

PARITÀ: ADDIO LIBERTÀ!

Riflessioni sul Decreto Ministeriale 29 novembre 2007, n. 267

di **BRUNO BORDIGNON**

Senior Fellow Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

Scrivevo qualche mese fa: «Nella situazione descritta¹ quale spazio di libertà esiste per le scuole non statali?»

L'unica possibilità è rappresentata dalla assimilazione delle scuole libere nella configurazione delle scuole di Stato. Si discorrerà di pareggiamento, di parifica o di semplice autorizzazione e di presa d'atto, ma il termine che prevarrà, sarà "parità", adottato dalla Costituzione Repubblicana (articolo 33, comma 4). Il significato di parità, però, non è determinato: denota, sì, uguaglianza, equivalenza, pareggio; tuttavia non precisa il termine di confronto né l'evoluzione possibile di questo. Infatti, nel caso specifico, la parità tra scuole statali e non statali dipende dalla configurazione delle scuole di Stato e dalla evoluzione di esse e viene a significare un adeguamento delle scuole non statali a quelle statali (Sandro Scoppa), ritenute come forma tipica e paradigmatica, l'archetipo, la vera "misura alta"².

Forse siamo arrivati al peggio con il DM 29 novembre 2007, n. 267 *Regolamento recante «Disciplina delle modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica e per il suo mantenimento, ai sensi dell'articolo 1-bis, comma 2, del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27, apparso sulla Gazzetta Ufficiale n. 23 del 28 gennaio 2008 e in vigore dal 12 febbraio 2008.*

Dopo un cenno sulla «piena libertà» delle scuole paritarie, tratterò brevemente di tre argomenti:

- il numero minimo di studenti per classe;
- le classi collaterali;
- gli adempimenti burocratici infiniti.

¹ Cioè in un monopolio di fatto della scuola di Stato, governata – si fa per dire - burocraticamente; senza possibilità, quindi, di determinarne i costi (Ludwig von Mises); e con la pretesa di una pianificazione dell'istruzione, peraltro impossibile, come ha dimostrato Friedrich A. von Hayek, vincendo il premio Nobel (1974) proprio con questa tesi.

² Bruno Bordignon, *Scuola in Italia: problemi e prospettive*, di prossima pubblicazione da parte dell'Editore Rubbettino.

E concluderò con un cenno sulla concorrenza sleale che le scuole di Stato perpetuano con prepotenza nei confronti delle scuole libere.

Finora (16 febbraio 2008), quattro giorni dopo l'entrata in vigore del DM, non ho trovato alcuna protesta sui quotidiani da parte delle scuole libere – sono informato che le scuole libere laiche stanno predisponendo vari ricorsi - e con sorpresa è da tempo che non riesco a leggere alcuna critica – non dico protesta - sulla normativa scolastica da parte degli organismi ufficiali delle scuole cattoliche³.

La «piena libertà» delle scuole paritarie

Il comma 4, articolo 33, della Costituzione italiana (entrata in vigore il 1 gennaio 1948) recita: «La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad essere piena libertà».

Non è da sottovalutare il fatto che la prima legge di parità è stata approvata il 10 marzo 2000 (legge n. 62/2000). Ma cosa significa «piena libertà» che deve essere assicurata alle scuole paritarie? Significa che lo Stato deve garantire ai cittadini l'esercizio effettivo del diritto di libertà di apprendimento e di scelta dei luoghi dell'istruzione, attraverso le norme generali sull'istruzione (articolo 33, comma 2, della Costituzione), che comportano, tra l'altro, un accreditamento delle scuole che erogano il servizio pubblico. Tale accreditamento riguarda non l'organizzazione scolastica, che è e deve essere libera; e neppure l'insegnamento, che è e resta libero, ma il servizio erogato, cioè l'istruzione, ed ha come materia il livello di qualità del servizio pubblico erogato.

Infatti, affinché una scuola sia libera, l'accertamento da parte dell'autorità competente alla presa d'atto dovrebbe rivestire solo carattere di discrezionalità meramente tecnica, rivolgendosi non tanto al fine positivo di constatare l'idoneità della scuola all'assolvimento dei compiti voluti, quanto a quello negativo di escludere l'insuscettibilità di poterli

³ Sarebbe stato logicamente corretto che quanto afferma ora la *Presidenza nazionale* della FIDAE: «che anche, in Italia, la scuola paritaria possa avere piena legittimazione, cioè un riconoscimento non solo “formale”, ma anche “sostanziale” (attraverso un finanziamento pubblico) non solo è “giusto”, in quanto riconoscimento di un diritto umano fondamentale, quello della libera scelta educativa dell'alunno e della sua famiglia, ma, anche, opportuno ed auspicabile» (*Per un riconoscimento "formale" e "sostanziale" del diritto all'istruzione e alla formazione nella scuola "paritaria"*, A tutti i Candidati alle prossime Elezioni Politiche ed amministrative del 2008, 13 febbraio 2008, in <http://www.fidae.it/AreaLibera/comunicati%20stampa/05-08.htm>) fosse stato fatto presente da tempo anche al Ministro Fioroni nei 22 mesi di governo. E' tuttavia da chiarire che il riconoscimento «sostanziale» non riguarda, in primo luogo, i finanziamenti, come sembra emergere dal testo che ho trascritto, ma la libertà di esistere all'interno di una concorrenza leale da parte delle scuole di Stato. I finanziamenti delle scuole, statali e paritarie, sono i genitori che li decidono attraverso il diritto originario di libertà di scelta delle scuole, all'interno di un reale pluralismo delle istituzioni scolastiche, voluto dalla Costituzione repubblicana: il denaro deve seguire gli studenti (e questo principio non tocca il comma 3, articolo 33 della Costituzione)!

adempiere. Quindi, in linea con la giurisprudenza costituzionale, soltanto accertamenti negativi, non attinenti all'idoneità degli insegnamenti e dell'organizzazione di questi (Giorgio Orsoni).

Il testo del comma 4, articolo 33, va confrontato, in vista di una interpretazione, con quanto dispone il comma 1 dell'articolo 41 sempre della Costituzione, che riconosce: «l'iniziativa economica privata è libera»; e prosegue al comma 3: «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

Con riferimento alle scuole non statali paritarie la Costituzione riconosce ad esse «piena libertà», come dispone il comma 4, articolo 33, che ho citato; il che significa che le scuole paritarie non sono sottoposte ai «programmi e controlli» di legge previsti per la libera attività economica privata.

Il numero minimo di studenti per classe

Non meno di otto per classe, per il riconoscimento della parità: così dispone il DM (articolo 1, comma 6, lettera f). La motivazione? «Per rendere efficace l'organizzazione degli insegnamenti e delle attività didattiche» (articolo 1, comma 6 lettera f). Però «per le scuole dell'infanzia il numero minimo degli alunni va computato con riferimento alle sezioni complessivamente attivate». Se ho compreso bene, nelle scuole dell'infanzia, il numero minimo di otto vale per due o tre o quattro sezioni eventualmente attivate (numero complessivo delle sezioni).

Ascoltiamo il Tar del Lazio (Sentenza n. 5041/2003): «Quanto all'inadeguatezza delle classi, e cioè al fatto che il numero degli alunni in talune classi non sarebbe adeguato, la Direzione Generale motiva la sua determinazione facendo espresso richiamo al parere negativo esplicitato nel caso concreto dal Comitato tecnico nonché a quanto stabilito a monte del medesimo Comitato istituito con decreto n. 6142/P del 6 maggio 2002.

Ma è proprio detto criterio di massima, prima ancora che la sua concreta applicazione, a palesarsi, ad avviso del Collegio, apodittico e tautologico.

Con detto criterio, espresso nella seduta del 10 giugno 2002, il Comitato tecnico assume che "per la costituzione delle classi il numero massimo deve essere orientativamente di dieci alunni per la secondaria di I e II grado perché il Comitato ritiene che la classe per essere didatticamente adeguata debba essere formata da almeno 10 allievi. Inoltre per un graduale

allineamento alla media degli alunni delle scuole statali e non statali della Regione, si ritiene che sia 10, il numero minimo da considerare per quest'anno scolastico, ai sensi della C.M. 245 del 20.02.2002": non è dato conoscere, in base a quali argomentazioni, giuridiche o pedagogiche che siano, il motivo per cui il termine di riferimento, del numero minimo di almeno 10 alunni debba esser ritenuto l'unico didatticamente adeguato per formare una classe, a discapito, magari, di un numero immediatamente inferiore (9 -8 -7...) che potrebbe, in ipotesi, parimenti garantire un'azione didattica altrettanto efficace (o addirittura migliorativa, avuto riguardo ad un eventuale miglior rapporto e probabile facilità di raccordo tra docente ed esiguo numero di discenti).

Come da parte ricorrente osservato, la stessa circolare richiamata nel provvedimento impugnato ha precisato che quello del numero degli alunni è problema soprattutto correlato ad esigenze di contenimento di spesa ed alle scelte organizzative della didattica, entrambe rimesse alla libera decisione della scuola privata e che l'Autorità amministrativa non può unilateralmente imporre: detto limite minimo di alunni può essere al più un criterio tendenziale da prendere in considerazione con cautela e senza che divenga discriminare per la concessione dell'estensione della parità; in ogni caso, in quanto criterio assunto dall'Amministrazione sulla scorta di suoi convincimenti, va adeguatamente motivato anche sul piano delle acquisizioni della scienza pedagogica, tenendo criticamente conto della pluralità possibile di apporti e metodologie.

A ciò si aggiunga che - come dal ricorrente evidenziato in ricorso (e parzialmente documentato) con affermazione rimasta incontestata - "solo la Direzione Generale di Napoli ha eletto a discriminare per la concessione della parità il numero minimo di alunni. Le altre Direzioni Generali hanno correttamente letto la circolare in termini di assoluta elasticità, non assegnando al dato numerico alcuna rilevanza scriminatoria ai fini della concessione"».

Ora, però, il Ministro in persona firma il decreto 29 novembre 2007, n. 267. Quindi, ora, è con riferimento al sig. Ministro che «non è dato conoscere, in base a quali argomentazioni, giuridiche o pedagogiche che siano, il motivo per cui il termine di riferimento, del numero minimo di almeno 10 [8: un po' meno di 10!] alunni debba esser ritenuto l'unico didatticamente adeguato per formare una classe, a discapito, magari, di un numero immediatamente inferiore (9 -8 -7...) che potrebbe, in ipotesi, parimenti garantire un'azione

didattica altrettanto efficace (o addirittura migliorativa, avuto riguardo ad un eventuale miglior rapporto e probabile facilità di raccordo tra docente ed esiguo numero di discenti)». Le «esigenze di contenimento di spesa», delle quali alla Sentenza del Tar citata, per imporre un numero minimo di alunni per classe sono state introdotte dal DM 21 maggio 2007. Infatti il numero deciso è di 8 alunni per classe (per la scuola dell'infanzia, articolo 4⁴; per le scuole secondarie di I grado, articolo 6, ricordando che il numero minimo di studenti per classe è valido ai fini dell'inserimento nella graduatoria «predisposta a livello nazionale fino all'esaurimento delle risorse disponibili»; per le scuole secondarie di II grado, unicamente per le classi prime e seconde, cioè relativamente all'obbligo di istruzione, e con le modalità delle classi della scuola secondaria di I grado, articolo 7). Pertanto l'istruzione non obbligatoria è pagata una sola volta, per mezzo dell'imposizione, unicamente nelle scuole di Stato – si fa per dire, poiché i contributi alle scuole secondarie paritarie certamente non coprono, come tutti sanno, i costi degli studenti; mentre nelle scuole non statali paritarie deve essere pagata due volte: la prima per mezzo delle imposte; la seconda con la retta.

Inoltre «alle scuole primarie paritarie con convenzioni di parifica o convenzionate ai sensi della Legge 27/2006 è riconosciuto un contributo di 19.367 euro per ciascuna delle classi convenzionate. Tale contributo è ridotto proporzionalmente nel caso in cui gli alunni frequentanti le classi convenzionate siano in numero inferiore alla media degli alunni frequentanti le scuole primarie della provincia nella quale opera la scuola. Alle scuole primarie paritarie con convenzioni di parifica o convenzionate ex l. 27/2006 è altresì riconosciuto il contributo annuale sopra indicato riferito a 24 ore settimanali di sostegno di alunni certificati in base alla Legge 104/92. Tale contributo è parametrato in relazione al numero di ore di sostegno riconosciute dal Gruppo di Lavoro provinciale sull'Handicap e previste in convenzione» (articolo 5).

Finalmente con il DPR n. 9 gennaio 2008, n. 23 *Regolamento recante norme in materia di convenzioni con le scuole primarie paritarie ai sensi dell'articolo 1-bis, comma 6, del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27 (Gazzetta Ufficiale n. 39 del 15-2-2008)*, che sarà in vigore dal 1 marzo 2008, viene stabilito: «Con la stipula della

⁴ «fatte salve situazioni del tutto eccezionali per rilevanza sociale o territoriale, attestate dal Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale competente per territorio». Tuttavia, sull'80% delle risorse, ripetuto fra tutte le sezioni funzionanti sul territorio nazionale (lettera b), è precisato: «Le risorse di cui alla precedente voce b) sono ripartite assegnando, per ciascuna sezione effettivamente funzionante di scuola dell'infanzia paritaria gestita da soggetti senza fini di lucro, un contributo fisso, uguale su tutto il territorio nazionale. Il contributo è corrisposto per le sezioni effettivamente costituite e funzionanti, con un minimo di 15 alunni, fatta eccezione per le scuole a sezione unica».

convenzione il gestore si obbliga [...] a mantenere un numero minimo di 10 alunni per classe convenzionata» (articolo 2, comma 2)⁵.

E prosegue all'articolo 4: «1. Il contributo annuo di cui all'articolo 2, comma 3, viene assegnato alle scuole primarie paritarie che hanno stipulato la convenzione, avuto riguardo a:

- a) numero di classi con una composizione minima di dieci alunni ciascuna;
- b) numero di ore di sostegno per gli alunni disabili previste dal piano educativo individualizzato;
- c) numero di ore di insegnamento integrativo necessarie per alunni in difficoltà di apprendimento su progetto aggiuntivo.

2. I criteri per l'assegnazione dei contributi alle scuole primarie paritarie sono fissati con il decreto del Ministro della pubblica istruzione di cui all'articolo 1, comma 636, della legge 27 dicembre», che precisa: «Il Ministro della pubblica istruzione definisce annualmente, con apposito decreto, i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie e, in via prioritaria, a quelle che svolgono il servizio scolastico senza fini di lucro e che comunque non siano legate con società aventi fini di lucro o da queste controllate⁶. In tale ambito i contributi sono assegnati secondo il seguente ordine di priorità: scuole dell'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo».

Per pervenire ad una soluzione corretta, «per esigenze di contenimento di spesa» si dovrebbe introdurre definitivamente la «quota capitaria», cioè sovvenzionare le scuole, tutte, statali e paritarie, in base al numero di alunni iscritti e frequentanti.

Inoltre, non si riesce a comprendere come le scuole «senza scopo di lucro»⁷ possano garantire un servizio scolastico migliore delle scuole cosiddette a scopo di lucro.

⁵ Tuttavia «la misura del contributo annuo e' fissata, in via generale per tutte le scuole primarie paritarie convenzionate, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, nel limite dello stanziamento di bilancio sull'apposito capitolo di spesa» (articolo 2, comma 3)..

⁶ Conforme a quanto stabilito nel DM del maggio

⁷ Clausola introdotta solennemente nel DM 21 maggio 2007, articolo 3: «I contributi di cui ai successivi articoli 4, 6 e 7 sono erogati in via prioritaria alle scuole paritarie che svolgono il servizio scolastico senza fini di lucro e che comunque non sono legate a società aventi fini di lucro o da queste controllate.

