

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
DELL'EMILIA-ROMAGNA (BOLOGNA)

RICORSO

- del Comitato bolognese "Scuola e Costituzione", con sede in Bologna, Via Marconi 67/2, in persona del legale rappresentante Prof. Bruno MORETTO, nella qualità di segretario responsabile dell'Associazione;
- la "Chiesa Evangelista Metodista" di Bologna, con sede in Bologna, Via Venezian n. 3, in persona del legale rappresentante GIOVANNI ANZIANI, nella qualità di pastore;
- la "Chiesa Cristiana Avventista del 7° giorno" di Bologna, con sede in Bologna, Via Lama n. 83, in persona del legale rappresentante GIOVANNI CACCAMO, nella sua qualità di pastore;
- la "Comunità Ebraica" di Bologna, con sede in Bologna, Via Gombruti n. 9, in persona del legale rappresentante BIANCA COLBI FINZI, tutti rappresentati e difesi, come da mandato a margine del presente atto, dagli Avv.ti Federico Sorrentino, Massimo Luciani, Corrado Mauceri, Maria Virgilio ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'ultimo in Bologna, Via Rubbiani n. 3, propongono ricorso

MANDATO

Deleghiamo a rappresentarci e difenderci nel presente giudizio anche disgiuntamente in primo e secondo grado ed in fase esecutiva gli Avv.ti Federico Sorrentino, Massimo Luciani, Corrado Mauceri e Maria Virgilio, conferendo loro tutte le facoltà di legge ivi compresa quella di firmare il ricorso, presentare istanze, memorie, motivi aggiunti, conciliare e transigere, ed eleggiamo domicilio presso lo studio dell'Avv.to Maria Virgilio in Bologna, Via Rubbiani n.3.
Bologna, 26.1.1996

F.to:

Prof. Bruno Moretto

Sig. Giovanni Anziani

Sig. Giovanni Caccamo

Sig.ra Bianca Colbi Finzi

Per autentica
F.to Avv.to Maria Virgilio

CONTRO

la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore

per l'annullamento

della deliberazione: del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna 28 settembre 1995 n. 97, pubblicata nel B.U.R. della Regione Emilia-Romagna, parte II, n. 17, del 6 dicembre 1995, recante l'intitolazione: "L.R. 24 aprile

1995, n. 52. Approvazione dei criteri per l'assegnazione dei contributi ai Comuni per l'anno 1995 per l'attivazione di convenzioni per la qualificazione e il sostegno delle scuole dell'infanzia private senza fini di lucro o gestite da IPAB", e di ogni atto connesso o presupposto, ivi compresa, in particolare, la circolare dell'Assessore regionale agli affari sociali e familiari. Associazionismo. Qualità urbana, prot. n. 20783 del 17 agosto 1995.

FATTO

Con l'impugnata deliberazione il Consiglio Regionale della Regione Emilia-Romagna ha approvato i criteri per l'assegnazione dei contributi ai Comuni per l'anno 1995, al fine dell'attivazione di convenzioni per la qualificazione e il sostegno di scuole private per l'infanzia.

Detta deliberazione è stata adottata in attuazione della l. reg. 24 aprile 1995 n. 52, che, modificando la l. reg. 25 gennaio 1983 n. 6 (recante l'intitolazione "Diritto allo studio") ha:

- a) modificato (con l'art. 1, comma 1) l'intitolazione delle l. reg. n. 6 del 1983, che ora recita "Diritto allo studio e qualificazione del sistema integrato pubblico-privato delle scuole dell'infanzia";
- b) inserito (con l'art. 2, comma 1) all'art.1, comma 2, dopo il punto 2), un punto 2 bis, a tenor del quale gli interventi previsti dalla legge sono volti, ora, anche a favorire "il perseguimento dell'obiettivo di realizzare un sistema integrato delle scuole dell'infanzia basato sul progressivo coordinamento e sulla collaborazione fra le diverse offerte educative, in una logica di qualificazione delle stesse che sappia valorizzare competenze, risorse e soggetti pubblici e privati";
- c) aggiunto (con l'art. 3, comma 1) all'art. 2, comma 1, lett. B), un quinto

