

FRANCESCO BOSCHI

ASPETTI DELL'ASSISTENZA SCOLASTICA
NELLA REGIONE MARCHE



SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari — Scuola pubblica e privata. — 2. Polivalenza del concetto di assistenza scolastica. — 3. Decentramento regionale e assistenza scolastica. — 4. La Regione Marche e la disciplina dell'assistenza scolastica.

1) — Nel recente passato interventi di esponenti politici, i nuovi movimenti studenteschi ed i rinnovati patti concordatari, hanno riproposto alla attenzione della pubblica opinione e della dottrina la complessa problematica scaturente dal mondo della scuola con particolare riferimento alla coesistenza, in concorrenza tra loro, della scuola pubblica e privata.

Il dibattito apertosi tra gli studiosi e l'analisi delle tematiche inerenti la scuola si è rinvigorito, dopo una stasi, e, come nel passato, la dottrina si è schierata, generalmente su due posizioni nettamente distinte e non facilmente conciliabili.

La materia, indubbiamente è complessa, composita, piena di sfaccettature e ricca di argomenti interessanti che meritano l'attenzione e l'approfondimento. Un'aspetto appare, comunque, tralasciato generalmente dal dibattito; l'aspetto della vita scolastica che se non è direttamente connesso con la stessa « istituzione scuola » ne costituisce il substrato fondamentale oggi ancor più necessario ed indispensabile: l'assistenza scolastica.

Molto probabilmente questa scarsa attenzione è, forse, determinata dalla corollarietà del problema rispetto al nodo centrale dibattuto in dottrina che viene ravvisato nei rapporti e nel finanziamento tra scuola pubblica e scuola privata; altresì è opportuno rilevare che il legislatore è intervenuto negli anni settanta, in prima fase di decentramento amministrativo, disciplinando la materia e delegando compiti e competenze agli enti territoriali minori. Comunque, il problema relativo alla assistenza scolastica merita un approfondimento anche alla luce dell'applicazione concreta delle previsioni legislative; approfondimento che verrà svolto nel prosieguo del presente studio.

Appare necessario, per ben comprendere le tematiche inerenti l'assistenza scolastica, tratteggiare brevemente i principi cardine del nostro sistema scolastico ed analizzare i principi costituzionali che

sono a fondamento della scuola nel nostro sistema giuridico. Come è stato giustamente fatto rilevare (1) non è possibile delineare un principio costituzionale cardine relativamente alla materia scolastica, ma l'intero sistema scaturisce dalla combinata lettura degli artt. 30 I comma, 31 II comma, e 33 della Carta Costituzionale. In primo luogo, dopo aver premesso che l'intera dottrina è unanimamente concorde sulla possibilità che possano esistere scuole pubbliche e scuole private è opportuno sottolineare che due tipi di scuole private possono esistere nel nostro ordinamento giuridico; infatti dalla lettura ed analisi dell'art. 33 Cost. risulta chiaro che la scuola privata italiana è divisa, dallo stesso legislatore costituzionale, in due tronconi: parificata e meramente privata. In particolare la scuola privata parificata, proprio per le sue peculiarità e cioè l'aver richiesto allo Stato la parificazione alle scuole pubbliche, rilascia titoli di studio equipollenti ed è quindi sottoposta ad un severo regime di controlli da parte degli organi statali a ciò preposti (2); la scuola meramente privata non avendo richiesto questa parificazione, anche perché in molti casi non rilascia specifici titoli di studio (in tale senso si pensi alla scuola del grado preparatorio) non ha uno stretto controllo da parte dello Stato. La dottrina, si trova schierata su due distinte posizioni, in parte determinate dalle diverse ideologie ed è chiaro che è la lettura del III comma dello art. 33 Costituzione a suscitare i maggiori dissensi, l'affermazione che «enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato» comporta, necessariamente, discussioni e diverse valutazioni proprie di contrastanti e differenziate visioni ideologiche dei compiti primari dello Stato democratico moderno (3).

(1) In tale senso cfr. U. DE SIERVO, *Scuola pubblica e scuola privata*, in *Concordato 1984: premesse e prospettive*, Urbino, 1985, pag. 131.

(2) Per un approfondimento analitico si veda: G. COIRO-F. MAUTINO, *La pubblica istruzione in Italia*, Milano, 1969. In particolare gli autori tracciano un quadro analitico della composita situazione italiana. Per quanto concerne le scuole private esse vengono prese in esame dal grado preparatorio all'Università con tutti i riferimenti normativi previsti dalla legislazione. Altresì si veda per quanto concerne i controlli statali sulle scuole private anche: G. CIMBALO, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio: il caso della Toscana*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milano, 1981, pp. 727-735.

3) Una approfondita disamina sul concetto di «onere» è svolta da M. BERTOLJSSI, *Scuola privata e finanziamento pubblico: un sistema da riconsiderare in*

Necessita un approfondimento del dettato costituzionale che obbligatoriamente non potrà fermarsi alla sola comprensione letterale ma dovrà spingersi alla ricerca dell'effettiva volontà del legislatore stesso. Chi sostiene che allo Stato non compete nessun onere nei confronti delle scuole private basa la sua opinione sulla lettura restrittiva del III comma dell'art. 33 cost. e ritiene che da quanto affermato derivi un dovere negativo a provvedere sia verso il legislatore ordinario che verso gli organi amministrativi (4).

L'ipotesi, sostenuta dalla dottrina contraria, di finanziamenti alle scuole private è anche interpretata dalla dottrina più radicale come un raggio all'art. 33 cost., non accettabile e tollerabile. Altri, invece, in dottrina hanno affermato la legittimità dei contributi alle scuole private purché inerenti la « gestione » e non riguardanti il finanziamento per l'istituzione in particolare (5) si ritiene che è « del tutto ingiustificata l'interpretazione di tale norma nel senso d'intenderla come se essa escluda che vi possano essere contributi statali a scuole gestite da enti o privati. Infatti tali scuole, oltre ad esercitare evidentemente un compito, che altrimenti costituirebbe un onere per lo Stato, e potendo avere, pertanto l'utile funzione di sgravio per esso, offrono all'autorità statali la possibilità di constatare come esse svolgono l'insegnamento e quindi di controllare se esse meritino o meno il contributo statale ».

Altresì sembra opportuno aggiungere, a completamento di questa ipotesi dottrinale (6), che la loro esistenza comunque debba essere salvaguardata per garantire il sistema pluralista previsto dalla Carta

Società e Borsa, 1986, pp. 533-539. Inoltre l'autore traccia un interessante comparazione a livello europeo circa la soluzione adottata nei vari ordinamenti giuridici per la coesistenza tra scuola privata e pubblica.

(4) Tra la dottrina in tale senso cfr. A. MURGIA *Rapporti etico-sociali*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1976.

(5) Tra la molteplice dottrina in tale senso vedi O. FUMAGALLI-CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al concordato*, Milano, 1980, pag. 272.

(6) Per un organico approfondimento sulla materia vedi: S. DE SIMONE, *Il sistema del diritto scolastico italiano - principi costituzionale*, vol. I, Milano, 1973, pp. 279-392. L'autore favorevole ad un vero pluralismo scolastico che vede in concorrenza scuola pubblica e scuola privata, in particolare evidenzia che il diritto di istituire scuole da parte di soggetti diversi dallo Stato ha radici profonde nel nostro sistema giuridico e la nostra Costituzione ha solo ribadito detto diritto. L'autore individua « la novità dell'istituto... nel fatto che esso si pone oggi in clima di regime di libertà si

Costituzionale. Entrambe le teorie precedentemente esposte prendono spunto da una diversa lettura del III comma dell'art. 33 cost.; comma che tecnicamente non è ben riuscito al legislatore costituzionale sia in considerazione delle difficoltà di elaborazione in sede di Costituente che dalle vistose ed inconciliabili interpretazioni date dalla dottrina.

Le regole generali relative all'interpretazione (7) non sono sufficienti a sciogliere il nodo e appare quindi opportuno riferirsi anche ai lavori preparatori della Costituente. Dall'analisi dei lavori preparatori emerge che detta formulazione rappresenta la sintesi di un faticoso compromesso tra i vari gruppi politici ed è chiara la intenzione di evitare il diritto alle scuole private di pretendere finanziamenti obbligatori da parte dello Stato. È quindi possibile rilevare che la frase « senza oneri per lo Stato » proposta dall'onorevole Corbino debba essere interpretata e spiegata in senso non restrittivo, infatti l'onorevole affermò (8) « noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di chiedere aiuti da parte dello Stato » ed a rafforzare questa tesi l'On. Codignola affermò « con questa aggiunta non è vero che si venga ad impedire qualsiasi aiuto dello Stato alla scuola professionale; si stabilisce solo che non esiste un diritto costituzionale a chiedere tale aiuto ».

Da quanto ora esposto non possono più esistere incertezze: da un lato non c'è un diritto costituzionalmente garantito a ricevere aiuti da parte di enti o scuole private ma questo non vieta allo Stato di intervenire finanziariamente a favore di queste istituzioni educa-

da condurre ad un sistema autentico... di pluralismo scolastico ». Altresì si evidenziano due fondamentali problemi che, di fatto, limitano questo pluralismo scolastico: il primo risiede nella impossibilità di chiedere contributi per la istituzione di scuole private per cui non c'è parità e la seconda nel fatto che per raggiungere una certa rilevanza giuridica/sociale, i gestori delle scuole private, anche in presenza di ottimi supporti finanziari, necessariamente debbono chiedere allo Stato la parità e questo, di fatto, li condiziona negativamente.

(7) Tra gli altri vedi: E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano 1977; L. MOSSINI, *Il significato proprio delle parole e le intenzioni del legislatore*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1972, I, pag. 330 e ss.

(8) Vedi: F. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976.

tive (9) quanto meno nella « gestione » delle medesime. Appare, alla luce di quanto sopra brevemente tratteggiato, pretestuoso non condividere la legittimità di contributi a favore dell'istituzione scolastiche non pubbliche e, stante la particolare situazione italiana, in cui la maggior parte di queste scuole hanno carattere confessionale, appare questa posizione come preconstituita e pseudo laica ma riconducibile più facilmente a canoni laicisti ottocenteschi completamente inidonei, oggi, per la efficace soluzione dei problemi giuridici odierni.

Un altro aspetto che merita un breve cenno di approfondimento è quello relativo al rinnovato patto concordatario tra Stato e Chiesa con riferimento alle scuole confessionali; in modo particolare necessita soffermare la propria attenzione sulla formulazione dell'art. 9, I comma, del Concordato. Quest'articolo, ha subito durante le trattative e nelle varie « bozze » di Concordato mutamenti fondamentali (10); rispetto alla disciplina tracciata nel 1929 amplia notevolmente l'intervento della Chiesa in materia d'istruzione; ed anzi è uno dei pochi esempi (11) in cui la materia concordataria non ha subito ridimensionamenti di sorta.

Alla luce della storia questo fatto appare ovvio; infatti lo Stato fascista « etico » per definizione non si poteva permettere di delegare la funzione dell'insegnamento e dell'educazione ma necessariamente doveva creare un « monopolio » al fine di garantirsi, anche per le future generazioni, la continuità (12). Lo Stato democratico pluralista, al contrario, non essendo portatore diretto di ideologie ricerca, grazie anche all'insostituibile funzione dei « ceti intermedi », soluzioni che possano soddisfare tutti, o almeno la

(9) Altresì G. OSPITALI, *Libertà della scuola e nella scuola*, Bologna, 1976, pp. 94-96. L'autore identifica e sottolinea l'interpretazione di vari autori relativamente al III comma dell'art. 33 Cost.; evidenzia interpretazioni nate al di fuori degli schieramenti ideologici già identificati, ma queste diverse interpretazioni risultano essere troppo rigide e non appagano adeguatamente la ricerca iniziata.

(10) U. DE SIERVO, *Op. cit.*, pag. 124, è utile e possibile verificare più in profondità l'intera tematica delle modifiche apportate al testo del nuovo concordato vedendo R. LA VALLE, *Di bozza in bozza*, in *Bozze 79*, Bari, pag. 95 e ss.

(11) U. DE SIERVO, *Op. cit.*, pag. 124.

(12) Comunque il « monopolio » scolastico e culturale in genere lo stato fascista non riuscì a crearlo completamente; una analisi di questa situazione è tratteggiata in parte da C. GHISALBERTI, *Storia Costituzionale d'Italia*, Bari, 1977. A tale testo si rimanda per i dovuti approfondimenti storici.

stragrande maggioranza dei cittadini ed anche in materia scolastica o più in generale di educazione.

La dottrina ritiene che la novità apportata dal nuovo concordato in materia scolastica è che c'è una presa d'atto da parte dello Stato del notevole interesse della Chiesa verso il pluralismo scolastico e che questo interesse deve essere inquadrato nell'ottica (sia confessionale che laica) di una vera « *Libertas Ecclesiae* ». Giustamente osserva De Siervo: « la Chiesa cattolica non ha quindi ottenuto alcuna situazione di privilegio nel settore scolastico... ma viene riconosciuta come soggetto sociale particolarmente qualificato a chiedere una piena ed effettiva attuazione dell'art. 33 della Costituzione ». Questo interesse qualificato della Chiesa cattolica per un pluralismo scolastico è riscontrabile anche dalla combinata lettura dell'art. 9 del Concordato e dal canone 803 par. 1 del nuovo C.I.C. (13).

Quindi (14) « la Chiesa interviene come tutelatrice di una esigenza di pluralismo culturale espressa da soggetti di quel pluralismo sociale che è posto come valore caratterizzante la nostra democrazia repubblicana » .

Prima di passare alla disamina dell'argomento centrale del presente studio sembra molto importante ricordare anche il progetto di legge Casati (15), presentato nel 1984; progetto che cercava di superare la frammentarietà (16) degli interventi e la discrezionalità

(13) L'art. 9, I comma, dispone: « La Repubblica Italiana, in conformità al principio della libertà della scuola e dell'insegnamento e nei termini previsti dalla propria Costituzione, garantisce alla Chiesa cattolica il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado e istituti di educazione ». Il par. 1 del canone 803 dispone: « Per la scuola cattolica s'intende quella che l'autorità ecclesiastica competente o una persona giuridica ecclesiastica pubblica dirige, oppure quella che l'autorità ecclesiastica riconosce come tale con un documento scritto ».

(14) U. DE SIERVO, *Op. cit.*, pag. 126.

(15) L'on. Casati aveva presentato un simile progetto di legge fin dal 1979 esattamente in data 28.6.79. Questo nuovo progetto è stato presentato alla Camera dei deputati dall'on. Casati ed altri nel 1984 (progetto nr. 1839). Al Senato un analogo progetto di riordino delle scuole private è stato presentato dall'on. Saporito ed altri nello stesso anno (progetto nr. 832).

(16) Gli interventi statali per la gestione sono sempre risultati disarticolati; certamente questa situazione nasce anche dalla grande difformità delle problematiche scaturite dai diversi ordini di studi (materne, scuole obbligo, superiori, ed Università). Per fare solo un esempio vicino ai nostri interessi dato il tipo di ordine della

spesso implicita in determinate erogazioni finanziarie mediante la disciplina organica della scuola non statale. Il progetto di legge aveva per oggetto: « Ordinamento della scuola non statale ».

Questa iniziativa (17) si era prefissata lo scopo di attuare concretamente gli artt. 2, 3, 29, 30, 31, 33 e 34 della Costituzione; dall'analisi dello schema di proposta di legge emerge (18) che non tutti i problemi presenti sul tappeto per quanto riguarda il finanziamento per la gestione delle scuole non statali sarebbero stati risolti ma certamente, il sistema normativo creato avrebbe affrontato in termini positivi molti aspetti del problema. Infatti, grazie a questa ipotesi, si sarebbe potuto creare un sistema integrato del servizio scolastico presente nel nostro paese. Servizio integrato che a parere unanime di tutta la dottrina deve essere finalmente previsto nel nostro ordinamento giuridico per dare pratica attuazione ai principi costituzionali summenzionati (19).

scuola, per quanto concerne le scuole materne non statali la legislazione è basata su due norme. La prima è l'art. 31 della legge 1073/62 che afferma: « ... alle scuole materne non statali che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche o che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita, il Ministero della Pubblica Istruzione, tenuto conto del numero degli alunni accolti e delle condizioni economiche e sociali della zona può corrispondere assegni, premi, sussidi e contributi... ». La seconda è l'art. 32 della legge 444/68 che afferma: « Lo stanziamento annuo stabilito al II comma dell'art. 31 della legge 24.7.1962 n. 1073 per assegno, premi, sussidi e contributi a favore delle scuole materne non statali che, alle condizioni ivi previste, accolgano alunni di disagiate condizioni economiche è aumentato... ». Non tutta la dottrina è concorde nel ritenere questi contributi statali come contributi di gestione. Sicuramente, almeno in parte, si tratta di assistenza scolastica ma è anche presente una componente riconducibile espressamente al concetto gestionale delle scuole.

(17) M. BERTOLISSI, *Op. cit.*, pag. 535. Lugimirante e precursore di quest'esigenza è anche S. BERLINGÒ, *Promozione culturale e pluralismo scolastico: il diritto allo studio e le scuole confessionali*, Milano, 1983.

(18) M. BERTOLISSI, *Op. cit.*, pag. 535 e ss. dove l'autore compie una disamina approfondita dello schema di legge Casati analizzandola sotto molti profili e riscontrandovi anche alcune concezioni elaborate da: U. POTOSCHING, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giust. Cost.*, 1961, pag. 361 e ss. ed anche nella voce dello stesso autore: *Istruzione*, in *Enc. Dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, pag. 96 e ss.

(19) In questo senso i riferimenti dottrinali sono vastissimi e sembra opportuno non citare alcun autore in particolare ma occorrendo un approfondimento è utile utilizzare S. LARICCIA, *Diritto Ecclesiastico italiano, Bibliografia*, 1973-1980, Milano, 1981.

2) — Il concetto di assistenza scolastica non può essere facilmente identificato proprio per la polivalenza e l'eterogeneità insita nelle parole « assistenza scolastica »; i riferimenti normativi che qui di seguito saranno riportati evidenziano in modo notevole questa difficoltà concettuale. All'apice dei riferimenti normativi (20) troviamo gli artt. 117 e 118 della Costituzione ed una serie di leggi e di d.P.R. anteriori agli anni '70, anni decisivi per la pratica attuazione delle autonomie locali (21). Con la nascita delle regioni a statuto ordinario anche le funzioni inerenti l'assistenza scolastica sono state trasferite; i primi trasferimenti avvengono proprio in questa materia; infatti il d.P.R. nr. 3 del 14.1.72 avente per oggetto: « Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica... » afferma agli artt. 1 e 2: « Sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario, per il rispettivo territorio, le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di assistenza scolastica in favore degli alunni delle scuole ed istituti di istruzione di ogni ordine e grado, statali o autorizzati a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato ».

Il trasferimento predetto riguarda tutte le funzioni amministrative tra le quali sono comprese quelle concernenti:

- a) l'assistenza agli alunni bisognosi anche a mezzo di patronati scolastici;
- b) il trasporto gratuito, e relativi oneri assicurativi degli alunni della scuola materna della scuola dell'obbligo e degli istituti professionali;

(20) L'art. 117 Cost. afferma: « La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni... istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica... ». L'art. 118 Cost. afferma: « Spettano alle Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle d'interesse esclusivamente locale che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali... La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o avvalendosi dei loro uffici ».

(21) Devono essere ricordati in ordine cronologico le leggi 261 del 4.3.58, 1073 del 27.7.62, 719 del 10.8.64 ed i d.P.R. 1388 del 23.11.55, 1003 del 19.10.59, 264 dell'11.2.61, 636 del 16.5.61 e 1518 del 22.12.67.

c) le facilitazioni anche sotto la forma di buoni libro per l'acquisto di libri di testo da parte degli alunni delle scuole medie e delle scuole secondarie superiori ed artistiche;

d) la concessione di sussidi, incoraggiamenti e borse di tirocinio e di studio, anche sotto la forma di assegnazione di posti gratuiti o semigratuiti in convitti annessi agli istituti tecnici e professionali statali, allo scopo di facilitare gli alunni meritevoli, appartenenti a famiglie di disagiate condizioni economiche, la prosecuzione degli studi nelle scuole secondarie superiori ed artistiche;

e) la concessione di sussidi per l'assistenza dei subnormali;

f) gli interventi assistenziali a favore degli alunni delle scuole materne anche non statali;

g) ogni altra forma di assistenza diretta a facilitare agli alunni meritevoli la prosecuzione degli studi nelle scuole ed istituti di cui al precedente primo comma ». « Sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in ordine ai patronati scolastici ed ai consorzi provinciali di patronati scolastici di cui alla legge 4 marzo 1958, nr. 261 ». Di fatto questo d.P.R. lascia ancora in vita la vecchia struttura statale dei patronati scolastici e solo con la legislazione successiva verranno soppressi con l'effettiva attribuzione ai Comuni di tutte le funzioni in materia. Deve essere ricordato che il nucleo centrale dei trasferimenti avvenne in epoca poco successiva a questo decreto. L'iter fu complesso, pieno di ripensamenti e non senza contrasti. Per l'effettiva attuazione dell'ordinamento regionale (tenuto conto degli artt. 117 e 118 cost.) la procedura fu particolarmente complicata (22): « ... l'art. 6 della legge 382 — del 1975 — prevedeva che lo schema di d.P.R. passasse attraverso le seguenti procedure avanti della sua definitiva approvazione: a) comunicazione alle Regioni per le eventuali osservazioni — entro 60 giorni —; b) successivo inoltro alla commissione parlamentare per le questioni regionali presieduta dall'on. Fanti per un primo parere — entro 30 giorni dall'inoltro —; c) nuova approvazione provvisoria dello schema da parte del Consiglio dei Ministri sulla base del parere della Commissione medesima —; d) definitivo parere

(22) C. LINDA, *Appunti sulla procedura legislativa per l'attuazione del decentramento regionale in materia di assistenza scolastica*, in *Rivista di Diritto Scolastico*, nr. 3-4, 1977, Roma, pag. 3 e ss.

— entro 30 giorni — della commissione parlamentare —; e) definitiva approvazione da parte del Consiglio dei Ministri». Infine, in questo lungo iter, non deve essere tralasciato anche il parere della « commissione Giannini » anche se detto parere è più incidentale che sostanziale. Vero è che le problematiche erano ben più ampie dell'oggetto del presente studio e le conseguenze negative di un affrettato passaggio avrebbero potuto minare definitivamente lo ordinamento regionale nascente (23) (24).

(23) Non è questa la sede per un giudizio di merito sui risultati ottenuti dal decentramento amministrativo così come è stato impostato negli anni '70 nel nostro ordinamento giuridico; pertanto si rimanda alla più recente dottrina Costituzionale e amministrativa in merito.

(24) È opportuno, per capire cosa possa intendersi per assistenza scolastica, escludendo a priori il problema universitario, vedere l'iter seguito per la delega. Nello schema preliminare di d.P.R. in attuazione della delega di cui all'art. 1 legge 382/75 all'art. 28 si afferma: « Le funzioni amministrative relative alla materia « assistenza scolastica » concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare, mediante prestazioni, erogazioni e provvidenze in denaro od in natura a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, che siano bisognosi per qualsiasi causa, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché per gli studenti bisognosi e meritevoli la prosecuzione degli studi; il trasporto gratuito e le assicurazioni degli alunni nei casi previsti dalla legge ». E all'art. 30 « Le funzioni amministrative indicate nell'art. 28, il cui esercizio è limitato all'ambito delle rispettive circoscrizioni, sono attribuite alle Province e ai Comuni, secondo le attuali competenze in ordine alle spese funzionali che sono a loro carico in relazione ai vari tipi di scuola ». Nel parere della Commissione parlamentare recante lo schema di decreto di cui all'art. 1 legge 382/75 e testo modificato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 8 e 9 luglio 1977 l'art. 42 afferma: « Le funzioni amministrative relative alla materia « assistenza scolastica » concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché per gli studenti capaci e meritevoli ancorchè privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono tra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psicopedagogica; la assistenza ai minorati psicofisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari. (All'ultimo comma eliminare « gli interventi di assistenza medico-psico-pedagogica »). E l'art. 45. « Sono attribuite ai Comuni le funzioni amministrative indicate nell'art. 42 che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale anche al fine di integrare i servizi con quelli svolti dall'Amministrazione Provinciale per l'assistenza psico-pedagogica fino a quando tali servizi non siano diversamente regolati dalla nuova legge sulle autonomie. Le funzioni, i servizi, e i beni dei patronati scolastici sono attribuiti ai Comuni. Le funzioni, i servizi dei consorzi di patronati

Come è stato fatto osservare (25), il trasferimento delle funzioni amministrative non è avvenuto tra Stato e Regioni a statuto ordinario (salvo l'eccezione dell'assistenza universitaria), ma tra Stato e Comuni; sicuramente il legislatore riteneva che quest'importante settore poteva essere meglio tutelato da realtà territoriali più ridotte e più vicine agli utenti; fermo, comunque, restando la piena potestà legislativa in materia da parte della Regione. Secondo l'opinione di parte della dottrina così facendo il legislatore ha ulte-

scolastici sono attribuiti ai Comuni; la legge regionale provvede alla liquidazione dei beni ed al trasferimento del personale ripartendolo tra i Comuni interessati. La Regione promuove le opportune forme di collaborazione tra i comuni interessati. (Al primo comma eliminare da « anche al fine » fino alla fine del comma. Al secondo comma, aggiungere dopo « patronati scolastici: in quanto si riferiscono ad attività concernenti l'assistenza scolastica ». Al terzo comma, aggiungere dopo « patronati scolastici » « in quanto si riferiscano ad attività concernenti l'assistenza scolastica »). Ed il testo definitivo del d.P.R. 616 del 24.7.77 agli articoli 42 e 45 afferma: « Le funzioni amministrative relative alla materia « assistenza scolastica » concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono tra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari ». « Le funzioni amministrative indicate dall'art. 42 sono attribuite ai Comuni che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale. I patronati scolastici sono soppressi e le funzioni di assistenza scolastica, i servizi ed i beni sono attribuiti ai Comuni. Entro il 30 giugno 1978 le Regioni con proprie leggi stabiliscono le modalità e i criteri per i passaggi dei beni e del personale. I consorzi di patronati scolastici sono soppressi e le funzioni di assistenza scolastica, i servizi ed i beni sono attribuiti ai Comuni. Nel termine di cui al comma precedente, la legge regionale provvede alla liquidazione dei relativi beni ed al trasferimento del personale ripartendolo tra i Comuni interessati. La Regione promuove le opportune forme di collaborazione tra i Comuni interessati ». Quindi si evince in modo espresso la soppressione dei patronati scolastici ed il passaggio delle funzioni, servizi e beni ai Comuni. È stato fatto giustamente notare che solo i beni afferenti l'assistenza scolastica sono stati trasferiti e non quelli destinati ad altre attività.

C. LINDA, *Op. cit.*, pagg. 4 e ss.; altresì l'autore mette in evidenza anche il fatto che l'art. 45 del D.P.R. 616/77 abroga implicitamente anche anche « le norme dei decreti delegati sugli organi collegiali in cui era prevista la partecipazione degli organi medesimi alle funzioni di assistenza scolastica ». Cfr. d.P.R. nr. 416 del 31.5.74 art. 6.

(25) E. CAPACCIOLI-F. SATTA, *Commento al decreto 616*, Milano, 1980, pag. 703.

riormente rafforzato la tendenza di evitare un nuovo centralismo burocratico su base regionale.

Dalla visualizzazione dell'iter del decreto emerge che il lavoro è risultato lungo, non facile e terreno di scontro ideologico tra le forze politiche. Altresì nell'iter stesso è possibile riscontrare una evoluzione del concetto stesso di « assistenza scolastica » da livelli « paternalistici » a livelli che contemperano anche le ultime e più progressive idee in campo socio-pedagogico (26) « scendendo poi nell'esame dei particolari, vi è da osservare ancora: a) l'indirizzarsi dell'assistenza scolastica, nel d.P.R. 616, verso ogni tipo d'istituzione scolastica sia pubblica, sia legalmente riconosciuta, sia privata (mentre quest'ultima era esclusa dall'ambito del d.P.R. nr. 3... tranne che per le scuole materne)... ».

È interessante analizzare se la Regione, non avendo funzioni amministrative specifiche mantiene, comunque, poteri amministrativi d'indirizzo, coordinamento e controllo. La dottrina, per quanto attiene i controlli, non ha dubbi infatti questo potere è espressamente sancito dall'art. 130 cost. e dalle leggi in seguito emanate. Anche per quanto attiene il coordinamento e l'indirizzo delle funzioni amministrative appare logico attribuirle alla Regione avendo sempre come riferimento la normativa attuale ed in particolare il IV comma dell'art. 45 del d.P.R. 616 e l'art. 121 della Costituzione. Forti dubbi, invece, nutre la dottrina per eventuali ulteriori competenze da parte della regione; quindi non sarà possibile l'emanaazione di atti a contenuto individuale o particolare fuori dalle previsioni sopra menzionate.

L'assistenza scolastica può essere definita come (27) « la messa in atto di tutte quelle provvidenze a favore dei discenti e/o delle loro famiglie, necessarie a rendere possibile la fruizione del servizio stesso » (servizio scolastico). È stato fatto acutamente notare che il legislatore del d.P.R. 616 ha virgolettato il termine assistenza scolastica (28) « ciò è spiegabile se si tiene conto del fatto che il legislatore, cogliendo nella situazione odierna l'inadeguatezza di questa nozione a definire e comprendere quell'insieme di servizi e di attività che vanno sotto il nome, concettualmente diverso, di

(26) E. CAPACCIOLI-T. SATTA, *Op. cit.* pag. 731

(27) S. BERLINGÒ, *Op. cit.*, pag. 39-40.

(28) G. CIMBALO, *Op. cit.*, pag. 747.

diritto allo studio, si faceva interprete di possibili dubbi e perplessità dei destinatari della norma, che avrebbero visto ristretti gli ambiti di intervento della regione da una interpretazione letterale e restrittiva della materia oggetto di delega ». Quindi diritto allo studio, nozione sicuramente più ampia e complessa rispetto alle concise definizioni costituzionali; nozione che la dottrina ha elaborato tenendo nel dovuto conto il divenire della società civile italiana. Il diritto allo studio non può essere richiamato solo in base all'art. 34 della Costituzione ma scaturisce dalla combinata lettura degli artt. 3 secondo comma, 34 e 117 della Costituzione. È indubbiamente, la nuova prospettiva del concetto di assistenza scolastica ed in questa ottica deve essere letta la definizione sopra esposta. Assistenza scolastica, dunque, intesa come insieme di mezzi, certamente esterni al momento educativo inteso in senso stretto (29), che possono rendere effettivo il dettato costituzionale ponendo sullo stesso piano tutti i cittadini evitando l'ulteriore discriminazione tra quanti frequentano la scuola pubblica e quanti, invece, frequentano la scuola privata. Ormai, e questo è un dato oggettivo da valutare con molta attenzione, l'assistenza scolastica tende ad essere estesa « erga omnes » e non rimanere confinata solo ed esclusivamente nei limiti ristretti dell'art. 34 cost. (30) ed i problemi connessi con questa estensione dei servizi sia in qualità che in quantità sono notevoli. Uno in particolare si presenta pressante ed è quello inerente gli oneri finanziari da sostenere. Già nel 1983 Berlingò nell'esaminare la normativa del diritto allo studio con riferimento alle scuole private e confessionali affermava (31): « La emergenza economica, che preme nel senso di drastici tagli alla spesa pubblica, mette a nudo la propensione delle forze di maggioranza a fortemente ridurre la portata e gli spazi per l'intervento promozionale dello Stato, proprio mentre l'emergenza sociale acuisce la sensibilità dei più avvertiti per quei nuovi interessi (in materia di

(29) Indubbiamente anche alcuni momenti dell'assistenza scolastica risultano essere formativi e pedagogicamente fondamentali come ad es. si pensi alla vita comunitaria nel servizio mensa e nel rapporto, valido particolarmente per le età giovanili, tra discente ed insegnante che si instaura in quel particolare momento della giornata scolastica.

(30) A favore di questa tesi si veda proprio la costruzione dell'art. 42 del d.P.R. 616/77.

(31) S. BERLINGÒ, *Op. cit.*, pag. 21-22.

sicurezza, sanità, coscienza critica del soggetto sociale, etc.) così innati e radicati da ritenere tendenzialmente sottratti al controllo del principio maggioritario, anche perché già formalmente assicurati dalla tutela costituzionale, sebbene scarsamente asseverati nella pratica ».

3. — Quanto Berlingò paventava è ancor più peggiorato in questi ultimi anni; sembra, quindi, opportuno, un breve approfondimento del problema. Analizzando la situazione si deve affermare che è in crisi il modello di Stato sociale fino ad oggi proposto; modello di Stato che ha trovato, forse la sua più alta espressione giuridica proprio nella legislazione del decentramento amministrativo, nell'attuazione pratica delle autonomie regionali e la sua più alta espressione politica nel c.d. « governo di solidarietà nazionale ». Proprio in funzione finanziaria dalla seconda metà degli anni '70 e fino ai primi anni '80 sono state fatte delle scelte, non è ovviamente questa la sede idonea per esprimere un giudizio politico, che hanno creato un « volano » di spesa (ci si riferisce in particolare alle spese inerenti le autonomie, sanità, previdenza etc.) non facilmente controllabile, meglio dire arginabile, da parte dello Stato. Sembra, altresì che la tendenza alla dilatazione della spesa e quindi al mancato controllo possa trovare anche origine in una sorta di rallentamento della solidarietà tra i consociati che tendono, invece, a curare i propri interessi particolari tralasciando lo interesse generale. Giustamente Berlingò riprendendo il pensiero di Gozzi (32) riteneva che la crescente integrazione tra Stato e società civile poteva essere esaminata tramite lo strumento « privilegiato » della spesa pubblica. Intuizione questa, felice e carica di significati anche politici. Sicuramente è stata travisata la portata ed il significato della combinata lettura degli artt. 3 secondo comma, 34 e 117 della Costituzione, anche se parte della dottrina continua a ritenere valide queste scelte; certo l'assistenza scolastica deve essere inquadrata in questa ottica ma da parte di alcuni si è perso il significato più intimo di questa combinata lettura. L'assistenza scolastica « erga omnes », anche se solo in parte attuata, non è compatibile con le risorse finanziarie a disposizione della collettività e

(32) S. BERLINGÒ, *Op. cit.*, pag. 23; G. GOZZI, *Per una analisi critica dello Stato contemporaneo*, in *Il Mulino*, 1980, pag. 432.

lo sarà sempre meno nel futuro stante l'assoluta necessità di « tagliare » la spesa; allora bisogna richiamare i principi costituzionali per avere un uso corretto delle risorse medesime. La constatazione della realtà oggettiva ed i costanti richiami ad un corretto uso del dettato costituzionale non sono strumentali alla creazione di nuove barriere o peggio « nuovi ghetti ».

Come vedremo nel prosieguo del presente studio, spesso, molto spesso, le autonomie locali hanno discriminato tra quanti frequentano una scuola pubblica e quanti frequentano una scuola privata. Ai primi servizi assistenziali, resi almeno in forma collettiva se non individuale (33), offerti « erga omnes » ai secondi nulla o poco più di nulla (34). Si potrebbe obiettare che determinati servizi inerenti l'assistenza scolastica hanno anche valenze pedagogiche ineludibili (35), ma questo fatto nulla toglie alla rinnovata filosofia che deve sovrintendere il concetto di assistenza scolastica o meglio ancora il più ampio ed articolato concetto di « diritto allo studio ».

Deve essere sottolineato che proprio quanto è stato fatto fino ad oggi, nella concretezza del quotidiano, discrimina gli alunni creando situazioni di diseguaglianza non condivisibili. Una analisi completa del fenomeno è difficile e comporta approfondimenti legati ad ogni singola realtà. La delega al legislatore regionale e la subdelega ai comuni quali soggetti primari per l'intervento in materia di assistenza scolastica ha come conseguenza l'emanazione di normative differenti tra loro, anche se tutte, necessariamente (36) rispettano il « quadro » tracciato dal legislatore statale.

(33) Per gli ambiti dei servizi di assistenza scolastica vedi G. CIMBALO, *Op. cit.*, pag. 474 e ss.

(34) Il problema del finanziamento in percentuale da parte dei cittadini di alcuni dei servizi resi come assistenza scolastica è stato introdotto negli anni '80 dalle varie « leggi finanziarie » che si sono succedute. Certo è che se si analizzano determinati comportamenti di qualche realtà locale nascono forti dubbi sul corretto funzionamento delle autonomie. Necessitano sicuramente riforme istituzionali di ampia portata che modifichino in profondità il concetto stesso di autonomia locale oggi, troppo spesso, asservita a meri scopi propagandistici o elettorali.

(35) In tale senso anche S. BERLINGÒ, *Op. cit.*

(36) Non si giustificerebbe quindi una legislazione regionale che non preveda provvidenze specifiche per gli alunni frequentanti le scuole private. Per quanto attiene al problema generale dei limiti imposti alle legislazioni regionali vedi: C. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIII, Milano, 1973, pag. 969 e ss.; L. PALADIN, *Sulle competenze concesse dello stato e*

Purtroppo, spesso i T.A.R. delle varie regioni a statuto ordinario sono dovuti intervenire per correggere discriminazioni attuate dai singoli comuni.

Non tragga in inganno il numero non eccessivo delle sentenze, sia perché la ricerca effettuata ai fini del presente lavoro è stata volutamente parziale per non appesantirlo oltre modo, sia perché è sufficiente verificare l'esistenza di questo indice che dimostra la presenza delle discriminazioni e nella realtà, sicuramente, queste sono in numero molto maggiore.

Infatti, l'esperienza insegna che non tutte le situazioni discriminanti vengano condotte dinnanzi alla giurisdizione. Comunque, la casistica relativa agli interventi giurisdizionali, in prima analisi, pare diffusa in tutte le regioni ed è ipotizzabile che tenderà a crescere nel tempo. Illuminanti sono le motivazioni (37), che qui di seguito sono riportate (nella loro massima sintesi); già nel 1975 (38) il T.A.R. Molise affermava che « nella materia dell'assistenza scolastica, come del resto per le altre materie previste dall'art. 117 Cost. spetta alla regione stabilire la disciplina concreta dei rapporti, degli oggetti, degli istituti e dei soggetti inerenti alla materia medesima, nel rispetto dei principi desumibili dalla legislazione statale, oltre che di quelli eventualmente posti dalle c.d. leggi cornice ». Nel 1978 il Consiglio di Stato (39) riferendosi alla legge regionale ligure del 2.9.1974 nr. 31 affermava che: « ... nel prevedere interventi a carico della Regione a favore di scuole materne non distingue in relazione al soggetto gestore della scuola avendo lo

delle Regioni, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1959, pag. 431 ss.; C. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960; e più in generale vedi i testi istituzionali di Diritto Costituzionale o Diritto Amministrativo con particolare riferimento a A. M. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli, 1974, pag. 30 ss.

(37) Per ulteriori approfondimenti vedi anche le sentenze TAR edite ed in particolare TAR Piemonte, 23.3.83, nr. 159 in T.A.R., 1983, I, pag. 1388; TAR Lombardia, 28.4.78, nr. 156, in *Rivista Giuridica della Scuola*, 1981, pag. 84; TAR Lombardia, 20.1.1983, nr. 31, in T.A.R. 1983, I, pag. 891; TAR Emilia Romagna, 6.4.83, nr. 160, in T.A.R. 1983, I, pag. 1547; TAR Basilicata, 28.10.82, nr. 101 in T.A.R. 1982, I, pag. 3420.

(38) TAR Molise, 1.7.75, n. 547 in T.A.R. 1975, I, pag. 2746.

(39) Ricorso Straordinario al Capo dello Stato scuole materne non statali della Spezia contro Comune della Spezia, parere del Consiglio di Stato nr. 547 dell'1.3.78, in *Cons. Stato* 1978, II, pag. 1753.

scopo di garantire agli utenti del servizio determinate forme di assistenza... »; nel 1982 il T.A.R. Piemonte (40) « È illegittima la deliberazione comunale che nella ripartizione dei fondi destinati all'assistenza scolastica, operi una discriminazione fra alunni delle scuole pubbliche ed alunni delle scuole private, escludendo dal contributo le scuole non statali che svolgano una funzione di supplenza delle carenti istituzioni scolastiche » sentenza questa che comunque ponendo l'accento sulle « funzioni di supplenza svolta dalla scuola privata » non è, almeno per questa parte, pienamente condivisibile anche se questo fatto, nel caso specifico aggrava la discriminazione. Nel 1984 il T.A.R. Toscana (41) « La legge regionale Toscana 18.6.81 n. 53, non contiene alcuna norma che consenta una discriminazione tra studenti a seconda che frequentino una scuola pubblica o privata; pertanto è illegittima la deliberazione comunale che, nell'erogare i servizi scolastici, limita le provvidenze in favore degli alunni delle scuole private all'erogazione gratuita dei libri di testo nelle classi elementari ed aiuti per i ragazzi in disagiate condizioni economiche nella scuola media inferiore, escludendo la fruizione dei servizi di trasporto ». Nel 1985 (42) il T.A.R. Lombardia afferma: « ... È illegittima, per violazione del principio di uguaglianza e del criteri dettati dall'art. 42 D.P.R. 616/77, la deliberazione comunale che nel ripartire tra le scuole del territorio i fondi per il diritto allo studio esclude gli alunni frequentanti le scuole private ». Nel 1987 sempre il T.A.R. Lombardia (43) afferma « ... i gestori delle scuole private... hanno un interesse qualificato ad impugnare il provvedimento amministrativo che attua la ripartizione dei fondi... per assicurare un trattamento paritario in materia di assistenza scolastica tra alunni iscritti presso scuole private e quelli delle scuole pubbliche... È illegittima la deliberazione comunale, che in sede di ripartizione delle contribuzioni dirette all'assistenza scolastica, esclude dai benefici, per limitatezza dei finanziamenti, la scuola materna e destina le relative somme alla scuola dell'obbligo ed a quella professionale ».

(40) TAR Piemonte, 10.2.82, nr. 92, in *Rivista Giuridica della scuola*, V, 1984, pag. 765.

(41) TAR Toscana, 2.5.84, nr. 232, in *T.A.R.*, I, 1984, pag. 2168.

(42) TAR Lombardia, 13.12.84, nr. 368, in *T.A.R.*, I, 1985, pag. 610.

(43) TAR Lombardia, 18.12.87, nr. 601, in *T.A.R.*, I, 1988, pag. 428.

4. — Una considerazione particolare per le Marche, che possono rappresentare, fermo restando le peculiarità di tutte le altre regioni, la regione « media » italiana (44). D'altronde, la regione citata ha problematiche molto composite, specialmente in alcune tipiche manifestazioni dell'assistenza scolastica; basterà, ad esempio, citare le problematiche del trasporto alunni nel territorio essendo presenti nelle Marche sia la fascia montana, collinare e marina. La Regione ha provveduto ad emanare norme legislative (45) in materia di diritto allo studio che ricomprende anche la tematica dell'assistenza scolastica. La legge regionale nr. 4/75 deve intendersi quale normativa base; la Regione in attuazione dell'art. 5 dello Statuto (46) « dispone... interventi finanziari diretti ad assicurare alle comunità locali i mezzi necessari per rimuovere gli ostacoli di carattere economico e sociale all'effettivo esercizio del diritto allo studio. Gli interventi finanziari della regione sono rivolti in particolare all'attuazione e al potenziamento dei servizi sociali atti a favorire la piena scolarizzazione gratuita delle scuole materne e dell'obbligo, la necessaria disponibilità di strumenti educativi, la concreta parità di accesso e di prosecuzione nelle diverse vie della istruzione ». In queste finalità viene posto particolare accento alla rimozione degli ostacoli di carattere economico/sociale che limitano, di fatto, l'esercizio del diritto allo studio. Altresì il legislatore regionale favorisce l'accesso ad una scolarizzazione primaria mettendo in rilievo la priorità d'intervento per l'accesso alle scuole della prima infanzia. Non è fatta alcuna discriminazione tra scuola pubblica e scuola privata non essendo la scuola destinataria finale delle provvidenze ma gli alunni. Per raggiungere le finalità la Regione utilizza,

(44) Questo concetto di « regione media » sempre più spesso viene utilizzato per la Regione Marche; in particolare negli studi sociologici, politici, territoriali ed economici.

(45) Le principali leggi regionali in materia sono: L.R. nr. 4 del 23.1.75 avente per oggetto « Provvedimenti di delega in materia di diritto allo studio »; L.R. nr. 8 del 26.4.78 avente per oggetto « Disciplina per la soppressione dei patronati scolastici e dei consorzi dei patronati scolastici »; L.R. nr. 3 del 3.1.79 avente per oggetto « Istituzione di un fondo unico da assegnare agli enti locali per lo svolgimento delle funzioni già esercitate dalla regione e attribuite ai Comuni dal d.P.R. 616/77 nr. 616 »; L.R. nr. 43 del 5.11.88 avente per oggetto « Norme per il riordino delle funzioni di assistenza sociale di competenza dei Comuni, per l'organizzazione del servizio sociale e per la gestione dei relativi interventi nella Regione ».

(46) L.R. 4/75 art. 1.

razionalizzando congruamente gli interventi, enti locali minori (provincie e Comuni singoli o associati) (47). Non pienamente appagante, ma nella logica già evidenziata all'inizio del paragrafo precedente appare la formulazione dell'art. 3 (48); articolo in cui si evidenziano gli interventi degli enti delegati. In particolare sembra una dicotomia affermare che « ... gli interventi consistono in servizi resi alla generalità degli interessati », quando nell'art. 1 si evidenziava la necessità di superare gli ostacoli che limitano di fatto l'esercizio del diritto allo studio.

Infatti pare logico affermare che quest'ultima costruzione legislativa debba condurre come ovvia conseguenza all'erogazione di servizi mirati e non generalizzati. La legge esorta anche alla gestione collegiale per il raggiungimento degli scopi prefissati (49), ge-

(47) L'art. 2 della L.R. 4/75 afferma: « Per il raggiungimento delle finalità indicate nel precedente art. 1, in attuazione anche dell'art. 118 della Costituzione e dell'art. 59 dello Statuto regionale, l'esercizio delle funzioni amministrative regionali di cui al d.P.R. 14.1.72 nr. 3, in materia di assistenza scolastica è delegato: a) alle amministrazioni provinciali, che le esercitano normalmente attraverso consorzi con i Comuni, per il trasporto degli alunni delle scuole e degli istituti di istruzione secondaria superiore ed artistica, statali o autorizzati a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato compresi gli istituti professionali di Stato, i conservatori musicali e i centri di istruzione professionale gestiti o autorizzati dalla Regione; b) ai Comuni singoli o associati per il trasporto degli alunni della scuola materna statale e non statale e della scuola dell'obbligo statale o autorizzata a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato; e per ogni altro intervento, previsto dalla presente legge a favore degli allievi delle scuole suindicate; c) ai Comuni singoli o associati per ogni altro intervento, previsto dalla presente legge a favore delle scuole di cui al punto a) del presente articolo... ».

(48) L'art. 3 della L.R. nr. 4/75 afferma: « Nell'esercizio delle funzioni delegate gli enti destinatari devono attenersi alle finalità indicate nel precedente art. 1. I relativi interventi consistono in servizi offerti alla generalità degli interessati.

Gli interventi dovranno tendere in particolare alla organizzazione di servizi mensa e di trasporto gratuiti, alla fornitura di libri agli allievi anche in uso individuale e collettivo nonché al mantenimento e all'organizzazione di collegi scuola, convitti e case dello studente... ». Si richiama qui quanto affermato sul modello di Stato sociale propugnato negli anni '70 dal nostro ordinamento giuridico.

(49) L'art. 6 della L.R. cit. afferma: « Le funzioni delegate debbono essere esercitate in modo da garantire la gestione sociale della scuola. A tal fine gli enti locali destinatari sono tenuti ad assicurare la più ampia partecipazione alle scelte e all'attuazione dei programmi degli organi collegiali della scuola, con particolare riferimento al consiglio scolastico distrettuale e agli organismi locali nei quali siano rappresentate le organizzazioni sindacali, le componenti della scuola e delle famiglie... ».

stione collegiale che ha, comunque, trovato scarsa applicazione nella realtà (50) e stabilisce criteri oggettivi per la ripartizione dei fondi (51). Già pochi anni dopo la Regione Marche ha sentito il bisogno di emanare direttive di coordinamento e di indirizzo (52) rivolte agli enti locali per una corretta gestione della legge medesima. Il Presidente della Giunta Regionale richiamava l'attenzione sulla grave situazione economico-congiunturale del paese; situazione che aveva riflessi negativi nei compiti che Regione ed autonomie locali dovevano assolvere in materia di diritto allo studio. Nella direttiva si affermava a tale proposito (53): « ... Ciò pone ulteriori limiti all'obiettivo della generalizzazione e alla gratuità dei servizi di assistenza scolastica; in particolare, non sarà possibile, almeno nel breve periodo, configurare un incremento dei contributi regionali destinati a concorrere alle spese degli enti locali in materia di diritto allo studio. In considerazione della loro grave crisi finanziaria, gli enti delegati non potranno che impostare una politica del diritto allo studio tesa:

a) a realizzare il massimo di produttività della spesa attraverso il più ampio coordinamento e la razionalizzazione delle varie iniziative, a livello di scuola, di Comuni, di comprensori e di comunità montana;

b) e a chiamare necessariamente le famiglie interessate, proprio per il mantenimento e il miglioramento dei servizi, ad una partecipazione finanziaria nei modi e nelle forme ritenute opportune... ».

(50) Si veda anche l'imponente dottrina in materia di gestione collegiale della scuola scaturita dal «Decreti delegati» del 1974.

(51) L'art. 9 della L.R. cit. afferma: « ... I fondi necessari per l'esercizio delle funzioni delegate con la presente legge sono ripartiti fra gli enti destinatari in base ai seguenti criteri: a) 60% in rapporto alla popolazione complessiva residente; b) 15% in rapporto alla popolazione addetta all'agricoltura per i comuni in relazione alla popolazione residente; c) 15% in rapporto alla popolazione montana effettivamente residente nel territorio di ciascun comune classificato montano ai sensi delle leggi 25.7.52 nr. 991 e 30.7.57 nr. 657; d) 10% in rapporto alla superficie del territorio ».

(52) Regione Marche, Direttive generali agli enti delegati per l'applicazione della legge regionale 23.1.75 nr. 4 anno 77/78.

(53) Regione Marche, *Direttive...*, pag. 1.

Altresì veniva richiamata anche l'attenzione su una corretta gestione delle risorse (54): « ... La passata gestione ha poi fatto registrare il fenomeno dell'impiego dei fondi da parte degli enti delegati senza il rigoroso rispetto delle competenze rispettive o esorbitando in vario modo per eccesso o per difetto, nell'impiego delle somme destinate ai vari servizi... ».

Ma in modo specifico il Presidente della Giunta Regionale poneva particolarmente l'accento sulle discriminazioni attuate nei confronti delle scuole legalmente riconosciute e delle scuole materne non statali: infatti affermava (55): « ... nel permanere di erronee interpretazioni e di conflittualità, si ribadiscono i principi contenuti nella legge... Si riafferma l'esigenza di garantire servizi e pari trattamento alla generalità degli interessati e, di fronte alla insufficienza dei fondi regionali, si consiglia un'assegnazione equilibrata dei contributi che sorregga adeguatamente le strutture pubbliche esistenti, ma riconosca anche ad iniziative non pubbliche ed in particolare alla scuola materna privata un ruolo di interesse pubblico commisurato all'effettiva funzione sociale svolta, intervenendo a sostenere l'esercizio. A tale proposito si ritiene opportuno ribadire i criteri che debbono presiedere all'erogazione dei contributi alle scuole materne:

a) nei comuni ove esiste un solo tipo di scuola materna, sia essa pubblica o privata, evidentemente i contributi assegnati per l'anno scolastico dovranno essere spesi interamente per il funzionamento della scuola esistente;

b) nei comuni dove esistono più scuole materne di diversa gestione (pubblica o privata) gli interventi saranno commisurati al tipo di servizio assolto, alla sua funzione sociale nell'ambito comunale, al numero delle frequenze, alla rilevanza della spesa che dovrà gravare sulle famiglie per il servizio reso e all'adeguatezza dello orario di servizio rispetto alle esigenze delle famiglie;

c) gli interventi nei confronti delle scuole materne non statali debbono assicurare finalità e orientamenti dell'attività educativa corrispondenti allo spirito ed ai principi delle vigenti leggi (lex 444/68 e d.P.R. 647/69). In ogni caso anche nelle scuole

(54) Regione Marche, *Direttive...*, pag. 2.

(55) Regione Marche, *Direttive...*, pag. 3.

materne non statali dovranno essere in funzione organismi di gestione sociale di cui all'art. 6 della legge regionale nr. 4;

d) le scuole materne private che abbiano beneficiato del finanziamento regionale dovranno presentare ai Comuni, alla fine dell'anno, una relazione sull'attività assistenziale svolta e il rendiconto delle spese sostenute. Gli enti locali delegati, ricorrendo le condizioni di cui alle precedenti lettere *a*, *b*, *c*, possono stipulare apposite convenzioni con le scuole materne private al fine di concordare modalità e termini dell'intervento finanziario pubblico... ».

Si deve sottolineare che i criteri di ripartizione dei fondi è stato profondamente modificato dalla L.R. nr. 3/79 (56) che ha creato, in attuazione del disposto dell'art. 7 del D.L. 29.12.77 nr. 946 convertito in legge con modificazioni, nella legge 2.2.1978 nr. 43, un fondo unico regionale da assegnare agli enti locali per lo svolgimento delle funzioni già esercitate dalla Regione ed attribuite ai comuni dal d.P.R. 616/77. Degno di particolare nota è il criterio che sovrintende alla legge; infatti, all'art. 2 si afferma che « ... Le somme... sono utilizzate dai Comuni senza vincolo di destinazione nell'ambito delle materie... attribuite ai Comuni dal d.D.P. 616/77 ».

Questo è stato, per molti anni, il quadro di riferimento normativo della Regione Marche; un quadro che a livello di principi garantisce la piena equiparazione tra gli alunni delle scuole pubbliche e private ma ad una lettura più approfondita, appare molto negativa la scelta, comunque imposta, di non vincolare almeno una parte di fondi per l'esercizio delle funzioni di cui al d.P.R. 616/77 al problema specifico del diritto allo studio.

Questo quadro di riferimento, si è riaffermato in precedenza, non garantisce gli alunni delle scuole non statali, la riprova è che anche nella Regione Marche il T.A.R. è dovuto intervenire in materia. Il caso in questione (57) oltre a proporre la casistica tipica in materia delle sentenze amministrative già viste in precedenza, è

(56) L'art. 3 della L.R. 3/79 afferma: « Il fondo da assegnare ai Comuni ai sensi del precedente art. 1 è ripartito secondo i seguenti criteri: a) 75% in base alla popolazione residente in ciascun Comune all'inizio dell'anno precedente quello cui il fondo si riferisce, desunta dal bollettino mensile di statistica dell'ISTAT; b) 25% in base alla superficie di ciascun Comune... ».

(57) TAR Marche, sentenza nr. 396/87 dell'1.10.87.

interessante anche, dal punto di vista del diritto sostanziale e processuale amministrativo: infatti, il ricorso del presidente pro-tempore di una scuola materna privata è stato rivolto all'annullamento del diniego (silenzio-rifiuto) (58) di concessione di servizi assistenziali previsti dalle leggi regionali dal e dal d.P.R. 616/77 agli alunni frequentanti una scuola privata. Nella motivazione della decisione il T.A.R. Marche afferma che le richieste d'intervento da parte dell'ente pubblico a favore degli alunni frequentanti la scuola privata in materia assistenziale è pienamente legittima perché (59): « ... La legislazione regionale... non pone alcuna distinzione tra scuole pubbliche e private, così nel rispetto della legislazione statale... secondo cui è previsto che tali interventi debbano essere indirizzati indifferentemente sia agli alunni delle scuole pubbliche che a quelli delle scuole private... e che, non avendo la legge — statale e regionale — disposto disparità di trattamento, non spetta ai Comuni crearne, specie quando si tratta di disparità non motivate ed effettuate per pura discriminazione fine a se stessa... Ed invero, tutti gli alunni della scuola materna e dell'obbligo, statale e non statale..., hanno diritto ad usufruire degli interventi sociali ed assistenziali predisposti dagli enti a ciò deputati, ed il comportamento

(58) Per quanto riguarda il tema del silenzio della P.A., oltre ai classici manuali istituzionali quali A.M. SANDULLI, *Op. cit.*, M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981; vedi anche G. ROGHRSSEN, *Notazioni sulla impugnabilità del silenzio della P.A.*, in *Riv. trim. dir. e proc. civile*, 1974; e E. FURNO, *Considerazioni in tema di silenzio della P.A.*, in *T.A.R.*, 1982, pag. 697 e ss.

Per quanto riguarda il silenzio rifiuto, in particolare gli altri, vedi F. LUBRANO, *I presupposti processuali del Silenzio-Rifiuto*, in *T.A.R.*, 1982, pag. 98 e ss. In questo studio l'A. afferma: « La nozione di silenzio-rifiuto è stata nell'ambito della scienza del diritto amministrativo elaborata fondamentalmente sulla base della disciplina dettata dalla legge con riferimento all'istituto del silenzio-rigetto nel ricorso gerarchico (art. 5 T.U. 3.3.34 nr. 383) e con riguardo alle altre fattispecie legislative previste in modo puntuale relativamente ad ipotesi particolari nelle quali lo stesso legislatore era intervenuto a qualificare in modo esplicito (accoglimento o rigetto di una istanza) il comportamento inerte serbato dalla pubblica amministrazione in presenza di determinate circostanze. Sulla base di questa pluridecennale elaborazione dottrinale e delle molteplici decisioni giurisprudenziali su tale argomento si è ormai formata una nozione generale del silenzio-rifiuto i cui presupposti processuali vengono comunemente individuati nell'inerzia della pubblica amministrazione in fattispecie nelle quali abbia l'obbligo giuridico di provvedere... ».

(59) TAR Marche, *sent. cit.*

omissivo del Comune che ostacoli in concreto tale fruizione — o che ne consenta un modo non paritario di fruizione — va ritenuto illegittimo, dovendo l'ente locale provvedere ad erogare i previsti servizi — od i sostitutivi sussidi — anche in favore delle istituzioni private e comunque con assoluta parità di trattamento rispetto a quelle pubbliche. Il ricorso va, pertanto, accolto e conseguentemente va, non solo, dichiarata l'illegittimità del comportamento omissivo e silenzioso dell'amministrazione comunale..., ma va, altresì dichiarato l'obbligo di quest'ultima di assicurare all'asilo... ed ai suoi alunni gli stessi servizi sociali ed assistenziali apprestati nei confronti degli alunni degli asili pubblici oppure di corrispondere alla detta istituzione scolastica privata un sussidio sostitutivo, nella misura paritaria rispetto alle altre istituzioni... ». In data 30.10.86 è stata proposta dalla Giunta Regionale una nuova legge che avrebbe dovuto dettare norme di riordino generale delle funzioni di assistenza sociale (60) che, ancora una volta, ridefiniva anche i compiti delle autonomie locali in materia di assistenza scolastica, nella più larga ottica di una completa sistemazione delle problematiche riconducibili al d.D.R. 616/77.

L'art. 42 (61) di detta proposta, privilegia, almeno nella maggior parte degli interventi, sia l'erogazione di servizi o contributi sostitutivi alla fascia scolastica compresa tra la materna e la scuola dell'obbligo sia i capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi nella prosecuzione degli studi. Questa formulazione, come è stato ampiamente dimostrato, non riesce nella pratica realtà a tutelare gli alunni frequentanti la scuola privata; comunque la proposta di legge è stata oggetto di ampia discussione sia tra le forze politiche presenti in Consiglio Regionale sia tra la Regione stessa e le autonomie locali. Grazie a questo ampio ed articolato dibattito che, pur-

(60) Proposta di legge nr. 11 ad iniziativa della Giunta Regionale Marche presentata in data 30.11.86 avente per oggetto: Norme per il riordino delle funzioni di assistenza sociale di competenza dei Comuni, per l'organizzazione del servizio sociale e per la gestione dei relativi interventi nella regione.

(61) L'art. 42 della proposta di legge regionale 111/86 è così formulato: « I Comuni singoli o associati, per l'attuazione del diritto allo studio nella scuola materna e nell'obbligo e per garantire agli studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi, realizzano interventi volti a facilitare l'accesso e la frequenza del sistema scolastico ed a favorire la qualificazione dello stesso ».

troppo come si vedrà, ha escluso le tematiche del presente studio, nel 1988 si è avuta una nuova proposta ad iniziativa della Giunta Regionale (62) che è sfociata poi nella Legge Regionale nr. 43 del 5.11.88 (63). Con questa recentissima legge le Marche hanno riordinato tutte « le funzioni già di competenza degli enti locali in forza di disposizioni di leggi precedenti al d.P.R. 616/77, le funzioni attribuite agli enti locali dal d.P.R. 616/77 ... » così testualmente recita l'art. 2 della legge.

Sono state ulteriormente confermate le disposizioni in materia di assistenza scolastica: l'art. 44 (64) ripete fedelmente quanto stabilito nell'art. 42 della proposta 111/86. Questo riordino, almeno per le tematiche qui approfondite, non soddisfa affatto. Nella certezza incontrovertibile che nell'erogazione dei servizi di assistenza scolastica non sia possibile discriminare tra frequentanti scuole pubbliche o scuole private; nella certezza, stante la particolare situazione finanziaria, ma anche in considerazione di una corretta lettura dei principi costituzionali (65), che non sia possibile erogare questi servizi in forme generalizzate e totalmente gratuite, sembra opportuno e forse necessario un nuovo intervento combinato del legislatore statale e regionale che obblighi gli enti delegati ad una corretta gestione dei fondi per gli scopi previsti dal d.P.R. 616/77 magari vincolando per destinazione i fondi per la assistenza scolastica e richiedendo, a spesa avvenuta, una documentazione rigorosa sui criteri, sui destinatari e sui risultati ottenuti.

(62) Proposta di legge nr. 271 del 9.2.1988 ad iniziativa della Giunta Regionale avente lo stesso oggetto della proposta 111/86.

(63) L.R. nr. 43 del 5.11.88: « Norme per il riordino delle funzioni di assistenza sociale di competenza dei Comuni, per l'organizzazione del servizio sociale e per la gestione dei relativi interventi nella regione ».

(64) L'Art. 44 L.R. 43/88 ha la medesima formulazione dell'art. 42 della proposta di legge regionale 111/86, vedi supra nota 62.

(65) A tale proposito vedi S. BERLINGÒ, *Op. cit.*