

Data di pubblicazione: 30 giugno 2023

STEFANIA CAVALIERE* – GIOVANNI LUCHENA**

*Note preliminari ad uno studio sul finanziamento pubblico
delle scuole paritarie: spunti tematici*

1. Il finanziamento concesso a favore delle scuole private per il tramite delle risorse statali – nelle sue diverse forme – è un tema divisivo a causa delle implicazioni, anche di natura politica, che possono inverarsi dal punto di vista delle possibili discriminazioni fra pubblico e privato e fra soggetti privati.

Per di più, ogniqualvolta sono in gioco misure di sostegno economico che riguardino o intreccino i rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica (vi sono, infatti, numerosi istituti gestiti da congregazioni o istituzioni di stampo cattolico anche alla luce di una tradizione indiscussa, sia in Italia sia in altri Paesi europei) le

* Ricercatore di Diritto dell'economia, Dipartimento di Scienze politiche, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

** Professore ordinario di Diritto dell'Economia, Dipartimento di Economia e finanza, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

contrapposizioni sono destinate a palesarsi in quanto il tema involge aspetti politici i quali portano a considerazioni e ad osservazioni spesso fondate su parametri meta o pre-giuridici.

È il caso, per l'appunto, del finanziamento delle scuole paritarie a carattere confessionale che negli ultimi anni ha riguardato le forme di sostegno approntate in più Paesi dell'Unione e che ha condotto ad arresti della Corte di giustizia UE di notevole interesse.

Invero, si tratta di una questione giuridica annosa che riguarda ed interessa il diritto dell'economia nella sua dimensione dinamica¹, che pone le istituzioni quale centro gravitazionale della regolazione dell'economia nell'esperienza giuridica, e rispetto agli effetti che il finanziamento pubblico alle scuole paritarie può ingenerare sulla finanza pubblica e, come si accennava poc'anzi, sulle situazioni giuridiche (in termini di discriminazione).

Le brevi notazioni che seguono hanno lo scopo di tratteggiare un possibile itinerario di ricerca su un *topic* che, anche di recente, suscita un vivo dibattito tenuto conto delle implicazioni che importa con riferimento al diritto dell'economia dell'Unione europea e, in particolare, alla disciplina della concorrenza applicabile agli Stati.

Si tratta di un approccio che ha quale suo principale obiettivo l'individuazione delle problematiche sottesa al tema, che saranno

¹ G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2017.

sviluppate e approfondite partitamente in un momento successivo e che, quindi, in questa sede possono solo essere accennate.

2. Le argomentazioni *pro* o *contra* sono, di frequente, impostate sopra un pregiudizio che si dipana tra relativismo e confessionalismo, tra laicità e laicismo, tra letteralismo e creazionismo (della giurisdizione)².

Sotto tale angolo visuale, la giurisprudenza ha spesso contribuito a chiarire, se non a determinare, indirizzi e orientamenti sul tema *de qua* in prospettiva evolutiva.

E, infatti, la giurisprudenza costituzionale, dopo una prima fase nella quale ha ritenuto di dover “interpretare” il dettato costituzionale (art. 33, c. 3, Cost.) relativo al *non impegno finanziario* in favore delle scuole di enti e di privati in maniera restrittiva, in una seconda ha “aperto” le porte al finanziamento delle scuole private paritarie dilatando la portata enunciativa del Testo secondo un “attivismo”, per così dire, che ha legittimato la successiva canalizzazione dei finanziamenti in favore delle scuole private paritarie (confessionali e non).

Questa *giurisprudenza* è da considerare come un vero e proprio spartiacque, perché da quel momento in avanti si consolida il sostegno pubblico alle scuole paritarie, soprattutto in riferimento agli spazi aperti dalla

² L. FERRAJOLI, *Contro il creazionismo giudiziario*, Modena, 2018, in part. 10 ss., *passim*.

legislazione regionale che, sotto svariate forme e modalità, assegna contributi alle famiglie e alle scuole private.

A volte, la giurisprudenza assume, quindi, un ruolo di stimolo rispetto all'inerzia del legislatore: spesso il giudice “sente”, per così dire, i mutamenti sociali anche prima del legislatore, spesso inconsapevole dinanzi ai cambiamenti in atto.

La Corte di giustizia UE, dal canto suo, da tempo “creatrice” di criteri di valutazione soprattutto per quanto attiene alle situazioni inerenti alla libertà di concorrenza, pronunciandosi su fattispecie analoghe a quelle portate alla cognizione del giudice interno, ha avuto modo di collocare le sue decisioni inerenti alle questioni del finanziamento delle scuole paritarie (nella specie quelle a carattere confessionale) nell'alveo del divieto degli aiuti statali alle imprese che, in particolar modo nella forma dell'agevolazione fiscale, si presenta come una delle forme più utilizzate e più controverse considerato il loro carattere opaco.

In questo caso, la Corte UE non ha introdotto nuovi criteri o *sub*-criteri di valutazione – come è accaduto in altre pronunce rese nel corso del tempo, in particolare, per quel che qui interessa, in materia di concorrenza – ma ha deciso i “casi” secondo i suoi orientamenti consolidati in materia, che, peraltro, anche la Corte di cassazione, in più d'una occasione, ha avuto modo di evidenziare, in un certo senso facendoli propri, nelle sue altrettanto significative pronunce, anche recenti, sul tema *de quo*.

Negli ultimi anni, la Corte di cassazione si è pronunciata sull'argomento in più d'una occasione contribuendo a tracciare un orientamento che va consolidandosi e che, sul piano nomofilattico, dovrebbe rappresentare una "guida", per così dire, per tutti gli operatori del diritto e, naturalmente, anche per il legislatore.

3. Accanto a queste osservazioni, va adeguatamente considerato il sottostante posizionamento delle opposte visioni che si collocano fra l'area, per dir così, favorevole al finanziamento delle scuole private paritarie, che costruisce le sue argomentazioni a favore in base, tra l'altro, al principio di sussidiarietà e alla teorica della *Big society* secondo la quale «la responsabilità dei servizi pubblici viene trasferita dallo Stato agli individui che agiscono per conto proprio o aggregandosi attraverso organizzazioni del terzo settore»³ (considerando il sostegno economico ai privati come un risparmio per le casse dello Stato), e l'area contraria al finanziamento pubblico di tali entità private che argomenta la sua posizione in base sia al dato formale della disposizione costituzionale di riferimento (il ricordato art. 33, c. 3) sia alla luce del principio concorrenziale (di matrice europea) che assume una valenza precipua

³ M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Roma-Bari, n. e., 2020, 35.

nell'ambito delle *forme* di sostegno in favore delle entità private che potenzialmente possono essere considerate aiuto di Stato (vietato).

Si aggiungano posizioni concettuali, come la neutralità statale e il principio di laicità, sulle quali si fonda il polo argomentativo di coloro che ritengono illegittimo il finanziamento pubblico.

L'attuazione del diritto sociale all'istruzione e il diritto alla libera scelta della istituzione scolastica sono i punti di forza di quanti sostengono le ragioni del sostegno economico da parte statale.

Questioni che si incrociano e che apparentemente sembrano essere lontane dalla tematica specifica ma che, al contrario, rappresentano una linea di tendenza che sembrerebbe orientarsi nel solco del rafforzamento del sistema di finanziamento delle scuole paritarie.

4. Le divergenze risalgono sin dai tempi dello Stato liberale e, in particolare per le scuole confessionali⁴, alla conseguente soppressione degli enti ecclesiastici, e all'acquisizione statale dei beni: le c.d. leggi eversive – di cui la c.d. legge Siccardi del 1850 ne è un emblema – hanno determinato, oltre alla ricordata riduzione degli enti ecclesiastici, anche la sostanziale degradazione dei diritti della proprietà privata conseguente alla loro

⁴ A. QUATTROCCHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto tributario*, Padova, 2020, 226.

pubblicizzazione e, come tali, sottratti dal regime della inviolabilità⁵ proprio dello Statuto albertino. Una polarizzazione condizionante considerata la «presenza storica e geografica della Chiesa cattolica» entro i confini dello Stato italiano, oltre che «centro di interessi» a livello globale⁶.

Le questioni di carattere giuridico relativamente al finanziamento delle scuole private hanno sempre interessato la dottrina e impegnato la giurisprudenza ad ogni livello: da una fase nella quale le ragioni dello Stato hanno prevalso in termini di rispetto rigoroso (talvolta rigido) del dettato costituzionale concernente la non onerosità per l'erario della scuola privata si è passati ad una fase nella quale l'impegno finanziario statale è diventato via via crescente anche grazie alla svolta “aperturista”, per così dire, della Corte costituzionale e alla consequenziale legislazione (statale e regionale) di riferimento.

In particolare i rapporti di natura economica e finanziaria fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica – e, più in generale, della religione, fenomeno, peraltro non ascrivibile soltanto alla situazione italiana⁷ – investono ulteriori ambiti operativi come la ripartizione delle risorse ottenute per il tramite dell'8 per mille⁸ (di cui sono beneficiarie, com'è noto, «Chiese e confessioni stabilite», *metodo* peraltro censurato dalla Corte dei conti

⁵ A. QUATTROCCHI, *op. cit.*, 223.

⁶ P. CONSORTI, *Economia, diritto pubblico e religione*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2016, 343-344.

⁷ P. CONSORTI, *op. cit.*, 346.

⁸ S. CAVALIERE, *La disciplina dell'otto per mille*, in R. SANTORO, V. TEOTONICO, S. CAVALIERE, *Problemi del fattore religioso e risposta interdisciplinare del diritto*, Bari, 2021, 189 ss.

proprio sul piano applicativo con riferimento alle scelte inespresse, alla scarsa pubblicizzazione del meccanismo che soggiace per l'appunto alla sua distribuzione e all'assenza o alla scarsità di controlli sulla gestione delle risorse⁹), il beneficio fiscale del 5 per mille (che non riguarda soltanto le entità collegate direttamente o indirettamente con la Chiesa cattolica e le altre chiese) o l'organizzazione economica e finanziaria della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano, fattore, quest'ultimo, che, com'è noto, è stato oggetto, negli ultimi anni, di una profonda revisione (sia in termini operativi sia di *governance*) alla luce delle vicende, talvolta anche opache, involgenti profili di carattere penale, che hanno caratterizzato l'agire del più importante istituto finanziario del Vaticano. Del resto, la storia dei rapporti Stato-Chiesa cattolica indica come il *privilegium immunitatis* sia stato il vessillo dell'esentabilità fiscale dei beni ecclesiastici, una circostanza, quella dell'esenzione tributaria, che si è protratta fino ai giorni nostri e che, per l'appunto, costituisce uno degli elementi di maggiore criticità a livello

⁹ C. ELEFANTE, *Il finanziamento delle religioni tra esigenze di trasparenza ed obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica. Il ruolo della Corte dei conti*, in G. DAMMACCO, C. VENTRELLA (a cura di), *Religioni, diritto ed economia: peculiarità e fecondità di una relazione*, cit., 95-100. In particolare, v. CORTE DEI CONTI, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef: le azioni intraprese a seguito delle deliberazioni della Corte dei conti*, delibera n. 16/2016/G. Inoltre, R. FREDA, *La destinazione extrafiscale del "cinque per mille" e il sostentamento del clero cattolico e non cattolico*, in A.F. URICCHIO, M. AULENTA, G. SELICATO (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, 2015, 407 ss.; G. DI COSIMO, *Risorse economiche pubbliche e Chiesa cattolica: due nodi al vaglio dei giudici*, in www.statoechiese.it, 5 ottobre 2015; G. CASUCELLI, *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei conti: spunti per una riforma*, in www.statoechiese.it, 21 dicembre 2015.

di applicazione della normativa dell'Unione europea in tema di concorrenza.