Ai fini del precedente comma, si intendono scuole paritarie senza fini di lucro quelle gestite da soggetti giuridici senza fini di lucro ovvero:

- associazioni riconosciute di cui agli articoli 14 e ss. del codice civile;
- associazioni non riconosciute di cui agli artt. 36 e ss. del codice civile, il cui atto costitutivo e/o statuto risulti da scrittura privata registrata o da atto pubblico;
- fondazioni di cui agli artt. 14 e ss. del codice civile;
- enti ecclesiastici di confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese;
- altre istituzioni di carattere privato di cui all'art. 1 del DPR 361/2000;

In materia sono da ricordare alcuni principi:

anzitutto che la condizione imprenditoriale è necessaria sia per le scuole a scopo di lucro che per quelle senza scopo di lucro: non è accettabile che una scuola senza scopo di lucro si limiti unicamente a spendere i contributi tendendo ad un impossibile pareggio tra entrate ed uscite!

In secondo luogo, il paragone del bilancio, contenuto nella superata visione del «senza scopo di lucro», è un calcolo matematico, non economico;

In terzo luogo, una distinzione può essere fatta, non con riguardo alla conduzione imprenditoriale; non con riferimento ad un impossibile reale pareggio di bilancio; ma con le modalità di investimento degli eventuali utili di gestione: se la scuola è «no profit» gli eventuali utili vanno investiti nelle finalità dell'attività scolastica gestita dall'ente titolare; se la scuola è «for profit», gli eventuali utili possono essere distribuiti ed anche tassati.

La qualità del servizio erogato dalle scuole va valutata, eventualmente, sulla base del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni (Costituzione, articolo 117, comma 2, lettera m) in presenza di un Servizio nazionale di Valutazione indipendente dal Ministero.

In ogni caso i contributi vanno riconosciuti agli studenti, non alle scuole! Nella gestione burocratica, però, non siamo in grado di calcolare il prezzo sul mercato dei servizi che vengono offerti: «non possiamo assegnare alcun valore numerico al sistema di governo e di amministrazione. Questo non significa che noi neghiamo l'importanza o il valore del buon governo. Ciò significa soltanto che non esiste alcuna unità di misura in grado di valutare queste cose. Esse non sono suscettibili di essere espresse in cifre. [...] Come qualsiasi tipo di progettazione, anche la progettazione manageriale è condizionata dalla disponibilità di un metodo di calcolo. Questo metodo esiste nell'impresa che ricerca profitto. Qui il calcolo dei profitti e delle perdite è sovrano. Il problema della gestione burocratica è precisamente la

-
- imprese sociali di cui al D.Lvo 155/2006;
 - enti pubblici;
 - cooperative a mutualità prevalente di cui agli artt. 2511 e ss. del codice civile;
 - cooperative sociali di cui alla Legge 381/1991.

L'appartenenza ad una delle predette tipologie di soggetti giuridici senza fini di lucro e l'assenza dei legami di cui al primo comma devono essere autocertificate o documentate dai soggetti interessati».

mancanza di un tale metodo di calcolo»⁸. «Nella pubblica Amministrazione non c'è alcuna connessione fra entrate e uscite. I servizi pubblici spendono soltanto»⁹!

Le classi collaterali

E' necessaria una spiegazione: si usa l'aggettivo qualificativo di «collaterali» per le classi che sono sdoppiate o sono attivate, oltre una prima sezione, e, quindi, in presenza di un corso completo effettivamente esistente o nella prospettiva di completamento. Pertanto non ha senso parlare di classe collaterale nel caso nel quale in una scuola paritaria esistessero, per esempio, unicamente due seconde di un corso triennale (scuola secondaria di primo grado) o di un corso quinquennale (scuola secondaria di secondo grado): si tratterebbe di una «collateralità» di classi uniche, che non è mai stata presa in considerazione dalla normativa, in quanto da sempre essa ha puntato al completamento dei corsi¹⁰ cioè, in senso tecnico, degli ordini e gradi di «scuola». In altre parole, la «collateralità» si è sempre appoggiata su di una «scuola» completa esistente o in via di completamento.

Infatti, formalmente avviene la collateralità quando esiste un corso completo e si deve aggiungere una nuova classe (non una sezione per l'intero ciclo, cioè un nuovo corso completo) oppure, con altri termini, sdoppiare una classe del corso completo.

Nel DM, che stiamo commentando, sembra che la collateralità sia considerata senza il riferimento al corso completo che deve essere precedentemente attivato o in prospettiva di completamento, ma unicamente con riferimento ad un nuovo corso che dovrà venire completato. Ecco infatti cosa stabilisce il DM al comma 8, articolo 1: «In caso di sdoppiamento di un corso già funzionante il gestore deve chiedere entro 30 giorni dal

⁸ Ludwig von Mises, *Burocrazia*, Introduzione di Domenico Fisichella, Edizione italiana a cura di Dario Antiseri, Milano, Rusconi, 1991, pp. 67-69.

⁹ Ludwig von Mises, *Burocrazia*, Introduzione di Domenico Fisichella, Edizione italiana a cura di Dario Antiseri, Milano, Rusconi, 1991, p. 66.

¹⁰ La CM n. 377/1987 recante *Scuole secondarie non statali – Riconoscimenti legali* disponeva che il riconoscimento legale venisse meno, «con effetto sempre dal termine dell'anno scolastico in cui si verifica l'avvenimento», «per la perdita della qualificazione di "scuola" nel senso desumibile dall'articolo 1, primo comma, della legge 19 gennaio 1942, n. 86» e proseguiva: «La trasformazione in "corso" si verifica quando viene meno la conformità con la corrispondente scuola statale per fini, ordinamenti didattici, durata dei corsi e quadro orario delle lezioni. La stessa trasformazione si verifica quando una stessa classe non viene attivata per più di un anno scolastico tranne sussistano particolari motivi accettati dall'amministrazione» (VII. *Modi di estinzione del riconoscimento legale*, 7). La legge n. 86/1942 precisava: «- Le denominazioni stabilite dalle leggi per gli istituti dell'ordine medio e degli ordini superiore e femminile possono essere assunte soltanto dalle scuole non regie che abbiano fini e ordinamenti didattici conformi a quelli delle corrispondenti istituzioni regie e svolgano l'insegnamento nello stesso numero di anni e con l'identico orario. Le istituzioni scolastiche non regie, che non hanno ordinamenti conformi a quelli delle scuole regie, assumono la denominazione generica di corsi» (articolo 1).

termine ultimo annualmente stabilito per l'iscrizione degli alunni, l'estensione del riconoscimento della parità alle nuove classi, a partire dalla prima e con prospettiva di completamento del corso. A norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 10 marzo 2000, n. 62, la parità non può essere riconosciuta, di norma, a singole classi»¹¹.

Infatti il DM discorre di «sdoppiamento di un corso già funzionante». E qui la casistica non finisce, poiché si deve chiarire se si tratta formalmente di un «corso», cioè di scuola non ancora paritaria, o di una «scuola» «già paritaria». Nel primo caso è evidente che il «corso» deve essere o completo oppure con la prospettiva del completamento. Pertanto, in questa fattispecie, è esatto che «la parità non può essere riconosciuta, di norma, a singole classi». Unicamente «di norma», però!

Ma nel secondo caso, essendo già attivato un corso («scuola») completo paritario, non si vede quale impedimento nasca, avendo, infatti, la scuola già tutte le classi paritarie del corso, del quale stiamo discorrendo. Questa è stata sempre la prassi codificata nella storica CM n. 377/1987¹² ed accolta persino nella CM n. 31/2003: «In fase di istituzione di nuovi corsi completi ad iniziare dalla prima classe, il riconoscimento della parità ha efficacia anche nei confronti di singole classi.

In presenza di impreviste evenienze quali nuove iniziative indicate nel piano dell'offerta formativa, ripetenze o nuove iscrizioni che superano la capienza della classe e ne rendono necessario lo sdoppiamento, il gestore comunica la situazione all'Ufficio scolastico

¹¹ Per la Scuola dell'Infanzia già la legge n. 27/2006 disponeva un trattamento diverso rispetto alle altre scuole paritarie: « Nei casi di istituzione di nuovi corsi, ad iniziare dalla prima classe ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera f), della citata legge n. 62 del 2000, fatta eccezione per le scuole dell'infanzia, il riconoscimento e' sottoposto alla condizione risolutiva del completamento del corso di studi, restando comunque salvi gli effetti conseguenti al riconoscimento adottato» (articolo 1-bis, comma 2).

¹² Riporto il testo della CM n. 377/1987 (VI. *Istituzione di classi collaterali*): «Sulla base delle richieste dei propri utenti la scuola legalmente riconosciuta può istituire classi collaterali, con funzionamento orario uguale o diverso rispetto a quello del corso base, e comunque sempre nella sede scolastica quale individuata al momento del riconoscimento legale del corso base o con successivi provvedimenti ministeriali di trasferimento o modificazioni o ampliamenti di sede.

Gli orari, le materie di insegnamento e i programmi delle classi collaterali devono corrispondere a quelli del corso base.

Il gestore deve comunicare la istituzione di classi collaterali al provveditore agli studi, e in copia al Ministero della pubblica istruzione, entro 10 giorni dell'inizio delle lezioni di ciascun anno scolastico, con una relazione sulle possibilità operative, in rapporto alla disponibilità di aule, all'arredamento, ai laboratori e alle attrezzature, nonché alla disponibilità di personale docente e non docente e sul programma di sviluppo dell'istituzione.

Il provveditore agli studi potrà disporre ispezione per la verifica delle condizioni sopra specificate ed, in caso di gravi irregolarità, procederà ad emettere dichiarazioni di insussistenza delle condizioni per l'estensione del riconoscimento legale alle classi in notizia, dandone contestuale notifica al Ministero per le ulteriori valutazioni dello stesso».

Dunque alle scuole paritarie viene «riconosciuta» minor libertà di quella «concessa» alle scuole legalmente riconosciute!

regionale competente ai fini degli eventuali accertamenti e in vista della necessaria programmazione degli esami finali del corso» (3.6).

Così, inoltre, ha disposto la legge n. 27/2006: «Nei casi di istituzione di nuovi corsi, ad iniziare dalla prima classe ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera f), della citata legge n. 62 del 2000, fatta eccezione per le scuole dell'infanzia, il riconoscimento e' sottoposto alla condizione risolutiva del completamento del corso di studi, restando comunque salvi gli effetti conseguenti al riconoscimento adottato» (articolo 1-bis, comma 2).

Poiché sembra ovvio che, con l'inizio dell'anno scolastico, una scuola debba aver deciso il numero di classi che attiverà, e, di conseguenza, anche di classi collaterali, proponiamo alcuni quesiti:

perché le scuole di Stato non sono soggette a questi limiti?

perché dirigenti di scuole di Stato «concedono» il nulla osta agli alunni che si iscrivono a scuole paritarie solamente dopo l'inizio ufficiale dell'anno scolastico, dimodoché le classi nelle scuole di Stato siano già stabilite e l'organico rassicurato?

che significato può avere la disposizione della legge n. 62/2000, che tra i requisiti per la parità stabilisce il seguente: «l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purché in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che essi intendono frequentare» (articolo 1, comma 4, lettera d), puntualmente commentato dal DM con la richiesta del «l'impegno ad accogliere l'iscrizione alla scuola di chiunque ne accetti il progetto educativo, sia in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che intende frequentare ed abbia una età non inferiore a quella prevista dai vigenti ordinamenti scolastici» (articolo 1, comma 6, lettera c)?

Sull'argomento troviamo anche tentennamenti nel Consiglio di Stato! Infatti la Sezione Sesta in sede giurisdizionale, il 23 ottobre 2007, con Presidente Claudio Marrone, nella decisione (n. 6067/2007) così interpreta: «L'articolo 1, quarto comma, della legge 10 marzo 2000, n. 62, espressamente stabilisce che la parità è riconosciuta alle scuole non statali che ne fanno richiesta e che siano in possesso dei requisiti ivi elencati fra i quali (lettera f) l'organica costituzione di corsi completi; la norma precisa che non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe.

La norma, quindi impedisce alle scuole private che intendano ottenere la parificazione proprio ciò che l'appellante intende realizzare, ossia l'adattamento dell'offerta alle mutate

condizioni del mercato, istituendo e sopprimendo classi a seconda delle domande di iscrizione.

La legge infatti impone ai suddetti istituti di darsi una struttura stabile, istituendo corsi completi, e vietando espressamente l'istituzione di classi isolate, esclusa solo l'ipotesi dell'apertura della prima classe del corso di nuova istituzione.

La pretesa dell'appellante, volta all'apertura di una nuova quinta classe, al di fuori dei corsi esistenti, si appalesa quindi in aperto contrasto con il chiaro dettato normativo, appena riportato».

Quanto afferma il Consiglio di Stato, a nostro giudizio è valido quando si tratta di «scuole private che intendano ottenere la parificazione», quindi non ancora paritarie. Di norma, non si riconosce l'apertura di due prime classi di un corso, che nella prospettiva sarà completo, ma di una sola classe. Ovvero le classi collaterali possono essere istituite sempre nella prospettiva del completamento del primo corso al quale viene riconosciuto la parità.

Ma non era questa, se non vado errato, la fattispecie del ricorrente: «Con ricorso al Tribunale Amministrativo per la Puglia, sede di Lecce, l'Istituto Scolastico Paritario "Plateja" in persona del legale rappresentante in carica impugnava il provvedimento del Dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia prot. 11966 in data 11/12/2006 nella parte in cui negava il riconoscimento dello sdoppiamento della classe 5^aA del corso paritario dell'Istituto tecnico per le Attività Sociali per l'anno scolastico 2006 – 2007, e quindi il funzionamento, per il predetto anno, della classe collaterale 5^aB, unitamente ad ogni atto consequenziale, ivi comprese le note del medesimo Ufficio scolastico regionale n. 9245 in data 16/10/2006 e n. 12427 in data 21/12/2006».

Ma successivamente, sempre il Consiglio di Stato, Sezione Sesta, Presidente Gaetano Trotta, con ordinanza n. 6364/07, in data 4 dicembre 2007, precisa: «Ritenuto che il disposto di cui all'articolo 1, comma 4, lett. f), della legge n. 62/2000 nella stessa prassi amministrativa (v. C.M. n. 31 del 18 marzo 2003, punto 3-6; nota prot. 245/Uff.I, 20 febbraio 2002, della D.G. organizzazione servizi territorio-area parità scolastica; nota Capo Gabinetto Ministro P.I. 26 gennaio 2007, n. 1433/FR) è interpretato nel senso di non precludere l'istituzione di classi terminali allorché ricorrano determinate condizioni giustificative indicate negli atti anzidetti con particolare riferimento agli studenti lavoratori; che non risulta che l'Amministrazione abbia operato una puntuale verifica in tal senso con riguardo alla classe I.T.C. "5D", pur avendo assentito, in conformità del resto, con le

istruzioni ministeriali anzidette, l'attivazione di due classi serali per studenti lavoratori (I.T.C.: 5C; I.T.G. 5C);

che la disciplina normativa anzidetta non sembra precludere, allorché ne ricorrano condizioni verificabili ai sensi di quanto precede, la possibilità di istituire eccezionalmente ulteriori classi singole in presenza delle pressanti esigenze degli studenti lavoratori».

E ne «accoglie l'appello e, in riforma, sospende l'efficacia del provvedimento impugnato in primo grado, salvi ulteriori provvedimenti amministrativi».

Riteniamo che l'ordinanza abbia chiarito formalmente il significato delle disposizioni della legge n. 62/2000 in materia di classi collaterali.

Ma resta ancora una chiarificazione. Il DM indica pure, come abbiamo visto, il termine della richiesta di sdoppiamento: «In caso di sdoppiamento di un corso già funzionante il gestore deve chiedere entro 30 giorni dal termine ultimo annualmente stabilito per l'iscrizione degli alunni, l'estensione del riconoscimento della parità alle nuove classi, a partire dalla prima e con prospettiva di completamento del corso» (articolo 1, comma 8). Ora «il termine ultimo annualmente stabilito per l'iscrizione degli alunni» è stabilito dalla CM apposita, che, per l'anno scolastico 2008-2009, reca la data del 14 dicembre 2007 (n. 110): «Per l'anno scolastico 2008-2009 il termine di scadenza per la presentazione delle domande di iscrizione alle scuole dell'infanzia e alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado è fissato al 30 gennaio 2008. L'iscrizione riguarda esclusivamente le classi prime delle scuole di ogni ordine e grado e le sezioni di scuola dell'infanzia. Per gli studenti delle classi successive al primo anno di corso, l'iscrizione è disposta d'ufficio»¹³.

Però è da tener presente quanto viene chiarito successivamente nel punto *Trasferimento di iscrizione*: «In caso di trasferimento da una scuola ad un'altra, statale o paritaria, successivamente all'iscrizione effettuata, vanno osservate le seguenti istruzioni.

La richiesta di trasferimento, debitamente motivata, va inoltrata al dirigente scolastico della scuola in cui è stata presentata l'iscrizione, il quale rilascia al genitore il relativo nulla osta.

¹³ Apprendiamo dal Prot. n. 1380/AOO DGOS in data 4 febbraio 2008: «In caso di sdoppiamento di un corso già funzionante, o di previsione di esso, deve essere presentata la richiesta di estensione della parità entro trenta giorni dal termine ultimo per l'iscrizione degli alunni (per quest'anno il 29 febbraio 2008). Ai sensi delle norme vigenti la parità non può essere riconosciuta a singole classi "tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe" (articolo 1, comma 4 Legge n.62/2000)». Poiché «nell'attesa dell'emanazione delle linee guida previste dai regolamenti stessi, si richiamano, con la presente, gli elementi essenziali introdotti dalla nuova normativa e si forniscono le prime indicazioni operative».

Si richiama l'attenzione sulla necessità del rilascio del nulla osta da parte della scuola di provenienza, quale condizione inderogabile per l'accoglimento della domanda di iscrizione, sulla base della disponibilità dei posti, da parte del dirigente scolastico della scuola di destinazione».

Nelle scuole paritarie, che prevedono di poter attivare una classe collaterale, non si rinuncerà certo a alle domande di iscrizione in eccedenza rispetto alla classe regolarmente già attivata. Ora una decisione motivata e non ulteriormente procrastinabile deve essere presa prima dell'inizio delle lezioni, non a gennaio dell'anno scolastico precedente¹⁴.

Non si riescono, quindi, a comprendere alcune indicazioni della medesima CM. Se, infatti, viene riconosciuto che : «L'Amministrazione e le istituzioni scolastiche, statali e paritarie, vorranno riservare particolare cura alle operazioni di iscrizione e ai loro effetti, in considerazione del fatto che da esse dipende la definizione degli assetti organizzativi e funzionali del sistema scolastico, nonché la programmazione e destinazione delle risorse umane e la predisposizione dell'accoglienza» (*Da gennaio a marzo*), come è possibile continuare così: «A completamento dell'intera fase delle iscrizioni e dei conseguenti assetti di organico della scuola, gli organi collegiali delle istituzioni scolastiche provvedono alla conferma o ridefinizione dei criteri di formazione delle classi e alla predisposizione, di massima, della loro composizione, dedicando particolare attenzione all'inserimento degli alunni con disabilità e all'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana», prevedendo come tempo *da aprile a giugno?*

I problemi dell'amministrazione non sono i problemi delle istituzioni scolastiche ed un'amministrazione che intenda pianificare il «sistema scolastico» è nell'impossibilità scientifica di farlo, perché le informazioni, delle quali ha bisogno, sono conoscenze di fatto, di numero infinito, presenti nelle persone interessate e in continua evoluzione: nessun cervello umano è in grado di possederle e di gestirle (Friedrich A. von Hayek).

Adempimenti burocratici infiniti

¹⁴ Supponiamo che il 29 febbraio in una classe vi siano 7 iscritti o si verifichi un'eccedenza di 7 iscritti, come mi debbo comportare se successivamente se ne aggiungono altri? E se il 29 gennaio in una classe vi sono 8 iscritti, e, prima dell'inizio dell'anno scolastico se ne ritira uno? E se, al termine dell'anno scolastico, in una classe di 8 studenti, 2 non sono promossi alla classe successiva, poiché il tempo è scaduto, come dovrò comportarmi? La casistica è infinita!

Prenderò in esame alcune disposizioni del DM che, confrontandoli con la legge n. 62/2000, facendo seguire ad ogni articolo e comma un breve commento e proponendo, alla fine, il quadro di riferimento eventualmente disatteso dal DM.

1. I bilanci

Il comma 6, articolo 1, presenta alcuni adempimenti ulteriormente specificati rispetto alla legge n. 62/2000.

La lettera b) esige dalle scuole paritarie: «l'impegno ad adottare un bilancio della scuola conforme alle regole della pubblicità vigenti per la specifica gestione e comunque accessibile a chiunque nella scuola vi abbia un interesse qualificato».

«La pubblicità dei bilanci», disposta per le scuole non statali dalla lettera a), comma 4, legge n. 62/2000, implica la pubblicità del bilancio di tutte le attività dell'ente (ecclesiastico) riconosciuto civilmente, senza scopo di lucro? E nell'eventualità della limitazione all'attività scolastica, è necessario scorporare questa attività dall'ente gestore e costituire un nuovo ente limitatamente per la gestione delle scuole?

Ritengo che la legge intenda unicamente il bilancio dell'attività scolastica – che è impresa industriale che produce il servizio di istruzione – non di tutto l'ente (ecclesiastico). Sono contrario ad ogni forma di scorporamento dell'attività scolastica dall'ente (ecclesiastico), al fine della sua costituzione sotto un ente distinto: questa limitazione confligge con l'articolo 20 della Costituzione, per gli enti ecclesiastici. Infine faccio notare che non si può esigere la pubblicità di bilancio di un ente (non società), che gestisce un'attività scolastica, quando non riceve alcun finanziamento pubblico né diretto né indiretto oppure non ne è riconosciuto il servizio pubblico che eroga.

Evidentemente la pubblicità dei bilanci, della quale stiamo discorrendo, è relativa unicamente all'attività scolastica per gli enti che non hanno istituzionalmente tale obbligo.

Il testo della CM n. 31/2003 (n. 2.2) elenca tra i requisiti da dichiarare: «Dichiarare che il bilancio della scuola è conforme alle regole della pubblicità legale e comunque accessibile a chiunque nella scuola stessa vi abbia interesse».

Circa l'attestazione della titolarità della gestione e pubblicità dei bilanci, ricordiamo che le scuole paritarie private possono essere gestite da enti e privati e quindi sotto forma di ditta individuale, società di persone, ente commerciale (società di capitale) o ente non commerciale.

L'attestazione della titolarità della gestione risulta, qualunque sia il gestore, dalla denuncia di inizio attività presentata al competente Ufficio IVA.

L'obbligo della pubblicità dei bilanci comporta come conseguenza l'obbligo prioritario della redazione dei bilanci.

E' chiaro che il gestore può svolgere con la sua struttura, indipendentemente dalla forma giuridica, anche altre attività oltre a quella scolastica e quindi si rende necessario andare ad identificare delle formule che consentano di ottemperare alla duplice richiesta legislativa: redazione del bilancio e pubblicità dei bilancio.

Quando si parla di redazione di bilancio è impossibile fare confusione: redigere un bilancio significa esporre ordinatamente, secondo le prescrizioni dell'articolo 2423 e seguenti del codice civile, elementi patrimoniali ed economici che caratterizzano la gestione di un'azienda.

La formula di redazione non può che essere quella recepita dalla IV direttiva CEE.

Pertanto, sia le ditte individuali che le società di persone, che pur essendo sottoposte dalla legge agli obblighi di contabilità, non hanno l'obbligo della redazione del bilancio secondo le disposizioni dell'articolo 2423 e seguenti del codice civile, in ottemperanza alle disposizioni in materia di parità scolastica, dovranno redigere per l'attività scolastica un bilancio completo, sia degli elementi patrimoniali che economici, secondo la formula e con gli appostamenti contabili previsti dagli articoli del codice civile sopra citati, relativi alle disposizioni per la redazione del bilancio.

Per quello che attiene alla pubblicità, non essendo questi soggetti obbligati al deposito dei bilanci contabili, dovranno provvedere alla pubblicazione degli stessi sulla Gazzetta Ufficiale, così come già fanno altri enti o ordini.

Per quello che attiene alle società di capitali, il discorso è molto più semplice. Questo tipo di soggetto è tenuto per legge agli adempimenti di redazione del bilancio, secondo quanto previsto dall'articolo 2423 e seguenti del codice civile, nonché alla sua pubblicazione nel Registro delle Imprese e nel BUSAR. Questa operazione avviene nel momento stesso in cui il bilancio viene portato per il deposito alla Camera di Commercio.

Una particolarità potrebbe essere rappresentata dal fatto che, come detto, il gestore svolge altre attività oltre a quella scolastica e, quindi, il suo bilancio sarebbe riepilogativo di tutta la gestione sociale. In questo caso sembrerebbe attuabile l'ipotesi di enucleare, nell'ambito della nota integrativa, gli elementi patrimoniali ed economici che costituiscono nel loro

insieme la gestione scolastica. Essendo peraltro la nota integrativa parte integrante e sostanziale del bilancio di esercizio, questa evidenziazione garantirebbe la pubblicità del bilancio della gestione scolastica.

Gli enti non commerciali meritano un discorso a parte. La legge non pone a carico di questi soggetti alcun obbligo di carattere contabile e di pubblicità, salvo alcune fattispecie.

Poiché queste strutture risultano essere quelle più flessibili, si rende necessario valutare il loro funzionamento fin dalla costituzione.

Intanto, contrariamente a quanto previsto in generale, gli enti non commerciali che gestiscono scuole che intendono chiedere la parità, dovrebbero essere costituiti con atto pubblico.

Dovrebbe essere posto a loro carico, inoltre, l'obbligo di tenuta delle scritture contabili previsto per le società di capitali e, conseguentemente, l'obbligo di redazione del bilancio di esercizio secondo l'articolo 2423 e seguenti del codice civile.

Per quello che invece attiene alla pubblicità degli atti, non essendo previsto alcun onere a carico degli enti non commerciali, si deve provvedere mediante pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, a meno che il Ministero, come sembra, ai fini dell'adempimento della disposizione di legge (lettera a, comma 4, legge n. 62/2000), non si limiti alla semplice messa a disposizione del bilancio presso la scuola per coloro che ne hanno interesse. Cosa che non ha fatto, esigendo che «il bilancio della scuola [sia] conforme alle regole della pubblicità legale».

Anche per gli enti non commerciali che gestiscono, con la stessa struttura più attività, vale il discorso fatto per le società di capitali e quindi l'evidenziazione per la gestione scolastica degli elementi patrimoniali ed economici che la caratterizzano in una apposita nota integrativa del bilancio.

Ai fini di facilitare sia, a tutti, la redazione dei bilanci che, ai legali rappresentanti degli enti gestori, la distinzione del bilancio dell'attività scolastica da quello di altre attività dell'ente, è opportuno che il singolo ente emani (quale atto d'imperio) un proprio Statuto dell'attività scolastica. Questo ultimo adempimento, sebbene non obbligatorio per legge, impedirebbe formalmente di risalire all'ente gestore quando si verificassero visite ispettive delle scuole (che si prevedono periodiche, non solamente ai fini dell'accertamento dell'esistenza dei requisiti della parità, ma anche del raggiungimento degli standard di qualità).

Ci sembra che, in materia il DM, che stiamo commentando, rispetti l'identità delle scuole paritarie.

2. Gli organi collegiali

Il DM esige dalle scuole paritarie (articolo 1, comma 6, lettera c): «l'impegno ad istituire nella scuola organi collegiali improntati alla partecipazione democratica per il processo di attuazione e sviluppo del piano dell'offerta formativa e per la regolamentazione dei diritti e dei doveri delle studentesse e degli studenti nel rispetto dei principi sanciti dal decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249».

Il comma 4, lettera c), della legge n. 62/2000 disponeva per le scuole paritarie «l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica».

Si domanda: tali organi collegiali avranno potere deliberante o consultivo nelle scuole paritarie?

A mio giudizio tali organi potranno dare, al massimo, un parere obbligatorio, ma non vincolante. In caso contrario il gestore non rilevarebbe più. E' esatta questa interpretazione?

Il testo della CM n. 31/2003 (n. 2.2) dispone di «dichiarare che nella scuola sono istituiti organi collegiali che garantiscono la partecipazione democratica al processo di attuazione e sviluppo dell'autonomia, all'elaborazione del Piano dell'offerta formativa, alla regolamentazione dei diritti e dei doveri delle studentesse e degli studenti nel rispetto dei principi sanciti dal DPR 24 giugno 1998, n. 249». E', di fatto, quanto precisato anche dal DM n. 267/2007, che stiamo commentando.

Voglio però aggiungere alcune riflessioni:

Intende il Ministro attendere l'eventuale approvazione di una legge sugli organi collegiali e, successivamente, renderla obbligatoria anche per le scuole non statali? In questo caso il gestore non rilevarebbe che ai fini del sovvenzionamento delle proprie scuole!

A nostro giudizio, il Ministro è andato oltre le disposizioni della legge, che impone, tra i requisiti (comma 4, articolo 1), come abbiamo visto: «l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica». Pertanto vi è materia di ricorso.

Infine, partecipazione democratica non significa assemblearismo scolastico: la imprescindibile asimmetria nella relazione educativa non può essere soppressa da un regime

assembleare, che ne rappresenterebbe la deformazione e, spesso, se strumentalizzato, metterebbe l'educatore nell'impossibilità effettiva di educare. Il problema è risolto in radice nel «patto educativo» con il contratto di «prestazione scolastica» e il «contratto formativo» sulle basi del Progetto educativo e del POF.

Il rischio è evidente e grande: la perdita, da parte del gestore, della identità della propria scuola e la definitiva statizzazione delle scuole non statali!

3. Il Regolamento di Istituto o della scuola

Il Regolamento della scuola è legato al Progetto educativo di essa.

Il comma 3 della legge n. 62/2000 contiene una contraddizione: prima introduce il concetto di «piena libertà» e successivamente la limita all'«orientamento culturale» e all'«indirizzo pedagogico-didattico». Se è piena, non è limitata! La «piena libertà», della quale al comma 4, articolo 33, della Costituzione, non è soggetta neppure ai programmi e ai controlli, ai quali sono sottoposte le imprese (articolo 41 della Costituzione), che, sempre a norma della Costituzione, godono di «libertà». Il grande costituzionalista Mortati ha affermato che i controlli sulle scuole sono solamente di tipo negativo, perché il bene dell'istruzione è talmente elevato che non può essere se non libero. La domanda è la seguente: quale forza di penetrazione nell'organizzazione della scuola e nella strutturazione dei curricula possiede il progetto educativo, l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico di una scuola non statale?

Il mio parere è il seguente: il progetto educativo è giuridicamente e amministrativamente penetrante sia con riferimento all'offerta formativa e all'orientamento culturale e antropologico dell'istituzione scolastica, che all'organizzazione e gestione della comunità scolastica, dei curricula e dei processi attivati, dell'ambiente scolastico e della formazione del personale.

Le disposizioni contenute nella legge sulla parità sono norme generali sull'istruzione oppure ordinamenti delle scuole di Stato, alle quali sono sottoposte anche le scuole non statali? Infatti il testo della legge introduce la parità «a tutti gli effetti degli ordinamenti [sic] vigenti» (comma 2, primo periodo), ed esige dalle scuole non statali paritarie la corrispondenza «agli ordinamenti [sic] generali dell'istruzione», il POF «conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti [sic!], gli organi collegiali ...!

Mi sembra che la «piena libertà» delle scuole non statali, disposta dal comma 4, articolo 33, della Costituzione, confligga contro l'imposizione degli ordinamenti delle scuole di Stato alle scuole non statali e denunciò l'assenza di norme generali sull'istruzione, che hanno per materia non le scuole ma il servizio erogato, cioè l'istruzione, che non è né statale né non statale, né pubblica né privata.

Le «norme generali sull'istruzione» non sono gli ordinamenti delle scuole di Stato; di fatto, sono esistite per la prima volta con la legge n. 53/2003 che reca *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, peraltro non citata in premessa dal DM n. 267/2007. Dispiace l'ulteriore confusione introdotta. Ora, a quale testo fare riferimento, se non alla sola Costituzione? Quindi, in caso di lesione di diritti soggettivi e di interessi legittimi, non resta che appellarsi alla Corte Costituzionale?

Il progetto educativo, l'orientamento culturale, l'indirizzo pedagogico-didattico è disposto unicamente per le scuole non statali (comma 3 e comma 4, lettera a) oppure anche per le scuole di Stato, che non possono essere neutrali?

Il mio parere è che qualsiasi scuola, statale e non statale, si qualifichi per proprie scelte culturali, antropologiche, pedagogiche e didattiche, e che, di conseguenze, tutte dispongano di un progetto educativo. Potrebbe essere diversamente?

Viene accolto il principio che la legge va interpretata secondo la Costituzione. Nulla di specifico è in materia è stato detto sulle scuole di Stato, benché venga affermato il principio del superamento di ogni discriminazione giuridica.

Per le scuole di Stato, il progetto educativo, e, quindi, le scelte culturali, antropologiche e didattiche, vengono operate dallo Stato, che è, dunque, Stato educatore, la forma più pericolosa di Stato etico, anche nella forma negativa agnostica. Logicamente non è uno Stato laico e toglie la titolarità dell'educazione e dell'istruzione dei figli ai genitori, confliggendo contro il comma 1, articolo 30 della Costituzione. «Riesaminando le normative costituzionali e riflettendo nuovamente sulle problematiche del tema, che mi è stato assegnato, devo dire che ogni volta provo un certo sconcerto per come nel sentire comune non si sia capito che la Costituzione ha detto tante cose completamente diverse, diametralmente opposte a come si è attuata in questi anni, fino ad oggi, perlomeno» (Giorgio Orsoni, Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Venezia).

4. Studenti con handicap o in condizioni di svantaggio

Il DM (articolo 1, comma 6, lettera d) vuole dalle scuole paritarie: «l'impegno ad applicare le norme vigenti in materia di inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio» e ripete il comma 4, lettera e), della legge n. 62/2000: «l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con *handicap* o in condizioni di svantaggio».

Si domanda: chi avrà l'onere di abbattere le barriere architettoniche e chi pagherà il sostegno per questi ragazzi? Dovremo ricorrere alla beneficenza?

Non possiamo assolutamente accettare questa imposizione, se prima – e nella proporzione nella quale prima – non vengono accreditati gli importi corrispondenti alle scuole paritarie. Gli handicappati hanno diritti soggettivi perfetti indipendentemente dalla scuola che frequentano.

Per le scuole paritarie è una questione aperta, non in linea di principio, ma relativamente all'importo stanziato dal Governo e ai tempi di erogazione.

Non è giusto accettare questa imposizione, se prima – e nella proporzione nella quale prima – non vengono accreditati gli importi corrispondenti alle scuole paritarie. Come avviene per le scuole di Stato.

Siamo in attesa di vedere come sarà applicata la disposizione del DM 21 maggio 2007: «Alle scuole paritarie di ogni ordine e grado, con esclusione di quelle primarie con convenzioni di parifica o convenzionate, ex legge 27/2006, che accolgono studenti certificati per handicap in base alla Legge 104/92, effettivamente iscritti e frequentanti, è assegnato un contributo annuale per ogni alunno certificato, determinato a livello nazionale sulla base dei dati comunicati entro il mese di novembre di ciascun anno dagli Uffici Scolastici Regionali, che provvederanno all'acquisizione delle certificazioni ed alla verifica della loro rispondenza ai parametri previsti dalla medesima Legge, secondo successive disposizioni che saranno impartite dal Direttore della Direzione Generale competente. Il contributo potrà essere differenziato per i diversi gradi di istruzione».

5. Infiniti adempimenti burocratici

Solamente a titolo di esempio, ne riporto alcuni dall'articolo 3: «1. Il gestore o il rappresentante legale, entro il 30 settembre di ogni anno scolastico, deve dichiarare al

competente ufficio scolastico regionale, la permanenza del possesso dei requisiti richiesti dalle norme vigenti.

2. Inoltre, la scuola è tenuta a comunicare entro il termine di cui al comma 1:

- a) i dati relativi al coordinatore delle attività educative e didattiche e ai docenti;
- b) il numero delle sezioni, delle classi e degli alunni frequentanti;
- c) la composizione degli organi collegiali;
- d) la delibera dei competenti organi collegiali di adozione del piano dell'offerta formativa (POF), che deve essere conservato agli atti della scuola.

3. In caso di mancata osservanza delle prescrizioni di cui ai commi 1 e 2 ovvero di irregolarità di funzionamento, l'ufficio scolastico invita la scuola interessata, mediante comunicazione formale, a provvedere alle dovute regolarizzazioni entro il termine perentorio di 30 giorni. Scaduto il predetto termine senza che la scuola abbia provveduto, l'ufficio scolastico regionale dispone gli opportuni accertamenti anche ai fini del successivo articolo 5. Ai fini di cui al presente comma, per irregolarità di funzionamento sono da intendersi tutte quelle correlate alla carente rispondenza delle situazioni di fatto ai requisiti previsti dall'articolo 1, comma 4, della legge 10 marzo 2000, n. 62, alle disposizioni del presente regolamento nonché alle disposizioni vigenti in materia di esami di Stato».

Sono almeno due le domande che sorgono:

che significato hanno ancora l'autonomia delle istituzioni scolastiche di Stato (articolo 21, legge n. 59/1997 e DPR n. 275/1999) e la «piena libertà» delle scuole paritarie?

Sono questi gli adempimenti richiesti, sotto minaccia di chiusura, alle istituzioni scolastiche statali? Compresa la giusta esigenza di «alla disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche idonei in relazione al tipo di scuola e conformi alle norme vigenti in materia di igiene e sicurezza» (articolo 1, comma 7, lettera c, del DM n. 267/2007)?

6. Concorrenza sleale da parte delle scuole di Stato

La Sentenza n. 77/1964 della Corte Costituzionale, a proposito del docente quale libero professionista, così si esprime: «Il ragionamento per giungere a questa conclusione [che il docente è un libero professionista] si basa sulla libertà di insegnamento: libero essendo l'insegnamento, libera deve considerarsi la professione dell'insegnante. In altri termini, poiché nella scuola dello Stato non si imparte un insegnamento di dottrina di Stato, ma si

lascia all'insegnante piena libertà di insegnare secondo la sua scienza e coscienza, il professore, pur avendo la veste di impiegato statale, esercita una funzione libera per il cui espletamento egli abbisogna di un titolo di abilitazione pari a quello dei liberi professionisti. Che l'esame di Stato, imposto dall'articolo 33, quinto comma, della Costituzione per l'abilitazione all'esercizio professionale, si riferisca alle libere professioni è principio pacifico. I dissensi e le incertezze possono nascere in relazione alla nozione di libera professione in generale ed in rapporto a singole professioni, rispetto alle quali si ammetta o si neghi la rispondenza a quella nozione.

Che il professore supplente, anche se temporaneo, sia da considerare impiegato dello Stato, è fuori contestazione. L'affidamento, sia pure temporaneo e immediatamente revocabile, delle funzioni di insegnante pone il supplente in un rapporto con lo Stato, da cui discendono obblighi e diritti, caratteristici del pubblico impiego. Il supplente è tenuto a fornire una prestazione continuativa, con vincolo di collaborazione e di subordinazione ed ha diritto ad una retribuzione, che ha tutti gli aspetti delle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

Comunque si vogliano assumere gli aspetti in base ai quali una professione debba considerarsi libera, la Corte ritiene che in nessun modo il professore della scuola di Stato possa essere qualificato come libero professionista.

Vero è che il professore è libero nella sua attività didattica, pur nei limiti derivanti dalla disciplina scolastica, dall'osservanza dei programmi e dal rispetto di certi principi fondamentali dei quali non giova far cenno ai fini della presente controversia. Ma questa libertà non altera i rapporti di dipendenza tra l'insegnante e lo Stato, perché è un modo di essere dell'attività che l'insegnante è tenuto a prestare, senza alcuna attenuazione di quegli obblighi di fedeltà, di collaborazione ed anche di subordinazione che sono propri dei pubblici impiegati.

Da ciò deriva, altresì, che di fronte alla sua scuola lo Stato non ha una posizione diversa da quella che esso assume rispetto a qualunque altro organo, ufficio, istituto esistenti nel vasto ambito della propria organizzazione.

La ragione essenziale per cui l'articolo 33, quinto comma, della Costituzione prescrive l'esame di Stato per l'esercizio delle libere professioni è data dalla esigenza che un accertamento preventivo, fatto con serie garanzie, assicuri, nell'interesse e della collettività e

dei committenti, che il professionista abbia i requisiti di preparazione e di capacità occorrenti per il retto esercizio professionale.

Nei riguardi dei pubblici dipendenti questo accertamento deve essere fatto in conformità alla legge, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione. Ed anche per l'assunzione dei supplenti scelte ponderate sono disposte in base alla legge.

Nessuno contesta al legislatore la facoltà di aggiungere o sostituire ad altri accertamenti di capacità un esame di Stato anche per l'assunzione dei propri impiegati o di disciplinare cumulativamente l'una cosa e l'altra. Ma non può dirsi che questo sia un dovere del legislatore.

Per poterlo considerare tale, occorrerebbe accedere all'opinione che l'articolo 33, quinto comma, della Costituzione avrebbe cristallizzato il sistema che vigeva in materia al tempo dell'entrata in vigore della Costituzione. Ma una opinione siffatta sarebbe priva di fondamento.

Quando sussistano dei dubbi, uno dei criteri per identificare se una professione debba considerarsi libera ai fini dell'applicazione dell'articolo 33, quinto comma, è quello basato sulla tradizionale disciplina che a detta professione davano le leggi precedenti alla Costituzione. Ma ciò non significa, anzitutto, che codeste leggi avrebbero acquistato un carattere tale da non essere modificabili nemmeno nei dettagli, né significa che l'esame di Stato debba essere mantenuto anche quando, come nel caso dei professori delle scuole secondarie statali, il relativo obbligo sia stabilito dalle leggi per opportunità attinenti all'organizzazione amministrativa pubblica e non per il fatto che si tratti di esercizio di libera professione».

Interessante come si sia potuto dichiarare che «nessuno contesta al legislatore la facoltà di aggiungere o sostituire ad altri accertamenti di capacità un esame di Stato anche per l'assunzione dei propri impiegati o di disciplinare cumulativamente l'una cosa e l'altra. Ma non può dirsi che questo sia un dovere del legislatore» e proporre nel medesimo tempo questa distinzione: «Si deve distinguere l'attività di insegnante per così dire non ufficiale, alla quale cioè non consegue il rilascio di titoli di studio legalmente validi, da quella di insegnante ufficiale. Solo per quest'ultimo occorre l'abilitazione professionale, mentre per l'insegnamento non ufficiale basta ed è sufficiente che esso sia esercitato con il rispetto dei limiti stabiliti dalla Carta costituzionale, quali il rispetto del buon costume, della salute e della pubblica incolumità. Per il resto, l'insegnamento nel suo contenuto è libero».

Tre domande e una considerazione:

Le domande sono le seguenti:

quanti sono i docenti nelle scuole di Stato, attualmente in funzione, senza il titolo professionale di abilitazione?

Quanti commissari esterni agli esami di Stato nel 2007 erano privi non solamente del titolo professionale di abilitazione ma anche del titolo di studio (laurea)?

Quanti docenti nelle scuole di Stato sono stati assunti *ope legis*?

Un considerazione: fino a che il docente non sarà riconosciuto quale libero professionista e non verrà scelto direttamente dalle istituzioni scolastiche, saremo sempre testimoni della concorrenza sleale, che lo Stato monopolista continua con prepotenza a infliggere nei confronti dei docenti di scuole paritarie e non paritarie e delle istituzioni scolastiche libere con le periodiche immissioni in ruolo nelle scuole di Stato.

Il culmine della statizzazione della professionalità docente è rappresentato dall'esame di Stato e dal valore legale del titolo di studio. Quale commissario governativo agli esami di Stato un docente, un dirigente sono nominati dallo Stato e sono funzionari dello Stato, cessando di dipendere dall'ente gestore dell'istituzione scolastica e dal legale rappresentante di questa. Nella dottrina siamo pervenuti ad autentiche forzature rappresentate soprattutto da «quelle costruzioni dottrinali e giurisprudenziali che configurano l'insieme dell'attività didattica come un momento preparatorio di quella che si traduce in provvedimenti amministrativi»¹⁵: si tratta del tentativo di ridurre integralmente, se possibile, la professionalità docente ad un'azione amministrativa!

Ultimamente, con la legge n. 1/2007 recante *Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e le università*, non erano stati previsti compensi per i commissari interni delle scuole paritarie agli esami di Stato al termine della scuola secondaria superiore e questa spesa sarebbe dovuta ricadere sui gestori. Un Direttore generale del Ministero, dopo che gli avevo esposto le motivazioni riportate sopra, mi ha risposto: «Se volete gli esami in casa vostra, pagatevi i commissari!» Al che la replica è stata semplice: «Se li paghiamo noi, li

¹⁵ Giampaolo Rossi, *La scuola di Stato. Problemi teorici e giuridici nella prospettiva di riordinamento dei pubblici poteri*, Roma, Coines Edizioni, 1974, p. 132. «Si confonde, in effetti, il semplice presupposto di fatto con un atto facente parte del procedimento amministrativo. Non si tiene conto inoltre della distinzione [...] fra attività amministrativa e attività tecnica della pubblica amministrazione, che tende a evidenziare il crescente fenomeno dello svolgimento da parte di figure soggettive della pubblica amministrazione di attività prive di elementi autoritativi che caratterizzano l'azione amministrativa» (*ivi*, p. 133).

comandiamo noi!». Successivamente, dopo un infinito andirivieni di note e dichiarazioni, la legge 25 ottobre 2007, n. 176 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari*, ha disposto: «Il limite di spesa di euro 138.000.000 di cui all'articolo 3, comma 2, della legge 11 gennaio 2007, n. 1, e' elevato ad euro 183.000.000 a decorrere dal 2007, per la corresponsione dei compensi ai commissari degli esami di Stato del Sistema nazionale di istruzione. Al relativo onere, pari ad euro 45.000.000 annui, a decorrere dal 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 634, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio» (articolo 1, comma 3).

E come la mettiamo con l'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione? A mero titolo di curiosità ricordiamo che la CM n. 28 del 15 marzo 2007 aveva ammesso: «La predisposizione di prove da parte dell'Invalsi per l'esame conclusivo del primo ciclo, di cui all'art. 3, comma 1, lettera b) del decreto legislativo n. 286/2004, è stata infatti annullata dall'art. 3 della legge 11 gennaio 2007, n. 1. Di conseguenza, è stata confermata l'esclusiva competenza delle commissioni esaminatrici nel predisporre tutte le prove di esame». Successivamente la legge n. 176/2007 dispone: «4-ter. L'esame di Stato comprende anche una prova scritta, a carattere nazionale, volta a verificare i livelli generali e specifici di apprendimento conseguiti dagli studenti. I testi relativi alla suddetta prova sono scelti dal Ministro della pubblica istruzione tra quelli predisposti annualmente dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), conformemente alla direttiva periodicamente emanata dal Ministro stesso, e inviati alle istituzioni scolastiche competenti» (articolo 1, comma 4. Si tratta di una modificazione all'articolo 11, decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59).

E i compensi ai commissari agli esami di Stato al termine del primo ciclo?

Conclusioni

Purtroppo, questi sono problemi di una impossibile amministrazione pianificatrice di una schiavitù, non di norme generali, puramente negative, di uno Stato di diritto. Infatti chi nella libertà cerca qualcos'altro che non sia la libertà, è nato per servire» (Alexis de Tocqueville).



CHI SIAMO

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.