

LEGGE REGIONALE 27 aprile 2012, n. 16

Modifica alla legge regionale 2 aprile 1985, n. 31 "norme e interventi per agevolare i compiti educativi delle famiglie e per rendere effettivo il diritto allo studio" e successive modificazioni.

Il Consiglio regionale ha approvato
Il Presidente della Giunta regionale
promulga

la seguente legge regionale:

Art. 1

Modifica all'articolo 15 della legge regionale 2 aprile 1985, n. 31 "Norme e interventi per agevolare i compiti educativi delle famiglie e per rendere effettivo il diritto allo studio" e successive modificazioni

1. Dopo il primo comma dell'articolo 15 della legge regionale 2 aprile 1985, n. 31, sono aggiunti i seguenti:

"1 bis. Ai sensi dell'articolo 156, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado" e successive modificazioni, i comuni forniscono i libri di testo gratuitamente, con risorse statali, agli studenti della scuola primaria di cui al Capo II e al Capo III del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo I della legge 28 marzo 2003, n. 53" e successive modificazioni.

1 ter. Il comune tenuto all'adempimento di cui al comma 1 bis è quello di residenza anagrafica dello studente nelle ipotesi in cui:

a) lo studente ha la residenza anagrafica in un comune della Regione Veneto ed è iscritto ad un'istituzione scolastica avente sede legale nello stesso comune di residenza od in altro comune della Regione Veneto;

b) lo studente ha la residenza anagrafica in un comune della Regione Veneto, ma è iscritto ad un'istituzione scolastica avente sede legale in un comune situato fuori dal territorio veneto, purché quest'ultimo comune non fornisca gratuitamente i libri di testo allo studente."

Art. 2

Decorrenza degli effetti

1. Le disposizioni di cui alla presente legge, in ordine alla individuazione del comune competente a fornire i libri di testo gratuitamente, con risorse statali, agli studenti della scuola primaria, producono effetti a valere dall'anno scolastico 2011/2012.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione veneta. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione veneta.

Venezia, 27 aprile 2012

Luca Zaia

INDICE

Art. 1 - Modifica all'articolo 15 della legge regionale 2 aprile 1985, n. 31 "Norme e interventi per agevolare i compiti educativi delle famiglie e per rendere effettivo il diritto allo studio" e successive modificazioni

Art. 2 - Decorrenza degli effetti

Dati informativi concernenti la legge regionale 27 aprile 2012, n. 16

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore Elena Donazzan, ha adottato il disegno di legge con deliberazione 10 maggio 2011, n.8/ddl;
- Il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 5 luglio 2011, dove ha acquisito il n. 184 del registro dei progetti di legge;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Sesta commissione consiliare;
- La Sesta commissione consiliare ha completato l'esame del progetto di legge in data 28 settembre 2011;
- Il Consiglio regionale, su relazione del consigliere Vittorino Cenci, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 18 aprile 2011, n. 12.

2. Relazione al Consiglio regionale

Signor Presidente, colleghi consiglieri,

nel corso degli ultimi anni, numerosi comuni della Regione Veneto hanno chiesto alla Regione di emanare una normativa, per risolvere il problema dell'individuazione del comune, su cui grava l'obbligazione di assegnazione (c.d. fornitura) gratuita dei libri di testo agli studenti delle Istituzioni scolastiche primarie:

- a) sia nel caso in cui lo studente ha la residenza anagrafica in un comune della Regione Veneto ed è iscritto ad un'Istituzione scolastica primaria che ha la sede legale nello stesso od in altro comune della Regione Veneto;
- b) sia nel caso in cui lo studente ha la residenza anagrafica in un comune della Regione Veneto, ma è iscritto ad un'Istituzione scolastica primaria che ha la sede legale in un comune di una Regione diversa dal Veneto.

