Bur n. 55 del 08/06/2018

(Codice interno: 371378)

Sentenza n. 107/2018 relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (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»), pubblicata nel BUR n. 21 del 24 febbraio 2017.

SENTENZA N. 107

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (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»), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, spedito per la notificazione il 26 aprile 2017, depositato in cancelleria il 2 maggio 2017, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (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»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b). La difesa erariale riferisce che, prima della modifica, l'art. 8 della legge reg. Veneto n. 32 del 1990 ammetteva all'asilo nido i bambini di età non inferiore a tre mesi e non superiore a tre anni e, al comma 4, riconosceva «titolo di precedenza all'ammissione» ai «bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio e di svantaggio sociale». Dopo la modifica introdotta dalla disposizione impugnata, l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990 dispone quanto segue: «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».

Il Governo contesta specificamente il criterio di precedenza di cui alla lettera b), denunciando diversi vizi di illegittimità costituzionale.

1.1.- In primo luogo, tale norma violerebbe l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione. L'Avvocatura generale dello Stato, basandosi sui lavori preparatori, ritiene che la norma abbia lo scopo di "privilegiare" le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano in Veneto da almeno quindici anni o ivi risiedano da almeno quindici anni rispetto alle famiglie con reddito più basso, in cui un genitore non lavora, che non siano radicate in Veneto da almeno quindici anni. Il Governo ritiene violato l'art. 3 Cost. perché non si potrebbe differenziare, da un lato, la situazione dei figli di genitori residenti o occupati in Veneto da almeno quindici anni e, dall'altro, le seguenti situazioni: quella dei «figli di genitori di cui uno solo sia residente in Veneto, e magari sia il genitore con cui il figlio convive, o dei figli di genitori di cui uno solo sia occupato in Veneto»; quella «dei figli su cui eserciti la responsabilità genitoriale un solo genitore residente o occupato in Veneto (essendo l'altro genitore ignoto o deceduto o decaduto dalla responsabilità genitoriale)»; quella «dei figli di genitori residenti o occupati in Veneto da meno di quindici anni, ma comunque da un periodo significativo (o dei figli di genitori che non possono accumulare periodi così lunghi di lavoro nella stessa regione perché occupati in attività che comportano frequenti mutamenti di sede)». Il Governo sostiene poi che non si potrebbe differenziare la situazione dei figli di genitori residenti o occupati in Veneto da almeno quindici anni, «quale che sia la loro capacità economica», e quella «dei figli di genitori di capacità economica ridotta, attestata dall'ISEE o da altri indici, come lo stato di disoccupazione», oppure quella «del bambino privo di entrambi i genitori».

Il fatto che lo stato di residenza o di occupazione in Veneto si sia protratto, per entrambi i genitori, per un dato periodo di tempo (quindici anni) non sarebbe idoneo, per l'Avvocatura, «a dimostrare che i figli di tali genitori esprimano una necessità di fruire del servizio degli asili nido pubblici maggiore» rispetto ai figli dei genitori che si trovino in una delle situazioni sopra descritte. Il criterio utilizzato dalla norma, dunque, sarebbe illegittimo perché non presenterebbe «alcun percepibile collegamento logico né con le esigenze formative del bambino, né con le esigenze educative ed economiche dei genitori». La norma determinerebbe una differenziazione arbitraria, in contrasto con l'art. 3 Cost.

In secondo luogo, la norma impugnata violerebbe l'art. 3, primo e secondo comma, Cost. anche «inteso come canone di ragionevolezza e proporzionalità della legislazione, in rapporto agli obiettivi sociali che la legge persegue». Poiché, secondo l'Avvocatura, beneficiario principale del servizio è il bambino, mentre i genitori sono beneficiari "di riflesso", sarebbe «manifestamente irragionevole subordinare la precedenza nelle graduatorie ad una condizione, come la durata per almeno quindici anni della residenza o dell'occupazione nella regione, che può riguardare soltanto i genitori ed è, ovviamente, del tutto estranea alla condizione specifica del bambino». Comunque, anche a voler considerare il solo interesse "riflesso" dei genitori, sarebbe «manifestamente irragionevole svincolare del tutto la selezione da criteri di natura economica, riferiti al reddito o al patrimonio della famiglia». I criteri della protratta residenza e della protratta occupazione nel territorio regionale possono portare, secondo il Governo, «a privilegiare situazioni familiari economicamente migliori e a discriminare situazioni familiari economicamente più precarie», il che non sarebbe «razionalmente giustificabile, anche in considerazione del fatto [...] che con gli asili nido pubblici concorre l'offerta delle strutture private, senz'altro accessibili alle famiglie con redditi più elevati».

