

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

DEL LAZIO

RICORSO

L'ASSOCIAZIONE ONLUS "COMITATO NAZIONALE PER LA SCUOLA DELLA REPUBBLICA", con sede in Firenze in persona del suo rappresentante legale **Antonia Baraldi Sani**, nonché la **FEDERAZIONE NAZIONALE INSEGNANTI (FNISM)** con sede in Roma, in persona del rappresentante legale Gigliola Ciummei Corduas, il **COMITATO BOLOGNESE "SCUOLA E COSTITUZIONE"** con sede in Bologna in persona del suo rappresentante legale. **Bruno Moretto**, la **CONSULTA TORINESE PER LA LAICITA' DELLE ISTITUZIONI** con sede in Torino, in persona del suo rappresentante legale **Tullio Monti**, l'**ASS. "SCUOLA E DIRITTI"** con sede in Morbegno (SO), in persona del suo rappresentante legale **Antonella Pizzini**, l'**ASS. 31 OTTOBRE PER UNA SCUOLA LAICA E PLURALISTA** con sede in Roma, in persona del suo legale rappresentante **Nicola Pantaleo**, tutti rappresentati e difesi sia congiuntamente che disgiuntamente dagli avv.ti Prof. Massimo Luciani, Caputo Antonio, Luigi Ficarra, Marco Ronchi, Alessio Scheggi, Corrado Mauceri e Fausto Buccellato ed elettivamente domiciliati presso lo Studio di quest'ultimo in Roma, Viale Angelico n. 45, come da mandato in calce al presente atto, propongono ricorso

contro

- **MINISTERO DELL PUBBLICA ISTRUZIONE** nella persona del
Ministro *pro tempore* in carica;

per l'annullamento

del D.M. del 21 maggio 2007, pubblicato in G.U. n. 178 del 02/08/2007,
recante “Definizione dei criteri e parametri per l’assegnazione dei contributi
alle scuole paritarie per l’anno scolastico 2007/2008”, nonché di ogni altro
atto presupposto, connesso e conseguente, ivi compresi tutti gli atti attuativi,
non conosciuti.

FATTO

Per meglio evidenziare i profili di illegittimità dei provvedimenti impugnati,
giova premettere una breve ricostruzione dei principi costituzionali in
materia di istruzione, con i quali essi si pongono in palmare contrasto.

Come ha affermato la Corte costituzionale con riferimento al “principio
supremo della laicità dello Stato” (con sentenza n. 203 dell’11 aprile 1989),
la Costituzione ha previsto un corpo di principi fondamentali, c.d. “principi
supremi” che definiscono la caratterizzazione del nostro Stato. Tra di essi,
accanto al principio della laicità dello Stato, assume un rilievo fondamentale
quello di uguaglianza sostanziale, che la Repubblica deve garantire a tutti i
cittadini, essendo una condizione necessaria per l’effettivo esercizio della
democrazia. Chiaro il testo dell’art. 3, comma 2, Cost.: “È compito della
Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che,
limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il

pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". La Repubblica non si limita quindi a riconoscere l'eguaglianza di tutti i cittadini, ma deve anche impegnarsi attivamente per rimuovere ogni ostacolo che possa di fatto impedire un'eguaglianza effettiva.

In questo contesto si collocano gli artt. 33 e 34 della Costituzione, che definiscono quello che è stato definito l'ordinamento costituzionale scolastico, cioè l'insieme dei principi costituzionali che caratterizzano l'ordinamento scolastico del nostro Paese.

Nel nostro ordinamento costituzionale l'istruzione scolastica è stata configurata come una funzione istituzionale che lo Stato svolge non solo nell'interesse degli studenti e delle famiglie, ma soprattutto nell'interesse generale; l'istruzione scolastica difatti nel nostro ordinamento è rivolta, attraverso la più ampia diffusione del sapere, a garantire quella uguaglianza sostanziale sancita dall'art. 3, comma 2 Cost.; è quindi una preconditione per una effettiva partecipazione democratica.

Il I comma dell'art. 33 Costituzione afferma il principio della libertà di insegnamento che, come la dottrina giuspubblicistica ha costantemente affermato (fra i tanti: P. Barile, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1987), implica che l'istruzione statale non può essere costruita a seconda degli orientamenti culturali e/o ideologici della maggioranza che governa il Paese; l'istruzione statale deve invece garantire il più ampio pluralismo

culturale, la c.d. “**libertà nella scuola**”; anche per questa ragione l’art. 33 Cost. afferma che la Repubblica (e non quindi lo Stato- apparato, cioè l’Esecutivo) deve dettare le norme generali sull’istruzione.

La scuola statale deve essere quindi la scuola di tutti e per tutti, deve cioè essere la scuola della Repubblica e non la scuola del Ministero o di una qualche ideologia.

In considerazione della natura pluralista della scuola statale il 2° comma del medesimo art. 33 stabilisce: “*La Repubblica detta le norme generali sulla istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi*”; la Repubblica, quindi, non solo ha l’obbligo non solo di garantire, col dettare le norme generali sull’istruzione, una formazione culturale omogenea a livello nazionale, ma ha anche l’obbligo di garantire a tutti, istituendo scuole statali per ogni ordine e grado, un’istruzione scolastica improntata al principio della libertà d’insegnamento e quindi pluralista; l’art. 34 Cost difatti afferma : “*La scuola è aperta a tutti*”.

E’ ben vero che la stessa Costituzione, pur avendo affermato il ruolo istituzionale ed insostituibile dell’istruzione statale come garanzia di una formazione culturale laica ed aperta al confronto, non ha però previsto un monopolio statale dell’istruzione; al contrario ha affermato anche il principio della “**libertà della scuola**”: “*Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato*” (art. 33, 3 comma).

Pur in tale regime di **libertà**, tuttavia, la Costituzione si è premurata di

fissare il limite dell'assimilazione fra il regime della scuola privata e quello della scuola pubblica, prevedendo che le scuole private possono chiedere la "parità" e statuendo che, in tal caso la legge, fermi restando la diversa natura ed il diverso ruolo della scuola statale e di quella non statale, deve assicurare alle scuole non statali "piena libertà" ed ai loro alunni "un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali" (art. 33, 4° comma).

Nell'ordinamento costituzionale in materia di istruzione si affermano quindi i seguenti principi:

1) La Repubblica ha l'obbligo di istituire scuole statali di ogni ordine e grado per tutti e, quindi, ha l'obbligo di garantire a tutti i cittadini l'istruzione statale; alla domanda sociale di istruzione scolastica del Paese deve corrispondere un'uguale offerta di istruzione scolastica statale.

2) La scuola statale, in quanto scuola per tutti, deve garantire l'assoluta libertà di insegnamento e, meglio ancora, il pluralismo culturale; deve cioè essere la scuola di tutti e per tutti: come è stato puntualmente sottolineato, "istruzione pubblica e libertà di insegnamento sono la stessa cosa" (v Marzuoli, *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, p. 19).

3) L'istruzione privata non può nel nostro ordinamento avere un carattere sussidiario e/o integrativo dell'istruzione statale; essa può semmai avere soltanto un carattere aggiuntivo.

4) Per garantire a tutti un'istruzione statale qualificata, tutte le risorse

finanziarie pubbliche devono essere destinate alla scuola statale; proprio per questo, l'istituzione di scuole non statali non può in alcun modo comportare “*oneri per lo Stato*”, come inequivocabilmente prescritto dall'art. 33, terzo comma, Cost..

5) Alla scuola privata deve essere garantita “*piena libertà*”; quindi essa può essere, a differenza della scuola statale, scuola con un proprio orientamento culturale e/o ideologico e/o religioso, che può anche comportare la limitazione della libertà di insegnamento (v. sent. Corte Cost., n. 195 del 1972).

6) Alle scuole private, ancorché scuole di tendenza, ferma restando la loro piena libertà, può essere riconosciuta la c.d. “*parità*”, la quale però, non implica assoluta identità di regime, ma comporta semplicemente che gli alunni delle scuole private debbano avere “*un trattamento scolastico equipollente*” a quello degli alunni delle scuole statali (è per questo che si parla al riguardo di “*parità di esito*”). La “*parità*” si riferisce dunque esclusivamente al “*trattamento scolastico*” degli alunni delle scuole private, e non invece alle scuole, la cui natura e le cui finalità privatistiche rimangono immutate.

L'ordinamento costituzionale impone quindi che sia assicurata l'istituzione di un sistema scolastico statale, che deve essere autosufficiente rispetto alla domanda sociale; prevede poi che, accanto ad esso, sia possibile istituire anche un sistema di scuole non statali, che devono necessariamente, però,

avere un carattere aggiuntivo, anche e soprattutto perché, non essendo tenute a garantire il medesimo pluralismo culturale garantito nella scuola statale., non possono sostituirsi a quest'ultima, né “integrarsi” ad essa nel garantire l'offerta scolastica.

E' noto, invero, che tali principi, pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione, non sono stati compiutamente applicati; difatti in molte realtà locali lo Stato non ha potuto provvedere ad istituire strutture sufficienti per garantire a tutti l'accesso alla scuola statale, soprattutto dell'infanzia; di conseguenza molte famiglie sono state costrette e sono ancora costrette a far frequentare ai loro figli le scuole private.

In ragione della funzione di supplenza che esse hanno così, di fatto, svolto, alle scuole private (in gran parte dell'infanzia, ma anche elementari) ogni anno, in palese violazione del dettato costituzionale, venivano erogati, con modalità diverse, contributi da parte dello Stato. Il titolo VIII del T.U. delle leggi vigenti in materia di istruzione (d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297) prevede l'erogazione di sussidi da parte dello Stato e da parte di altre amministrazioni o enti alle scuole materne non statali “*che accolgono prioritariamente alunni di disagiate condizioni economiche e che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita*”; il capo II dello stesso titolo prevede le cd. scuole parificate a mezzo di apposite convenzioni e, dove non esistono scuole statali o parificate, le scuole sussidiate, che, sempre per la funzione di supplenza che svolgono, beneficiano di sussidi da parte dello Stato.

Non potrebbe, va sottolineato, farsi leva su tali disposizioni per affermare che l'ordinamento costituzionale dell'istruzione consenta o imponga il finanziamento dell'istruzione privata con oneri a carico dello Stato.

Esse, infatti, avrebbero dovuto avere un carattere provvisorio, in attesa dell'istituzione di scuole statali per tutti e di una legge sulla "parità", coerente con il dettato dell'art. 33 della Costituzione; ma nulla è più duraturo del temporaneo; di conseguenza tale normativa relativa alle scuole private non solo è rimasta in vigore, ma si è indebitamente trasformata nel veicolo per continuare, da parte dello Stato (ma anche delle Regioni ed Enti locali), ad erogare, in modo più o meno occulto, finanziamenti alle scuole private paritarie e non paritarie, indipendentemente dalla funzione di supplenza alla scuola dell'infanzia, che era ormai assolutamente limitata rispetto al momento storico in cui le prime provvidenze erano state concesse.

In questo contesto è stata emanata la cd. legge sulla "parità" (l. 10 marzo 2000, n. 62).

Tale legge, però, anziché ricondurre la normativa relativa alla scuola non statale nell'alveo dei principi costituzionali, ha introdotto ulteriori elementi di ambiguità, istituzionalizzando, in qualche modo, il cd. "sistema integrato pubblico-privato", mantenendo ed anzi rafforzando l'illegittimo sistema dei contributi non statali.

La l. n. 62 del 2000 difatti:

a) al primo comma definisce il sistema scolastico in modo, quanto meno,

ambiguo: *“Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall’art. 33 comma 2 della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e dagli enti locali”*;

b) afferma che le scuole private paritarie svolgono *“un servizio pubblico”* ed *“accolgono chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi”*.

c) precisa che *“il progetto educativo indica l’eventuale ispirazione di carattere culturale e religioso”*, riconoscendo giustamente, ex art. 33 Cost., il diritto di essere scuole, non pluraliste (come le scuole statali), ma di orientamento;

d) perseverando nella violazione dell’art. 33 Cost., prevede un *“incremento”* di *“60 miliardi per contributi per il mantenimento delle scuole elementari parificate e della somma di lire 280 miliardi per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato”*.

La citata L. n. 62 del 2000 ha quindi non solo incrementato il finanziamento statale per le scuole non statali in palese violazione dell’art. 33 Cost., ma ha dato un’attuazione ambigua all’art. 33, 2° comma della Costituzione, introducendo in modo surrettizio il cd sistema integrato pubblico–privato, dove il privato non interviene per supplire alle temporanee carenze del pubblico, ma per integrare il pubblico; infatti l’affermazione dell’art. 1, 1° comma, secondo cui *“scuole statali e private concorrono a formare il sistema nazionale dell’istruzione”* tende a configurare un unico sistema

scolastico in cui opererebbero con la stessa finalità sia scuole statali che scuole private.

E' stato difatti affermato da autorevoli giuristi (A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003 p. 18): “a seguito della legge sulla parità scolastica, soggetti privati che siano in possesso di determinati requisiti, sono ammessi a fare parte del sistema pubblico d'istruzione”; la parità che l'art. 33 Cost. riferisce all'esito del percorso scolastico, tende ad essere configurata in qualche modo come una parità di scuole statali e non statali che concorrono a formare il sistema scolastico nazionale.

Con la L. 3 febbraio 2006 n. 27 di conversione del D.L. 5 dicembre 2005 n.250 all'art. 1 bis il legislatore è intervenuto per adeguare la normativa previgente del T.U. del 1994 alla L. n.62/00 , stabilendo “ *Le scuole non statali di cui alla parte II, titolo VIII, capi I, II e III, del Testo Unico di cui al decreto legislativo 16 Aprile 1994, n.. 297, sono ricondotte alle due tipologie di scuole paritarie riconosciute ai sensi della legge 10 marzo 2000 n. 62, e di scuole non paritarie*”

Al comma 6 ha tra l'altro previsto che “*le disposizioni di cui agli articoli 339,340,341 e 342, quelle di cui all'art.345 e quelle di cui agli articoli345, comma 6, 353, 358, comma 5, 362 e 363 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n.297 del 1994 continuano ad applicarsi nei confronti, rispettivamente, della scuole dell'infanzia, delle scuole primarie e delle scuole secondarie riconosciute paritarie ai sensi della citata legge n. 62 del*

2000. Le condizioni e le modalità per la stipula delle nuove convenzioni con le scuole primarie paritarie che ne facciano richiesta, i criteri per la determinazione dell'importo del contributo ed i requisiti prescritti per i gestori e per i docenti sono stabiliti con le norme regolamentari previste dall'art. 345 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994.”

