

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 71

1 marzo 2006

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE VARANI

**NORME IN MATERIA DI DIRITTO ALLO
STUDIO. MODIFICHE ALLA LEGGE
REGIONALE 8 AGOSTO 2001, N. 26**

Oggetto consiliare n. 1113

RELAZIONE

L'applicazione della legge regionale 26/01 in materia di diritto allo studio è giunta ad un punto di svolta e di verifica, causato sostanzialmente da due fattori principali: l'aumento rilevante ed in breve tempo delle domande ammissibili, col relativo aumento della spesa regionale, e la congiuntura sfavorevole della finanza pubblica, sia essa regionale che statale. I numeri sintetici forniscono il quadro evidente che è sotteso al primo fattore. Nell'ultimo anno, il 2001, di applicazione della cosiddetta legge Rivola – la n. 10 del 1999 – la spesa regionale era stata di 9.263.937 Euro. Avevano beneficiato delle borse di studio 21.136 famiglie. Di queste 20.325 frequentanti scuole statali, solo 811 scuole paritarie (ma in percentuale rappresentavano quasi il 4% del totale).

Successivamente è stata introdotta la Legge n. 26 del 2001, supportata anche da maggiore comunicazione istituzionale. Si accennerà dopo ai contenuti salienti della legge. Ora serve annotare che negli ultimi due anni di riferimento, la spesa regionale per ottemperare a questa legge, è stata la seguente: 18.163.025 Euro nel 2004, per sostenere 45.140 studenti, dei quali quasi 44 mila frequentanti scuole statali e solo 1287 scuole paritarie; 20.098.875 nell'ultima applicazione, nel 2005, per 49.693 studenti, dei quali sono 1217 (poco più del 2%) frequentanti paritarie mentre la percentuale di studenti extra comunitari beneficiati è del 24% (era del 12% solo tre anni prima), pari a 12.118.

Il minor impatto sul bilancio regionale della precedente Legge n. 10 del 1999 è dovuto in primo luogo alla ancora scarsa notorietà delle possibilità offerte dalla legge (la Giunta regionale effettuò sostanzialmente nel 2001 un notevole investimento comunicativo che produce un aumento considerevole delle domande ma non paragonabile alla crescita che avverrà con la Legge 26/01). Un secondo fattore tuttavia di limitazione ad una espansione accelerata della spesa regionale e quindi di gestione responsabilizzata di tali risorse derivava dalla previsione che tali borse o assegni fossero a fronte di spese documentate per l'istruzione, sia pure con l'utilizzo di un "paniere" di servizi e beni riferibili a spese per l'istruzione giustamente ampio. Tale opzione era del resto coerente con la previsione esplicita nella Legge nazionale 62/00, alias legge di parità, che prevedeva che venissero erogati sostegni alle famiglie, per il diritto allo studio, a fronte di spese documentate per l'istruzione. È da annotare poi che la Regione percepisce appunto sulla base di questa legge na-

zionale finanziamenti a tale scopo (nell'arco di questi 4 anni, pari a circa 4,5 milioni all'anno). È altrettanto evidente che gestire una operazione di tale portata, richiedendo spese documentate, almeno in una percentuale significativa rispetto al beneficio erogato, comporta notevoli problemi organizzativi e di verifica. Tuttavia è altrettanto significativo rilevare che tale impostazione ha un valore per così dire "pedagogico", richiede una responsabilizzazione ed una finalizzazione della spesa coerente con lo scopo della legge, limita quindi potenzialmente le derive che possono nascere dal mero assistenzialismo. La successiva Legge 26/01 ha abrogato la Legge 10/99. La ragione politica primaria di tale scelta è nota: evitare un referendum abrogativo della Legge n. 10, già formalmente avviabile per l'avvenuta raccolta delle firme necessarie. Non si ripercorrono qui nel dettaglio le ragioni politiche del momento e delle scelte della maggioranza regionale. Giova solo annotare la parte centrale delle scelte della Legge n. 26, sostanzialmente codificate nell'art. 4 e determinate dalla volontà di eliminare il riferimento alle spese per l'istruzione per non favorire i frequentanti le scuole paritarie, gli unici ad avere, come fatto oggettivo, una voce reale e imponente di spesa, ovvero le rette. Era esattamente questo in ogni caso il bersaglio dell'iniziativa referendario, vale a dire impedire forme di finanziamento alle scuole paritarie. Le borse di studio vengono quindi assegnate a due fasce di reddito. La prima – comma 2 dell'art. 4 – e più bassa, potrà beneficiare di borse di pari importo, senza documentazione di spesa e potenzialmente, come poi avvenuto, senza requisito di merito, allo scopo di ridurre la dispersione scolastica. La seconda – comma 3 dell'art. 4 – più ampia come soglia di reddito, dovrebbe essere teoricamente a fronte di spese documentate e comunque senza poter ricevere ovviamente di più della precedente fascia. All'interno di tale seconda fascia la Giunta regionale potrebbe, con proprio atto – comma 4 dell'art. 4 – definire i beneficiari e l'importo massimo, differenziato eventualmente per tipo di scuola e differenziato per redditi (entro ovviamente i limiti di legge o delle variazioni decise in sede di indirizzi triennali deliberati dall'Assemblea legislativa, art. 7, comma 1, l'unico atto a poter per legge cambiare le soglie di reddito). L'eliminazione delle spese documentate, col supporto della comunicazione istituzionale, è la principale e ovvia causa dell'esplosione della spesa regionale al riguardo, più che raddoppiata, col passaggio dai 9 milioni del 2001 ai 20 milioni del 2005.

È evidente che tale aumento ha riflessi rilevanti sulle casse regionali, a maggior ragione se rapportati ai limiti della finanza pubblica derivati sia dalla congiuntura economica che dai limiti imposti dall'agenda politica comunitaria europea. È in conseguenza di tale situazione che la Giunta regionale, con proprio atto deliberativo, senza alcun preventivo confronto in commissione (peraltro formalmente non dovuto) ma senza anche una previsione esplicita negli indirizzi triennali di cui al comma 1 dell'art. 7 della Legge n. 26, ha deciso di escludere, dai bandi per le borse di studio dell'ultima tornata (2006), la seconda fascia di reddito.

La motivazione politica espressa è relativa al fatto che le risorse statali sono rimaste sostanzialmente invariate, circa 4,5 milioni all'anno, mentre cresce enormemente la spesa prodotta dalla Legge n. 26 ed aumenta anche la popolazione scolastica. La replica politica di fondo, all'argomento addotto dall'esecutivo regionale, può essere ricondotta al fatto che era prevedibile l'espansione della spesa, trattandosi di contributi di fatto a pioggia, con procedura molto semplificata, senza rendiconto di spese e con l'impegno politico (realistico?) formalizzato di dare risposta a tutte le domande aventi diritto. Intento forte e ovviamente suggestivo, ma rischioso. Come si è visto. Una seconda obiezione può anche essere formulata in questi termini: a che titolo, fatta salva la leale collaborazione istituzionale, il governo centrale dovrebbe sempre e comunque assicurare copertura o aumento di finanziamento, sulla base di criteri e scelte unilaterali di parte, decise autonomamente dalla Regio-

ne e sotto la propria responsabilità, con un forte accento assistenzialistico e che hanno prodotto la situazione di bilancio in questione? Il dato di fondo in effetti è che con la Legge n. 26 si è in realtà attivato un intervento che ha più la caratteristica di integrazione o sussidio reddituale – nobile intento a fronte di redditi bassi – ma che pare non avere tutte le caratteristiche di investimento comprovato sul diritto allo studio. A rigore si sarebbero dovute cercare altre leggi o leve istituzionali per una scelta di questo tipo. C'è poi da annotare che tale intervento di sussidio al reddito va ormai per un quarto dell'intero budget, quindi per circa 5 milioni di Euro, a extra comunitari ed anche in questo caso ci si può chiedere se non si dovessero cercare allora altre leve giuridiche. In tale contesto restano emarginate, minoritarie e senza accrescimento di possibilità le famiglie che volessero tentare, anche con bassi redditi, di accedere alle scuole paritarie. L'uniformazione delle borse di studio, tenendo conto della sostanziale gratuità o perlomeno a fronte dei costi imparagonabilmente più bassi, per le famiglie, delle scuole statali rispetto alle paritarie, non ha certo agevolato la crescita della libertà di scelta, non aiutando così a rompere il cliché della scuola paritaria come nicchia riservata a chi ha redditi maggiori.

Al di là di forti differenze di valutazione politica ed ideale nel merito delle politiche per il diritto allo studio e al di là della eterna questione sul ruolo pubblico della scuola paritaria, la presente legge ha uno scopo limitato e realistico. Nell'assunto che la maggioranza regionale non intenda modificare radicalmente le scelte di fondo della propria politica assistenziale in campo scolastico, si ritiene di poter tuttavia modificare la Legge n. 26 nella direzione di una maggiore trasparenza delle scelte e di un maggiore coinvolgimento dell'organo legislativo regionale. Alle modifiche proposte concorre anche la valutazione che possa non avere un fondamento legislativo del tutto limpido e inequivocabile la recente scelta della Giunta di consentire l'accesso alle borse solo alla prima fascia di reddito. In numeri, in base all'ultima applicazione della Legge n. 26, le famiglie che hanno usufruito delle borse di studio, nei limiti della seconda fascia di reddito, sono state circa 3.800 per quanto concerne scuole statali e 191 per le paritarie. È pur vero che il comma 1 dell'art. 4 della n. 26 prevede che prioritariamente le borse vengano assegnate alla prima fascia ma la legge non prevede la fattispecie che la seconda fascia di reddito venga del tutto esclusa dai benefici, delegando variazioni di reddito alle direttive consiliari. Si ritiene che tale scelta debba essere in capo almeno come possibilità agli indirizzi triennali e che debba sussistere comunque un preventivo passaggio in commissione dell'atto di Giunta che operi tali scelte. La modifica proposta ha ovviamente una portata anche più ampia e avanzata, lasciando di fatto agli indirizzi assembleari la possibilità – solo la possibilità teorica – di variare l'aspetto applicativo di fondo della legge, ad esempio prevedendo spese documentate per l'istruzione anziché l'attuale assenza di documentazione.

Anche l'uniformità radicale degli assegni (di pari importo), senza distinzione rispetto alle spese effettive per le differenti scuole, con queste modifiche potrebbe venir diversificata, anche nella direzione di favorire le famiglie con bassi redditi che volessero però optare per scuole paritarie, secondo una logica questa sì di effettiva redistribuzione e di uguaglianza delle possibilità e pluralismo.

Trattandosi di scelte ad alto impatto, perciò politiche ed istituzionali, si ritiene che non possano restare prerogativa del solo esecutivo né sul mero piano amministrativo di un atto esclusivo dell'esecutivo. Tra l'altro, ed è l'ultima annotazione, tenuto conto dell'esplosione di domande di questi anni, esiste il possibile dubbio che la scelta limitativa della Giunta – visti i numeri della seconda fascia nell'ultima tornata – non sortisca gli effetti sperati sul bilancio regionale, essendo possibile un ulteriore aumento delle domande anche con l'attuale limitazione. Ma questa valutazione si potrà fare solo a consuntivo.

PROGETTO DI LEGGE

Art. 1

Il comma 2 dell'art. 4 della legge regionale 8 agosto 2001, n. 26 è cancellato e sostituito dal seguente:

«Ai sensi del comma 11 dell'art. 1 della Legge 62/00, al fine di ridurre il rischio di abbandono scolastico, le borse di studio vengono attribuite in via prioritaria agli alunni appartenenti a famiglie la cui situazione economica annua, determinata secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni, non sia superiore a 15.493,71 Euro per un nucleo familiare di tre componenti, aumentabili in relazione alla composizione del nucleo stesso. Gli indirizzi di cui al successivo comma 1 dell'art. 7, in relazione an-

che alle risorse disponibili e preventivabili, definiscono la misura massima delle borse di studio, eventualmente differenziate per ordine e grado di scuola, se di pari importo o diversificate in relazione alla relativa documentazione di spesa o indipendentemente da essa, specificando quali limiti, importi e beneficiari possano essere precisati o diversificati annualmente con l'atto di Giunta di cui al successivo comma 4.».

Art. 2

Al comma 4 dell'art. 4 della legge regionale 8 agosto 2001, dopo le parole «Giunta regionale con proprio atto» aggiungere: «previo parere della competente commissione assembleare e nei limiti e nelle possibilità definite dagli indirizzi di cui al successivo comma 1 dell'art. 7».

