

PARITÀ TRA IDEOLOGIA E CONFUSIONE *Facciamo il punto sulla situazione*

di **BRUNO BORDIGNON**

Senior Fellow Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

Con il DM 29 novembre 2008, n. 267, siamo giunti ad una conclusione in materia di normativa sulla parità aperta con la legge 10 marzo 2000, n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e dell'istruzione*, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 21 marzo 2000. Si tratta di una legge che ha avuto un *iter* parlamentare tormentato¹ e non in dialogo con la futura legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001, analogamente a quanto è successo con la legge 10 febbraio 2000, n. 30, *Legge Quadro in materia di Riordino dei Cicli dell'istruzione*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 23 febbraio 2000, n. 44.

In questo studio vorremmo approfondire alcuni aspetti della problematica aperta con la legge n. 62/2000, la quale, al comma 7 dell'unico articolo, dispone: «Alle scuole non statali che non intendano chiedere il riconoscimento della parità, seguitano ad applicarsi le disposizioni di cui alla parte II, titolo VIII del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 267. Allo scadere del terzo anno scolastico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della pubblica istruzione presenta al Parlamento una relazione sul suo stato di attuazione e, con un proprio decreto, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, propone il definitivo superamento delle citate disposizioni del predetto testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 267, anche al fine di ricondurre tutte le scuole non statali nelle due tipologie delle scuole paritarie e delle scuole non paritarie».

Iniziamo da un testo, che ne intende concludere l'applicazione normativa prevista. Si tratta, appunto, del DM 29 novembre 2008, 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»* (*Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2008). Semplicemente a titolo informativo ricordiamo che le disposizioni del comma 7, articolo 1, della legge n. 62/2000 hanno trovato applicazione "definitiva" per le scuole non paritarie nel DM 29 novembre 2007, n. 263 *Regolamento recante: «Disciplina delle modalità procedurali per l'inclusione ed il mantenimento nell'elenco regionale delle scuole non paritarie, ai sensi dell'articolo 1-bis, comma 5, del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27»* (*Gazzetta Ufficiale* n. 20 del 24 gennaio 2008); per le convenzioni con le scuole primarie paritarie nel DPR 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,*

¹ Dal disegno di legge dell'opposizione (Ivo Tarolli) S. 4127 *Ordinamento della scuola non statale* al disegno di legge C. 6270 *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*, sviluppato in un unico articolo, come emendamento.

convertito con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27 (*Gazzetta Ufficiale* n. 39 del 15 febbraio 2008).

Libertà delle scuole

Vogliamo chiarire subito con Luigi Sturzo in quale contesto intendiamo muoverci: «Quando si parla di libertà di Scuola i più intendono la libertà delle scuole private messe in contrasto con la scuola ufficiale. Chi mi ha letto fino a questo punto avrà trovato una novità, essendo la mia prima e sostanziale affermazione a favore della libertà delle e nelle scuole di Stato. Infatti, fin che queste non saranno libere, neppure le scuole promosse e mantenute da altri enti e da privati saranno libere. La libertà in un paese è una e indivisibile. Non si meravigliano amici e avversari se io ripeto qui quel che in pubblico e in privato vado scrivendo e dicendo a tutti: finché la Scuola in Italia non sarà libera, neppure gli italiani saranno liberi; essi saranno servi, servi dello Stato, del partito, delle organizzazioni private e pubbliche di ogni specie, perché il cittadino non ha respirato da bambino o da giovanetto o da giovane che l'aria di una scuola non libera, dove l'insegnante (vesta o no la divisa militare come ai tempi fascisti) è anche lui un salariato, servo dello Stato, che deve ubbidire alle leggi che sono annullate dai regolamenti, e ai regolamenti che vengono modificati dalle circolari, alla circolari che sono sospese con lettere di autorità ... mentre pesa su di lui lo spettro di una carriera che ad ogni passo è resa incerta da nuovi e improvvisi provvedimenti.

La scuola vera, libera, gioiosa, piena di entusiasmi giovanili, sviluppata in un ambiente adatto, con insegnanti impegnati alla nobile funzione di educatori, non può germogliare nell'atmosfera pesante creata dal monopolio burocratico statale»².

Purtroppo, nella situazione attuale «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"»³.

Il Regolamento sulla parità

Del DM 29 novembre 2007, n. 267, sembrano tre le materie che principalmente limitano la «piena libertà» «delle scuole non statali, che chiedono la parità» (Costituzione, articolo 33, comma 4) e non contenute, tra l'altro, nei requisiti richiesti dalla legge n. 62/2000:

1. la fissazione ad 8 del numero minimo di studenti per classe (articolo 1, comma 6, lettera f);
2. l'impedimento di attivare classi collaterali (articolo 1, comma 8);

² Luigi Sturzo, *La libertà della scuola*, pubblicato su *Sophia*, luglio 1947, e su *Idea*, n. 7, luglio 1947. Ora in Luigi Sturzo, *Scritti storico-politici / 1926-1949*, in *Opera Omnia*, terza serie, vol. V, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1984, pp. 213-223; ed in Luigi Sturzo, *Difesa della scuola libera*, a cura di Dario Antiseri, Roma, Città Nuova Editrice, 1995, p. 60.

³ Bruno Bordignon, *Scuola in Italia: problemi e prospettive*, Soveria Mannelli (CZ); Rubbettino, 2008, pp. 50-51, di prossima pubblicazione.

3. gli adempimenti ulteriori e restrittivi rispetto a quanto indicato dalla legge n. 62/2000, a cominciare dai requisiti relativi a bilanci, organi collegiali, regolamento della scuola. Inizieremo dalla Costituzione per giungere al DM n. 267/2007, commentando la legge n. 62/2000.

Infine, sempre relativamente al DM n. 267/2007, presenteremo la situazione giurisprudenziale allo stato attuale (1 maggio 2008).

La Costituzione

Iniziamo dalle norme costituzionali. Sulla «piena libertà» delle scuole non statali è da precisare: 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 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 adempiere. Quindi, in linea con la giurisprudenza costituzionale, soltanto accertamenti negativi, non attinenti alla idoneità degli insegnamenti e dell'organizzazione di questi (Costantino Mortati).

Il testo del comma 4, articolo 33 della Costituzione va confrontato con quanto dispone l'articolo 41, che riconosce: «l'iniziativa economica privata è libera» (comma 1), ma 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»; il che significa che non sono sottoposte neppure ai «programmi e controlli» di legge previsti per la libera attività economica privata (Giorgio Orsoni).

Riteniamo che sia da denunciare, tra l'altro, la «concorrenza sleale» che lo Stato (Stato persona) fa contro le scuole paritarie attraverso l'immissione in ruolo del personale, tramite le graduatorie (permanenti), ed escludendo la professione docente dalla libera professione (vedi, per esempio, la sentenza della Corte Costituzione n. 77/1964).

Ci sembra che la «piena libertà» delle scuole paritarie non sia garantita quando il gestore, che risponde civilmente del contratto sia di prestazione scolastica che formativo, viene limitato, nella gestione, da organi collegiali. Infatti, per quanto riguarda i docenti, tali organi hanno competenze professionali, non gestionali; mentre, invece, il Consiglio di Istituto non può andare oltre un parere consultivo, essendovi sempre, per gli utenti, le possibilità di ricorrere contro o di sciogliere il contratto di prestazione scolastica e, in conclusione, di iscriversi ad altra scuola⁴.

⁴ Oggi, persino per le scuole di Stato con il DPR 21 novembre 2007, n. 235 *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, concernente lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*. (*Gazzetta Ufficiale* n. 293 del 18 dicembre 2007), in vigore dal 2 febbraio 2008, viene prescritto: «1. Dopo l'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, è inserito il seguente: "Art. 5-bis (*Patto educativo di corresponsabilità*). - 1. Contestualmente all'iscrizione alla singola istituzione scolastica, è richiesta la sottoscrizione da parte dei genitori e degli studenti di un Patto

Contrariamente a quanto afferma la legge n. 62/2000, le scuole paritarie, poiché ad esse è riconosciuta la «piena libertà», sono soggette unicamente alle norme generali sull'istruzione (Costituzione, articolo 33, comma 2), che non sono gli «ordinamenti generali dell'istruzione (legge n. 62/2000, articolo 1, comma 2); e la «piena libertà» non concerne solamente «l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico» (*ivi*, comma 3).

Infatti «le norme generali sull'istruzione [...] non sono affatto da intendere come una rivendicazione, da parte dello Stato persona, della sua sovranità nel campo dell'istruzione, a danno anche delle altrui posizioni di libertà e di autonomia, ma piuttosto, al contrario, come il tentativo fatto dalla Costituzione di una – se così si può dire - "destatalizzazione" dell'istruzione per mezzo di norme generali fissate dalla Repubblica (dove "Repubblica" si oppone proprio al termine "Stato", contro l'opinione comune e in armonia, invece, col seguito della norma che parla – come si ricorderà – di scuole "statali" istituite dalla Repubblica). In sostanza, sembra qui che le leggi della Repubblica, che determineranno "le norme generali sull'istruzione", verranno ad adempiere, rispetto alle scuole istituite dallo Stato e a quelle istituite da privati, la stessa funzione che la legge – in base all'art. 41, ultimo comma, Cost. – dovrà soddisfare nei confronti dell'attività economica pubblica e di quella privata, quando esse venissero assoggettate a programmi e controlli: ossia la funzione di distogliere l'una e l'altra dal perseguimento dei propri fini istituzionali (che sono, rispettivamente, pubblici o privati), per indirizzarle invece e coordinarle entrambe verso fini sociali»⁵.

Tuttavia Umberto Pototschnig non chiarisce che, mentre l'attività economica «è libera» (Costituzione, articolo 41, comma 1), le scuole paritarie godono di «piena libertà» (Costituzione, articolo 33, comma 4), con l'interpretazione che abbiamo appena presentato.

La legge sulla parità

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

educativo di corresponsabilità, finalizzato a definire in maniera dettagliata e condivisa diritti e doveri nel rapporto tra istituzione scolastica autonoma, studenti e famiglie.

2. I singoli regolamenti di istituto disciplinano le procedure di sottoscrizione nonché di elaborazione e revisione condivisa, del patto di cui al comma 1.

3. Nell'ambito delle prime due settimane di inizio delle attività didattiche, ciascuna istituzione scolastica pone in essere le iniziative più idonee per le opportune attività di accoglienza dei nuovi studenti, per la presentazione e la condivisione dello statuto delle studentesse e degli studenti, del piano dell'offerta formativa, dei regolamenti di istituto e del patto educativo di corresponsabilità» (articolo 3 *Patto educativo di corresponsabilità e giornata della scuola*).

Le Scuole Salesiane, in collaborazione con l'A.Ge.S.C. (Associazione Genitori di Scuola Cattolica), aveva pubblicato da tempo uno studio di Pierpaolo Donati, *Il patto educativo: i suoi soggetti, i suoi contenuti, le sue forme organizzative*, in A.Ge.S.C. – CIOFS/Scuola – CNOS/Scuola, *Piano di formazione dei genitori. Testi*, Roma, 31 gennaio 1999, pp. 175-215. Mentre nell'*Idealtipo di Manuale di Qualità delle Scuole Salesiane* veniva introdotto, con l'apporto dell'avvocato Sandro Scoppa, il *contratto di prestazione scolastica e il contratto formativo* (CIOFS/Scuola-CNOS/Scuola-Regione Lombardia, *pro manuscripto*, vol. I, 2004, pp. 38-44/213).

⁵ Umberto Pototschnig, *Insegnamento Istruzione Scuola*, in *Scritti scelti*, Padova, CEDAM, 1999, p. 729. Nella nota (149) Umberto Pototschnig precisa: «Tra le due fattispecie la differenza è soltanto questa, che, mentre nella previsione dell'art. 41 la determinazione da parte della legge dell'indirizzo e del coordinamento dell'attività a fini sociali è meramente eventuale (giacché rappresenta una delle due possibili direttrici di sviluppo del regime giuridico delle attività economiche, accanto a quella risultante dalla riconosciuta libertà dell'iniziativa economica privata), nel caso dell'istruzione – trattandosi non di attività economica che soddisfa fini sociali solo se fissati dalla legge, ma di un'attività sociale essa stessa – la determinazione per legge delle norme generali deve ritenersi riferibile ad ogni ipotesi di istruzione».

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, come abbiamo ricordato, ha affermato che i controlli sulle scuole paritarie devono essere solamente di tipo negativo: il bene dell'istruzione è talmente elevato che non può essere se non libero. La domanda iniziale, che ci poniamo, è la seguente: quale forza di penetrazione nell'organizzazione della scuola e nella strutturazione dei curricula possiedono il progetto educativo, l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico di una scuola non statale?

Il nostro 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 presente legge n. 62/2000 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); esige dalle scuole non statali paritarie la corrispondenza «agli ordinamenti [sic] generali dell'istruzione»; il Piano dell'Offerta Formativa (POF) «conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti [sic]», gli organi collegiali ...!

Il nostro parere è il seguente: la «piena libertà» delle scuole non statali, disposta dal comma 4, articolo 33, della Costituzione, confligge contro l'imposizione degli ordinamenti delle scuole di Stato alle scuole non statali e denunciando 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.

Il *progetto educativo* rappresenta l'identità culturale ed educativa di una scuola e contiene i principi ai quali si ispira tutta la sua attività, secondo i quali è redatto lo Statuto, con l'indicazione della domanda di istruzione e di formazione, dell'offerta, delle strutture e modalità di realizzazione dell'offerta, dell'ambiente scolastico e formativo, della formazione delle componenti la comunità scolastica e formativa, la descrizione delle risorse e della valutazione, e gli adempimenti relativi.

In questo modo una scuola viene a determinare culturalmente ed educativamente, attraverso una dimensione progettuale, la propria identità, il proprio governo e funzionamento, e il proprio sviluppo.

E' confrontando il progetto educativo d'istituto con il proprio progetto personale che l'utente e il docente motivano la loro libertà di scelta della scuola.

Ogni scuola accreditata è organizzata secondo *uno statuto* – o regolamento dell'attività scolastica -, che contiene l'indicazione dell'istituzione e dell'organizzazione della scuola medesima, in attuazione dei principi culturali e organizzativi presenti nel progetto educativo di istituto: è lo strumento del servizio pubblico offerto da un istituto scolastico. Infatti le scuole, in quanto comunità scolastiche, per il fatto stesso che vengono costituite, hanno il diritto all'esistenza e ad esplicare la propria attività in vista delle finalità dichiarate: sono formazioni sociali, nella quali il singolo sviluppa la sua personalità (Costituzione, articolo 2). Lo Stato ne deve garantire gli utenti. Lo statuto indica il gestore, gli organi di governo e di

partecipazione della scuola, la formazione e le modalità di approvazione e di pubblicazione del bilancio⁶, la composizione e le funzioni del collegio di revisori dei conti.

All'interno dello statuto trovano convergenza i diritti sia dei titolari del servizio di educazione e di istruzione che dei titolari dei diritti di educazione e di istruzione.

Il piano dell'offerta formativa: la strutturazione, l'organizzazione e il coordinamento degli insegnamenti fa parte della libertà della scuola, come espressione della libertà di istituzione, riconosciuta dalla Costituzione (articolo 33, comma 3).

E' ormai acquisito che ogni scuola deve presentare il piano dell'offerta formativa (articolo 3, DPR n. 275/1999 *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 15 marzo 1997, n. 59*, in *Supplemento Ordinario* 151/L della *Gazzetta Ufficiale* 10 agosto 1999, n. 186).

Né, d'altronde, la libertà di governo di una scuola autonoma o libera, fondata sulla professionalità del personale direttivo e docente, può dipendere da un'autorità estranea nella strutturazione, nell'organizzazione e nel coordinamento degli insegnamenti.

Né, infine, il titolo legale di studio può divenire strumento di monopolio delle scuole statali e di sottomissione delle scuole non statali, poiché risulta assolutamente incompatibile con le regole di una democrazia libera.

L'istruzione rappresenta un bene pubblico, se fornisce ai beneficiari quel tipo di conoscenze che sono essenziali alla sopravvivenza di una società libera e democratica ed al funzionamento di qualsiasi tipo di società moderna. L'istruzione, viceversa, è un male pubblico quando si traduce in quel tipo di indottrinamento che mina le basi di una società libera e democratica.

Ecco perché il progetto educativo deve essere in armonia con i principi della Costituzione e c'è bisogno della garanzia del governo per i cittadini e, in generale, per gli aventi diritto.

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 nostro parere è che qualsiasi scuola, statale e non statale, si qualifichi per proprie scelte culturali, antropologiche, pedagogiche e didattiche, e che, di conseguenza, 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 stato detto in materia sulle scuole di Stato, benché venga affermato il principio del superamento di ogni discriminazione giuridica.

Infatti, per le scuole di Stato, il progetto educativo, e, quindi, le scelte culturali, antropologiche e didattiche, oltre alla formazione dei docenti, vengono operate dallo Stato, che è, dunque, Stato educatore, la forma più pericolosa di Stato etico (Dario Antiseri). 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).

Le scuole cattoliche possono evangelizzare nelle ore curricolari? Come si deve interpretare la disposizione dell'ultimo periodo del comma 3 della legge: «Il progetto educativo indica

⁶ Evidentemente, nel rispetto delle disposizioni relative alla configurazione giuridica dell'ente gestore dell'istituzione scolastica (società, ente ecclesiastico, fondazione ...).

l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso. Non sono comunque obbligatorie per gli alunni le attività extra-curricolari che presuppongono o esigono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa»? Nelle scuole non statali cattoliche, con la scelta della scuola, viene scelto anche di frequentare l'insegnamento della religione cattolica: sarà possibile continuare secondo questo orientamento educativo e culturale, oppure gli alunni potranno iscriversi a scuole cattoliche e scegliere di non frequentare l'insegnamento della religione cattolica?

Il nostro parere è il seguente: la scuola è scuola, nel significato profondo del termine; presenta criticamente la propria proposta, e non la impone. Però deve avere e non può non avere una sua proposta (progetto educativo). Quindi la scelta dell'insegnamento della religione cattolica è contenuta nella scelta della scuola cattolica, che è un insegnamento critico; non, dunque, catechesi. Le attività di fede non possono essere imposte a nessuno, ed è dottrina della Chiesa Cattolica che devono essere un ossequio libero. Pertanto non vengono mai imposta nelle scuole.

Vengono date ampie assicurazioni in materia circa l'insegnamento della religione: le attività curricolari ed extracurricolari, con l'eccezione di quanto sarà obbligatorio per tutte le scuole, sono di competenza del gestore.

A quali fini rileva, nella legge, il gestore, se non è mai nominato, eccetto, per essere esatti, alla lettera a), del comma 4, ai fini dell'attestazione della titolarità della gestione? Il riconoscimento di parità viene dato alle scuole o al gestore?

Per noi questa assenza denota conseguenze gravissime: il rischio della perdita di identità delle scuole, della tradizione e del patrimonio educativo, assicurato, per esempio, da una comunità religiosa.

La pubblicità dei bilanci, disposta per le scuole non statali dalla lettera a), comma 4, 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?

Riteniamo 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. Siamo contrari 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. Infine facciamo notare che non si può esigere la pubblicità di bilancio di un ente quando non riceve alcun finanziamento pubblico né diretto né indiretto. La pubblicità dei bilanci è relativa unicamente all'attività scolastica. Ogni scuola accreditata, che riceve denaro pubblico attraverso la scelta degli aventi diritto, deve renderne trasparente l'amministrazione.

Il testo della DM n. 267/2007 (articolo 1, comma 6, 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».

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 BUSAR⁷. 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

⁷ Bollettino Ufficiale delle Srl.

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 medesima 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 stata studiata la possibilità giuridica 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)⁸.

Il comma 4, lettera c), della legge dispone 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 nostro 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 DM n. 267/2007 (articolo 1, comma 6, lettera c) dispone per le scuole paritarie: «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».

Alcune riflessioni:

- Intende il Ministro attendere l'eventuale approvazione di una legge sugli organi collegiali (da sempre ferma alla Camera) 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): «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 rischio è evidente e grande: la perdita, da parte del gestore, della gestione della propria scuola e la definitiva statizzazione delle scuole non statali!

Sempre il comma 4, lettera e), della legge dispone per le scuole paritarie «l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con *handicap* o in condizioni di

⁸ Per lo sviluppo di questa problematica ci siamo avvalsi della consulenza di Gian Mario Colombo, dottore commercialista in Milano.

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. I portatori di handicap hanno diritti soggettivi perfetti indipendentemente dalla scuola che frequentano.

E' una questione aperta, non in linea di principio, ma relativamente all'importo stanziato dal Governo e ai tempi di erogazione.

Il DM n. 267/2007 (articolo 1, comma 6, lettera d) ripete il testo della legge.

Altre riflessioni:

- il comma 14, legge n. 62/2000 autorizzata, a decorrere dal 2000, la spesa di lire 7 miliardi per assicurare gli interventi di sostegno nelle istituzioni scolastiche che accolgono alunni con handicap;
- le scuole paritarie, nella domanda, dovranno segnalare quanti e quali alunni portatori di handicap hanno iscritto;
- l'Ufficio Scolastico Regionale competente dovrà erogare in tempi utili l'importo alle scuole, delle quali al comma 14, legge n. 62/2000 citata, dividendolo tra le scuole interessate;
- e se le somme stanziate non fossero sufficienti, chi dovrà sborsare le somme?
- Infine, chi dovrà anticipare le spese, se il denaro pubblico arriverà dopo uno o due anni?

Perché lo Stato impone gli adempimenti ai cittadini, ma si rivela spesso inadempiente, soprattutto nei tempi. E' necessario un approfondimento in materia, anche per determinare come far fronte alle spese di abbattimento delle barriere e dei docenti di sostegno.

Scrivevamo nel 2001: «I corsi completi, dei quali alla lettera f), comma 4, della legge, ammettono classi collaterali, come avviene presso le attuali scuole di Stato?

Non ha senso una limitazione simile, perché le classi collaterali possono essere necessarie. In secondo luogo non accetteremo mai una simile discriminazione rispetto alle scuole di Stato.

Vengono accolti sia la prassi che il principio. Anche le scuole non statali potranno attivare classi collaterali. In ogni caso non è più possibile un trattamento diverso tra scuole statali e non statali».

Purtroppo. Vedremo che l'evoluzione normativa è andata in direzione opposta.

La lettera g), comma 4, dispone per le scuole paritarie «personale docente fornito del titolo di abilitazione». Il DM n. 267/2007 (articolo 1, comma 6, lettera g) completa: «prescritto per l'insegnamento impartito». Ma non è scritto: «il personale docente fornito del titolo di abilitazione», e neppure: «**tutto** il personale docente fornito di abilitazione».

Pertanto sembra che il requisito, contenuto nella lettera g), comma 4, possa essere interpretato secondo la prassi stabilita dalla CM n. 377/1987. Inoltre: eccezioni in materia sono concesse solamente alle scuole di Stato come è prassi abituale ancora oggi?

L'abilitazione, d'ora in poi⁹, come verrà conseguita? Quale possibilità di conseguire l'abilitazione hanno coloro che intendono insegnare in una scuola paritaria?

Nessuna assicurazione, ma sempre in attesa di ulteriori indicazioni da parte del Ministero! E questo con la documentazione, a disposizione di tutti, che nelle scuole di Stato continuano ad insegnare – e continueranno sempre – docenti non abilitati.

Sottostante vi è la pretesa delle Organizzazioni Sindacali di controllare tutto il personale della scuola, compresa quella non statale, e di trattare da posizioni di forza anche con i gestori di scuole non statali.

Infine è sempre operante il tentativo di impedire ai gestori di scuole non statali di scegliere liberamente i propri docenti, e di introdurre l'obbligo di rispettare, in materia, le graduatorie. A questo intento mira una proposta, che vorrebbe sovvenzionare le scuole non statali, pagandone i docenti, escludendo, quindi, le famiglie dal buono scuola.

E' evidente che, se i docenti sono assunti dallo Stato, diventano statali a tutti gli effetti. Infatti la medesima cosa è avvenuta con i docenti delle attuali scuole di Stato, che precedentemente erano comunali e provinciali: l'assunzione da parte dello Stato dei docenti ha fatto diventare dipendenti statali i docenti e statali tali scuole!¹⁰

Se, secondo la sentenza 7 luglio 1964, n. 77 della Corte costituzionale, il Governo può non richiedere a docenti delle scuole di Stato il titolo professionale di abilitazione, non si riesce a comprendere l'accanimento contro le scuole non statali che devono assumere unicamente docenti abilitati: la discriminazione delle scuole non statale, dei loro docenti e dei loro alunni è conseguenza diretta dell'ideologia dello Stato educatore, che non riconosce i genitori unici titolari del diritto di educazione e di istruzione dei figli (articolo 30, comma 1, della Costituzione).

Quesito di un gestore: oggi 15 docenti abilitati lasciano la scuola non statale perché inseriti in una scuola di Stato. Possono assumere unicamente docenti abilitati? E se non esistono sul territorio?

Commento: dall'indagine di F. P. Cerase¹¹ risulta, tra l'altro che «gli insegnanti [delle scuole di Stato] rappresentano la categoria di dipendenti pubblici nella quale massima è l'incidenza delle immissioni in ruolo via automatismi o sanatorie di legge. Ben l'85% di quelli in servizio nel 1994 aveva raggiunto in tal modo la propria posizione in organico»¹².

⁹ «Nelle more del complessivo processo di riforma della formazione iniziale e del reclutamento dei docenti, anche al fine di assicurare regolarità alle assunzioni di personale docente sulla base del numero dei posti vacanti e disponibili effettivamente rilevati e di eliminare le cause che determinano la formazione di precariato, con regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione e dal Ministro dell'università e della ricerca ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario da rendere entro il termine di quarantacinque giorni, decorso il quale il provvedimento può essere comunque adottato, è definita la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale e dell'attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il reclutamento del personale docente, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e fermo restando il vigente regime autorizzatorio delle assunzioni. E' comunque fatta salva la validità delle graduatorie di cui all'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Sono abrogati l'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53, e il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227» (comma 416, articolo 2, legge 24 dicembre 2007, n. 244, Finanziaria 2008).

¹⁰ Si veda la legge 4 giugno 1911, n. 487 (*Gazzetta Ufficiale* del 17 giugno 1911, n. 142), la cosiddetta legge Daneo-Credaro e il commento di Luigi Sturzo in Carmen Betti, *La prodiga mano dello Stato. Genesi e contenuto della legge Daneo-Credaro (1911)*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 1998, p. 122.

¹¹ (a cura di), *I dipendenti pubblici* (Bologna, Il Mulino, 1994).

¹² *Gli insegnanti della scuola che cambia, Secondo indagine LARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, a cura di Alessandro Cavalli, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 52. Sarebbe interessante documentare quanti docenti

La lettera h), comma 4, dispone, tra i requisiti imposti alle scuole paritarie non statali: «contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore».

E' la prima volta che il CCNL viene imposto per legge, contravvenendo alla prassi, finora seguita, di accettare come legge la volontà della parti, espressa nei CCNL: in questo caso lo Stato si comporta come gestore delle scuole non statali.

Purtroppo la disposizione di legge è chiara, anche se contraria alla prassi!

Le valutazioni dei processi e degli esiti da parte del sistema nazionale di valutazione, disposti dal comma 5 della legge, non potranno essere se non di parte fino a che tale ente non sarà indipendente dal Ministero della pubblica istruzione: il Ministro non può essere insieme controllato e controllore, arbitro e giocatore e, magari, mutare le regole del gioco mentre la partita è in corso, allo scopo ... di vincere!

Per correttezza scientifica è necessario pervenire ad un controllo da parte di terzi, rispetto allo Stato gestore e al privato gestore¹³.

Il 25% delle prestazioni complessive delle istituzioni scolastiche comprende anche le prestazioni dei religiosi appartenenti all'ente gestore delle scuole? Cosa si deve intendere per prestazioni volontarie di personale docente?

E' la prima volta, nella storia della normativa, che si entra in materia di tipologia di contratto di lavoro, con limitazioni imposte a particolari categorie di enti. Lo Stato si comporta sempre come gestore di scuole non statali. Per gli enti ecclesiastici tale limitazione sembra confliggere contro l'articolo 20 della Costituzione.

E' stata accolta la nostra istanza ed è stato dichiarato dal DM n. 267/2007 (articolo 1, comma 6, lettera i) : « E' fatta eccezione per il personale religioso che presta servizio nell'ambito della propria congregazione e per il clero diocesano che presta servizio nell'ambito di strutture gestite dalla diocesi».

Il comma 8 della legge discorre di scuole paritarie «senza fini di lucro». Si domanda: le scuole non sono organizzazioni di un'attività, distinta dall'ente gestore? La Corte di Cassazione (1994) e la dottrina non hanno definito imprenditoriale (impresa industriale in quanto attività professionale organizzata produttrice di servizi) l'attività scolastica? Come può essere senza fini di lucro l'attività scolastica, se è attività imprenditoriale? Non lo è l'ente gestore? Come rileva l'ente gestore ai fini della qualificazione dell'attività? Si vuole forse scardinare le scuole dall'ente gestore e statizzarle completamente, come si è fatto storicamente con Comuni (scuole elementari) e Province (scuole secondarie), dopo la legge Daneo-Credaro del 1911? Inoltre, per accedere alle agevolazioni fiscali delle ONLUS, le scuole non statali devono diventare formalmente ONLUS e iscriversi nell'apposito registro? Cosa significa: «senza scopo di lucro»?

Esiste una soluzione logica e coerente: nessuna discriminazione tra le scuole, perché contraria alla Costituzione e funzionale al monopolio delle scuole di Stato o al duopolio scuole statali e scuole cattoliche. Tutti i bilanci sono economici, oppure, in caso contrario, sono unicamente operazioni matematiche. Si tassino gli eventuali utili che vengono divisi (profit). Non si tassino quelli che vengo investiti nelle finalità delle scuole (non profit).

Tuttavia il ministro Fioroni è voluto intervenire con il DM 21 maggio 2007, che all'articolo 3 dispone: «I contributi di cui ai successivi articoli 4, 6 e 7 sono erogati in via prioritaria alle

non abilitati – e persone neppure laureate – sono stati commissari agli esami di Stato conclusivi del secondo ciclo, nel 2007!

¹³ Quanto abbiamo documentato sul campione italiano del rilevamento OCSE-PISA 2006 è grave (Bruno Bordignon, *Sul sistema scolastico le bugie hanno le gambe corte*, in "Centro Tocqueville Acton", Position Paper, n. 2 – gennaio 2008).

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» in continuità con quanto era disposto nel comma 635 *Finanziamenti scuole non statali* dell'unico articolo della legge Finanziaria 2007 (legge n. 296/2006): «Al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, a decorrere dall'anno 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base "Scuole non statali" dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, sono incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia».

Con una sentenza depositata il 7 marzo scorso, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 635 dell'articolo 1 della legge finanziaria del 2007.

La disposizione era stata impugnata dalla Regione Veneto che aveva obiettato che, in tal modo, si esautorava il ruolo delle Regioni che hanno «competenza concorrente» in materia di istruzione.

In sede di discussione presso la Corte Costituzionale l'Avvocatura di Stato aveva sostenuto la legittimità della competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in modo da garantire una certa uniformità di trattamento a livello nazionale in un settore cruciale come quello scolastico.

La Corte, però, nella sentenza conclusiva ha sottolineato che «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto».

La norma in questione, infatti, «non determina alcun livello di prestazione, ma prevede soltanto meri finanziamenti di spesa».

A dire il vero, su questo punto la Corte, con sentenza 16 dicembre 2004, n. 423, aveva già riconosciuto alle Regioni il vincolo di destinazione dei fondi destinati al sussidio per le scuole paritarie ma ha mantenuto in vigore i sussidi disposti dalle leggi in vigore, sottolineando che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie «incide sulla materia della istruzione attribuita alla competenza legislativa concorrente (articolo 117, terzo comma, della Costituzione)».

D'altronde, ha chiarito nuovamente la Corte, anche prima della riforma del Titolo V della Costituzione l'articolo 138, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative ai contributi alle scuole non statali, nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie.

La Corte conclude l'esame della questione affermando che «la norma, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli articoli 117, quarto comma, e 119 della Costituzione»¹⁴.

L'articolo 34 della Costituzione dispone diritti soggettivi perfetti, per coloro che frequentano le scuole, le quali non vengono qualificate come statali. Infatti la Costituzione, nello specifico, afferma che le scuole sono aperte a tutti e a tutti deve essere offerta l'istruzione. Pertanto le scuole tutte, statali e non statali; e l'istruzione tutta, statale e non statale, poiché l'istruzione non è mai qualificata come statale nella Costituzione.