Il primo dei problemi suesposti nasce dal fatto che lo Stato non rimborsa ai comuni tutto ciò che questi hanno speso per l'acquisto dei libri, in quanto il rimborso statale avviene non in base alla spesa totale sostenuta dal comune, bensì in base alla sua popolazione residente.

Conseguentemente i comuni, per ridurre il più possibile la parte della spesa che rimane a loro carico, decidono di assegnare i libri, a seconda della convenienza, o solo agli studenti aventi la residenza nel proprio comune, o solo agli studenti che sono iscritti ad un'Istituzione scolastica primaria avente la sede nel proprio comune.

Il secondo problema, invece, nasce dal fatto che alcuni comuni della Regione Veneto confinanti con altre Regioni, per quanto detto sopra, decidono di assegnare i libri solo agli studenti che sono iscritti ad un'Istituzione scolastica primaria avente la sede nel proprio comune.

Conseguentemente gli studenti che hanno la residenza in quel comune veneto di confine, ma sono iscritti ad un'Istituzione scolastica primaria avente la sede in un comune della Regione confinante, qualora quest'ultimo comune decida di assegnare i

libri solo agli studenti aventi la residenza nel proprio comune, gli studenti del comune veneto restano privi dell'assegnazione gratuita dei libri (sia da parte del Comune della Regione Veneto, sia da parte del comune della Regione confinante) e, quindi, sono costretti ad acquistarseli a proprie spese.

Per comprendere esattamente i due problemi, è necessario ripercorrere brevemente la normativa in materia.

L'articolo 1, comma 1, della legge 10 agosto 1964, n. 719, aveva attribuito allo Stato la funzione amministrativa di assegnazione (c.d. fornitura) gratuita, alle famiglie, dei libri di testo della scuola primaria.

Il comma 3, poi, aveva posto a carico dello Stato l'integrale onere finanziario correlato.

Successivamente gli articoli 42 e 45 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, hanno conferito la funzione di cui trattasi al comune.

Tale allocazione della funzione presso il comune è stata confermata dall'articolo 156, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.

In tale passaggio di funzioni, tuttavia, lo Stato non ha osservato il principio generale in materia di conferimento di funzioni e servizi - posto dall'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e dagli articoli 120 e 132 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, e confermato successivamente dagli articoli 3 e 7 della legge 15 marzo 1997 e dall'articolo 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - di corrispondenza tra le funzioni-servizi e le risorse finanziarie, secondo il quale, qualora lo Stato conferisca funzioni o servizi ad altri enti pubblici, ha il dovere di trasferire tutte le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei servizi.

Invero lo Stato non ha trasferito ai comuni tutte le risorse statali necessarie per coprire integralmente la spesa derivante dall'esercizio della funzione in esame, ma si è limitato - e si limita tutt'oggi - a trasferire ai comuni solo una parte delle risorse necessarie, costringendo in tal modo i comuni a coprire la parte restante della spesa con risorse proprie.

Da qui nasce il problema, da questa omissione dello Stato.

Infatti ogni comune, mediante il ricorso vuoi al criterio della residenza dello studente, vuoi a quello della sede dell'Istituzione scolastica primaria di iscrizione, cerca di ridurre il più possibile la spesa complessiva e, quindi, la parte a proprio carico.

Per trovare una soluzione ai problemi prospettati dai comuni, la Regione del Veneto, in base alla normativa regionale attualmente vigente, ha emanato una circolare interpretativa (direzione regionale istruzione prot. n. 519443/59.11 del 23 settembre 2009), ritenendo che il comune obbligato all'assegnazione sia quello ove ha sede l'Istituzione scolastica frequentata.

Invero, in precedenza, la Regione del Veneto aveva emanato un'altra norma, diretta ad individuare il comune obbligato a pagare un contributo regionale simile a quello statale in questione.

L'articolo 5, comma 1, lettera c), della legge regionale 2 aprile 1985, n. 31 aveva previsto un contributo regionale per la "fornitura dei libri di testo ... agli studenti della scuola dell'obbligo".

Nel 1985, l'articolo 15 della legge regionale n. 31/1985, nella sua versione originaria, aveva stabilito che, mentre l'obbligo di fornire i "servizi di cui agli articoli 12 (trasporto), 13 (mensa) e 14 (residenza)" spettava al comune ove si trovava la "sede delle istituzioni scolastiche e formative", l'obbligo, invece, di assegnare i "contributi" - tra i quali rientrava quello della "fornitura dei libri di testo ... agli studenti della scuola dell'obbligo" - gravava sul comune di "residenza degli studenti".

Peraltro, nel 1990 (vedi articolo 1 della legge regionale 30 marzo 1990, n. 23), il legislatore regionale ha cambiato la scelta ed ha modificato l'articolo 15 succitato, il quale, nella sua versione nuova, ha stabilito che anche l'obbligo di assegnare i "contributi" - tra i quali rientra la "fornitura dei libri di testo ... agli studenti della scuola dell'obbligo" -, spetta al comune ove si trova la "sede delle istituzioni scolastiche e formative", "anche se (gli studenti sono) provenienti da altri comuni".

Orbene, attesa la somiglianza tra i due contributi sopra descritti, si è ritenuto ragionevole che la norma di cui all'articolo 15 della legge regionale n. 31/1985 nella sua versione nuova - dettata per il contributo regionale - venisse applicata, per analogia legis, al contributo statale previsto dall'articolo 156, comma 1, del decreto legislativo n. 297/1994 e che, pertanto, il comune obbligato ad assegnare gratuitamente i libri di testo agli studenti della scuola primaria fosse quello ove ha sede l'istituzione scolastica primaria di iscrizione.

Una prima conferma di tale interpretazione veniva dall'articolo 22 della legge regionale n. 31/1985 (nella versione, anche qui, introdotta dalla legge regionale n. 23/1990), che pone in essere un collegamento diretto tra la prima quota del fondo regionale per il diritto allo studio - destinata al finanziamento degli interventi previsti agli articoli 5 e 6, compresa, quindi, la fornitura gratuita dei libri di testo - e la relativa percentuale di riparto tra i comuni del territorio regionale.

Tale percentuale infatti viene determinata: "... in rapporto alla popolazione scolastica, anche se proveniente da altri comuni, iscritta e frequentante le diverse istituzioni scolastiche e formative aventi sede nel comune ...".

Una seconda conferma dell'interpretazione suesposta era data dall'articolo 1, comma 4, del DPCM 5 agosto 1999, n. 320, regolamento attuativo dell'altro contributo statale, riguardante i libri di testo degli studenti della scuola secondaria di I e II grado.

Invero tale norma ha stabilito che "le scuole comunicano al comune" le richieste degli studenti, con ciò intendendo disegnare un procedimento semplificato, in cui le scuole raccolgono le domande degli studenti iscritti e poi le trasmettono "al comune", ovvero all'unico comune, che non può che essere quello nel cui territorio hanno la sede le scuole.

Oggi, la Regione del Veneto ritiene opportuno e necessario intervenire legislativamente sulla funzione in esame, individuando espressamente il comune obbligato ad assegnare gratuitamente i libri di testo della scuola primaria.

In modifica della circolare interpretativa sopra citata, si ritiene opportuno individuare il comune obbligato in quello ove lo studente ha la residenza.

Tale intervento normativo ha un triplice scopo.

In primo luogo, eliminare ogni incertezza interpretativa della normativa statale e, conseguentemente, evitare possibili contenziosi tra i comuni e tra i comuni e le famiglie.

In secondo luogo, allineare l'intervento in oggetto agli altri contributi regionali per il sostegno del diritto allo studio, ai quali è applicato il criterio della residenza dello studente (vedi Buono-Scuola, Buono-Trasporto, Buono-Libri, Buono-Borsa di Studio).