alinea, a tenor del quale, ora, gli interventi nell'ambito della scuola sono volti a favorire la qualificazione del sistema scolastico anche a mezzo di un "sostegno finanziario a Comuni che attivino convenzioni finalizzate alla qualificazione ed al sostegno delle scuole dell'infanzia gestite da enti, associazioni, fondazioni, cooperative, senza fini di lucro";

d) aggiunto (con l'art. 4, comma 1) all'art. 10, comma 1, la lettera e) bis, a tenor della quale, ora, per conseguire le finalità del programma per il diritto allo studio è istituito anche un "fondo per la promozione delle convenzioni fra Comuni e scuole dell'infanzia private";

e) aggiunto (con l'art. 5, comma 1) all'art. 10 un penultimo comma, a tenor del quale "il fondo di cui alla lettera e bis) è ripartito fra i Comuni che abbiano stipulato convenzioni con scuole dell'infanzia private nelle quali siano previsti oneri a carico dei Comuni per contributi di spesa corrente e di investimento";

f) aggiunto (con l'art. 5, comma 2), all'art. 23, comma 1, un ulteriore alinea dopo il quinto, a tenor del quale, ora, nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale viene inserito anche il capitolo di spesa "Fondo regionale di cui all'art. 10, lettera e bis);

g) aggiunto (con l'art. 6, comma 1), dopo l'art. 21, un articolo 21 bis, a tenor del quale "Per monitorare le modalità di applicazione della presente legge da parte dei Comuni dell'intero territorio regionale e per seguire la' evoluzione del processo di realizzazione di un sistema integrato pubblico-privato della scuola dell'infanzia, presso la Regione è istituito un Osservatorio permanente composto da rappresentanti della Regione, degli Enti locali, delle associazioni delle famiglie e degli organismi collegiali di gestione, nonché dai

rappresentanti delle associazioni dei gestori delle scuole dell'infanzia non statali".

Come si legge nelle Premesse della proposta della Giunta regionale, integralmente recepita dall'atto impugnato, questo è stato altresì adottato "visto" il Protocollo d'intesa sottoscritto in data 8 marzo 1995 dal Presidente della Giunta regionale e dal Presidente della FISM (Federazione italiana scuole materne - Emilia-Romagna).

La deliberazione impugnata (in una con gli atti connessi e presupposti) è illegittima, in tutto o in parte; per i seguenti motivi di

DIRITTO

1.- Violazione legge, in riferimento agli artt. 2 comma 1 lettera B), quinto alinea; 10, comma 1, lett. e bis); 10, penultimo comma, della l. reg. Emilia-Romagna 25 gennaio 1983 n.6, nel testo modificato dalla L. reg. Emilia-Romagna 24 aprile 1995 n.52.

Come riferito in narrativa l'art. 4, comma 1, della L. reg. n. 52 del 1995 ha istituito un "fondo per la promozione delle convenzioni fra Comuni e scuole dell'infanzia private". A sua volta, l'art. 5, comma 1, ha disposto che tale fondo "è ripartito fra i Comuni che abbiano stipulato convenzioni con scuole dell'infanzia private nelle quali siano previsti oneri a carico dei Comuni per contributi di spesa corrente e di investimento".

La lettera della legge è inequivoca: il fondo ha la funzione di promuovere la stipulazione di convenzioni fra Comuni e scuole dell'infanzia private, e solo fra i Comuni che tali convenzioni abbiano stipulato il fondo dev'essere ripartito. In totale spregio della legge, la deliberazione impugnata, invece, prevede che al riparto del fondo accedono anche i Comuni che sono privi

delle menzionate convenzioni. Essa, infatti, divide i Comuni in due fasce.

Nella prima (fascia A) vengono compresi i Comuni che abbiano stipulato una convenzione con scuole dell'infanzia private; nella seconda (fascia B) i Comuni che non hanno stipulato alcuna convenzione, ma hanno egualmente "assunto oneri finanziari diretti a favore di tali scuole per un importo pari o superiore a 5 milioni". Ancorché con diverse modalità, tutti i Comuni inseriti in una delle due fasce vengono ammessi alla ripartizione del fondo, laddove la legge, senza alcuna possibilità di dubbi interpretativi, prevedeva che le risorse del fondo fossero distribuite solo ai Comuni che si trovassero nelle condizioni di quelli dell'attuale "fascia A".

Clamorosamente, le Premesse (della Proposta recepita dalla deliberazione impugnata) affermano che non si sono voluti "escludere" dal riparto del fondo i Comuni che non si erano dotati di convenzione, "in considerazione dell'obiettivo di promuovere e sollecitare lo sviluppo di ulteriori convenzioni a livello locale, nello spirito della stessa Legge 52/95". Sarebbe troppo facile ironizzare sul significato che l'invocazione dello "spirito" della legge assume quando l'inequivoca "lettera" della stessa si oppone ad un risultato desiderato. Resta, però, che l'art. 12 delle Preleggi impone all'interprete di assumere la lettera del dettato normativo come punto di riferimento primario delle sue operazioni ermeneutiche, che possono fare ricorso ad altri elementi o criteri solo laddove il soccorso della "lettera" sia equivoco o insufficiente. Né equivocità né insufficienze, però, erano nella specie presenti.

Anche a volersi rifare allo "spirito" della legge, tuttavia, le conclusioni non muterebbero. Intenzione del legislatore era infatti garantire un sostegno finanziario ai comuni che avessero effettivamente stipulato convenzioni con

istituti scolastici privati (v., oltre le disposizioni già ricordate, all'art. 3, comma 1). Soltanto limitando il sostegno finanziario ai Comuni dotati di convenzione, del resto, era possibile incentivare i Comuni a dotarsi dello strumento convenzionale. Ritenere, come si fa nelle Premesse alla proposta della Giunta regionale (integralmente recepita - si ripete - dalla deliberazione impugnata), che la stipula di ulteriori convenzioni si possa "promuovere e sollecitare" attraverso il grazioso finanziamento anche e proprio dei Comuni che non hanno stipulato convenzioni è un controsenso che non abbisogna di commenti. Non solo la lettera, dunque, ma anche ed a maggior ragione lo "spirito" della legislazione regionale risultano palesemente violati.

Tale conclusione non muta se si fa riferimento alla circolare dell'Assessore regionale agli affari sociali e familiari. Associazionismo. Qualità urbana, prot. n. 20783 del 17 agosto 1995. Non solo, infatti, essa pure ammette al finanziamento i comuni che non abbiano stipulato la necessaria convenzione, ma - ciò che più conta - tale circolare ha data anteriore alla Deliberazione in epigrafe, ed anche se posteriore sarebbe stata comunque tenuta a rispettarne il contenuto.

2. - Violazione di legge e, in riferimento agli artt. 3, 33, commi 1 e 3, e 128 della Costituzione e agli artt. 2, comma 1, lettera B), quinto alinea, e 10, penultimo comma, della L. reg. Emilia-Romagna 25 gennaio 1983 n. 6, nel testo modificato dalla L. reg. Emilia-Romagna 24 aprile 1995 n.

52.

La deliberazione impugnata dispone che, per i Comuni della fascia A), ai fini della determinazione dei contributi, verrà considerata, fra l'altro (punto 1.2) "la congruenza dei contenuti delle convenzioni adottate a livello locale

rispetto al Protocollo d'intesa tra Regione e FISM regionale [si tratta del Protocollo del quale si è dato conto in narrativa], di cui in premessa, in particolare rispetto ai seguenti elementi: accesso degli utenti, modalità di partecipazione delle famiglie, equità di trattamento economico, orientamenti educativi (con riferimento al D.M. 3 giugno 1991) da organizzazione del servizio, personale e coordinamento tecnico, raccordo con altre agenzie educative, adeguamento strutturale, servizi per l'accesso, criteri di valutazione/verifica".

Come si vede, il computo della misura dei contributi da erogarsi in favore dei Comuni viene effettuato assumendo quale criterio determinante, accanto a quelli del "numero delle sezioni delle scuole materne convenzionate" (punto 1.1) e della "ampiezza demografica dei Comuni" (punto 1.3) la congruenza rispetto al (e quindi il rispetto del) Protocollo d'intesa tra Regione e FISM regionale.

In questo modo, è evidente, la fruibilità concreta dei contributi regionali è rigidamente subordinata al rispetto di un protocollo d'intesa fra l'Amministrazione regionale e una comune associazione privata. Per quanto rappresentativa questa possa essere, un simile trattamento è del tutto ingiustificato. Invero, non esiste nella legislazione regionale alcun elemento che la isoli e la differenzi rispetto alle altre associazioni private operanti nel mondo della scuola. Aver assunto un accordo stipulato con detta associazione quale stregua cui commisurare le convenzioni stipulate dai vari comuni è dunque scelta che non trova alcun supporto normativo. Né, va subito precisato, su questa conclusione può influire la menzionata circolare dell'Assessore regionale agli affari sociali e familiari prot. n. 20783 del 17

agosto 1995, nella quale si trasmette uno schema di convenzione-tipo.

E' vero, infatti, che ivi (punto 2) si legge che nella redazione di tale schema si è "cercato... di tenere conto anche delle esperienze più recenti maturate a livello locale, attraverso una lettura comparata delle convenzioni stipulate negli ultimi mesi ". Non è però meno vero che a tale affermazione si premette di aver assunto come "riferimento sostanziale" il Protocollo d'intesa con la FISM. Per giunta, quali che siano gli indirizzi adottati dalla circolare, le scelte che contano sono quelle assunte, in posteriore data, con la deliberazione in epigrafe (dalla quale peraltro, come si è già detto, anche se fosse successiva, la circolare non potrebbe legittimamente discostarsi).

Manifestamente violate, poi, sono le disposizioni della L. reg. n. 6 del 1983 (nel testo modificato dalla L. reg. n. 52 del 1995) ricordate in apertura di questo paragrafo.

Esse, infatti, si limitano a prevedere che le risorse del "fondo per la promozione delle convenzioni fra Comuni e scuole dell'infanzia private" stiano ripartite tra i Comuni che abbiano stipulato convenzioni con istituzioni scolastiche private, senza differenziare affatto all'interno di tale categoria. Spettava dunque alla Giunta regionale determinare i criteri per la concreta ripartizione delle risorse, ma è evidente che ciò avrebbe dovuto avvenire sulla base di parametri il più possibile oggettivi e in riferimento alle effettive esigenze dei comuni in ordine alla prestazione del servizio scolastico.

Ancorando l'erogazione delle risorse al rispetto di un accordo tra la Regione e un'associazione privata, la deliberazione impugnata stravolge il senso della previsione legislativa, sostituendo la volontà soggettiva dei firmatari del Protocollo all'oggettività dei fatti e dei bisogni.

E' chiaro, altresì, che per questo aspetto il provvedimento impugnato viola il principio di eguaglianza.

La FISM, infatti, è stata arbitrariamente preferita ad ogni altra associazione privata operante nel mondo scolastico, senza alcuna apertura pluralistica alle altre realtà del settore. Questo, oltretutto, in un ambito, come quello dell'istruzione, nel quale le esigenze dell'eguaglianza fra i cittadini sono al centro dell'attenzione della Carta costituzionale.

Per giunta, la FISM è stata addirittura investita di una funzione condizionante nei confronti dei Comuni, nel momento in cui la si è chiamata a stipulare con la Regione un Protocollo al quale è stato conferito valore paradigmatico in sede di assegnazione delle risorse gestite nell'ambito del "fondo per la promozione delle convenzioni fra Comuni e scuole dell'infanzia private". In questo modo, subordinando l'autonomia comunale all'autonomia privata, si è arrecato un gravissimo vulnus all'autonomia degli enti locali garantita dall'art. 128 Cost., a tenor del quale i Comuni "sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica". Il riconoscimento costituzionale dell'autonomia dei Comuni ha l'evidente funzione di garantire, da un lato, l'autogoverno e la partecipazione delle popolazioni locali (in questo stesso senso, del resto, proprio l'art. 53 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna); dall'altro, di assicurare un apprezzamento del pubblico interesse in ragione dell'adeguata considerazione delle esigenze locali, di volta in volta diverse. L'una e l'altra funzione della garanzia costituzionale sono frustrate dalla deliberazione impugnata, che subordina l'autonomia degli enti locali (che possono accedere ai finanziamenti solo nella misura in cui si conformano al Protocollo) all'autonomia privata di un soggetto particolare

come la FISM. Il tutto, in una materia in cui le funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 45, comma 1, del D.P.R. n. 616 del 1977, "sono attribuite ai Comuni".

Gravemente vulnerate, poi, sono la libertà di insegnamento e la libertà di istituire scuole che sono garantite dall'art. 33, commi 1 e 3, Cost. E' infatti evidente che qualunque istituzione scolastica privata, se vorrà accedere al sostegno previsto dalla L. reg. n. 52 del 1995, dovrà necessariamente conformarsi alle previsioni dettate dal menzionato Protocollo. Esso, però, incide profondamente sull'autonomia didattica, sull'organizzazione dei servizi, sullo stesso rapporto di impiego dei dipendenti, condizionando così in modo inaccettabile le libere scelte di chi voglia operare nel settore scolastico per l'infanzia. Per soprammercato, tale condizionamento è determinato da un atto (il Protocollo) che - ripetiamo - recepisce, oltre alla volontà dell'Ente regionale, la privata volontà della FISM, e cioè di una associazione privata, che possiede una specifica connotazione ideale e culturale. Come nell'orwelliana fattoria degli animali, dunque, anche se formalmente tutti sono eguali, sostanzialmente alcuni operatori scolastici finiscono per essere... più eguali degli altri.

3.- Illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 128 della Costituzione.

Nella denegata ipotesi che la prima parte della ricostruzione prospettata al paragrafo precedente venisse respinta, ritenendosi che la deliberazione impugnata non sia violativa della menzionata normativa regionale, i vizi di illegittimità lamentati nei confronti della deliberazione dovrebbero pianamente trasferirsi su quest'ultima, nella parte in cui consente

all'amministrazione regionale di assumere provvedimenti così clamorosamente contrastanti con il principio di eguaglianza fra i privati e con il principio dell'autonomia degli enti locali.

4. - Illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 33, e 117, comma 1 della Costituzione.

Un vizio ancor più radicale affligge, però, il provvedimento impugnato. Esso risulta infatti (ancorché illegittimamente, come si è visto) attuativo di una legge regionale (la l. reg. n. 52 del 1995) della quale è evidente l'illegittimità costituzionale.

Fra le materie di competenza regionale di cui all'117 Cost., infatti, sono ricomprese l'istruzione artigiana e professionale" e l'"assistenza scolastica".

La materia "istruzione" in generale, invece, non è menzionata. A sua volta, il d. lgs. n. 616 del 1977 non consente che si faccia confusione fra istruzione e assistenza scolastica.

Ai sensi dell'art. 42, comma 1, infatti, le funzioni amministrative in materia scolastica riguardano solo "i servizi e le attività destinate a facilitare... l'assolvimento dell'obbligo scolastico", nonché la prosecuzione degli studi per gli "studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi". Il comma 2 del medesimo art. 42, poi, esemplifica le funzioni in materia con un elenco ("gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari") nel quale non v'è alcuna traccia di interventi in materia di "istruzione" in senso proprio (tanto è vero che il successivo art. 43 si premura di chiarire l'ambito delle competenze regionali in riferimento ai libri di testo, confermando la riserva allo Stato della scelta e del contenuto pedagogico degli stessi).

Ora, appare chiaro che il legislatore regionale ha inteso, in violazione del dettato costituzionale, disciplinare proprio la materia istruzione, fuoriuscendo dai limiti ad esso assegnati, ed in particolare andando ben al di là della semplice "assistenza scolastica".

Già la modificazione del titolo originario della l. reg. n. 6 del 1983 è rivelatrice. Mentre, come riferito in narrativa, tale legge si intitolava semplicemente "Diritto allo studio", il nuovo titolo è "Diritto allo studio e qualificazione del sistema integrato pubblico-privato delle scuole dell'infanzia". Come risulta da tale formulazione letterale, il legislatore regionale ha inteso andare ben oltre il campo (che, solo, avrebbe potuto legittimamente percorrere) della garanzia del diritto allo studio, invadendo quello della disciplina generale dell'istruzione. Tanto, oltretutto, con ambizioni di altissimo profilo: l'obiettivo è - nientemeno! - la realizzazione di un "sistema integrato delle scuole dell'infanzia basato sul progressivo coordinamento e sulla collaborazione fra le diverse offerte educative", e il legislatore regionale mira alla "qualificazione" di tali offerte, per "valorizzare competenze, risorse e soggetti pubblici e privati" (art. 1, comma 2, punto 2 bis, della l. reg. n. 6 del 1989, nel testo introdotto dalla l. reg. n. 52 del 1995). Le enormi ambizioni del legislatore regionale sono, comunque, ulteriormente e imprudentemente disvelate proprio dalle Premesse della proposta della Giunta regionale recepita dall'atto Protocollo d'intesa con la FISM e della risoluzione n. 5172/5362, adottata dal Consiglio regionale in data 6 ottobre 1994. In quest'ultima, in particolare il Consiglio regionale valuta "indifferibile un riordino strutturale e culturale che, ragionando in termini di "sistema", abbia come obiettivi l'aumento dell'efficacia formativa

e della scolarità come risorsa individuale e sociale", e impegna la Giunta ad adottare interventi di qualificazione dell'intero sistema delle scuole dell'infanzia", etc. Cosa tutto questo abbia a che vedere con la materia "assistenza scolastica" non è dato comprendere.

Tutto l'impianto della legge n. 52 del 1995, comunque, è radicalmente illegittimo, perché tutti gli interventi ivi previsti sono funzionalizzati al raggiungimento di tali obiettivi. E' dunque questo un caso di illegittimità costituzionale di un intero testo legislativo, ipotesi che, come è noto, secondo la giurisprudenza costituzionale ricorre tutte le volte in cui il legame della legge sia tanto stretto che esse risultano inautonome le une rispetto alle altre. Qualora così non si ritenesse, resta tuttavia evidente artt. 1, 2 e 6 della legge.

Già nelle sentt. nn. 7 del 1967, 106 del 1968 e specialmente 36 del 1982, invero, la Corte costituzionale ha sottolineato che la materia "assistenza scolastica" è "distinta", ancorché collegata, rispetto alla materia "istruzione".

Il collegamento, evidentemente, sta in ciò che l'assistenza è volta a rendere effettivo il diritto allo studio, che a sua volta è elemento essenziale del sistema dell'istruzione. La distinzione, invece, sta in ciò che un conto è occuparsi delle condizioni materiali per il godimento dell'istruzione, e cosa del tutto diversa è disciplinare direttamente l'istruzione, sotto il profilo dell'organizzazione, della struttura e dei programmi del servizio. Il punto è stato chiarito senza possibilità di equivoco dalla dottrina costituzionalistica. Si è, infatti, osservato che la nozione di assistenza scolastica trova direttamente nella Costituzione "una sua più che sufficiente delimitazione", a tenor della quale le funzioni attinenti alla materia possono scindersi in due

gruppi: funzioni di "assistenza sociale", in riferimento alla garanzia della gratuità e dell'obbligatorietà dell'istruzione inferiore (art. 34, comma 2, Cost; funzioni di "assistenza pubblica" in riferimento all'apprestamento di mezzi in favore dei capaci e meritevoli (art. 34, comma 3, Cost.), perché essi possano raggiungere i gradi più alti degli studi (così, per tutti, S. MANGIAMELI, Le materie di competenza regionale, Milano 1992, 100 sg.). L'assistenza scolastica, dunque, si intreccia con il diritto allo studio (B. CARAVITA, Artt 33 e 34, in Commentario breve alla Costituzione, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova 1990, 235') e deve essere funzionalizzata alla rimozione degli ostacoli che si frappongono al suo effettivo godimento (V. ATRIPALDI, Diritto allo studio, Napoli 1975, 261), ma in nessun modo e per nessuna ragione può e deve essere confusa con l'istruzione nel senso proprio di tale termine. Del resto, se l'istruzione è caratterizzata dal coordinamento sistematico fra una pluralità di insegnamenti (così U. POTOTSCHING, Insegnamento, istruzione, scuola, in Giur. cost. 1961, 405), la diversità fra l'assistenza e l'istruzione si fa chiarissima: l'istruzione consiste nel coordinato agire dei singoli insegnamenti, l'assistenza è la funzione che si limita a far sì che quell'agire possa, in concreto, favorire tutti i discenti, a prescindere dalle loro condizioni economiche o sociali. Nulla, però, più di questo.

Per convincersi ancor più chiaramente di questo è sufficiente, comunque, ricordare che la distinzione fra la materia "istruzione" e quella "assistenza scolastica" è scolpita, a livello delle fonti costituzionali, sia direttamente dalla Costituzione che dagli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale. Quanto alla Costituzione, essa distingue letteralmente fra assistenza ed

istruzione laddove contrappone, nello stesso periodo dell'art. 117, comma 1, l'istruzione, artigiana e professionale, l'assistenza, per ciò solo dimostrando che le due materie sono ben distinte e che nel campo dell'istruzione in senso proprio le Regioni possono intervenire solo limitatamente al sottosectore dell'istruzione artigiana e professionale. Quanto agli Statuti, è banale osservare che, quando si è voluto conferire alla Regione una più ampia competenza in materia di istruzione, lo si è disposto a chiare lettere (cfr. artt. 14, lett. r, e 17 St. Sic.; 5 St. Sar.; 3, lett. g, St. V. d'A; 11, n. 2, e 12 nn. 2 e 3 St. T.A.A.; 6, n. 1, St. F.-V.G.).

Infine, lo stesso Statuto della Regione Emilia-Romagna ancora le competenze regionali nel settore scolastico al diritto allo studio (art. 3, comma 3, lett. 1), in conformità all'art. 117 Cost. La legge qui censurata è, dunque, in contrasto logico con lo stesso Statuto regionale.

Per tutto questo, pertanto, risultano violati gli artt. 33, 34 e 117 Cost., che nel loro combinato disposto definiscono gli ambiti rispettivi di competenza dello Stato e delle Regioni, precludendo a queste ultime di intervenire nella materia "istruzione", riservata allo Stato ad eccezione del sottosectore dell'istruzione artigiana e professionale.

5.- Illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 33, commi 1 e 3, della Costituzione.

Ulteriormente viziata da illegittimità costituzionale risulta peraltro la l. reg. n. 52 del 1995, e con essa la deliberazione impugnata, per violazione dell'art. 33, c. 3; della Costituzione, a tenor del quale "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato", in combinato disposto con il comma 1 del medesimo art. 33.

