



3 APRILE 2024

Il sistema integrato di educazione e di
istruzione dell'infanzia come
amministrazione nazionale a rete

di Angelo Mari

Professore a contratto di Programmazione e direzione amministrativa
Università LUMSA



Il sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia come amministrazione nazionale a rete*

di Angelo Mari

Professore a contratto di Programmazione e direzione amministrativa
Università LUMSA

Abstract [It]: L'articolo analizza il sistema integrato di educazione e istruzione dell'infanzia in corso di realizzazione nell'ordinamento italiano. Il lavoro parte da alcuni dati socio economici rilevanti, per poi soffermarsi sull'evoluzione storica della normativa e della giurisprudenza sugli asili nido e sulla scuola dell'infanzia. Esamina inoltre la distribuzione delle competenze tra stato regioni e comuni, gli organi e le procedure miste introdotte con la riforma che configura un modello innovativo di amministrazione nazionale a rete.

Title: The integrated system of early childhood education as a national network administration

Abstract [En]: The article analyzes the integrated system of early childhood education being implemented in the Italian legal system. The work starts from some relevant socio-economic data, and then focuses on the historical evolution of legislation and jurisprudence on early childhood education and nursery school. It also examines the distribution of responsibilities between the state, regions and municipalities, the mixed bodies and procedures introduced with the reform which sets up an innovative model of national network administration.

Parole chiave: sistema integrato, servizi per l'infanzia, organi e procedure miste, indirizzi educativi, insegnanti, sussidiarietà orizzontale

Keywords: integrated system, early childhood education, mixed bodies and procedures, educational directives, teachers, horizontal subsidiarity

Sommario: 1. I temi e i problemi aperti. 2. L'assetto instabile delle competenze. 3. La portata della riforma e le esigenze di approfondimento. 4. Dallo *split system* al sistema integrato di educazione e istruzione. 5. Indirizzi educativi nazionali e qualificazione dei docenti. 6. Organi e procedure miste per la *governance* del nuovo sistema. 7. Oltre la distinzione materiale tra educazione e istruzione. 8. Verso un modello innovativo di amministrazione nazionale a rete.

1. I temi e i problemi aperti

In occasione dell'elaborazione, approvazione e revisione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si è fatto un gran parlare dello stato e delle prospettive dei servizi socio educativi per l'infanzia¹,

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nell'ambito della Missione 4, azione M4C1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università", ha individuato lo specifico obiettivo di "aumentare significativamente l'offerta di posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia". La misura ha stabilito che alla fine del periodo di riferimento (anno 2026) saranno creati oltre 200.000 nuovi posti, con un aumento di circa il 60% rispetto alla situazione attuale. Queste previsioni iniziali sono state riviste leggermente al ribasso con la revisione del PNRR della fine dell'anno 2023 e sono soggetto a monitoraggio continuo per ulteriori aggiustamenti. La giurisprudenza ha già avuto occasione di affermare che la programmazione - e l'utilizzazione - dei finanziamenti deve essere conforme allo specifico vincolo di destinazione. Cfr. Tar Lazio, sez. III, Roma, 15 febbraio 2023, n. 2738.

vale a dire di quei servizi erogati prevalentemente in ambito comunale, rivolti ai bambini, ai genitori e considerati un investimento fondamentale da più punti di vista: economico², pedagogico e delle neuroscienze³, dell'inclusione⁴ e, più in generale, dell'intera società⁵.

L'esigenza di nuovi e più estesi investimenti, pubblici e privati, nel settore è un tema presente nelle più accurate riflessioni a livello internazionale nei sistemi socio economici avanzati⁶. Nel nostro Paese, tale necessità poggia sulla difficoltà di garantire una copertura territoriale accettabile dell'offerta, dal momento che, come è noto, non solo la percentuale media di servizi presenti sul territorio è inferiore rispetto alla media europea⁷, ma essa è anche notevolmente differenziata da regione a regione, tra città e piccoli comuni, tra Centro, Nord e Sud del Paese. Diversificata sul territorio è anche la presenza di strutture

² È nota la tesi, rappresentata dalla cosiddetta curva di Heckman, secondo la quale gli investimenti economici in servizi per la prima infanzia e in programmi prescolastici sono quelli che rendono di più nello sviluppo nel tempo del capitale umano sia in termini di efficienza economica sia nella riduzione delle disuguaglianze. Cfr. J.J. HECKMAN, *Achieving a High Return on Early Childhood Investment, in Big Ideas for children. Investing in Our Nation's Future*, First Focus, Washington, D.C., 2009, p. 49 e ss, in www.firstfocus.net; www.heckmanequation.org. Sull'evoluzione italiana, si veda G. BERTOLA, P. SESTITO, *Il capitale umano*, in G. TONIOLO (a cura di) *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Collana storica della Banca d'Italia, Marsilio, Venezia, 2013.

³ R. REGNI, L. FOGASSI, *Maria Montessori e le neuroscienze. Cervello, mente, educazione*. Fefè editore, Roma, vol. 43, 2019, dove si evidenzia che i primi anni di vita sono fondamentali per lo sviluppo cognitivo del bambino.

⁴ Il tema dell'inclusione interessa molti aspetti che vanno dall'immigrazione alla disabilità. 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*, vol. 15, 2005, 169-196; C. BERTOLINO, *I criteri di accesso agli asili nido quali presidio di eguaglianza nella loro funzione socio-educativa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 febbraio 2019; G. SOBRINO, *Leggi regionali e violazione del principio di eguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019. Sulla questione specifica del rapporto tra disabilità e istruzione, si vedano S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello stato sociale*, Giuffrè, Milano, 2012; L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione: alla ricerca di un difficile equilibrio tra persona e valore economico della prestazione (pubblica)*, in M. INTERLANDI (a cura di), *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, p. 139 e ss.

⁵ Si pensi soltanto ai temi dell'occupazione femminile, al problema dell'attuale *trend* decrescente delle nascite, alla questione dell'inclusione sociale di genere, alla storica esigenza di democratizzazione del sistema e alla piena attuazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione. Su quest'ultimo aspetto sono illuminanti le riflessioni di U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Il Foro italiano*, parte V, 1984, 17 e ss.; si veda anche S. SASSI, *La conciliazione della vita lavorativa e della vita familiare: un'applicazione del principio di uguaglianza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2010, p. 491 e ss.

⁶ Sull'importanza strategica dei servizi per la prima infanzia, si veda, OECD, *Starting Strong VI. Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care*, Parigi, 2021. Si veda inoltre, D. L. KIRP, *The Sandbox investment. The preschool Movement and Kids-First Politics*, Harvard University Press, 2007; id., *Five big ideas for transforming children's lives and America's Future*, Public Affair, New York, 2011.

⁷ L'Unione europea pone particolare attenzione al tema dell'ampliamento della quantità e qualità dell'offerta di servizi per l'infanzia. Nell'ultimo ventennio è stata adottata una serie di raccomandazioni. Tra le più recenti: Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio del 14 giugno 2021, che istituisce una "garanzia europea per l'infanzia", dove si persegue l'obiettivo di garantire "l'accesso effettivo e gratuito a un'educazione e cura della prima infanzia di alta qualità, all'istruzione e alle attività scolastiche". L'Italia si è adeguata adottando il previsto PANGI (Piano d'Azione Nazionale per l'attuazione della Garanzia Infanzia, operativo da giugno 2022); Raccomandazione del Consiglio UE "in materia di educazione e cura della prima infanzia: obiettivi di Barcellona per il 2030" dell'8 dicembre 2022. Qui si raccomanda che entro il 2030: almeno il 45% dei bambini di età inferiore ai tre anni partecipi all'educazione e almeno il 96% dei bambini di età superiore sia accompagnato verso l'inizio dell'istruzione primaria obbligatoria frequentando strutture educative.

private che erogano il servizio, più numerosa per gli asili nido⁸ meno per le scuole dell'infanzia⁹. Va anche detto che la domanda effettiva – più che doppia rispetto all'offerta - risulta inferiore rispetto alla domanda potenziale, perché a volte fattori culturali e socio-economici (ad esempio la scarsa occupazione femminile o le difficoltà economiche che non consentono di pagare le rette¹⁰) condizionano l'approccio dei genitori, con la conseguenza che in alcuni ambienti si preferisce (o si è costretti a) crescere i bambini nei primi anni di vita solo nell'ambito familiare¹¹.

E' in tale contesto che va inquadrata la riforma in atto sul sistema integrato di educazione e istruzione dell'infanzia. Essa da una parte cerca di rafforzare l'offerta di servizi e, dall'altra, ridisegna l'intero percorso educativo che precede la scuola primaria sia dal punto di vista pedagogico¹² sia sotto l'aspetto istituzionale e organizzativo.

2. L'assetto instabile delle competenze

Alla situazione di fragilità strutturale sopra richiamata, si accompagna un quadro regolatorio incerto e non ancora in perfetto equilibrio. In effetti, ben prima della riforma costituzionale del 2001 si era molto discusso sul riparto di competenze tra Stato, regioni e enti locali in materia di asili nido¹³ e questa

⁸ L'ultima rilevazione Istat mostra i seguenti dati essenziali: nell'anno educativo 2021/2022 sono attivi 13.518 nidi e servizi integrativi per la prima infanzia e sono autorizzati oltre 350mila posti (48,8% dei quali a titolarità pubblica, 51,2% privata); rispetto al numero totale dei bambini residenti in Italia, la percentuale di posti disponibili è pari al 28%, mentre il 49% dei bambini è in lista di attesa avendo i genitori presentato la domanda di iscrizione. L'Umbria è la regione con il più alto livello di copertura (43,7%), seguita da Emilia Romagna (41,6%), Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento (41,1%); la Toscana, il Friuli- Venezia Giulia e il Lazio si attestano sopra la soglia del 33% (38,4%, 36,8% e 36,1%); fra le regioni del Sud, restano ancora al di sotto del 15% Campania, Sicilia e Calabria (11,7%, 13% e 14,6% rispettivamente), mentre la Sardegna con il 32,5% fa registrare il livello più alto; i capoluoghi di provincia hanno una copertura media del 35,3%, mentre i Comuni non capoluogo, nel loro insieme, hanno una copertura di posti inferiore di ben dieci punti percentuali (24,9%). In Italia la frequenza di un servizio educativo per la prima infanzia risulta inferiore alla media europea: nel 2021 i bambini che frequentano una struttura educativa risultano pari al 33,4% dei residenti di 0-2 anni, compresi i bambini iscritti alla scuola dell'infanzia cosiddetti anticipatari (contro il 37,9% della media Ue); la Francia e la Spagna sono ben al di sopra del 50% e altri paesi, come l'Olanda e la Danimarca, si attestano al 74,2% e al 69,1%. Cfr. ISTAT, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*, anno educativo 2021/2022, Report 23 novembre 2023.

⁹ Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, la copertura è molto elevata e si attesta intorno al 93%, che colloca l'Italia nella fascia alta dei paesi occidentali. Cfr. OECD, *Education at Glance 2023*, Parigi, 2023, p. 167 e ss. Le sedi delle scuole dell'infanzia statali sono 13.135 (61%), con 809.861 alunni, quelle paritarie 8.303 (39%), con 449.819 alunni. Cfr. MIM, Ufficio di statistica, *Focus "principali dati della scuola – avvio anno scolastico 2023-2024"*, www.miur.it.

¹⁰ Anche se dal 2016 è stato introdotto il *bonus* per pagare parte delle rette per la frequenza degli asili nido, erogato dall'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale sulla base dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente delle famiglie richiedenti (art. 1, comma 355, legge 11 dicembre 2016, n. 232, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*).

¹¹ Cfr. in proposito, F. ZOLLINO, *Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 30 del 2008; P. LIBERACE, *Contro gli asili nido. Politiche di conciliazione e libertà di educazione*, Rubbettino, Catanzaro, 2009. E' evidente che nella fase immediatamente successiva alla nascita si applicano le normative sull'astensione obbligatoria dal lavoro, per cui i servizi per l'infanzia interessano di fatto i bambini dai quattro mesi in poi.

¹² Sui profili pedagogici della riforma si veda, A. BONDIOLI, D. SAVIO, *Educare l'infanzia. Temi chiave per i servizi 0-6*, Carocci, Roma, 2018.

¹³ A. ROCCELLA, *Asili nido*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, I, Utet, Torino, 1987, pp. 418-421.

incertezza si è accentuata subito dopo, in quanto nulla si è disposto nella specifica materia, per cui sull'argomento è stata spesso interpellata la Corte costituzionale¹⁴.

Il quadro per certi versi è diventato ancora più complesso a seguito dell'emanazione della legge sulla "buona scuola"¹⁵, che ha introdotto uno stretto legame tra asili nido e scuola dell'infanzia, configurandolo quale un unico percorso educativo e di istruzione, anche se, come si vedrà, sul piano ordinamentale i due segmenti rimangono in sostanza ancora separati. Va anche detto che questo disegno si è innestato in un contesto dove la legislazione regionale sugli asili nido aveva svolto per quasi cinquant'anni un ruolo determinante e, per alcuni aspetti, di "supplenza" rispetto a quella statale, soprattutto nella qualificazione giuridica di tale tipologia di servizi e nella disciplina delle modalità organizzative¹⁶.

Ma qual è la situazione attuale? Senza ripercorrere l'evoluzione giurisprudenziale degli ultimi venticinque anni¹⁷, è sufficiente qui evidenziare l'odierno punto di arrivo che sembra essersi attestato sulla seguente situazione: a) i comuni esercitano le funzioni amministrative di regolazione locale e di gestione diretta o indiretta¹⁸ dei servizi tre mesi-tre anni e gestiscono le scuole dell'infanzia comunali paritarie; b) le regioni esercitano la potestà normativa concorrente sull'organizzazione e caratterizzazione delle strutture e la funzione amministrativa di programmazione territoriale; c) lo Stato determina i livelli essenziali delle prestazioni, definisce i principi fondamentali della materia, le norme generali sull'istruzione; sul piano amministrativo si occupa della programmazione nazionale, del monitoraggio, della valutazione del sistema e gestisce il personale statale nella scuola dell'infanzia.

¹⁴ V. DE SANTIS, *Il riparto delle competenze in materia di asili nido: la Corte precisa collocazione, natura e funzione del servizio alla luce della Costituzione riformata*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1, 2005; Non meno travagliata è la vicenda giurisprudenziale relativa all'ordinamento scolastico, si veda M. TROISI, *L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, www.ipof.it, n. 3, 2020.

¹⁵ Legge 13 luglio 2015, n. 107 di *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*.

¹⁶ E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *le Regioni*, n. 2/3, 2004, p. 743 e ss. Una ricognizione della situazione regionale è stata svolta dal consorzio MIPA, *Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6. La normativa regionale sui servizi educativi per l'infanzia*, Roma, 2020.

¹⁷ Per la ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, si rinvia a A. MARI, *Il sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia. Un ordinamento ad assetto variabile*, Aracne, Roma, 2017, p. 42 e ss. La pronuncia cardine può essere considerata la sentenza n. 370 del 2003 che trae origine dai ricorsi presentati da alcune regioni (Marche, Toscana, Emilia Romagna e Umbria) contro diverse disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 – legge finanziaria 2002 – compreso l'art. 70 dove si prevedeva l'istituzione di un Fondo statale per gli asili nido a destinazione vincolata. Si vedano inoltre le considerazioni svolte da C. BERTOLINO, *I servizi educativi per la prima infanzia tra Stato e Regioni: un lungo cammino giunto ormai alla meta?*, in *Munus*, n. 2, 2017, p. 401 e ss.

¹⁸ Per gestione indiretta si intende sia il ricorso a istituzioni comunali, aziende speciali e fondazioni sia a enti del terzo settore, in prevalenza cooperative sociali, tramite convenzioni, contratti di appalto, concessione, somministrazione di lavoro, e così via.

E' evidente che il tema è toccato sia dalla proposta di attuazione del regionalismo differenziato¹⁹ sia dalla collegata definizione preventiva dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti sociali²⁰ attualmente al centro del dibattito politico istituzionale²¹. Per cui siamo di fronte a una sorta di *working in progress* che inciderà sugli sviluppi futuri del sistema.

3. La portata della riforma e le esigenze di approfondimento

Il ricordato percorso di riforma del settore educativo previsto dalla legge sulla buona scuola è stato concretamente varato nel 2017, quando è stato introdotto il “sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni”, con l’obiettivo appunto di unificare in un unico percorso pedagogico e, in parte, istituzionale e amministrativo gli asili nido (fino a tre anni di età) e la scuola dell’infanzia (da tre a sei anni)²². Come ricordato, l’avvio e l’implementazione del nuovo sistema sono chiamati a confrontarsi con un quadro ordinamentale al tempo stesso frammentato e dinamico, per cui il punto di approdo verso l’assetto rispondente alle aspettative di unitarietà sembra ancora lontano.

Appare subito evidente che la portata della riforma si presta a diverse riflessioni e può essere indagata sotto molteplici profili giuridici. E' noto che la dottrina giuspubblicistica si è molto occupata del sistema scolastico nel suo complesso²³ e si è occupata sporadicamente degli asili nido, per lo meno da un punto di vista globale e ordinamentale²⁴ e non legato a specifici aspetti riferiti per lo più all’assetto passato²⁵. Non risultano invece studiati abbastanza i profili ordinamentali relativi all’intero percorso zero sei di recente istituzione, soprattutto dal punto di vista giuridico amministrativo.

¹⁹ Disegno di Legge *Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, approvato dal Senato il 23 gennaio 2024. Atto Camera n. 1665, XIX legislatura. Si veda al riguardo l’approfondimento svolto nell’ambito della rivista *Tuttoscuola* da A. RUBINACCI, G.M. SALERNO (a cura di), *Autonomia differenziata. Analisi e proposte operative per l’istruzione*, Roma, 2023.

²⁰ Si veda in proposito il *Rapporto finale* presentato dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in www.federalismi.it, n. 27 del 2023. Sulla definizione sostanziale di livelli essenziali delle prestazioni e sul legame con i diritti “che prescindono dal territorio”, si veda L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002. Sul tema specifico, D. CABRAS, *Un primo livello essenziale in materia di servizi socio educativi per l’infanzia*, in www.federalismi.it, n. 19, 2007.

²¹ L’art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (bilancio dello Stato 2023), commi da 791 a 798, ha disciplinato la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, stabilendo che le condizioni particolari di autonomia di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi LEP.

²² D. lgs. 13 aprile 2017, n. 65, *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*.

²³ Tra gli studi più recenti, si veda A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, I tematici, vol. III, Funzioni amministrative, Giuffrè, Milano, 2022, e l’ampia bibliografia ivi riportata.

²⁴ Tra i rarissimi contributi della scienza giuridica, va segnalato l’ampio e approfondito saggio di C. BERTOLINO, *I servizi educativi per la prima infanzia tra Stato e Regioni: un lungo cammino giunto ormai alla meta?*, cit..

²⁵ Ad esempio, G. SARNO, *Asili*, in *Enciclopedia del diritto*, III, 1958, pp. 185-190; U.M. COLOMBO, *Asilo nido*, in *Nuovissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1980, Appendice, pp- 436-439; A. ROCCELLA, *Asili nido*, cit.. In tutti questi scritti si sottolinea la differenza tra asili nido e asili d’infanzia (poi scuola materna); S. FREGO LUPPI, *Scuola materna e asili nido*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1997, vol. XIII, 629 ss..

Per tale ragione in questo scritto si intende approfondire il tema, ma sotto uno specifico aspetto, vale a dire l'organizzazione e funzionamento del sistema e la sua specifica qualificazione giuridica. L'idea di fondo risiede nel fatto che nella ricordata frammentazione istituzionale l'apparato unitario disegnato dal legislatore può concretamente svilupparsi soltanto se viene a configurarsi un modello innovativo che sia in grado di superare i potenziali steccati, mettendo in campo strutture sinergiche non conflittuali o meglio in grado di prevenire e risolvere i conflitti sia positivi sia negativi. D'altra parte, in tutte le riflessioni scientifiche sviluppate intorno a questo argomento si fa riferimento all'importanza di un adeguato ed efficiente sistema di *governance*²⁶ che rappresenta uno dei "pilastri della qualità"²⁷ e può costituire al tempo stesso un punto di forza oppure un elemento di potenziale criticità²⁸. Si tratta in sostanza di cercare di sviluppare una teorica condivisa in modo tale che, sul piano attuativo pratico, tutti gli attori siano consapevoli dell'esatta portata del percorso riformatore e del fatto che ognuno di essi concorre in sincronia alla effettiva realizzazione.

4. Dallo *split system* al sistema integrato di educazione e di istruzione

In Italia, a differenza di altri Paesi europei, lo sviluppo degli asili nido e della scuola dell'infanzia (in precedenza scuola materna) hanno proceduto su binari separati: il primo legato alla cura dei piccoli e al sostegno delle madri lavoratrici, quindi in un'ottica prevalentemente socio assistenziale²⁹; il secondo considerato come struttura iniziale del sistema nazionale di istruzione³⁰. A livello internazionale tale modello è indicato con la locuzione *split system*, per differenziarlo da quelli unitari, dove il percorso educativo iniziale non presenta soluzioni di continuità³¹.

Vi è da dire che in entrambi i casi il percorso non è obbligatorio, per cui sono i genitori (o coloro che esercitano la responsabilità genitoriale) che decidono autonomamente se farlo frequentare o meno ai propri figli.

²⁶ OECD, *Literature review on early childhood education and care for children under the age of 3*, Parigi, 2020.

²⁷ Senato della Repubblica, *Zero/sei. Obiettivi, monitoraggio e valutazione*, Roma, 2018 (a cura di R. CECCARONI).

²⁸ Per molteplici profili giuridici (e in parte economici) che interessano il settore, si veda, F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008. Per la verità anche le scuole materne delle origini sono state caratterizzate "per lungo tempo come esclusivamente assistenziali". Così, L. CALCERANO, G. MARTINEZ Y CABRERA, *Scuola (ordini e gradi)*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XXXVI, Giuffrè, Milano, 1989, p. 904.

²⁹ Le tappe principali di tale percorso sono ricostruite da C. BERTOLINO, *I servizi educativi per la prima infanzia tra Stato e Regioni: un lungo cammino giunto ormai alla meta?*, cit., soprattutto p. 408 e ss.

³⁰ Gli studi sull'evoluzione del sistema scolastico italiano iniziano l'analisi proprio dalla scuola materna (ora infanzia). In proposito si veda A.L. FADIGA ZANATTA, *Il sistema scolastico italiano*, il Mulino, Bologna, 1971. All'inizio del nuovo Millennio il tema si intreccia con la questione della parità scolastica; in effetti la l. 10 marzo 2000, n. 62, definisce e regola il "sistema nazionale di istruzione", sulla cui base poggia oggi la relativa "organizzazione diffusa" mista pubblica e privata, così A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 75 e ss.

³¹ Per l'analisi comparata dei diversi sistemi presenti nei Paesi europei, si veda EURYDICE REPORT, *Early Childhood Education and Care in Europe*, Bruxelles, 2019. Qui si mette in evidenza che anche i sistemi di governance variano da Stato a Stato, ma non dipendono dalla struttura del percorso; di conseguenza vi sono situazioni dove vi è un unico centro di riferimento ministeriale pur in presenza un "separate setting".

Non è questa la sede per ripercorrere le ragioni storiche sottostanti a siffatta scelta italiana di separazione³², va messo in evidenza però che dall’assetto richiamato scaturiscono parecchie conseguenze giuridiche. A grandi linee si può dire che, sotto il profilo delle posizioni dei destinatari, l’asilo nido è un servizio a domanda individuale sottoposto a meccanismi tariffari; la scuola dell’infanzia è un servizio universale e, quando pubblico, gratuito. Dal punto di vista organizzativo, i servizi socio educativi tre mesi tre anni sono gestiti dai comuni (direttamente o tramite esternalizzazioni) o da enti e organizzazioni private da questi autorizzati o accreditati³³; vi sono anche “nidi aziendali” sia privati, sia pubblici (statali, regionali, comunali e di altri enti)³⁴ e “nidi familiari” gestiti in abitazioni private; la scuola dell’infanzia è gestita dall’amministrazione statale dell’istruzione oppure nell’ambito di strutture paritarie facenti capo ad altre organizzazioni o enti, a cominciare dagli stessi comuni. Riguardo al personale, negli asili nido operano educatori in possesso di titoli di studio regionali o statali; nella scuola dell’infanzia operano insegnanti in possesso di titoli di studio previsti per l’accesso a quella professione (oggi laurea a ciclo unico in scienze della formazione primaria); questi professionisti è affiancato il personale di supporto tecnico e amministrativo.

In tale complesso contesto vanno poi considerate le sperimentazioni degli ultimi vent’anni che ibridano ancora di più il quadro ordinamentale. Il riferimento è all’introduzione delle cosiddette sezioni ponte o “sezioni primavera” dedicate ai bambini da 24 a 36 mesi, che possono poggiarsi, dal punto di vista organizzativo, sugli asili nido o sulle scuole dell’infanzia³⁵, quindi su strutture comunali o statali, e alla possibilità di iscrizione “in anticipo” alla scuola dell’infanzia dei bambini che compiono i tre anni entro il mese di aprile dell’anno successivo all’inizio dell’anno scolastico di riferimento³⁶. Gli anticipi sono

³² In sintesi, si può rilevare che il passaggio da una società contadina ad una società industriale e post industriale, i cambiamenti delle strutture familiari, l’inserimento della donna nel mercato del lavoro organizzato, le esigenze di tutela della salute sono tutti elementi che a cavallo tra Ottocento e Novecento costituiscono il presupposto per la nascita e lo sviluppo della legislazione in materia di cura ed educazione della prima infanzia, che si pone in un ambito diverso rispetto agli obiettivi dell’istruzione, centrati ad esempio sull’esigenza di alfabetizzazione. Si vedano al riguardo G. GENOVESI, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1998; N. D’AMICO, *Storia e storie della scuola italiana*, Zanichelli, Bologna, 2010; D. CAROLI, *Per una storia dell’asilo nido in Europa tra otto e novecento*, Franco Angeli, Milano, 2014; G. RICUPERATI, *Storia della scuola in Italia*, Editrice La Scuola, Brescia, 2015.

³³ Sui diversi modelli di gestione dei servizi, si veda S. NERI, *Servizi di welfare e Comuni. Nuove politiche e trasformazioni organizzative*, Carocci, Roma, 2020, specialmente p. 75 e ss.

³⁴ È noto il caso degli asili nido aziendali del Ministero della Difesa, finanziati da un’apposita legge statale contestata da alcune regioni. La Corte costituzionale, con sentenza n. 114 del 2009, ha avuto occasione di precisare che le amministrazioni statali ben possono organizzare e gestire asili nido – che rientra nella materia esclusiva relativa all’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - ma la programmazione e la progettazione di questi servizi deve essere effettuata “nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nelle regioni presso le quali sono individuate le sedi di tali servizi”.

³⁵ Introdotte, in via sperimentale e sulla base di esperienze già in atto in alcune regioni e comuni, dall’art. 1, comma 630, della legge 27 dicembre 2006, finanziaria 2007. Le modalità operative e il finanziamento sono stabiliti da accordi quadro nazionali sottoscritti in sede di Conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali, che poi trovano attuazione tramite protocolli di intesa locali.

³⁶ D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, recante *Revisione dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione*.



destinati ad essere superati, ma ciò è “subordinato alla effettiva presenza sui territori di servizi educativi per l’infanzia che assolvono la funzione di educazione e istruzione”³⁷.

Bastano questi pochi elementi per comprendere come, l’obiettivo di configurare un unico iniziale percorso educativo zero sei anni posto poi in continuità con la scuola primaria³⁸ fissato nel ricordato decreto legislativo n. 65 del 2017, deve trovare necessariamente punti di equilibrio stabili in un settore caratterizzato dalla presenza di forze istituzionali potenzialmente contrastanti.

Al riguardo si può osservare che è proprio in questo segmento socio educativo e di istruzione che sono chiamate a confrontarsi, più che in altri contesti educativi, dinamiche ordinamentali sempre attive, soprattutto riguardo ai diversi ruoli istituzionali statali, regionali e locali. Questi, seppur distinti, devono trovare modalità di coordinamento e cooperazione necessaria per poter assicurare la quantità e qualità del servizio reso da soggetti pubblici e privati e al tempo stesso garantire la tutela di diritti sociali di cui sono titolari i fruitori, una volta ammessi alla fruizione. In effetti, basta far riferimento alle prime disposizioni del decreto per avere conferma di quanto appena affermato. Si stabilisce infatti che il sistema “promuove la continuità del percorso educativo e scolastico, con particolare riferimento al primo ciclo di istruzione, sostenendo lo sviluppo delle bambine e dei bambini in un processo unitario, in cui le diverse articolazioni del sistema...collaborano attraverso attività di progettazione, di coordinamento e di formazione comuni”³⁹. L’obiettivo quindi è di superare definitivamente lo *split system*.

5. Indirizzi educativi nazionali e qualificazione dei docenti

Per raggiungere questo obiettivo sono stati previsti diversi strumenti. In primo luogo, in attuazione della normativa, sono stati varati due atti di indirizzo centrali: le “linee pedagogiche per il sistema integrato zero sei” e gli “orientamenti nazionali per i servizi educativi per l’infanzia”. Si tratta di testi con finalità diverse, ma strettamente interconnessi. L’intento delle linee è di offrire un contributo alla realizzazione sull’intero territorio nazionale degli obiettivi espressi nella riforma. Ma, come esplicitato nello stesso documento, così si “delinea una cornice culturale, pedagogica e istituzionale in cui si colloca il sistema educativo integrato dalla nascita fino ai sei anni, per favorirne lo sviluppo e il consolidamento e innescare processi che incidano positivamente sugli attuali assetti istituzionali. Il testo non ha carattere ordinamentale e si inserisce nella normativa vigente, che è caratterizzata dalla coesistenza di competenze statali, regionali e locali”⁴⁰.

³⁷ Art. 14, comma 2, d.lgs. n. 65/2017.

³⁸ Il dibattito sulla opportunità di unificare il percorso educativo e di istruzione si è sviluppato a partire dagli anni Novanta. Si veda, ad esempio, M. LIVOLSI (a cura di), *Un modello per la scuola*, La Nuova Italia, Firenze, 1991, p. 25.

³⁹ Art. 1, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 65/2017.

⁴⁰ D.M Istruzione 22 novembre 2021, n. 334, *Adozione delle “Linee pedagogiche per il sistema integrato zero sei” di cui all’articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65*. Le linee guida sono strutturate in sei parti: diritti dell’infanzia; un

Gli orientamenti sono ispirati, invece, dalle finalità di mettere in comune il patrimonio di esperienze e di conquiste maturate a partire dagli anni Settanta, favorire un'ulteriore elaborazione di proposte educative di qualità per i bambini fino ai tre anni, delineare una prospettiva alla quale fare riferimento per il futuro. Nei ricordati documenti, elaborati e approvati dalla Commissione mista - che sarà esaminata nel paragrafo successivo - e adottati con decreto ministeriale, si sottolinea sempre l'aspetto della complessità ordinamentale, quasi a ribadire e ricordare che l'unificazione del sistema non avviene per moto spontaneo dei singoli attori, ma presuppone un forte coinvolgimento ideale da tradurre poi in virtuose prassi amministrative e in “una collaborazione stretta e generosa (per la quale) tutti sono chiamati al massimo della responsabilità, mettendo sempre al centro i bambini e i loro diritti”⁴¹.

Le linee pedagogiche e gli orientamenti appena richiamati hanno lo scopo sia di fornire ai genitori e alle famiglie un parametro di valutazione delle attività educativo/didattiche, sia di dare indirizzi a chi ha la responsabilità organizzativo gestionale dei servizi, sia di indicare tracce operative a educatori e insegnanti. Questi, nell'ambito della loro libertà di insegnamento, sono chiamati a svolgere il proprio lavoro in funzione della piena attuazione del nuovo sistema. Per tale ragione, tra gli obiettivi della riforma è prevista la necessaria ed elevata qualificazione dei professionisti⁴².

Il tema non è certo nuovo e, nella storia della scuola italiana, sono stati sperimentati modelli differenti per assicurarla: si va dai titoli di studio direttamente abilitanti ai percorsi di qualificazione obbligatoria *post lauream*⁴³. Alla qualità di educatori e insegnanti si lega inevitabilmente un'altra questione cruciale connessa al loro *status* giuridico ed economico. In effetti, sotto tale profilo, asili nido e scuole dell'infanzia rimangono mondi separati. Basti considerare che a parità di prestazioni vengono applicati diversi contratti collettivi nazionali di lavoro⁴⁴: per le organizzazioni pubbliche quelli relativi ai comparti istruzione e ricerca (scuole statali) e funzioni locali (scuole e asili comunali)⁴⁵; per le scuole paritarie private i contratti

ecosistema formativo; la centralità dei bambini; curriculum e progettualità: le scelte organizzative; coordinate della professionalità; le garanzie della governance.

⁴¹ D.M. Istruzione 24 febbraio 2022, n. 43, *Adozione degli “Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia” di cui all'articolo 5, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65*. La struttura del testo è articolata in cinque capitoli: i servizi educativi per l'infanzia: patrimonio del passato, prospettive per il futuro; diritti e potenzialità dei bambini; l'alleanza educativa con i genitori; la professionalità educativa; un ambiente accogliente e propositivo.

⁴² Si consideri solo un quarto di educatori e insegnanti attualmente in servizio nel segmento zero sei possiedono un titolo universitario e che l'età media è superiore ai cinquant'anni. Ciò significa anche che nei prossimi dieci anni ci sarà un pressoché totale ricambio generazionale. Cfr. CNEL, *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli di qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, 2023, p. 434.

⁴³ La portata storica e teorica di questi temi è ricostruita da U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 721 e ss.

⁴⁴ Applicare diversi contratti collettivi nazionali di lavoro significa, ad esempio, incidere sul numero di ore settimanali di lavoro da svolgere, sul diverso impegno complessivo annuale, con ampi o limitati periodi di ferie, sul trattamento economico, e così via.

⁴⁵ Nell'ambito pubblico ci si è trovati a volte di fronte a tentativi di “shopping contrattuale”, che comporta l'applicazione di un Ccnl di un comparto piuttosto che un altro, a seconda delle convenienze economiche delle amministrazioni (è un fenomeno che ha interessato gli enti locali, lo stato, la sanità). Si vedano al riguardo le considerazioni svolte da G.

di categoria; per i privati autorizzati, accreditati o appaltatori e concessionari di servizi esternalizzati una platea di contratti collettivi relativi a circa dieci differenti comparti (che si applicano nel segmento fino a tre anni)⁴⁶. Non mancano poi situazioni dove nella stessa struttura, ad esempio comunale, si utilizzano lavoratori dipendenti pubblici al mattino e lavoratori esternalizzati nel pomeriggio, in una sorta di ulteriore ibridazione pubblico/privato, facente capo a contratti collettivi diversi⁴⁷. Di conseguenza, è del tutto logico che si auspichi anche per questo aspetto la definizione di un quadro di riferimento unitario, con la conseguente riduzione del numero dei contratti collettivi nazionali da applicare⁴⁸.

Infine, come già accennato, la riforma cerca di elevare il livello professionale del personale educativo e, nel fare ciò, riconduce nell'ambito centrale la competenza. In effetti, si prevede la qualificazione universitaria obbligatoria del personale dei servizi educativi per l'infanzia tramite il conseguimento della laurea in Scienze dell'educazione e della formazione nella classe L19 ad indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria integrata da un corso di specializzazione per complessivi 60 crediti formativi universitari, anche se continuano ad avere validità per l'accesso ai posti i titoli conseguiti nell'ambito delle specifiche normative (anche regionali) acquisiti in precedenza. Il che produce due effetti: da una parte, la regia sul conseguimento dei titoli universitari rimane soggetta ai meccanismi centrali di accreditamento e monitoraggio che fanno capo al Ministero dell'università e della ricerca e all'Agenzia per la valutazione (Anvur), escludendo le regioni dalla possibilità di disciplinare il conseguimento di titoli professionali di accesso come era in passato⁴⁹; dall'altra che, almeno per un certo periodo, lavoreranno fianco a fianco educatori laureati ed educatori in possesso di un titolo di studio secondario statale o di tipo professionale regionale⁵⁰, tant'è che il miglioramento della qualificazione degli operatori è affidato anche a percorsi

CENTAMORE, *Cosa succede se un datore di lavoro pubblico applica il CCNL di un comparto diverso da quello nel quale è ricompreso?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, 2023, p. 792 e ss. La giurisprudenza si è espressa in senso contrario, qualificando l'applicazione di un Ccnl non pertinente come condotte antisindacali. Cfr. Tribunale di Napoli, 23 novembre 2022, n. 6091.

⁴⁶ M. MARI, *La contrattualistica nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia*, in Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia (a cura di), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato*, Zeroseiup, Bergamo, 2016; id. *Contratti e costi nei nidi e nei servizi d'infanzia: un rapporto da riprogettare*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 2, 2011, p. 341 e ss.

⁴⁷ S. NERI, *I contratti di lavoro nei servizi per l'infanzia: criticità e sfide per le parti sociali e gli attori pubblici*, in A. GARBARINI (a cura di), *Tre scommesse per la realizzazione del sistema 0-6*, Zeroseiup edizioni, Bergamo, 2023, p. 51 e ss..

⁴⁸ CNEL, *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli di qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, p. 434.

⁴⁹ Sui meccanismi procedurali di accreditamento e monitoraggio dei corsi di studio, si veda per tutti A. MARRA, *Università e ricerca scientifica*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2022 (III volume tematico), p. 1235 e ss.

⁵⁰ Il periodo transitorio è indefinito. Infatti, i contenuti dei corsi di laurea specifici sono stati definiti con d.m. 9 maggio 2018, n. 378; tuttavia, data la difficoltà a trovare sul mercato un sufficiente numero di laureati, con la nota ministeriale dell'8 agosto 2018, n. 14176 si è disposto che "sino al recepimento da parte degli Atenei di quanto previsto dal D.M. n. 378/2018, oltre ai titoli riconosciuti validi dalla normativa regionale, continueranno ad avere validità, ai fini dell'accesso alla professione, i titoli conseguiti all'interno della classe L19, pur in assenza dell'indirizzo specifico di cui al D.M. n. 378/2018, e i titoli di laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria (LM 85bis), pur in assenza dell'integrazione di specializzazione per complessivi 60 CFU".

formativi del personale in servizio organizzati congiuntamente tra Stato e regioni, attraverso la stipula di protocolli d'intesa⁵¹.

Legata alle attività professionali del personale educativo e insegnante è la funzione di “coordinamento pedagogico” nel sistema integrato zero sei, anch'essa prevista ma non ben definita dalla normativa, almeno negli aspetti istituzionali e di inquadramento del personale chiamato ad esercitarla. Pertanto, anche per l'attuazione di questa funzione le regioni definiscono gli ambiti territoriali di riferimento⁵² e stipulano a livello locale protocolli e accordi che vedono coinvolti tutti i livelli di governo: ufficio scolastico regionale statale, regione, Anci locale⁵³.

E' evidente che anche in riferimento ai titoli di studio necessari ad accedere alle attuali posizioni di educatore, insegnante, coordinatore, il sistema integrato si presenta frammentato, così come, di conseguenza, i sistemi di reclutamento del personale⁵⁴. Pertanto, è stato proposto di ridefinire i titoli di accesso prevedendo “una formazione universitaria di base con un percorso specifico unico per l'educazione zero sei, che qualifichi professionalmente entrambi i segmenti in raccordo con la scuola primaria, garantendo la continuità dell'esperienza educativa offerta ai bambini, in base alla loro età, immaginando soluzioni progressive immediate legate all'espansione dell'offerta di servizi in attuazione del PNRR”⁵⁵. Questa proposta, che in sostanza prospetta di introdurre un percorso universitario educativo tre più due per l'infanzia e non un nuovo ciclo unico quinquennale, sembra condivisibile; è chiaro che essa presuppone l'istituzione del nuovo titolo magistrale⁵⁶, un percorso di revisione degli attuali ordinamenti didattici universitari di attuazione e, anche qui, un periodo transitorio per passare dal sistema attuale all'altro⁵⁷.

⁵¹ Si veda, ad esempio, il protocollo d'intesa sottoscritto dalla regione Toscana e l'Ufficio scolastico regionale il 29 novembre 2019. CENTRO REGIONALE di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, *Verso la costruzione del sistema integrato 0-6. La formazione in servizio del personale educativo e docente*, Firenze, 2018.

⁵² Ad esempio, Regione Liguria, delibera della Giunta regionale n. 675/2023, *Approvazione delle modalità di istituzione dei coordinamenti pedagogici territoriali e di costituzione dei Poli per l'infanzia di cui al d.lgs. 65/2017*; Regione Toscana, Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 39R/2023, *Disposizioni in materia di poli per l'infanzia e requisiti organizzativi e strutturali dei servizi educativi per l'infanzia. Modifiche al d.p.g.r. 41/R/2013*.

⁵³ A titolo di esempio si possono citare i protocolli di intesa: per le Marche (20 febbraio 2019); per la Sicilia (11 aprile 2019), per la Calabria (8 marzo 2023), per la Sardegna (29 maggio 2023). Per uno studio empirico, si veda C. STRINGHER, U. SANDRE, L. DONA', *I coordinamenti pedagogici territoriali: una rassegna sistematica qualitativa e un'analisi comparativa dei modelli regionali di implementazione*, in *qtimes.it*, n.1, 2023.

⁵⁴ Sui profili generali del tema, si veda, L. SALTARI, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2014, p. 445 e ss.

⁵⁵ CNEL, *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli di qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, p. 434.

⁵⁶ La proposta è volta a ridisegnare il “filone” universitario dedicato alla pedagogia dell'infanzia mettendo in continuità curricolare lo specifico indirizzo della classe di laurea triennale L-19 (Lauree in scienze dell'educazione e della formazione) già previsto dalla normativa con una nuova classe di laurea magistrale biennale abilitante da istituire, che permetta l'accesso all'insegnamento nella scuola dell'infanzia (così come l'attuale laurea a ciclo unico LM-85bis, Scienze della formazione primaria).

⁵⁷ Non mancano proposte concrete in tale senso. Si veda ad esempio G. VENTURA, M. NUTINI, *La formazione in servizio e il fabbisogno di educatori e insegnanti per il sistema integrato zero sei*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*

6. Organi e procedure miste per la *governance* del nuovo sistema

Il nuovo modello di organizzazione e gestione del sistema integrato di educazione e istruzione dell'infanzia è strutturato secondo organi e procedure miste che vedono coinvolti tutti i livelli di governo. Non si tratta di una riedizione di formule istituzionali sperimentate negli anni Settanta dopo le prime due regionalizzazioni, proprio perché nel frattempo è cambiato il quadro legislativo e costituzionale, il che ha richiesto l'invenzione di meccanismi diversi, che però risentono inevitabilmente dell'impostazione di allora⁵⁸.

Un primo aspetto che emerge con chiarezza mostra come la dimensione organizzativa del servizio vada distinta sia dalla dimensione professionale degli addetti sia dalla dimensione procedurale di gestione, anche se esse si influenzano reciprocamente. In effetti, la situazione è analoga a quanto è stato recentemente messo in rilievo dalla Corte costituzionale nella pronuncia sul dimensionamento territoriale delle istituzioni scolastiche. Anzi, si può evidenziare che i due profili, educazione e istruzione, vanno necessariamente ad integrarsi anche sotto questo aspetto, se non altro perché le scuole dell'infanzia sono spesso allocate nell'ambito degli istituti scolastici comprensivi statali⁵⁹.

D'altra parte, se si ripercorre l'evoluzione della legislazione a partire dalla prima legge sugli asili nido degli anni Settanta, si riscontra spesso il ricorso a forme di "regionalismo cooperativo", proprio perché in questo settore nessuno dei livelli di governo ha mai avuto la piena ed esclusiva competenza sulla materia⁶⁰. Ed ancora, tracce della necessaria collaborazione tra i diversi attori istituzionali si rinvencono nelle disposizioni relative al parallelo percorso portato avanti negli anni Novanta di "federalismo" a

scolastica, n. 1, 2023, p. 15 e ss. Per le questioni di carattere generale relative alla riforma delle classi di laurea, si veda F. VELLA, *La riforma dei settori scientifico disciplinari e delle classi di laurea: un'agenda per il futuro*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'università italiana*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 159 e ss.

⁵⁸ F. CORTESI, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori; ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2023, p. 335 e ss.

⁵⁹ Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 2023, n. 223, dove si è distinta la competenza centrale in materia di definizione dell'organico dei dirigenti scolastici statali e, di conseguenza, del numero massimo degli istituti scolastici autonomi, dalla competenza regionale sulla determinazione del numero e della dislocazione territoriale dei plessi, ovvero dei centri di erogazione del servizio e dalla competenza mista in materia di risorse finanziarie pubbliche.

⁶⁰ L. 6 dicembre 1971, n. 1044, *Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*, dove si prevede che il piano degli interventi coinvolga i comuni, le regioni e il ministero (allora della salute).

Costituzione invariata⁶¹ e di riforma dell'organizzazione del governo⁶², quando si è posta l'esigenza di coordinamento territoriale delle attività ormai facenti capo a plessi organizzativi diversi⁶³.

Su tali basi si costruisce dunque il nuovo sistema integrato, chiamato a configurare come già detto in un unico tratto il percorso di educazione e di istruzione nei primi anni di vita dei bambini, ponendolo poi in continuità con la scuola primaria⁶⁴. Si tratta di un nuovo modello pedagogico e amministrativo che in tanto può funzionare in quanto riesce a trovare la sintesi ottimale tra componenti diverse, in un assetto ordinamentale dove permane una indubbia "concorrenza delle competenze"⁶⁵. Ciò appare evidente se si esaminano le principali disposizioni del decreto legislativo n. 65/2017, la normativa regionale che ne è seguita e gli atti amministrativi di programmazione e di attuazione. D'altro canto, come è stato osservato anni fa da autorevole dottrina, non sempre l'espansione delle organizzazioni è in parallelo con l'espansione dell'azione amministrativa⁶⁶, tant'è che il nuovo disegno organizzativo di cui si sta parlando non sta producendo ancora l'effettiva riconfigurazione del sistema ordinamentale.

Se gli obiettivi posti dalla riforma sono chiari, le soluzioni organizzative introdotte per assicurarne il raggiungimento sembrano più ispirate all'esigenza di trovare punti di raccordo necessitati tra elementi differenti (norme, strutture, procedure) che ai classici principi di efficienza, efficacia, economicità e di tutela dei destinatari del servizio. Si ha l'impressione insomma che l'implementazione del sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia sia pensato sulla spinta delle moderne istanze delle scienze pedagogiche e rischi di funzionare, dal punto di vista istituzionale, solo in astratto; per tale ragione esso presuppone in concreto una lunga fase di attuazione dato il contesto di riferimento multilivello e multiorganizzato, che ha bisogno di essere ricondotto comunque a momenti di unitarietà. Ed ancora, per le stesse ragioni, l'impostazione del sistema vede la prevalenza di disposizioni prospettiche, ispirate ad un

⁶¹ Soprattutto d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, soprattutto artt. 135, 136, 137, 138 e 139. Per un commento, si veda G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel DL n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, il Mulino, Bologna, 1998.

⁶² In effetti, già in quel contesto si stabiliva ad esempio che "ai fini di un coordinato esercizio delle funzioni pubbliche in materia di istruzione è costituito presso ogni ufficio scolastico regionale un organo collegiale a composizione mista, con rappresentanti dello Stato, della regione e delle autonomie territoriali interessate, cui compete il coordinamento delle attività gestionali di tutti i soggetti interessati e la valutazione della realizzazione degli obiettivi programmati". Art. 75, comma 3, D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

⁶³ Cfr al riguardo A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai Decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, Bologna, il Mulino, 2000.

⁶⁴ Occorre ricordare che l'art. 7 del d.lgs. n. 65/2017, nello specificare le funzioni e i compiti degli enti locali, stabilisce che essi "facilitano iniziative ed esperienze di continuità del Sistema integrato di educazione e di istruzione con il primo ciclo di istruzione", introducendo così un esplicito riferimento ad un arco temporale più esteso, fino all'undicesimo anno di età.

⁶⁵ Si veda al riguardo F. TRIMARCHI BANFI, *Sul regionalismo cooperativo*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2021, p. 123 e ss.

⁶⁶ M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1979, p. 391.

meccanismo di progressiva attuazione anche attraverso fasi sperimentali che richiederà alcuni anni per arrivare a completo compimento.

Passando ad approfondire la struttura della *governance*, il primo tratto da mettere in evidenza concerne l'attribuzione di una sorta di "regia attenuata" di governo del sistema al Ministero dell'istruzione (e del merito). In effetti, si stabilisce che "il Ministero dell'istruzione..., nel rispetto delle funzioni e dei compiti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, indirizza coordina e promuove il Sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale"⁶⁷. Ciò comporta almeno due conseguenze: la prima, relativa allo spostamento dal centro di riferimento nazionale dalla Presidenza del Consiglio al Ministero dell'istruzione, per cui ad esso è affidato il coordinamento delle strutture centrali competenti sui diversi aspetti della materia (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute, dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio, es. famiglia, pari opportunità, disabilità)⁶⁸; la seconda, relativa alla indispensabile introduzione di organi e procedure miste, stato, regioni, enti locali, che nel rispetto delle prerogative istituzionali territoriali molto rilevanti in materia di servizi per l'infanzia, assicurino il funzionamento del sistema⁶⁹. Anche qui non si tratta della riedizione di un tipo di funzione statale governativa di indirizzo e coordinamento pre-riforma costituzionale del 2001⁷⁰, quanto piuttosto del tentativo di mettere a regime e in forma unitaria un settore di intervento pubblico, storicamente separato, attraverso un'attività ministeriale di tipo politico-amministrativo, caratterizzata, tra l'altro, da una posizione di indubbia debolezza⁷¹.

Prova ne siano le forme organizzative miste introdotte sia a livello centrale sia a livello regionale. In effetti, è stata istituita la "Commissione per il sistema integrato di educazione e di istruzione", con compiti consultivi e propositivi; essa, nominata dal Ministro, è formata da esperti designati dal ministero dell'istruzione, dalle regioni e dagli enti locali. Tra i compiti specifici della Commissione va evidenziato

⁶⁷ Art. 1, comma 4, d.lgs. n. 65/2017. La competenza in materia del Ministero dell'istruzione è ribadita dall'art. 3 del d.l. 12 luglio 2018, n. 86, convertito in l. 9 agosto 2018, n. 97, *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità*.

⁶⁸ Così espressamente previsto dal Pnrr, p. 181.

⁶⁹ Lo stesso Ministero con nota 19 febbraio 2018, n. 404, nel dare i "primi orientamenti operativi" per gli Uffici Scolastici Regionali, sottolinea che "tenendo conto della complessità dei livelli di governo del sistema integrato è opportuno, nel rispetto delle competenze dei diversi soggetti (Amministrazione scolastica, Regione, Enti locali, servizi e istituzioni educative statali, private e paritarie, Università), attivare in ogni Regione un tavolo di confronto interistituzionale- in questa prima fase, anche di carattere informale - che veda la presenza dei rappresentanti delle diverse componenti del costituendo sistema integrato "zerosei".

⁷⁰ Cfr. al riguardo in termini generali, C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale e interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2006, p. 817 e ss.; E. GIARDINO, *La costituzione "dimenticata" il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2021, p. 89 e ss.; L. CALIFANO, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, vol. 10, 2022.

⁷¹ Sullo spostamento di poteri centrali dalla Presidenza del Consiglio dei ministri verso i ministeri e le conseguenze in ordine al loro esercizio, si veda G. REPETTO, *La tensione essenziale. Governo, amministrazione e separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2023, p. 363 e ss.

quello di elaborazione le linee pedagogiche per il sistema integrato, di cui si è detto nel paragrafo precedente⁷². Presso il Ministero è costituita anche una “Cabina di regia” per supportare, monitorare e valutare l’attuazione e l’efficacia del Piano di azione pluriennale (che è l’atto generale che la prevede). La Cabina, costituita da quattro rappresentanti del ministero e quattro della Conferenza Unificata, è presieduta da un rappresentante del Ministero e valuta quanto incidono gli interventi previsti dalle programmazioni regionali sul raggiungimento degli obiettivi strategici del Sistema zero-sei anche con compiti di proposta⁷³.

Gli organismi misti a livello regionale sono frutto in parte di iniziative spontanee territoriali, per il resto sono pensati e organizzati sulla base di indicazioni centrali volte a garantire l’attuazione della riforma. Ad esempio, sono attivi i “tavoli paritetici regionali”, istituiti con decreto del direttore generale dell’Ufficio Scolastico Regionale competente, quale luogo di confronto fra regione, comuni e Ministero. Ad essi sono attribuiti compiti di coordinamento, monitoraggio, consultivi e propositivi rispetto alle politiche regionali afferenti al sistema integrato zero sei, con particolare riferimento al processo di costruzione degli atti programmatori⁷⁴. La legislazione regionale successiva alla riforma prevede anch’essa organismi analoghi di raccordo e coordinamento locale, con varie denominazioni: consulta regionale e commissioni distrettuali per i servizi educativi⁷⁵; tavolo interistituzionale permanente⁷⁶; consulta regionale per i servizi all’infanzia⁷⁷.

Il tratto comune degli organismi misti ricordati è ravvisabile nella compresenza contestuale – con modalità diverse da caso a caso - di rappresentanze sia di provenienza politica (presidenti, sindaci, assessori) sia di provenienza burocratica (dirigenti e funzionari pubblici) sia di provenienza sociale (coordinatori sindacali, dei soggetti del terzo settore, di reti professionali e familiari formali o informali). Queste ultime componenti a volte sono espressamente previste dalla normativa, a volte accedono per così dire indirettamente agli organi collegiali tramite designazioni degli enti titolari della rappresentanza. Pertanto, il dato più evidente che emerge è l’intreccio e la commistione tra istanze politiche, istanze amministrative e istanze sociali, il che mette da parte il principio della distinzione dei poteri, che sembrava definitivamente acquisito dall’ordinamento. A ciò si potrebbe obiettare che in realtà gli organismi richiamati hanno solo compiti consultivi, che lasciano impregiudicati gli ambiti di azione degli organi di

⁷² La Commissione è stata nominata con d.m. 26 gennaio 2018, n. 48, poi più volte modificato; da ultimo con d.m. 12 giugno 2023, n. 110, i decreti sono consultabili in www.istruzione.it/sistema-integrato-06/commissione.html.

⁷³ La Cabina di regia è stata nominata con d.m. 18 marzo 2019, n. 2020, poi con d.m. 29 marzo 2023, n. 58. I decreti sono consultabili in www.istruzione.it/sistema-integrato-06/cabina-di-regia.html.

⁷⁴ Art. 11, Delibera del Consiglio dei Ministri 5 ottobre 2021, di adozione del *Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione*.

⁷⁵ L.R. Lazio, 5 agosto 2020, n. 7, *Disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione per l’infanzia*.

⁷⁶ L.R. Piemonte, 3 novembre 2023, n. 30, *Disciplina dei servizi educativi per l’infanzia e disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni*.

⁷⁷ L.R. Umbria, 16 ottobre 2023, n. 13, *Sistema integrato di educazione e istruzione per l’infanzia fino a sei anni di età*.

vertice e le attività dell'amministrazione, ma tale obiezione cade nel momento in cui si appalesa che le decisioni di programmazione, di coordinamento, di attuazione, di monitoraggio e valutazione sono fortemente influenzate dalle loro attività⁷⁸.

Per quanto riguarda i profili procedurali, un ruolo importante è demandato a protocolli di intesa stipulati dagli stessi enti statali e locali per la realizzazione ad esempio dei "poli per l'infanzia". Questi accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambine e bambini fino a sei anni di età, nel quadro di uno stesso percorso educativo, in considerazione dell'età e nel rispetto dei tempi e degli stili di apprendimento di ciascuno. Essi si caratterizzano quali laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio, anche al fine di favorire la massima flessibilità e diversificazione per il miglior utilizzo delle risorse, condividendo servizi generali, spazi collettivi e risorse professionali⁷⁹. Nei poli per l'infanzia la gestione non può che essere congiunta tra chi gestisce la scuola dell'infanzia e chi gestisce i servizi per la prima infanzia, secondo regole e strumenti definiti a livello territoriale regionale tramite gli stessi protocolli d'intesa.

Anche i meccanismi di finanziamento sono misti. Viene infatti istituito, presso il Ministero dell'istruzione, il Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione che è ripartito d'intesa con la Conferenza unificata. Il Fondo opera "esclusivamente come cofinanziamento della programmazione regionale" ed è erogato, sulla base di quest'ultima, direttamente ai comuni⁸⁰. Il che pone un necessario collegamento in coerenza e sintonia tra i diversi livelli di governo, proprio per evitare che venga indebolita o peggio bypassata la competenza decisionale della regione.

7. Oltre la distinzione materiale tra educazione e istruzione

Alla luce delle considerazioni finora svolte, ci si può avvicinare al ragionamento conclusivo fissando innanzi tutto l'attenzione sulla duplicità di materia – istruzione e educazione – che interessa la riforma. Ad avviso di autorevole dottrina, nel nostro ordinamento, persiste una indubbia distinzione tra "istruzione" ed "educazione" che sono "concetti diversi anche sul piano giuridico-costituzionale". Da ciò se ne ricava che "i poteri pubblici sono necessariamente chiamati ad assolvere la prima funzione, lasciando alla società civile e, in particolare, alle famiglie, l'indirizzo sulla seconda". Nel contempo però dallo stesso autore viene evidenziato che il segmento di istruzione iniziale "concorre all'educazione e allo

⁷⁸ Il tema è stato affrontato in termini generali da G. REPETTO, *La tensione essenziale. Governo, amministrazione e separazione dei poteri*, cit.

⁷⁹ Art. 3, d.lgs. n. 65/2017, dove si specifica che per potenziare la ricettività dei servizi e sostenere la continuità del percorso educativo e scolastico, le Regioni, d'intesa con gli Uffici scolastici regionali, tenuto conto delle proposte formulate dagli Enti Locali e ferme restando le loro competenze e la loro autonomia, programmano la costituzione di Poli per l'infanzia definendone le modalità di gestione, senza dar luogo ad organismi dotati di autonomia scolastica.

⁸⁰ Art. 12, comma 4, d.lgs. n. 65/2017.

sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale dei bambini promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, e ad assicurare un'effettiva eguaglianza delle opportunità educative⁸¹.

Non sembra azzardato allora affermare che, in ossequio a quanto fin qui messo in evidenza, nel sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia, si supera la distinzione tra i due concetti – soprattutto sotto il profilo giuridico ordinamentale - e ciò non solo per la denominazione formale, ma soprattutto in riferimento al dato giuridico sostanziale, peraltro messo da tempo in evidenza dalla stessa giurisprudenza costituzionale⁸²; il che non mette da parte il concorso delle famiglie nella gestione, ma anzi ne enfatizza il ruolo partecipativo⁸³.

In effetti, nel segmento relativo ai bambini da tre mesi a sei anni, la distinzione tra educazione e istruzione non ha più ragione di essere, perché si è di fronte ad un percorso che, sotto il profilo normativo e istituzionale (e, prima ancora, pedagogico), tenta di trovare formule di integrazione e di farle funzionare. Ciò va ricondotto innanzi tutto ad una lettura evolutiva del dettato costituzionale.

Secondo tale prospettiva, le diverse “agenzie educative” non operano a nome o per conto dello Stato, ma operano in un quadro di garanzie di autonomia e di pluralismo giuridico, culturale e istituzionale⁸⁴; inoltre la riforma del 2001 ha avuto proprio l'effetto di configurare l'organizzazione del sistema di governo della scuola con un “accentuato carattere policentrico” dove il vecchio modello verticistico che faceva capo al Ministero è venuto a modellarsi in senso orizzontale nella prospettiva di un sistema a rete⁸⁵. Proprio in tale prospettiva, l'interesse generale da perseguire, da non considerarsi come solo statale, deve risultare

⁸¹ A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, cit., pp. 1015, 1016 e 1031.

⁸² Basti ricordare la sentenza della Corte costituzionale n. 467 del 2002, che dichiara l'illegittimità della normativa per gli invalidi nella parte in cui non estende(va) l'indennità mensile di frequenza ai minori iscritti agli asili nido. Nella pronuncia si afferma che “il servizio fornito dall'asilo nido 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 mercato del lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino. Le finalità di educazione e formazione sono peraltro confermate a livello normativo, essendo ora gli asili nido riconosciuti come “strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi e i tre anni ed a sostenere le famiglie e i genitori” (art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria per il 2002”)”. Si veda al riguardo A. MARI, *La legislazione sui servizi per la prima infanzia tra Stato e regioni*, in www.federalismi.it, n. 25 del 2013.

⁸³ È previsto infatti che il sistema integrato “sostiene la primaria funzione educativa delle famiglie, anche attraverso organismi di rappresentanza, favorendone il coinvolgimento, nell'ambito della comunità educativa e scolastica”, art. 1, comma 3, lett. e) d.lgs. n. 65/2017.

⁸⁴ Così, P. LILLO, *Le istituzioni educative nella Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 7, 2019. L'autore fa riferimento soprattutto agli articoli 2, 3, 33, 34 e 38 Cost.

⁸⁵ M. GIGANTE, *L'istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo primo, Giuffrè, Milano, 2003 (sec. ed), pp. 778-822, Si veda anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica: analisi ricostruttiva e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2004.

dalla necessaria integrazione degli interessi centrali, di quelli dei territori sub statali e, soprattutto, dalla condivisione comune e partecipata dell'obiettivo⁸⁶.

In altre parole, le dinamiche istituzionali sottese alla piena attuazione del sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia scontano la presenza di forze orientate verso l'accentramento oppure verso l'affermazione spinta delle autonomie territoriali. E ciò è vero nel duplice senso di assetto delle competenze legislative (e regolamentari) e distribuzione delle competenze amministrative. Pertanto, il quadro normativo che oggi si presenta all'interprete è volto a trovare momenti unificanti attraverso la costruzione di un modello ordinamentale innovativo che, se rimane troppo ancorato alle ricordate logiche di separazione, rischia di non poter essere completamente attuato.

8. Verso un modello innovativo di amministrazione nazionale a rete

Dall'analisi condotta emerge che il nuovo sistema di educazione e di istruzione dell'infanzia è caratterizzato proprio dal momento dell'integrazione, che pur configurando una sorta di moderna co-legislazione e co-amministrazione necessaria⁸⁷, può essere ricondotta al concetto di amministrazione nazionale, inteso come sistema organizzativo al tempo stesso diffuso e interconnesso, pubblico e privato⁸⁸. In effetti, il sistema non permette la distinzione rigida di sfere di competenza e di titolarità di compiti, per cui l'attività svolta si pone lungo un *continuum* che non può conoscere soluzioni di continuità. Inoltre, questo è il modello che distribuisce le responsabilità e le imputazioni giuridiche⁸⁹ delle attività in modo tale da doverle riferire contemporaneamente ai diversi livelli di governo secondo linee che non corrono in verticale o in orizzontale, ma piuttosto si intersecano continuamente⁹⁰.

Sotto un diverso punto di vista, la situazione giuridica soggettiva dei destinatari del servizio è riconosciuta meritevole di tutela da parte dell'ordinamento a prescindere dal riferimento territoriale e dalla stessa qualificabilità come diritto sociale⁹¹ (tipico dell'istruzione obbligatoria), situazione che va tuttavia intesa

⁸⁶ C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it, n.19, 2022, p. 62.

⁸⁷ Si veda al riguardo, F. CORTESI, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, cit.

⁸⁸ Tale accezione di amministrazione nazionale come struttura amministrativa sistemica non è sovrapponibile perfettamente con il significato che ad essa si dà nell'ambito dei rapporti tra Unione europea e Stati membri. Si vedano in proposito L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2007; R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, Firenze University Press, 2016.

⁸⁹ Per il concetto di "centro di imputazione, si veda G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 90 e ss. Le principali caratteristiche sono: individualità, stabilità e dinamicità; su di essi ricadono gli effetti giuridici delle attività e dei comportamenti. Si veda anche G. PALEOLOGO, *Organizzazione amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 135 e ss.

⁹⁰ Queste considerazioni traggono spunto da L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Cedam, Padova, 1988, specialmente pp. 68, 228 e 231.

⁹¹ In passato è stata avanzata la tesi che gli asili nido e le scuole materne configurano in capo ai potenziali destinatari una sorta di "diritti di credito con facoltà di esigere determinate prestazioni di servizio pubblico, o di partecipare alle decisioni

come necessità dell'intervento pubblico volto ad organizzare il servizio direttamente o indirettamente⁹²; di conseguenza questa dimensione – relativa alla concreta presenza sul territorio di centri di erogazione del servizio - ne condiziona comunque l'effettività⁹³.

In questo quadro, il sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia assume appunto la veste di amministrazione nazionale la quale, per come è stata conformata, si distribuisce sul territorio secondo un modello di organizzazione a rete. In pratica, il sistema si “organizza in funzione della collettività servita e, dunque, non del centro o della periferia”⁹⁴. Esso, sul piano normativo vede la compresenza di disposizioni statali (livelli essenziali, principi fondamentali e norme generali sull'istruzione), disposizioni regionali (standard territoriali e strutturali) e disposizioni comunali (regole di gestione). Queste operano nello stesso contesto e nello stesso momento e si applicano a tutti i soggetti erogatori del servizio a prescindere dal plesso organizzativo di appartenenza. Inoltre, sulla base di siffatto quadro regolatorio, la definizione delle linee strategiche fondamentali sono definite tramite intese in Conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali⁹⁵; la Conferenza, insieme con la Commissione per il sistema integrato di educazione e di istruzione e la Cabina di regia ricordate nel paragrafo 6, viene così a costituire la struttura centrale di riferimento del sistema. Poi, l'erogazione dei servizi puntuali fa capo a soggetti pubblici (Stato, regioni, enti locali) e privati (autorizzati o accreditati) che concorrono insieme verso l'obiettivo condiviso di assicurare un servizio di interesse generale adeguato in quantità e qualità su tutto l'ambito nazionale. Così, nella distribuzione delle competenze istituzionali, il Ministero dell'istruzione e del merito non opera come organo al quale fanno capo i compiti prevalenti di settore – che sono, si è visto, distribuiti per lo

della comunità locale o di ottenere informazioni ad esse relative, ecc. con un chiaro carattere di realtà...in cui la res è il territorio e il territorio la residenzialità delle persone”. Così, R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2004, p. 208.

⁹² Il diritto sociale presuppone sia la regolazione legislativa sia l'organizzazione amministrativa di erogazione. Sul punto si veda, G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione Italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1981, p. 755 e ss.

⁹³ Basti considerare che la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (bilancio dello Stato per il 2022), art. 1, comma 172, fissa i livelli essenziali relativi agli asili nido quale percentuale di copertura del servizio. Si stabilisce infatti che “Il livello minimo da garantire...è definito quale numero dei posti dei servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato... Dall'anno 2022 l'obiettivo di servizio è fissato...dando priorità ai bacini territoriali più svantaggiati e tenendo conto di una soglia massima del 28,88 per cento, valida sino a quando anche tutti i comuni svantaggiati non abbiano raggiunto un pari livello di prestazioni. L'obiettivo di servizio è progressivamente incrementato annualmente sino al raggiungimento, nell'anno 2027, del livello minimo garantito del 33 per cento su base locale, anche attraverso il servizio privato.

⁹⁴ Sulle amministrazioni composte ed il modello delle organizzazioni a rete, si veda C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, parte generale, tomo primo, Giuffrè, Milano, 2003, soprattutto p. 320 e ss.; C. FRANCHINI, G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 125.

⁹⁵ Il d.lgs. n. 65/2017 prevede che la Conferenza unificata esprima l'intesa sul Piano nazionale pluriennale (art.8, comma 3), sulla definizione della soglia massima di partecipazione economica delle famiglie alle spese di funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia (art.9, comma 1); sul riparto del Fondo nazionale per il sistema integrato (art. 12, comma 3), sugli incrementi del livello di copertura dei servizi educativi per l'infanzia, delle sezioni primavera e delle scuole dell'infanzia (art. 13, comma 2).

più sul territorio – ma quale soggetto portatore degli interessi statali di coordinamento e monitoraggio, nell’ambito del sistema integrato (nazionale) di educazione e di istruzione⁹⁶.

Esigenze unitarie nazionali, per lo meno sotto il profilo metodologico, richiedono anche meccanismi di valutazione e autovalutazione condivisi, soprattutto in termini di *output* e *outcome* raggiunti⁹⁷. Anche qui la regia dei processi valutativi è affidata a istituti nazionali (non statali) i quali, anche sulla base delle scienze pedagogiche e alle migliori esperienze internazionali, stanno sviluppando nel segmento educativo tre mesi sei anni strumenti e procedure da applicare da parte delle singole strutture organizzative di erogazione⁹⁸. Il che costituisce una sorta di elemento di completamento dell’amministrazione nazionale, proprio perché consente ai diversi attori di programmare in modo autonomo azioni di miglioramento innalzando il livello di qualità complessiva e particolare dei servizi resi⁹⁹.

Un ultimo profilo da evidenziare risiede nel fatto che nel descritto modello organizzativo nazionale a rete trova spazio il principio di sussidiarietà orizzontale, volto a favorire la presenza di servizi privati, ma sembrano esigui gli spazi per quello di sussidiarietà verticale, in quanto il sistema rimane fortemente ancorato alla dimensione territoriale prossima ai fruitori, tant’è che non sono nemmeno previsti dalla specifica normativa effettivi poteri sostitutivi¹⁰⁰ nei casi in cui le realtà territoriali non riescano a realizzare gli interventi necessari ad espandere l’offerta e a far funzionare i servizi¹⁰¹.

In conclusione, il percorso di attuazione della riforma del sistema integrato di educazione e di istruzione dell’infanzia sembra orientato verso un modello organizzativo innovativo di amministrazione nazionale a rete, dove si supera la dicotomia asilo nido/scuola dell’infanzia sotto i diversi punti di vista fin qui esaminati. In sostanza, non si è di fronte all’assorbimento del segmento educativo di età zero tre anni

⁹⁶ Tale tratto dell’evoluzione delle organizzazioni è messo in evidenza da S. CASSESE, *Le trasformazioni dell’organizzazione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1985, p. 380.

⁹⁷ Sull’*educational evaluation* in ottica formativa, si veda M. FERRARI, “*Servizi*” per l’infanzia e famiglie in Italia: dall’assistenza verso la partecipazione inclusiva, in *Cultura pedagogica e scenari educativi*, n. 1, 2023, p. 61.

⁹⁸ Va ricordato che con D.P.R. 28 marzo 2013, n. 80 è stato emanato il *Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione*. Il sistema nazionale è costituito dall’Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione (INVALSI) e dall’Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE).

⁹⁹ C. CANALI, T. VECCHIATO, *Integrare la valutazione di esito e la valutazione di impatto*, in *Transatlantic Forum on Inclusive Early Years, Il futuro nelle nostre mani. Investire nell’infanzia per coltivare la vita*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 79 e ss.

¹⁰⁰ La carenza di poteri sostitutivi è stata considerata una contraddizione della normativa sui Lep relativi agli asili nido definiti con la ricordata legge di bilancio 2022, in quanto lascia “del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni” nel caso in cui i comuni non si attivino o non siano in grado di utilizzare le risorse finanziarie disponibili nei tempi dovuti. Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 71/2023, dove si sottolinea che spetta al legislatore colmare tale lacuna, nell’ambito delle possibilità previste dall’art. 120 Cost. Per alcune valutazioni, si veda E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Le vie costituzionali della solidarietà comunale*, in www.osservatorioaic.it, n. 5, 2023; più in generale sul rapporto tra scelte (e non scelte) legislative e giurisprudenza costituzionale, M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2018, p. 587 e ss.

¹⁰¹ Il tema è stato oggetto dal recente rapporto LABSUS, *Le scuole. Da beni pubblici a beni comuni. Sull’amministrazione condivisa dell’educazione*, Roma, 2022, dove si analizzano anche i “patti di collaborazione” territoriali e i “patti educativi di comunità” relativi all’infanzia.

nell'ambito ministeriale e nel sistema nazionale di istruzione¹⁰², né al completo decentramento del segmento tre sei anni verso lo schema socio educativo curato dagli enti locali. Siamo di fronte, insomma, ad un modello innovativo che ridisegna il percorso preparatorio alla scuola dell'obbligo, mettendo al centro dell'attenzione prima le esigenze psico pedagogiche e sociali dei bambini, poi quelle dei genitori, delle famiglie e della società.

In funzione di tali obiettivi si introduce nell'ordinamento il sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia che supera lo *split system* tradizionale e gli assetti istituzionali ad esso legati. Ciò intanto potrà essere effettivamente portato a compimento in quanto gli attori pubblici e privati coinvolti ne comprendano la portata e condividano la bontà dell'impianto. In tale quadro, le decisioni strategiche e le attività di implementazione e di gestione dovranno essere portate avanti in sinergia, con lo stesso orientamento costruttivo e nella medesima direzione¹⁰³, rischiando altrimenti di vanificare le virtù del disegno riformatore e di accentuare anziché superare le fragilità ordinamentali e territoriali ricordate all'inizio¹⁰⁴.

¹⁰² Tale ipotesi di passaggio dei servizi zero tre al sistema nazionale di istruzione, che, secondo una chiave di lettura, sembra scaturire dall'impostazione della riforma del sistema integrato di educazione e istruzione dell'infanzia, è comunque considerata dalla dottrina difficilmente realizzabile per molteplici ragioni legate all'insufficiente numero di servizi esistenti, ai problemi di finanziamento delle spese di gestione dei servizi, alla messa a punto di raccordi e rapporti virtuosi tra i diversi livelli di governo. Così, C. BERTOLINO, *I servizi educativi per la prima infanzia tra Stato e Regioni: un lungo cammino giunto ormai alla meta?*, cit., p. 436.

¹⁰³ S. BUSETTI, B. DENTE, *Designing multi-actor implementation: A mechanism-based approach*, in *Public Policy and Administration*, dicembre, 2016.

¹⁰⁴ È evidente che un ruolo importante sarà giocato dalla digitalizzazione delle attività, con tutti i limiti e le potenzialità che essa comporta nell'ambito educativo e scolastico. Per una riflessione sul tema, si veda A.L. GALARDINI, *I servizi educativi per l'infanzia durante la pandemia*, in *Minorigiustizia*, n. 4, 2020. Più in generale sulle potenzialità della tecnologia nel rafforzamento delle capacità di decidere nelle pubbliche amministrazioni, si veda L. TORCHIA, *Riforma amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, I, tematici III, Giuffrè, Milano, 2022, p. 987 e ss.