

Il Comitato dei Garanti

Riunitosi presso la sala ovale del Comune di Bologna, il giorno 29.06.2011, alle ore 12,10, considerato che a seguito dell'ordinanza del Tribunale di Bologna (del 20.06.2011 RG 7006/11), la quale ha imposto sette giorni dalla notifica per l'adozione del provvedimento circa l'ammissibilità o meno del quesito referendario, oggi scadono i termini prefissi, presa visione di tutta la documentazione acquisita in atti , assume la seguente decisione.

Premesso

1) che, secondo l'art. 10, co. 2, lett. b), del Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione del cittadino (P.G. 287154/2007), il quesito referendario per superare lo scrutinio di ammissibilità <<deve ... rispettare ... i limiti imposti dall'ordinamento>>;

rilevato

2) che ai sensi dell'art. 118 Cost, co. 3, della Costituzione, <<Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà>>;

3) che la l. 10 marzo 2000, n. 62, recante "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione" considera come componenti del sistema nazionale di istruzione le <<scuole paritarie private>> (art. 1, co. 1);

4) che la l. reg. E.-R. 8 agosto 2001, n. 26, nel disciplinare gli interventi della Regione e degli enti locali in materia di diritto allo studio, indica come destinatari degli stessi gli alunni delle <<scuole appartenenti al sistema nazionale dell'istruzione, come definito dall'art. 1 della legge 20 marzo 2000, n. 62>> (art. 2, co. 1) e specificamente i frequentanti le <<scuole dell'infanzia>>, (art. 6, co. 1, lett. a)), e ricomprende fra gli interventi previsti, oltre a quelli aventi come diretti destinatari gli allievi (ad es. i servizi di mensa e di trasporto), anche i progetti <<volti ad accrescere la qualità dell'offerta educativa a beneficio dei frequentanti delle scuole d'infanzia del sistema nazionale d'istruzione ... compresi i relativi progetti di qualificazione e aggiornamento del personale>> (art. 3, co. 4, lett. c));

5) che la l. reg. E.-R. 30 giugno 2003, n. 12, recante "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere" impegna la Regione e gli enti locali, con riguardo alle scuole d'infanzia, a sostenere <<l'adozione di modelli organizzativi flessibili, la compresenza nelle ore programmate per le attività didattiche, l'inserimento di figure di coordinamento pedagogico>> (art. 19) con riferimento al <<sistema nazionale di istruzione ... come definito dalla legislazione nazionale>> (art. 1, co. 2););

6) che per l'art. 107 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 ("Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione"), <<la manutenzione, il riscaldamento, le spese normali di gestione e la custodia degli edifici delle scuole materne statali sono a carico del comune ove hanno sede le scuole>> e che << è ugualmente a carico del comune il personale di custodia>>;

7) che ai sensi dell'art. 3 del Regolamento comunale della scuola d'infanzia (delibera C.C. n. 178/1994) <<l'Amministrazione comunale persegue un raccordo istituzionale e di

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "P. P. P." and other illegible marks.

collaborazione operativa fra le scuole dell'infanzia comunali, statali ed autonome per la realizzazione di un sistema integrato per la prima infanzia>>;

8) che il Comune di Bologna fin dal 1994 con deliberazione odg n. 452/1994 e da ultimo con deliberazione n. 131/2010, ha attivato un sistema di convenzionamento con le scuole d'infanzia private, oggi paritarie, tant'è che il bilancio pluriennale dello stesso Comune prevede risorse per il rinnovo delle convenzioni anche per gli anni 2011/2013;

9) che pertanto nel territorio del Comune di Bologna "il sistema nazionale d'istruzione" si è da tempo venuto articolandosi, per le scuole di infanzia, in scuole statali (con circa il 17 % dei bambini di età), scuole paritarie comunali (con circa il 60%), scuole paritarie private (con circa il 23%, cfr. memoria del Presidente Commissione Affari Generali e Istituzionali del Consiglio Comunale, PG 154455/2011);

10) che la Corte costituzionale nella sentenza 30 gennaio-6 febbraio 2003, n. 42 ha ritenuto che <<il principio della esclusione [delle scuole paritarie] dal sistema scolastico nazionale che si pretende introdurre in via referendaria rende attiva una connotazione discriminatoria a carico delle scuole private, pur a fronte di una disciplina dettagliata che realizza un sostanziale regime di parità>> (punto 2 in diritto).

il Comitato dei Garanti

reputa che il quesito referendario sottoposto al suo esame dal Comitato Articolo 33, nella parte della formulazione <<1) destinare tutti i fondi disponibili (del Comune di Bologna) alle scuole comunali>>, non soddisfa il requisito del rispetto dei <<limiti imposti dall'ordinamento>> di cui all'art. 10, co. 2 Reg. (*supra* p. 1) per i seguenti motivi:

a) con riferimento alle scuole d'infanzia statali, il quesito non considera che il Comune è tenuto a sopportare gli oneri economici di cui all'art. 107 d.gs. 297/1994 (*supra* p. 6), sicché la destinazione di *tutti* i fondi (in materia di scuole d'infanzia) a favore delle (sole) scuole comunali si pone in contrasto con detta disposizione;

b) con riferimento alle scuole d'infanzia paritarie private, il quesito non considera la connotazione che discende per dette scuole dalle disposizioni legislative statali e regionali nonché da quelle regolamentari comunali richiamate (*supra* p. 3-5 e 7): il costituire esse parti integranti del <<sistema nazionale d'istruzione>> e perciò il loro essere destinatarie degli interventi di sostegno economico posti dalla normativa a carico del Comune. Conseguentemente il divieto degli stessi interventi, derivante dal quesito, si configura in termini di illegittimità, assumendo al contempo una connotazione discriminatoria, come rilevato dalla Corte costituzionale (*supra* p. 10);

c) sempre con riferimento alle scuole d'infanzia paritarie private, il quesito si pone in contrasto con il precetto discendente dall'art. 118, co. 3 Cost. (*supra* p. 2). Senza entrare nella valutazione dell'esatto valore e della portata di detta disposizione (se essa esprima una norma dotata di piena precettività tale da configurare in capo agli interessati veri e propri

DLA
 70
 ✓
 21
 h

diritti soggetti perfetti oppure, all'opposto, se essa , alla luce del complessivo quadro costituzionale (ad es. art. 33), si configuri come norma solo programmatica o di indirizzo), è senz'altro ragionevole ritenere che il principio di sussidiarietà orizzontale (o sociale), ancorché, in ipotesi, privo della capacità di imporre comportamenti conformi immediatamente esigibili, è quantomeno in grado di precludere la legittimità di comportamenti palesemente difformi. Come accennato in precedenza (*supra* p. 8 e 9), il Comune di Bologna ha da anni attivato con le scuole d'infanzia private paritarie un sistema di convenzionamento, dando atto che dette scuole realizzano un'attività di interesse generale, concorrendo esse a garantire, insieme alle scuole d'infanzia statali e a quelle comunali, il servizio di istruzione materna a favore della generalità dei bambini bolognesi. In altre parole, il Comune di Bologna nel settore delle scuole d'infanzia ha dato attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, favorendo quell'autonoma iniziativa di formazioni sociali che proprio nel campo dell'istruzione ha trovato una tipica manifestazione.

E con riguardo al principio di sussidiarietà orizzontale, come realizzatosi nel campo della scuola d'infanzia nel territorio bolognese, il quesito referendario tende a proporre una vera e propria cancellazione del grado di attuazione della citata disposizione costituzionale nel Comune di Bologna. Sotto questo aspetto il quesito risulta altresì incompatibile con il principio del diritto allo studio stabilito in sede costituzionale posto che , come ha osservato la Corte Costituzionale nella sentenza n. 33/2005, "la legge n. 62 del 2000, infatti, nel prevedere l'istituzione delle scuole paritarie, quali componenti del sistema nazionale di istruzione, ha altresì dettato un principio, valido per tutte le scuole inserite in detto sistema di istruzione, volto a rendere effettivo il diritto allo studio anche per gli alunni iscritti alle scuole paritarie, da essa legge disciplinate. E nel far ciò, la medesima legge ha previsto un finanziamento straordinario, aggiuntivo rispetto agli ordinari stanziamenti, in favore delle Regioni e delle Province autonome, finalizzato al sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione".

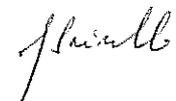
Né è possibile, visto il quesito formulato e la relazione di accompagnamento, ipotizzare una riformulazione del quesito idonea a superare i rilievi di inammissibilità in coerenza con gli intendimenti del Comitato promotore.

PQM

il Comitato dei garanti, a maggioranza, dichiara inammissibile il quesito referendario presentato in data 2 marzo 2011 dal Comitato Articolo 33 (P.G. 47757) ai sensi dell'art. 10, co. 2, lett. b), del Regolamento di partecipazione e di informazione del cittadino.

Prof. Avv. Antonio Carullo 

Prof. Avv. Roberto Nania 

Prof. Avv. Girolamo Scullo 

La prof. Giovanna Endrici ritiene che non ricorra alcuno dei motivi di inammissibilità di cui all'art. 7 dello statuto del comune di Bologna.

Dato il principio generale di *favor* per l'ammissibilità dei referendum, quale istituto di partecipazione popolare, si rileva che i motivi di inammissibilità devono considerarsi di stretta interpretazione e quindi non ne è consentita interpretazione estensiva. Ciò a maggior ragione qualora si tratti di referendum consultivo, che non ha incidenza diretta sull'ordinamento, e la cui funzione è quella di far emergere, attraverso la partecipazione popolare, un indirizzo che spetterà agli organi rappresentativi tradurre in soluzioni politico amministrative secondo prudente apprezzamento di merito. Si tratta, oltretutto, di referendum a livello comunale, dimensione istituzionale che, primariamente, favorisce la partecipazione dei cittadini nelle varie forme previste dallo statuto.

Quanto ai motivi di inammissibilità, si rileva che:

- Motivare con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale contenuto nell'art. 118 costit. significa entrare nel merito, ciò che è precluso al comitato dei garanti.
- Con riferimento al referendum abrogativo la Corte costituzionale esclude che in sede di controllo di ammissibilità "possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto del referendum sia della normativa di risulta" (sent. 15/08). Queste ragioni appaiono rafforzate ove riferite al referendum consultivo, privo di impatto diretto sull'ordinamento.
- Peraltro, il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, 3 comma della Costituzione prevede che i poteri pubblici, ai vari livelli territoriali, favoriscano "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale". Ciò non implica di per sé obbligo di finanziamento da parte dello Stato, anche alla luce di una lettura sistematica con l'art. 33 della costituzione, 3 comma, che prevede che "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato".

L'assenza di un obbligo di finanziamento non significa necessariamente divieto, ma affidare il contemperamento dei contrapposti interessi agli organi rappresentativi politici, eventualmente anche sulla scorta delle indicazioni che possano provenire dalla consultazione popolare.



Prof.ssa Giovanna Endrici






Il prof. Alleva manifesta opinione dissenziente da quella della maggioranza dei membri del comitato votando per la piena ammissibilità del referendum, sia aderendo alle motivazioni espresse dalla prof. Endrici per la sua opinione dissenziente, sia per le ulteriori considerazioni che seguono.

In primo luogo ritiene che il motivo di inammissibilità costituito dall'omissione nel testo del quesito referendario di ogni riferimento anche alle scuole materne statali sia ascrivibile a mera dimenticanza, dal momento che la ratio del quesito è quella di una sostanziale opposizione o alternativa tra scuole private e scuola pubblica comprensiva quindi di quella statale; e ritiene

pertanto che lo stesso Comitato dei garanti avrebbe potuto integrare con un riferimento alle scuole statali il testo del quesito proposto.

Quanto invece agli altri e ben più sostanziali motivi di inammissibilità dedotti dalla maggioranza illustra così il suo dissenso.

Si afferma da parte della maggioranza dei membri del comitato che il quesito referendario sarebbe inammissibile ai sensi dell'art. 10 , comma 2 lett. b) del "Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini" in quanto non rispetterebbe " i limiti imposti dall'ordinamento". Tali limiti sarebbero costituiti, secondo quanto si desume a parere del Prof. Alleva in modo inequivocabile, né più né meno, dall'obbligo giuridico per gli enti locali, di sovvenire anche finanziariamente, le scuole paritarie private, in quanto facenti parte del "sistema nazionale di istruzione" ai sensi della legge n. 62/2000 ed altresì per effetto del principio di sussidiarietà orizzontale menzionato dall'art. 118, 3 comma della Costituzione.

Dunque, per la maggioranza dei membri del comitato un quesito che riserva i fondi del comune di Bologna alle sole scuole comunali non potrebbe essere sottoposto a referendum consultivo perchè un obbligo legale di sovvenire economicamente anche le scuole paritarie private discenderebbe dalle leggi costituzionale, nazionali e regionali, di talchè il quesito referendario non potrebbe neanche ipotizzare di contrastarle.

Si tratta di assunto assolutamente non condivisibile perchè la previsione dell'art. 118, 3 comma Cost. Non può essere intesa come abolitrice, nella sostanza, del fondamentale principio contenuto nell'art. 33, 3 comma, della stessa Costituzione, secondo cui le scuole private sono libere ma "senza oneri per lo Stato".

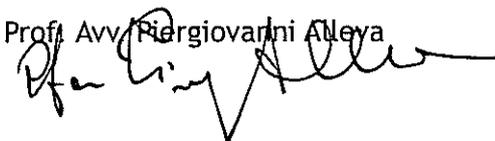
Nessun obbligo di finanziamento delle scuole private parificate è espresso nella legge 62/2000, né da essa deducibile, né tantomeno dalla legge regionale n. 26/2001 (la quale anzi ha significativamente abrogato la precedente legge regionale n. 10/1999, fondata su un sistema di convenzionamento pubblico-privato,) dovendosi invece intendere che il sostegno, in specifico tramite convenzioni, alle scuole parificate private costituisca una facoltà degli enti locali, ossia una deliberazione di tipo discrezionale nell'*an* e nel *quantum*.

Proprio per questo si tratta - contrariamente a quanto ritenuto dalla maggioranza dei membri del comitato, di una situazione particolarmente congruente con l'istituto del referendum consultivo, nel senso che il parere espresso dal corpo elettorale dovrebbe orientare ed ispirare, pur non vincolandola in modo giuridicamente cogente, la futura attività deliberativa discrezionale dell'ente comunale in materia.

Sottolinea infine il prof. Alleva che dal contestato assunto dell'esistenza di un obbligo legale per lo Stato, regioni ed enti locali, di sovvenire economicamente le scuole paritarie private (su cui viene, in sostanza, fondata la decisione di inammissibilità di questo referendum) dovrebbe discendere, per necessità logico-giuridica, l'esistenza di un correlativo diritto-pretesa di ogni scuola parificata privata ad ottenere finanziamenti pubblici, anche in via giudiziale e coattiva, nel caso in cui un ente locale abbia deciso di non destinargliene nella formazione e gestione del suo bilancio.

Il che costituirebbe risultato paradossale, per non dire surreale.

Prof. Avv. Piergiorgio Alleva



Si chiude la riunione alle ore 15,32 con invio via fax del presente verbale a:

Sindaco

Comitato art. 33

Presidente del Consiglio comunale

Vice Presidente del Consiglio comunale

Presidente Commissione Affari Generali e Istituzionali

