



diritto & religioni

Semestrale
Anno X - n. 2-2015
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

20



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno X - n. 2-2015
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,
A. Vincenzo
M. Jasonni, L. Musselli (†)
G.J. Kaczyński, M. Pascali
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefani
L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali
S. Testa Bappenheim
V. Maiello
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

Le esenzioni fiscali alle scuole paritarie e il dibattito sulla clausola costituzionale «senza oneri per lo Stato»

GIOVANNI LUCHENA*

1. L'esenzione I.C.I. alle scuole paritarie dinanzi alla Corte di cassazione

La Corte di cassazione, V sezione civile, con due sentenze, la n. 14225 e la n. 14226, entrambe dell'8 luglio 2015¹, ha deciso le controversie promosse dal Comune di Livorno concernenti la richiesta del versamento dell'I.C.I. (Imposta comunale sugli immobili) a due istituti scolastici paritari a carattere religioso ubicati sul suo territorio. Gli enti resistenti ritenevano di essere esonerati dal pagamento della predetta imposta² in quanto la normativa invocata³ esentava gli immobili nei quali si esercitava il culto (chiese e locali)

* Professore associato nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ Sulle quali v. i commenti di GIOVANNI DI COSIMO, *Risorse economiche pubbliche e Chiesa cattolica: due nodi al vaglio dei giudici*, in *www.statoechiese.it*, n. 29/2015, 5 ottobre 2015; MARCO CROCE, *Le scuole paritarie fra servizio pubblico e attività commerciale: il caso delle esenzioni I.C.I.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 24 ottobre 2015.

² Art. 7, c. 1, lett. i), d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, "Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421". L'esenzione in parola si riteneva valevole sia per il 2004 sia per le successive annualità e, in particolare, per il 2005 e il 2006 (in base al d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia di tributaria e finanziaria") e, infine, quanto al periodo 2007-2009, alla luce di quanto stabilito dal d.l. n. 223 del 2006 (c.d. "decreto Bersani", d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale").

³ Che riguarda gli «immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 87, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive»; d. lgs. n. 504 del 1992, versione precedente alla modifica di cui all'art. 91-bis, comma 1, del c.d. "decreto liberalizzazioni" (d.l. n. 1 del 2012). A seguito della nuova numerazione intervenuta per effetto delle modifiche al Testo unico delle imposte sui redditi, il citato articolo 87 è divenuto l'art. 73.

per le religioni riconosciute⁴ qualificando le suddette attività «quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana»⁵.

Invero, l'esenzione, alla luce della precedente giurisprudenza della Cassazione, sarebbe limitata ai soli casi nei quali l'immobile viene destinato «in via esclusiva»⁶ alle attività di religione o di culto, con la sola eccezione di quelle concernenti l'esercizio di attività sanitarie⁷, didattiche⁸ o ricettive⁹, a meno che si dimostri appunto che le «ulteriori» eventuali attività vengano svolte con modalità non commerciali. L'art. 39 del d.l. n. 223 del 2006, nell'innovare la normativa previgente, la cui *ratio* è quella di ridurre l'ambito di esenzione fiscale ai soli casi in cui si dimostri che l'ente «agevolato» operi anche con modalità differenti da quelle proprie del mercato, ha introdotto la nozione, in verità incerta e oggetto di interpretazione non da tutti condivisa (e, come riconosce lo stesso Giudice, almeno di difficile o complessa lettura¹⁰), di attività «mista», cioè «parzialmente commerciale», e, quindi, una categoria, per dir così, ibrida ed ambigua dato che non consente di verificare quale sia la linea di confine tra un'attività commerciale ed una non commerciale, vale a dire quando essa debba essere considerata «parziale» e magari anche in base a quale «quota». A rendere difficoltosa l'esenzione ha contribuito, fra l'altro, il fatto che i soggetti titolari degli immobili nei quali si svolgono le c.d. «attività meritorie» non sono tenuti ad osservare l'obbligo della dichiarazione¹¹, con la conseguenza che tali enti non risultano «censiti» ai fini dell'I.C.I., rendendo, quindi, particolarmente problematico il recupero dell'imposta (questione rimasta sostanzialmente irrisolta anche a seguito della disciplina relativa all'Imposta municipale sugli immobili¹²).

⁴ Come previsto dall'art. 16, lett. a) della legge 20 maggio 1985, n. 222, «Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi». In dottrina, sulle connessioni tra patrimonio ecclesiastico, anche con riferimento al regime impositivo, v. il prezioso contributo di GAETANO DAMMACCO, *Sistema concordatario e patrimonio ecclesiastico*, Cacucci, Bari, 1996, 67 e, per quel che concerne il suo impatto sull'economia, 72 ss.

⁵ Art. 16, lett. b), l. 222 del 1985; Corte di cassazione, 8 marzo 2004, n. 4645. Sul punto, v. ALBERTO ROCCELLA, *Gli enti ecclesiastici a vent'anni dall'accordo di modificazione del Concordato*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, novembre 2005, reperibile nel sito www.olir.it, 8.

⁶ Corte di cassazione, 20 novembre 2009, n. 24500.

⁷ Corte di cassazione, 15 aprile 2010, n. 1430.

⁸ Corte di cassazione, 20 marzo 2005, n. 20776.

⁹ Corte di cassazione, n. 4645 del 2004, cit.

¹⁰ Sentt. Corte di cassazione nn. 14225 e 14226, cit.

¹¹ Art. 10, c. 2, d. lgs. n. 504 del 1992.

¹² Art. 13, c. 12-ter, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici».

La norma, che ha esteso l'esenzione anche per quelle attività di natura non commerciale¹³, ha, per dir così, "insospettito" la Commissione europea circa la presenza di un aiuto di Stato incompatibile tanto da indurre il legislatore statale, venuto a conoscenza dell'avvio della procedura d'indagine a livello comunitario, a precisare (nel citato "decreto liberalizzazioni") che l'esentabilità dalla disciplina dell'I.C.I. doveva farsi valere soltanto per quelle attività di natura non commerciale, cioè "eludendo" (o ritenendo di eludere) o superando (o ritenendo di superare), almeno formalmente, le eccezioni ed i rilievi posti dalla Commissione in sede di indagine preliminare contenuti nella decisione del 19 dicembre 2012¹⁴.

I giudici della Cassazione, annullando con rinvio la sentenza impugnata (lasciando, quindi, al giudice di merito un più particolareggiato apprezzamento delle risultanze processuali) hanno risolto la questione dell'esenzione dal pagamento dell'I.C.I. rivendicata dagli enti ritenendola illegittima sotto un duplice profilo. In primo luogo, la Cassazione ha posto in rilievo il profilo dell'individuazione del soggetto passivo cui è imposto il pagamento dell'I.C.I.

A tale proposito, occorre fare riferimento alla nozione giuridica di "attività" considerandone l'ambito sia oggettivo sia soggettivo¹⁵. Il primo aspetto, cioè quello oggettivo, attiene allo svolgimento esclusivo dell'attività svolta in un determinato immobile destinato ad attività di assistenza o di altre attività ad essa equiparate: esso deve essere accertato in concreto, verificando in pratica che l'attività svolta attraverso l'immobile oggetto di esenzione non sia svolta con le modalità di un'attività commerciale. La Cassazione, richiamando propri precedenti, ricorda come, in tal caso, l'onere delle prova sia a carico del contribuente che chiede l'applicazione dell'esenzione fiscale¹⁶ valutando che lo svolgimento dell'attività "esentabile" non possa essere riscontrata solo sulla base della dichiarazione resa da parte del soggetto passivo dell'imposta unicamente dietro riscontro della documentazione che attesti *a priori* il tipo di attività cui l'immobile viene destinato¹⁷. Quanto al requisito soggettivo¹⁸, occorre verificare che il

¹³ Art. 7, c. 2-*bis*, del d.l. n. 223 del 2005.

¹⁴ Decisione C(2012) 9461 del 19 dicembre 2012 relativa all'aiuto di stato SA.20829 (C26/10, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)), *Regime riguardante l'esenzione dall'ICI per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici cui l'Italia ha dato esecuzione*.

¹⁵ Sentt. Corte di cassazione nn. 14225 e 14226, cit.

¹⁶ Sent. Corte di cassazione 6 ottobre 2011, n. 27165.

¹⁷ Sent. Corte di cassazione 29 febbraio 2008, n. 5485.

¹⁸ Art. 87, c. 1, lett. c) del d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917, cui l'art. 7, c. 1, lett. i) del d. lgs. 20

diretto svolgimento di attività da parte di soggetti pubblici o privati non abbia come scopo esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali.

Nella controversia in esame, i soggetti in questione sono scuole paritarie, cioè enti qualificati a svolgere attività didattiche nel quadro del sistema nazionale di istruzione cui partecipano insieme alle scuole statali e a quelle degli enti locali. La corresponsione di un corrispettivo da parte degli utenti (nel caso di specie la retta pagata dagli studenti) è, per i giudici della Cassazione, «un fatto rivelatore dell'esercizio dell'attività con modalità commerciali»¹⁹.

Non rileva, a tale riguardo, la circostanza che le dette scuole chiudano o possano chiudere in perdita il proprio bilancio potendo l'imprenditore operare anche in condizioni di sofferenza. Del resto, ai sensi dell'art. 2082 c.c. la qualificazione dell'«attività economica organizzata» allude, tra l'altro, all'*attitudine* alla remunerazione dei fattori produttivi ritenendosi avulso lo scopo di lucro per accertare il quale è sufficiente rilevare «l'idoneità almeno tendenziale dei ricavi a perseguire il pareggio di bilancio; né ad escludere tale finalità è sufficiente la qualità di congregazione religiosa dell'ente»²⁰.

In secondo luogo, i giudici di legittimità, nella parte motiva della sentenza, hanno ritenuto rinvenibile la violazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza optando, per così dire, per una interpretazione della normativa nazionale sull'esenzione I.C.I. in modo eurounitariamente conforme. Secondo la Cassazione, infatti, la norma interna contrasterebbe con il diritto comunitario della concorrenza e, in particolare, con le norme sostanziali e con quelle procedurali in materia di aiuti di Stato²¹.

È noto, al riguardo, come, per l'ordinamento sovranazionale, non rilevi la forma giuridica del soggetto cui viene accordato un determinato beneficio (anche fiscale) ai fini dell'accertamento dell'imputabilità ai sensi dell'art. 107, n. 1 del T.F.U.E. essendo rilevante «semplicemente» la circostanza dello svolgimento di un'attività di carattere economico, cioè qualunque attività che preveda l'offerta sul mercato di beni e servizi. In

dicembre 1992, n. 504 fa espressamente rinvio.

¹⁹ Sentt. Corte di cassazione nn. 14225 e 14226, cit.

²⁰ Sentt. Corte di cassazione nn. 14225 e 14226, cit. e 19 giugno 2008, n. 16612.

²¹ Sentt. Corte di cassazione nn. 14225 e 14226, cit. Sugli aiuti di Stato sia consentito rinviare a GIOVANNI LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, Cacucci, Bari, 2006; GIOVANNI LUCHENA, SALVATORE PRISCO (a cura di), *Aiuti di Stato tra diritti e mercato*, Aracne, Roma, 2007; GIOVANNI LUCHENA, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, Cacucci, Bari, 2012; GIOVANNI LUCHENA, *Gli aiuti di Stato e il consolidamento della governance duale nella crisi economica: elementi di innovazione e di continuità*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, n. 2, 2015, 227 ss.

effetti, non può escludersi lo svolgimento dell'attività economica nemmeno quando le prestazioni siano offerte a prezzi ridotti o fornite in un'ottica solidaristica o qualora la capacità contributiva risulti minima rispetto a quelle di altri operatori del mercato in questione o producano disavanzi o generino bassi redditi e benché gli utili siano obbligatoriamente reinvestiti nelle attività statutariamente previste dall'ente (come avviene nelle *onlus*)²².

Per la Commissione europea, lo svolgimento di determinate attività, secondo la normativa italiana²³, può essere considerato di natura commerciale ancorché svolto non in via esclusiva²⁴. Oltre tutto, la circolare del Ministero dell'economia²⁵ ha definito i parametri in base ai quali detta attività può definirsi "non commerciale" ai fini dell'esenzione.

In particolare, la circolare in parola individua tre elementi fondamentali: l'utilizzazione dell'immobile, la sua destinazione esclusiva allo svolgimento delle attività indicate dall'art. 7, c. 1, lett. *i*), del d. lgs. n. 504 del 1992 e le attività che non rivestono carattere esclusivamente di natura commerciale. Quanto al primo aspetto la Corte costituzionale ha avuto modo di stabilire come l'esenzione I.C.I. possa essere applicata per i fabbricati a condizione che i medesimi siano posseduti e utilizzati dal soggetto incaricato dello svolgimento delle attività indicate dalla norma, ponendo in risalto, in particolare, la coincidenza tra l'essere proprietario dell'immobile e la sua fruizione²⁶.

L'attività, inoltre, deve essere concretamente svolta dall'ente non commerciale ed essere utilizzata in modo totalitario escludendosi, dunque, attività di altra natura che non siano quelle svolte per finalità di solidarietà sociale²⁷. Per quanto concerne le attività didattiche, si fa riferimento al soddisfacimento di determinati *standard* di insegnamento, alla previsione di attrezzature per accogliere studenti portatori di *handicap*, all'applicazione del contratto collettivo di lavoro degli insegnanti e alla garanzia del principio di non discriminazione ai fini dell'accettazione degli alunni, nonché alla eventualità che gli avanzi di gestione debbano essere reinvestiti nell'attività. Bisogna sottolineare come anche gli enti non commerciali rientrino

²² C. Giust. UE 1 luglio 2008, causa C-49/07, *Motosyklestiki Omospondia Elladis NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio*, punti 27 e 28, con nota di ARTHUR VERMEERSCH, in *Common Market Law Review*, vol. 46, n. 4, 2009, 1327 ss.

²³ Art. 7, c. 2-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005.

²⁴ Decisione C(2012) 9461 del 19 dicembre 2012, cit., punto 104.

²⁵ Circolare del 26 gennaio 2009, che riprende quanto stabilito dall'art. 4 del regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 19 novembre 2012.

²⁶ Ord. Corte cost. 6 dicembre 2006, n. 429 e 10 gennaio 2007, n. 19.

²⁷ Sul punto, v. Corte di cassazione 15 novembre 2007, n. 23703.

nella nozione “comunitaria” di impresa accogliendosi una definizione tanto ampia della medesima che risulta difficoltoso verificare fino a che punto la componente solidaristica sia in grado di «oscurare» o di “confondere” quella di natura economica dei servizi prestati²⁸. Il beneficio fiscale richiederebbe, perciò, un vantaggio economico in termini di alleggerimento del bilancio dell’impresa e si rivelerebbe selettivo perché in grado di favorire determinate imprese o determinate attività, incidendo (anche solo potenzialmente) sulla concorrenza.

Viene in evidenza, a questo proposito, l’espressione «risorsa statale» di cui all’art. 107, n. 1, T.F.U.E., che integra, secondo un orientamento consolidato della giurisprudenza comunitaria²⁹, un “onere” (*charge*) a carico del bilancio pubblico. Nel caso che ci occupa, la rinuncia al gettito di natura fiscale per la parte corrispondente alla cancellazione dell’imposta viene considerata come «consumo» di risorse statali sotto forma di spese fiscali (cioè un’imposta negativa o una spesa mediante imposta³⁰), dunque un “onere per lo Stato”. In tal modo, per il tramite dell’esenzione dal pagamento dell’imposta in favore di soggetti qualificati come imprese lo Stato avrebbe rinunciato ad entrate fiscali che, viceversa, avrebbe ottenuto se non avesse concesso tale *favor*³¹. Alleviare gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un’impresa dà luogo ad un vantaggio economico che, in assenza della misura agevolativa, non sarebbe stato conseguito. Così, l’aver concesso l’esenzione fiscale avrebbe provocato un vantaggio ai soggetti passivi esentati rispetto ad altri che non hanno potuto beneficiare del medesimo trattamento fiscale³².

Bisogna porre in luce, inoltre, che la *selettività* della misura costituisce un ulteriore criterio di identificazione della misura agevolativa statale che consente di stabilire se il detto ausilio sia diretto a talune imprese ovvero a talune attività.

²⁸ VALERIA DI COMITE, *La nozione d’impresa nell’applicazione del diritto comunitario della concorrenza*, in *Giur. It.*, 2004, 14.

²⁹ C. Giust. CE 17 marzo 1993, cause riunite C-72-73/91, *Sloman Neptun Schiffahrts AG c. Seebetriebsrat Bodo Zisemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, in *Racc.*, 1993, I-887 ss.; C. Giust. CE 30 novembre 1993, causa C-189/91, *Petra Kirshammer-Hack c. Nurban Sidal*, in *Racc.*, 1993, I-6185 ss.; C. Giust. CE 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schleswig AG*, in *Racc.*, 2001, I-2099 ss.

³⁰ *Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, in *GUCE*, 10 dicembre 1998, C 384, 4.

³¹ Decisione C(2012) 9461 del 19 dicembre 2012, cit., punto 6.2.1., 22. Inoltre, C. Giust. CE 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco Exterior de España e Ayuntamiento de Valencia*, punto 14.

³² Decisione C(2012) 9461 del 19 dicembre 2012, cit., punto 6.2.2., 22.

Nel caso degli aiuti fiscali³³ è di particolare rilievo la circostanza che l'attività statale di sostegno sia ritenuta "anormale" rispetto al regime fiscale generale. Il carattere della "anormalità" emerge ogniqualvolta sia prevista una deroga ad un regime generale divenendo per l'appunto selettiva proprio perché "anormalmente" concessa dallo Stato. Gli eventuali scostamenti da tale regola possono essere giustificati soltanto quando la scelta della deroga al regime fiscale nazionale (cioè la concessione dell'aiuto) sia giustificata da «razionalità economica» in modo da renderla «necessaria o funzionale rispetto all'efficacia del sistema»³⁴, a condizione che l'ambito di applicazione sia il più ampio possibile³⁵.

Giova rammentare come, per questi tipi di aiuti, la deroga prevista dalla normativa statale non possa contrastare con il sistema fiscale all'interno del quale il tributo viene applicato³⁶, sistema fiscale che in base alla legislazione vigente considera soggetti passivi tutte le persone giuridiche in possesso degli immobili indipendentemente dall'uso che ne viene fatto³⁷. La normativa fiscale di riferimento, poi, determina le categorie di immobili esentabili. In tal caso, gli enti commerciali e quelli non commerciali si trovano in una situazione giuridica del tutto analoga coerentemente con il regime fiscale previsto dalla normativa e cioè con l'assoggettamento di tutti gli immobili al pagamento dell'I.C.I. Il trattamento differenziato previsto per determinati immobili nell'ambito dei quali si svolgono le c.d. "attività meritorie" devono, dunque, essere giustificate da un alto valore sociale e caratterizzate da interessi sociali qualificati.

Gli obiettivi sociali o solidaristici, secondo la Commissione, sono considerati obiettivi esterni al sistema tributario dell'I.C.I. e, come tali, non compatibili con le deroghe previste dall'ordinamento comunitario, il quale, oltre tutto, non distingue in ordine alle cause o alle finalità della misura di un aiuto statale, ma ne valuta puramente e semplicemente gli effetti prodotti sulla concorrenza. L'agevolazione economica prevista in favore di «talune imprese o talune produzioni» (art. 107, n. 1, T.F.U.E.) costituisce un altro criterio identificativo dell'aiuto statale incompatibile, vale a dire

³³ Sugli aiuti di Stato in materia fiscale, FRANCO FICHERA, *Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario, in Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, I, Jovene, Napoli, 1999, 637 ss.; LIVIA SALVINI (a cura di), *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Cedam, Padova, 2007.

³⁴ Tra le altre, v. la Decisione della Commissione 96/369/CE del 13 marzo 1996, in GUCE L 146 del 20 giugno 1996, 42.

³⁵ C. Giust. CE del 2 luglio 1974, causa C-173/73, Italia c. Commissione, in *Racc.*, 709.

³⁶ P.L. JEZZI, *Principi tributari e controllo sopranazionale degli aiuti fiscali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, 107 ss.

³⁷ Artt. 1 e 5 del d. lgs. 504 del 1992.

la *selettività* della misura in quanto vantaggio ingiustificato in favore di determinati soggetti (*sub specie* le scuole paritarie).

Anche per quanto concerne l'incidenza sulla concorrenza, il sostegno sotto forma di sgravio fiscale a determinati soggetti passivi, in effetti, sembra integrare la natura di aiuto di Stato perché lo svolgimento di una certa attività economica che costituisce oggetto di scambi può causare una situazione anticoncorrenziale rispetto ad operatori stabiliti in altri Stati membri dato che le imprese beneficiarie sono sgravate da un onere, che, in condizioni *normali*, avrebbero dovuto sostenere³⁸.

Può notarsi, a questo punto, il parallelismo, se non la vera e propria coincidenza, tra i sintagmi «risorsa statale» e «oneri per lo stato», l'uno di matrice comunitaria, l'altro di fonte costituzionale (art. 33, c. 3 Cost.): essi indicano non soltanto le risorse dirette, cioè l'erogazione materiale di danaro da parte di un ente pubblico, ma anche quelle indirette, cioè i benefici che un'impresa ottiene anche sotto forma di rinuncia a crediti o prestazioni, come è appunto il caso dell'esenzione fiscale a carico delle scuole paritarie.

Un'ulteriore simmetria tra i due sintagmi richiamati può essere individuata sia considerando la natura del finanziamento, cioè una forma di sussidio indiretto concesso dallo Stato, o aiuto negativo, sia l'attività svolta dalle scuole paritarie, le quali, anche a detta dei giudici della Cassazione, non si sottrarrebbero dall'applicazione della norma comunitaria di cui all'art. 107, n. 1, T.F.U.E. essendo queste ultime assimilate alle imprese.

Tale qualificazione, alla luce della disciplina sugli aiuti statali alle imprese, potrebbe comportare, in caso di accertamento della violazione dell'obbligo di notifica preventiva di cui al combinato disposto dell'art. 108 del T.F.U.E. e dell'art. 2 del Regolamento del Consiglio n. 659 del 1999³⁹, conseguenze "pesanti" quali la restituzione di quanto indebitamente percepito in quanto l'aiuto in questione non è stato previamente notificato alla Commissione⁴⁰.

³⁸ La Commissione, oltre tutto, non individua alcun elemento che possa far ritenere che l'aiuto in questione possa essere tra quelli attribuibili di diritto o tra quelli discrezionali (ossia eventualmente ammissibili previo scrutinio da parte della Commissione).

³⁹ *Regolamento del Consiglio n. 659/1999/CE del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE*, in GUCE L 83 del 27 marzo 1999.

⁴⁰ A meno che non si dimostri l'assoluta impossibilità di adempiere all'ordine di recupero eventualmente imposto dalla Commissione.

2. *Un'occasione per riaprire il dibattito sull'interpretazione della clausola costituzionale «senza oneri per lo Stato»*

Le due pronunce richiamate⁴¹ – che dichiarano, si ripete, illegittima la non particolarmente chiara, forse equivoca, norma sull'esonazione I.C.I. alle scuole paritarie a carattere religioso – sembrano dare un'interpretazione rigida dell'art. 33, c. 3, Cost. il quale prevede che «Enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato»⁴².

L'esonazione, prevista dalla legge, dal pagamento di una certa imposta (nel caso che ci occupa dell'I.C.I.) in favore di talune imprese scolastiche (di carattere religioso), costituendo un *onere* a carico del bilancio dello Stato, ovvero sia un "peso" in termini di mancate entrate, ripropone la questione interpretativa dell'art 33 c. 3 Cost. nella parte relativa all'inciso «senza oneri per lo Stato».

⁴¹ Esse, invero, non costituiscono una novità assoluta, dato che già una precedente pronuncia (ordinanza del 13 febbraio 2013, n. 3591), passata sotto silenzio, aveva stabilito la non esentabilità delle scuole paritarie ai fini dell'imposta sugli immobili.

⁴² Con la prima parte della disposizione *de qua* viene garantito l'esercizio della libertà educativa dei soggetti del pluralismo scolastico; con la seconda, cioè il successivo inciso, si porrebbe un limite nei confronti dello Stato consistente nel divieto di sostenere i bilanci degli enti privati che svolgono attività scolastiche. Sull'argomento, VEZIO CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, 86, ammette la possibilità dei finanziamenti pubblici se si tratta di scuole istituite da enti territoriali e identicamente conformate alle scuole statali (94); COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Padova, 1967, 937, dal canto suo, ammette l'ipotesi della deroga accordata alle scuole private tenuto conto del fatto che svolgono un servizio pubblico. V., tra gli altri, CARLO ESPOSITO, *Contenuto e limiti della libertà di istituire scuole*, in *Giur. Cost.*, 1958, 492 ss.; UMBERTO POTOTSCHNIG, voce *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 107 ss.; SABINO CASSESE, ALBERTO MURA, *Art. 33-34*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – Rapporti etico-sociali*, Zanichelli, Bologna–Roma, 1976, 210 ss.; ALBERTO MURA, *Scuola, cultura e ricerca scientifica*, in GIULIANO AMATO, AUGUSTO BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984, 991 ss.; ALBERTO MURA, voce *Istruzione privata*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1990, 1 ss.; BENIAMINO CARAVITA, *Artt. 33-34*, in VEZIO CRISAFULLI, LIVIO PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 231 ss.; MICHELE SALAZAR, voce *Istruzione pubblica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Utet, Torino, 1994, 19 ss.; MASSIMO LUCIANI, *Titolo II. Rapporti etico-sociali*, in GUIDO NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Il Saggiatore, Milano, 1995, 134 ss.; ANGELO MATTIONI, voce *Scuola privata e pubblica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XIII, Utet, Torino, 1997, 634 ss.; MARINA GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Pol. Dir.*, 1999, 423 ss.; ALESSANDRO PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quad. Cost.*, 2000, 308 ss.; MARINA GIGANTE, *L'istruzione*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Sabino Cassese, Giuffrè, Milano, 2003, 779 ss.; FRANCESCO RIMOLI, *Le libertà culturali*, in ROBERTO NANIA, PAOLO RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2006, 919; GIANPAOLO FONTANA, *Art. 33*, in RAFFAELE BIFULCO, ALFONSO CELOTTO, MARCO OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Utet, Torino, 2006, 675 ss.): GUIDO CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in CARLO MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003, 42; ERNESTO BETTINELLI, *La Costituzione della Repubblica italiana. Un classico giuridico*, Rizzoli, Milano, 2006, 81; QUIRINO CAMERLENGO, *Artt. 33, 34*, in SERGIO BARTOLE, ROBERTO BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 322 ss.

Il dibattito sull'argomento, non nuovo ma ciclicamente reso attuale dalle "forme" variegate nelle quali viene di volta in volta configurato, o è configurabile, l'*onere per lo Stato* in sede nazionale⁴³, regiona-

⁴³ A partire dalla legge 10 marzo 2000, n. 62, "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione". Su tale legge v. LIDIANNA DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004, 239 ss., *passim*; GIUSEPPINA DELLA VALLE PAUCIULLO, *Scuole non statali primarie e secondarie*, in *Riv. Giur. Scuola*, 2007, 325 ss. È stato sostenuto che in base alla c.d. "legge sulla parità" la scuola paritaria avrebbe il diritto di essere finanziata perché assolverebbe ad oneri di servizio pubblico (ALDO SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, 300) essendo considerata «come se fosse pubblica» (NADIA URBINATI, *Scuola pubblica*, in EAD., *Prima e dopo. La brutta china della democrazia italiana*, Donzelli Editore, Roma, 2011, 49) in ossequio al principio in base al quale la scuola pubblica non è tale perché statale ma per il servizio che eroga. Si contribuirebbe, così facendo, a spostare (cioè indirizzare) verso il settore privato l'offerta dei servizi scolastici in precedenza forniti prevalentemente da quello pubblico, "pratica" che, come spiegano gli economisti, consisterebbe nella sostanziale privatizzazione dei succitati servizi: GERAINT JOHNES, *Economia dell'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2000, 88 ss. Secondo taluno, in tal modo, verrebbero meno «le diversità di natura e di fini tra scuole pubbliche e scuole private» (MARCELLO DEI, *La scuola in Italia. Quel che resta dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2007, 41). Il servizio scolastico, peraltro, è composto da una pluralità di elementi, che possono riguardare, tra l'altro, lo svolgimento delle attività didattiche tipiche, curriculari ed extracurriculari, l'organizzazione e il finanziamento del servizio del trasporto degli alunni, l'assegnazione materiale dei supporti alla didattica, le sedi dell'attuazione del servizio e il tempo della frequenza. La qualità del servizio scolastico può dipendere da numerosi fattori, indipendentemente dalla scelta sul finanziamento pubblico delle scuole paritarie [su tali questioni, MAURO RENNA, *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in FRANCESCO ASTONE, MARIO CALDARERA, FRANCESCO MANGANARO, ANTONIO ROMANO TASSONE, FABIO SAITTA (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Giappichelli, Torino, 2006, 89 ss.]. L'art. 1, c. 9, della legge da ultimo richiamata stabilisce che lo Stato «al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie» debba predisporre un piano finanziario straordinario, da attuare con regolamento, anche ai fini della ripartizione delle somme tra le Regioni e le Province autonome: cfr. NICOLA DANIELE, *Riflessioni sulla parità scolastica*, in *Riv. Giur. Scuola*, 2002, 389 ss.; GIUSEPPINA DELLA VALLE PAUCIULLO, *Scuole non statali primarie e secondarie: ordinamento amministrativo*, in *Riv. Giur. Scuola*, 2008, 401 ss.; GRAZIELLA ROMEO, *I diritti sociali*, in LUCA MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013, 522. La collocazione della scuola paritaria nel sistema nazionale di istruzione ha consentito una nuova lettura, cioè una più "aperta" o estensiva interpretazione dell'inciso di cui all'art. 33, Cost. e, logicamente, una politica legislativa – di segno politico trasversale – volta a promuovere forme di supporto della scuola paritaria, che, forse, proprio in conseguenza del "nuovo" contesto inaugurato dalla legge n. 62 del 2000, risultano essere «di recente vistosamente aumentat[e]»: GIANPALO FONTANA, *Art. 33*, cit., 691. A titolo di esempio, l'art. 1, c. 169 della legge di stabilità per il 2015 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", approvata in via definitiva il 22 dicembre 2014), prevede che «per le finalità di cui all'articolo 1, c. 13, della legge 10 marzo 2000, n. 62, è autorizzata la spesa di 200 milioni di euro annui a decorrere dal 1 gennaio 2015; successivamente, il comma 326, della stessa legge, prevede la riduzione di 30 milioni di euro, sempre a decorrere dalla stessa data, per le spese di funzionamento delle scuole statali (art. 4 della legge 18 dicembre 1997, n. 440). Da ultimo, v. l'art. 1, c. 151 della legge 13 luglio 2015, n. 107, "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", che prevede la detrazione fiscale I.R.P.E.F. fino ad un massimo di 400 euro all'anno per studente frequentante le scuole paritarie.

le⁴⁴ e locale⁴⁵, dimostra come le problematiche connesse all'interpretazione dell'art. 33, c. 3, Cost. rimangano in perenne oscillazione tra le posizioni "negazioniste" e quelle "possibiliste" o "legittimiste" in ordine all'intervento finanziario statale a favore delle scuole paritarie.

L'elasticità e, per molti aspetti, la peculiarità del vincolo costituzionale⁴⁶, riassunto nell'espressione «senza oneri per lo Stato», mantiene vive le ragioni di un confronto su una questione risalente e tuttora controversa: un terreno sul quale, con ogni probabilità, anche in futuro, il tema non man-

⁴⁴ Come nel caso del c.d. "buono scuola" (v. *infra*), ormai a regime in molte Regioni italiane. Sul tema, LUCA ANTONINI, *I buoni scuola del Piemonte e dell'Emilia-Romagna*, in *Non Profit*, 2001, 35 ss.; BENIAMINO CARAVITA, *Buoni scuola e Stato sociale: l'esperienza lombarda*, ivi, 49 ss.; ALDO SANDULLI, *Il buono-scuola agli alunni delle scuole paritarie: perplessità e prospettive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, 7 ss.; GIOVANNI CIMBALO, *Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., 347 ss.; PAOLO CAVANA, *Buono-scuola, diritto allo studio e parità scolastica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2005, 794; LORENZA VIOLINI, *Considerazioni sul buono scuola quale espressione di una politica dell'istruzione innovativa e sussidiaria*, in LORENZA VIOLINI, CARLO LAURO, MAURIZIO MACCARINI, DANIELE CAPONE, *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Giuffrè, Milano, 2007, 42; MICHELE TROISI, *Famiglia e misure di sostegno: la legislazione regionale*, in FEDERICO GIUFFRÉ, IDA NICOTRA (a cura di), *La famiglia davanti ai suoi giudici*. Atti del Convegno di Catania, 7-8 giugno 2013, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 241 ss. Sempre a livello regionale, si consideri il caso, davvero singolare, del parere negativo dato dalla scuola paritaria del Comune di Bibiana, nel torinese, all'apertura di una scuola pubblica (costata all'erario oltre 1 milione e mezzo di euro). Tale «parere motivato» è stato reso in base all'atto di indirizzo contenuto nella deliberazione del Consiglio regionale del Piemonte 29 ottobre 2013, n. 252 – 33474 (*Atto di indirizzo e criteri per la programmazione e la definizione del piano regionale di dimensionamento delle autonomie scolastiche piemontesi e per la programmazione dell'offerta formativa per l'anno scolastico 2014-2015*"), il quale prevede che «L'attivazione di sedi aggiuntive dovrà comunque consentire la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso, ovvero non dovrà determinare riduzione, in termini di sezioni, nell'offerta formativa esistente nelle scuole paritarie. All'uopo viene richiesto di unire il parere motivato da parte delle eventuali scuole paritarie presenti nel bacino di utenza e/o dall'associazione di categoria a cui le scuole sono iscritte».

⁴⁵ Come, in occasione del referendum consultivo svoltosi a Bologna il 26 maggio 2013 sul finanziamento delle scuole private dell'infanzia da parte del medesimo Comune. Il risultato, certo non indicativo di un *trend* di carattere nazionale, è stato il seguente: il 59% ha votato per il no (abolizione del finanziamento pubblico alla scuola dell'infanzia), il 41% per il sì (mantenimento dei fondi pubblici a favore delle scuole private). Fra i commenti, di vario orientamento, riguardanti l'esito referendario bolognese, v. ANTONIO D'ALOIA, *"Senza oneri per lo Stato"? La scuola privata e l'art. 33 Cost.*, in <http://www.confrontocostituzionali.eu/?p=315>, 27 giugno 2013; STEFANO RODOTÀ, *La scuola al centro della politica costituzionale*, in www.articolo33.org; MARIA ROSARIA ALLEGRI, *A Bologna il referendum consultivo cittadino riapre il dibattito sui finanziamenti pubblici alle scuole paritarie*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Osservatorio costituzionale, 00/ 2013; ANTONIO D'ALOIA, *"Senza oneri per lo Stato": la scuola e l'art. 33 Cost. Brevi note su un referendum locale*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, in corso di pubblicazione.

⁴⁶ MARCO BENVENUTI, *Un "problema nazionale", Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e...formazione professionale" tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, 14 gennaio 2015, 29.

cherà di essere ripreso e riconsiderato per effetto delle riportate sentenze della Corte di cassazione, ma anche, come avvenuto in passato, a causa delle altre forme di sostegno dirette ed indirette della scuola paritaria di ogni ordine e grado che, periodicamente, vengono previste dai “legislatori” (statale e regionale) e dagli enti locali.

L'inciso contenuto nell'art. 33, c. 3, Cost., come si diceva, appare di non agevole lettura non essendo stati finora sciolti, come è stato sostenuto, tutti i nodi interpretativi ad esso connessi⁴⁷, soprattutto in presenza di disposizioni legislative, succedutesi nel tempo, che hanno inteso, in varie forme e misure, assegnare finanziamenti alle scuole istituite e gestite da soggetti privati.

In linea generale, si può evidenziare come, da un parte, v'è chi sostiene che il terzo comma dell'art. 33 Cost. sia da considerare come un ermetico inciso⁴⁸, dall'altra, chi ritiene che il medesimo risulti essere di una chiarezza tale da non lasciare spazio ad iperbole interpretative⁴⁹. Due visioni opposte, dunque, che “influenzano” o “condizionano” tutti gli sviluppi argomentativi ad esse connessi: la prima dischiude orizzonti interpretativi di stampo costruttivistico o evolutivo (dato che l'inciso, in quanto ermetico, nasconderebbe sempre un lato oscuro), la seconda è ormeggiata al largo della teoria della “purezza” agganciandosi invariabilmente all'ancora del testo.

Le riflessioni sviluppate nel corso del tempo sulla proposizione indicata, infatti, sono numerose, polimorfe e articolate, anche se, talvolta, svolte in base a posizioni preconcrete, forse ideologiche, e quindi, in effetti, “viziata”, o “contaminata” da interpretazioni talvolta «cavillose, sofistiche o interessate»⁵⁰.

⁴⁷ EUGENIO DE MARCO, *Diritto allo studio, libertà di insegnamento e ricerca*, in ID. (a cura di), *La pubblica istruzione*, Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello, Cedam, Padova, 2009, 9.

⁴⁸ MAURO RENNA, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., 147.

⁴⁹ FRANCESCO RIMOLI, *Le libertà culturali*, cit., 912.

⁵⁰ ANTONINO SPADARO, *Dalle etiche collettive alla «meta-etica» pubblica*, in ALESSANDRO PACE (a cura di), *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Cedam, Padova, 2008, 141. Di sofismi interpretativi parla anche MARCO CROCE, *La scuola pubblica e la scuola privata*, in FRANCESCA ANGELINI, MARCO BENVENUTI (a cura di), *La dimensione costituzionale dell'istruzione*. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, Jovene, Napoli, 2014, 343. Ancor prima, nell'ormai noto discorso pronunciato l'11 febbraio 1950 al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN), Piero Calamandrei, sviluppando il suo ragionamento a proposito della chiosa di cui all'art. 33, c. 3 della Costituzione, sottolineò che quella «formula nacque da un compromesso; e come tutte le formule nate da compromessi, offre il destro, oggi, ad interpretazioni sofistiche», in particolare riferendosi alle posizioni di quanti sostenevano (e sostengono) che il privato non andrebbe sostenuto nel momento iniziale di costituzione della scuola bensì avrebbe diritto al sussidio statale nella fase successiva, cioè quella della gestione: cfr. PIERO CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, in

3. “Istituire” e “gestire” (scuole) come continuum enunciativo. Il «trattamento scolastico equipollente» fra scuole

Partendo dall’analisi della richiamata disposizione costituzionale nella parte in cui prevede che i soggetti privati possono “istituire” scuole, si può evidenziare come il suddetto lemma sia stato e, in verità, sia tuttora oggetto di divergenti opzioni interpretative.

A tale riguardo, propendendo, ad esempio, per la differenziazione del momento dell’*istituzione* da quello dell’*amministrazione* delle scuole paritarie (prescindendo dal loro orientamento ideologico o filosofico) si proverebbe la legittimità del finanziamento pubblico: in definitiva, è stato sostenuto, una volta garantito il diritto, per enti e privati, di istituire, cioè fondare, scuole, la “clausola” del «senza oneri per lo Stato» consisterebbe nel divieto di non attribuire il finanziamento *iniziale* ma non nel *successivo periodo* di gestione dell’attività scolastica⁵¹.

Altro orientamento considera la formula in questione come «comprensiva sia del potere della loro istituzione che del potere della loro gestione», cosicché il divieto di ottenere finanziamenti riguarderebbe sia l’istituzione

Id., *Per la scuola*, Sellerio, Palermo, 2^a ed., 2011, 97. In altra parte del “discorso” egli, commentando le affermazioni del Ministro dell’epoca che riteneva che la disposizione in parola potesse dare adito a «incertezze e a discordi pareri» soprattutto in riferimento al fatto che il cittadino che iscrive il proprio figlio ad una scuola privata è costretto a pagare due volte, non esitò a definire quel ragionamento come «basato su un sofisma». Afferma Calamandrei: «Il mandare il proprio figlio alla scuola privata è un diritto, lo dice la Costituzione, ma è un diritto il farselo pagare?» (p. 99). Più in generale, Piero Calamandrei considerava le disposizioni costituzionali in materia di istruzione quale *unicum* organico nell’ambito del quale lo Stato avrebbe dovuto assumere un ruolo basilico, volgendo un’attenzione particolare alla scuola pubblica (considerata un *prius* rispetto a quella privata (p. 88), come uno dei fondamenti per la costruzione della Repubblica alle prese con il gravissimo problema sociale rappresentato dall’alto tasso di analfabetismo (come rileva Tullio De Mauro nella sua *Introduzione* al volume da ultimo citato, p. 9 ss.). In tale quadro di riferimento, nella disamina del rapporto intercorrente tra scuola pubblica e scuola privata, egli non mancò di evidenziare, più da politico che da giurista, come solo quando la scuola pubblica è «forte e sicura, allora, ma allora soltanto, la scuola privata non è pericolosa. Allora, ma allora soltanto, la scuola privata può essere un bene». Quelle appena riportate sono le posizioni note, certo di parte, del giurista e Costituente Calamandrei, che ebbe quale suo principale obiettivo quello di rafforzare il ruolo di «unità, di coesione, di uguaglianza civica» rappresentato dalla scuola della Repubblica che «non è la scuola di una filosofia, di una religione, di un partito, di una setta» (p. 91). Se si vuole perseguire l’obiettivo politico di favorire il *particolare* si «anemizzano» le scuole pubbliche spostando le «cure» statali verso quelle private, «cure di denaro e di privilegi», anche attraverso l’erogazione, in favore di queste ultime, di danaro pubblico, da lui considerato «il metodo più pericoloso» perché si tratta di «denaro di tutti i cittadini, di tutti i contribuenti, di tutti i credenti nelle diverse religioni, di tutti gli appartenenti ai diversi partiti, che invece viene destinato ad alimentare le scuole di una sola religione, di una sola setta, di un solo partito» (p. 94-94).

⁵¹ GABRIELE LOMBARDI, *La libertà della scuola nel quadro della Costituzione italiana*, in *Riv. Giur. Scuola*, 1964, 624.

sia la gestione dell'attività scolastica⁵². La discussione si appunta sul tentativo di differenziare e, quindi, di isolare, il tempo della istituzione della scuola paritaria da quello, successivo, della sua gestione o amministrazione.

Il rapporto intercorrente fra i verbi *istituire* e *gestire*, il primo contenuto nell'art. 33 Cost., l'altro no, potrebbe essere considerato come un *continuum* enunciativo: il significato del verbo *istituire*, cioè, non dovrebbe essere scisso dal fatto della sua *gestione* considerato che potrebbe ammettersi, in ipotesi, che la sola istituzione di un ente sia questione separata dall'amministrazione del medesimo. Il diritto di istituire, fondare o costituire scuole assume un significato ampio e onnicomprensivo, che include l'imprescindibile, cioè consequenziale, fase della gestione come nel caso, tra l'altro, delle esenzioni fiscali, le quali contribuiscono a rendere meno "onerosa" la gestione dell'impresa scolastica.

Sarebbe complicato ammettere, infatti, l'esistenza di una sorta di separazione dall'elemento iniziale e costitutivo, cioè l'istituzione dell'ente, da quello dinamico e concreto, cioè lo svolgimento della sua gestione amministrativa. Al di là dei significati da attribuire, o al limite riferibili, alle espressioni considerate, come se l'una fosse disgiunta dall'altra, o come se la prima condizionasse la seconda, o viceversa, ciò che rileva, sembra, è il dato concreto e, cioè, le conseguenze prodotte da parte dell'una sull'altra: in definitiva, l'istituzione non esclude la gestione, anzi è il presupposto della seconda, che non avrebbe ragion d'essere, se non essere addirittura priva di senso, senza la previa istituzione dell'ente.

Si vuole sostenere, insomma, che entrambi i lemmi non dovrebbero essere posti a confronto in termini oppositivi bensì considerati come autoinclusivi, esaminati in chiave *sistematica*, l'istituzione, cioè la costituzione, di una scuola (come di qualunque impresa) non potendo essere ontologicamente separata né dal suo funzionamento – cioè l'approntamento delle strutture ai fini dello svolgimento delle attività educative – né dalla sua gestione – cioè dalla gestione amministrativo-contabile.

Un'ulteriore argomentazione, anche questa in verità non nuova, è quella che riconduce la facoltà di attribuire risorse finanziarie statali alle scuole paritarie in base all'esigenza di garantire un «trattamento scolastico equipollente» (art. 33, c. 4, Cost.) a tutti gli studenti che frequentino una scuola statale ovvero una paritaria.

Una parte della dottrina ritiene che in uno Stato sociale, cioè «in uno Stato che interviene nella realtà sociale per rimuovere gli ostacoli che in

⁵² ENRICO MINNEL, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte prima, Giappichelli, Torino, 2004, 33.

concreto impediscono ai cittadini l'esercizio dei diritti pur astrattamente riconosciuti a tutti onde creare le condizioni (...) necessarie perché a tutti sia effettivamente garantita la parità di possibilità e di opzioni, non si possa, in determinati casi, prescindere dal sovvenzionamento pubblico di istituzioni private»⁵³.

La forbice interpretativa relativa alla disposizione in base alla quale il legislatore, nel determinare i diritti e gli obblighi delle scuole che chiedono la parità (cioè di entrare nel sistema nazionale d'istruzione), deve assicurare alle suddette *scuole* e «ai loro alunni» un *trattamento scolastico equipollente* può variare da un elemento minimo, consistente nel mero riconoscimento del valore della formazione e degli studi svolti nella scuola paritaria, ad uno più ampio comprendente le medesime garanzie indirizzate agli studenti della scuola paritaria assicurate a quelli frequentanti la scuola statale. In questa chiave prospettica, appare consolidata l'interpretazione in base alla quale lo Stato non possa discriminare gli studenti che frequentano le scuole paritarie⁵⁴ ("trattamento" scolastico ispirato al principio d'eguaglianza).

D'altro canto, potrebbe anche sostenersi, come pure è stato fatto⁵⁵, che il trattamento scolastico equipollente possa essere riferito, principalmente, se non esclusivamente, all'equivalenza degli effetti giuridici concernenti il percorso scolastico e l'acquisizione dei titoli aventi valore legale, non già a quello economico, non emergendo alcun profilo che possa, in qualche maniera, collegare la frequenza della scuola paritaria con l'ausilio finanziario statale.

Il sintagma «trattamento scolastico equipollente» indicherebbe i presupposti ai fini dell'adempimento degli obblighi di legge, in ordine all'attribuzione alla scuola della qualificazione di "paritaria", i quali impegnano la scuola paritaria a garantire che vi siano docenti selezionati tramite concorso pubblico o sia garantito il diritto allo studio degli studenti con disabilità (con la presenza del docente di sostegno e di idonee attrezzature)⁵⁶ o ancora che la suddetta scuola possa rilasciare titoli di studio aventi valore legale⁵⁷. L'e-

⁵³ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica*, Studium, Roma, 1992, 252.

⁵⁴ ANGELO MATTIONI, *Osservazioni sulla scuola paritaria nella Costituzione*, in *Jus*, 1962, 257.

⁵⁵ ENRICO MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte prima, cit., 51.

⁵⁶ La Corte di cassazione, con la sentenza n. 10821 del 16 maggio 2014, ha respinto il ricorso con il quale una scuola paritaria aveva richiesto il rimborso per le spese sostenute per i docenti di sostegno. La scuola paritaria, secondo la Cassazione, avendo l'obbligo di accogliere gli alunni con disabilità, è tenuta ad assumersi *tutte* le spese di inclusione di tali alunni, rientrando le medesime nei suoi costi di gestione. Pertanto, tale costo non può essere richiesto (o imputabile) allo Stato in forza dell'art. 33, c. 3, Cost.

⁵⁷ Sentt. Corte cost. 4 febbraio 1967, n. 7; 19 luglio 1968, n. 106 e 16 febbraio 1982, n. 36.

quipollenza, allora, non riguarderebbe, il rapporto intercorrente *fra studenti* di differenti scuole quanto quello *fra le scuole statali e quelle paritarie* non sussistendo una simmetria fra il riconoscimento del trattamento scolastico equipollente per gli alunni delle scuole paritarie e il sostegno economico in favore di queste ultime.

4. *La giurisprudenza della Corte costituzionale: dall'orientamento interpretivist a quello activist*

Si può, a questo punto, volgere lo sguardo alla giurisprudenza della Corte costituzionale che, sull'argomento, ha contribuito, per quel che le compete, a "legittimare", per così dire, talune forme di finanziamento alle scuole private o, quanto meno, ad estendere anche agli alunni frequentanti le scuole private le medesime situazioni giuridiche soggettive previste per quelli frequentanti le scuole pubbliche. La Costituzione, stabilendo l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore per almeno otto anni⁵⁸, presuppone l'esistenza di strutture e apparati organizzativi pubblici volti a garantire l'effettività di tale diritto consentendone l'esercizio.

Invero, il diritto allo studio⁵⁹, come previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 34, riguarda il diritto dei capaci e meritevoli, ma privi di mezzi, di raggiungere i più alti gradi degli studi, la cui effettività è previsto che sia garantita dalla *Repubblica* per realizzare gli obiettivi di eguaglianza sostanziale richiesti dall'art. 3, c. 2, Cost.⁶⁰, con la finalità, tra le altre, di promuovere e raffor-

⁵⁸ L'art. 1, c. 1, della legge n. 9 del 1999 prevede l'innalzamento dell'obbligo di istruzione da otto a dieci anni; l'art. 2, c. 1, lett. c), della legge n. 53 del 2003 prevede che è «assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno d'età»: ANNAMARIA POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Mondadori, Milano, 2014, 78; ELENA PAPARELLA, *L'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione*, in FRANCESCA ANGELINI, MARCO BENVENUTI (a cura di), *La dimensione costituzionale dell'istruzione*, cit., 303, ss.

⁵⁹ MANLIO MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Diritto allo studio*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1993, 1 ss.; ANNAMARIA POGGI, *Art. 34*, in RAFFAELE BIFULCO, ALFONSO CELOTTO, MARCO OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 699 ss.; EAD, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, cit., 101 ss.; VINCENZO ATRIPALDI, *Cultura e istruzione per la formazione di una cittadinanza consapevole*, in FRANCESCA ANGELINI, MARCO BENVENUTI (a cura di), *La dimensione costituzionale dell'istruzione*, cit., 25; GIOVANNI LUCHENA, LUCA GRIMALDI, *Il diritto agli studi universitari tra Stato, Regioni ed Università*, in www.dirittifondamentali.it, 13 luglio 2015.

⁶⁰ ALDO SANDULLI, *Scuola e università tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, in AA.VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Atti del L Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Giuffrè, Milano, 2005, 448 ss.; ANNA MOSCARINI, *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, in ROBERTO NANIA, PAOLO RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2006, 402.

zare i diritti di partecipazione attiva alla vita politica, sociale ed economica del Paese. Le misure economiche per l'assistenza scolastica sarebbero, dunque, strumentali alla più ampia garanzia del diritto all'istruzione.

Su tali questioni, in una prima fase, la Corte si è orientata, per usare un'espressione riferita alla giurisprudenza della Corte suprema statunitense, in senso "*interpretivist*", ancorandosi rigidamente al dato testuale e, quindi, potrebbe dirsi, con un taglio "conservatore"; in una seconda fase, invece, quella imboccata con la sentenza n. 454 del 1994⁶¹, ha "giudicato" secondo un approccio di tipo "*activist*", cioè in modo più innovativo o "progressista".

Nella fase *interpretivist*, la Corte costituzionale ha, per lungo tempo, negato l'esistenza di un obbligo, in capo alla Repubblica, di farsi carico degli oneri necessari ad esercitare il diritto alla libera scelta della scuola da parte delle famiglie. Così, ad esempio, nel caso di una legge regionale che non prevedeva per gli studenti delle "scuole private" il beneficio del trasporto gratuito, previsto, invece, soltanto per i frequentanti le scuole dell'obbligo e delle scuole pubbliche medie superiori. La Corte, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione della legge regionale impugnata, concludeva per l'insussistenza della violazione del principio d'eguaglianza alla luce di una valutazione compiuta sulla base dell'identità o dell'omogeneità delle posizioni giuridiche messe a confronto (quelle degli alunni frequentanti le scuole pubbliche e quelle dei frequentanti le scuole private) evidenziandosi la circostanza che la libertà di scelta implicava «una opzione fra situazioni giuridiche assai differenziate, non solo intrinsecamente ma per i diversi obblighi che gravano sulle Regioni in particolare e sulla Repubblica in genere, a fronte delle scuole statali (nonché delle scuole autorizzate a rilasciare titoli riconosciuti dallo Stato) e a fronte delle scuole private di ogni altro tipo»⁶². Si manteneva, dunque, ferma l'interpretazione rigida dell'inciso del terzo comma dell'art. 33 Cost., anche considerando in maniera estensiva la nozione di Stato che comprende, come è noto, anche gli (allora) enti «costitutivi» della Repubblica (come stabiliva, per l'appunto, il vecchio art. 114 Cost.) e, quindi, le Regioni e gli enti locali.

In una successiva pronuncia, la Corte ha stabilito che «l'iscrizione ad una scuola privata non gratuita è il risultato di una scelta dell'interessato

⁶¹ Corte cost. 15 dicembre 1994, n. 454, su cui v. l'articolato commento svolto da GIOVANNI PIRRUZZELLA, *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni: una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo scolastico*, in *Giur. Cost.*, 1995, 585.

⁶² Corte cost. n. 36 del 16 febbraio 1982, punto 3, *cons. dir.*

che implica quella disponibilità di mezzi che legittima, sul piano costituzionale e nell'ambito dell'intervento regionale, l'esclusione delle provvidenze» finanziarie e che il «principio di parità di trattamento fra scuola pubblica e scuola privata non può spingersi fino alla determinazione dell'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari per l'esercizio di tale ultima scuola»⁶³. Invero, è stato sostenuto che la Corte costituzionale, forse un po' frettolosamente, avrebbe omesso di considerare la *specificità* delle «provvidenze» previste dalla disposizione della legge regionale e cioè di quegli interventi tipici di garanzia del diritto allo studio quali, ad esempio, la fornitura gratuita dei libri di testo e di altro materiale didattico⁶⁴.

La Corte, nelle due pronunce richiamate, sembra, dunque, propendere per una lettura «rigida» della clausola del «senza oneri per lo Stato», prediligendo un approccio di stretto ancoraggio al testo costituzionale e mantenendo ferma la distinzione tra la scuola pubblica e quella privata non soltanto dal punto di vista delle diverse finalità perseguite, ma anche da quello, forse più decisivo ai fini del divieto di assunzione degli oneri di carattere finanziario da parte della Repubblica, conseguente all'esercizio della libera scelta, che non trasforma automaticamente l'equipollenza scolastica con quella economica⁶⁵.

Il taglio *activist* della Corte costituzionale, invece, è stato inaugurato a partire dalla citata sentenza n. 454 del 1994, con la quale viene rotto l'argine alla «legge del non finanziamento» pubblico delle scuole paritarie «avallando», per così dire, talune forme di finanziamento *indiretto* e fornendo «una base giuridica» alle «prestazioni pubbliche a favore de-

⁶³ Ordinanza Corte cost. 16 giugno 1988, n. 668.

⁶⁴ UMBERTO POTOTSCHNIG, *Provvidenze per il diritto allo studio ad alunni di scuole non statali*, in *Le Regioni*, 1989, 883.

⁶⁵ ENRICO MINNELI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte seconda, Giappichelli, Torino, 2004, 505. A questo si aggiunga che una delle ragioni che indussero il Costituente a prevedere un divieto generale di finanziamento delle scuole private risiedeva nella fondamentale garanzia del pluralismo e della «libertà di insegnamento che il sistema statale d'istruzione è in grado di garantire»: GIANPAOLO FONTANA, *Art. 33*, cit., 691. Il medesimo A. sottolinea come non debba essere «trascurata l'insufficiente garanzia del pluralismo nell'ambito della scuola privata paritaria, anche in considerazione di una non sempre sufficiente determinazione legislativa degli obblighi e delle carenze nel sistema dei controlli e della valutazione dell'attività di insegnamento. Uno degli aspetti più delicati riguarda, infatti, proprio le insufficienti garanzie della libertà di insegnamento, che renderebbero oltremodo criticabili, se non propriamente inammissibili, le forme di finanziamento pubblico alle scuole private. Resta, allora, difficile non condividere l'assunto in virtù del quale «soldi pubblici alle scuole private devono quindi essere condizionati da limiti inderogabili: come il rispetto dei diritti eguali, ovvero della libertà del singoli» (Urbanati): GIANPAOLO FONTANA, *La libertà di insegnamento*, in FRANCESCA ANGELINI, MARCO BENVENUTI (a cura di), *La dimensione costituzionale dell'istruzione*, cit., 128.

gli alunni, indifferentemente sia delle scuole pubbliche che delle scuole private»⁶⁶, queste ultime essendo allora “riservate”, principalmente, se non esclusivamente, agli alunni frequentanti la scuola pubblica. Il Giudice costituzionale, in tale pronuncia, ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione sulla fornitura gratuita dei libri di testo, che la legge consentiva ai soli alunni delle scuole pubbliche e di quelle private autorizzate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. La Corte riconosce, in definitiva, il diritto all’eguale trattamento di tutti gli alunni, sia che frequentino una scuola pubblica sia una paritaria, in particolare nel periodo di frequenza obbligatoria prevista dalla Costituzione.

Non è mancato in dottrina⁶⁷ chi, commentando la sentenza citata, ha posto in evidenza come «dall’indirizzo seguito dalla Corte potrebbero derivare nuovi tipi di disuguaglianza». In primo luogo, si è sottolineato come, per assicurare l’eguaglianza di tutti gli alunni nel godimento delle provvidenze pubbliche ai fini della garanzia del diritto all’istruzione, prescindendo dal tipo di scuola, potrebbero verificarsi «esiti fortemente anti-egualitari sotto il profilo delle reali possibilità di scelta della scuola [da parte dei genitori] e dei risultati in termini di istruzione». In secondo luogo, le provvidenze alle scuole private «finirebbero per sommarsi alle risorse di cui già dispongono i figli delle classi agiate, mentre risultano insufficienti ad attribuire ai meno abbienti eguali *chances* di accesso all’istruzione». In terzo luogo, “generalizzando” le prestazioni in favore degli alunni – ancora una volta, senza distinguere tra scuola pubblica e scuola privata – si rischierebbe di incrementare la spesa pubblica e probabilmente non verrebbe garantito l’auspicato innalzamento del livello qualitativo dell’istruzione che si assume come conseguenza (positiva) immediata del modello competitivo fra istituzioni scolastiche.

Come che sia, la sentenza n. 454 del 1994 ha contribuito a creare un nuovo *contesto giuridico-costituzionale* favorevole al finanziamento pubblico delle scuole paritarie. In questo “nuovo clima” il legislatore, dopo oltre un cinquantennio di inerzia, ha posto mano all’attuazione dell’art. 33, c. 4, della Costituzione nella parte in cui prevede che «la legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole, non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali». È stata così approvata la legge n. 62 del 2000, nota appunto come “legge sulla parità scolastica”,

⁶⁶ GIOVANNI PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in ROBERTO BIN, CESARE PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 225.

⁶⁷ GIOVANNI PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, cit., 230.

la quale, in generale e in estrema sintesi, ha fra i suoi obiettivi quello di privilegiare la libertà di scelta dello studente (*rectius*: della famiglia) al fine di promuovere la garanzia del diritto all'istruzione indipendentemente dalla natura giuridica, pubblica o privata, della scuola; di attribuire vantaggi di natura fiscale in favore delle scuole paritarie e di adottare un piano straordinario di finanziamento alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'arco temporale tra la sentenza n. 454 del 1994 e la legge n. 62 del 2000 ha consentito che ritornasse in campo la riflessione sul tema controverso del finanziamento delle scuole paritarie sia in ordine ad alcune forme di sostegno già esistenti al tempo dell'approvazione della legge da ultima citata⁶⁸, sia di quelle *pro futuro*. È probabile che la sentenza citata abbia, per dir così, "guidato" il legislatore del 2000 nel tratteggiare il sistema nazionale d'istruzione, fornendo gli elementi portanti in ordine al rispetto della disciplina costituzionale, inopinatamente a lungo rimasta pietrificata⁶⁹.

L'integrazione fra i due tipi di scuole, un tempo collocate su sponde antagonistiche, si connota, da un lato, per l'equiparazione della disciplina concernente il rilascio dei titoli di studio aventi valore legale e per lo svolgimento di precipi adempimenti amministrativi, nonché, per il rispetto del pluralismo scolastico, dall'altro, per la soggezione ai controlli pubblici in ordine alla qualità del servizio erogato.

D'altra parte, è stato rilevato, a questo riguardo, come non vi sia alcuna previsione «circa l'equiparazione, sotto il profilo della ripartizione di risorse finanziarie pubbliche, tra scuole statali e paritarie, stabilendo un principio di pari dignità esclusivamente al riguardo alle risorse collegate all'esercizio del diritto allo studio»⁷⁰. Tale argomentazione specificherebbe come anche la qualificazione quale servizio pubblico dell'attività educativa svolta dalla

⁶⁸ Quelle che in forza del d. lgs. n. 297 del 1994 avevano a riguardo il sostegno delle attività scolastiche delle scuole materne non statali (art. 339), di quelle elementari parificate (art. 344), delle scuole sussidiate cioè quelle istituite da privati ove non vi sia la presenza né di una scuola statale né di una parificata (art. 348), delle scuole medie non statali istituite in assenza di quelle statali (art. 56) e, infine, delle scuole private istituite all'estero (art. 633): cfr. MARCO CROCE, *La scuola pubblica e la scuola privata*, cit., 348.

⁶⁹ Il legislatore avrebbe così colmato una lacuna dell'ordinamento in tema di diritto all'istruzione stabilendo una disciplina organica volta ad instaurare un sistema integrato tra pubblico e privato, funzionalmente connessa all'art. 3, c. 2, Cost., considerato che «l'apprendimento rappresenta una forma necessaria di sviluppo della personalità», che la Costituzione impone il raggiungimento di un determinato livello di istruzione e che la Repubblica è chiamata a garantire ai capaci e meritevoli la possibilità di raggiungere i più alti gradi degli studi anche se privi di mezzi: cfr. ALDO SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 29.

⁷⁰ ALDO SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 312.

scuola paritaria, qualificazione attribuita in base al fatto che la funzione da questa esercitata è da considerarsi pubblica in ragione del servizio che eroga (agendo, appunto, come se fosse pubblica⁷¹), non integri l'obbligo di erogazione di benefici economici, diretti o indiretti, in loro favore⁷².

5. Un "problema" costituzionale aperto

Volendo tirare le somme del ragionamento sin qui svolto, si può evidenziare che il diritto vivente come scaturito dalle richiamate sentenze della Corte di cassazione – nelle quali, in verità, non si fa mai alcun cenno né si allude all'art. 33, c. 3, Cost. ma che sembra porsi in linea con la sua interpretazione restrittiva⁷³ – sarà foriero di rinnovati confronti relativi all'inter-

⁷¹ NADIA URBINATI, *Scuola pubblica*, cit., 49.

⁷² A distanza di vent'anni dalla pronuncia "apripista" del 1994, la Corte costituzionale non ha reputato di esaminare il *merito* del tema anche quando, forse, avrebbe potuto, è cioè quando ha dovuto giudicare l'ammissibilità del referendum abrogativo [sul referendum, v. FRANCESCO GABRIELE, voce *Referendum (diritto costituzionale)*, in *Nov. Dig.*, vol. VI, Utet, Torino, 1986, 429 ss.; MASSIMO LUCIANI, *Art. 75, La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, *Il referendum abrogativo*, Zanichelli Editore Bologna – Il Foro Italiano Roma, 2005] riguardante i commi 4 e 9 dell'art. 1 della legge n. 62 del 2000. Il riferimento è alla sentenza n. 42 del 6 febbraio 2003 con la quale il Giudice delle leggi ha ritenuto inammissibile la richiesta referendaria, tra l'altro, a causa della disomogeneità della formulazione del quesito in quanto le richieste di abrogazione parziale dei commi 4 e 9 della legge n. 62 del 2000 non avrebbero evidenziato un intento unitario: i promotori con l'abrogazione del 4° comma avrebbero richiesto di eliminare la possibilità per le scuole paritarie di usufruire fino ad un quarto del personale docente autonomamente selezionato (con contratto di prestazione di tipo occasionale), mentre con il 9° comma avrebbero colpito la disposizione in base alla quale il *finanziamento straordinario* sarebbe stato indirizzato a sostenere la spesa documentata delle famiglie. In particolare, secondo la Corte, l'abrogazione del c. 9 della legge n. 62 del 2000 avrebbe precluso «il sostegno alle famiglie degli studenti delle scuole statali e non statali, che deriva dal rimborso della spesa sostenuta e documentata per l'istruzione scolastica» (punto 3, *cons. dir.*). La Corte, come evidenzia MATTIA ZUCCHINI, *La Corte evita di riaprire il dibattito sui finanziamenti alla scuola privata*, in *Giur. It.*, 2004, 3 ss., non avrebbe tenuto in considerazione le finalità dei promotori quanto meno per contestarne il disegno abrogativo volto ad eliminare dall'ordinamento la possibilità di finanziamento diretto ed indiretto delle scuole paritarie e la gestione del personale. Insomma, la Corte ha ritenuto che i quesiti sarebbero dovuti essere due e non uno: il primo inerente la gestione del personale, il secondo, il *finanziamento straordinario*. Inoltre, il Giudice delle leggi argomenta sulla contraddittorietà del quesito facendo leva sull'art. 1, c. 1, della legge n. 62 del 2000, istitutivo del sistema nazionale di istruzione, contenente «enunciati giuridici carichi di valore (...) capaci di imprimere al sistema cui afferiscono direzione e orientamento, di immettervi virtualità interpretative altrimenti assenti e di ovviare alle eventuali imprecisioni o alle lacune in questo riscontrate» (punto 2, *cons. dir.*).

⁷³ Sull'interpretazione costituzionale, tra gli altri, LETIZIA GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazioni di regole ed argomentazione basta sui principi*, in *Riv. Internaz. Fil Dir.*, 1985, 65 ss.; GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 62 ss.; SERGIO BARTOLE, voce *Principi generali del diritto*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 494 ss., ora in *Id.*, *Scritti scelti*, Jovene, Napoli, 2013, 39 ss.; FRANCO MODUGNO, voce *Sistema giuridico*, in *Enc. Giur.*, Treccani, XXIV, Roma, 1993, 1 ss.; ANTONIO RUGGERI, *L'identità costituzionale alla prova: i principi fondamentali*

pretazione del «senza oneri per lo Stato» (e alle condizioni alle quali può ritenersi legittimo prevedere talune forme di finanziamento statale ai detti enti religiosi e, più in generale, a tutte le scuole paritarie), anche perché le pronunce sopra descritte introducono ulteriori parametri di valutazione fra cui quello della conformità all'ordinamento comunitario.

In definitiva, un conto è prevedere forme di sostegno a garanzia di un diritto costituzionalmente previsto come, ad esempio, in materia di diritto allo studio (quale complesso di prestazioni funzionali alla garanzia del diritto all'istruzione⁷⁴), che dovrebbe porre tutti gli studenti su un eguale piano e nella medesima posizione, altro è, invece, come ha chiaramente posto in luce la Corte di cassazione, sostenere finanziariamente «attività economiche organizzate» (art. 2082 c.c.) rinunciando ad entrate di natura fiscale le quali, oltre tutto, possono essere giustificate solo se l'intervento pubblico sia rispettoso delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato, sia sostanziali (con riferimento alla compatibilità all'art. 107 T.F.U.E.) che procedurali (riguardanti l'obbligo di notifica preventiva, *standstill*, e

fra revisioni costituzionali polisemiche e interpretazioni-attuazioni «ragionevoli», in Ars Interpretandi, 1996, 113 ss.; FRANCESCO RIMOLI, Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica, Giappichelli, Torino, 1999; GAETANO AZZARITI, Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione, in ALESSANDRO PALAZZO (a cura di), L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo, Esi, Napoli, 2001, 237 ss.; RAFFAELE GUIDO RODIO, L'interpretazione costituzionalmente adeguata nel sistema spagnolo, Cacucci, Bari, 2004; MASSIMO LUCIANI, Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione, in GAETANO AZZARITI (a cura di), Interpretazione costituzionale, Giappichelli, Torino, 2007, 41 ss.; ALJS VIGNUDELLI, Interpretazione e Costituzione, Giappichelli, Torino, 2011, in part. 481 ss.; GIOVANNI SERGES, L'interpretazione conforme a Costituzione tra tecniche processuali e collaborazione con i giudici, in Studi in onore di Franco Modugno, IV, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 3353 ss.; GIUSEPPE ZACCARIA, Ancora su interpretazione e principi giuridici, ivi, 3647 ss.; ANTONIO BALDASSARRE, Filosofie dei valori ed ermeneutica dei valori (a proposito del "pensare per valori"), in AGOSTINO CARRINO (a cura di), Lo Stato, vol. I, Giappichelli, Torino, 2012, 3 ss.

⁷⁴ Sul diritto all'istruzione, anche con riferimento alla sua garanzia in tempi di crisi economica, v., tra gli altri, ALDO SANDULLI, Scuola e università tra concorrenza ed eguaglianza sociale, in AA.VV., L'attuazione del Titolo V della Costituzione, Atti del L Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Giuffrè, Milano, 2005, 448 ss.; ANTONIO RUGGERI, Il diritto all'istruzione (temi e problemi), in Riv. Giur. Scuola, 2009, 769 ss.; GIUSEPPE LANEVE, Istruzione, identità culturale e Costituzione: le potenzialità di una relazione profonda, in una prospettiva interna ed europea, in *www.federalismi.it*, 19 dicembre 2012; INES CIOLLI, I diritti sociali, in FRANCESCA ANGELINI, MARCO BENVENUTI (a cura di), Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica – Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Jovene, Napoli, 2012, 83 ss.; FRANCESCO GABRIELE, Diritti sociali, unità nazionali e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della Parte prima (quella intoccabile!) della Costituzione, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, Rivista n. 3/2013; ALESSANDRO PACE, Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi, in *Astrid Rassegna*, 2013; DONATELLA MORANA, I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, Rivista n. 4/2013, in part. 9-11; CARMELA SALAZAR, Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi, in FRANCESCA ANGELINI, MARCO BENVENUTI (a cura di), La dimensione costituzionale dell'istruzione, cit., 31 ss.; MARCO BENVENUTI, L'istruzione come diritto sociale, cit., 180 ss.

così via). Tale intervento rimane, infatti, pur sempre un “aiuto” (nozione connotata in ambito comunitario dai caratteri della negatività eventualmente “attenuabile” discrezionalmente dalla Commissione se ravvisasse un interesse comune o una giustificazione compensatoria) anche se rivolto ad “enti” che svolgono attività sociali in senso lato o comunque di natura non commerciale.

5.1. (segue): il c.d. “buono scuola” e il diritto alla libera scelta

Ad esempio, fra gli strumenti (ritenuti) di attuazione del diritto allo studio il c.d. “buono scuola”⁷⁵, recentemente introdotto, anche su base nazionale⁷⁶, dall’art. 1, c. 151 della legge n. 107 del 2015⁷⁷ è considerato come un «contribut[o] rivolt[o] alle scuole private e/o ai loro studenti»⁷⁸.

Non è mancato chi, in passato, ha sottolineato come tale forma di sostegno allo studio possa ingenerare problemi di asimmetria⁷⁹ e, verosimilmente, di disuguaglianze territoriali, tenuto conto delle “natural” differenziazioni normative (in senso sia quantitativo sia qualitativo) fra le singole Regioni. Occorre, però dire, ad onor del vero, che la legislazione regionale sui “buoni scuola” presenta, per lo più, caratteristiche comuni quanto a finalità (garanzia del diritto allo studio e libertà di scelta della

⁷⁵ Uno dei più autorevoli teorici del c.d. “buono scuola” (*voucher*) nel settore dell’istruzione è, come noto, Milton Friedman: MILTON FRIEDMAN, *Il ruolo del governo nell’educazione*, in ID., *Capitalismo e libertà*, Edizioni Studio Tesi, Pordenone, 1987, 137 ss. Il tentativo di introdurre il c.d. “buono scuola” non è “materia” recente ma risale all’ottava legislatura: cfr., SAVATORE BERLINGÒ, *Libertà d’istruzione e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1987, 104. Lo stesso A., trattando del finanziamento statale delle scuole confessionali ha sottolineato le incongruenze che potrebbero determinarsi, per queste ultime, che tenderebbero a trasformarsi «in scuole a sgravio, nonostante le reiterate e solenni proclamazioni magistrali volte a scongiurare un tale esito, e decisamente contrarie a ridurre la funzione della scuola cattolica a quella di “supplente” del servizio pubblico» (p. 82-83)

⁷⁶ Tale forma di finanziamento è stata realizzata, *una tantum*, anche a livello nazionale, in attuazione della legge n. 62 del 2000, per il tramite di un meccanismo consistente nella erogazione di una quota per tutti senza distinzioni in base al reddito: ALDO SANDULLI, *Il buono-scuola agli alunni delle scuole paritarie: perplessità e prospettive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, 7 ss.; MATTIA DE BELLIS, *L’istruzione scolastica*, in GIULIO VESPERINI (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, in SABINO CASSESE (dir.), *Corso di diritto amministrativo*, 3, Giuffrè, Milano, 2005, 107.

⁷⁷ Legge 13 luglio 2015, n. 107, “*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*”, sul cui progetto v. ANNAMARIA POGGI, *Il d.d.l. sulla buona scuola: discussione sulle politiche scolastiche o scontro sull’idea di “concertazione” sindacale?*, in *www.federalismi.it*, 6 maggio 2015.

⁷⁸ MARCO BENVENUTI, *Un “problema nazionale”*, cit., 30.

⁷⁹ GIULIO NAPOLITANO, MICHELE ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009, 100.

scuola da parte dei genitori), destinatari (alunni sia delle scuole statali sia di quelle paritarie), forme di intervento (copertura totale o parziale delle spese sostenute), individuazione dei criteri di assegnazione (per lo più per il tramite dell'I.S.E.E.) e «complementarietà dell'intervento (rispetto a quelli previsti in leggi statali o altre leggi regionali)»⁸⁰.

Una delle ragioni a sostegno del c.d. "buono scuola"⁸¹ è che tale *intervento* possa favorire la concorrenza nella produzione dei suddetti servizi⁸² e consenta di provvedere all'acquisto di beni strumentali in favore degli studenti, come ad esempio, i libri di testo⁸³. L'obiettivo è, tra gli altri, quello della promozione della competizione dal lato dell'offerta per realizzare economie di scala, incrementare il pluralismo nel mercato dei servizi⁸⁴ e migliorare, almeno in linea teorica, la qualità.

Di contro, tuttavia, si sostiene che «poiché i *voucher* sono impiegati per finanziare servizi resi da privati, la cui produzione di frequente, in precedenza, era del tutto priva di sostegno economico e richiesta in prevalenza da individui benestanti, possono essere questi ultimi a trarre maggior guadagno dal sistema»⁸⁵ ingenerando quelle asimmetrie di cui si diceva ed una sorta di discriminazione a rovescio.

Dal punto di vista dei «modelli» di finanziamento delle attività educative e professionali da parte degli enti pubblici, si usa differenziare fra buono, *voucher*, dote e defiscalizzazione. Nel primo caso, come già evidenziato, si tratta di un finanziamento diretto all'utente (e indirettamente

⁸⁰ ANNAMARIA POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, cit., 102.

⁸¹ Secondo il Consiglio di Stato, VI sezione n. 2517/2015, non sarebbe «una surrettizia forma di finanziamento alle scuole private» perché si tratterebbe «in realtà di misure finanziarie dirette agli studenti e alle loro famiglie e tese a superare le condizioni di svantaggio economico, in modo da rendere effettiva e concreta la possibilità di "opzione" (è questo il punto centrale) per il servizio offerto alle scuole paritarie». Insomma, il c.d. "buono scuola" sarebbe «un beneficio che si presenta pienamente coerente e non in contrasto con il quadro costituzionale e legislativo (...) essendo diretto a garantire la parità di trattamento tra tutti gli studenti, compreso i meno abbienti, che attraverso esso possono optare per la scuola pubblica o per quella privata». Sulla medesima linea, v. TAR Lombardia, III sez., n. 494 del 2015. Ma v. pure TAR Emilia-Romagna 10 marzo 2008, n. 10; TAR Lombardia, 2 aprile 2014, n. 859. A tale riguardo, seppure sotto un angolo visuale differente è utile il richiamo al provvedimento di archiviazione da parte della procura regionale campana della Corte dei conti del 24 maggio 2013, sul quale v. il commento di MARTA MORVILLO, *Un caso di "scuola": la vicenda del Comune di Napoli, fra diritti e vincoli di bilancio*, in *www.rivistaaic.it*, aprile 2013.

⁸² HILDE CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Giuffrè, Milano, 2004,70.

⁸³ FABRIZIO FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008, 331.

⁸⁴ HILDE CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, cit., 71.

⁸⁵ HILDE CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, cit.,72.

anche alla scuola non statale) a preventivo o a rimborso; nel secondo, l'ente finanziatore «corrisponde ai soggetti erogatori finanziamenti commisurati alla domanda di servizi espressa dal gruppo di utenti di cui l'ente pubblico intende farsi carico»; nel terzo, si è in presenza di una erogazione, «a una determinata platea di utenti», in denaro o in servizi, «quantificato al momento in cui l'utente sceglie dove orientarsi per l'acquisizione di un servizio e destinato a permanere per tutta la durata del servizio»; nel quarto e ultimo caso, infine, l'opzione concerne la deduzione o la detrazione fiscale: tale modalità «è praticabile là dove l'individuazione dei soggetti erogatori è agevole e automatica e rende superflua la pratica dell'accreditamento»⁸⁶.

Il c.d. “buono scuola” avrebbe come suo limite intrinseco la potenziale penalizzazione delle scuole pubbliche di dimensioni modeste ma di eccellenza, in base al fatto che il valore del contributo, in ipotesi fisso e uguale per ogni istituto e ogni studente, non si concilia con la variabile dimensionale della scuola: «un piccolo istituto che produca un servizio eccellente potrebbe non essere in grado di coprire i costi ed avendo un vincolo di bilancio tassativo sarà costretto a ridurre la qualità del servizio reso»⁸⁷. La scuola di dimensioni maggiori e che offre un servizio non eccelso, al contrario, potrebbe risultare agevolata, cioè oltre modo premiata, perché il «voucher potrebbe eccedere il costo medio di produzione»⁸⁸. Del resto, non è nemmeno così pacifico che ci sia una tale varietà di offerte e una tale ampiezza di informazioni sì da consentire alle famiglie – specie quelle che risiedono in contesti sociali disagiati o in aree marginali – una scelta consapevole e, si suppone, la migliore possibile nel “mercato” dell'istruzione.

È stato notato, peraltro, per rimarcare gli effetti positivi, che il c.d. “buono scuola” costituirebbe «un supporto alle famiglie povere per permettere ai propri figli di accedere a una scuola scelta per la sua qualità»⁸⁹. Tale aiuto, che dovrebbe essere assegnato, pertanto, *prioritariamente* o *soltanto* alle famiglie povere, anche attraverso forme di comunicazione e

⁸⁶ LORENZA VIOLINI, GIORGIO VITTADINI, *Sussidiarietà e quasi-mercati*, in GIORGIO VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano, 2007, 208-209. L'ultima modalità di finanziamento segnalata, in verità, potrebbe presentare talune problematiche di ordine costituzionale stante la disomogeneità sussistente tra il livello impositivo dello Stato e il livello di governo promotore delle iniziative di finanziamento delle attività educative e formative, cioè le Regioni.

⁸⁷ CARLO BURATTI, *Autonomia e finanziamento degli istituti scolastici*, in *Amministrare*, 1991, 455.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ GIOVANNI COMINELLI, GIORGIO VITTADINI, *Riformismo sussidiario nel sistema educativo*, in GIORGIO VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà*, cit., 156; sulla stessa linea di pensiero, MARCO CROCE, *Le scuole paritarie fra servizio pubblico e attività commerciale: il caso delle esenzioni I.C.I.*, cit., 2.

di orientamento molto accurate e imparziali, in realtà, non accompagna affatto la famiglia povera ma quella che ha maggiore capacità di accesso alle informazioni e quella che si trova in un territorio (ad esempio una Regione) che ha posto in essere una legislazione di favore per la frequenza da parte degli studenti delle scuole paritarie collocate sul proprio territorio. Invero, ove si esaurisse il «titolo di acquisto dei servizi sociali» (cioè il c.d. “buono scuola”), la famiglia in condizioni di bisogno, magari «imprevisto e accresciuto», si troverebbe in una situazione di difficoltà difficilmente recuperabile: è per tale ragione che si invoca almeno l’esigenza, oltre che di effettuare un «attento scrutinio dei criteri di distribuzione ed amministrazione-gestione di questi “buoni”», anche di provvedere ad una «determinazione globale delle prestazioni, le condizioni di accesso alle quali siano certificate in occasione di ogni fruizione»⁹⁰.