L'Avvocatura aggiunge poi che, «anche a voler ammettere, in subordine, che la durata della residenza o dell'occupazione nel territorio regionale possa costituire (il che non è) un criterio selettivo logicamente congruo rispetto all'obiettivo di graduare gli aspiranti al servizio degli asili nido pubblici, appare palese come una durata pari addirittura a quindici anni sia eccessiva e comunque fonte di applicazioni irrazionali». Il requisito della residenza o dell'occupazione per quindici anni sarebbe irragionevole anche perché non sarebbe neppure idoneo a dare una preferenza ai soggetti "radicati" in Veneto. Infatti, nel caso in cui il periodo debba calcolarsi con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, «la norma favorirebbe indebitamente i nati in Veneto, che è plausibile che vi abbiano risieduto per i primi quindici anni di vita, attribuendo loro "de futuro" un "diritto di prelazione" esercitabile anche molti anni dopo, semplicemente tornando a risiedere in Veneto per un breve periodo, una volta divenuti genitori, magari dopo una lunga assenza che non è certo indice di radicamento territoriale». Nel caso in cui, invece, il periodo debba calcolarsi con riferimento ad entrambi i genitori («nel senso che non i singoli componenti bensì la "coppia" in quanto tale deve avere risieduto o essere stata occupata in Veneto per almeno quindici anni»), la norma «si rivelerebbe completamente inutile per tutti i genitori che, come è statisticamente normale, siano divenuti tali prima che siano decorsi quindici anni di residenza comune o di occupazione continuativa». In entrambe le ipotesi (calcolo "separato" o "congiunto" del periodo di quindici anni), il requisito in questione verrebbe poi «a costituire un disincentivo a divenire genitori prima di avere accumulato una anzianità lavorativa di almeno quindici anni», così contraddicendo «una delle finalità proprie del sistema degli asili nido, che è quella di favorire, contemporaneamente, il lavoro e la natalità»: di qui un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma impugnata.

L'Avvocatura precisa poi che la violazione dell'art. 3 Cost. sussisterebbe anche qualora si interpretasse la disposizione impugnata nel senso che il titolo di precedenza spetta non solo a chi ha entrambi i genitori residenti o occupati in Veneto da almeno quindici anni, ma anche a chi ha un solo genitore rispondente a tali requisiti. In tal caso, sarebbero comunque discriminati «i bambini privi di entrambi i genitori» e quelli che non hanno neppure un genitore residente o occupato in Veneto da almeno 15 anni. Inoltre, sarebbe pur sempre 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», e sarebbe pur sempre «eccessiva» la durata del periodo di residenza o di occupazione richiesto. Anzi, qualora fosse sufficiente la residenza o l'occupazione protratta in Veneto in capo a un solo genitore, si «amplierebbe l'area delle situazioni indebitamente privilegiate».

1.2.- Il Governo lamenta poi la violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., in quanto il criterio di precedenza individuato dalla norma impugnata frustrerebbe «i valori costituzionali ivi codificati della tutela dell'infanzia e della promozione dei necessari istituti»: «[u]na disciplina che porta a formare le graduatorie di ammissione agli asili nido basandosi sulle condizioni di residenza e di lavoro dei genitori [...], mentre trascura del tutto di considerare la condizione dei bambini», confliggerebbe con i valori suddetti.

1.3.- Ancora, la norma impugnata violerebbe gli articoli 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto 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 risiedano o vi lavorino».

1.4.- Infine, la norma in questione violerebbe il diritto dell'Unione europea (art. 117, primo comma, Cost.), sotto diversi profili.

In primo luogo, essa contrasterebbe «con la 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, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 137). Il requisito preferenziale, «richiedendo un periodo così prolungato, eccede quanto necessario al raggiungimento del legittimo obiettivo di accertare l'esistenza di un nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato membro competente, ovvero di preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale».

Inoltre, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), dal momento che l'art. 24 della citata direttiva «garantisce parità di trattamento ai cittadini di Stati membri che risiedano 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». Dunque, la norma in questione discriminerebbe «tutti i cittadini dell'Unione che soggiornino in Veneto da più di tre mesi o comunque che abbiano ottenuto il diritto di soggiorno permanente, non avendo però maturato 15 anni di residenza anche non continuativa o di lavoro continuativo in Veneto».

Ancora, la norma de qua discriminerebbe i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, «i quali, secondo quanto previsto dall'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE, recepita con decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, trascorsi cinque anni di soggiorno regolare sull'intero territorio nazionale (non necessariamente tutti in un'unica regione), dovrebbero godere 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"».

L'Avvocatura ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 168 del 2014, ha ritenuto contrastante con le citate norme europee una legge valdostana che subordinava ad una residenza minima di otto anni nella regione l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

2.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio con memoria depositata il 5 giugno 2017.

Con riferimento alla asserita violazione del principio di uguaglianza, la Regione rileva che la norma impugnata «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»; essa, cioè, non preclude ad alcuno l'accesso agli asili nido, ragion per cui non potrebbe produrre alcuna discriminazione. Inoltre, la Regione osserva che 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». La norma non sarebbe affetta da «palese irrazionalità». Inoltre, essa non discriminerebbe il bambino orfano di un genitore o di entrambi perché la locuzione genitori si riferirebbe «ai soggetti esercenti la potestà genitoriale, a qualunque titolo ciò avvenga e pur anche nel caso in cui vi sia un solo "genitore"».

Quanto alla violazione del principio di ragionevolezza, la Regione osserva, da un lato, che «gli asili nido pubblici, per espressa previsione della legge statale [legge 6 dicembre 1971, n. 1044 «Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato»], non sono teleologicamente diretti a soddisfare in via esclusiva e prioritaria un interesse formativo del bambino, ma invece sono rivolti a garantire una adeguata assistenza familiare e di promozione del lavoro, soprattutto muliebre, cui accede necessariamente un esito di socializzazione e formazione educativa»; dall'altro, che i comuni hanno potestà regolamentare in materia di asili nido pubblici, potendo prevedere criteri reddituali di graduazione delle domande.

Con riferimento alla asserita violazione dell'art. 31 Cost., la Regione ribadisce 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». Inoltre, osserva che l'art. 31 Cost. sarebbe una norma «programmatica», inidonea a incidere sul contenuto di istituti che non tocchino diritti fondamentali dei bambini.

La censura relativa agli artt. 16 e 120 Cost. è giudicata dalla Regione «inverosimile», non potendo un criterio di preferenza nell'accesso agli asili nido condizionare la scelta di trasferirsi in Veneto. L'argomento dell'Avvocatura impedirebbe agli enti territoriali di prevedere qualsiasi forma di agevolazione economica a favore dei residenti.

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 perché «il criterio selettivo opera nei confronti sia dei cittadini sia dei non cittadini», per cui «nessuna discriminazione può ipotizzarsi».

3.- La Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa il 20 marzo 2018. In essa afferma che la norma impugnata «non prevede un criterio escludente, ma unicamente un criterio suppletivo di preferenza a parità di condizioni per accedere agli asili nido», cioè un criterio «che opera solo secondariamente e unicamente dopo che i soggetti richiedenti siano già stati selezionati secondo i criteri primari diretti a valorizzare il bisogno di accedere al servizio per l'infanzia». Tale interpretazione della disposizione impugnata sarebbe confermata dalla concreta applicazione che ne hanno fatto i comuni veneti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (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»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Per effetto della disposizione impugnata, l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990 dispone quanto segue: «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».

Il ricorrente ritiene che il criterio di precedenza fissato alla lettera b) sia incostituzionale per violazione delle seguenti norme: a) art. 3 della Costituzione, con riferimento sia al principio di uguaglianza sia a quello di ragionevolezza; b) art. 31, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata frustrerebbe il valore costituzionale della tutela dell'infanzia; c) artt. 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata ostacolerebbe la libertà di circolazione; d) art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata violerebbe l'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 137, in materia di libertà di circolazione; l'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; l'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.

2.- Prima di esaminare le questioni di costituzionalità sollevate nel ricorso, è opportuno definire l'esatto significato della disposizione impugnata.

In primo luogo, si deve osservare che l'interpretazione proposta dalla Regione nella memoria integrativa non risulta coerente con la portata della disposizione impugnata. Questa non prevede un criterio meramente sussidiario, destinato a operare per i soggetti che si trovino a parità di punti, ma fissa un «titolo di precedenza» che prevale sui criteri fissati dai singoli comuni. Ciò risulta dalla formulazione della disposizione, che non accenna al presunto carattere sussidiario del criterio, e dall'accostamento al titolo di precedenza rappresentato dalla disabilità, che certamente opera in via prevalente e non sussidiaria; trova inoltre conferma nei lavori preparatori della legge, che sono coerenti con l'interpretazione sostenuta dalla Regione nella memoria di costituzione e non offrono alcuno spunto a sostegno dell'interpretazione adeguatrice prospettata nella memoria integrativa.

Il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata opera a favore del complesso dei bambini figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo. Il periodo di quindici anni deve essere calcolato con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, e non alla coppia, e il termine «genitori» è da intendere in modo conforme alla lettera, cioè nel senso che la precedenza non spetta a chi ha due genitori di cui uno solo radicato da lungo tempo in Veneto. Un'interpretazione estensiva si giustificherebbe qualora la lettera della disposizione non esprimesse in modo sufficiente la sua ratio, ma non è questo il caso, dal momento che la ratio della disposizione converge con la sua lettera nel privilegiare le coppie (da lungo tempo) venete. Pur non avendo valore decisivo, i lavori preparatori confermano l'interpretazione letterale, visto che da essi emerge che lo scopo era quello di favorire le giovani coppie venete e le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. L'estensione della precedenza alle famiglie in cui un solo genitore è radicato in Veneto da più di quindici anni amplierebbe i beneficiari del titolo di precedenza, vanificando l'obiettivo del legislatore.

Occorre precisare, peraltro, che, se la disposizione impugnata non intende privilegiare le famiglie in cui un genitore su due possiede i requisiti, ad essa non si può attribuire l'intento di discriminare i bambini orfani (o comunque privi) di un genitore o di entrambi, sicché in base ad essa, nei casi in cui la responsabilità genitoriale è esercitata da una sola persona radicata in Veneto da lungo tempo, il titolo di precedenza spetta.

Da ultimo, è opportuno rilevare che la norma impugnata, benché non disciplini un requisito di accesso, fissa un titolo di precedenza a favore di un'ampia categoria di persone e produce così effetti sostanzialmente escludenti dei soggetti non radicati in Veneto da almeno quindici anni (data la notoria scarsità di asili nido pubblici), essendo dunque paragonabile alle norme che considerano la residenza prolungata come requisito di accesso.

3.- La questione relativa all'art. 3 Cost. è fondata.

Per vagliare la ragionevolezza del titolo di precedenza fissato dalla norma impugnata, è preliminarmente necessario soffermarsi sulla funzione degli asili nido.

La legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (Piano quinquennale per l'Istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato), ha istituito gli asili nido come «servizio sociale di interesse pubblico» (art. 1, primo comma). All'epoca il servizio era incentrato maggiormente sui bisogni dei genitori, avendo soprattutto il fine di facilitare l'accesso della donna al lavoro (art. 1, secondo comma).

L'art. 6 della legge n. 1044 del 1971 affidava alle regioni il compito di fissare, «con proprie norme legislative, [...] i criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido». Le leggi regionali adottate in sua attuazione hanno attribuito una funzione educativa agli asili nido, nella cui disciplina ha dunque assunto peso crescente l'interesse del bambino. Ciò è attestato, ad esempio, dalla citata legge reg. Veneto n. 32 del 1990 (modificata dalla legge impugnata), che definisce gli asili nido «attività educativo-assistenziale» (art. 1) e nella quale, anzi, è il bambino il destinatario principale del servizio degli asili nido («L'asilo nido è un servizio di interesse pubblico rivolto alla prima infanzia e ha finalità di assistenza, di socializzazione e di educazione nel quadro di una politica di tutela dei diritti dell'infanzia», art. 5, comma 1).

La doppia valenza degli asili nido (sociale ed educativa) si conferma nella successiva legislazione statale: da un lato, la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), dedica l'art. 16 alla «[v]alorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari» e dispone, all'art. 22, comma 2, che «gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali [...] d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare [...]» (il decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001, recante «Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003», considera il sostegno delle responsabilità familiari come il primo fra gli obiettivi prioritari e tratta degli asili nido nel punto 1.2); dall'altro, l'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», definisce gli asili nido «strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori», e la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), prevede l'«istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori» (art. 1, comma 181, lettera e), comprendendo in particolare i «servizi educativi per l'infanzia» gli asili nido (art. 2, comma 3, lettera a del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, recante «Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e, della legge 13 luglio 2015, n. 107»). La doppia valenza degli asili nido emerge anche nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (art. 1, comma 1259), e nella legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» (art. 2, commi 458 e 460), che, con riferimento agli asili nido, parlano di servizi socio-educativi.

In definitiva, gli asili nido hanno una funzione educativa, a vantaggio dei bambini, e una funzione socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non hanno i mezzi economici per pagare l'asilo nido privato o una baby-sitter; dalla disciplina legislativa emerge soprattutto l'intento di favorire l'accesso delle donne al lavoro, finalità che ha specifica rilevanza costituzionale, garantendo espressamente la Costituzione la possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la «funzione familiare» (art. 37, primo comma, Cost.).

3.1.- Chiarita la funzione del servizio degli asili nido, è opportuno ricordare che questa Corte ha affermato «il principio che "se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili" (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia "la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza" (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni

caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)"» (sentenza n. 168 del 2014). Ha inoltre affermato che «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sentenza n. 172 del 2013).

Con particolare riferimento al requisito della residenza protratta, questa Corte ha anche osservato che, «mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, "un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio" (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto "introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari", non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 222 del 2013).

3.2.- Tenuto conto di quanto esposto sopra sulla funzione degli asili nido e alla luce della giurisprudenza costituzionale appena rammentata, la norma impugnata risulta lesiva dell'art. 3 Cost.

La configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio 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; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese.

Per questa ragione, il servizio degli asili nido dovrebbe essere destinato primariamente alle famiglie in condizioni di disagio economico o sociale, come era previsto dall'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990, nella sua previgente formulazione («Hanno titolo di precedenza all'ammissione i bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio e di svantaggio sociale»), in coerenza con la disciplina statale, che sancisce il principio dell'accesso prioritario ai servizi sociali a favore dei soggetti in condizioni di difficoltà economico-sociale (art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000). La norma impugnata, invece, prescinde totalmente dal fattore economico e, favorendo le persone radicate in Veneto da lungo tempo, adotta un criterio che contraddice anche lo scopo dei servizi sociali di garantire pari opportunità e di evitare discriminazioni (art. 1, comma 1, della legge n. 328 del 2000).

In definitiva, il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata è contrario sia alla funzione sociale degli asili nido sia alla vocazione "universalistica" dei servizi sociali.

Quanto alla funzione educativa degli asili nido, l'estraneità ad essa del "radicamento territoriale" risulta ugualmente evidente, e tanto più risulta tale nella norma impugnata che riferisce il requisito ai genitori e non ai beneficiari dell'attività educativa, essendo ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri.

3.3.- Quanto alla vocazione universalistica dei servizi sociali, a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente). Le norme che introducono tale requisito vanno dunque vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza.

L'argomento utilizzato dalla Regione Veneto a sostegno dell'infondatezza della questione (ossia che la norma impugnata darebbe la 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») non convince. In primo luogo, nessuno dei due criteri utilizzati dalla norma impugnata (residenza prolungata in Veneto o occupazione prolungata in Veneto) assicura che i genitori abbiano pagato tributi in Veneto per un lungo periodo (la residenza può non essere coincisa con un periodo lavorativo e l'occupazione prolungata in Veneto non implica necessariamente la residenza in Veneto). L'argomento si presenta opinabile anche alla luce dell'effettivo assetto delle fonti di finanziamento degli asili nido, dato che le risorse necessarie per la costruzione degli edifici e lo svolgimento del servizio possono essere di origine non regionale (gli artt. 8 e 12 del citato d.lgs. n. 65 del 2017 prevedono finanziamenti statali, e la stessa legge reg. Veneto n. 32 del 1990 menziona «contributi statali» all'art. 32, comma 1), e che, per quanto riguarda le risorse provenienti dai bilanci dei comuni e delle regioni, si dovrebbe distinguere fra finanza "propria" e "derivata". E ciò senza contare che, sotto un profilo più generale, l'argomento del contributo pregresso

tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e che applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno.

Si può osservare infine che chi si sposta in un'altra regione non ha contribuito al welfare di quella regione ma ha pagato i tributi nella regione di provenienza, e non è costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione (o per essere stato trasferito o assegnato al Veneto per ragioni di lavoro o di altra natura).

In conclusione, poiché il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata non ha alcun collegamento con la funzione degli asili nido né può essere giustificato con l'argomento del contributo pregresso, il suo scopo, che si esaurisce nel riconoscere una preferenza nell'accesso agli asili nido pubblici alle persone radicate in Veneto da lungo tempo, è incompatibile con l'art. 3 Cost.

4.- Anche la questione relativa all'art. 117, primo comma, Cost. e all'art. 21 del TFUE è fondata.

L'art. 21, paragrafo 1, del TFUE dispone che «[o]gni cittadino dell'Unione ha 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».

In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «[u]na siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione», e che «[u]na simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 86 e 87; si vedano anche le sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses (punti 22-29); 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, ex parte di Dany Bidar, punti 51-54; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler).

La Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato (si vedano le citate sentenze Stewart, punti 92 e 95, e Thiele Meneses, punto 36). La norma impugnata è difettosa già in relazione allo scopo perseguito (come visto nel punto precedente) ed è inoltre sicuramente sproporzionata quanto alla durata - eccezionalmente lunga: quindici anni - del legame richiesto. Il fatto che discrimini anche cittadini italiani (non radicati in Veneto da più di quindici anni) non è rilevante ai fini della conformità al diritto europeo (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze Thiele Meneses, punto 27; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione, punto 14; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, Angonese, punto 41).

Questa Corte ha già censurato, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e dell'art. 21 TFUE, una norma che annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente»: «la norma regionale in esame li pone [i cittadini dell'Unione europea] in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario [...], in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE» (sentenza n. 168 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 190 del 2014 e n. 264 del 2013).

4.1.- Possono considerarsi assorbite le altre questioni sollevate con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con cui si lamenta la violazione dell'art. 24 della citata direttiva 2004/38/CE e dell'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della citata direttiva 2003/109/CE.

5.- La questione relativa all'art. 120, primo comma, Cost. è anch'essa fondata.

Occorre premettere che la questione concernente l'art. 16 Cost. è da ritenere ricompresa in quella riguardante l'art. 120, primo comma, Cost., che risulta il parametro più pertinente con riferimento al caso di specie («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»).

La norma impugnata, non incidendo in modo immediato sul diritto di circolazione e di svolgere l'attività lavorativa, non viola direttamente i divieti posti dall'art. 120, primo comma, Cost. Essa pone tuttavia un ostacolo all'esercizio dei diritti ivi previsti,

per le stesse ragioni illustrate con riferimento all'art. 21 TFUE. È evidente, infatti, che un genitore che deve trasferirsi in Veneto per ragioni di lavoro può trovarsi in difficoltà a compiere il trasferimento se non ha i mezzi sufficienti per pagare un asilo nido privato, visto che la norma impugnata lo esclude di fatto dagli asili nido pubblici.

Il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost. è idoneo a colpire quelle discipline che limitano, anche solo in via di fatto, i diritti da esso menzionati, come si può ricavare sia dalla lettera della disposizione costituzionale («in qualsiasi modo»), sia dal suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost., che "codifica" il nesso tra libertà e condizioni materiali della libertà, sia ancora dalla giurisprudenza europea che, come visto, ha ravvisato un limite alla libertà di circolazione in certe discipline limitative dell'accesso a prestazioni pubbliche.

Così definita la portata del divieto fissato all'art. 120, primo comma, Cost., occorre verificare se la limitazione prevista dalla norma impugnata sia costituzionalmente tollerabile, stante che il divieto stesso non va inteso in modo "assoluto", dovendosi invece vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti. Questa Corte ha individuato a tale fine i seguenti criteri: «occorre esaminare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione possegga una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione» (sentenza n. 51 del 1991).

La norma impugnata è inidonea a superare il primo e il terzo passaggio del test, dal momento che, come visto sopra (punto 3), essa non persegue un interesse pubblico meritevole, mirando solo a dare precedenza alle persone radicate in Veneto da lungo tempo (in violazione dell'art. 3 Cost., come visto), e che la durata richiesta (della residenza o dell'occupazione), se può considerarsi proporzionata a tale illegittimo obiettivo, certamente non lo è a quello di garantire un legame tra il richiedente e la Regione.

6.- È fondata infine anche la questione riferita all'art. 31, secondo comma, Cost., in base a cui la Repubblica «[p]rotegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». La norma impugnata fissa un titolo di precedenza che tradisce il senso dell'art. 31, secondo comma, Cost.: essa, cioè, non incide sul quantum e sul quomodo del servizio degli asili nido ma ne distorce la funzione, indirizzandolo non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto da lungo tempo. La norma impugnata, dunque, persegue un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia, perché crea le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (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»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA