

A BOLOGNA IL REFERENDUM CONSULTIVO CITTADINO RIAPRE IL DIBATTITO SUI FINANZIAMENTI PUBBLICI ALLE SCUOLE PARITARIE

di Maria Romana Allegri, Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico - Sapienza Università di Roma, Dipartimento Co.Ri.S.

Il referendum consultivo cittadino sul finanziamento comunale alle scuole di infanzia private, che si è svolto a Bologna il 25-26 maggio scorsi, ha avuto larghissima eco nel dibattito pubblico a livello nazionale, rappresentando quindi un caso unico per questo tipo di consultazioni popolari. Ciò può apparire singolare, trattandosi di un referendum con valore solo consultivo e per giunta confinato all'ambito cittadino. Altrettanto singolare può apparire il fatto che il referendum abbia coinvolto proprio una città nella quale da anni l'amministrazione comunale, a fronte di un finanziamento relativamente esiguo devoluto alle scuole di infanzia paritarie, investe somme enormemente superiori per la scuola di infanzia comunale sopperendo allo scarso sostegno dello Stato in tale ambito, tanto da costituire un punto di eccellenza nel panorama scolastico nazionale. Tuttavia, il referendum ha toccato un tema che da sempre – già ai tempi dei governi liberali del Regno d'Italia, passando per il regime fascista e coinvolgendo animatamente anche l'Assemblea costituente – ha rappresentato nell'ordinamento italiano un nodo critico nel controverso rapporto fra Stato (laico) e autonomie funzionali (in questo caso gli istituti di istruzione privati, in larghissima maggioranza cattolici) e ha assunto quindi un'importanza che travalica i confini comunali.

1. La scuola privata nella Costituzione italiana (cenni)

Tralasciando per ragioni di sintesi il periodo pre-costituzionale, per il quale si rimanda alle riflessioni di FONTANA e CASSESE, vale la pena di accennare al dibattito all'interno dell'Assemblea costituente sulla libertà di insegnamento (art. 33 Cost.), in particolare, sul terzo comma di questo articolo, che sancisce la libertà della scuola, cioè la possibilità per enti e soggetti privati di istituire scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato.

In Assemblea costituente (I sottocommissione) il dibattito sull'attuale art. 33 Cost. fu alimentato essenzialmente dagli esponenti della democrazia cristiana (in particolare Dossetti e Moro) e del partito comunista (in particolare Togliatti e Marchesi), mentre l'apporto del partito socialista e delle altre forze politiche fu piuttosto scarso. Fu Dossetti a spostare l'accento sul problema dell'obbligo dello Stato verso la scuola privata (garanzia della libertà della scuola intesa come ausilio della famiglia per l'istruzione e l'educazione dei figli) e conseguentemente la discussione si incentrò sulla disciplina unitaria della scuola pubblica e della scuola privata [CASSESE, 277]. Al fine di raggiungere un compromesso che consentisse di chiudere la discussione, nella seduta del 29 aprile 1947 venne approvato l'emendamento proposto da Corbino, Marchesi, Preti, Pacciardi, Rodinò e Codignola, secondo il quale la libertà della scuola privata era

garantita “senza oneri per lo Stato”. Tale espressione andava intesa, nell'ottica dei proponenti, non come impedimento per lo Stato di concedere aiuti agli istituti di istruzione privati, ma come inesistenza di un diritto costituzionale per simili istituti di beneficiare di tali aiuti [FONTANA, 676]).

A prescindere dall'intenzione dei Costituenti, parte della dottrina (Rimoli, Crisafulli, Mura, Bobbio, Calamandrei) interpreta tale espressione come inequivocabile divieto costituzionalmente espresso di finanziamenti pubblici, diretti o indiretti, alle scuole non statali; altri (Lombardi, Zangara) ammettono invece tali forme di finanziamento pubblico nei limiti dello sgravio di spesa di cui si avvantaggia lo Stato in seguito alla diminuzione di alunni iscritti alle scuole pubbliche in quanto iscritti a quelle private; altri ancora (Pitruzzella, Corso) fanno leva sulla necessità di garantire il pluralismo scolastico e di rendere effettiva la libertà di scelta delle famiglie; infine, viene evidenziata la differenza fra sovvenzioni pubbliche alle scuole private e attribuzione agli alunni (non alle scuole) di vantaggi economici idonei a coprire totalmente o parzialmente il costo del servizio (così Corte cost. n. 450/1994). Il dibattito ideologico cui qui si è appena accennato [ben sintetizzato da FONTANA, 690] si è trascinato per lunghi anni, sostenuto dalla considerazione di ordine pratico che le sovvenzioni pubbliche alle scuole private non costituivano veri e propri oneri per lo Stato, comportando al contrario per le casse erariali un vantaggio economico pari al risparmio negli stanziamenti a favore delle scuole statali. Ciò ha ostacolato fino al marzo 2000 (legge n. 62) l'emanazione di una normativa attuativa del quarto comma dell'art. 33 Cost., che demanda appunto alla legge il compito di fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, assicurando ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

Va inoltre segnalato che la modifica del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, e in particolare dell'art. 114 Cost. che ha messo lo Stato sullo stesso piano degli altri enti territoriali (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane) nella Costituzione della Repubblica consente di leggere l'art. 33 Cost., comma 3, anche come riferito solo allo Stato (che quindi non può essere gravato dall'onere di sovvenzionare le scuole private) e non anche agli altri enti territoriali (per i quali, quindi, la Costituzione non escluderebbe un onere siffatto).

In ogni caso, pur essendo l'attività scolastica privata espressione di autonomia, essa rappresenta un *munus publicum* nella parte in cui essa provvede alla cura dell'interesse pubblico all'istruzione; la legge sulla parità scolastica (legge 10 marzo 2000, n. 62)) mira a funzionalizzare, appunto, la parte di attività di istruzione esplicata dalle scuole private che è di interesse pubblicistico [CALCERANO E MARTINEZ, 863]. Quindi, l'intervento del legislatore ha finalmente consentito di superare la normativa antecedente alla Costituzione, rimasta per lungo tempo a disciplinare gli istituti della parità scolastica e del riconoscimento legale in assenza di una normativa di attuazione del quarto comma dell'art. 33 Cost.

2. La legge 10 marzo 2000, n. 62 e la giurisprudenza costituzionale in materia

La legge n. 62/2000 (c. d. legge Berlinguer), intitolata *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*, ha sancito il principio per cui il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali, avendo la repubblica come obiettivo prioritario quello dell'espansione dell'offerta formativa (art. 1

comma 1). La legge definisce “scuole paritarie” le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia indicati dalla legge stessa (art. 1 commi 2, 4, 5, 6). Alle scuole paritarie private è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico; esse svolgono un servizio e sono pertanto tenute ad accogliere chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi, compresi gli alunni e gli studenti con handicap (art. 1 comma 3). Al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamento alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione (art. 1 comma 9). La borsa di studio, da destinare prioritariamente a favore delle famiglie in condizioni economiche disagiate (art. 1 comma 10) non consiste in una erogazione diretta di denaro, ma in una detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda riferita all'anno in cui la spesa è stata sostenuta (art. 1 comma 10) [sul contenuto della legge si veda DELLA VALLE PACIULLO].

La legge n. 62/2000 è stata oggetto di una richiesta di referendum abrogativo che tuttavia la Corte costituzionale (6 febbraio 2003, n. 42) ha giudicato inammissibile. Il referendum avrebbe inciso su tre aspetti della legge. In primo luogo, si voleva eliminare dal testo normativo la parte che include le scuole private paritarie nel sistema nazionale di istruzione. In secondo luogo, si voleva limitare la possibilità per le scuole paritarie di usufruire di prestazioni volontarie di personale docente e di ricorrere a contratti di prestazione d'opera di personale. In terzo luogo, si voleva incidere sul meccanismo dei buoni-scuola, cioè della concessione di benefici economici alle famiglie che abbiano sostenuto spese per l'istruzione. Le motivazioni per le quali la Corte ha ritenuto la richiesta inammissibile si sono basate essenzialmente sulla disomogeneità e sull'intima contraddittorietà del quesito. Disomogeneità, poiché il quesito unificava oggetti diversi non riconducibili ad un intento normativo unitario. Contraddittorietà, poiché la richiesta di esclusione dal sistema nazionale di istruzione delle scuole paritarie private appariva in contrasto con la parte restante del quesito referendario, che lasciava in vita una disciplina dettagliata per quella tipologia di scuole espressa dai commi successivi della legge.

A tali considerazioni la Corte ha aggiunto una valutazione di merito: la normativa di risulta sarebbe apparsa non solo contraddittoria, ma anche discriminatoria per le scuole private, escluse dal sistema nazionale di istruzione ma costrette a rispettare condizioni e principi per il riconoscimento della parità. In questo modo, la Corte ha introdotto nel giudizio di ammissibilità una valutazione di legittimità costituzionale della legge n.62/2000, anticipando così l'esito di eventuali successive pronunce in proposito [ZUCCHINI]. Il ragionamento della Corte, però, si è fondato sull'assunto che l'unica opzione legislativa costituzionalmente compatibile con l'art. 33 Cost. comma 3 fosse quella dell'inclusione della scuola privata nel sistema nazionale di istruzione. In tale ottica, la Corte ha interpretato la volontà dei promotori del referendum come tesa ad eliminare la scuola privata dal panorama dell'istruzione italiana, senza considerare invece l'altra – e ben più plausibile – interpretazione, secondo la quale la volontà dei proponenti sarebbe stata invece semplicemente quella di allentare il legame convenzionale fra Stato e scuole private, ma non certo di pervenire alla soppressione di queste ultime o di impedire ad esse di svolgere la propria funzione didattica.

Peraltro, la pretesa di evincere la *ratio* referendaria dall'interpretazione della volontà dei proponenti è apparsa un'impostazione quantomeno discutibile, data la difficoltà – se non l'ontologica impossibilità – di pervenire ad un giudizio oggettivo su tale volontà [PAGOTTO].

Secondo un'altra visione, invece, l'abrogazione parziale della legge n.62/2000, con particolare riferimento al primo comma, si sarebbe posta in contrasto con il quarto comma dell'art.33 Cost., che fa rientrare espressamente le scuole non statali in quelle che possono chiedere la parità [FRENI].

La Corte costituzionale è tornata sull'argomento nel 2005 (sentenza n. 33), dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale relativamente ad alcune disposizioni della legge n. 62/2000 sollevate dalla Regione Lombardia, che lamentava un'eccessiva ingerenza da parte dello Stato nel settore della programmazione della rete scolastica delle Regioni, del sostegno finanziario alle famiglie per le spese sostenute per l'istruzione e dell'assistenza scolastica. La Corte ha sottolineato che l'attribuzione alle Regioni di funzioni in ordine alla programmazione scolastica a livello regionale non le abilita ad interferire con la individuazione, da parte dello Stato, dei requisiti che le scuole debbono possedere per ottenere il riconoscimento della parità; non è quindi necessario che al Conferenza permanente Stato-Regioni venga consultata prima dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale vengono individuate le categorie di soggetti beneficiari della fornitura gratuita dei libri di testo. Senza addentrarci nel merito degli altri rilievi espressi dalla Corte costituzionale, va comunque evidenziato che anche in questa sentenza la Corte ha ribadito che il sistema nazionale di istruzione comprende anche le scuole paritarie e che, quindi, anche gli alunni di tali scuole devono poter godere dei benefici previsti dalla legge per rendere effettivo il diritto allo studio.

3. La scuola dell'infanzia a Bologna: fatti e cifre

A Bologna, secondo i dati pubblicati sul sito internet del Comune, la scuola pubblica dell'infanzia, quella che accoglie i bambini dai 3 ai 6 anni, è in prevalenza comunale (60%), mentre le scuole di infanzia statali sono solo il 17% del totale (contro il 61% a livello nazionale). Il restante 23% sono scuole private paritarie, che hanno stipulato una convenzione con il Comune. Gli investimenti che il Comune destina alle scuole di infanzia comunali sono pari a 35,50 milioni di euro l'anno – un record in Italia – mentre quelli destinati alle scuole private paritarie ammontano a 1,14 milioni di euro annui. Nonostante i finanziamenti alla scuola pubblica siano sostanziosi e certamente superiori a quelli della maggior parte dei comuni italiani, le scuole di infanzia pubbliche non riescono a coprire l'intero fabbisogno: ogni anno alcuni bambini (una percentuale pari all'1,6% secondo i dati diffusi dal Comune) ne restano esclusi.

Nel 1994 la giunta Vitali (del. cons. n. 454/1994 e 127/1995) ha introdotto il sistema cittadino integrato di scuola d'infanzia comunale, statale e privata, attraverso l'attivazione di convenzioni tra i quartieri e singole scuole, che prendono avvio nel 1995. Il Regolamento della scuola d'infanzia comunale, adottato nello stesso anno, prevede esplicitamente il raccordo istituzionale e la collaborazione operativa tra le tre tipologie di scuole. Attraverso la convenzione le scuole paritarie private accettano regole, standard di qualità e verifiche per ricevere contributi che dal 2007 variano da scuola a scuola, in base alla presenza di indicatori tanto di qualità quanto di criticità affiancati da strumenti di monitoraggio. Le scuole di infanzia convenzionate con il Comune di Bologna offrono il 19% dei posti disponibili, a fronte di un investimento di risorse comunali pari al 3% del totale.

La convenzione con il Comune è stata rinnovata nel 2012 (del. cons. n. 228/2012) per coprire il periodo fino al 2016. Sono pochissime (solo cinque) le scuole private dell'infanzia non convenzionate.

4. La normativa regionale sulla scuola paritaria e la relativa giurisprudenza costituzionale

Il sistema di convenzioni comunali con le scuole paritarie si è affiancato a quello regionale. Infatti, la legge regionale n. 52/1995, che può essere considerata la madre di tutte le successive leggi sulla parità scolastica emanate in Italia, ha istituito un fondo regionale per il sostegno finanziario ai Comuni che attivassero convenzioni finalizzate alla qualificazione e al sostegno delle scuole di infanzia gestite da enti, associazioni, fondazioni e cooperative senza fini di lucro, al fine di realizzare un sistema integrato pubblico-privato della scuola di infanzia. Rispetto a tale legge il Tar Emilia Romagna ha sollevato per ben tre volte questione di legittimità costituzionale, ma la Corte costituzionale si è pronunciata sempre per l'inammissibilità delle questioni (ordinanze n. 67/1998 e n. 346/2001 e sentenza n. 38/2009).

I ricorsi al Tar erano stati presentati dal Comitato bolognese Scuola e Costituzione, dalla Chiesa Cristiana Avventista del Settimo Giorno, dalla Comunità ebraica e dalla Chiesa Evangelica Metodista, i quali ritenevano che il sistema di contribuzione pubblica a favore delle scuole dell'infanzia private favorisse gli istituti di ispirazione cattolica aderenti alla Federazione Italiana Scuole Materne (Fism) con modalità discriminatorie rispetto ad altre associazioni private operanti nel settore scolastico. Comunque, la legge del 1995 è stata abrogata dalla successiva legge regionale n. 10/1999, la quale ha previsto un sostegno finanziario diretto da parte della Regione ai soggetti gestori di scuole di infanzia già convenzionate con i Comuni e alle associazioni rappresentative di tali soggetti (leggi fra le righe la Fism).

Da ultimo, la Regione Emilia Romagna ha armonizzato la propria normativa con quella espressa a livello nazionale dalla legge n. 62 /2000 approvando la legge regionale n. 26/2001, che ha abrogato la legge regionale n. 10/1999. Dall'entrata in vigore della legge regionale n. 26/2001, quindi, mediante l'istituzione di appositi capitoli nella parte spesa del bilancio regionale, dotati della necessaria disponibilità in sede di approvazione della legge annuale di bilancio, la Regione Emilia Romagna finanzia interventi a beneficio dei frequentanti le scuole del sistema nazionale di istruzione come definito dalla legge nazionale n. 62/2000, compresi quelli delle scuole dell'infanzia, consistenti in fornitura di libri di testo, servizi mensa, servizi residenziali, servizi di trasporto, servizi per i soggetti portatori di handicap, borse di studio, progetti volti a garantire ed a migliorare i livelli di qualità dell'offerta formativa ed educativa. Quest'ultima categoria di interventi prevede, fra gli altri, «interventi volti ad accrescere la qualità dell'offerta educativa a beneficio dei frequentanti delle scuole dell'infanzia del sistema nazionale di istruzione e degli Enti locali, compresi i relativi progetti di qualificazione e aggiornamento del personale, anche in riferimento al raccordo tra esse, i nidi di infanzia e servizi integrativi e la scuola dell'obbligo» (art. 3 comma 4 lett. c). Delle sovvenzioni regionali beneficiano quindi tanto gli iscritti alle scuole pubbliche quanto gli iscritti a quelle private paritarie.

5. Le ragioni alla base del referendum consultivo cittadino

Il 26 maggio 2013 a Bologna si è svolto un referendum consultivo che ha chiamato i cittadini a pronunciarsi sul seguente quesito:

Quale fra le seguenti proposte di utilizzo delle risorse finanziarie comunali che vengono erogate secondo il vigente sistema delle convenzioni con le scuole d'infanzia paritarie a gestione privata ritieni più idonea per assicurare il diritto all'istruzione delle bambine e dei bambini che domandano di accedere alla scuola dell'infanzia?

- a) utilizzarle per le scuole comunali e statali*
- b) utilizzarle per le scuole paritarie private*

L'esito del referendum ha segnato la netta prevalenza dell'opzione A – sostenuta da Sel (in giunta con il Pd) e dal Movimento 5 Stelle, con l'appoggio di alcune personalità di spicco, fra cui Stefano Rodotà – con il 59% delle preferenze. Tuttavia, si sono recati alle urne solo il 28,71% degli aventi diritto, il dato più basso nella storia della città. La scarsa affluenza non incide sulla validità della consultazione, non essendo previsto alcun quorum strutturale. Tuttavia, trattandosi di un referendum solamente consultivo, evidentemente i sostenitori dell'opzione B – il Pd (di cui fa parte il Sindaco Merola), il Pdl, la Lega, Scelta Civica e la curia (di cui si è fatto portavoce il Cardinal Bagnasco), nonché esponenti del mondo accademico fra cui l'economista Stefano Zamagni – hanno rilevato la scarsa incidenza di una consultazione che ha coinvolto un numero così esiguo di votanti, tanto più che non vi era stato alcun appello all'astensionismo da parte di alcuna forza politica.

Nel dibattito che va avanti ormai da anni con toni anche piuttosto accesi, l'opinione pubblica è apparsa profondamente divisa nel valutare l'opportunità della convenzione tra il Comune di Bologna e le scuole di infanzia paritarie. In effetti, già nel 2011 era stata avanzata una proposta referendaria simile all'attuale promossa dal "Comitato Articolo 33" (P.G.n. 47757/2011, depositata il 2 marzo 2011). Tale proposta è stata dapprima (29 marzo 2011) dichiarata dai Garanti "non procedibile" in virtù del fatto che il Comune di Bologna era allora in regime di commissariamento e successivamente, in seguito ad un ricorso presentato al Tribunale di Bologna dal Comitato Articolo 33 avverso la decisione dei Garanti, riesaminata ma dichiarata inammissibile dai Garanti nella riunione del 29 giugno 2011, in quanto non aderente al criterio del "rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento" di cui all'art. 10 comma 2 lett. b del Regolamento comunale sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini. Fra le varie motivazioni addotte a sostegno di tale tesi figuravano il mancato rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 comma 3 Cost. e del principio del diritto allo studio anche per gli alunni delle scuole paritarie espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 33/2005. Successivamente (maggio 2012) il quesito è stato riproposto nella forma attuale da un "Nuovo Comitato Articolo 33" (vedi *infra*).

I promotori del referendum (opzione A) evidenziano il progressivo aumento dei finanziamenti pubblici (non solo comunali, ma anche regionali e statali) alle scuole paritarie non statali dal 1995 ad oggi e deplorano in particolare gli ingenti finanziamenti comunali destinati a tali scuole e quindi sottratti a quelle pubbliche. Nonostante le sovvenzioni comunali alle scuole d'infanzia paritarie ammontino ad oltre un milione di euro l'anno, la quantità di bambini iscritti a tali scuole è rimasta sostanzialmente stabile negli anni e il dato attuale (24%) non è molto diverso da quello del 1995 (22%), prima che il sistema delle convenzioni fosse varato a Bologna. Ciò dimostra, secondo i promotori del referendum, che tali finanziamenti (circa 60 euro al mese per ciascun bambino

iscritto) non sono essenziali alla sopravvivenza delle scuole non statali e non incidono sensibilmente sulla quantità degli alunni iscritti a tali scuole. Al contrario, la scarsità di posti nelle scuole di infanzia pubbliche fa sì che ogni anno un certo numero di bambini che ne fanno richiesta vengano esclusi dalle graduatorie (in particolare, 103 bambini nell'anno scolastico 2012-13) e debbano rivolgersi alle scuole di infanzia paritarie, che sono per la quasi totalità (26 su 27) di ispirazione cattolica, nelle quali invece i posti disponibili sono superiori al fabbisogno (96 posti vacanti nell'anno scolastico 2012-13). Questo costringe molte famiglie non soltanto a sostenere un maggiore onere economico, ma anche ad aderire forzatamente ad una scelta ideologica – quella di un'educazione del proprio figlio nell'ambito di una scuola privata cattolica – che potrebbero non condividere. Se le risorse comunali venissero invece integralmente devolute alla scuola pubblica, i promotori del referendum sono convinti che la scuola di infanzia pubblica sarebbe in grado di accogliere tutti i bambini che ne fanno richiesta, garantendo inoltre una migliore qualità dei servizi e delle strutture messe a disposizione degli alunni. Inoltre, una ulteriore ragione a favore di un maggiore sostegno economico per le scuole pubbliche risiede nel fatto che, considerando la percentuale di alunni stranieri, con disabilità o socialmente disagiati, ben maggiore nelle scuole pubbliche rispetto a quelle paritarie, la scuola pubblica appare più inclusiva, si fa maggiormente carico dell'integrazione e rispecchia meglio la varietà e la complessità sociale.

Le ragioni a sostegno dell'opzione B, invece, fanno leva sul fatto che il sistema di convenzioni fra scuole dell'infanzia private e Comune è in linea tanto con la normativa regionale, che dal 1995 ha riconosciuto il sistema integrato di scuole dell'infanzia, quanto con quella nazionale, che con la legge Berlinguer del 2000 ha sancito che il sistema nazionale di istruzione è costituito sia da scuole statali sia da scuole paritarie e che tutte le scuole del sistema nazionale di istruzione svolgono un servizio pubblico. Inoltre, la collaborazione consolidatasi a Bologna tra scuole comunali, statali e paritarie a gestione privata rappresenta, nell'ottica dei sostenitori dell'opzione B – che hanno sottoscritto un “Manifesto a favore del sistema pubblico integrato bolognese della scuola dell'infanzia” promosso da Stefano Zamagni – una significativa applicazione del principio di sussidiarietà sancito nell'art. 118 della Costituzione. Ancora, i sottoscrittori del Manifesto evidenziano che, con le risorse attualmente destinate alle scuole dell'infanzia paritarie a gestione privata il Comune potrebbe garantire nelle scuole gestite direttamente meno del 10% del numero di posti convenzionati. Di conseguenza, eliminare i finanziamenti comunali alle scuole dell'infanzia paritarie si tradurrebbe nell'immediato in una riduzione dei posti complessivi disponibili. Oltretutto, i contributi comunali alle scuole di infanzia paritarie convenzionate rappresentano un contributo per le spese di funzionamento, per migliorare gli standard qualitativi e abbassare le rette rendendole il più possibile accessibili a tutti, garantendo effettivamente il principio costituzionale della libertà di scelta in materia educativa da parte dei genitori. A favore dell'opzione B è anche il comitato promosso da Giovanni Sedioli, che ha diffuso un appello nel quale si deplora l'assenza nel sostegno alla scuola dell'infanzia dello Stato, che fa ricadere tale onere largamente sulle spalle dei Comuni, che versano in condizioni finanziarie sempre più difficili: «E' lo Stato il grande assente a Bologna. Non ha più alcuna giustificazione, da parte dello Stato, confidare in larghissima misura sulla copertura del fabbisogno di scuole da parte del Comune, procedendo, contemporaneamente a tagliare fondi e ad impedire spese dell'Ente Locale. [...] E' urgente un maggior intervento, o diretto o finanziario, dello Stato nella scuola dell'Infanzia a Bologna. E' questo l'obiettivo che tutte le cittadine ed i cittadini di Bologna devono chiedere, con partecipazione e mobilitazione democratica.

E' invece fuorviante, un vero errore, indicare nel rapporto fra l'investimento pubblico comunale e le scuole paritarie il problema della scuola bolognese. Diffondere l'idea che le risorse del Comune sarebbero sufficienti, se diversamente orientate, a coprire l'intera utenza "pubblica", significa indebolire la battaglia, necessaria, per ottenere che, subito, torni ad essere garantita, per tutti, la scuola dell'Infanzia». Il Comune di Bologna sottolinea infine come, pur continuando a sovvenzionare le scuole paritarie convenzionate, gli investimenti comunali a beneficio delle scuole di infanzia comunali siano in continua crescita, prevedendo l'inaugurazione di tre nuove scuole di infanzia nel settembre 2013 e l'apertura di nuove sezioni nelle scuole già esistenti.

6. Alcune questioni procedurali

Secondo l'art. 7 comma 1 dello Statuto del Comune di Bologna, Il Sindaco indice il referendum consultivo quando lo richiedano novemila cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune su questioni di rilevanza generale attinenti alla competenza del Consiglio comunale. La richiesta deve essere presentata da un comitato promotore, composto da almeno duecento cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune. Il comma 2 del medesimo articolo elenca vari tipi di atti e provvedimenti per il quali il ricorso al referendum consultivo è escluso. In base al *Regolamento comunale sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini*, approvato nel 1994 e più volte modificato, vigente nella versione attuale dal 1° febbraio 2008, il quesito referendario deve riguardare materia di esclusiva competenza locale, deve essere chiaro e univoco, deve rispettare i principi di coerenza logica e i limiti imposti dall'ordinamento (art. 10 Reg.). Il comitato promotore del referendum deve essere composto da almeno duecento elettori, i quali devono presentare al sindaco una richiesta contenente in termini esatti la proposta che si intende sottoporre al referendum, articolata in modo breve e chiaro in modo da determinare la volontà univoca dei votanti (art. 11 Reg.). Il comitato promotore del referendum, denominato "Nuovo Comitato Articolo 33", ha depositato le firme necessarie per la presentazione di due quesiti referendari in data 21 maggio 2012 (P.G.n. 12056/2012), con una successiva integrazione delle firme il 30 maggio 2012 (P.G.n. 130738/2012).

Secondo l'art. 12 del Regolamento, l'ammissibilità della proposta – ed eventualmente la necessità di riformularla – deve essere valutata da un Comitato di Garanti, composto di cinque membri eletti dal Consiglio comunale entro tre mesi dall'inizio del proprio mandato. I Garanti devono essere eletti a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati, in modo che ne sia garantita la preparazione giuridico-amministrativa, l'imparzialità e l'indipendenza dagli organi del Comune (art. 7 comma 3 dello Statuto). Nella fattispecie, sono stati eletti come Garanti nel 2011 Antonio Carullo, Donatella Ianelli, Tomaso Francesco Giupponi, Edoardo Carlo Raffiotta, Francesca Rescigno (del. cons. O.d.g. n. 51/2011, P.G.n. 201978/2011). In una prima riunione (20 giugno 2012) i Garanti hanno rilevato alcuni vizi formali in ordine alla raccolta delle firme, per via dei quali essi hanno ritenuto di non poter deliberare circa l'ammissibilità della proposta. Dopo una verifica da parte dell'amministrazione comunale e l'eliminazione dei vizi formali, i quesiti sono stati riproposti il 4 luglio 2012 (P.G.n. 164188 e P.G.n. 164192) e il Comitato dei Garanti si è riunito nuovamente per deliberare in merito alle proposte referendarie il 23 luglio 2012. Va evidenziato che, ai sensi dell'art. 7 comma 4 dello Statuto, il giudizio di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti può vertere solo: a) sull'esclusiva competenza locale; b) sull'esclusiva competenza del Consiglio a deliberare; c) su attività deliberativa effettivamente in corso; d) sulla congruità e sull'univocità del quesito. Sono quindi esclusi altri profili di valutazione.

La prima proposta referendaria (P.G.n. 164188) riguardava l'utilizzo delle risorse finanziarie comunali da destinare alla scuola per l'anno scolastico 2010-2011. La proposta è stata però giudicata unanimemente inammissibile poiché, riferendosi all'anno scolastico 2010-2011, non riguardava attività deliberativa effettivamente in corso, avendo invece già esaurito i propri effetti anche sul piano finanziario.

La seconda proposta (P.G.n. 164192) invece è stata dichiarata ammissibile poiché riguardava una materia di sicura competenza del consiglio comunale, soddisfaceva i requisiti della chiarezza, dell'univocità e della coerenza logica, si riferiva ad attività deliberativa effettivamente in corso ed era svincolata da limiti temporali inerenti a un preciso esercizio finanziario. Questa decisione è stata assunta a maggioranza dai Garanti, mentre il prof. Carullo ha espresso un'opinione dissenziente che merita un'attenta valutazione.

Il primo profilo evidenziato dal prof. Carullo riguarda il fatto che il quesito non si riferiva ad un atto specifico del Consiglio comunale, ma a un indeterminato "sistema delle convenzioni". A suo giudizio, invece, l'art. 7 comma 2 dello Statuto imporrebbe un preciso riferimento ad atti specifici. In realtà, però, va detto che l'art. 2 comma 7 dello Statuto elenca alcuni tipi di atti sono al fine di escluderli dall'essere oggetto di proposte referendarie, esclusione che evidentemente non può essere disciplinata se non attraverso un'elencazione degli atti corrispondenti. Per quanto riguarda invece l'oggetto del quesito, il comma 1 dell'art. 7 parla solo di "questioni di rilevanza generale", fra le quali può ben essere incluso il sistema di convenzioni comunali con le scuole paritarie.

In secondo luogo, il prof. Carullo ha evidenziato che, avendo il Consiglio comunale approvato proprio in data 23 luglio 2012 (lo stesso giorno della riunione del Comitato dei Garanti) una modifica al sistema di convenzioni con le scuole di infanzia paritarie (O.d.g. 228/2012, P.G.n. 139916/2012), la proposta referendaria non avesse attinenza con attività deliberativa effettivamente in corso, essendo il contenuto della nuova convenzione ancora del tutto sconosciuto ai promotori del referendum. A tale argomentazione può però essere opposto il rilievo che proprio la corrispondenza fra la valutazione da parte dei Garanti dell'ammissibilità del quesito e la delibera consiliare relativa alla modifica delle convenzioni con le scuole paritarie consente di considerare effettivamente in corso l'attività deliberativa; inoltre la formulazione del quesito, priva di riferimenti specifici, consente il riferimento a qualsiasi convenzione con le scuole paritarie.

Infine, il prof. Carullo ha richiamato la precedente proposta referendaria del 2011 (vedi *supra*), dichiarata inammissibile dai Garanti nella riunione del 29 giugno 2011, in quanto non aderente al criterio del rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento di cui all'art. 10 comma 2 lett. b del Regolamento. Per ragioni in parte analoghe a quelle già allora espresse dai Garanti, che è opportuno quindi analizzare, il prof. Carullo ha ritenuto che, come già la proposta presentata nel 2011, anche quella in esame violasse il limite del rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento. Infatti, a suo giudizio in quesito referendario contrasterebbe in primo luogo con l'art. 107 del d. lgs. n. 297/1994, *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione*, che pone a carico del Comune gli oneri di manutenzione e gestione delle scuole materne. Questo primo rilievo appare però inconsistente, in quanto la disposizione citata menziona esplicitamente le sole scuole materne *statali*. In secondo luogo, il prof. Carullo ha richiamato la già esaminata sentenza della Corte

costituzionale n. 42/2003, sottolineando come le scuole paritarie facciano parte a pieno titolo del sistema nazionale di istruzione e, conseguentemente, il quesito referendario avrebbe una valenza discriminatoria nei loro confronti. Questa argomentazione, però, appare debole per le stesse ragioni per cui era così apparsa ad alcuni commentatori la citata pronuncia della Corte costituzionale (vedi *supra*). Infine, il prof. Carullo ha ritenuto il quesito referendario in contrasto con il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale espresso dal quarto comma dell'art. 118 Cost.. Infatti, a suo giudizio il Comune di Bologna, attraverso il sistema di convenzioni con le scuole di infanzia paritarie, favorirebbe l'autonoma iniziativa delle formazioni sociali nel settore dell'istruzione, dando attuazione al precetto costituzionale; al contrario, il quesito referendario proporrebbe «una scelta tale da portare ad una vera e propria cancellazione del grado di attuazione della citata disposizione costituzionale nel Comune di Bologna». Tuttavia, ammesso che un sistema di sovvenzioni pubbliche ad istituti privati possa essere considerato espressione – o almeno l'unica possibile espressione – del principio di sussidiarietà orizzontale espresso dalla Costituzione, può obiettarsi a questa ricostruzione che va per lo meno dimostrato che il finanziamento comunale costituisca per le scuole di infanzia paritarie condizione imprescindibile di sussistenza.

Dopo la dichiarazione di ammissibilità del quesito referendario da parte del Comitato dei Garanti, l'art. 7 commi 1 e 3 dello Statuto comunale e gli artt. 13-15 del Regolamento richiede la raccolta di novemila firme di cittadini elettori in un arco di tempo di tre mesi. La raccolta è iniziata il 7 settembre e il 5 dicembre sono state consegnate al Comune le firme di 13.500 cittadini, il 50% in più del necessario. Per favorire la partecipazione e ridurre i costi, il comitato promotore ha chiesto che il referendum venisse indetto in concomitanza delle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013, ma il sindaco Virginio Merola non ha accolto la richiesta e ha indetto il referendum per il 26 maggio 2013, data coincidente con quella delle elezioni amministrative in molti comuni italiani (ma non a Bologna). L'indizione del referendum impone al Consiglio comunale di sospendere l'attività deliberativa sul medesimo oggetto salvo che, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati, non decida altrimenti per ragioni di particolare necessità e urgenza (art. 7 comma 7 dello Statuto). Il comitato promotore del referendum, infine, ha sottolineato come il numero dei seggi individuati (199) e la loro dislocazione non uniforme sul territorio non fossero tali da consentire a tutti i cittadini di esercitare serenamente il proprio diritto di voto. In ogni caso, l'art. 17 del Regolamento demanda al Sindaco il compito di individuare con proprio provvedimento i seggi, che devono però essere dislocati in ogni quartiere.

7. Le conseguenze del referendum

L'effetto principale che il referendum sembra aver avuto è quello di aver stimolato il dibattito su una tematica che da sempre in Italia divide l'opinione pubblica e le forze politiche. A parte questo, però, non sembra che la consultazione referendaria possa portare a conseguenze pratiche, almeno nell'immediato. L'evidente vittoria dell'opzione A è risultata indebolita dalla scarsa affluenza alle urne, elemento sul quale l'amministrazione comunale potrebbe far leva per giustificare un'eventuale inerzia nel dar seguito all'indicazione emersa dal referendum. Se il referendum si fosse svolto alla scadenza della precedente convenzione fra Comune di Bologna e scuole di infanzia paritarie private, sarebbe stato difficile per l'amministrazione comunale non tenere conto almeno parzialmente dell'esito referendario in sede di rinnovo della convenzione. Tuttavia, il sistema di convenzioni è stato rinnovato proprio alla vigilia del referendum e resterà in vigore «per tutta la durata del mandato amministrativo» (cioè, salvo imprevisti, fino al 2016), con

possibilità di proroga oltre il termine del mandato. Sebbene la delibera consiliare non escluda la possibilità di prevedere degli “aggiornamenti” alla convenzione al termine di ciascun anno di vigenza del nuovo sistema, è improbabile che tali eventuali modifiche vadano nella direzione indicata dall’esito referendario, tanto più che è previsto che esse possano essere apportate solo di intesa con le associazioni delle scuole (leggi la Fism). Comunque, qualora i cittadini di Bologna continueranno mantenere vivo l’interesse e la sensibilità per questo tema anche negli anni a venire, è possibile che il Sindaco Merola, qualora intenda candidarsi anche per un secondo mandato, voglia accogliere le istanze prevalenti provenienti dalla società.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

L. Calcerano e G. Martinez y Cabrera, *Scuola (ordini e gradi)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 828 ss.

S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 253 ss.

G. Della Valle Paciullo, *Scuole non statali primarie e secondarie*, in *Rivista giuridica della scuola*, n. 3/2007, pp. 325-343.

G. Fontana, *Art. 33 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. I, Torino, Utet, 2006, pp. 675 ss.

F. Freni, *Scuole paritarie privato-confessionali e sistema nazionale di istruzione. Osservazioni a C. Cost. 6 febbraio 2003, n. 42*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2003, pp. 735-747.

C. Pagotto, *Tra omogeneità e completezza del quesito ovvero l’insostenibile ruolo dei promotori del referendum abrogativo. Osservazione a C. Cost. 6 febbraio 2003, n. 42*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2003, pp. 1126-1138.

