

**CONSIGLIO DI STATO**  
**Sentenza n.5739**  
**Pubblicata il 19 agosto 2019**

[omissis]

**SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

1.- Con ricorso ritualmente proposto dinanzi al TAR per la x - sede di x, la x I.S. e gli istituti scolastici paritari indicati in epigrafe impugnavano la deliberazione del Consiglio Comunale di x n. x del 18 dicembre 2012, pubblicata sull'albo pretorio del Comune dal 10 gennaio al 25 gennaio 2013, con la quale era stato approvato il "Piano Comunale per il diritto allo studio anno 2013. Interventi per l'espletamento delle funzioni e servizi di assistenza scolastica previsti dalla L.R. n. 31 del 4 dicembre 2009". A sostegno del gravame esponevano di essere, a vario titolo, tutti titolari e/o gestori di scuole private paritarie per l'infanzia, svolgendo la loro attività nella città di x da svariati anni ed operando in regime di convenzionamento con il Comune, sulla base di reiterati atti sottoscritti dall'Amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, nell'ambito di quanto previsto dall'art. 42 del D.P.R. n. 616 del 1977. In particolare, evidenziavano come l'ultima delle predette convenzioni, valida per il triennio 2010/2012 e giunta a scadenza in data 31 gennaio 2012, impegnasse il Comune a contribuire agli oneri di gestione delle scuole dell'infanzia paritarie private, corrispondendo loro la somma onnicomprensiva di Euro 20.587,50, per tutte le scuole operanti nel territorio. Aggiungevano che, con racc. a/r in data 21 dicembre 2012, avevano, con esito vano, sollecitato l'Amministrazione al rinnovo della convenzione scaduta, chiedendo e auspicando, peraltro, una modifica migliorativa del precedente accordo per l'assegnazione di un contributo più congruo, proporzionato a quello stanziato per le scuole pubbliche. Lamentavano che, con la impugnata Delib. n. 120 del 2012, il Comune di x aveva inopinatamente confermato lo stesso finanziamento già erogato per le scuole paritarie private nel precedente triennio, assumendo che la stessa fosse, sotto plurimo profilo, illegittima e meritevole di annullamento: in particolare, oltre ad aver pretermesso la necessaria e preliminare fase partecipativa, sarebbe stata in contrasto con il complessivo ordito normativo, di rango costituzionale e primario, che strutturava in termini paritari l'assetto istituzionale scolastico, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli istituti formativi ed educativi, ponendo precisi e non disparitari obblighi di contribuzione. Invocavano, con la caducazione dell'atto impugnato, il risarcimento dei danni asseritamente subiti.

2. Con la sentenza epigrafata, resa nel rituale contraddittorio delle parti, l'adito Tribunale respingeva il ricorso, sul complessivo assunto: a) che, in via preliminare l'Amministrazione Comunale aveva dato idonea prova di aver disposto il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243 bis del TUEL, con ciò attestando la grave crisi finanziaria ed economica in cui versava e, conseguentemente, il necessario onere di provvedere al massimo contenimento della spesa; b) che, quanto alla contestata omissione del preventivo contraddittorio con i soggetti interessati, il canone antiformalistico di cui all'art. 21 octies della L. n. 241 del 1990 - avuto riguardo alla argomentata correttezza sostanziale della decisione - ne precludesse l'auspicata attitudine invalidante; c) che - quanto alla pretesa di un trattamento paritario, rispetto agli istituti pubblici, sul piano dei finanziamenti e delle erogazioni di beni e servizi, alla luce del principio di parità sancito dalla L. n. 62 del 2000 e garantito dall'art. 33 della Costituzione - si trattasse, in realtà, di questione afferente alla sfera delle decisioni puramente politiche dell'Ente, in quanto correlata alla programmazione e gestione dei flussi finanziari pubblici ed alle sottese opzioni assiologiche; d) che, in altri termini, dietro la volontà politica di finanziare o meno - nella prescelta misura - un interesse pubblico piuttosto che un altro, vi fosse una chiara visione di valori sociali suscettibili di mutare nel tempo e condizionati da una pluralità di vincoli, anche, in particolare, correlati all'effettiva disponibilità di risorse da poter incanalare verso i relativi obiettivi (il che risultava coerente con la mancata predefinizione, sul piano legale, del quantum della contribuzione); e) che - in ogni caso - il principio della parità scolastica, evincibile dalla L. n. 62 del 2000, non fosse, di per sé, idoneo ai

fini della rivendicata estensione alle scuole paritarie dei finanziamenti e delle provviste di beni e servizi, essendo limitato al riconoscimento della pari dignità ed equipollenza dell'effetto formativo; f) che, in definitiva, l'erogazione di contributi pubblici alle scuole non statali appartenesse, sia in ordine all'an che al quantum, alla valutazione ampiamente discrezionale dell'Amministrazione, secondo le garanzie di efficienza e funzionalità che essa erano in grado di offrire e delle disponibilità finanziarie, le quali ultime avrebbero dovuto legittimamente essere utilizzate in via prioritaria a vantaggio della scuola pubblica, atteso che quest'ultima costituiva un servizio pubblico che lo Stato era obbligato ad assicurare, laddove nei confronti delle private l'obbligo per lo Stato era solo quello di non ostacolarne l'istituzione e il funzionamento, incombando sui privati il compito di provvedere al reperimento dei fondi necessari per il loro funzionamento; g) che, per l'effetto, le contestate disposizioni programmatiche dovevano essere considerate l'esito dell'esercizio di un potere discrezionale dell'Amministrazione resistente, frutto, in particolare, di scelte politiche di fondo insindacabili, effettuate nei limiti dell'osservanza dei criteri di ragionevolezza, logicità e congruità, in relazione all'interesse pubblico primario da perseguire. Sulla scorta delle riassunte argomentazioni, il primo giudice respingeva altresì la domanda intesa a censurare il silenzio, pretesamente illegittimo, sulla istanza intesa al rinnovo delle convenzioni (per difetto di puntuale obbligo di provvedere) e l'istanza finalizzata al risarcimento dei danni (per assenza dei relativi presupposti). 3. Con atto di appello, notificato nei tempi e nelle forme di rito, la sentenza veniva complessivamente censurata, in quanto asseritamente erronea ed illegittima, con auspicio di integrale riforma. 4. Nel rituale contraddittorio delle parti, alla pubblica udienza del 16 maggio 2019, sulle reiterate conclusioni dei difensori delle parti costituite, la causa è stata riservata per la decisione.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

1.- L'appello non è fondato e va respinto. 2.- Come è noto, sono definite "scuole paritarie" le istituzioni scolastiche che, a partire dalla scuola dell'infanzia, sono coerenti con gli ordinamenti generali dell'istruzione e posseggono i requisiti fissati dalla L. 10 marzo 2000, n. 62 (art. 1, comma 2.1 D.M. n. 83 del 2008). Il riconoscimento della parità scolastica inserisce la scuola nel sistema nazionale di istruzione e garantisce l'equiparazione dei diritti e dei doveri degli studenti, le medesime modalità di svolgimento degli esami di Stato, l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi lo stesso valore dei titoli rilasciati da scuole statali e, più in generale, impegna le scuole paritarie a contribuire alla realizzazione della finalità di istruzione ed educazione che la Costituzione assegna alla scuola. Quanto alle modalità del relativo finanziamento occorre distinguere i finanziamenti statali da quelli regionali, oggetto di controversia. Per questi ultimi, la L.R. n. 4 dicembre 2009, n. 31, prevede che competa agli enti locali l'approvazione di apposito "programma degli interventi, elaborato con il concorso delle istituzioni scolastiche statali e paritarie, degli enti formativi e delle istituzioni culturali esistenti sul loro territorio", nel quadro della programmazione regionale (cfr. art. 9, comma 2 lettera a). In questo contesto si colloca la pretesa azionata dai ricorrenti, che si risolve nella rivendicazione di un diritto al riconoscimento della parità non soltanto sul piano dell'offerta educativa ed educativa, che non è in discussione, ma anche sul concorrente, e strumentale, piano dell'apporto finanziario pubblico, in termini di contribuzione ed erogazione di beni e servizi. Un siffatto diritto non può essere riconosciuto. Come è noto, la questione rimonta alla discussa interpretazione dell'ultimo inciso dell'art. 33, comma 3 della Costituzione, che fa seguire al riconoscimento del diritto, per enti e privati, di istituire scuole ed istituti di educazione l'esclusione di "oneri per lo Stato", legittimando, in termini generali, l'assunto che l'esclusione del diritto a forme di finanziamento pubblico per le scuole private rappresenti un preciso ed espresso limite costituzionale alla garanzia del pluralismo scolastico. Peraltro, nella sua non inequivoca formulazione, il tema ha fortemente risentito - di là dalla originaria intenzione dei costituenti (che mirava, come è dato evincere dai lavori dell'Assemblea, non già a precludere la possibilità di finanziamenti e sussidi in favore degli istituti e delle scuole private, quanto ad escludere che questi ultimi potessero vantare un preciso diritto al

riconoscimento di sovvenzioni pubbliche) - di condizionamenti ideologici e di radicali contrapposizioni politiche. Secondo diffusa interpretazione, la prescrizione andrebbe acquisita nel senso, radicale, del divieto di finanziamenti pubblici, diretti ed indiretti, alla scuola non statale. Più possibilista l'interpretazione - che fa leva sulla formulazione letterale della previsione - secondo cui l'esclusione di sovvenzioni statali dovrebbe operare solo al momento della istituzione iniziale della scuola, non anche per il periodo successivo di funzionamento. Facendo, per contro, ricorso ad argomenti di natura economica, si è sostenuta la legittimità di forme di finanziamento pubblico alla scuola statale nei limiti dello sgravio di spesa di cui si avvantaggia lo Stato in seguito alla diminuzione del numero di alunni, aventi il diritto all'istruzione obbligatoria, derivante dalla iscrizione nelle scuole private. Tuttavia, l'argomento più ricorrente è quello che fa leva sulla necessità di garantire il pluralismo scolastico e di rendere effettiva la libertà di scelta delle famiglie sostenendo economicamente quelle che non intendano servirsi della scuola pubblica, con il che la stessa libertà di scelta della scuola, in connessione con il diritto all'istruzione, offrirebbe una base giuridica per quelle forme di finanziamento indiretto che si concretizzano in prestazioni pubbliche a favore degli alunni delle scuole private. In questa prospettiva, peraltro, la tutela finisce per incentrarsi sulla libertà di scelta dello studente, rendendo centrale non tanto il sostegno alla scuola privata per promuovere il pluralismo scolastico, quanto piuttosto l'uguale ed indifferenziata garanzia (a prescindere dalla natura pubblica o privata della scuola) del diritto all'istruzione degli studenti nonché la effettiva libertà di scelta di un dato progetto educativo e formativo. Nondimeno, anche tale prospettiva non è, nella sua radicalità, pienamente conforme al dato costituzionale, se il giudice costituzionale ha potuto statuire che dalla garanzia della libertà di scelta del tipo di scuola preferita "non può certo dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari ad esercitarla" (cfr. Corte cost. nn. 36/1982 e 998/1998). Semmai, va sottolineata la decisiva differenza con le ipotesi di attribuzione agli alunni (e non alle scuole) di vantaggi economici idonei a coprire, parzialmente o totalmente, il costo del servizio con le provvidenze erogate: prospettiva cui la giurisprudenza costituzionale ha manifestato significative aperture (cfr. Corte Cost. n. 215/1987), nella logica della valorizzazione della scelta della scuola privata come riconducibile alla preferenza di una data "formazione sociale" che, meglio di altre, risulti in grado di realizzare lo sviluppo della personalità dell'alunno. In ogni caso, merita evidenziare che proprio la legge sulla parità scolastica (n. 62/2000) e l'introduzione, a livello costituzionale, del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. cpv. Cost.) sollecitano una rinnovata riflessione sul tema. Non a caso, del resto, le forme di erogazione potenzialmente compatibili con il limite costituzionale hanno, in tempi recenti, assunto forme diverse e variegate (oltre alla erogazione diretta, si pensi alla attribuzione di buoni scuola, al riconoscimento di assegni di studio, a forme di rimborso spese o di esonero o agevolazione fiscale) ed hanno imboccato essenzialmente due strade: a) la prima, specificamente pertinente alla vicenda in esame, ha preso le mosse dall'attivismo regionale, posto che le Regioni, esercitando le competenze riconosciute dall' art. 138, 1 co., lett. e), D.Lgs. n. 112 del 1998, hanno provveduto ad erogare o a programmare l'erogazione di contributi alle scuole non statali (è, appunto, il caso della L.R. x n. 31 del 2009, oggetto di controversia); b) la seconda, al fine di incentivare il diritto allo studio, ha riconosciuto provvidenze economiche statali a favore non direttamente delle scuole ma degli studenti delle scuole paritarie (nel quadro di una lettura congiunta dell'artt. 33 e 34 Cost., che connette il tema del pluralismo scolastico e dell'istruzione con la tutela del diritto allo studio). Proprio in tale prospettiva la legge sulla parità scolastica (L. n. 62 del 2000) e la successiva L. n. 289 del 2002 pongono il tema del finanziamento della scuola privata in termini nuovi, avendo esplicitamente previsto, nell'ottica della costruzione di uno statuto generale della scuola pubblica (statale, degli enti locali e privata paritaria), l'erogazione di contributi mediante borse di studio a favore degli iscritti alle scuole rientranti nel sistema nazionale dell'istruzione. La prospettiva risulta valorizzata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha riconosciuto, tra l'altro, come la scelta di destinare il "buono scuola" soltanto a studenti di scuole statali o paritarie sottoposti al pagamento di una retta non è in contrasto con i principî costituzionali, con le pronunce del giudice delle leggi, con la normativa nazionale ed è nel solco della legge regionale di cui costituisce attuazione: ciò in quanto le scuole private che ottengono la parità scolastica fanno parte a pieno titolo del sistema

