



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 12 giugno 2015

Avv. Giovanni Giardino – Dott. Gianguido D’Alberto - Consiglio
regionale dell’Abruzzo
“Buono scuola” nell’esperienza della Regione Lombardia.

**CONSIGLIO DI STATO, sezione VI, SENTENZA 18 MAGGIO 2015 N. 2517
SULLA LEGITTIMITA’ DEL “BUONO SCUOLA” ISTITUITO DALLA REGIONE
LOMBARDIA A FAVORE DI STUDENTI DI SCUOLE STATALI O PARITARIE
SOTTOPOSTI AL PAGAMENTO DI UNA RETTA**

1. Premessa. Consiglio di Stato, sentenza 18 maggio 2015, n. 2517

Il Consiglio di Stato, con la sentenza 18 maggio 2015, n. 2517, esamina la decisione assunta dal Tribunale regionale amministrativo per la Lombardia di rigettare il ricorso con il quale due studentesse impugnavano le delibere adottate dalla Regione Lombardia in ordine al cd. “buono scuola”.

Prima di esaminare le ragioni giuridiche poste a fondamento della statuizione a cui giunge il consiglio di Stato, appare utile fornire cenni in ordine al contenuto delle delibere impugate nonché della legge regionale di cui costituiscono sostanziale attuazione.

Con L.R. 6 agosto 2007, n. 19, la Regione Lombardia, nell’ambito della disciplina del sistema educativo di istruzione e formazione della Regione, prevede, altresì, la possibilità di attribuire “buoni e contributi” alle famiglie degli allievi frequentanti le istituzioni scolastiche e formative del sistema educativo di istruzione e formazione, **anche al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impediscono l’accesso e la libera scelta dei percorsi educativi e di facilitare la permanenza nel sistema educativo.**

Le modalità di attuazione degli interventi e le forme di verifica della efficacia degli stessi sono definite dalla Giunta regionale, sulla base degli indirizzi del documento di programmazione economico-finanziaria regionale (DPEFR).

Con deliberazione di Giunta regionale n.IX/4688 del 16 gennaio 2013, la Regione Lombardia effettuava la programmazione del sistema “Dote” per i servizi di istruzione e formazione relativi all’anno 2013/2014 (secondo le articolazioni degli anni precedenti) distinguendo le diverse componenti, tra cui il sostegno al reddito, il sostegno alla permanenza nel sistema educativo, la premialità degli studenti meritevoli, la frequenza dei percorsi di istruzione e formazione professionale, il sostegno agli studenti con disabilità.

Tra le varie misure si individuano, tra quelle in relazione alle quali il ricorso lamentava disparità di trattamento o irragionevolezza del sistema: 1) il sostegno al reddito; 2) il beneficio per il merito; 3) il c.d. “Buono scuola”, che in realtà costituisce una misura complessa.




Il “sostegno al reddito” è un beneficio rivolto a studenti residenti in Lombardia che frequentano corsi a gestione ordinaria presso scuole primarie, secondarie di primo grado e secondarie di secondo grado, statali e paritarie, che “non applicano” una retta di iscrizione o frequenza. Tale beneficio viene erogato in dipendenza del reddito riferibile secondo il parametro ISEE e oscilla tra un minimo di 60 euro ed un massimo di 290 euro.

Il beneficio collegato al “merito” è destinato a studenti residenti in Lombardia, capaci e meritevoli, presso una scuola sia statale che paritaria e che abbiano conseguito una valutazione “eccellente”. Tale beneficio viene erogato in misura da euro 300 a euro 1000, in dipendenza di requisiti di merito e del reddito (secondo ISEE).

Il terzo beneficio è di tipo complesso, ed è destinato agli studenti residenti in Lombardia, iscritti e frequentanti corsi di gestione ordinaria, presso scuole primarie, secondarie di primo grado e secondarie superiori, statali e paritarie, che “applicano una retta di iscrizione o frequenza”.

Tale beneficio composito comprende: a) il “buono scuola”, che varia da euro 450 a 900 euro in base all’indicatore di reddito, destinato a compensare il pagamento della retta; b) la “disabilità”, destinata a studenti portatori di handicap e diretta a sostenere i costi del personale insegnante impegnato in attività didattica di sostegno, con importo massimo di euro 3000, sganciata dall’indicatore di reddito; c) la “integrazione al reddito”, erogata come “buono servizi scolastici” ad integrazione del “buono scuola” in rapporto al valore ISEE riferibile allo studente e che varia da euro 400 a euro 950.

Il Giudice di primo grado **rigettava il ricorso nella parte in cui lamentava la disparità di trattamento o irragionevolezza della riserva del c.d. Buono scuola solo agli studenti delle scuole paritarie private (o che comunque applicano una retta) con esclusione di tutti gli altri studenti**, sostenendo che tale sistema garantisce realmente la reale possibilità di optare per il servizio offerto dalle scuole paritarie, a favore di tutti gli studenti, anche meno abbienti. In tal modo, ad avviso dell’organo giudicante, si realizza in concreta la possibilità per lo studente di scegliere tra il percorso formativo offerto dalla scuola statale oppure quello offerto dalla scuola pubblica senza che tale impostazione violi i principi di disparità di trattamento o il divieto di finanziamento pubblico degli istituti paritari dal momento che il buono scuola viene riconosciuto anche in considerazione della condizione economica del richiedente.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 12 giugno 2015 Avv. Giovanni Giardino – Dott. Gianguido D’Alberto - Consiglio regionale dell’Abruzzo “Buono scuola” nell’esperienza della Regione Lombardia.
---	---	--

Viene accolta soltanto la censura secondo cui è discriminatoria la c.d. “integrazione al reddito” – configurata come componente aggiuntiva al buono scuola – nella misura in cui è di per sé ingiustificatamente superiore all’importo conseguibile a titolo di “sostegno al reddito” dagli studenti iscritti in istituti scolastici che non prevedono il pagamento di una retta.

In merito al primo aspetto della controversia, il Consiglio di Stato conferma pienamente la decisione assunta dal TAR Lombardia ritenendo infondati i motivi del ricorso secondo cui l’illegittimità del c.d. buono scuola deriva in primo luogo dall’aver previsto il suo riconoscimento solo in favore degli studenti iscritti nelle scuole paritarie ed in secondo luogo dal fatto che tale misura si tradurrebbe in una forma di finanziamento dei soli istituti privati in violazione dei vari principi costituzionali in materia.

Al riguardo osserva il giudice amministrativo che l’iniziativa del “buono scuola” si pone in linea con la normativa nazionale e regionale ma soprattutto con i principi costituzionali in materia di istruzione e formazione contenuti negli artt. 33¹ e 34² della Costituzione. In particolare il citato art. 33 della Cost. stabilisce 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 delle scuole statali. In conformità con i suddetti principi, la legge nazionale sulla parità scolastica, il diritto allo studio e all’istruzione (legge 10 marzo 2000, n.62) ha previsto che le scuole paritarie svolgono un servizio pubblico e accolgono chiunque richieda di iscriversi; che lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamento alle Regioni da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l’istruzione mediante

¹ Articolo 33 della Costituzione

L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

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 prescritto un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l’abilitazione all’esercizio professionale.

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

² Articolo 34 della Costituzione

La scuola è aperta a tutti.

L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.



Roma, 12 giugno 2015

Avv. Giovanni Giardino – Dott. Gianguido D’Alberto - Consiglio regionale dell’Abruzzo
“Buono scuola” nell’esperienza della Regione Lombardia.

assegnazione delle borse di studio; che gli interventi sono realizzati prioritariamente a favore delle famiglie in condizioni svantaggiate.

Secondo il Giudice amministrativo la pluralità dell’offerta formativa, garantita costituzionalmente anche dalle scuole paritarie, è tale solo se i destinatari sono realmente posti in condizione di accedere ai percorsi scolastici offerti sia dalle scuole statali che 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. In tal senso tale sistema denominato “dote scuola”, improntato alla sovvenzione degli studenti secondo diverse modalità, viene ritenuto immune da vizi perché volto a rimuovere gli ostacoli di carattere economico che impediscono una effettiva e concreta possibilità di optare per il servizio offerto dalle scuole paritarie. **In sostanza il Collegio ritiene tale sistema coerente e non in contrasto con il quadro costituzionale e legislativo vigente essendo diretto a garantire l’effettiva possibilità tra tutti gli studenti, compresi i meno abbienti, di scegliere tra la scuola pubblica o quella privata.** Neppure viene accolta l’obiezione volta a sostenere che il contributo si tradurrebbe in una surrettizia forma di finanziamento alle scuole private ciò in quanto tale beneficio non spetta a ogni studente che intenda frequentare la scuola privata, ma solo a quelli che, oltre a dover pagare una retta di frequenza, sono in una situazione economica familiare che lo consenta, sicché l’attribuzione del beneficio non dipende solo dalla scuola che si intende frequentare, ma anche dalla esistenza di una situazione economica, secondo parametri di reddito già predefiniti.

In relazione al secondo aspetto della res controversa, il Collegio accoglie la decisione del giudice di primo grado ritenendo che due situazioni sostanzialmente identiche non possano essere trattate diversamente.

Infatti sia il “sostegno al reddito” che l’ “integrazione al reddito” – componente della misura complessa del buono scuola – soddisfano la stessa esigenza ovvero quella di garantire agli studenti meno abbienti l’acquisto di libri e di strumenti scolastici; per tale ragione non si giustifica la differenziazione se le misure condividono la medesima finalità quasi che il beneficio compensativo per l’acquisto degli strumenti scolastici debba essere di gran lunga molto maggiore per gli studenti che frequentano scuole per le quali pagano una retta rispetto agli altri studenti che non la pagano.



La sentenza in esame impone una riflessione nella parte in cui giustifica la legittimità dell’azione regionale invocando l’art. 3³ della Costituzione a presidio della volontà del legislatore di rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impedirebbero di fatto l’accesso e la libera scelta dei percorsi educativi. Come noto i due commi in cui si declina l’articolo 3, pur completandosi a vicenda, statuiscono rispettivamente il principio di uguaglianza formale intesa come soggezione di tutti al diritto e principio di uguaglianza sostanziale da cui consegue l’impegno dello stato a creare le condizioni di eguaglianza sostanziale fra i cittadini, ovvero a rimuovere gli ostacoli di natura economico-sociale che di fatto impediscono la partecipazione dell’individuo alla vita del paese. Tale principio tende a provvedere a singoli casi per eliminare eventuali svantaggi.

Il richiamo generico all’articolo 3 correlato alla finalità della legge regionale di rimuovere gli ostacoli di carattere economico che impediscono di fatto di attuare concretamente una libera scelta nell’ambito dell’offerta formativa tra gli istituti statali e quelli privati presume la volontà del Collegio di riferirsi al principio di uguaglianza sostanziale, da cui potrebbe conseguire una nuova lettura delle disposizioni contenute nell’articolo 33 della Costituzione rispetto a quella rilevabile dai lavori preparatori della medesima Carta costituzionale.

Ciò in quanto l’impianto costituzionale in materia di istruzione, disciplinato dall’art. 33, c. 2,3 e 4, della Cost., è posto a garanzia di un sistema scolastico fondato sul pluralismo derivante dalla coesistenza di scuole pubbliche e private il cui rapporto è di tipo concorrente. Tale rapporto concorrenziale non consente allo Stato di individuare una condizione di preferenza per la scuola pubblica rispetto a quella privata o, viceversa. Il pluralismo espresso nella Carta costituzionale nel tempo è stato interpretato nel senso di garantire il pieno rispetto della libertà di scelta, della dignità e dello sviluppo della persona umana attraverso l’equipollenza del trattamento scolastico prestato dalla scuola privata a quello prestato dalla scuola pubblica.

La decisione a cui giunge il Collegio si fonda su una ricostruzione del rapporto intercorrente tra l’art. 3 e 33 della Cost. in termini di uguaglianza sostanziale

³ Articolo 3 della Costituzione.

1. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

2. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese.



da realizzare attraverso la **rimozione di ostacoli di natura economica che possono frapposti all’esercizio del diritto di scelta in concreto di avvalersi di un’istruzione privata piuttosto che pubblica**. Tale orientamento ermeneutico perseguito dal Giudice amministrativo sembra rappresentare una novità soprattutto alla luce dei lavori preparatori della Costituzione dai quali emergeva la volontà di garantire un pluralismo formativo attuativo del principio di uguaglianza formale da intendere come l’impossibilità per lo Stato di attuare politiche che possano porsi a detrimento della scuola privata sotto il profilo del trattamento scolastico.

Invero nell’ambito dei lavori dell’Assemblea costituente che hanno portato all’approvazione della Carta costituzionale era emersa la questione se l’eguaglianza di trattamento degli alunni delle scuole private rispetto a quelli delle scuole pubbliche dovesse essere intesa anche come uguaglianza dal punto di vista economico. Il punto di incontro raggiunto dalle diverse forze politiche all’esito della discussione si sostanziava nell’intendere la parità di trattamento esclusiva di qualsiasi obbligo dello Stato di finanziare gli istituti privati paritari ad eccezione degli eventuali sussidi elargiti attraverso borse di studio agli studenti più meritevoli riguardanti anche gli studenti iscritti a scuole private paritarie e non paritarie. Al riguardo, infatti, il diritto per gli studenti più meritevoli – a prescindere dal percorso formativo pubblico o privato prescelto – a raggiungere i gradi più alti degli studi, anche nei casi di indigenza economica, attraverso l’erogazione di borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze da parte dello Stato, ha acquisito portata costituzionale attraverso il suo inserimento nell’art. 34 della Costituzione, che costituisce diretta attuazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale.

E’ evidente, pertanto, che i principi giurisprudenziali espressi dal Collegio nella sentenza in questione meritano sicuramente successivi approfondimenti in considerazione della portata innovativa, a nostro avviso discutibile, che rappresentano nell’ambito dell’attuazione delle disposizioni contenute nell’articolo 33 della Cost. in relazione al principio di uguaglianza nella sua duplice accezione formale e sostanziale.