Inoltre, si sostiene che il c.d. “buono scuola” risulterebbe attuazione dell’obbligo costituzionale di favorire la libertà di scelta dei genitori ad una determinata scuola per i propri figli. A tale proposito, è stato evidenziato che il «costo che deve accompagnare la libertà di scelta della scuola non [debba] incomb[ere] sui genitori»⁹¹. A tale osservazione si potrebbe obiettare che il *favor familiae* non possa essere dilatato a tal punto da “pretendere” che sia agevolata la scelta della scuola paritaria e che lo Stato si assuma anche l’onere del suo finanziamento (variamente configurato). Le medesime considerazioni valgono per quel che concerne il diritto alla libera scelta del medico «che non implica un ristoro dei costi affrontati per ricorrere alla medicina privata»⁹². Le «misure economiche» e «le altre provvidenze»⁹³ utili ai fini dell’«adempimento dei compiti» affidati alla famiglia, possono, invero, essere più associati alle forme dell’assistenza scolastica (gratuità a fronte dell’obbligatorietà per almeno otto anni *ex art. 33 Cost.*) piuttosto che alla «pretesa dei mezzi economici per realizzare tutti i

⁹⁰ ENZO BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in PAOLO BIANCHI (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, Edizioni Plus, Pisa, 2006, 233.

⁹¹ MICHELE TROISI, *La Costituzione scolastica*, Cacucci, Bari, 2008, 94.

⁹² ALBERTO MURA, voce *Istruzione privata*, in *Enc. Giur.*, Treccani, XVIII, Roma, 1990, 9-10, ma anche MASSIMO LUCIANI, voce *Salute. I, Diritto alla salute – Diritto costituzionale*, in *Enc. Giur.*, Treccani, XXVII, Roma, 1991, 8.

⁹³ LUISA CASSETTI, *Art. 31*, in RAFFAELE BIFULCO, ALFONSO CELOTTO, MARCO OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 640 ss.; LUIGI PRINCIPATO, *Famiglia e misure di sostegno: la legislazione nazionale*, in FEDERICO GIUFFRÉ, IDA NICOTRA (a cura di), *La famiglia davanti ai suoi giudici*, cit., 167 ss.

possibili comportamenti» previsti dall'esercizio della libera scelta⁹⁴. In definitiva, «nessuna affermazione di libertà comporta la tutela della pretesa ai mezzi economici per attuare tutti i possibili e indeterminati comportamenti che la libertà consente»⁹⁵: la libertà su cosa scegliere non può implicare l'assunzione automatica di un onere finanziario a carico dello Stato.

A tale proposito, spostando i termini del ragionamento sul piano della teoria generale, si potrebbe sostenere che il grado di libertà della famiglia di scegliere una scuola privata (anche ad orientamento religioso o filosofico), corrispondendo a quanto i suoi desideri siano o possano essere frustrati dalle interferenze altrui (il divieto di finanziamento statale), potrà essere accresciuto limitando le proprie aspettative al solo esercizio della libertà negativa (libertà come non impedimento)⁹⁶.

La garanzia del diritto di scelta, insomma, pur non essendo soddisfatte appieno le attese della famiglia (e del progetto della scuola privata), non implica una non-libertà. Ciò non implica nemmeno che, una volta garantito il diritto di scelta, la famiglia resti non-libera solo perché quest'ultima non ha ottenuto dallo Stato il finanziamento alla scuola scelta per i propri figli. Non si profilerebbe, dunque, alcuna discriminazione nel non prevedere l'onere per lo Stato e non necessariamente è garanzia della libertà positiva il finanziare scuole non statali.

5.2. (segue): alla radici della disposizione costituzionale: l'intenzione del Costituente

Ecco perché le diverse interpretazioni dell'inciso «senza oneri per lo Stato» sono destinate a rimanere sullo sfondo ogniqualvolta si ripropone il dibattito in ordine alla legittimità del finanziamento delle scuole paritarie, soprattutto per quel che concerne le varie *forme* di sostegno che possono essere eventualmente previste dal legislatore sia statale sia regionale, anche facendo leva sulle intenzioni del Costituente le cui «ragioni» possono anche sembrare, oggi, lontane e forse, sotto certi aspetti, superate⁹⁷.

⁹⁴ GIANPAOLO FONTANA, *Art. 33*, cit., 690.

⁹⁵ ALBERTO MURA, voce *Istruzione privata*, cit., 9-10.

⁹⁶ JOHN NICHOLAS GRAY, *Sulla libertà positiva e negativa*, in AA. VV., *L'idea di libertà*, Feltrinelli, Milano, 1996, 59 ss., il quale esamina il rapporto tra *libertà, potere e volontà reale* sulla base delle concezioni di libertà negativa e di libertà positiva come elaborate da Isaiah Berlin.

⁹⁷ In generale, sul dibattito in Assemblea costituente v. ENZO CHELI, *Il problema storico della Costituente*, ESI, Napoli, 1973; UGO DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, e II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Il

In quel momento storico i partiti politici trovarono un compromesso in ordine alla struttura complessiva degli articoli 33 e 34 della Costituzione. Le diverse posizioni in campo possono essere sintetizzate come segue.

Una prima, definibile relativista, secondo la quale il limite al sostegno finanziario delle “scuole private” non veniva configurato come un divieto in senso assoluto. Non si considerava esclusa, cioè, l’eventualità di aiutare finanziariamente gli enti privati lasciando ampia discrezionalità al legislatore futuro soprattutto in ordine alla possibilità di concessione del contributo economico in un momento successivo alla istituzione dell’ente privato, ma escludendo l’emersione di una pretesa soggettiva da parte degli enti privati ad ottenere finanziamenti statali.

La seconda posizione, dai contenuti negazionisti, pur riconoscendo il diritto dei privati di istituire scuole, escludeva puramente e semplicemente la possibilità di ricorrere ad ausili di carattere finanziario, ritenendo lo svolgimento delle attività scolastiche, da parte privata, come semplicemente consentito e comunque subordinato ad una serie di vincoli da determinarsi con legge ordinaria.

Infine, il terzo progetto, portatore delle istanze relative all’ammissibilità dei finanziamenti *ex constitutione*, portava avanti la tesi dell’obbligo statale di finanziamento delle “scuole private”⁹⁸.

È probabile che l’emendamento, presentato, come è noto, da Epicarmo

Mulino, Bologna, 1980. Inoltre, con specifico riferimento al tema del rapporto tra scuola pubblica e scuola privata e del diritto all’istruzione, v. VITTORIO FALZONE, FILIPPO PALERMO, FRANCESCO COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Mondadori, Milano, 1976, 116 ss.; SABINO CASSESE, *La scuola: ideali costituenti: e norme costituzionali*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Giuffrè, Milano, 1977, 251 ss.; FABRIZIO CALZARETTI, *Senza oneri per lo Stato: la posizione dei Costituenti sulle sovvenzioni alle scuole non statali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 maggio 2009; ANNAMARIA POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, cit., 40-45. L’argomentazione riguardante le intenzioni del Costituente costituisce solo uno dei fattori per comporre un’interpretazione che tenga conto di più elementi al fine di delineare un quadro il più possibile esaustivo di un’ipotesi argomentativa. L’intenzionalismo, infatti, deve essere coniugato con altri elementi dell’argomentazione giuridica come il letteralismo e il contestualismo che costituiscono dimensioni irrinunciabili per l’interpretazione del testo giuridico. Lo “studio” isolato della “lettera”, che va respinto se inteso come attributo intrinseco del testo, può risultare d’una certa utilità quanto meno per escludere un’interpretazione contraria al testo medesimo, mentre il contesto diviene fondamentale per collocare il testo in una situazione sociale nuova, «se non altro perché «sort[a] in un momento posteriore rispetto al testo stesso»: GIUSEPPE ZACCARIA, *Limiti e libertà dell’interpretazione*, in ID., *La comprensione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 108. In particolare, l’analisi dell’intenzione viene in evidenza in quanto «intenzione direttiva e prescrittiva che si trova alla base non solo del singolo testo ma più ampiamente dello stesso fenomeno giuridico»: GIUSEPPE ZACCARIA, *Limiti e libertà dell’interpretazione*, cit., 107.

⁹⁸ Per una ricostruzione delle differenti posizioni sopra richiamate, v. ENRICO MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte prima, cit., 15; MARIA ROSARIA ALLEGRI, *A Bologna il referendum consultivo cittadino riapre il dibattito sui finanziamenti pubblici alle scuole paritarie*, cit., 1-2.

Corbino (e sostenuto dall'area liberal-democratica), contenente l'inciso del «senza oneri per lo Stato» rappresenti una *soluzione compromissoria* secondo il tipico approccio dualistico e conciliativo del Costituente, ma infine «decidente»⁹⁹, ancorché dal contenuto interlocutorio¹⁰⁰, in definitiva aperto a diverse e per ciò stesso non univoche «letture» al fine di consegnare al legislatore futuro piena libertà in ordine alle scelte da compiere. E, in effetti, il risultato del dibattito¹⁰¹ consegna una disposizione frutto di un

⁹⁹ MARCO BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in FRANCESCA ANGELINI, MARCO BENVENUTI (a cura di), *La dimensione costituzionale dell'istruzione*, cit., 149.

¹⁰⁰ ENRICO MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte prima, cit., 16.

¹⁰¹ Il dibattito sull'emendamento in parola suscitò una disputa molto accesa in sede di I e III Sottocommissione dalla quale emersero le differenti posizioni da parte delle «anime» politiche contrapposte alla Costituente (MARCO CROCE, *La scuola pubblica e la scuola privata*, cit., 337 ss.). Le disposizioni costituzionali riguardanti l'istruzione, fra le quali quelle relative al diritto dei privati di istituire scuole, alla gratuità della scuola dell'obbligo e al diritto di tutti di frequentarla, non costituirono, infatti, oggetto di particolari divaricazioni essendosi determinato un consenso pressoché unanime intorno a tali proposizioni. Fu, invece, la limitazione inserita dalla condizione del «senza oneri per lo Stato» ad incanalare il confronto su punti di vista decisamente opposti e, dato il loro contenuto, inconciliabili, tra le forze parlamentari. Il che, forse, già potrebbe fornire un'indicazione sul fatto che, evidentemente, alcuni partiti politici non solo non erano sfavorevoli all'ipotesi di una norma che consentisse il finanziamento statale delle «scuole private» ma che, al contrario, ne avrebbero auspicato l'inserimento nella Costituzione. Nel confronto svoltosi in Assemblea Costituente emersero, come si diceva, posizioni molto distanti tra loro. Sul piano generale, dunque, si propugnavano due diversi modelli di organizzazione: quello autoritativo, che mostrava di privilegiare la centralità dello Stato (MARCO BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 149) quale soggetto principale nella tutela del diritto all'istruzione, e quello pluralistico, che manifestava la sua preferenza per l'iniziativa o, se non altro, per la gestione da parte privata o che, comunque, collocava la «parte privata» in un quadro d'integrazione fra i due modelli. Ne è scaturito un sistema orientato al contenimento o, come si diceva, almeno al tentativo di integrazione delle due opzioni, cioè, come usa dirsi, compromissorio [FRANCESCO QUAGLIA, *Appunti sulla vicenda italiana*, in RAOUL CHARLES VAN CAENEGEM, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Aracne, Roma, 2010, 302; MARCELLO VIGLI, *La scuola nella Costituzione italiana*, in MARCO DE NICOLÒ (a cura di), *Costituente, Costituzione, riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1998, 107; FULVIO PASTORE, *Costituzione e tempo*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, gennaio 2015, www.edizioniesi.it]. Le ragioni del dissenso fra le forze politiche alla Costituente emersero in tutta la loro radicalità: da una parte, e particolarmente dallo schieramento della D.C. [un'articolata formulazione della proposta politica della D.C. si riscontra nel documento intitolato «*Esigenza della Democrazia cristiana e il suo significato storico-politico-sociale*» (Vicenza, dicembre 1944), redatto da Gavino Sabadin e da Mariano Rumor, nel quale si pone in evidenza come la scuola debba essere considerata come «integrazione e supplemento dell'educazione che deve essere iniziata dai genitori i quali perciò hanno diritto di scelta su scuola pubblica e privata». Lo Stato, tuttavia, non deve «pretendere di avere il monopolio della scuola; esso deve perciò riconoscere e aiutare...le scuole private di ogni grado riconoscendo loro gli stessi diritti ed effetti delle scuole pubbliche e concorrendo nella spesa in proporzione degli alunni che preferiscono una scuola privata, sulla base della spesa media necessaria per ogni alunno delle scuole pubbliche»: cfr. i documenti pubblicati nel volume di FRANCESCO MALGERI (a cura di), *Storia della Democrazia cristiana, 1943-1948. Le origini: la Dc dalla Resistenza alla Repubblica*, Vol. I, Edizioni Cinque Lune, Roma, 1987, 423], si riteneva non sufficiente l'erogazione del servizio scolastico solo da parte dello Stato, benché dal dibattito emergesse un indirizzo volto a strutturare una presenza significativa del medesimo nel campo dell'istruzione, sostenendosi l'esigenza che

accordo fra differenti aree culturali arricchito da un'elaborazione politico-intellettuale dovuta «all'intervento talora determinante di Costituenti variamente "laici" (*id est*: socialaburisti, azionisti, repubblicani, liberali...) che, seppur attratti in un circuito di indirizzo politico di maggioranza centrato [sull'area cattolica], si trovano nondimeno a condividere, rispetto all'istruzione, più d'una posizione espressa [dall'area marxista]»¹⁰².

D'altronde, si è ritenuto di poter intravedere una precisa strategia da parte degli stessi Corbino e Codignola, i due principali "protagonisti" della proposta della clausola del «senza oneri per lo Stato», i quali, nelle dichiarazioni "pubbliche", cioè quelle in Aula, affermavano che non vi era alcun intento punitivo nei confronti delle "scuole private" alle quali si impediva soltanto di sorgere, cioè di costituirsi, grazie ai fondi statali, mentre, in realtà, nascondevano le loro "vere intenzioni", facendo apparire l'emendamento «meno definitivo e radicale» di quanto non fosse «solo al fine di ottenerne l'approvazione, salvo poi farlo rivivere in tutta la forza che

l'iniziativa privata venisse tutelata anche attraverso l'erogazione di contributi finanziari. Secondo l'on. Aldo Moro (sul cui contributo alla Costituente v. RENATO DELL'ANDRO, *Saggio introduttivo*, in PINO PISICCHIO, *Scuola e persona. Il dibattito sulla scuola alla Costituente attraverso gli interventi di Aldo Moro*, Cacucci, Bari, 1987, 5 ss.; ALDO LOIODICE, *Una testimonianza nella Costituente*, ivi, 83 ss.; AA.VV., *Convegno di studi in memoria di Aldo Moro nel ventennale della sua scomparsa*, Bari, 28 maggio 1998, Quaderni di Ateneo, n. 2, Bari, 2001) ad esempio, la "scuola privata" poteva ben ottenere benefici economici, pur senza avere il diritto di ottenerli: egli, infatti, ebbe ad affermare che «è in facoltà dello Stato concedere sussidi alle scuole non statali, che per il numero dei frequentanti e per il rendimento didattico accertato negli esami di Stato siano benemerite nello sviluppo della cultura» (così A. Moro nella seduta del 18 ottobre 1946; sul punto, FABRIZIO CALZARETTI, *Senza oneri per lo Stato: la posizione dei Costituenti sulle sovvenzioni alle scuole non statali*, cit., 2). Alla luce di questa impostazione, l'intervento statale sarebbe stato finalizzato, fondamentalmente, alla verifica della qualità dell'istruzione e della numerosità degli studenti. Un'altra ala della Democrazia cristiana, diciamo così, più radicale, sosteneva la tesi non solo dell'assoluta libertà da parte privata di istituire scuole (diritto di libertà che si ritenne di sostenere in maniera energica proprio per evitare che venisse posto in questione), ma che il suo stesso "riconoscimento" postulava l'obbligo statale del suo finanziamento. La compagine comunista, dal canto suo, pur non demonizzando l'istruzione impartita dai privati, ma forse in realtà, solo tollerandola, volgeva la propria attenzione principalmente al ruolo dello Stato quale sua funzione precipua, irrinunciabile né delegabile, volta a garantire, prioritariamente, i diritti della scuola pubblica. Per l'on. Concetto Marchesi, infatti, l'iniziativa dei privati doveva essere considerata semplicemente come un permesso statale e la medesima doveva essere sottoposta a rigidi controlli pubblici sui titoli di studio riconosciuti: ENRICO MINNEL, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte prima, cit., 13. Il che significava, con ogni evidenza, escludere che si potesse prevedere addirittura la facoltà dello Stato di disporli. In I Sottocommissione, dunque, non venne affatto esclusa (essendo stata diffusamente discussa) l'ipotesi del finanziamento statale, sebbene, come si è avuto modo di documentare, con diverse graduazioni. Dall'assemblea plenaria, invece, emerse un orientamento politicamente più rigoroso e deciso ove riaffiorarono le divaricazioni ideologiche dei diversi partiti in campo, anche tenuto conto degli interessi dei quali essi erano portatori.

¹⁰² MARCO BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 149.

la lettera sembra esprimere»¹⁰³, celando cioè l'autentica *intentio ordinans* (che in realtà intendeva proibire il finanziamento statale) e lasciando al solo senso letterale l'arduo compito di tenere fede a quella *intentio*.

6. *Nota conclusiva*

In conclusione, si può affermare che l'enunciato del «senza oneri per lo Stato», considerata la sua formulazione (ritenuta) ambigua e vaga¹⁰⁴, viene «condizionat[a] da[gli] sviluppi legislativi e giurisprudenziali», anche in conseguenza dei cambiamenti sociali ed economici che si succedono nel tempo, potendosi ispirare, nel passato come oggi, «a concezioni politiche diverse»¹⁰⁵, cioè, in definitiva, alle mutevoli maggioranze parlamentari. Essa sarebbe, dunque, ambigua in ragione della sua indeterminazione semantica, non sembrando del tutto chiaro il significato della disposizione costituzionale in parola e, allo stesso tempo, vaga nel senso della sua indeterminatezza casistica essendo davvero problematico ricondurre il divieto costituzionale di erogazione di benefici economici in favore delle scuole paritarie alle singole fattispecie previste dalla formula astratta contemplata dalla norma¹⁰⁶.

Il medesimo ragionamento potrebbe valere anche nei confronti di coloro che ritengono la disposizione in questione chiara, precisa e inequivocabile, dato che il testo *in ogni caso* non può esprimere una verità assoluta e la sua interpretazione non può considerarsi come valevole per sempre. La vaghezza della disposizione, allora, riguarderebbe le lacune dinamiche del testo normativo dato che quest'ultimo è “costretto” a misurarsi continuamente con la realtà sociale in divenire; ed è probabilmente questa “lacuna” a “far soffrire” maggiormente il *testo* perché a questo si chiede probabilmente troppo, cioè di esorbitare dalle sue stesse pretese¹⁰⁷.

Una volta privato l'impianto costituzionale originario delle sue radici¹⁰⁸

¹⁰³ ENRICO MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte prima, cit., 20.

¹⁰⁴ Sulla “vaghezza” del testo giuridico, LUIGI LOMBARDI VALLAURI, *Norme vaghe e teoria generale del diritto*, in *Ars Interpretandi*, 2009, 155 ss.

¹⁰⁵ GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Introduzione*, in CARLO ARTURO JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, Donzelli Editore, Roma, 1996, 20.

¹⁰⁶ RICCARDO GUASTINI, *Enunciati interpretativi*, in *Ars Interpretandi*, 1997, 5.

¹⁰⁷ LUIGI LOMBARDI VALLAURI, *Norme vaghe e teoria generale del diritto*, cit., 159. Sulla sovrainterpretazione della Costituzione, v. RICCARDO GUASTINI, *Revisione costituzionale: problemi di forma e di sostanza*, in *Ragion pratica*, 1994, 245-255.

¹⁰⁸ ENRICO MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte seconda, cit., 567.

(omettendo cioè di tenere nella debita considerazione le intenzioni del Costituente), le basi fondative/originarie del «senza oneri per lo Stato» sembra abbiano perso la loro “forza” a causa di un sempre più accentuato “sostegno” della tesi più favorevole al diritto alla libertà di scelta¹⁰⁹ (la cui limitazione rischierebbe di violare la libertà religiosa¹¹⁰) e all’autonomia scolastica¹¹¹ (che si ritiene abbia preparato il terreno per la sostanziale “assimilazione” della scuola paritaria a quella pubblica¹¹² e comunque per superare la centralità statale nel campo dell’istruzione¹¹³) all’interno di un

¹⁰⁹ FRANCESCA ANGELINI, *La famiglia e l’istruzione*, in FRANCESCA ANGELINI, MARCO BENVENUTI (a cura di), *La dimensione costituzionale dell’istruzione*, cit., 72.

¹¹⁰ ENRICO MINNELI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte prima, cit., 67.

¹¹¹ D.P.R. n. 275 del 1999, *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell’art. 21, della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Sull’autonomia scolastica, v., tra gli altri, NICOLA DANIELE, *Il regolamento sull’autonomia scolastica*, in *Riv. Giur. Scuola*, 2000, 551 ss.; ORNELLA SPATARO, *L’autonomia scolastica nel quadro delle riforme amministrative*, in *Nuove autonomie*, 2000, 645 ss.; BRUNO ROSSI, *L’autonomia delle scuole. Lineamenti normativi*, in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 2002, 1231; CARLO MARZUOLI, *L’istituto scolastico autonomo*, in ID. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., 89 ss.; REMO MORZENTI PELLEGRINI, *La costituzionalizzazione dell’autonomia scolastica nel nuovo sistema nazionale di istruzione: una svolta decisiva?*, in *Riv. Giur. Scuola*, 2006, 683 ss.

¹¹² GIOVANNI CIMBALO, *La legislazione regionale tra “differenziazione dell’offerta formativa” e parità scolastica*, in ID., *Le Regioni alla ricerca di una identità inesistente*, Giappichelli, Torino, 2003, 36.

¹¹³ ANNAMARIA POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, 809; ANDREA MORRONE, *Appunti sulle “norme generali” (dopo il progetto di “riforma della riforma”)*, in *Ist. Federalismo*, 2003, 145 ss.; PIERO MILAZZO, *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, in PAOLO CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, 331 ss.; LUCA CASTELLI, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, 839 ss.; MONICA COCCONI, *La potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione fra nuovo Titolo V ed esigenza di continuità di un servizio pubblico essenziale. Osservazioni a margine di Corte cost. 13/04*, in *Foro It.*, I, 2004, 2668 ss.; ANNAMARIA POGGI, *La legislazione regionale sull’istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005, 927 ss.; REMO MORZENTI PELLEGRINI, *Alla ricerca di un difficile equilibrio tra norme generali, livelli essenziali uniformi e sussidiarietà in materia di istruzione e diritto allo studio*, in *Riv. Giur. Scuola*, 2005, 89 ss.; MONICA COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra “norme generali” e “principi fondamentali” in materia di istruzione*, in *Foro It.*, 2009, 12, 3288 ss.; PIERO MILAZZO, *Una «certa idea» della potestà legislativa regionale: il caso dell’istruzione scolastica*, in PAOLO CARETTI, MARIA CRISTINA GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna 2010, 349 ss.; MICHELE TROISI, *Stato e scuola. Ovvero dell’incapacità di dirsi addio*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, II, Cacucci, Bari, 2012, 1159 ss.; VALERIA DE SANTIS, *L’istruzione tra Stato e Regioni*, in FRANCESCA ANGELINI, MARCO BENVENUTI (a cura di), *La dimensione costituzionale dell’istruzione*, cit., 225 ss.; ANNAMARIA POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, cit., 75 ss.; CARLO F. FERRAJOLI, *L’organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, Rivista n. 4/2011; LUIGI FRANCO, *L’«equivoca dizione» dell’art. 33, c. 2, Cost. tra «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, Rivista n. 2/2013.

sistema integrato o, se si vuole, misto¹¹⁴, nel quale i due “universi” – quello pubblico e quello privato – non vivono più separati l’uno dall’altro e l’uno contro l’altro, ma convivono in quadro di riferimento che “abilita” la scuola paritaria a concorrere alla formazione del sistema nazionale d’istruzione.

In sostanza, il testo costituzionale, certamente emancipato dalle possibili cristallizzazioni del tempo ed arricchito di significati nuovi emergenti da un contesto mutato, non sgombra però il campo dalle divergenze concettuali che fluiscono dalla “lettura” e dalla “comprensione” di un testo “poroso” come l’art. 33, c. 3, Cost.¹¹⁵, considerando la (ancora) persuasiva forza attrattiva del testo – dal quale si ritiene, in qualche misura, di non poter prescindere¹¹⁶, anche se prevale in dottrina l’orientamento che considera l’interpretazione letterale usurata¹¹⁷ e svalutata¹¹⁸ – che consente di dare spazio a quanti ritengono che un determinato testo non possa dire ciò che non dice, che cioè non possa esprimere un senso diverso da quello del suo significante. L’art. 33, c. 3, Cost. rivela più o meno direttamente la sua funzione prescrittiva (qualificata dalla preposizione «senza») e delimita l’agire statale nei confronti dei privati, vietando, per l’appunto, che siano erogati in loro favore finanziamenti pubblici, cioè dello Stato unitariamente inteso.

Bisogna aggiungere che già l’art. 138, c. 1, lett. e), del D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (“*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*”) ha delegato alle Regioni la funzione concernente l’assegnazione dei «contributi alle scuole non statali», confermandosi una linea di tendenza volta a consentire alle Regioni più ampi margini di manovra dal punto di vista delle politiche dell’istruzione (Corte cost. 22 giugno 2004, n. 177).

¹¹⁴ ALDO SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 19.

¹¹⁵ ...nel senso che si tratta di «un testo che può essere disatteso ed è sempre lì a vedere se viene o no disatteso, se viene o no applicato». LUIGI LOMBARDI VALLAURI, *Norme vaghe e teoria generale del diritto*, cit., 156.

¹¹⁶ FRANCO MODUGNO, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, in ID., *Scritti sull’interpretazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 35-36.

¹¹⁷ ENRICO PARESCHE, voce *Interpretazione (Filosofia del diritto e teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1972, 223.

¹¹⁸ MARCO RUOTOLO, *L’incidenza della Costituzione repubblicana sulla lettura dell’art. 12 delle preleggi*, in ID., *Interpretare. Nel segno della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 22.