona<sup>35</sup>, l'Unione Europea è intervenuta nuovamente più di recente. In particolare nel 2011, ponendo maggiore enfasi sulla funzione educativa e di cura della prima infanzia svolta dagli asili nido, la Commissione europea, nella Comunicazione «*Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*»<sup>36</sup>, ha sottolineato opportunamente come la *Early Childhood Education and Care (ECEC)*, anche nella primissima infanzia, costituisca «la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, ma anche dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della futura occupabilità». Assumendo infatti un ruolo «complementare» – e dunque non sostitutivo – a quello centrale della famiglia, l'*ECEC* può infatti avere un impatto rilevante e duraturo che altre azioni, attuate in un periodo successivo, non sono state sino ad ora in grado di conseguire. La Commissione ha dunque riconosciuto come «le primissime esperienze dei bambini gettino le basi per ogni forma di apprendimento ulteriore», con conseguente diminuzione del rischio di abbandono scolastico precoce e maggiore equità degli esiti sul piano dell'istruzione, consentendo altresì una diminuzione dei costi della spesa pubblica per il sistema sociale, sanitario e persino giudiziario<sup>37</sup>.

La Commissione europea, nel porre per il 2020 un ulteriore obiettivo agli Stati membri<sup>38</sup>, ha inoltre ritenuto prioritario non solo ampliare l'offerta di servizi educativi per la prima infanzia, ma anche innalzarne la qualità<sup>39</sup> e ha invitato gli Stati membri a «sfruttare ulteriormente il potenziale dei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia» per «limitare, grazie a un intervento precoce, le disuguaglianze e le difficoltà di cui soffrono i minori svantaggiati»<sup>40</sup>.

## 5. La Corte costituzionale conferma la finalità dei servizi educativi per la prima infanzia

35 Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, «*Realizzazione degli obiettivi di Barcellona riguardanti le strutture di custodia per i bambini in età prescolastica*», SEC (2008) 2524.

36 Commissione europea, 17 febbraio 2011, COM (2011) 66 def.

37 Sul punto cfr. Comunicazione della Commissione, 8 settembre 2006, «*Efficienza ed equità nei sistemi europei d'istruzione e formazione*», COM (2006) 481 def.

A tal proposito, sullo stretto legame esistente tra società democratica ed educazione, cfr. J. DEWEY, *Democrazia ed educazione*, Firenze, 1994.

38 Si tratta di arrivare a garantire l'inserimento universale in strutture di educazione e cura per la prima infanzia al 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età di inizio dell'obbligo scolastico.

39 Altrettanto significativa, sul punto, è la rassegna *Starting Strong* sui sistemi educativi prescolari di 20 Paesi, condotta, nel 2006, dall'OCSE. Essa ha evidenziato la necessità di approntare servizi educativi di buona qualità e ha indicato alcune priorità che assumono un particolare rilievo se riferite alla situazione italiana: la necessità di un impegno pubblico importante nel settore in esame; l'inserimento della progettazione dei servizi educativi prescolari nel quadro di politiche generali a favore dei bambini e delle loro famiglie volte a combattere la povertà e l'esclusione sociale; l'unificazione del settore dell'educazione della prima infanzia, assicurando complementarietà delle azioni di cura e di quelle formative e continuità degli interventi rivolti ai bambini per tutto il periodo prescolare; la scelta di un approccio universalistico, che miri a garantire a tutti i bambini l'accesso a servizi educativi di qualità piuttosto che a rispondere ai bisogni di determinate categorie di genitori o bambini.

40 Raccomandazione Commissione europea, 20 febbraio 2013, «*Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*», COM (2013) 278 fin.

Alcuni studi hanno dimostrato come la fruizione dei servizi educativi per l'infanzia riduca il differenziale di apprendimento e favorisca l'integrazione dei bambini appartenenti a minoranze etniche o residenti in aree svantaggiate. Sul punto cfr. K.A. MAGNUSON, J. WALDFOGEL, *Early childhood care and education: effects on ethnic and racial gaps in school readiness*, in *The Future of Children*, 15/2005, 169 ss.; K. SYLVA, E. MELHUISH, P. SAMMONS, I. SIRAJ-BLATCHFORD, B. TAGGART, *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Findings from pre-school to end of key stage 1*, Nottingham, Department for Education and Skills, 2004.

Un ruolo determinante rispetto al cambiamento di finalità e di concezione dei servizi educativi per la prima infanzia e, in particolare, degli asili nido è stato svolto, come si intende evidenziare in questa sede, proprio dalla Corte costituzionale, la quale è intervenuta, sin dal 1976, 'fissando' alcuni 'paletti' determinanti per questo settore.

Un primo intervento in materia è significativamente rinvenibile nella sentenza n. 31 del 1976. La Provincia autonoma di Bolzano aveva presentato ricorso alla Corte costituzionale avverso, tra le altre, la legge 1044/1971, adducendone l'incostituzionalità in quanto, intervenendo rispetto all'ambito della scuola materna – ambito che lo Statuto speciale riserva alla Provincia – veniva a invadere le competenze provinciali. La Corte costituzionale ritenne invece infondata la questione, sancendo che non era ipotizzabile un'invasione di competenze, «stante che la materia degli asili nido è distinta da quella della scuola materna e neppure vi rientra come specie a genere»<sup>41</sup>. Nella successiva sentenza n. 319/1985, la Corte costituzionale ha affermato, ancora più chiaramente, che «gli asili nido devono ritenersi appartenere alla materia 'assistenza e beneficenza pubblica'»<sup>42</sup>. Tali pronunce hanno dunque confermato la netta distinzione, già allora presente, tra sistema dell'istruzione e servizi educativi per la prima infanzia, contribuendo a determinare la vigenza di due cammini paralleli che per lungo tempo non si sono incrociati e che solo più di recente paiono assumere una comune direzione.

Circa quindici anni dopo la Corte costituzionale ha compiuto un ulteriore passo in avanti rispetto alla presa di coscienza delle finalità sociali degli asili nido. Degna di nota per il settore in esame è infatti la sentenza n. 467 del 2002, con la quale si è provveduto a dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge n. 289/1990, nella parte in cui non estendeva l'indennità mensile di frequenza ai minori disabili che frequentano l'asilo nido, indennità invece riconosciuta «ai mutilati e invalidi civili minori di anni 18 che frequentano scuole di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola materna, nonché centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi».

La Corte costituzionale, ribadendo che gli asili nido non sono inseriti tra le strutture riconosciute come facenti parte dall'ordinamento scolastico, ha affermato che «il servizio fornito dal nido non si riduce ad una mera 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»<sup>43</sup>.

L'esclusione dalla provvidenza economica dei bambini di età inferiore ai tre anni frequentanti asili nido e con le difficoltà a socializzare non trovava dunque, già allora, alcuna giustificazione nell'ordinamento. Esso, anzi, riconosceva espressamente e tendeva a favorire l'inserimento dei disabili in tali strutture, considerandole come dirette preminentemente a «garantire la formazione e la socializzazione» (art. 12, comma 1, L. 104/1992, recante «Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate»). Se l'apprendimento e l'integrazione nella scuola possono dirsi funzionali al pieno inserimento del disabile nella società e nel mondo del lavoro, è particolarmente rilevante che la Corte evidenzi come «la formazione e la socializzazione soddisfatte sin dai primi mesi di vita attraverso la partecipazione all'asilo nido riescano funzionali proprio ad un pieno e proficuo inserimento del bambino nella scuola, la cui frequenza è assicurata e favorita con le provvidenze economiche previste dalla disposizione censurata»<sup>44</sup>. La Corte, pur continuando a negare l'inserimento degli asili nido nell'ambito delle vere e proprie istituzioni scolastiche, rileva infatti la sostanziale

41 Corte cost., sent. n. 31/1976, considerato in diritto n. 4.

42 Corte cost., sent. n. 139/1985, considerato in diritto n. 7, lett. b).

43 Corte cost., sent. n. 467/2002, considerato in diritto n. 2 e ss.

44 Corte cost., sent. n. 467/2002, considerato in diritto n. 3.

assimilazione, da parte del legislatore ordinario, delle finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche.

