Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.23/2003 /viz

Sentenza del 28 maggio 2003
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Wurzburger, presidente,
Betschart, Müller, Yersin e Ramelli, giudice supplente,
cancelliere Cassina.

Parti
A._____,
ricorrente,

contro

Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
art. 8, 9, 19 e 24 Cost. (partecipazione alle spese di trasporto scolastico),

ricorso di diritto pubblico contro la decisione del Consiglio di Stato del Cantone Ticino del 17 dicembre 2002.

Fatti:
A.
A._____, domiciliato a Coldrerio, è padre di B._____ e C._____, che negli anni scolastici 1997/1998, 1998/1999 e 1999/2000 hanno frequentato la Scuola media di Balerna. Per il trasporto dal domicilio alla sede scolastica organizzato dal Cantone la scuola ha chiesto loro un contributo annuo di fr. 50.– ciascuno (la richiesta rientrava in un pacchetto di misure di risparmio adottate dal Gran Consiglio ticinese). Complessivamente per i due figli sono stati chiesti fr. 200.–. I numerosi scritti di contestazione del genitore sono sfociati nella lettera dell'8 maggio 2002 con la quale la Sezione amministrativa del Dipartimento dell'istruzione e della cultura (ora divenuto Dipartimento dell'istruzione, della cultura e dello sport) ha confermato la fattura 1°marzo 2000 emessa dal Dipartimento delle finanze e dell' economia per l'importo di fr. 200.– e nella decisione del 13 maggio 2002 con cui il Dipartimento dell'istruzione e della cultura ha accertato l'obbligo di A._____ di partecipare alle spese del trasporto scolastico dei figli B._____ e C._____.
B.
A._____ ha impugnato entrambi questi atti davanti al Consiglio di Stato, il quale si è pronunciato con decisione del 17 dicembre 2002. L'esecutivo cantonale ha dichiarato irricevibile il ricorso presentato contro lo scritto della Sezione amministrativa ed ha respinto quello proposto contro la decisione del Dipartimento dell'istruzione e della cultura.
C.
Il 29 gennaio 2003 A._____ ha introdotto davanti al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con il quale chiede, oltre alla concessione dell'effetto sospensivo, l'annullamento della predetta decisione governativa.
Chiamato ad esprimersi, il Dipartimento dell'istruzione, della cultura e dello sport propone che il gravame sia respinto. Dal canto suo il Consiglio di Stato ha dichiarato di rimettersi al giudizio del Tribunale federale.
D.
Con decreto del 21 febbraio 2003 il Presidente della II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale ha re-

spinto l'istanza di conferimento dell'effetto sospensivo.

Diritto:
1.
Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 126 III 274 consid. 1; 124 I 11 consid. 1).
1.1 Fondato sulla pretesa violazione degli art. 8, 9, 19 e 24 Cost. ed esperito tempestivamente contro una decisione in materia di spese di trasporto scolastico emanata da un'autorità di ultima istanza cantonale (art. 95 della legge della scuola del 1°febbraio 1990 [LSc]e art. 60 cpv. 1 della legge ticinese di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 [PAmm]), il presente ricorso di diritto pubblico è, in linea di principio, ammissibile giusta gli art. 84 cpv. 1 lett. a, nonché 86 e segg. OG. A questo proposito occorre rilevare che i fatti posti alla base del litigio risalgono agli anni scolastici 1997 - 1999 e sono pertanto anteriori all'entrata in vigore, avvenuta il 1°gennaio 2000, della nuova Costituzione federale del 19 aprile 1999. In precedenza, sotto il regime della Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost.), il diritto all' istruzione primaria era ancorato all'art. 27 cpv. 2. Tuttavia, nell'ambito del ricorso di diritto pubblico il Tribunale federale applica il diritto costituzionale vigente al momento dell'emanazione della decisione impugnata (DTF 126 II 377 consid. 2d in fine). Nel caso specifico tale decisione è datata 17 dicembre 2002. Una regola generale analoga vuole che, in assenza di
disposizioni specifiche e fatta salva la continuità del diritto materiale, il Tribunale federale applichi anche il diritto processuale vigente a quel momento (DTF 126 III 431 consid. 2b). Siccome la legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente gli adeguamenti procedurali alla nuova Costituzione federale, entrata in vigore il 1°marzo 2000 (RU 2000 416), ha abrogato l'art. 73 cpv. 1 lett. a cifra 2 PA, che istituiva la competenza del Consiglio federale per decidere i ricorsi per violazione dell'art. 27 cpv. 2 e 3 vCost., l'unico rimedio proponibile contro la decisione impugnata è il ricorso di diritto pubblico (art. 84 cpv. 2 OG).
La legittimazione del ricorrente, colpito dal giudizio impugnato nei suoi interessi giuridicamente protetti, è pacifica e non dà adito a dubbi (art. 88 OG).
1.2 Giusta l'art. 90 cpv. 1 OG, l'atto di ricorso deve soddisfare rigorosamente determinati requisiti di forma: oltre alla designazione del decreto o della decisione impugnata (lett. a), esso deve contenere le conclusioni del ricorrente, l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o della norma giuridica che si pretendono violati, specificando in che cosa consista tale violazione (lett. b). Nell'ambito di questo rimedio il Tribunale federale statuisce unicamente sulle censure sollevate dal ricorrente, alla condizione che esse siano sufficientemente sostanziate (DTF 117 Ia 412 consid. 1c e rinvii).
È dunque anche alla luce di questi principi che dev'essere esaminata la ricevibilità delle varie censure sollevate dal ricorrente in questa sede.
2.
Nel giudizio qui impugnato il Consiglio di Stato ha dichiarato irricevibile il ricorso proposto contro lo scritto 8 maggio 2002 della Sezione amministrativa del Dipartimento dell'istruzione e della cultura del Cantone Ticino, ritenendo che tale atto non costituiva una decisione impugnabile.
Esso si è invece dichiarato competente ad esaminare la decisione adottata il 13 maggio 2002 dal medesimo Dipartimento. Nel merito il governo cantonale ha richiamato in primo luogo il diritto all'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita, garantito dall'art. 19 Cost., osservando in particolare che la gratuità si estende anche alle spese di trasporto. In secondo luogo ha ricordato che nel Cantone Ticino vige la legge della scuola del 1°febbraio 1990, la quale stabilisce che la frequentazione della scuola pubblica è gratuita (art. 7 cpv. 1 LSc) e che le spese di trasporto e di refezione degli allievi sono sussidiate dal Cantone e dai Comuni nei limiti stabiliti dalle leggi speciali (art. 7 cpv. 3 LSc). Da questa riserva si desume, sempre a mente del Consiglio di Stato, che l'ente pubblico non intende assumersi integralmente le spese di trasporto degli allievi. Tant'è che la legge sulla scuola media del 21 ottobre 1974 (LSM) prevede che i trasporti organizzati dall'ente pubblico sono a carico del Cantone, ma riserva la possibilità di chiedere alle famiglie una partecipazione alle spese (art. 3 cpv. 2 LSM), e che secondo il regolamento di applicazione del 18 settembre 1996 hanno diritto al trasporto gratuito gli allievi che
risiedono fuori del raggio stabilito dal Dipartimento per ogni sede scolastica (art. 19 cpv. 2), mentre che negli altri casi la partecipazione a carico delle famiglie è di fr. 50.– all'anno.
In definitiva, secondo il Consiglio di Stato, il modesto contributo annuo di fr. 50.– per allievo richiesto al ricor-

rente non si pone ancora in palese contrasto con il principio della gratuità dell'insegnamento.
3.
3.1 Il ricorrente non contesta il giudizio di inammissibilità pronunciato dal Consiglio di Stato in merito alle censure sollevate contro lo scritto 8 maggio 2002 della Sezione amministrativa del Dipartimento dell' istruzione e della cultura. Egli afferma che i contributi messi a suo carico contrasterebbero con il diritto alla gratuità scolastica definito dall'art. 19 Cost., i cui effetti non potrebbero essere limitati in alcun modo dalle disposizioni legali o regolamentarie del Cantone.
3.2 Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico rivolto contro una decisione concreta è ancora possibile far valere l'incostituzionalità delle norme cantonali applicate. Il Tribunale federale esamina tuttavia la compatibilità di tali disposizioni con la Costituzione riferendosi al caso concreto, e se la censura si rivela fondata, esso non annulla la norma applicata, ma unicamente il provvedimento adottato sulla base della medesima (DTF 124 I 289 consid. 2 con riferimenti). In questo ambito il suo potere d'esame è libero.
3.3 L'art. 19 Cost. garantisce il diritto ad un'istruzione di base sufficiente e gratuita. L'art. 62 Cost. conferisce ai Cantoni la competenza per provvedere a tale istruzione di base, che, tra l'altro, deve essere obbligatoria, accessibile a tutti i giovani e gratuita. Di recente questa Corte ha avuto modo di definire la portata di queste norme costituzionali. In breve, l'art. 19 Cost. dà diritto ad un'istruzione scolastica di base gratuita nelle scuole pubbliche corrispondente alle capacità individuali del bambino e allo sviluppo della sua personalità (DTF 129 I 12 consid. 4). Per quanto attiene al caso in esame, occorre aggiungere che l'insegnamento deve di regola essere dispensato nel luogo di residenza dello scolaro e che la distanza tra questo luogo e la sede scolastica non deve mettere in pericolo la formazione adeguata (DTF 129 I 12 consid. 4.2).
I principi appena esposti sono uguali a quelli che erano stati dedotti dall'art. 27 cpv. 2 vCost. (cfr. in proposito GAAC 64.56 consid. 4, 64.1 consid. 2.3). La prassi del Consiglio federale aveva precisato che andavano considerati, oltre alla lunghezza in sé del tragitto, altri elementi quali il dislivello, le condizioni meteorologiche, le difficoltà ed i pericoli del percorso, in specie per i bambini piccoli (GAAC 64.56 consid. 5.2, 64.1 consid. 2.3). A prescindere da questi fattori complementari, per dei bambini di prima e terza classe elementare non era stato ritenuto eccessivo un percorso pedestre in discesa di 40 minuti circa, lungo 2,5 km e avente un dislivello di 500 m (GAAC 64.56 consid. 5.1 e 5.2). Erano inoltre stati giudicati tollerabili diversi percorsi montani: uno di 30 minuti, uno lungo 2,5 km, uno poco innevato di 45 minuti lungo 3 km per 215 m di dislivello e uno molto innevato di 1,5 km ad una quota di 1230 m. Infine erano stati considerati accettabili dei tragitti in pianura di 2,4 e 2,5 km (GAAC 64.1 consid. 4.1 con le decisioni citate).
3.4 L'art. 19 Cost. non istituisce pertanto un diritto assoluto alla gratuità del trasporto, la quale presuppone che la qualità del tragitto casa-scuola, per lunghezza, percorribilità e difficoltà, metta in pericolo la formazione di base sufficiente. Il ricorrente non sostiene che un simile pregiudizio si sarebbe verificato se i suoi figli non avessero potuto usufruire del trasporto organizzato dal Cantone per recarsi alla Scuola media di Balerna. Egli non dice nulla sul percorso, sulle circostanze concrete indispensabili per giudicare la compatibilità delle normative cantonali contestate con l'art. 19 Cost. L'insorgente accenna - invero in un altro contesto - ad un tragitto di 3 km circa. Ma di primo acchito una distanza simile, se non vi si aggiungono fattori di aggravio, non è eccessiva ai sensi della prassi sopra citata, perché una ragazza e un ragazzo delle scuole medie in buona salute sono senz'altro in grado di percorrerla a piedi in 35 minuti circa (se del caso più rapidamente in bicicletta) almeno due volte al giorno. Su considerazioni analoghe sono fondate anche le risoluzioni governative del 16 febbraio 1979 e del 23 ottobre 2002, menzionate nella decisione impugnata, che negano il sussidio cantonale per il trasporto di
allievi che devono compiere un tragitto inferiore a 3 km. Il ricorrente non si esprime tuttavia su di esse.
Di conseguenza la censura, che per lunghi tratti non rispetta le condizioni di motivazione fissate dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, è - per quanto ammissibile - infondata.
4.
Il ricorrente invoca anche la violazione dei principi della "certezza del diritto" e della proporzionalità, nonché della "libertà di spostamento", che secondo lui sarebbe garantita dall'art. 24 Cost.
Queste censure sono inammissibili. D'un canto si deve rilevare che, tranne che in alcuni casi particolari che qui non sono dati, il principio della certezza del diritto (ossia: il principio della legalità) e quello della proporzionalità, pur essendo di rango costituzionale, non costituiscono dei diritti fondamentali la cui violazione può essere censurata autonomamente per mezzo di un ricorso di diritto pubblico (DTF 127 I 60 consid. 3a; 122 I 279 consid. 2e/ee). La loro disattenzione può quindi essere fatta valere unicamente insieme ad uno specifico

diritto fondamentale. Allorquando, come nella fattispecie, ciò non è il caso il Tribunale federale esamina questo genere di censura dal punto di vista del divieto d'arbitrio, sancito dall'art. 9 Cost. (DTF 123 I 1 consid. 2b e c con rinvii). Sennonché da questo profilo l'allegato ricorsuale disattende completamente le già menzionate condizioni di motivazione fissate dall'art. 90 cpv. 1 OG. Infatti, il ricorrente solleva una serie di argomenti di natura perlopiù appellatoria, con i quali si limita a contrapporre il proprio punto di vista a quello dei giudici cantonali, senza tuttavia riuscire a spiegare in maniera compiuta e precisa in quale misura il giudizio impugnato sarebbe
arbitrario (sul concetto d'arbitrio cfr. DTF 127 I 60 consid. 5a con numerosi riferimenti.). Dall'altro canto l'asserita violazione dell'art. 24 Cost. (il quale in ogni caso istituisce la libertà di domicilio e non ha quindi nulla a che vedere con il caso in esame) risulta in realtà rivolta contro la determinazione del comprensorio scolastico, ossia contro l'obbligo per un allievo di frequentare una sede scolastica piuttosto che un'altra; tali questioni non sono affatto oggetto della decisione impugnata.
5.
Infine il ricorrente lamenta una disparità di trattamento, perché i compagni dei suoi figli hanno "la fortuna di stare qualche metro più vicino alla sede di Mendrisio che possono frequentare senza pagare tributi".
L'argomento è infondato. L'esecutivo cantonale obietta a ragione che non può esservi disparità di trattamento se le situazioni raffrontate sono diverse (DTF 127 V 448 consid. 3b; 125 I 1 consid. 2b/aa e giurisprudenza ivi citata). Al ricorrente è stato chiesto un contributo per il trasporto pubblico che i suoi figli hanno effettivamente utilizzato per recarsi alla sede scolastica di Balerna; i loro compagni ne sono invece andati esenti perché, secondo le affermazioni dell'insorgente, hanno frequentato con i propri mezzi la scuola di Mendrisio. L'anomalia - ammesso che ve ne sia una - sarebbe ancora una volta da ricondurre alla definizione dei comprensori scolastici che però, secondo quanto ammesso dal ricorrente medesimo, è avvenuta "per decisione dipartimentale" e non attraverso la decisione impugnata, per cui sfugge a qualsiasi esame in questa sede.
6.
Stante tutto quanto precede, nella misura in cui è ammissibile il ricorso deve essere respinto.
Visto l'esito del gravame, la tassa di giustizia va posta a carico del ricorrente (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile il ricorso è respinto.
2.
La tassa di giustizia di fr. 1'000.– è posta a carico del ricorrente.
3.
Comunicazione al ricorrente, al Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.
Losanna, 28 maggio 2003
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: