

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **36/1982** (ECLI:IT:COST:1982:36)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **MALAGUGINI**

Udienza Pubblica del **07/10/1981**; Decisione del **22/01/1982**

Deposito del **16/02/1982**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **11653 11654 11655 11656**

Atti decisi:

N. 36

SENTENZA 22 GENNAIO 1982

Deposito in cancelleria: 16 febbraio 1982.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 54 del 24 febbraio 1982.

Pres. ELIA - Rel. MALAGUGINI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge approvata il 25 novembre 1977 dall'Assemblea regionale siciliana recante "Modifiche ed aggiunte alla legge regionale 26

maggio 1973, n. 24 "Provvedimenti per assicurare il trasporto gratuito agli alunni della scuola dell'obbligo e delle scuole medie superiori " ", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 3 dicembre 1977, depositato in cancelleria il 12 dicembre successivo ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 1977.

Visto l'atto di costituzione del Presidente della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 1981 il Giudice relatore Alberto Malagugini;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'avvocato Giuseppe Fazio, per la Regione.

Ritenuto in fatto:

Con atto notificato il 3 dicembre 1977 il Commissario dello Stato per la Regione siciliana proponeva ricorso avverso la legge approvata il 25 novembre 1977 dall'Assemblea regionale siciliana, con la quale venivano apportate talune modifiche ed aggiunte alla precedente legge regionale 26 maggio 1973, n. 24 avente ad oggetto "provvedimenti per assicurare il trasporto gratuito agli alunni della scuola dell'obbligo e delle scuole medie superiori". Con l'art. 1, primo comma, della legge - che riproduce nella stessa formulazione l'art. 1 della legge n. 24 del 1973 - viene assicurato agli alunni di tali scuole il trasporto gratuito qualora siano costretti a servirsi di un mezzo pubblico di trasporto per frequentare fuori dal Comune o frazione diversa dello stesso Comune una scuola statale o parificata, a condizione che non esista nel Comune o frazione di residenza la corrispondente scuola statale. Escludendo implicitamente dal servizio gli alunni che preferiscono frequentare scuole private non autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato, tale disposizione, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 33 della Costituzione. Questa norma, invero, garantendo la libertà di insegnamento e la facoltà di istituire scuole ai soggetti privati e, correlativamente, il diritto dei singoli fruitori dell'istruzione di scegliere il tipo di scuola preferita, comporterebbe anche il divieto di frapporre ostacoli di fatto al libero esercizio di tale facoltà di scelta. Né potrebbe aver rilievo che il diritto di istituire scuole è riconosciuto dall'art. 33 Cost. ai privati purché non comporti oneri a carico dello Stato (o di altri enti pubblici), in quanto "nel caso in esame l'intervento regionale non è diretto a sostenere l'iniziativa privata nel settore dell'insegnamento, ma piuttosto intende apprestare un servizio sociale destinato a rimuovere eventuali ostacoli di carattere economico che possano impedire a tutti gli utenti di accedere alla istruzione". Sotto altro profilo, la disposizione comporterebbe violazione dell'art. 3 Cost., determinando una disparità di trattamento tra i cittadini in ordine al concreto esercizio della suddetta facoltà di scelta.

Anche la disposizione di cui al terzo comma dello stesso art. 1 - la quale, innovando rispetto alla precedente legge n. 24 del 1973, esclude dal beneficio del trasporto gratuito gli alunni che frequentano scuole, convitti ed istituti con tasse annuali di frequenza superiori a L. 250.000 e gli alunni convittori in istituti con rette a proprio carico superiori a lire 700.000 annue è, a parere del Commissario dello Stato, costituzionalmente, illegittima.

Rispetto alla scuola dell'obbligo, sarebbe violato il principio della gratuità di questa contenuto nell'art. 34, secondo comma, Cost., costituendo il suddetto beneficio del trasporto gratuito - come si desume dalla stessa norma impugnata - un mezzo necessario per attuare in concreto tale precetto costituzionale ed essendo la gratuità dell'istruzione obbligatoria sancita indipendentemente dalle condizioni economiche degli utenti.

Rispetto alle scuole medie superiori, l'esclusione dal trasporto gratuito di chi versa una retta di frequenza o di mantenimento superiore ad un determinato importo - peraltro non

rivelatore, ad avviso del ricorrente, di un particolare stato di agiatezza economica del nucleo familiare cui appartiene l'allievo - limiterebbe la facoltà di scegliere il tipo di scuola garantita dall'art. 33 Cost..

Il Presidente della Regione siciliana, costituitosi a mezzo dell'avvocato Giuseppe Fazio, chiedeva il rigetto del ricorso. Rilevava innanzitutto che l'impugnativa dell'art. 1, primo comma, della legge era tardiva e perciò di dubbia ammissibilità, essendosi con detta norma riprodotto letteralmente il corrispondente art. 1 della legge n. 24 del 1973 - già operante da oltre 4 anni e non impugnata a suo tempo - con la sola eliminazione dell'inciso: "nei limiti dello stanziamento previsto dall'art. 6" che ne riduceva la portata finanziaria. L'eventuale accoglimento della censura, perciò, "non potrebbe avere incidenza alcuna negli interventi regionali, che tornerebbero ad essere legittimati dalla precedente norma nuovamente in vigore".

Ma, a parte ciò, la disposizione, ad avviso del resistente, non lede in alcun modo né la libertà di insegnamento né il diritto all'istruzione. Al contrario, l'aver assicurato "la possibilità materiale, per alunni in linea di massima meno abbienti, di frequentare la scuola statale o quella il cui titolo è riconosciuto dallo Stato costituisce un intervento rivolto a garantire la possibilità di ricorrere ad un tipo di scuola del cui risultato lo Stato si rende garante sia sotto il profilo della validità intrinseca dei titoli stessi sia sotto il profilo dell'assoluta libertà ideologica dell'insegnamento, il che contribuisce a rendere più effettivo il diritto allo studio e la libertà di scelta della scuola". Questa libertà, d'altra parte, non può ritenersi menomata da un intervento finanziario che escluda la scuola meramente privata: ché anzi l'art. 33, terzo comma, Cost. "addirittura nega il diritto all'istituzione di scuole private qualora ciò avvenga con l'assunzione di oneri da parte dello Stato". Del resto, trattandosi di intervento di assistenza scolastica che si riflette anche nel campo dell'istruzione secondaria, in cui la competenza legislativa regionale è solo eventuale, ben potrebbe lo Stato ridisciplinare la materia sino a coprire l'intero settore dell'istruzione.

Quanto all'innovazione introdotta con il terzo comma dell'art. 1 della legge, il resistente osservava che la disposizione mira a rendere compatibile l'assistenza scolastica con una linea generale di interventi in campo sociale dettata dalle disponibilità finanziarie della Regione; e che, d'altra parte, dai dati statistici è agevole desumere che chi frequenta scuole private pagando rette elevate appartiene ad una categoria di soggetti aventi una capacità economica superiore alla media. Escludere - come pretende il ricorrente - il valore probante di tali indici esteriori di agiatezza equivarrebbe a ritenere incostituzionali "tutte quelle norme tributarie le quali, colpendo la ricchezza nel suo manifestarsi, impongono tributi più elevati per il consumo di beni non necessari".

Per altro verso, essendo l'attuazione del principio di gratuità dell'istruzione obbligatoria un dovere primario dello Stato-persona, un limitato intervento regionale in questo campo non può dirsi in contrasto con tale principio, giovando anzi ad agevolarne la realizzazione.

Escluse pertanto, anche alla stregua dei principi affermati dalla Corte costituzionale (cfr. sentenze nn. 7 del 1967 e 106 del 1968), le pretese violazioni degli artt. 33 e 34 Cost., viene meno, ad avviso del resistente, il presupposto sul quale è stato fondato il presunto contrasto della norma impugnata con l'art. 3 Cost.

Considerato in diritto:

1. - Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha tempestivamente impugnato, in via di azione, ex art. 28 dello Statuto regionale siciliano, l'art. 1, primo e terzo comma, della

legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 25 novembre 1977.

La delibera legislativa in questione - che, in pendenza del presente ricorso, ex art. 29 dello statuto regionale siciliano, decorsi i termini ivi previsti, è stata promulgata dal Presidente regionale e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana del 14 gennaio 1978, n. 2, divenendo così la legge regionale siciliana 13 gennaio 1978, n. 1 - ha per oggetto "Modifiche ed aggiunte alla legge regionale 26 maggio 1973, n. 24: Provvedimenti per assicurare il trasporto gratuito agli alunni della scuola dell'obbligo e delle scuole medie superiori".

L'art. 1 della legge impugnata così testualmente recita:

"L'art. 1 della legge regionale 26 maggio 1973, n. 24 è sostituito dal seguente:

"La Regione siciliana assicura il trasporto gratuito agli alunni della scuola dell'obbligo e delle scuole medie superiori costretti a servirsi di un mezzo pubblico di trasporto per frequentare fuori dal Comune o frazione diversa dello stesso Comune una scuola statale o autorizzata a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato qualora non esista nel Comune o frazione di residenza la corrispondente scuola statale.

Hanno diritto altresì alle provvidenze previste dalla presente legge gli alunni che frequentano gli Istituti per ciechi o per ipodotati, statali, regionali e comunali o comunque autorizzati a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato.

Sono esclusi dai benefici di cui alla presente legge gli alunni che frequentano scuole, convitti ed istituti con tasse annuali di frequenza superiori a lire 250.000 e gli alunni convittori in istituti con rette a carico dello Stato, della Regione o di altri enti e, se a proprio carico, superiori a lire 700.000 annue.

Ai fini dell'applicazione del presente articolo sono assimilate alle frazioni le borgate e gli agglomerati urbani e rurali".

Raffrontando il testo sopra riprodotto con quello dell'art. 1 della legge regionale siciliana n. 24 del 1973 si ricava che il primo si differenzia dal secondo per l'omissione, nel primo comma, identico nel resto, dell'inciso "nei limiti dello stanziamento dell'art. 6" nonché per l'aggiunta di un terzo e di un quarto comma.

Rispetto al testo sostitutivo dell'art. 1, il Commissario dello Stato dubita della legittimità costituzionale:

a) del primo comma, nella parte in cui esclude dal trasporto gratuito, assicurato agli alunni costretti a servirsi del mezzo pubblico di trasporto per frequentare la scuola dell'obbligo o le scuole medie superiori fuori del Comune o della frazione di comune di residenza - non dotati delle corrispondenti scuole statali - quegli alunni che intendono frequentare scuole private non autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato;

b) del terzo comma "nella parte in cui esclude dal beneficio" del trasporto gratuito "gli alunni che frequentano scuole, convitti e istituti con tasse annuali di frequenza a proprio carico".

I disposti della legge regionale, nelle parti denunciate, contrasterebbero con gli artt. 3, 33, primo e terzo comma, e 34, secondo comma, Cost..

2. - Il ricorso, contrariamente a quanto adombra la difesa della Regione siciliana, è certamente ammissibile anche per la parte concernente il primo comma dell'art. 1 della legge approvata il 25 novembre 1977. Infatti, una dichiarazione di fondatezza della questione proposta dal Commissario dello Stato, che investe solo parzialmente tale disposto di legge, non

potrebbe ridare efficacia alla corrispondente norma della legge regionale siciliana n. 24 del 1973, contestualmente abrogata. Non è poi condivisibile l'opinione per cui il ricorso, sarebbe, per questa parte, tardivamente proposto, dato il contenuto meramente ripetitivo delle disposizioni della legge regionale oggi denunziata, rispetto a quello della precedente legge regionale, non impugnata in termini. Questa Corte, già con la sentenza n. 44 del 1957, ha escluso "che nei giudizi di legittimità costituzionale, anche se proposti in via principale, possano avere rilievo istituti come quelli dell'inammissibilità del ricorso per acquiescenza e per il carattere confermativo del provvedimento impugnato" e tale giudizio deve essere confermato. Neppure si versa in uno di quei "determinati casi", cui ha fatto riferimento la sentenza ora citata, nei quali "un giudizio si istituisce inutiliter, in quanto la mancata impugnazione di norme precedenti rende vana l'impugnazione di norme successive". Infatti la delibera legislativa, che comporta novazione dei corrispondenti disposti della precedente legge regionale, è impugnata soltanto in parte qua, chiedendosi alla Corte una pronuncia sostanzialmente additiva, e tanto basta per escludere l'inutilità del giudizio.

3. - Le questioni proposte dal Commissario del Governo non sono, peraltro, fondate.

La legge regionale parzialmente impugnata muove dal presupposto che nei comuni e nelle frazioni di comuni ove risiedono gli alunni della scuola dell'obbligo o delle scuole medie superiori non esistano le corrispondenti scuole statali (art. 1, primo comma). Soltanto in questo caso la Regione assicura il trasporto di tali soggetti, "con il mezzo più economico" alla "più vicina" scuola statale o autorizzata a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato, mentre "per le località non servite regolarmente da mezzi pubblici di linea" sono previsti contributi mensili a carico dei comuni (ibidem, art. 2).

La normativa in esame nel primo comma impugnato riproduce la medesima dizione usata in precedenza dal legislatore nazionale (legge 24 luglio 1962, n. 1073, art. 34; legge 31 ottobre 1966, n. 942, art. 14; legge 7 luglio 1970, n. 599, art. 1). Secondo il ricorrente, essa si porrebbe in contrasto con l'art. 33, primo e terzo comma, Cost., perché, escludendo implicitamente dalla provvidenza regionale "gli alunni che preferiscono frequentare scuole diverse da quelle statali o parificate" determinerebbe "di fatto un ostacolo al libero esercizio della facoltà di scelta della scuola".

È agevole riconoscere che, fuori discussione la libertà di insegnamento e la libertà di istituire scuole ed istituti di educazione senza oneri per lo Stato, neppure è intaccata la corrispondente libertà di scelta del tipo di scuola preferito. Invero dalla garanzia costituzionale di questa come di altre libertà (si pensi alla libertà religiosa o a quella di associazione) non può certo dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari per esercitarla, mentre non può correttamente sostenersi che sia la legge - nella specie regionale - a determinare un ostacolo di fatto nel momento in cui se ne lamenta la mancata rimozione ad opera della legge stessa.

Assume ancora il ricorrente che la disposizione in esame determinerebbe "una disparità di trattamento tra cittadini in ordine al concreto esercizio di una facoltà riconosciuta dalla Costituzione". Ma la libertà di scelta implica in tal caso una opzione fra situazioni assai differenziate, non solo intrinsecamente ma per i diversi obblighi che gravano sulla Regione in particolare e sulla Repubblica in genere, a fronte delle scuole statali (nonché delle scuole autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato) e a fronte delle scuole private di ogni altro tipo. Pertanto difettano quell'identità o quell'omogeneità dei termini messi a raffronto indipendentemente dalle quali non è ipotizzabile la violazione dell'art. 3 Cost.

4. - Infine, il ricorrente impugna il terzo comma dell'art. 1 che esclude dal beneficio del trasporto gratuito "gli alunni che frequentano scuole, convitti ed istituti con tasse annuali di frequenza superiori a L. 250.000 e gli alunni convittori in Istituti con retta a carico dello Stato, della Regione o di altri enti e, se a proprio carico, superiori a L. 700.000 annue".

Secondo il Commissario del Governo, questo disposto della legge regionale violerebbe l'art. 34, secondo comma, Cost., per quanto attiene alla frequenza della scuola dell'obbligo, perché il precetto costituzionale la vuole gratuita "indipendentemente dalla condizione economica degli utenti"; mentre, per quanto concerne la frequenza delle scuole medie superiori l'esclusione degli alunni che versano una determinata tassa o retta annuale di frequenza limiterebbe la facoltà di scegliere il tipo di scuola preferito, in violazione dell'art. 33 Cost.

Con riferimento al primo dei due parametri costituzionali qui invocati è decisiva la considerazione, formulata peraltro dallo stesso ricorrente, che la normativa regionale qui censurata opera in materia di assistenza scolastica, distinta, anche se strettamente collegata, da quella, dell'istruzione (cfr. sentenze nn. 7 del 1967 e 106 del 1968) e concernente "tutte le strutture i servizi e le attività destinate a facilitare... l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché per gli studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi" (art. 42, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Il compito di facilitare, per poterlo rendere effettivo, il diritto allo studio ed all'istruzione mediante l'adozione di idonee misure strumentali spetta alla Repubblica e quindi, lo Stato, la Regione e gli enti locali sono chiamati ad intervenire nel quadro di un impegno coordinato, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, ma anche entro i limiti consentiti dalle risorse di cui rispettivamente dispongono.

E poiché si tratta di rimuovere, per l'aspetto che qui rileva, un ostacolo di ordine economico - rappresentato dalla spesa per il trasporto - non è irragionevole desumere dalla libera scelta dell'interessato, implicante la corresponsione di tasse di frequenza o rette di un determinato ammontare per fruire di un servizio scolastico cui è possibile accedere anche gratuitamente, quella disponibilità di mezzi che legittima, sul piano costituzionale e nell'ambito dell'intervento regionale, l'esclusione dalla provvidenza in esame.

A maggior ragione le stesse considerazioni valgono a confutare le censure mosse dal ricorrente, con riferimento all'articolo 33 Cost. per quanto concerne le scuole medie superiori.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del primo e terzo comma dell'art. 1 della legge regionale siciliana 13 gennaio 1978, n. 1, (approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 25 novembre 1977), sollevate, con riferimento agli artt. 3, 33 e 34 Cost., dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1982.

F.to: LEOPOLDO ELIA - EDOARDO VOLTERRA - MICHELE ROSSANO - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.