Nella vicenda dei finanziamenti alle scuole private la chiosa contenuta nel terzo comma dell'art. 33 della Costituzione ha dato origine a più d'una disputa: almeno dall'esame della giurisprudenza europea e da quella di legittimità interna, emerge come sia sempre più complicato “difendere” la posizione c.d. legittimista almeno per quanto riguarda taluni gradi d'istruzione (il riferimento è alla scuola secondaria per la quale non è previsto l'obbligo scolastico e che, pertanto, non importerebbe io correlativo obbligo da parte statale di fornire ogni strumento utile per garantire a tutti il diritto sociale all'istruzione)

5. La diversificazione e l'ampliamento dell'offerta scolastica hanno contribuito a rendere il settore dinamico ma, allo stesso tempo, hanno favorito, soprattutto dopo l'approvazione della legge che ha istituito il sistema nazionale d'istruzione, lo spontaneismo¹⁰ e il principio di sussidiarietà orizzontale. Il *policy cycle* intrapreso è quello di ampliare gli spazi d'iniziativa finanziaria pubblica per sostenere le scuole private in

¹⁰ F. CORNALI, *La parola alle politiche. Come valutare successi e insuccessi dei provvedimenti sull'istruzione?* in *Riv. Trim. sc. Amm.*, 2011, 107.

ragione dell'interpretazione estensiva dell'inciso dell'art. 33 Cost. «senza oneri per lo Stato».

Questa espressione, infatti, spesso è stata interpretata nel senso che lo Stato ha la facoltà di concedere, quando lo ritiene opportuno, contributi agli istituti privati; d'altro canto, vi è ancora chi sostiene la tesi del divieto assoluto di finanziamenti pubblici, diretti o indiretti, alla scuola non statale¹¹.

Ciò ha evidenziato come le *policy* in materia scolastica, dopo tutto, dipendono anche, e si potrebbe dire soprattutto, dal sistema di relazioni politiche e istituzionali assunte nel corso dei vari periodi storici¹².

I rapporti tra Stato e privati sono stabilizzati e funzionalizzati alla migliore realizzazione degli *outcomes*: dalla *restriction* alla *substitution*, cioè da un processo che vede il progressivo ridimensionamento/depotenziamento del pubblico – per il tramite del potere coercitivo statale “al servizio” dell'obiettivo dei gruppi dominanti –per il tramite dell'ingresso delle formule competitive nel settore dell'istruzione.

Le politiche che hanno portato all'aumento del finanziamento delle scuole paritarie, però, hanno contribuito all'ulteriore demarcazione del livello sociale: spesso il risultato evidenziato è che i maggiori vantaggi si sono indirizzati verso i gruppi politicamente organizzati e a reddito medio-alto¹³.

¹¹ E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato.*, Torino, parte I, 27 ss.

¹² F. CORNALI, *op. cit.*, 299.

¹³ F. FORTE, *Manuale di scienza delle finanze*, Milano, 1977, 147.

6. La crisi pandemica, poi, ha dimostrato come le sovvenzioni erogate senza tenere conto del reddito abbiano inciso negativamente sulle fasce sociali più deboli, anche alla luce del *digital divide* che si è manifestato in questa fase¹⁴, in termini di difficoltà di accesso alla rete e di distanza socioeconomica per quanto attiene all'utilizzo degli strumenti della *Information and communication technology*, sebbene, in effetti, le disuguaglianze sociali, territoriali ed economiche¹⁵ esistevano ben prima della emergenza sanitaria, la quale non ha fatto altro che esacerbarne gli effetti.

La pandemia ha generato, in questo settore una reazione a catena: l'emergenza ha gravato sulle famiglie e queste ultime sono state obbligate a sostenere economicamente l'educazione della propria prole, magari attingendo a risorse aggiuntive che avrebbero potuto servire per offrire altre e maggiori opportunità per i figli.

Per questo motivo, è diventato sempre più necessario finalizzare la disposizione costituzionale all'effettiva garanzia del diritto sociale

¹⁴ «L'attuale livello dell'infrastruttura tecnologica delle reti domestiche e il numero di dispositivi (...) si presentano fortemente insufficienti a garantire un eguale accesso [alle attività scolastiche]», nonostante possa dirsi che, in generale, per quel che concerne l'alfabetizzazione informatica, nel «settore dell'istruzione, da quella primaria a quella universitaria, le politiche in materia possono dirsi soddisfacenti»: cfr. A. PAPA, *Persone e dati nell'ecosistema digitale*, in EAD. (a cura di), *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, 2^a ed., Torino, 2021, 12.

¹⁵ R. CALVANO, *L'istruzione, il covid e le disuguaglianze*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020, 57 ss.

all'istruzione¹⁶. Una porzione significativa della società non è stata in grado di stare al passo coi tempi, nel senso che le condizioni socioeconomiche hanno obbligato e tuttora obbligano molti studenti a non poter usufruire della formazione scelta dalle proprie famiglie.

La pandemia ha rappresentato un monito e ha evidenziato quanto sia importante muoversi nella direzione del miglioramento della qualità dell'istruzione (in senso ampio: ivi comprese le infrastrutture digitali sulla base di un approccio «*student-centered active learning*»¹⁷) in modo da fornire servizi più efficienti e inclusivi alle generazioni future, in particolare per le fasce sociali vulnerabili e per i territori periferici¹⁸, anche con riferimento al ruolo che il settore privato – specie i fornitori – possono giocare in un settore come quello educativo che richiede attori indipendenti e neutrali nella predisposizione degli strumenti didattici¹⁹.

7. Il diritto di istituire scuole e istituti di educazione privata è stato ritenuto funzionale a rendere possibile che l'insegnamento venga impartito

¹⁶ P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, 736.

¹⁷ R. KERR, *From learning Innovation tot o digitaldistanceeducation*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 3, 2021, 629.

¹⁸ P. MACI, *Il cortocircuito del sistema istruzione tra emergenza sanitaria ed emergenza educativa*, in *Dirittifondamentali.it*, 19 maggio 2021, 125 ss.

¹⁹ M. SOTIRIU, M. GIOVANARDI, *The role of private and public educational providers in the digital post-Covid world*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 3, 2021, 502 ss.

seguendo la libertà culturale, ideologica o metodologica tutelata dall'art. 33 Cost.²⁰, diritto da sempre collegato alla libertà dei genitori di educare i figli scegliendo un percorso formativo improntato a un preciso orientamento educativo, culturale o religioso²¹, che impone alla Repubblica di non favorire una sfera a scapito di un'altra: come è stato evidenziato, per realizzare un miglior diritto all'istruzione è necessario accogliere la libertà di fondare scuole libere e non la libertà di fondare scuole orientate²².

I pubblici poteri hanno il dovere di assicurare l'esistenza di un'istruzione non unica e soprattutto senza favoritismi relativi alle varie ideologie o a determinate classi sociali per permettere lo sviluppo reale dei contenuti scientifici ed educativi, in coerenza con quanto affermato dalla Costituzione e, in particolar modo, con il principio pluralista.

Il "civile stare insieme" sembra esigere un contenitore (quindi un assetto istituzionale) a tendenza ideologica aperta e non esclusiva²³ e la coesistenza di scuole pubbliche con scuole paritarie, debitamente orientata e regolata, nel rispetto di determinate condizioni e principi, come la libera concorrenza²⁴, potrebbe offrire un servizio pubblico più competitivo.

²⁰ G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, cit., 219.

²¹ G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2007, 688.

²² L. LOMBARDI VALLAURI, *Lesione di diritti umani fondamentali da parte del Concordato*, in *www.uaar.it*, 2002, 3.

²³ M. CROCE, *Le libertà garantite dall'art. 33 Cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, in N. FIORITA, A. VISCOMI (a cura di), *Le scuole delle organizzazioni di tendenza tra libertà religiosa e istruzione pubblica*, Soveria Mannelli, 2009, 29.

²⁴ A. ICHINO, G. TABELLINI, *Idee per la crescita. Concorrenza tra scuole autogestite e qualità dell'istruzione: una proposta di sperimentazione*, Milano, 2013, 38 ss.

Secondo uno studio condotto sul finire degli anni '90 del secolo scorso²⁵, che ha indagato su quali possano essere le conseguenze del finanziamento pubblico alle scuole private, peraltro, è emerso come la possibilità di poter fare una scelta scolastica in ragione del proprio orientamento potrebbe consentire un miglior utilizzo delle risorse investite per l'educazione.

Il nodo è: *come* utilizzare le risorse per l'istruzione: nei Paesi dell'Asia orientale, per esempio, sono stati previsti investimenti per garantire una maggiore uguaglianza attraverso un ampio accesso alle scuole di ogni ordine e grado con l'accento su "imparare a imparare" in maniera personalizzata. Il risultato è stato quello di creare un contesto capace di far acquisire agli studenti quella flessibilità e adattabilità necessarie per far fronte alle dinamiche richieste del mercato del lavoro, permettendo una maggiore crescita del sistema imprenditoriale²⁶.

Un altro argomento su cui tornare a riflettere – e che invero viene suggerito da autorevoli studiosi – è che il più delle volte la povertà è ereditata. Se ciò non verrà fermato attraverso il potenziamento dell'istruzione come servizio pubblico, le istituzioni statali avranno fallito nel compito di garantire i diritti sociali alle generazioni presenti e future²⁷: per questo è fondamentale che tutti gli studenti siano posti su uno stesso

²⁵ E. SOMAINI, *Il calcolo dell'istruzione: economia, equità, garanzia*, in "il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica", n. 3, 1999, 511 ss.

²⁶ J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori. Antiglobalizzazione nell'era di Trump*, Torino, 2018, 209.

²⁷ Cfr. J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., 213.

piano e che gli eventuali contributi erogati siano mirati sulla situazione economica di chi li riceve.

8. In Italia, le politiche sulle scuole paritarie risentono delle scelte compiute sin dall'approvazione della Costituzione²⁸.

I problemi si sono rivelati principalmente di due ordini²⁹. Da una parte, ha assunto importanza il fattore politico-ideologico, così tenace e profondo da non permettere di avere chiare le effettive esigenze del servizio pubblico dell'istruzione ed acquisire consapevolezza degli strumenti tecnico-politici ad esso adeguati.

Certo, le ideologie, in quanto capaci di una visione d'insieme e di regole più specifiche, sono necessarie, ma affinché portino frutti devono essere in tema con la realtà, in modo da rendere concreto il nesso fra le concezioni generali e le soluzioni dei problemi concreti di più avvertita attualità. Al contrario, quando le enunciazioni ideologiche rimangono

²⁸ S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano 1977, 251, ricorda che fu controversa persino la questione se la scuola dovesse essere oggetto di disciplina costituzionale.

²⁹ G. LANEVE, *Istruzione, identità culturale e costituzione: le potenzialità di una relazione profonda, in una prospettiva interna ed europea*, in www.federalismi.it, n. 24/2012, 2 ss.

astratte assumono l'aspetto di vuoti *slogan* e non risolvono quanto invece è necessario³⁰.

Dall'altra parte, il fattore finanziario³¹, legato strettamente al primo, può essere considerato come il più problematico poiché spesso ha rappresentato l'elemento che può migliorare o al contrario peggiorare il sistema, diventando, a volte, addirittura, la "giustificazione" per compiere passi all'indietro³² o per generare pericolose asimmetrie.

A tal proposito, vale la pena di menzionare il pensiero di Concetto Marchesi, il quale, con un orientamento invero estremo, osservò che uno Stato che cerchi economie nei bilanci per la pubblica istruzione è uno Stato nemico della civiltà, oltre che della propria sicurezza³³.

Un azzeramento dei finanziamenti al sistema nazionale di istruzione, inteso secondo la definizione contenuta nella l. n. 62 del 2000 (scuole pubbliche e paritarie riconosciute), peraltro, potrebbe andare a detrimento del diritto allo studio, dell'accesso all'istruzione, della libertà di pensiero e dell'autonomia scolastica³⁴.

³⁰ C. MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, IV, 495, nota 49.

³¹ G.E. POLIZZI, *La spesa per l'istruzione. Profili costituzionali*, Milano, 2019, 19 il quale fa notare come la vitalità della scuola da sempre è stata «finanziariamente condizionata dalle risorse disponibili».

³² A. SANDULLI, *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2009, 1.

³³ C. MARCHESI, *Relazione sui principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola*, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, Roma, 1946, 39.

³⁴ G. FONTANA, *Art. 33*, cit., 688, per il quale l'art. 33, c. 3, Cost., concretizza il principio del pluralismo scolastico e della libertà della scuola, un diritto che si riconnette

Le leggi di stabilità/bilancio che si sono susseguite nel tempo hanno confermato l'andamento costante (crescente nella fase pandemica) del finanziamento delle scuole paritarie a valere sul bilancio dello Stato: un andamento dal quale emergono oscillazioni con un picco nel periodo pandemico ma che conferma come la previsione di fonti di sostegno finanziario pubblico alle scuole paritarie sia una costante nelle scelte politiche – indipendentemente dalle maggioranze politiche che si susseguono al governo del Paese.

Viene in evidenza, inoltre, come a livello ministeriale si sia provveduto a rendere più articolata la disciplina ai fini dell'accesso al finanziamento delle scuole paritarie, tenendo conto (in realtà: seguendo quasi pedissequamente) "l'indirizzo" tracciato sia dalla prassi della Commissione europea sia dagli arresti della Corte di giustizia UE che, sostanzialmente, definiscono modalità e criteri applicativi valevoli per i destinatari del provvedimento. Anche questo è un tema d'interesse, considerato che il diritto dell'Unione europea ha di fatto determinato l'adozione di un provvedimento amministrativo che recepisce puntualmente quanto "dettato" dalla Commissione, proprio per evitare che, in futuro, possano verificarsi situazioni analoghe a quelle sin qui emerse che sono definite contrarie al principio concorrenziale e, in particolare, al divieto di concessione degli aiuti statali alle imprese considerato che, per l'appunto, la scuola è considerata un soggetto che opera nel mercato dell'istruzione:

sistematicamente al diritto-dovere dei genitori di educare ed istruire i figli di cui all'art. 30 Cost.

per tale ragione, dunque, qualunque forma di finanziamento pubblico, anche se il soggetto non fosse un'entità costituita nella forma d'impresa, è suscettiva di essere qualificata come aiuto di Stato.

9. Come si diceva, a livello interno, uno dei momenti definibili quali spartiacque rispetto all'apertura verso i finanziamenti statali è stato determinato dalla Corte costituzionale. Questa, mentre in un primo momento ha negato che si potesse dedurre dalla garanzia della libertà di scelta del tipo di scuola preferita l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari ad esercitarla³⁵ e ha considerato l'equipollenza di trattamento scolastico solo riferito al valore giuridico degli studi compiuti nelle scuole non statali paritarie senza alcun obbligo di garanzie materiali per lo studio³⁶, in seguito, ha assunto una posizione, potrebbe dirsi elastica, comunque conforme ad un processo interpretativo nel solco della Costituzione, propendendo per una "lettura" che potrebbe definirsi "realista".

Il Giudice delle leggi ha centrato l'attenzione sull'adempimento dell'obbligo scolastico evidenziando che esso riguarda tutti gli alunni, sia quelli delle scuole statali sia quelli di tutti gli altri tipi di scuola e, per

³⁵ Per es. Corte cost. sent. n. 36 del 1982 e sent. n. 668 del 1988.

³⁶ Corte cost. sentt. n. 7 del 1967, 106 del 1968 e 36 del 1982.

questo, ritenuto legittima la fornitura gratuita di libri di testo anche per gli studenti delle scuole private elementari³⁷.

La Corte, però, ha anche statuito 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»³⁸ e ha sottolineato la differenza tra l'ipotesi di attribuzione agli alunni dei vantaggi economici idonei a coprire, parzialmente o totalmente, il costo del servizio³⁹ nella logica della valorizzazione della scelta della scuola privata come riconducibile alla preferenza di una data “formazione sociale” che, per meglio di altre, risulti in grado di realizzare lo sviluppo della personalità dell'alunno e l'ipotesi di attribuire sovvenzioni direttamente agli istituti⁴⁰.

Le citate sentenze, tuttavia, la cui disamina sarà oggetto di un'articolazione argomentativa più ampia, non hanno sciolto in maniera definitiva il problema del finanziamento alle scuole paritarie, ma, forse hanno dato qualche spunto al legislatore che, in quella fase storica, ha approvato la l. 62 del 2000 sul sistema di istruzione nazionale⁴¹, che può considerarsi il vero punto di non ritorno rispetto alle politiche di finanziamento delle

³⁷ Corte cost. sent. n. 454 del 1994.

³⁸ Cfr. Corte cost. nn. 36/1982 e 998/1998.

³⁹ Prospettiva, la prima, cui la giurisprudenza costituzionale ha manifestato significative aperture (cfr. Corte Cost. n. 215/1987).

⁴⁰ Restando estranea alla Costituzione ogni forma di finanziamento diretto alle scuole paritarie (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2517).

⁴¹ G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in *Scritti in onore di Feliciano Benvenuti*, Vol. IV, Modena, 1996, 228, invece, ha evidenziato che la sentenza del 1994 della Corte ha di fatto aperto al finanziamento pubblico delle scuole private.

scuole paritarie: un “sistema” che, nel ricomprenderle nell’alveo dei soggetti giuridicamente legittimati a costituire l’asse dell’istruzione e della formazione, a più livelli, ne ha sostanzialmente confermato la “posizione” nell’ordinamento giuridico.

In concreto, la parificazione delle due diverse modalità di gestione degli istituti scolastici dà vita a un sistema policentrico, ma è anche vero che lo Stato non può non mantenere, comunque, un ruolo di supremazia⁴² per garantire la buona qualità del servizio pubblico all’istruzione anche di quello erogato dalle scuole paritarie (come peraltro è riconosciuto dal MIUR⁴³, ora Ministero dell’istruzione e del merito) e la non discriminazione tra le varie classi sociali che di esso usufruiscono.

Un eventuale finanziamento, però, ammesso che la clausola senza oneri per lo Stato si possa interpretare in senso elastico (e senza considerare l’ordinamento UE) per tutelare la libertà di scelta dei genitori, compreso quelli meno abbienti, può essere giustificato, come ha rimarcato la Corte di giustizia UE, solo se l’intervento pubblico rispetti le norme in materia di aiuti di Stato, e la libera concorrenza nello svolgimento delle attività economiche organizzate (qualificazione attribuita alle scuole paritarie), evitando di favorire alcuni enti privati, invece che altri, nel rispetto del criterio della *selettività* delle misure di sostegno pubblico per qualunque entità privata.

⁴² A. CATELANI, *Diritto all’istruzione e pluralismo scolastico*, in www.pensareildiritto.it, 2014, par. 4.

⁴³ Art. 2 del D.M. 21 gennaio 2022 n. 8.

Anche per questo è importante che lo Stato mantenga la sua posizione centrale nel sistema e tuteli il servizio (sia che sia offerto dal gestore pubblico, sia da quello privato), nonché la concreta possibilità di scelta della scuola, anche al fine di evitare quelle discriminazioni che potrebbero vulnerare il pluralismo, la libertà della scienza e del suo insegnamento e la realizzazione del libero sviluppo della personalità di ciascun individuo nelle formazioni sociali *ex artt. 2 e 3 Cost.* poiché dove non vi è libertà non vi può essere neanche scienza⁴⁴.

Fra l'altro, l'eventuale discriminazione potrebbe compromettere uno degli obiettivi qualificanti la l. n. 107 del 2015 che, all'art. 7, lett. *m*), stabilisce il principio del «colloquio territoriale» consistente nel rendere la scuola una «comunità attiva, aperta al territorio», che si propone di valorizzare «l'interazione con le famiglie e con la comunità locale, comprese le organizzazioni del terzo settore e le imprese»⁴⁵.

Sul tema, tuttavia, taluno ha fatto notare che un maggiore tasso di «pluralismo esterno», dovuto alla presenza sul mercato di varie istituzioni scolastiche potrebbe comportare una certa inevitabile compressione del «pluralismo interno»⁴⁶ con il rischio di mettere a repentaglio la qualità del

⁴⁴ M. CROCE, *Le libertà garantite dall'art. 33 cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, in N. FIORITA, A. VISCOMI (a cura di), *Le scuole delle organizzazioni di tendenza tra libertà religiosa e istruzione pubblica*, Soveria Mannelli, 20, cit., 926.

⁴⁵ Cfr., sul punto, V. CAPUZZA, *L'impatto della legge di riforma della scuola: territorio, formazione culturale, contrattualistica pubblica e decreti di riordino*, in V. CAPUZZA, E. PICOZZA, N. SPIRITO, *La buona scuola: introduzione alla riforma dell'istruzione italiana*, Torino, 2016, 45.

⁴⁶ F. DONATI, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 1999, 547 ss.

servizio. L'esistenza di un sistema formato da scuole private e scuole pubbliche, quindi, ha un senso solo se migliora l'intero servizio senza essere causa di asimmetrie.

Questo, ovviamente, a maggior ragione, comporta che lo Stato non abdichi alla sua funzione nella *materia* dell'istruzione, anche perché, secondo la Costituzione, spetta a quest'ultimo dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117) e garantire tale fondamentale diritto sociale.

La recente crisi, peraltro, come accennato in precedenza, ha portato alla luce quanto sia fondamentale ricondurre l'istruzione al centro di un processo di costruzione nazionale ed europea⁴⁷ per generare risorse e riuscire a fornire risposte capaci di fronteggiare la congiuntura negativa in atto, obiettivo che può essere realizzato solo con specifiche politiche provenienti dalle istituzioni pubbliche, così come, da tempo ha fatto notare anche l'UE⁴⁸.

Per esempio, la “*Risoluzione del Consiglio sull'istruzione e la formazione quali propulsori fondamentali della strategia di Lisbona*”⁴⁹ ha evidenziato

⁴⁷ Sul tema, in generale, G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2020, 7 ss.

⁴⁸ Nel 2000 la strategia di Lisbona ha riconosciuto il ruolo fondamentale dell'istruzione e della formazione nello sviluppo sociale ed economico dell'Europa. Nell'ultimo decennio numerosi importanti documenti politici dell'UE hanno sottolineato ripetutamente il legame esistente tra la capacità dei Paesi europei di investire in capitale umano tramite sistemi di istruzione e formazione e la loro capacità di promuovere elevati livelli di crescita sostenibile fondata sulla conoscenza e sulla coesione sociale. Sulla disciplina giuridica e sull'attività dell'UE in materia di istruzione, V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018, 5 ss.

⁴⁹ Risoluzione del Consiglio, OJ C 300 del 12.12.2007.

l'indispensabilità del contributo dell'istruzione e della formazione non solo alla promozione dell'occupazione, della competitività e dell'innovazione, ma anche all'incentivazione della coesione sociale, alla cittadinanza attiva e alla realizzazione personale: una posizione nella quale emerge l'ampia visuale – non necessariamente orientata al mercato – da parte delle istituzioni dell'Unione che, com'è noto, da tempo focalizzano la loro attenzione per l'attuazione di politiche per l'istruzione che, se è vero che non esclude affatto il ruolo del privato, non trascura di offrire una visuale che punti primariamente alla qualità dell'istruzione, alla sua diffusione, all'incentivazione degli strumenti di finanziamento della ricerca e dell'innovazione tecnologica, ecc.

Le misure adottate per finanziare le scuole paritarie attraverso una spesa fiscale, pertanto, dovrebbero essere “pensate” con l'obiettivo di migliorare in concreto l'intero sistema di istruzione nazionale e di sostenere lo sviluppo dell'economia, considerando che, come si diceva, non sussiste un obbligo dello Stato ad attribuire finanziamenti per l'istruzione privata e che esso può farlo a condizione di osservare la disciplina europea sulla concorrenza e quando ciò comporta benefici per tutti i cittadini.

Il diritto vivente come scaturito dalle sentenze della Corte di cassazione – nelle quali, in verità, non si sempre si fa cenno né si allude all'art. 33, c. 3, Cost. ma che in molti casi sembra porsi in linea con un'interpretazione restrittiva della disposizione *de qua*⁵⁰ – mantiene ancora aperto – semmai

⁵⁰ In generale, sull'interpretazione costituzionale, tra gli altri, L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazioni di regole ed argomentazione basta sui principi*, in

potesse ritenersi chiuso – il confronto relativo all'interpretazione della chiosa «senza oneri per lo Stato», anche perché le pronunce del Supremo giudice introducono ulteriori parametri valutativi fra cui quello della conformità all'ordinamento dell'Unione europea fra cui la compatibilità con le disposizioni materia di divieto degli aiuti statali alle imprese.

10. 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'istruzione⁵¹), che dovrebbe porre tutti gli studenti su un eguale

Riv. Internaz. Fil. Dir., 1985, 65 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 62 ss.; S. BARTOLE, voce *Principi generali del diritto*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, 494 ss., ora in ID., *Scritti scelti*, Napoli, 2013, 39 ss.; F. MODUGNO, voce *Sistema giuridico*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, 1993, 1 ss.; A. RUGGERI, *L'identità costituzionale alla prova: i principi fondamentali fra revisioni costituzionali polisemiche e interpretazioni-attuazioni «ragionevoli»*, in *Ars Interpretandi*, 1996, 113 ss.; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999; G. AZZARITI, *Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione*, in A. PALAZZO (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, Napoli, 2001, 237 ss.; M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, 41 ss.; A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e Costituzione*, Torino, 2011, in part. 481 ss.; G. SERGES, *L'interpretazione conforme a Costituzione tra tecniche processuali e collaborazione con i giudici*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, 2011, 3353 ss.; G. ZACCARIA, *Ancora su interpretazione e principi giuridici*, ivi, 3647 ss.; A. BALDASSARRE, *Filosofie dei valori ed ermeneutica dei valori (a proposito del "pensare per valori")*, in A. CARRINO (a cura di), *Lo Stato*, vol. I, Torino, 2012, 3 ss.

⁵¹ Sul diritto all'istruzione, anche con riferimento alla sua garanzia in tempi di crisi economica, v., tra gli altri, A. SANDULLI, *Scuola e università tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, in AA.VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione, Atti del I Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2005, 448 ss.; A. RUGGERI, *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, in *Riv. Giur. Scuola*, 2009, 769 ss.; G. LANEVE, *Istruzione, identità culturale e Costituzione: le potenzialità di una relazione profonda, in una prospettiva interna ed europea*, in www.federalismi.it, 19

piano e nella medesima posizione, altro è, invece, come ha 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 in materia di aiuti di Stato, sia sostanziali (con riferimento alla compatibilità con l'art. 107 TFUE) sia procedurali (riguardanti l'obbligo di notifica preventiva, *standstill*, e così via).

I parametri utilizzati al piano europeo sono certamente più stringenti perché fanno riferimento a criteri come quello della tutela concorrenza (che implica un forte potere discrezionale) e ad un'interpretazione ampia della nozione di attività economica.

Non è un caso, del resto, come di tale problematica si continui a discorrere non soltanto in termini di raffronto rispetto al citato articolo 33, comma 3, della Costituzione ma anche, come si diceva poc'anzi, rispetto alla compatibilità delle agevolazioni – o, come ritiene parte della dottrina, di

dicembre 2012; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica* – Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Napoli, 2012, 83 ss.; F. 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; A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Astrid Rassegna*, 2013; D. 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; C. SALAZAR, *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *La dimensione costituzionale dell'istruzione*, cit., 31 ss.; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 180 ss. Sul godimento del diritto allo studio in ambito europeo, inteso, in generale, come *vantaggio sociale*, v. V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, cit. 63 ss.

veri e propri privilegi⁵² frutto di atti di ingerenza sulle istituzioni⁵³ – con l’art. 107, §1, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), un terreno assai controverso che involge ricadute anche sull’assetto interno (esecuzione delle sentenze, organizzazione amministrativa).

Tale intervento, infatti, rimane pur sempre un “aiuto” (nozione connotata in ambito eurounitario dai caratteri della negatività eventualmente “attenuabile” discrezionalmente dalla Commissione se quest’ultima 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.

In definitiva, l’autorizzazione dell’aiuto deve sempre avere, per dir così, un “corrispettivo” che riguarda, fondamentale, la sopportabilità della misura con le regole della concorrenza. Su questo punto, un contributo di chiarezza viene fornito dai decreti ministeriali che indicano le modalità di assegnazione delle risorse, che riecheggia quanto stabilito a livello di Unione europea in conformità alle norme in materia di concorrenza.

In particolare, la Corte di giustizia Ue⁵⁴ ha stabilito, contrariamente a quanto deciso dalla Commissione e, in prima istanza, dal Tribunale, che le misure agevolative a favore dei soggetti privati che esercitano attività

⁵² G. ZAGREBELSKY, *L’identità cristiana e il fantasma dell’assedio*, 5 ottobre 2006, in ID., *Lo Stato e la Chiesa*, Roma, 2007, 79 ss.

⁵³ G. ZAGREBELSKY, *Gli atei clericali e la fonte del potere*, 5 luglio 2005, in ID., *Lo Stato e la Chiesa*, cit., 57.

⁵⁴ Corte di giustizia UE 6 novembre 2018 (cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, Scuola Elementare Maria Montessori/ Commissione).

scolastica sono contrarie alla normativa sul divieto di concessione di aiuti pubblici alle imprese e ha, conseguentemente, chiesto che la parte soccombente ponesse in atto tutti gli strumenti utili affinché potesse essere recuperato l'indebitato.

L'impossibilità assoluta ad adempiere non può essere fatta valere perché lo Stato deve adoperarsi senza indugio, anche eventualmente individuando misure alternative alla canonica forma di restituzione, nell'attuare la normativa *de qua*. Esecuzione del giudicato cui il governo italiano non è stato in grado di ottemperare, causando, in tal modo, anche rilevanti mancate entrate nel bilancio dello Stato.

La vicenda (invero passata in sordina) merita giusta attenzione anche perché, ad esempio, il giudice tributario, sembra ignorare l'effetto delle sentenze della Corte di giustizia, dato che, anche recentemente, ha ritenuto di dover dare ragione a talune scuole private paritarie che lamentavano, per l'appunto, l'irragionevole richiesta del tributo.

La trama, qui riassuntivamente esposta, è stata solo apparentemente dipanata dalla pronuncia del giudice europeo: il dibattito, infatti, è ancora aperto soprattutto per quanto concerne la legittimità della concessione di tali aiuti, anche perché il sostegno *de quo* non è mai stato interrotto né da parte statale né da parte regionale.

Oltre tutto, la vicenda avrà ulteriori sviluppi rispetto alla restituzione di quanto (ritenuto) indebitamente percepito dato che la Commissione è nuovamente tornata sull'argomento⁵⁵.

Nel caso delle scuole, tuttavia, il (presunto) miglioramento dei servizi da parte del "privato" per il tramite del finanziamento potrebbe creare il rischio di trasferire uno svantaggio su quelle pubbliche che potrebbero subire una riduzione dei finanziamenti per implementare strutture, personale, servizi.

Un'eventuale discriminazione potrebbe riguardare, inoltre, proprio l'assegnazione delle risorse. Ma, in questo caso, la decisione è prettamente politica.

Destinare maggiori fondi alle scuole pubbliche per favorire una migliore istruzione per la collettività è compito precipuo dello Stato. Inoltre, il maggiore finanziamento all'istruzione pubblica è questione che interessa e riguarda lo Stato non soltanto come erogatore di servizi pubblici essenziali ma anche come investitore responsabile sul futuro dei giovani.

⁵⁵ Recentemente con la Decisione C (2023) 20829, la Commissione europea ha ordinato all'Italia di recuperare gli aiuti di Stato illegali concessi ad alcuni enti non commerciali sotto forma di esenzione dall'imposta sugli immobili, in applicazione della sentenza del 2018 della Corte di giustizia che invalida, in parte, una decisione della Commissione del 2012 che pur dichiarando l'esenzione fiscale dell'Italia non compatibile con le norme dell'UE sugli aiuti di Stato, non ne ordinava il recupero per impossibilità assoluta.

11. 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 (e altro ancora).

Nel primo caso, si tratta di un finanziamento diretto all'utente (e indirettamente 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 un'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»⁵⁶.

Così, per esempio, 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

⁵⁶ L. VIOLINI, G. VITTADINI, *Sussidiarietà e quasi-mercati*, in G. VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, 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.

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»⁵⁷.

La scuola di dimensioni maggiori e che, in ipotesi, offra un servizio non sempre eccelso, al contrario, potrebbe risultare agevolata, cioè oltre modo premiata, perché il «voucher potrebbe eccedere il costo medio di produzione»⁵⁸.

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, in questo caso 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»⁵⁹.

Tale aiuto, che dovrebbe essere assegnato, pertanto, *prioritariamente* se non *esclusivamente* alle famiglie povere, anche attraverso forme di comunicazione e di orientamento molto accurate e imparziali, in realtà,

⁵⁷ C. BURATTI, *Autonomia e finanziamento degli istituti scolastici*, in *Amministrare*, 1991, 455.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ G. COMINELLI, G. VITTADINI, *Riformismo sussidiario nel sistema educativo*, in G. VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà*, cit.,156; sulla stessa linea di pensiero, M. CROCE, *Le scuole paritarie fra servizio pubblico e attività commerciale: il caso delle esenzioni I.C.I.*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2015, 995.

non accompagna 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»⁶⁰.

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»⁶¹.

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

⁶⁰ E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in P. BIANCHI (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, Pisa, 2006, 233.

⁶¹ M. TROISI, *La Costituzione scolastica*, Bari, 2008, 94.

scuola paritaria e che lo Stato si assuma anche l'onere del suo finanziamento (variamente configurato). Le medesime considerazioni valgono, per analogia, per quel che concerne il diritto alla libera scelta del medico «che non implica un ristoro dei costi affrontati per ricorrere alla medicina privata»⁶². Anche se, è vero anche che chi si rivolge al medico privato può ottenere la detrazione sulla spesa effettuata.

Le «misure economiche» e «le altre provvidenze»⁶³ 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 possibili comportamenti» previsti dall'esercizio della libera scelta⁶⁴.

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»⁶⁵: la libertà su cosa scegliere non può implicare l'assunzione automatica di un onere finanziario a carico dello Stato.

⁶² A. MURA, voce *Istruzione privata*, in *Enc. Giur.*, Treccani, XVIII, Roma, 1990, 9-10, ma anche M. LUCIANI, voce *Salute. I, Diritto alla salute – Diritto costituzionale*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991, 8.

⁶³ L. CASSETTI, *Art. 31*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 640 ss.; L. PRINCIPATO, *Famiglia e misure di sostegno: la legislazione nazionale*, in F. GIUFFRÉ, I. NICOTRA (a cura di), *La famiglia davanti ai suoi giudici*. Atti del Convegno dell'Associazione “Gruppo di Pisa” – Catania 7-8 giugno 2013, Napoli, 2014, 167 ss.

⁶⁴ G. FONTANA, *Art. 33*, cit., 690.

⁶⁵ A. MURA, voce *Istruzione privata*, cit., 9-10.

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 con un orientamento religioso o filosofico specifico), 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)⁶⁶.

La garanzia del diritto di scelta, insomma, pur non essendo soddisfatte appieno le attese della famiglia (e del progetto della scuola privata), non comporta 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 e quindi, secondo tale ragionamento, non si profilerebbe alcuna discriminazione nel non prevedere l'onere per lo Stato.

⁶⁶ J.N. GRAY, *Sulla libertà positiva e negativa*, in AA. VV., *L'idea di libertà*, 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.