Infine, garantire l'intervento in questione anche agli studenti aventi la residenza nella Regione Veneto, ma frequentanti un'Istituzione scolastica primaria avente la sede in una diversa Regione.

Infine va segnalato che, se è vero che sia l'articolo 45 del DPR n. 616/1977, sia l'articolo 156 del decreto legislativo n. 297/1994, avevano previsto che la Regione emanasse una legge regionale in materia, che disciplinasse le "modalità" di esercizio della funzione in esame da parte dei comuni, è pur vero che la mancata emanazione, da parte della Regione del Veneto, della normativa di disciplina della funzione in esame, non presenta alcun rilievo sul problema in questione.

Invero gli articoli 45 e 156 citati hanno sì previsto che la Regione emani una legge regionale in materia. Ma tale legge può e deve limitarsi a disciplinare le "modalità" di esercizio della funzione in esame da parte dei comuni, non dovendo in alcun modo accollarsi l'onere economico di coprire la parte di spesa comunale non coperta dalle risorse statali.

In altre parole, la Regione può anche emanare una legge regionale che individui il comune obbligato all'assegnazione in esame, scegliendo tra il criterio del comune di residenza dello studente o quello della sede dell'Istituzione scolastica primaria di iscrizione.

Ma ciò sempre sul presupposto che lo Stato, alla fine del procedimento, garantisca a tutti i comuni la copertura totale della spesa sostenuta.

In tal modo diventa irrilevante che il comune obbligato sia quello di residenza o di sede dell'Istituzione scolastica, perché, in ogni caso, otterrebbe dallo Stato la copertura totale della spesa.

Conseguentemente va ricordato che, per il corretto funzionamento del sistema, è necessario che lo Stato garantisca la copertura totale della spesa sostenuta dai comuni.

Invero, dall'attuazione della norma proposta non può derivare alcun onere finanziario aggiuntivo per la Regione del Veneto.

La Sesta Commissione consiliare permanente nella seduta del 28 settembre 2011, acquisito il parere favorevole della Prima Commissione consiliare permanente del 20 settembre 2011, ha licenziato all'unanimità, con modifiche, l'unito testo del disegno di legge in questione, che viene ora sottoposto all'esame dell'aula consiliare.

Erano rappresentati i gruppi L.V. - L.N. Padania, Popolo della Libertà, Italia dei Valori, Partito Democratico Veneto e Federazione della Sinistra Veneta - PRC Sinistra europea.

3. Note agli articoli

Nota all'articolo 1

- Il testo dell'art. 15 della legge regionale n. 31/1985, come modificato dalla presente legge, è il seguente:

"Art. 15 - (Spettanza degli oneri)

L'organizzazione dei servizi di cui agli artt. 12, 13 e 14 e il conferimento di contributi agli studenti anche se provenienti da altri Comuni compete ai Comuni sede delle istituzioni scolastiche e formative.

1 bis. Ai sensi dell'articolo 156, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado" e successive modificazioni, i comuni forniscono i libri di testo gratuitamente, con risorse statali, agli studenti della scuola primaria di cui al Capo II e al Capo III del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo I della legge 28 marzo 2003, n. 53" e successive modificazioni.

1 ter. Il comune tenuto all'adempimento di cui al comma 1 bis è quello di residenza anagrafica dello studente nelle ipotesi in cui:

a) lo studente ha la residenza anagrafica in un comune della Regione Veneto ed è iscritto ad un'istituzione scolastica avente sede legale nello stesso comune di residenza od in altro comune della Regione Veneto;

b) lo studente ha la residenza anagrafica in un comune della Regione Veneto, ma è iscritto ad un'istituzione scolastica avente sede legale in un comune situato fuori dal territorio veneto, purché quest'ultimo comune non fornisca gratuitamente i libri di testo allo studente."

4. Struttura di riferimento

Direzione istruzione