Come è noto, è attualmente assai accesa la discussione sulle modalità di un possibile sostegno pubblico che favorisca la frequenza della scuola privata, senza modificare l'art. 33, comma 4, Cost. Come che sia, comunque, non si è andati oltre la proposta di un sostegno indiretto per le famiglie che indirizzino i propri figli alla scuola privata attraverso la detassazione delle loro spese scolastiche (cfr. ad es. l'art. 9 del p.d.l. Camera, n. 142), oppure quella di agevolazioni fiscali per il settore scolastico (cfr. ad es. l'art. 8 del p.d.l. Senato, n. 1339 o l'art. 8 del p. d. l. Camera, n. 2404).

Per la sua evidente contrarietà all'art. 33, comma 3, Cost., invece, la proposta di finanziamenti diretti alla scuola privata non è stata avanzata in sede parlamentare.

In effetti, il dettato costituzionale non si presta 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). 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), fra i quali ovviamente le Regioni.

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

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 (e la cosa, qui, si è puntualmente verificata, con il sistema degli "impegni" che le scuole private debbono assumere in sede di convenzione per poter poi godere del pubblico sostegno) . Il divieto di finanziamento con pubblico danaro delle scuole private non è un limite, ma una vera e propria garanzia per la libertà (fondamentale!) di istituirle.

Tutto questo è stato completamente dimenticato dal legislatore regionale, che ha tranquillamente previsto che i Comuni possano contribuire alla gestione delle scuole private, addossandosi "oneri . . . per contributi di spesa corrente e di investimento" (art. 10, penultimo comma, della l. reg. n. 6 del 1983, nel testo introdotto dalla l. reg. n. 52 del 1995), e che essi possano attivarsi per il "sostegno" (sic) delle scuole private (art. 2, comma 1, lett. B), della l. reg. n. 6 del 1983, nel testo introdotto dalla l. reg. n. 52 del 1995).

Come si riconosce espressamente nel provvedimento impugnato (v. la parte dell'All. A nella quale si definisce la fascia di Comuni "B"), gli oneri finanziari che la legge regionale consente ai Comuni di assumere in materia

scolastica sono diretti in favore delle scuole private. In questo modo, e in considerazione dell'enorme vastità degli obiettivi degli interventi di sostegno (ciò che si evince dall'ampiezza dei temi oggetto della convenzione-tipo), si chiarisce che il finanziamento pubblico non riguarda i soli studenti (o le loro famiglie) per consentire che tutti, anche coloro che si rivolgono alla scuola privata siano posti in condizione di godere effettivamente del diritto allo studio. Esso si rivolge invece (addirittura primariamente!) agli istituti privati, e vale a sostenere direttamente la loro gestione.

Come ha recentemente affermato la Corte costituzionale (sent. n. 454 del 1994), però, l'art. 33, comma 3, Cost., non è violato solo laddove la "prestazione pubblica" di sostegno ("coerentemente con i principi propri dell'assistenza scolastica") abbia "come destinatari diretti gli alunni, e non le scuole". A queste, invece, si rivolgono, appunto, direttamente le provvidenze previste dalla l. reg. n. 52 del 1995, che pertanto viola in modo inequivocabile il parametro costituzionale invocato.

P.Q.M.

si chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale voglia annullare il menzionato provvedimento ed i relativi atti connessi e presupposti, ivi compresa, in particolare, la circolare dell'Assessore regionale agli affari sociali e familiari. Associazionismo. Qualità urbana, prot., n. 20783 del 17 agosto 1995, eventualmente sollevando in

via pregiudiziale questione incidentale di legittimità costituzionale della l. reg. Emilia-Romagna n. 6 del 1983, per come modificata dalla l. l. reg. Emilia-Romagna n. 52 del 1995, in riferimento agli artt. 3; 33, commi 1 e 3; 34;117, comma 1, e 128 della Costituzione.

Roma, Bologna, 26.1.1996

F.to Prof. Avv.to Federico Sorrentino

F.to Prof. Avv. Massimo Luciani

F.to Avv.to Corrado Mauceri

F.to Avv.to Maria Virgilio

sl\comitato