M. Zucchi, *La Corte evita di riaprire il dibattito sui finanziamenti alla scuola privata. Nota a C. Cost. 6 febbraio 2003, n. 42*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/2004, pp. 3-6.

RISORSE IN RETE

ASSEMBLEA COSTITUENTE

Assemblea costituente, verbale della seduta del 29 aprile 1947:

<http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed105/sed105nc.pdf>

La discussione e la votazione dell’emendamento Corbino è alle pp. 3378 e ss.

NORMATIVA NAZIONALE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Legge 10 marzo 2000, n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*:

<http://www.camera.it/parlam/leggi/000621.htm>

Corte costituzionale, sentenza n. 42/2003

<http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0042s-03.html>

Corte costituzionale, sentenza n. 33/2005

<http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0033s-05.html>

LEGGI DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA SUL DIRITTO ALLO STUDIO

Regione Emilia Romagna, Legge regionale 24 aprile 1995, n. 52, *Integrazioni alla l. r. 25 gennaio 1983, n. 6, "Diritto allo studio"*:

http://demetra.regione.emilia-romagna.it/stampe/LR/6/1995/LR_1995_52_s1/LR_1995_52_s1_v2.pdf

Questa legge è stata abrogata dall'art. 16 della l. r. n. 10/1999

Regione Emilia Romagna, Legge regionale 25 maggio 1999, n. 10, *Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita e qualificazione del sistema formativo integrato*:

http://demetra.regione.emilia-romagna.it/stampe/LR/6/1999/LR_1999_10_s1/LR_1999_10_s1_v2.pdf

Questa legge è stata abrogata dall'art. 11 della l. r. n. 26/2001

Regione Emilia Romagna, Legge regionale 8 agosto 2001, n. 26, *Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della legge regionale 25 maggio 1999, n. 10*:

http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?vi=nor&dl=764fd86a-ccaa-f555-8853-4e4cc10afc09&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0&ev=1

PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLA NORMATIVA REGIONALE

Corte costituzionale, ordinanza n. 67/1998:

http://www.edscuola.it/archivio/norme/varie/ordcc67_98.html

Corte costituzionale, ordinanza n. 346/2001:

<http://www.giurcost.org/decisioni/2001/0346o-01.html>

Corte costituzionale, sentenza n. 38/2009:

<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2009&numero=38>

LA SCUOLA DELL'INFANZIA NEL COMUNE DI BOLOGNA

Sito del comune di Bologna, pagine dedicate al sistema cittadino integrato di scuola dell'infanzia comunale, statale e privata paritaria:

<http://www.comune.bo.it/news/come-fatta-la-scuola-dell-infanzia-bologna>

Slides predisposte dal Comune di Bologna sul sistema integrato di scuole dell'infanzia (maggio 2013):

<http://www.comune.bo.it/sites/default/files/documenti/Sistema%20integrato%20scuola%20infanzia%20%28maggio%202013%29.pdf>

Comune di Bologna, Schema dei contributi comunali assegnati alle scuole aderenti al sistema integrato di scuole dell'infanzia nel periodo 2011-12 e ipotesi di nuovo sistema di convenzioni nel periodo 2012-16:

http://www.comune.bologna.it/media/files/schema_contributi_del_2282012_luglio_2012.pdf

Comune di Bologna, Nuovo sistema delle convenzioni con le scuole d'infanzia paritarie a gestione privata (2012):

http://www.comune.bologna.it/media/files/delibera_2012_pg_n_139916_nv_sistemaconvenzioni.pdf

IL REFERENDUM CONSULTIVO CITTADINO

Statuto del Comune di Bologna:

http://www.comune.bologna.it/media/files/statuto_odg_98_2013_testo_consolidato.pdf

Il referendum consultivo è disciplinato all'art. 7

Regolamento comunale sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini (testo consolidato in vigore dal 1° febbraio 2008):

http://www.comune.bologna.it/media/files/regolamento_sui_diritti_di_partecipazione_e_di_informazione_dei_cittadini.pdf

Il referendum consultivo è disciplinato agli artt. 10-22

Il Comitato dei Garanti per i referendum comunali, eletto con delibera consiliare o.d.g. n. 51/2011, P.G.n. 201978/2011:

<http://www.comune.bologna.it/partecipazione/servizi/101:3405/3427/>

Decisione del Comitato dei garanti del 29 giugno 2011 con la quale il quesito referendario è stato dichiarato inammissibile:

[http://urp.comune.bologna.it/comunica/comstampa.nsf/0/8cf44007dd8f2090c12578be005268a1/\\$FILE/Verbale%20comitato%20garanti%2029%20giugno%202011.pdf](http://urp.comune.bologna.it/comunica/comstampa.nsf/0/8cf44007dd8f2090c12578be005268a1/$FILE/Verbale%20comitato%20garanti%2029%20giugno%202011.pdf)

Decisione del Comitato dei Garanti del 23 luglio 2012 con la quale il quesito referendario è stato dichiarato ammissibile:

http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/referendum_bo/verbale_Garanti_23lug12.pdf

Sito del comitato promotore del referendum cittadino:

<http://referendum.articolo33.org/>

Sito del Manifesto a favore del sistema pubblico integrato bolognese della scuola dell'infanzia:

<http://www.referendumbologna.it/referendum-comune-bologna-scuole-paritarie-statale-referendum-26-maggio-2013-vota-b-come-bologna.php>

Blog dell'Iniziativa ReferendumvotaB:

<http://www.referendumvotab.blogspot.it/>