La pronuncia che più di ogni altra risulta peraltro significativa per l'odierno sistema educativo della prima infanzia è, senza dubbio, la n. 370 del 2003. Quando venne approvata la riforma costituzionale del 2001, sembrava logico che tali servizi dovessero rientrare nella competenza legislativa residuale delle Regioni, in considerazione della loro tradizionale appartenenza al settore dell'assistenza pubblica e, più in generale, dei servizi sociali. Nella sentenza n. 370/2003 la Corte, intervenendo a definire gli ambiti di competenza statale e regionale alla luce della nuova cornice costituzionale<sup>45</sup>, ha invece negato che la disciplina degli asili nido possa essere ricondotta nella competenza residuale delle Regioni. Essa ha infatti ritenuto, sulla base di una pregevole ricostruzione dell'evoluzione normativa e funzionale del settore, che, secondo il principio di prevalenza e fatti salvi interventi del legislatore statale che trovino legittimazione in titoli cc.dd. 'trasversali', la disciplina degli asili nido ricada nell'ambito della competenza legislativa concorrente. Grazie ad una pregevole analisi della loro evoluzione funzionale<sup>46</sup>, il Giudice delle leggi ha riconosciuto come l'originaria finalità di assistenza alla famiglia e la natura di mero servizio di supporto al lavoro dei genitori sia stata superata ora dalle nuove politiche statali e regionali per l'infanzia e ha quindi ritenuto, in conclusione, che la disciplina degli asili nido non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione, nonché, per alcuni profili, nella materia della tutela del lavoro, entrambe affidate alla potestà concorrente di Stato e Regioni<sup>47</sup>.

Tale giurisprudenza si è andata poi consolidando con le sentenze nn. 320/2004, 120/2005 e, da ultimo, con la sentenza n. 284/2016, in cui la Corte sembrava quasi intenzionata a fare definitivamente transitare l'inquadramento della disciplina normativa degli asili nido dal sistema dei servizi sociali a quello dell'istruzione. Direzione che pare assumere – come *supra* evidenziato – anche il recente intervento legislativo sulla c.d. «Buona scuola».

Occorre tuttavia precisare che la sentenza che qui si commenta potrebbe costituire una prima battuta d'arresto di questo cammino. Sebbene la Corte costituzionale intervenga per abolire le disegualianze e le sperequazioni che contraddistinguono da troppi anni il settore a livello regionale e comunale – come dimostra in maniera evidente la normativa veneta impugnata – e pur riconoscendo convintamente la doppia valenza, sociale ed educativa, degli asili nido, essa tuttavia non conferma con altrettanta convinzione –

---

45 La questione di legittimità costituzionale affrontata aveva per oggetto l'art. 70 della legge 448/2001 (finanziaria 2002), il quale prevedeva l'istituzione di un Fondo per gli asili nido a destinazione vincolata, le cui risorse, ripartite annualmente tra le Regioni, erano destinate ai Comuni per la loro costruzione e gestione. La Corte ha in primo luogo rigettato la tesi sostenuta dalle Regioni ricorrenti, le quali, riconducendo la disciplina degli asili nido alla materia dell'assistenza e dei servizi sociali, rivendicavano la propria competenza legislativa residuale. Al tempo stesso, la Corte costituzionale non ha accolto la tesi, sostenuta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale la disciplina degli asili nido, data la loro particolare valenza, sarebbe dovuta rientrare nella competenza esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Cfr. note a sentenza di E.A. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in questa Rivista, 2-3/2004, 743 ss.; M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e... formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 1/2015, 33 ss.

46 Corte cost., sent. n. 370/2003, considerato in diritto n. 3.

47 *Ivi*, considerato in diritto n. 4.

sebbene occorra precisare che non era questo il *petitum* dell'ordinanza di rimessione – il più recente suo indirizzo giurisprudenziale, che aveva riconosciuto appartenere gli asili nido al settore dell'istruzione, sembrando piuttosto ancora riferirli a quello dei servizi sociali.

Si ritiene comunque particolarmente significativo il fatto che il Giudice delle leggi ponga in primo piano e attesti di volere tutelare il crescente interesse nei confronti del minore attribuito dalle leggi regionali di settore, che hanno dimostrato in questi ultimi anni di spostare il proprio *focus* su quest'ultimo, ponendosi in linea e dando attuazione a quanto sancito nell'art. 31 della Costituzione.

#### 6. I criteri di accesso agli asili nido: possibile conferma o smentita della loro odierna funzione

La decisione della Corte costituzionale è inoltre particolarmente significativa in quanto vi si sottolinea come proprio i criteri che definiscono l'accesso prioritario agli asili nido possano «distorcere»<sup>48</sup> la funzione di tale servizio, indirizzandolo non allo scopo di tutelare l'interesse socio-educativo nei confronti del minore e dei suoi genitori, ma a privilegiare, in maniera irragionevole, alcuni soggetti.

Gli strumenti di selezione degli utenti dei servizi pubblici, infatti, non si limitano a definire possibili soglie di inclusione dei cittadini per l'accesso a tali servizi, ma possono anche configurare – come si è inteso evidenziare *supra* – forme differenziate di cittadinanza e, finanche, mutare il senso e la finalità dell'intervento pubblico.

Un interessante studio<sup>49</sup> ha infatti dimostrato come, proprio in riferimento agli asili nido, una definizione differenziata sui territori regionali e comunali dei criteri di accesso possa incidere non solo sulla potenziale utenza del servizio, ma, a monte, come si sosteneva poc'anzi, sulla sua stessa natura e sulle sue finalità.

Gli asili nido, come ricordato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento e come si è dimostrato in precedenza, hanno assunto oggi una duplice funzione: di supporto alla genitorialità e di assistenza socio-educativa nei confronti del minore. Porre quale criterio di accesso preferenziale una residenza prolungata oppure un periodo lavorativo prolungato nella Regione si dimostra senz'altro contrario al principio di eguaglianza e alla libertà di circolazione degli individui, ma viene anche ad alterare *in nuce* il senso del servizio stesso. Se l'obiettivo di questo tipo di servizio è quello educativo, con finalità inclusive e di integrazione dell'utente e della sua famiglia, un accesso prioritario dovrebbe essere previsto per i minori che vivono situazioni di disagio economico e sociale e, dunque, anche per i minori stranieri che necessitano, per sentirsi ed essere parte effettiva della comunità, di essere pienamente accolti e non, come invece nelle intenzioni della normativa veneta censurata, esclusi.

Per il futuro, il legislatore regionale e gli amministratori comunali dovranno pertanto dimostrare, anche nella individuazione dei criteri di accesso ai servizi educativi, una più matura capacità di normazione, diretta verso un investimento pieno e maggiormente convinto sui minori e per i minori. Un intervento che, in tal modo, si caratterizzi non solo per un incremento dei servizi, ma muova soprattutto a garantire ai minori pari opportunità

---

48 Sent. n. 107/2018, considerato in diritto n. 6.

49 Cfr. O. FAZZINI, L. NAVA, *Sui criteri di accesso ai servizi: il caso degli asili nido*, in *Politiche sociali*, 1/2016, 123 ss., i quali hanno preso in esame i regolamenti che disciplinano i criteri di accesso agli asili nido di 36 Comuni lombardi e hanno proposto una descrizione ragionata delle diverse modalità di selezione che regolano l'accesso alle strutture comunali, simulando gli effetti dell'applicazione dei criteri su cinque famiglie-tipo, calcolando per ciascuna di esse la posizione nella graduatoria di ciascuno dei Comuni-campione.

ed eguali diritti di cittadinanza, senza che essi siano determinati dalle origini familiari o dalla residenza sul territorio.

\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Torino

Forum di Quaderni Costituzionali



stituzionali