nazionale di istruzione e svolgono un servizio pubblico; esse concorrono, con le scuole statali e quelle degli enti locali, al perseguimento di un obiettivo prioritario: l'espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita; conseguentemente, in materia di scuola e istruzione la pluralità dell'offerta formativa è tale solo se i destinatari sono realmente posti in condizione di accedere ai percorsi scolastici offerti (anche) dalle scuole private, perché solo in tal modo si tutela la libertà di scelta e si assicura la pari opportunità di accesso ai percorsi offerti dalle scuole non statali; la previsione di benefici agli studenti, che ne sono gli unici beneficiari, in corrispondenza del pagamento della retta - si tratti o meno di istituti privati - non si identifica con un onere di funzionamento e finanziamento da parte dello stato agli istituti privati; tale beneficio non spetta a ogni studente che intenda frequentare la scuola privata, ma solo agli studenti che, oltre a dover pagare una retta di frequenza, hanno una condizione economica familiare che rende necessario sostenerli, restando dunque al sistema estranea ogni forma di finanziamento diretto alle scuole paritarie (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2517). In questo pur complesso ed articolato quadro emerge, peraltro, con estrema chiarezza una conclusione: che il principio della parità scolastica, se può garantire la libertà di scelta delle istituzioni formative ed educative e può legittimare il riconoscimento, direttamente a favore degli studenti (specie quando capaci e meritevoli), di un rimborso delle spese o di forme equipollenti di agevolazione, non può costituire di per sé fondamento sufficiente al fine di estendere alle scuole private paritarie i finanziamenti statali e le provviste di beni e servizi naturalmente diretti agli uffici e alle istituzioni scolastiche statali. Alla quale estensione - anche laddove non si voglia, nei sensi chiariti, desumere dall'art. 33 della Costituzione, un espresso divieto - osta senz'altro, per comune e consolidato intendimento, la non esistenza di un vero e proprio diritto. Deve, con ciò, ritenersi rimessa - in difetto di positiva norma primaria che imponga l'erogazione di contributi in forma paritaria - alla (lata) discrezionalità pianificatoria degli enti competenti (nella specie, il Comune) la definizione delle modalità e la quantificazione delle risorse economiche disponibili (in un quadro finanziario che, per giunta, non può non tenere conto degli stringenti vincoli contabilistici e della scarsità delle risorse pubbliche, che nella specie hanno, per esempio, condotto ad una situazione di predissesto) per la contribuzione a favore delle scuole non statali. 3.- Le considerazioni che precedono sono sufficienti ad argomentare la complessiva infondatezza dell'appello e la sostanziale correttezza della decisione impugnata. La peculiarità della materia suggerisce di regolare il carico delle spese e delle competenze di lite nei sensi della loro integrale compensazione tra le parti costituite.

### **PQM**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge. Spese compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2019.

Fonte: <http://pluris-cedam.utetgiuridica.it>