



Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

---

***Servizio antidiscriminazioni***

*Strada per Longera 228- 34133 Trieste (Italia)*  
*Tel. – Fax 040/368463 – e-mail: [antidiscriminazione@asgi.it](mailto:antidiscriminazione@asgi.it)*

*ASGI sede di Udine, via S. Francesco d'Assisi, 39- Udine (Italia)*  
*Tel. – Fax 0432/507115 – e-mail: [info@asgi.it](mailto:info@asgi.it)*

*ASGI Sede legale, Via Gerdil, 7 – 10152 Torino (Italia)*  
*Tel. fax. 011/4369158 – e-mail: [segreteria@asgi.it](mailto:segreteria@asgi.it)*

**Trieste/Torino, 8 ottobre, 2013**

**Al Presidente  
del Consiglio comunale  
Comune di Pordenone  
Sig. Bernardi Nisco**

**Al Sindaco  
del Comune di Pordenone  
Ing. Claudio Pedrotti**

**All'Assessore alle Politiche Sociali  
Comune di Pordenone  
Dott. Vincenzo Romor**

**E p. c. UNAR  
Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali  
Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Pari Opportunità  
ROMA**

---

**OGGETTO:** Introduzione di una 'capienza' massima di bambini, figli di genitori extracomunitari, negli asili nidi comunali. Deliberazioni del Consiglio Comunale di Pordenone nn. 20/2013 dd. 10 giugno 2013 e 40/2013 dd. 30 settembre 2013. Profili contrari al principio di parità di trattamento di cui alla legislazione nazionale ed europea

Il servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) è un network di avvocati e consulenti legali operante a livello nazionale nel settore del diritto dell'immigrazione e dell'asilo e del diritto antidiscriminatorio italiano ed europeo.

Si indirizza la presente a seguito di una segnalazione che abbiamo ricevuto in merito alle deliberazioni del Consiglio Comunale di Pordenone nn. 20/2013 del 10 giugno 2013 e n. 40/2013 del 30 settembre 2013 relative ai criteri di ammissione per la formulazione delle graduatorie di accesso al servizio di nidi d'infanzia del Comune di Pordenone a partire dall'anno educativo 2014/2015.

Mediante tali delibere approvate da Consiglio Comune di Pordenone su proposta dell'Assessore alle Politiche Sociali, è stata introdotta una quota massima di bambini di nazionalità extracomunitaria nell'ammissione al servizio dei nidi d'infanzia comunali, sulla base del tasso di natalità dei cittadini extracomunitari residenti nel Comune di Pordenone rispetto al totale, rilevato nell'anno precedente. In tal senso sembra debbano essere interpretate le indicazioni contenute nella delibera n. 20/2013 ove si legge: *“Inoltre, per favorire una reale integrazione e garantire nel contempo eterogeneità complessiva nella formazione dei gruppi di bambini inseribili nel nido e provenienti da nuclei familiari extracomunitari, viene tenuta presente la stessa percentuale riferita alla natalità di bambini residenti in Pordenone, rilevata al 31 dicembre dell'anno precedente”*, così come i chiarimenti apportati dalla successiva delibera n. 40/2013, ove si legge: *“Inoltre, si ritiene utile specificare la parte relativa all'inserimento dei bimbi provenienti da nuclei familiari extracomunitari, la cui percentuale di ammissione nei servizi pubblici è previsto non debba essere superiore alla percentuale di bimbi provenienti da famiglie extracomunitarie riferita alla natalità degli stessi residenti a Pordenone rilevata al 31 dicembre dell'anno precedente. Tale percentuale non definisce una riserva di posti, bensì la capienza massima di bambini, figli di genitori extracomunitari, prevista nelle strutture comunali. In caso di superamento di tale percentuale sarà proposto alle famiglie l'inserimento in servizi privati accreditati con eventuale supporto economico dell'amministrazione. Si sottolinea che la posizione in graduatoria è determinata per tutti i richiedenti in ugual misura sulla base dei criteri approvati dal Consiglio Comunale”*.

Con la presente si vogliono esporre alcune argomentazioni per le quali si ritiene che siffatto criterio presenti profili discriminatori contrari alla legislazione italiana ed europea.

Dalla lettura delle due delibere comunali, risulta infatti evidente che quand'anche un bambino di nazionalità extracomunitaria, sulla base dei criteri soggettivi, di reddito e lavorativi del nucleo familiare, si trovasse in posizione utile in graduatoria per essere ammesso al nido d'infanzia, ma fosse già raggiunta la quota di “capienza massima” definita in base al rapporto tra i tassi di natalità Italiani e comunitari/extracomunitari registrati nell'anno precedente, egli verrebbe escluso e potrebbe concorrere solo al trattamento più sfavorevole

dell'inserimento in servizi privati accreditati con eventuale supporto economico dell'amministrazione.

Si ritiene che dette delibere comunali ed il conseguente nuovo Regolamento dei servizi educativi per la prima infanzia del Comune di Pordenone che ne è derivato, siano in violazione del principio di parità di trattamento e del divieto di non-discriminazione previsto dalle seguenti previsioni normative:

- Art. 1 c. 5 del d.lgs. n. 286/98 (T.U. immigrazione): *“Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente (...) nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge”*;
- Art. 43 d.lgs. n. 286/98: *“1. Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica; 2. In ogni caso compie un atto di discriminazione: (...); b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità; c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio- assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità”*
- Art. 1 c. 1 e 2 c. 1 della legge n. 328/2000 (*“La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione; Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*), che indica le misure e gli interventi per il sostegno delle responsabilità familiari e per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare, tra cui vanno ricompresi certamente i nidi d'infanzia, tra le prestazioni

che definiscono il livello essenziale della tutela sociale e rispetto alle quali va conseguentemente assicurata l'applicazione del principio costituzionale di uguaglianza e di non-discriminazione anche su base di nazionalità.

- Il d.lgs. n. 215/2003 e successive modifiche, attuativo della direttiva europea n. 2000/43 che vieta le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica negli ambiti, fra l'altro, delle prestazioni sociali e dell'accesso ai beni e servizi offerti al pubblico. Nel diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione, il termine di 'prestazione o vantaggio sociale' è stato interpretato in maniera estensiva al fine di coprire ogni beneficio economico o culturale garantito dalle amministrazioni pubbliche o da organizzazioni private che abbia la capacità di facilitare la mobilità del lavoratore migrante e dunque il suo inserimento nel Paese ospite (sentenza CGE 31.05.1979, *Even*). Si ritiene dunque che l'istituto del nido d'infanzia, proprio per la sua funzione di supporto alla conciliazione tra tempi di lavoro e cure familiari e dunque all'inserimento lavorativo e professionale, in un quadro in particolare di pari opportunità di genere, rientri nell'ambito applicativo *rationae materiae* della direttiva europea 2000/43. Ugualmente, con la sentenza *Runevic-Vardyn*, la Corte di Giustizia europea ha escluso dall'ambito di applicazione *rationae materiae* della direttiva n. 2000/43 lo svolgimento di funzioni pubbliche nei soli casi in cui queste non si traducano nell'erogazione di un servizio disponibile al pubblico (CGUE, sentenza 12 maggio 2011, causa C-391/09);
- L'art. 11 c. 1 lett. d) e f) della direttiva 109/2003 relativamente al principio di parità di trattamento a favore dei cittadini di Stati terzi lungosoggiornanti nell'ambito delle prestazioni sociali e dell'accesso a beni e servizi offerti al pubblico, così come recepito in Italia con l'art. 9 c. 12 del d.lgs. n. 286/98 (d.lgs. n. 3/2007);
- L'art. 7 della legge regionale FVG n. 20/2005 :*“E' garantito l'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia pubblici e a quelli che godono del finanziamento pubblico da parte delle bambine e dei bambini fino a tre anni di età, senza distinzione di sesso, religione, etnia e gruppo sociale, anche se di nazionalità straniera o apolidi”* (l.r. n. 20 dd. 18.08.2005).

Si ricorda, inoltre, che il 25 dicembre prossimo verranno ad essere direttamente applicabili nell'ordinamento interno, anche in assenza di un formale atto di recepimento da parte del nostro legislatore, le disposizioni della direttiva europea 2011/98 sull'insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi non membri UE regolarmente soggiornanti in uno Stato membro. Tale direttiva prevede il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali in materia, fra l'altro, di accesso di beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi (art. 12 c. 1 lett. g).

Il criterio di una quota massima di ammissione di bambini di nazionalità extracomunitaria nei nidi d'infanzia comunali non risponde a nostro avviso nemmeno al requisito di ragionevolezza richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.

La questione dei nidi d'infanzia, destinati ai bambini e alle bambine fino ai tre anni di età, riguarda il diritto all'accesso alle prestazioni socio-assistenziali, in quanto il bene

pubblico qui tutelato è innanzitutto quello della cura dell'infanzia, ma anche quello dell'accesso delle donne nel mercato del lavoro in un quadro di pari opportunità, mediante una migliore conciliazione tra impegni familiari e scelte professionali. Tale è la *ratio* fondamentale tanto della norma statale fondamentale (art. 1 legge 6 dicembre 1971, n. 1044) quanto della legge regionale in materia.

Di conseguenza, il criterio qui utilizzato della cittadinanza del bambino, ai fini di regolamentare in maniera differenziata l'accesso ai nidi per l'infanzia, risulta a nostro avviso arbitrario perché privo di collegamento con la *ratio* della normativa regionale in materia di servizi per la prima infanzia, desumibile dall'art. 3 della legge medesima (offrire opportunità di formazione, socializzazione e cura per il raggiungimento del benessere psicofisico e dell'armonico sviluppo delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali dei bambini; sostenere le capacità educative dei genitori e favorisce la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro; concorrere alla prevenzione delle situazioni di svantaggio psicofisico e sociale e contribuisce a integrare le differenze ambientali e socio-culturali).

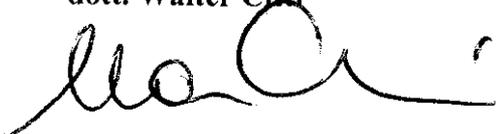
La giustificazione addotta per la previsione di una quota massima di 'capienza' di bambini extracomunitaria nei nidi d'infanzia comunali, secondo cui la misura intenderebbe favorire una reale integrazione e garantire l'eterogeneità complessiva nella formazione dei gruppi di bambini, appare infatti, a nostro avviso, del tutto pretestuosa, illogica e non rispondente a criteri di proporzionalità. Questo in quanto l'alternativa offerta ai bambini di nazionalità extracomunitari che risulterebbero in eccesso rispetto alla quota prevista è l'esclusione dal servizio pubblico con la sola eventualità che possa essere sostenuto finanziariamente dal Comune il costo di un eventuale inserimento presso una struttura privata accreditata, che con ogni probabilità molti tra gli interessati non potrebbero permettersi. Non si vede come tale soluzione di esclusione dal servizio possa realizzare l'auspicato e proclamato più elevato standard di reale integrazione del bambino. Sul principio di ragionevolezza quale criterio interpretativo del principio costituzionale di eguaglianza in relazione ad ogni norma che preveda una disparità di trattamento, anche solo indiretta, divenendo ulteriore metro in base al quale misurare la ammissibilità o meno di ogni provvedimento normativo, si veda : Corte Costituzionale, sentenze, n. 432/2005, n. 40/2011, 2/2013, 4/2013, 133/2013.

Di conseguenza, la previsione di un trattamento differenziato tra cittadini nazionali e stranieri nell'accesso ai nidi d'infanzia, fondato sulla previsione di una 'quota massima' di bambini extracomunitari, e destinato a svantaggiare i secondi rispetto ai primi, può fondare una discriminazione in contrasto con i principi e le statuizioni fondamentali della normativa europea, statale e regionale di riferimento e che espone l'amministrazione comunale a possibili azioni giudiziarie antidiscriminazione previste dall'art. 28 e dall'art. 34 c. 32 d.lgs. n. 150/2011 : *“Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione”*.

Per tutte queste ragioni sopra analizzate, si invita pertanto il Consiglio Comunale di Pordenone a riconsiderare le delibere comunali in oggetto.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete porre alla presente, porgiamo i nostri cordiali saluti.

p. l'ASGI  
servizio antidiscriminazioni  
dott. Walter Citti



**A. S. G. I.**  
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione  
Via Gerdil, 7 - 10152 TORINO  
C.F. 97086880156 - P.IVA 07430560016