Tali norme regolamentari non risultano emanate; ma ogni residua ambiguità risulta superata con la l. 27 dicembre 2006, n. 296 (c.d. Legge Finanziaria 2007), che al comma 635 stabilisce: *“Al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, a decorrere dall'anno 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base “Scuole non statali” dello stato di previsione del ministero della pubblica istruzione, sono incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia”* e al comma 636 precisa: *“Il Ministro della pubblica istruzione definisce annualmente, con apposito decreto, i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie e, in via prioritaria, a quelle che svolgono il servizio scolastico senza fini di lucro e che comunque non siano legate con società aventi fini di lucro o da queste controllate. In tale ambito i contributi sono assegnati secondo il seguente ordine di priorità: scuole dell'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo e secondo grado.”*

Si deve peraltro rilevare che la stessa legge finanziaria, al comma 620, stabilisce: *“Dall’attuazione dei commi da 605 a 619 devono conseguire economie di spesa per un importo complessivo non inferiore ad Euro 448,20 milioni per l’anno 2007, a Euro 1.324,50 milioni per l’anno 2008 e a Euro 1.402,20 milioni a decorrere dall’anno 2009”*.

Tali “economie” dovrebbero derivare, per effetto delle disposizioni dei commi da 605 a 619, dalla riduzione delle classi delle scuole statali per effetto dell’aumento del rapporto medio nazionale alunni-classe, dalla riduzione del personale ATA, dalla riduzione delle supplenze, ecc.

La linea di tendenza sembra essere quindi quella del contenimento della spesa pubblica per la scuola statale e dell’incremento dei contributi per le scuole private paritarie, in quanto queste ultime svolgerebbero “una funzione pubblica” con il “concorrere” all’offerta complessiva dell’istruzione scolastica (art. 1, l. n. 62 del 2000); di conseguenza la previsione che la loro istituzione debba avvenire *“senza oneri per lo Stato”* non avrebbe alcuna giustificazione.

In pretesa attuazione delle fonti sin qui ricostruite, il D.M. impugnato ha statuito tra l’altro quanto segue.

All’art. 1 è stabilito che *“Il presente decreto definisce i criteri e i parametri per l’assegnazione dei contributi alle scuole paritarie per l’anno scolastico 2007/2008”* e si afferma che *“i contributi sono erogati al fine di sostenere la funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell’ambito del sistema*

nazionale di istruzione”.

Al comma 2 si stabilisce che “gli stanziamenti per le scuole non statali iscritti nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione” sono assegnati “alle scuole paritarie con il seguente ordine di priorit : scuole dell'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo e secondo grado. La ripartizione di cui al precedente comma dovr  comunque assicurare la necessaria continuit  rispetto ai contributi erogati negli anni scolastici precedenti”.

Nei successivi articoli, vengono stabilite le modalit  di ripartizione degli stanziamenti tra le scuole paritarie dell'infanzia, primarie e secondarie. Quanto alle prime, l'art. 4 stabilisce che “Le risorse disponibili a livello nazionale per le scuole dell'infanzia paritarie sono ripartite come segue: a) il 20%   ripartito fra tutte le scuole funzionanti sul territorio nazionale; b) l'80%   ripartito fra tutte le sezioni funzionanti sul territorio nazionale. Le risorse di cui alla precedente voce a) sono ripartite assegnando a ciascuna scuola dell'infanzia paritaria un contributo fisso, uguale su tutto il territorio nazionale, assegnato in base al rapporto tra le risorse complessivamente assegnate ed il numero delle scuole dell'infanzia paritarie funzionanti. Ai fini dell'assegnazione dei contributi di cui al presente articolo vengono considerate le scuole paritarie con almeno una sezione con un minimo di 8 alunni effettivamente iscritti e frequentanti, fatte salve situazioni del tutto eccezionali per rilevanza sociale o territoriale, attestate dal direttore

generale dell'ufficio scolastico regionale competente per territorio. Le risorse di cui alla precedente voce b) sono ripartite assegnando, per ciascuna sezione effettivamente funzionante di scuola dell'infanzia paritaria gestita da soggetti senza fini di lucro, un contributo fisso, uguale su tutto il territorio nazionale”.

Il successivo art. 5 prevede che *“Alle scuole primarie paritarie con convenzioni di parifica o convenzionate ai sensi della legge n. 27/2006 e' riconosciuto un contributo di 19.367 euro per ciascuna delle classi convenzionate”*; contributo *“ridotto proporzionalmente nel caso in cui gli alunni frequentanti le classi convenzionate siano in numero inferiore alla media degli alunni frequentanti le scuole primarie della provincia nella quale opera la scuola”*.

A norma dell'art. 6, *“A ciascuna scuola paritaria secondaria di I grado viene assegnato un contributo di 2.500 euro. Viene inoltre assegnato un contributo di 1.000 euro per ciascuna classe di scuola paritaria secondaria di I grado in base ad una apposita graduatoria predisposta a livello nazionale fino all'esaurimento delle risorse disponibili, in ragione dei seguenti criteri: numero di studenti; numero di studenti certificati con handicap; numero di studenti privi della cittadinanza italiana”*.

L'art. 8 stabilisce infine che *“A ciascuna scuola paritaria secondaria di II grado viene assegnato, fino all'esaurimento delle risorse disponibili, un contributo di 4.000 euro a scuola e di 2.000 euro a classe, relativamente alle*

sole classi prime e seconde, in base ad una apposita graduatoria predisposta a livello nazionale in ragione dei seguenti criteri, riferiti alle sole classi prime e seconde: numero di studenti; numero di studenti certificati con handicap; numero di studenti privi della cittadinanza italiana” e che “Ai fini dell'inclusione nella predetta graduatoria tutte le scuole devono essere costituite da corsi completi e da classi funzionanti con un minimo di 8 alunni effettivamente iscritti e frequentanti”, ma “Si prescinde dal requisito del corso completo nel caso di scuole che abbiano ricevuto il riconoscimento della parita' scolastica con la sola classe prima e che nella progressiva attivazione delle classi successive non siano ancora pervenute alla ultimazione del corso”.

Le associazioni ricorrenti che rappresentano e organizzano personale della scuola statale ed anche genitori, studenti e cittadini, ed hanno, come compito statutario, l'impegno per la qualificazione del sistema scolastico statale e del diritto di tutti all'istruzione statale, laica e pluralista, hanno interesse che alla scuola statale sia garantito il ruolo istituzionale che la Costituzione le assegna e che le siano assegnate tutte le risorse finanziarie pubbliche disponibili.

Le associazioni ricorrenti ritengono che l'impugnato provvedimento e le leggi di cui esso ha preteso di fare applicazione siano illegittimi, anzitutto perché in contrasto con i principi costituzionali, ma anche per erronea applicazione delle stesse leggi di riferimento.

DIRITTO

L'impugnato decreto è pertanto illegittimo per i seguenti

motivi

**1.VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1 L 10 MARZO 2000, N. 62; ART. 1
BIS L. 3 FEBBRAIO 2006 N. 27, AERT. 1, COMMI 635 E 636, L. 27
DICEMBRE 2006, N. 296. ED ECCESSO DI POTERE PER
MANIFESTA ILLOGICITA' IN SUBORDINE. ILLEGITTIMITA'
DERIVATA PER L'ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DEI
MEDESIMI ARTICOLI, PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 , 33, 1°
E 2° COMMA, 34 E 97 COST.**

Come si è prima rilevato, l'art. 33 Cost. prevede un ordinamento scolastico dualistico: la scuola statale, che deve essere garantita a tutti e deve essere informata al principio pluralista, e la scuola non statale, che può essere liberamente istituita in aggiunta alle scuole statali e può essere caratterizzata da specifici orientamenti e ideologici, confessionali e/o commerciali.

Si tratta quindi di due sistemi scolastici che hanno natura, funzioni, finalità e, ovviamente, regole diverse; la scuola statale ha carattere nazionale (anzi, appunto, statale) e persegue prevalentemente l'interesse pubblico per una formazione libera ed aperta al confronto; di conseguenza essa deve essere organizzata in modo da consentire la partecipazione attiva di tutte le componenti scolastiche e garantire il pluralismo e la libertà di insegnamento; la scuola privata è invece ispirata e caratterizzata dalle finalità proprie del

soggetto che la istituisce e quindi per sua natura, ancorché proponibile a tutti, nelle sue finalità e nei suoi orientamenti è condizionata dalle scelte del soggetto che la istituisce; essa non è quindi tenuta a garantire la piena libertà di insegnamento, né un effettivo pluralismo culturale (cfr. la già richiamata e nota “sentenza Cordero”, Corte cost., n. 195 del 1972).

L’art. 33 Cost. esclude dunque che possa istituirsi un sistema misto pubblico-privato di istruzione scolastica; la libertà dei privati di istituire scuole, nel nostro ordinamento costituzionale, non può essere sostitutiva dell’obbligo della Repubblica di provvedere all’istruzione per tutti con le scuole statali; le scuole private quindi non possono svolgere, tanto meno istituzionalmente, una funzione di supplenza alle carenze dello Stato; né, meno ancora, , possono avere una funzione integratrice del sistema nazionale.

La Repubblica peraltro deve istituire scuole statali per tutti non solo perché l’istruzione scolastica è un bene primario per uno Stato democratico, ma anche perché deve garantire a tutti il diritto di accedere ad un’istruzione laica e pluralista e non può, per effetto delle proprie carenze, creare discriminazioni tra i cittadini, costringendo taluni a frequentare scuole private. Ove, infatti, la Repubblica mancasse al compito di istituire scuole pubbliche per tutti, alcuni dei cittadini potrebbero trovarsi, in ipotesi, costretti a frequentare scuole private, le quali, per quanto si è appena visto, ben potrebbero essere di orientamento confessionale o culturale non

condivisibile da tutti.

Un sistema integrato presuppone difatti, a rigore, la fungibilità tra le attività delle istituzioni che concorrono a formarlo; come si è prima ricordato, tuttavia, il principio della “libertà di scuola”, parimenti riconosciuto nel nostro ordinamento, comporta il diritto di privati ed Enti di istituire scuole di tendenza, che possono legittimamente comprimere la libertà di insegnamento ed il pluralismo culturale per realizzare le finalità confessionali o ideologiche del proprio progetto culturale.

La scuola non statale non può quindi essere fungibile con la scuola statale; di conseguenza, per garantire a tutti un’effettiva uguaglianza, il diritto d’accesso ad un’istruzione libera e pluralista, e cioè alla scuola statale, deve essere garantito a tutti. Nel nostro ordinamento scolastico un sistema scolastico integrato pubblico – privato, che non garantirebbe a tutti il diritto ad un’istruzione pluralista, si deve pertanto considerare lesivo sia del principio di uguaglianza che del connesso obbligo della Repubblica di istituire scuole statali ,di ogni ordine e grado, per tutti.

Ovviamente il suesposto principio costituzionale deve tenere conto delle carenze di strutture scolastiche statali; per questo, come si è anticipato, lo stato di necessità ha potuto in passato giustificare il sostegno agli istituti scolastici privati quale soluzione essenzialmente temporanea.

Con l’impugnato D.M., tuttavia, l’Amministrazione precedente non ha inteso fare fronte a situazioni di carenza temporanea. Al contrario, risulta evidente

che con esso si vuole, facendo leva sulle ambiguità contenute nella l. n. 62 del 2000 e nella legge finanziaria 2007, ridefinire il sistema scolastico come un sistema integrato pubblico privato, riconoscendo, addirittura, alle scuole private paritarie la stessa funzione pubblica che la Costituzione assegna alle scuole statali.

L'art. 1 dell'impugnato decreto difatti, con riferimento all'art. 1, comma 635, l. n. 296 del 2006, è intitolato: "Funzione pubblica delle scuole paritarie". Al secondo comma riporta la disposizione del citato comma 635 ed afferma: "*I contributi sono erogati al fine di sostenere la funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione*"; di conseguenza i contributi sono destinati non solo (come era stato nell'esperienza storica ripercorsa in narrativa) alle scuole paritarie dell'infanzia, ma altresì alle scuole primaria e secondaria di primo e di secondo grado; è quindi evidente che i contributi sono erogati alle scuole private paritarie non in quanto esse svolgono una funzione di supplenza dello Stato (e nella misura in cui la svolgano), ma in virtù della funzione pubblica che si postula esse svolgano in quanto tali, e cioè in quanto concorrono a formare il sistema nazionale dell'istruzione.

E' evidente che tale impostazione, per quanto faccia perno sulle ambigue disposizioni di cui all'art. 1 l. n. 62 del 2000 , dell'art. 1 bis L. n.27 del 2006 e all'art. 1, commi 635 e 636, l. n. 296 del 2006, va oltre lo stesso intento del legislatore.

Deve dunque concludersi che il provvedimento impugnato manca di qualsiasi fondamento legislativo e, anzi, è stato adottato completamente al di fuori del quadro di interessi che il legislatore stesso aveva tenuto presente.

1.1.- Ove, al contrario, si ritenesse che le fonti appena richiamate consentissero l'applicazione che il provvedimento impugnato ha inteso farne, sarebbe evidente la loro illegittimità costituzionale per il frontale contrasto con il sistema previsto dall'art. 33 Cost., prima descritto.

Secondo tale interpretazione, infatti, alle scuole paritarie sarebbe attribuita la stessa funzione pubblica che l'art. 33 attribuisce alle scuole statali; di conseguenza, svolgendo le scuole private paritarie la medesima funzione pubblica delle scuole statali, il divieto di istituirle con "*oneri per lo Stato*" non avrebbe più ragione di esistere.

Il contrasto con l'art. 33 Cost. è di tutta evidenza e non occorre, si confida, dilungarsi oltre.

E' opportuno però rilevare che la disciplina posta con la legge finanziaria 2007 va addirittura oltre la già illegittima logica della l. n. 62 del 2000, nella quale si innesta come se tale legge avesse ridefinito il sistema scolastico nazionale, collocando in esso con la stessa funzione pubblica le scuole statali e quelle non statali.

Senza dubbio la formulazione della l. n. 62 del 2000 è molto ambigua ed incrementa, anziché eliminarli, i contributi alle scuole private, sia pure materne ed elementari. I contributi concessi, tuttavia, erano pur sempre

collegati, in qualche modo, alla funzione di supplenza che dette scuole private continuavano a svolgere.

Le citate disposizioni della legge finanziaria si spingono oltre, risolvendo, come visto, tali ambiguità nel senso di una piena integrazione di pubblico e privato. Ne consegue una totale violazione del sistema definito dall'art. 33 Cost.

Non c'è dubbio, in conclusione, che il decreto ministeriale impugnato sia illegittimo per l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 635 e 636 l. n. 296 del 2006; ma, poiché tali disposizioni della legge finanziaria si richiamano in qualche modo anche alla l. n. 62 del 2000 e la successiva L. n.27 del 2006 anche tali leggi si devono ritenere illegittime per violazione degli art. 3 e 33 Cost.. La dedotta illegittimità costituzionale, peraltro, sussisterebbe sia che l'articolo unico della l. n. 62 del 2000 dovesse essere interpretato nel senso in cui lo ha interpretato l'impugnato decreto ministeriale, sia che esso dovesse interpretarsi in senso più restrittivo, e cioè nel senso che i contributi alle scuole private sono determinati dalla funzione di supplenza da esse svolte. Una tale interpretazione, infatti, andrebbe comunque oltre la contingente ed eccezionale situazione nella quale si è in precedenza riconosciuta la meritorietà di tale funzione di supplenza, postulando che lo Stato possa delegare stabilmente e, diremmo, istituzionalmente una propria funzione ai privati.

L'ordinamento costituzionale verrebbe in tale modo travolto; difatti sarebbe

svuotata di ogni significato la previsione per la quale è obbligo della Repubblica istituire scuole statali di ogni ordine e grado. Alla stessa funzione pubblica delle scuole statali, invero, potrebbero assolvere anche le scuole private, che però manterrebbero la loro finalità confessionale e/o ideologica.

Si verrebbe a delineare, di conseguenza, un sistema scolastico formato da scuole statali tenute a garantire la libertà di insegnamento e da scuole private che, al contrario, potrebbero limitare tale libertà di insegnamento per privilegiare l'orientamento culturale e/o confessionale.

I cittadini, naturalmente, sarebbero nella situazione di dover frequentare la scuola che trovassero nel territorio. In presenza del descritto "sistema integrato", però, tale scuola potrebbe indifferentemente essere statale o privata, con le rispettive differenze. Non è chi non veda come, in tal modo, la funzione istituzionale dell'istruzione scolastica sarebbe compromessa, al pari del diritto dei cittadini ad avere un'istruzione libera ed aperta al confronto culturale, come solo la scuola statale è tenuta a garantire.

Evidente, infine, la violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione pubblica, di cui all'art. 97 Cost., che conseguirebbe all'interpretazione qui respinta.

2.- ANCORA IN SUBORDINE. ILLEGITTIMITA' DERIVATA PER L'ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 11, 10 MARZO 2000, N. 62;ART. 1 BIS L.3 FEBBRAIO 2006 N.27, ART: 1, COMMI 635 E 636, L. 27 DICEMBRE 2006, N. 296, PER

VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 33, COMMA 3, 53 e 97 COST.

Come si è già illustrato, la Costituzione, al fine di evitare che lo Stato delegasse ad altri soggetti l'obbligo di istituire scuole statali per tutti, non solo ha previsto espressamente tale obbligo, ma ha altresì previsto che tutte le risorse pubbliche debbano essere destinate alla scuola statale; difatti, riconoscendo il diritto di Enti e privati di istituire proprie scuole, ha precisato, senza possibilità di equivoci, che ciò può avvenire solo “senza oneri per lo Stato”; pertanto, se si sceglie la scuola privata, in alternativa alla scuola statale e per proprie specifiche esigenze, si devono assumere i relativi oneri.

Il dettato costituzionale non si presta invero ad equivoci. Come ha osservato la più autorevole dottrina costituzionalistica, l'art. 33, comma 3, Cost., esclude “nei termini più larghi” che l'esercizio della (pur indiscutibile) libertà di istituire e gestire scuole private possa gravare sul bilancio dello Stato (così V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 86; analogamente C. MORTATI *Istituzioni di diritto pubblico*, 9° ed., t. II, Padova, 1976, 1184; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, 6° ed., Padova, 1991, 672; A. MURA, *Scuola cultura e ricerca scientifica*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, 5° ed., Bologna, 1997, 234). Il divieto, peraltro, non riguarda solo lo Stato, ma anche gli altri enti pubblici (così G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 4^a ed., Milano 1955, 352).

La logica della disposizione costituzionale è infatti quella che l'iniziativa privata nel settore scolastico non debba – è vero - essere compresa, ma non possa neppure essere sostenuta da pubbliche risorse, ché altrimenti si stornerebbero fondi da impiegarsi per il necessario e imprescindibile intervento pubblico in materia, che ha da essere così vasto che lo Stato è tenuto ad istituire proprie scuole “*per ogni ordine e grado*” (art. 33, comma 2, Cost).

Come è stato acutamente rilevato (in particolare da C. MORTATI, *Op. loc. cit.*), se così non fosse; se, cioè, la Costituzione dicesse semplicemente che lo Stato ha la facoltà, ma non il dovere di astenersi dall'accollarsi gli oneri di gestione delle scuole private, la disposizione costituzionale risulterebbe *inutiliter lata* e non avrebbe senso alcuno.

Questo regime, del resto, è coerente con il principio di libertà che - come già accennato - ispira tutta la normativa costituzionale in materia di scuola. Tale principio illumina tutto il settore: libertà di istituire scuole private; libertà di insegnamento; libertà degli studenti di formarsi i propri autonomi convincimenti, etc.

La preclusione del finanziamento pubblico non comprime, ma addirittura esalta la libertà, che (è stato rilevato ad es. da F. RIGANO, *La libertà assistita*, Padova, 1995, 290 sgg.) è inevitabilmente assoggettata a limiti e controlli quando la mano pubblica interviene per sostenerla finanziariamente. Il divieto di finanziamento con pubblico danaro delle

scuole private non è dunque un limite, ma una vera e propria garanzia per la libertà (fondamentale!) di istituirle.

Né si potrebbe sostenere (come pure talvolta è stato erroneamente fatto richiamando i lavori parlamentari dell'Assemblea Costituente) che l'inciso "*senza oneri per lo Stato*" si limiti ad escludere l'obbligo dello Stato di sovvenzionare le scuole private, ma non precluda la facoltà dello Stato di erogare finanziamenti.

