

No alla disparità di trattamento tra studenti della scuola statale e delle scuole paritarie

Cons. Stato, sez. V, sentenza 29 agosto 2017, n. 4100 (Pres. Saltelli, rel. Prosperì)

Studenti residenti in Lombardia – Sostegno al reddito – Per i soli studenti delle scuole paritarie – Illegittimità

Il "sostegno al reddito" è un beneficio rivolto agli studenti residenti in Lombardia che frequentano corsi a gestione ordinaria presso scuole primarie, secondarie di primo grado e secondarie di secondo grado, statali e paritarie, che "non applicano" una retta di iscrizione o frequenza. Tale beneficio viene erogato in dipendenza del reddito riferibile secondo il parametro ISEE e oscilla tra un minimo di 60 euro ed un massimo di 290 euro" ; tale beneficio fa parte del sistema che mira a rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impedirebbero l'accesso e la libera scelta dei percorsi educativi e non va confuso con il buono-scuola propriamente detto, connesso al finanziamento di studenti che frequentano scuole ove si chiede una retta, per lo più scuole paritarie, e dunque non può essere limitato solo a tale ultimo tipo di studenti, poiché avendo lo scopo di finanziare l'acquisto di testi e strumenti scolastici, la sua corresponsione ai soli studenti delle scuole paritarie creerebbe un evidente disparità di trattamento.

(Massima a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)

FATTO e DIRITTO

Con la sentenza n. 2635 del 14 dicembre 2015 il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. III, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto da ... ed altri genitori, meglio indicati nell'epigrafe, legali rappresentanti di studenti frequentanti scuole pubbliche in Lombardia (con reddito ISEE inferiore a €. 15.458) per l'annullamento delle note loro inviate dalla Regione Lombardia il 19 settembre 2014 e per l'accertamento del loro diritto e dell'interesse all'attribuzione dell'integrazione al contributo della "Dote Scuola", denominato "Sostegno al reddito", nella misura necessaria a renderlo eguale al contributo elargito a titolo di "Integrazione al reddito" agli studenti delle scuole paritarie a parità di reddito familiare, lo ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

In sintesi, secondo il predetto tribunale, la richiesta di integrazione, oggetto di controversia, si riferiva all'erogazione di un buono cartaceo o elettronico che doveva essere corrisposto tramite un pacchetto di voucher spendibili presso una rete distributiva di beni e servizi individuata dall'ente gestore del servizio e non sotto forma di denaro; proprio tale circostanza, legata evidentemente alla frequenza scolastica, rendeva non

più utile una pronuncia di annullamento, visto che l'anno scolastico per il quale l'integrazione era stata richiesta (2013/2014) era ormai trascorso e un eventuale accoglimento non avrebbe potuto in alcun modo giovare ai ricorrenti, sia per la sopravvenuta inutilizzabilità del buono, sia per la mancanza di prova che gli interessati fossero ancora studenti aventi i requisiti per ottenere tale integrazione.

D'altra parte, sempre secondo i primi giudici, non era possibile convertire il valore dei buoni nel loro equivalente monetario, giacché, sotto il profilo processuale, ciò avrebbe comportato una inammissibile modifica della domanda, da annullatoria in risarcitoria, in assenza dei presupposti processuali per poter operare una tale conversione ovvero la dimostrazione della sussistenza di un danno risarcibile ovvero della colpa dell'amministrazione regionale; inoltre, come riconosciuto in giurisprudenza, (Consiglio di Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3), l'azione risarcitoria poteva essere proposta in via autonoma indipendentemente dall'azione di annullamento e quindi, sotto quest'altro profilo, ai ricorrenti, destinatari dei provvedimenti asseritamente illegittimi, non derivava alcuna effettiva lesione a causa della pronuncia processuale di improcedibilità.

II. Con rituale atto di appello notificato il 14 giugno 2016, tre degli originari ricorrenti, ossia nella qualità in epigrafe, ed ..., in proprio in quanto figlio maggiorenne di ..., hanno chiesto la riforma della predetta sentenza, articolando le seguenti censure:

1. Errore nel giudicare della sentenza appellata in relazione alla sopravvenuta carenza di interesse ricorso. Violazione e falsa applicazione dell'art. 35, co. 1, lett. c) c.p.a.: dopo l'instaurazione del giudizio non era intervenuto alcun fatto nuovo che avesse mutato la situazione di fatto esistente al momento della proposizione del ricorso, così che la declaratoria di improcedibilità era palesemente erronea; peraltro sul piano sostanziale il bene della vita cui aspiravano i ricorrenti in primo grado non era tanto il voucher strettamente inteso, ma il contributo in denaro inteso come sostegno al reddito cioè un aiuto economico che manteneva la sua utilità anche successivamente anche se l'anno scolastico era ormai terminato;

2. Errore nel giudicare della sentenza appellata in relazione alla domanda di condanna presentata dai ricorrenti. Violazione e falsa applicazione degli artt. 30 e 34, co. 1 lett. c) c.p.a., nonché dell'art. 39 c.p.a. in relazione all'art. 112 c.p.c.: la conversione del valore del voucher nel suo equivalente monetario non costituiva un'inammissibile modifica della domanda, da annullatoria in risarcitoria, non potendo essere così qualificata la richiesta della tardiva corresponsione di un contributo per il quale si aveva titolo;

3. Errore nel giudicare della sentenza appellata in relazione alla qualificazione della domanda di condanna presentata dai ricorrenti. Violazione e falsa applicazione dell'art. 32, co. 2, c.p.a.: il ricorso di primo grado conteneva una domanda di condanna ad un pagamento non già a titolo risarcitorio, bensì quale somma dovuta per la sussistenza dei

presupposti che ne legittimavano la corresponsione, inopinatamente disattesi;

4. Errore nel giudicare della sentenza appellata in relazione all'interesse all'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati ai fini risarcitori. Violazione e falsa applicazione degli artt. 30, co. 5, e 34, co. 3. c.p.a.: la sentenza impugnata era comunque errata laddove esclude che i ricorrenti avessero interesse all'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati risarcitori, giacché tale accertamento avrebbe consentito l'instaurazione di un giudizio risarcitorio;

5. Omessa pronuncia. Violazione e falsa applicazione dell'art. 39 c.p.a. in relazione all'art. 112 c.p.c.: sono stati riproposti i motivi del ricorso di primo grado, non esaminati;

5.1. Omessa pronuncia sulla violazione degli artt. 2, 3, 33, 34 Cost., della l. n. 62 del 2000, dell'art. 8 della legge regionale della Lombardia n. 19 del 2007 e sull'eccesso di potere per disparità di trattamento, contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta: gli appellanti hanno insistito per la corresponsione di un contributo equivalente a quello previsto per gli alunni delle scuole paritarie, rilevando che lo stesso TAR Lombardia aveva ritenuto illegittima la maggiore entità in favore di queste ultime in palese violazione degli articoli della Costituzione e delle altre leggi indicate in rubrica, finalizzate all'accesso e alla libertà di scelta educativa delle famiglie, affermata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 33 del 2005;

5.2. Omessa pronuncia sull'illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge regionale n. 19 del 2007 per violazione degli artt. 2, 3, 33 e 34 Cost. e per violazione dell'art. 117 co. 3 Cost. e dei principi fondamentali della materia "istruzione" posti dalla legge n. 62 del 2000: la legge regionale citata in rubrica non imponeva, né prevedeva alcuna disparità di trattamento tra gli studenti delle scuole statali e quelli delle scuole paritarie;

5.3. Omessa pronuncia sulla violazione dell'art. 34 c.p.a. e sulla violazione della deliberazione della Giunta regionale n. IX/4688 del 16 gennaio 2013 come derivante dalla sentenza del T.A.R. di Milano n. 859 del 2014: la deliberazione di giunta regionale annullata trovava il suo fondamento nell'art. 8 della legge regionale della Lombardia n. 19 del 2007, il quale stabiliva che le modalità di attuazione degli interventi e forme di verifica dell'efficacia degli stessi sono definite alla giunta regionale sulla base degli indirizzi del documento di programmazione economico finanziaria regionale. Tali atti hanno un contenuto unitario inscindibile e vanno considerati atti generali rivolti ad una pluralità indeterminata di soggetti: così che l'annullamento giurisdizionale della deliberazione predetta aveva necessariamente una portata generale in favore di tutti i soggetti cui essa si applicava, ivi compresi quindi gli attuali ricorrenti;

5.4. Omessa pronuncia sulla nullità ex art. 21 septies della legge n. 241 del 1990 e comunque inefficace ex art. 114 co. 4 lett. c) c.p.a. per violazione ed elusione della sentenza del T.A.R. di Milano n. 859 del 2014 sulla

violazione degli artt. 33, 98 e 112 c.p.a: i provvedimenti regionali impugnati si ponevano in insanabile contrasto con la sentenza in rubrica.

Gli appellanti hanno quindi concluso per la riforma della sentenza e l'accoglimento del ricorso di primo grado, sollevando in via subordinata la questione di costituzionalità dell'art. 8 della legge regionale della Lombardia n. 19 del 2007 per violazione degli artt. 2, 3, 33, 34 e 117 Cost.

III. La Regione Lombardia si è costituita in giudizio, sostenendo l'inammissibilità del ricorso originario per mancata impugnazione di un provvedimento amministrativo, carenza di attualità e concretezza dell'interesse ad agire, negando che i ricorrenti fossero titolari di posizione legittimante e la sua infondatezza nel merito.

IV. All'udienza pubblica del 22 giugno 2017 la causa è passata in decisione.

V. Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni pregiudiziali formulate dalla Regione Lombardia di inammissibilità del ricorso originario per mancata impugnazione di un provvedimento amministrativo e per la mancata titolarità di una situazione legittimante.

Esse sono infondate.

Quanto alla pretesa carenza di un atto impugnabile, è appena il caso che, anche a voler prescindere dal valore effettivamente provvedimentale delle note impugnate che denegano il contributo di cui si discute (nella stessa misura in cui il contributo è stato concesso alle famiglie degli studenti iscritti e frequentanti le scuole paritarie), non può negarsi che esse hanno quanto meno l'effetto di comunicare l'interruzione del relativo procedimento e come tale sono, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, in ogni caso autonomamente lesive.

Quanto alla pretesa carenza di interesse (per il fatto che la richiesta di contributi ai quali si riferiva la controversia riguardava l'erogazione di un buono cartaceo o elettronico, che doveva essere corrisposto tramite un pacchetto di voucher spendibili presso una rete distributiva di beni e servizi individuata dall'ente gestore del servizio e non sotto forma di denaro, e che era ormai terminato l'anno scolastico 2013/2014, cui si riferivano i voucher erano stati richiesti, così che essi non sarebbero stati più spendibili e nessuna utilità sarebbe derivata agli interessati anche in caso di accoglimento del ricorso), deve osservarsi che la corresponsione di voucher, quale forma di contributo, consiste secondo la stessa legge regionale, nell'integrazione della componente della cosiddetta Dote scuola, denominata "sostegno al reddito" ed ha il carattere di erogazione di misura economica e riequilibratrice per categorie svantaggiate tenute, al pari di tutti gli studenti, all'acquisto di testi e strumenti scolastici: si tratta quindi di una vera e propria sovvenzione per contribuire ad una serie di ineludibili spese obbligatorie per le famiglie. Se questa era (ed è) la da funzione del predetto contributo, sia pur sotto forma di voucher, per un verso la ritardata corresponsione in forma di denaro in luogo dei voucher non può essere scambiata per un risarcimento del danno ed in ogni caso anche l'eventuale decorso dell'anno scolastico non esclude la

sua corresponsione (giacché, com'è intuitivo, l'effetto di contribuire alle scarse finanze delle famiglie meno abbiente – che abbiano comunque i requisiti previsti dalla legge per quell'erogazione - non può considerarsi venuto meno).

Resta da aggiungere poi che, diversamente da quanto sostenuto dall'amministrazione regionale, neppure può invocarsi un preteso, ma indimostrato ed indimostrabile, carattere scindibile dell'atto già annullato dallo stesso tribunale con la sentenza n. 849 del 2014, annullamento confermato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2517 del 2015.

VI. Nel merito l'appello è fondato alla stregua delle osservazioni che seguono, potendo essere esaminati congiuntamente tutti i motivi di censura.

VI.1. Come già rilevato in precedenza, sul piano sostanziale il bene della vita cui aspirano gli appellanti non era tanto il voucher strettamente inteso, quanto piuttosto il suo effettivo contenuto cioè il contributo in denaro inteso come sostegno alla reddito cioè l'aiuto economico in favore delle famiglie degli studenti frequentanti le scuole statali (che si trovino nelle condizioni reddituali previste dalla legge) nella stessa misura di quella riconosciuta in favore delle scuole paritarie.

E' evidente che, così correttamente intesa la pretesa, la relativa domanda giudiziale mantiene intatta la sua utilità anche successivamente alla scadenza dell'anno scolastico cui si riferiva la richiesta, la conversione del valore del voucher nel suo equivalente monetario non costituendo una inammissibile modifica della domanda giudiziale da annullatoria in risarcitoria.

Sotto tale profilo dunque hanno errato i primi giudici a dichiarare improcedibile il ricorso di primo grado, essendo appena il caso di aggiungere che, in ogni caso, non potrebbe – quanto meno in astratto – escludere che l'interesse alla pronuncia di merito restava intatto per eventuali fini risarcitori.

VI.2. Quanto al merito della pretesa avanzata dagli appellanti, compresi fra gli originari ricorrenti, si deve rilevare che questo Consiglio di Stato con la sentenza n. 2517 del 18 maggio 2015 (sez. IV), pronunciando sull'appello proposto dalla stessa Regione Lombardia avverso la sentenza del T.A.R. Lombardia n. 849 del 2014 (che aveva annullato la delibera della Giunta regionale n. IX/4688 del 16 gennaio 2013, recante la disciplina del sostegno e della integrazione al reddito ai fini del diritto all'istruzione, ed il decreto dirigenziale n. 1959 del 6 marzo 2013, recante le modalità operative per l'assegnazione delle varie componenti della c.d. dote scuola), ha avuto modo di affermare che il "sostegno al reddito" è un beneficio rivolto agli studenti residenti in Lombardia che frequentano corsi a gestione ordinaria presso scuole primarie, secondarie di primo grado e secondarie di secondo grado, statali e paritarie, che "non applicano" una retta di iscrizione o frequenza. Tale beneficio viene erogato in dipendenza del reddito riferibile secondo il parametro ISEE e oscilla tra un minimo di 60 euro ed un massimo di 290 euro" ; tale

beneficio fa parte del sistema che mira a rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impedirebbero l'accesso e la libera scelta dei percorsi educativi e non va confuso con il buono-scuola propriamente detto, connesso al finanziamento di studenti che frequentano scuole ove si chiede una retta, per lo più scuole paritarie, e dunque non può essere limitato solo a tale ultimo tipo di studenti, poiché avendo lo scopo di finanziare l'acquisto di testi e strumenti scolastici, la sua corresponsione ai soli studenti delle scuole paritarie creerebbe un evidente disparità di trattamento”.

VI.3. Tali osservazioni sono sufficienti a determinare l'accoglimento dell'appello e, in riforma della sentenza impugnata, del ricorso di primo grado, fatto salvo il potere dell'amministrazione di accertare in concreto il diritto degli appellanti a percepire il contributo in questione.

VII. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado pure nei sensi di cui in motivazione.

Condanna la Regione Lombardia al pagamento in favore degli appellanti delle spese del doppio grado di giudizio, liquidandole in complessivi € 5.000,00 (cinquemila/00) oltre gli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere