



N. 8 - giugno 2018

Il giudizio di costituzionalità sulla disciplina della Regione Veneto in materia di precedenza nell'ammissione agli asili nido

1. Introduzione

Con **sentenza n. 107 del 2018** la Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6**¹, che ha modificato i titoli di precedenza per l'ammissione dei bambini all'asilo nido.

In particolare l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2017 ha sostituito il comma 4 dell'art. 8 della legge regionale n. 32 del 1990², disponendo che:

"4. Hanno **titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido** nel seguente ordine di priorità:

- a) i bambini **portatori di disabilità**;
- 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 o di disoccupazione"³.

I titoli di precedenza si applicano nell'ambito della disposizione generale - rimasta invariata - sulla base della quale sono ammessi all'asilo nido i bambini di età non inferiore a tre mesi e non superiore a tre anni (art. 8, comma 1, della legge reg. n. 32 del 1990), fatto salvo il caso di gravi necessità, in presenza delle quali possono essere ammessi all'asilo nido bambini di età inferiore a tre mesi o può essere consentita la loro permanenza nell'asilo nido fino all'inserimento nella scuola materna anni (art. 8, comma 3, della legge reg. n. 32 del 1990).

2. Il ricorso del Governo

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 6 del 2017, nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge regionale n. 32 del 1990, introducendovi la lettera *b*)⁴.

¹ "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»".

² "Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi".

³ La previgente formulazione era la seguente: "4. Hanno titolo di precedenza all'ammissione i bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio o di svantaggio sociale".

⁴ Ricorso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 22, prima serie speciale, del 31 maggio 2017.

Nel ricorso viene censurata la violazione delle seguenti disposizioni:

- ✓ art. 3, primo e secondo comma, Cost., per i seguenti motivi:
 - i) il fatto che lo stato di residenza o di occupazione in Veneto si sia protratto, per entrambi i genitori, per il periodo di 15 anni non è idoneo a dimostrare che i figli presentino una necessità di fruire del servizio degli asili nido pubblici maggiore rispetto ai figli dei genitori che si trovino in una differente situazione (ad esempio figli di genitori residenti o occupati in Veneto da meno di 15 anni);
 - ii) il criterio della residenza o dell'occupazione protratta non presenta alcun percepibile collegamento logico né con le esigenze formative del bambino né con le esigenze economiche dei genitori. È pertanto manifestamente irrazionale un criterio di preferenza basato sulla durata della residenza o dell'occupazione nella regione del genitore (anziché sulla condizione del bambino) e sulla completa esclusione di qualsiasi rilievo della situazione economica del genitore;
- ✓ dell'art. 31, secondo comma, Cost., in quanto il nuovo criterio di precedenza - che trascura del tutto di considerare la condizione dei bambini - frustrerebbe i valori costituzionali della tutela dell'infanzia e della promozione dei necessari istituti;
- ✓ degli articoli 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto il criterio della residenza o dell'occupazione protratta ostacolerebbe "il trasferimento in Veneto di famiglie che nella propria regione di residenza o di lavoro godano di provvidenze simili, in quanto con il trasferimento in Veneto le perderebbero (non potendole riacquistare prima di quindici anni)", e, reciprocamente, costituirebbe "un incentivo indebito [...] a non lasciare il Veneto per coloro che già vi risiedono o vi lavorino";
- ✓ della normativa europea in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari (art. 21, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE);
- ✓ dell'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, il quale "garantisce parità di trattamento ai cittadini di Stati membri che risiedono da più di tre mesi in un diverso Stato membro, [...] rispetto ai cittadini dello Stato ospitante, senza esigere alcun periodo pregresso di residenza a tal fine";
- ✓ dell'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE, in cui si prevede che i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, trascorsi cinque anni di soggiorno regolare sull'intero territorio nazionale (non necessariamente tutti in un'unica regione), godano dello stesso trattamento dei cittadini nazionali sia per quanto riguarda "le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale", sia per quanto riguarda "l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi".

3. Le argomentazioni della Regione Veneto

Con riferimento alla asserita violazione del principio di uguaglianza, la Regione rileva, in sintesi, che:

- i) la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2017 "non prevede un criterio selettivo di accesso al servizio di asilo nido, ma unicamente introduce un canone preferenziale basato sul radicamento familiare e lavorativo nel territorio regionale". Non precludendo ad alcuno l'accesso agli asili nido, non è in grado di produrre alcuna discriminazione;
- ii) l'erogazione del servizio di asilo nido non è obbligatoria. Il legislatore regionale avrebbe esercitato la propria potestà discrezionale, dando precedenza "a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia".

Con riferimento alla asserita violazione dell'art. 31 Cost., la Regione sostiene che la norma impugnata non fissa un criterio di ammissione, ma solo di precedenza, e che la disciplina degli asili nido serve a tutelare l'infanzia "solo in via indiretta".

Quanto alla censura relativa agli artt. 16 e 120 Cost., la Regione asserisce che un criterio di preferenza nell'accesso agli asili nido non può condizionare la scelta di trasferirsi in Veneto.

Infine, con riferimento alla questione concernente l'art. 117, primo comma, Cost., la Regione rileva che la norma impugnata non viola le norme europee invocate in quanto il criterio selettivo opera - senza dare luogo a discriminazioni - nei confronti sia dei cittadini sia dei non cittadini.

4. La decisione della Corte

a) L'illegittimità della disciplina veneta per violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza (art. 3 Cost.)

A giudizio della Corte **il nuovo titolo di precedenza introdotto dalla lettera b) del comma 4 - fondato su una prolungata residenza (o occupazione) nella Regione - viola l'art. 3 Cost.** con riferimento sia al principio di uguaglianza sia a quello di ragionevolezza.

Viola il principio di ragionevolezza in quanto non si può stabilire una "ragionevole correlazione" tra la residenza protratta nella regione e la duplice funzione - educativa e socio-assistenziale - degli asili nido.

Quanto alla funzione educativa degli asili nido, risulta evidente l'estraneità ad essa del "radicamento territoriale". È, infatti, del tutto irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri.

Per quanto riguarda la funzione sociale degli asili nido, la Corte rileva un contrasto tra la loro "vocazione sociale" e la configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso.

Il servizio svolto dagli asili nido, infatti, oltre a soddisfare i bisogni educativi del bambino, risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa e contribuisce, quindi, a eliminare un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e impedisce il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione dei genitori alla vita economica e sociale del Paese.

Per tale motivo il servizio degli asili nido dovrebbe avere quali utenti privilegiati le famiglie in condizioni di disagio economico o sociale. Per contro, il criterio delle persone da lungo tempo radicate nella Regione prescinde totalmente dal fattore economico.

Data l'assenza di qualsiasi collegamento con le funzioni degli asili nido, il nuovo titolo di precedenza **viola**, altresì, il **principio di uguaglianza**, in quanto esso opera a favore del complesso dei bambini figli di genitori radicati in Veneto e in tale operatività esaurisce il suo scopo.

b) La fondatezza delle ulteriori questioni sollevate in relazione a norme nazionali ed europee sulla libertà di circolazione e sulla tutela dell'infanzia

Risulta fondata la questione relativa all'art. 117, primo comma, Cost. (esercizio della potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) e all'**art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (sulla base del quale i cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi)⁵.

La Corte di giustizia ha ammesso l'introduzione nelle normative nazionali di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, purché risultino soddisfatte le seguenti condizioni:

⁵ In tale questione sono assorbite le altre questioni relative alla violazione: dell'art. 24 della direttiva 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; dell'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

la norma persegua uno scopo legittimo e sia proporzionata; il criterio adottato non sia "troppo esclusivo", potendo sussistere altri elementi rivelatori del "nesso reale" tra il richiedente e lo Stato.

A giudizio della Corte costituzionale la disposizione veneta relativa al nuovo titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido: è difettosa in relazione allo scopo perseguito (favorire i bambini figli di genitori radicati in Veneto); è sproporzionata nel fissare una durata "eccezionalmente lunga" (15 anni) del legame richiesto.

Risulta inoltre fondata la questione relativa all'**art. 120, primo comma, Cost**^{6 7}.

Sebbene la disposizione censurata non violi direttamente il divieto di imporre dazi e restrizioni alla circolazione, essa pone un ostacolo indiretto all'esercizio della libertà di circolazione tra regioni.

Risulta infatti evidente che un genitore, che deve trasferirsi in Veneto per ragioni di lavoro, può incontrare difficoltà a trasferirsi qualora non abbia mezzi sufficienti per pagare un asilo nido privato, dal momento che la norma regionale lo esclude di fatto dagli asili nido pubblici.

Infine, la norma oggetto di giudizio risulta illegittima anche in relazione alla tutela della maternità, dell'infanzia e della gioventù, sancita dall'**art. 31, secondo comma, della Cost.**, in quanto - nel creare "le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido" - perseguirebbe un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia.

a cura di: A. Minichiello

L'ultima nota breve:

Il contributo alla finanza pubblica di regioni e province autonome alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 2018 (n. 7 - maggio 2018)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it

⁶ La questione concernente l'art. 16 Cost. ("Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza (...)") è da ritenere ricompresa in quella riguardante l'art. 120, primo comma, Cost.

⁷ "La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale".