

Presidente Claudio Simonelli  
Componenti Corrado Canfora  
Renzo Capelletto  
Francesco Dassano  
Gian Mario Giolito  
Jörg Luther

PARERE n. 9 /2010

La Commissione di garanzia, nella seduta del 15 novembre 2010, presenti i componenti Claudio Simonelli, Corrado Canfora, Renzo Capelletto, Francesco Dassano, Gian Mario Giolito, Jörg Luther, sentito il relatore Jörg Luther, ha espresso il seguente parere.

1. Il Presidente del Consiglio regionale, con nota del 17 settembre 2010, pervenuta il 20 settembre 2010, ha richiesto il parere di questa Commissione, ai sensi dell'art. 8, co. 3, della legge regionale 26 luglio 2006, n. 25, sulla proposta di legge di iniziativa popolare: "Interventi finalizzati a garantire l'esercizio del diritto alla libera scelta educativa", presentata in data 11 settembre 2003 (VI Legislatura) e, in seguito a nuovo giudizio di ricevibilità ed ammissibilità, registrata nell'VIII legislatura (p.d.l. 220).

2. In sede di nuovo esame della ricevibilità e dell'ammissibilità dell'iniziativa legislativa degli enti locali ai sensi degli artt. 7, co. 1, e 9, co. 2 e 3, della legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4, la Commissione di garanzia deve verificare preliminarmente se sussistono tuttora i requisiti di ricevibilità e se l'esame della proposta non si è già esaurito in Consiglio. La proposta di legge è inoltre inammissibile se riguarda le materie di cui all'art. 2 della l.r. n. 4/1973, eccede i limiti delle competenze regionali o propone deroghe tacite allo Statuto (cfr. pareri n. 2/2009; 7/2010).

3. La VI Commissione consiliare ha svolto l'esame sul p.d.l. n. 220 congiuntamente con quello del d.d.l. n. 346 "Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa", presentato dalla Giunta regionale, e del p.d.l. n. 385 "Diritto allo studio e all'apprendimento per l'intero arco della vita", presentato dai Consiglieri Leo, Burzi, Cavallera, Cirio, Cotto, Dutto, Ferrero, Giovine, Guida, Lupi, Nistri, Nicotra, Toselli, Vignale. Dopo aver approvato nella 121° seduta del 13 dicembre 2007 a maggioranza un testo unificato del d.d.l. 346 e della p.d.l. 385, la conclusione dell'esame istruttorio della p.d.l. 220 è stata "rinviata ad una prossima seduta". Contrariamente a quanto stabilito dall'art. 76, ultimo comma, dello Statuto, il progetto non è più stato messo all'ordine del giorno né della Commissione, né del Consiglio. In Aula è stata invece approvata la legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28 "Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa", successivamente modificata dalla legge regionale 30 dicembre 2008, n. 37 "Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28 (Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa)".

4. La legge approvata, pur accogliendo nella maggior parte implicitamente le norme proposte dall'iniziativa, non la rende inammissibile. Anche la circostanza che l'iniziativa proponeva una riforma implicita della legge regionale 20 giugno 2003, n. 10 (Esercizio del diritto alla libera scelta educativa), ora abrogata dall'art. 36, co. 1, lett. c), della l.r. n. 28/2007, non comporta l'inammissibilità. A differenza dei casi di abrogazione di norme sottoposte a modifica esplicita, in questo caso l'iniziativa popolare presenta un testo articolato completo che potrebbe sostituire o integrare la legge sopravvenuta. Un'approvazione senza emendamenti che chiariscano quanto meno gli effetti di abrogazione totale o parziale rispetto alla legge sopravvenuta comporterebbe una violazione dei principi di qualità della legislazione di cui all'art. 48 dello Statuto. Questi principi esigono un coordinamento formale con il testo della l.r. n. 28/2007, almeno per le disposizioni in cui la proposta diverge dalla legge vigente:

- a) il riconoscimento di un *“diritto alla libera scelta educativa delle famiglie e degli studenti che frequentano la scuola dell'obbligo e i corsi di istruzione superiore in istituti statali e non statali paritari”* (art. 1, co. 1) che richiederebbe un adeguamento della definizione delle finalità e dell'oggetto della legge sopravvenuta (art. 1, co. 2, e art. 2, co. 1, l.r. n. 28/2007);
- b) la sostituzione o integrazione delle borse di studio integrative rispetto a quelle statali (art. 11) e degli assegni di studio (*“differenziati per fasce di reddito, finalizzati alla parziale copertura delle seguenti spese: a) iscrizione e frequenza; b) libri di testo, attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa, trasporti”*; art. 12 l.r. n. 28/2007) con un *“sussidio”* a favore delle *“famiglie degli alunni, residenti nel territorio regionale”*, disciplinato da un apposito regolamento;
- c) la rideterminazione annuale su base ISTAT delle variabili del meccanismo di perequazione, riservata invece al piano triennale degli interventi stabilito dalla Giunta regionale (cfr. art. 6 e art. 27 l.r. n. 28/2007), peraltro nel rispetto del metodo della programmazione (art. 4 Statuto) e dei principi fondamentali di trasparenza ed economicità dell'amministrazione (art. 58 Statuto);
- d) la norma sulla composizione della Commissione (cfr. art. 7 p.d.l. n. 220 e art. 26 l.r. 28/2007), materia sulla quale l'iniziativa popolare risulta peraltro inammissibile la disposizione proposta (art. 2, co. 1, lett. b), l.r. n. 4/1973: *“leggi concernenti l'organizzazione degli Uffici regionali”*);
- e) la previsione di copertura finanziaria riferita al solo anno 2003, il cui ammontare pari a 18 milioni di Euro risulta peraltro inferiore a quello annuo pari a 71,5 milioni di Euro previsto dall'art. 37 l.r. n. 28/2007 (di cui il 40% riservato a *“progetti realizzati nelle scuole paritarie private”*), richiedendo quindi un emendamento tale da renderlo conforme all'art. 69 dello Statuto;
- f) la dichiarazione d'urgenza della legge stessa, da intendersi riferita ora all'art. 47, co. 2, del nuovo Statuto (art. 9 p.d.l. n. 220).

5. Alla luce delle osservazioni che precedono, l'iniziativa popolare risulta quindi tuttora – ad eccezione del solo art. 7 – ammissibile. Non produce norme incompatibili con lo Statuto se si rispettano in particolare i canoni della qualità della legislazione (art. 48) e della copertura finanziaria (art. 69), e se non eccede le competenze regionali. Resta da esaminare se sono rispettate le competenze statali di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), (*“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*) e n) (*“norme generali sull'istruzione”*) nonché all'art. 117, co. 3 (principi fondamentali in materia di istruzione), della Costituzione. L'armonia dello Statuto con la Costituzione richiede inoltre di evitare violazioni degli art. 33, co. 2 (*“senza*

oneri per lo Stato”), e 3 (“trattamento scolastico equipollente”), 34, co. 3 e 4 (“assegni alle famiglie ed altre provvidenze”), della Costituzione e discriminazioni (art. 3).

6. Per quanto riguarda il profilo delle competenze, la dichiarazione legislativa di un diritto alla “libera scelta educativa” che includa la scelta della scuola non deve invadere la competenza dello Stato di definire le “norme generali sull’istruzione”, i “livelli essenziali delle prestazioni” e i “principi fondamentali” in materia di istruzione. Questo sembra possibile solo se tale “diritto alla libera scelta educativa” viene inteso come un diritto culturale implicitamente presupposto dalle disposizioni statali sul “diritto-dovere all’istruzione e alla formazione” del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (“Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, ai sensi dell’articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53”). A favore di una tale presupposizione vanno richiamati sia la garanzia costituzionale del “dovere e diritto” dei genitori di “istruire ed educare i figli” (art. 30, co. 1, Cost.), diritto finalizzato peraltro a garantire i diritti degli stessi figli, incluso quello della “propria scelta” in relazione al diritto al lavoro (art. 4, co. 2, Cost.), sia la garanzia europea dell’art. 2 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (“*Lo Stato, nell’esercizio delle funzioni che assume nel campo dell’educazione e dell’insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.*”) che peraltro non implica un diritto a prestazioni (in tal senso: Commissione europea dei diritti umani, prima camera, decisione del 6 settembre 1995 in Verein Gemeinsames Leben vs. Austria: “no positive obligation on the State under Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) to subsidise any particular form of education”).

7. Il riconoscimento di un “sussidio regionale all’educazione scolastica”, cumulabile con “gli altri interventi previsti in materia di diritto allo studio e di assistenza scolastica dalla normativa statale e regionale” (art. 3 p.d.l. n. 220), allo stato attuale della legislazione statale, non collide con norme che definiscono esplicitamente dei livelli essenziali di prestazione rispetto a diritti civili o sociali, incluso il diritto all’istruzione e il cd. diritto allo studio (art. 34, co. 3 e 4, Cost.). Il “sussidio” potrebbe in ogni caso rappresentare una prestazione solo integrativa rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni collegate a tali diritti.

8. L’art. 4, co. 1, lett. c) e d), della p.d.l. 220 delegando alla Giunta regionale la definizione delle “spese di educazione ammissibili” e della percentuale di contributo su quelle “sostenute” non può consentire una configurazione prioritaria del sussidio come rimborso delle spese di iscrizione, essendo nelle istituzioni scolastiche statali la fruizione del diritto all’istruzione e formazione non soggetta a tasse di iscrizione e di frequenza (art. 1, co. 5, d.lgs. n. 76/2005). In presenza di una tale norma generale, il sussidio diventerebbe illegittimo se si risolvesse sostanzialmente in una sovvenzione destinata a titolo preferenziale alle scuole non statali paritarie e in una considerazione privilegiata delle condizioni personali e sociali che inducono a optare per la scuola paritaria. Un simile finanziamento indiretto e privilegiato della scuola privata, senza alcun limite, avrebbe come effetto quello di eliminare le differenziazioni del sistema scolastico designate dalla Costituzione e dal legislatore statale.

9. Se la delega viene interpretata ed attuata nel rispetto di questo principio, la legge proposta può essere considerata non eccedente le competenze della legislazione regionale e rispettosa tanto del principio di sussidiarietà sociale di cui all’art. 3, co. 4, dello Statuto quanto di quello della promozione dei “diritti di tutti” (art. 11, co. 1, dello Statuto). Pertanto la Commissione non deve

risolvere la questione controversa se per effetto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione questo precetto sia interpretabile oggi solo più come garanzia di un “non obbligo” di sovvenzione pubblica o come un divieto riferito solo più allo Stato centrale. Resta infine da segnalare che il “sussidio” sarebbe qualificabile anche come un caso di “assegni alle famiglie ed altre provvidenze” ai sensi dell’art. 34, co. 4, della Costituzione, “che devono essere attribuite per concorso”.

10. Solo nei limiti specificati al punto 4 e sotto le riserve di interpretazione di cui ai punti 7, 9 e 10, la Commissione ritiene pertanto ammissibile la proposta di legge di iniziativa popolare: “Interventi finalizzati a garantire l’esercizio del diritto alla libera scelta educativa”, presentata in data 11 settembre 2003 (VI legislatura).

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 15 novembre 2010.

Claudio Simonelli  
(Presidente)

Jörg Luther  
(Estensore)