Come ha precisato la dottrina più autorevole (v. per tutti P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit.), tale norma "contiene un vero e perentorio divieto di sovvenzioni statali sotto qualunque forma: la facoltà dello Stato di rifiutare tali sovvenzioni non avrebbe avuto bisogno di essere riconosciuta".

E' difatti fin troppo evidente che anche senza l'inciso "*senza oneri per lo Stato*" non vi sarebbe stato obbligo per lo Stato di erogare contributi alle scuole private; in tal caso, invero, la Costituzione non avrebbe avuto bisogno di statuire né un'obbligo, né un divieto, ma, semmai, una "facoltà"; l'inciso "*senza oneri per lo Stato*" **esclude, invece, tale facoltà.**

Né, infine, si potrebbe sostenere che il divieto di "oneri per lo Stato" riguardi soltanto "l'istituzione" delle scuole private e non il loro funzionamento; è ovvio infatti che, se l'istituzione della scuola privata non deve comportare "oneri", tale preclusione non può che avere un carattere permanente, e non limitato al momento dell'istituzione.

E' fuor di dubbio pertanto che l'esercizio della libertà, riconosciuta a tutti,

di istituire scuole non può comportare alcun onere per lo Stato; peraltro a sua volta lo Stato deve utilizzare tutte le risorse pubbliche disponibili per la scuola pubblica che è la scuola di tutti ed aperta a tutti; **“«senza oneri per lo Stato» significa senza oneri per lo Stato” (così testualmente, secondo la nota espressione del Prof. Alessandro Galante Garrone).**

Si deve peraltro rilevare che il contributo pubblico per le scuole private, alimentato *ex lege* indifferenziatamente dalla generalità dei contribuenti, obiettivamente penalizza, gravando su di essi, quei cittadini contribuenti che non intendono avvalersi del servizio della Scuola privata.

L'esigenza privatistica di frequentare una scuola aderente alle proprie specifiche esigenze confessionali o di censo, in alternativa alla scuola statale aperta a tutti, viene così a gravare ingiustamente sulla collettività.

In tal modo, i contribuenti finiscono per essere svantaggiati e tale svantaggio costituisce *vulnus* irrimediabile al principio di eguaglianza *ex art. 3 Cost.*, oltre che al principio di laicità *ex art. 33 Cost.*, nonché in senso ampio al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

DOMANDA DI SOSPENSIONE

La violazione dei principi fondamentali della Repubblica costituisce senz'altro danno grave e irreparabile, risultando il Decreto in contrasto con essi principi; se poi si considera che la stessa legge finanziaria ha previsto pesanti tagli per la scuola statale a fronte di un incremento di 100 milioni di

Euro per le scuole private, il danno grave ed irreparabile risulterà di tutta evidenza per effetto dei gravi disagi che l'inadeguatezza delle risorse finanziarie disponibili per la scuola statale arreca alla Scuola in generale, al personale della scuola, che deve svolgere la propria attività con mezzi inadeguati, ed alle famiglie che spesso devono sopperire con contributi a proprio carico per far fronte alle necessità più immediate ed alle deficienze della scuola medesima.

P.Q.M.

Si chiede, previo il provvedimento di sospensiva richiesto, l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento degli impugnati atti ed ogni consequenziale effetto di legge, con remissione, ove occorra, degli atti alla Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 635 e 636 della L. 29/12/2006 n. 296, dell'art. 1 della l. n. 62 del 10 marzo 2000, relativamente ai commi 1, 13, 14 e 15, e per quanto occorrer possa, degli artt. 339, 340, 341 e 342 del d. lgs. del d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297, e dell'art. 1 bis della L. 3/2/2006 n. 27 per violazione degli art. 3, 33, 53 e 97 Cost.

Con vittoria di spese e onorari di giudizio.

Ai fini del contributo unificato di cui agli artt. 9 e segg. Del D.P.R. n.115/02 si dichiara che la controversia è INDETERMINATO

Roma, 05/11/2007

Prof. Avv. Massimo Luciani

Avv. Antonio Caputo

Avv. Luigi Ficarra

Avv. Marco Ronchi

Avv. Alessio Scheggi

Avv. Corrado Mauceri

Avv. Fausto Buccellato

A richiesta come in atti, io sott. Aiut. Uff. Giud. dell'Ufficio Unico Corte Appello di Roma, ho notificato copia conforme del presente atto al **MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE**, nella persona pro-tempore in carica, domiciliato per legge presso la *Avvocatura Generale dello Stato* in Roma Via dei Portoghesi n. 12, nel suindicato domicilio, ivi consegnandola a mani

A richiesta come in atti, io sott. Aiut. Uff. Giud. dell'Ufficio Unico Corte Appello di Roma, ho notificato copia conforme del presente atto **ALL'ISTITUTO VILLA FLAMINIA**, nella persona del rappresentante pro-tempore in carica, domiciliato per legge presso la sede Via del Vignola, 56 in Roma 00196.

A richiesta come in atti, io sott. Aiut. Uff. Giud. dell'Ufficio Unico Corte Appello di Roma, ho notificato copia conforme del presente atto al **LICEO CLASSICO "SAN GABRIELE"**, nella persona del rappresentante pro-tempore in carica, presso la sede, Via Cassia KM 16,00 00123 ROMA