La legge n. 62/2000, in materia, non attua la Costituzione, perché non garantisce libertà di scelta a parità di condizioni economiche, e perché obbliga, chi sceglie una scuola non

¹⁴ *La Corte sui finanziamenti a scuola paritarie: toccano alle Regioni*, giovedì 3 aprile 2008, con nostre aggiunte e ritocchi, in <http://www.disal.it/Objects/Pagina.asp?ID=8193> Il testo dei Documenti Disal è ripreso da *Incostituzionali i finanziamenti statali alle scuole paritarie*, in "La Tecnica della Scuola" - 28 marzo 2008 - di Reginaldo Palermo.

statale, a pagare due volte l'istruzione, discriminando ingiustamente i poveri che non sono in grado di farlo. E' vero che essa ha disposto borse di studio, i beneficiari delle quali saranno identificati «in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie» (articolo 1, commi 9 e 10). Il ministro Berlinguer ha chiarito che tale scelta è dovuta a quello che egli ritiene l'ostacolo, e cioè il comma 3, articolo 33 della Costituzione, cioè il «senza oneri per lo Stato». Tuttavia, per esempio, il credito d'imposta e il buono scuola, in quanto riconoscimenti alle famiglie, non sono ostacolati. Su questa linea sembra un po' più aperta anche la posizione di Vezio Crisafulli, con riferimento alle provvidenze per i capaci e meritevoli, ma privi di mezzi - dei quali al comma 2, articolo 34 della Costituzione -, e all'erogazione di borse di studio¹⁵.

Il decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, *Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 103 del 5 maggio 2005, riconosce: «La fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione come previsto dal presente decreto costituisce per tutti ivi compresi, ai sensi dell'articolo 38 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, i minori stranieri presenti nel territorio dello Stato, oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale ai sensi dell'articolo 4, secondo comma, della Costituzione, sanzionato come previsto dall'articolo 5» (articolo 1, comma 6). Ma il diritto soggettivo è tale unicamente per gli studenti che frequentano le scuole di Stato: «Nelle istituzioni scolastiche statali la fruizione del diritto di cui al comma 3 non è soggetta a tasse di iscrizione e di frequenza» (articolo 1, comma 5)!

Tuttavia non si può negare la positività e non ricordare la storia del decreto interministeriale Tremonti-Moratti 2 settembre 2003. Contrariamente al nostro parere, la legge finanziaria 2004, n. 350/2003, al comma 94 dell'articolo 3, imponeva un reddito per i fruitori del contributo 2004-2005 (formalmente il comma 94, articolo 3 della legge n. 350/2003 introduceva il comma 7-bis nell'articolo 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289), e nel medesimo tempo, al comma 101 sempre dell'articolo 3, aumentava il contributo per gli anni successivi.

I motivi nostri? Dal riconoscimento di un diritto soggettivo si perviene ad una concessione e si rischia di incorrere, tra l'altro, nella disposizioni della lettera e) comma 1, articolo 138 del DLvo n. 112/1998.

Come abbiamo visto, la sentenza 16 dicembre 2004, n. 423, della Corte Costituzionale ha riservato alle Regioni il vincolo di destinazione dei fondi destinati al sussidio per le scuole paritarie, ma ha mantenuto in vigore i sussidi disposti dalle leggi in vigore.

La legge 14 maggio 2005, n. 80 (articolo 14, comma 8-bis) ha fatto dietrofront ed ha abrogato il vincolo del tetto di reddito (inserito – come abbiamo ricordato - nella finanziaria 2004 quale comma 7-bis, articolo 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289). Non continuiamo a narrare la storia dell'erogazione di questo credito d'imposta, con il giallo del furto di 13 milioni di euro, poi «ritrovati»!¹⁶

Ultimamente «è nata "IoStudio", la Carta dello Studente che il Ministero della Pubblica Istruzione ha realizzato con l'alto patronato del Presidente della Repubblica, per tutti gli studenti della scuola secondaria di II grado e che rientra nel piano di promozione del diritto allo studio e degli incentivi all'eccellenza.

¹⁵ *La scuola nella Costituzione*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1956, pp. 85-89

¹⁶ «La somma è stata rintracciata dagli investigatori della polizia postale in una banca del Cairo, la National Bank of Egypt. La magistratura sta adesso cercando di recuperarla e di scoprire chi sia la talpa che ha soffiato alla banda le indicazioni giuste» (Fiorenza Sarzanini sul *Corriere della Sera* di martedì, 11 marzo 2008).

La Carta rappresenta il documento che dà titolo, su tutto il territorio nazionale, a un complesso di benefit correlati allo status di “studente” ed è riconosciuta dagli enti che hanno stipulato e che stipuleranno convenzioni con il Ministero della Pubblica Istruzione, al fine di consentire agli studenti agevolazioni economiche per l’accesso ai musei, alle biblioteche, ai cinema, ai concerti, ai teatri.

"Io studio" sarà distribuita a settembre attraverso le scuole ai quasi 2 milioni e 500 mila studenti della secondaria superiore ed è realizzata in collaborazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, l’Associazione Generale Italiana dello Spettacolo e l’Unesco.

L’esibizione della Carta dello Studente darà libero accesso a tutte le agevolazioni, convenzioni, offerte culturali e formative [...].

Tra queste:

- Accesso gratuito a tutti i musei, i siti archeologici e i complessi monumentali in Italia.
- Accesso gratuito a tutti i siti patrimonio dell’Umanità e alle Riserve della Biosfera situate sul territorio italiano.
- Ingressi a prezzo ridotto per le proiezioni pomeridiane del lunedì in tutte le sale cinematografiche del territorio nazionale.
- Sconto del 10% sul prezzo di copertina dei libri extra scolastici (per i testi scolastici sono già in vigore altre agevolazioni previste dal Ministero della Pubblica Istruzione) praticato dalle librerie dell’Associazione Librai Italiani (ALI) aderenti all’iniziativa.
- Bonus di benvenuto di 2.000 punti viaggio spendibili nell’ambito del programma "CartaViaggio" di Trenitalia. Il bonus sarà automaticamente accreditato allo studente che effettuerà la sua prima iscrizione al sito "CartaViaggio".
- Il WWF Italia riconosce agli studenti in possesso della Carta condizioni di favore per visitare le proprie Oasi, le biblioteche e per attingere al patrimonio di materiali didattici, esperienze, conoscenze e pubblicazioni scientifiche, maturato in oltre 40 anni d’attività.
- Agli studenti in possesso della carta sarà garantito l’accesso, a tariffe agevolate, ai beni di interesse artistico, storico e paesaggistico che rientrano nella rete nazionale dei beni gestiti dal FAI. Il dettaglio delle riduzioni, che varia dal 25 al 100% è pubblicato sul portale dello Studente.
- Gli studenti in possesso della Carta "ToStudio" otterranno gratuitamente la tessera AIG (Associazione Italiana Alberghi per la Gioventù) valida per tutti gli ostelli della gioventù presenti sul territorio nazionale e internazionale.
- l’accesso agevolato alle strutture e ai servizi della rete dei beni artistici e paesaggistici della rete di Italia Nostra, ma anche visite guidate e riduzioni sulle attività specifiche programmate.
- uno sconto dell’8% per la permanenza presso gli agriturismo confiscati alla mafia e gestiti da "Libera – associazioni nomi e numeri contro le mafie" di Portella della Ginestra (coop. Placido Rizzotto) e di Gorgo del Drago (coop. Pio La Torre).

La Carta è anche lo strumento che consentirà a tutti gli studenti di controllare i risultati ottenuti nell’ambito del programma nazionale per gli incentivi alle eccellenze¹⁷.

Ci auguriamo che non insorgano discriminazione per gli studenti delle scuole paritarie.

Circa gli esami di idoneità (articolo 7, legge n. 425/1997) e gli esami di Stato conclusivi dei corsi di studi della secondaria superiore (legge n. 425/1997) le scuole statali e non statali paritarie avranno un trattamento uguale?

Per noi non sono accettabili discriminazioni in materia; ma approfondiremo successivamente la discriminazione imposta alle scuole paritarie.

¹⁷ <http://www.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2008/020408.shtml>

Per la ITS e IFTS persisteranno discriminazioni nei confronti delle scuole non statali? La statizzazione della Istruzione Tecnica Superiore con l'istituzione degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e il doppiamento dell'IFTTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore), con l'apporto delle Regioni, sono un trionfo dell'ideologia statalista (si veda il DPCM 25 gennaio 2008 *Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli istituti tecnici superiori*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 86 del 11 aprile 2008).

Il Regolamento sulla parità

Il DM n. 267/2007, come abbiamo indicato, disciplina le «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». La legge n. 27/2006 ha ricondotto le scuole non statali alle due tipologie di scuola paritarie e di scuole non paritarie, attuando quanto disposto dal comma 7 dell'unico articolo della legge n. 62/2000.

1. Il numero minimo di alunni per classe

Il numero minimo di alunni per classe è stabilito è 8.

Anzitutto dobbiamo affermare che non esistono conferme scientifiche di un rapporto tra numero di alunni ed efficienza/efficacia dell'insegnamento.

Prima del decreto, che stiamo commentando, la normativa ha sempre sostenuto che si poteva parlare di classe con tre alunni (vedi CM n. 377/1987, I. *Riconoscimenti legali – Generalità*, lettera a). L'innovazione del DM in questione risulta penalizzante soprattutto per le scuole secondarie superiori dove le nuove iscrizioni avvengono sia in corso di anno che nelle classi successive.

La norma, inoltre, favorisce i grossi complessi a danno delle scuole di più modeste dimensioni.

Per la scuola statale non esiste una norma analoga.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III – Bis si è già espresso sull'argomento con Sentenza n. 5041/2003 favorevole alla nostra interpretazione¹⁸.

2. L'attivazione di classi collaterali

Circa l'impedimento di attivare classi collaterali (articolo 1, comma 8), purtroppo esistono atti giurisprudenziali contrastanti (Consiglio di Stato, Sentenza n. 6067/2007, in data 20 novembre 2007, che concorda con il Regolamento ministeriale¹⁹; Ordinanza n. 6364/2007,

¹⁸ «Come da parte ricorrente osservato, la stessa circolare [CM n. 245 del 20 febbraio 2002] 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"».

¹⁹ «L'art. 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

in data 4 dicembre 2007, che contrasta con il Regolamento ministeriale, che stiamo commentando²⁰).

Approfondiamo il discorso.

Il comma 8 dell'articolo 1 del DM 29 novembre 2007 dispone: «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. 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».

Il DM citato introduce il concetto di «sdoppiamento di un corso già funzionante» e suppone «nuove classi, a partire dalla prima». E interpreta l'articolo 1, comma 4, della legge n. 62/2000 in questo modo: «la parità non può essere riconosciuta, di norma, a singole classi».

I termini da considerare sono «corso», «classe». Tuttavia non entrano in scena le «classi collaterali». Dovrebbe risultare evidente che questi termini riguardano l'organizzazione di insegnamenti, che è una scuola.

Proviamo prima ad approfondire i termini e, successivamente, a interpretare il contenuto delle disposizioni del DM 20 novembre 2007 (articolo 1, comma 8).

2.1 Spieghiamo i termini

Sembra che i termini da chiarire siano i seguenti:

- innanzitutto, istruzione e insegnamento;
- in secondo luogo, «scuola»;
- successivamente, «classe» e «corso»;
- infine, «classe collaterale».

La nostra analisi dovrà determinare l'uso giuridico di questi termini, cioè di quale denotazione contengono nella normativa di riferimento.

quali (lett. 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».

²⁰ «Ritenuto che il disposto di cui all'art. 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.

P.Q.M.

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

Chi ha presentato, dal punto di vista costituzionale, un'analisi insuperata dei termini «istruzione, insegnamento, scuola», è stato Umberto Pototschnig²¹, dal quale riprendiamo integralmente, sintetizzando.

2.1.1 Istruzione e insegnamento

Dobbiamo, anzitutto tener presente la distinzione tra insegnamento e istruzione ed è utile, dal punto di vista giuridico e costituzionale, confrontarli tra di loro.

Tutti ammetteranno che l'«istruzione» è un'attività che rimane individuata, non per il contenuto concreto dei singoli momenti che la compongono (com'è invece per l'«insegnamento»), ma per il risultato complessivo al quale si giunge e che volutamente si propone: quello di rendere «istruiti». Invero, può considerarsi «insegnamento» qualunque manifestazione, anche isolata, del proprio pensiero che, riguardando l'arte e la scienza, abbia in sé la forza tale da illuminare altri su «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» (art. 9 della Costituzione): in tal senso l'«insegnamento» è attribuito essenzialmente personale, che non potrebbe essere considerato dall'ordinamento come oggettivizzato e avulso dalla persona che lo fornisce. Viceversa, non si ha «istruzione» se non con una pluralità di insegnamenti e se non quando essi sono coordinati tra loro e resi sistematici (organizzati), così da rendere possibile quel risultato complessivo che, una volta raggiunto, supera e prescinde dai singoli insegnamenti e dalle persone che li hanno forniti, per entrare a far parte, come valore autonomo, della realtà personale del soggetto «istruito». Volendo sintetizzare, si può affermare che l'«istruzione» presuppone necessariamente lo svolgersi di «insegnamenti», ma non ogni «insegnamento» realizza «istruzione». Si possono avere, infatti, «insegnamenti» i quali, proprio perché realizzati occasionalmente e senza un piano preordinato d'insieme, non danno luogo, giuridicamente, ad alcuna «istruzione». Sembra quindi che quest'ultima ricorra soltanto allorché si verifichino le seguenti due condizioni:

- a) l'insegnamento abbia carattere multiforme e coordinato (organizzato), sì da non risolversi in nozioni che, se pur approfondite, rimangono di fatto insufficienti al fine del raggiungimento di una specifica preparazione professionale ovvero al fine di un completamento della cultura;
- b) esso venga corrisposto, inoltre, per il tramite di una organizzazione, personale e materiale, che gli assicuri continuità e sistematicità, in modo che esso non rimanga disgiunto da tutti quegli ausili tecnici i quali lo rendano idoneo al risultato che, in tal caso, gli deve essere proprio: quello di «istruire».

L'istruzione, dunque, è il servizio erogato, dalle scuole attraverso l'organizzazione degli insegnamenti in forma sistematica e critica.

S'intende che nessuna di tali due condizioni è determinabile con quel rigore che, nell'indagine giuridica, è forse possibile per altre nozioni. Ciò accade perché, del fenomeno indicato come «istruzione», il legislatore stesso è tratto, di volta in volta, a dare qualificazioni diverse e spesso imprecise. Ciò che rileva, tuttavia, sul piano costituzionale, è la distinzione che va fatta tra questa nozione, da un lato, e quella di insegnamenti e di scuole dall'altro, giacché soltanto questo è essenziale per la esatta determinazione del significato che deve essere attribuito, nel secondo comma dell'articolo 33 della Costituzione, alla formula «norme generali sull'istruzione».

²¹ *Insegnamento Istruzione Scuola*, in *Scritti scelti*, Padova, CEDAM, 1999, pp. 709-717. Il testo è stato originariamente pubblicato in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, pp. 361-466 ed edito, successivamente, in volume, Milano, Giuffrè, 1961.

2.1.2 Scuola

E' necessario ora chiarire il concetto di scuola.

Libertà di apprendimento e libertà di scelta delle scuole sono logicamente collegate: la libertà di scelta è fondata sulla libertà di apprendimento, costitutiva della persona e scaturita originariamente dalla dignità umana, per la quale l'uomo non è mai mezzo, ma sempre fine.

La libertà di scelta non può esistere senza il pluralismo delle istituzioni scolastiche e dei modelli organizzativi di esse, cioè senza la piena libertà delle scuole non statali, riconosciuta dalla Costituzione (art. 33, comma 4).

L'istruzione, infatti, presuppone necessariamente lo svolgimento di insegnamenti che abbiano carattere multiforme e coordinato (organizzato) e tali insegnamenti dovranno venire corrisposti per il tramite di una organizzazione, personale e materiale, che assicuri ad essi continuità e sistematicità, in modo che non restino disgiunti da tutti gli ausili che li rendono idonei al risultato di istruire, appunto.

Logica conseguenza è che la scuola non può consistere che in una particolare organizzazione, nell'ambito della quale i diversi insegnamenti si coordinano tra di loro in modo da assicurare il raggiungimento del risultato comune (quello di istruire). In vista di questo scopo l'organizzazione scuola si avvale di tutti quegli elementi personali, tecnici e materiali che garantiscono continuità e sistematicità all'azione di coloro che operano nella scuola.

In questo modo le scuole divengono espressioni e centro propulsore nello sviluppo dell'intera società civile: e ciò sulla base di esigenze che, se pur nate per effetto di premesse di ordine sociale e politico, non possono non tradursi, in seno all'ordinamento giuridico, in proposizioni normative e quindi nella configurazione di istituti adeguati a quelle esigenze, non ai modelli della pubblica amministrazione (come negli ordinamenti attuali ormai superati delle scuole di Stato) e neppure al modello parlamentare (come si ricava dalla normativa in vigore).

Tuttavia il termine «scuola» nella pubblica amministrazione è divenuto polisemantico, come documenta Giampaolo Rossi²²: «il più delle volte la problematica sulla natura giuridica delle unità scolastiche è stata affrontata dando per scontato che queste costituissero un fenomeno omogeneo. Si è fatto cioè riferimento alla "scuola" cercando di definirla prescindendo dalla pluralità di formule organizzative.

L'uso di questo metodo può essere indubbiamente utile per cercare di evidenziare alcune caratteristiche funzionali del sistema scolastico, ma non è in realtà valido se lo si vuole utilizzare per definizioni che ne colgano anche gli aspetti organizzativi.

Sotto questo profilo, in effetti, non solo non esiste la "scuola" come fenomeno organizzativo unitario, ma le unità organizzative non sempre coincidono con complessi fisicamente determinabili e rilevanti a tutti gli effetti come le unità amministrative e didattiche elementari.

Tanto è vero che le norme, per quanto riguarda l'istruzione elementare, definiscono la "scuola" di volta in volta in relazione ad aggregazioni specifiche che vengono effettuate ai fini solamente di alcune attività amministrative e didattiche²³.

²² *La scuola di Stato. Problemi storici e giuridici nella prospettiva di riordinamento dei pubblici poteri*, Roma, Coines Edizioni, 1974, pp. 109-110.

²³ «Ad esempio, l'art. 2 d.p.r. 28 gennaio 1948, n. 175, che contiene norme per la scelta dei libri di testo nella scuola elementare, prevede a tal fine una riunione dei maestri di ciascuna scuola e stabilisce che "s'intende, a questo effetto, come scuola l'insieme delle classi di uno stesso centro di popolazione dipendenti da un direttore didattico o l'insieme delle classi che costituiscono nella città l'unico aggregato scolastico". Così

Per alcuni versi l'unità amministrativa coincide con la singola classe²⁴, per altri con il "plesso scolastico"²⁵, per altri ancora con il circolo didattico o con la circoscrizione ispettiva²⁶, che, come si è visto, sono delle mere ripartizioni amministrative dei provveditorati agli studi.

Per la scuola secondaria le "scuole" o "istituti" costituiscono unità amministrative omogenee ma sono rilevanti globalmente solo a fini determinati, mentre ad altri effetti rileva la singola classe o la "cattedra" in quanto tali e non come ambiti di ripartizione delle scuole o istituti²⁷.

E' interessante sottolineare, a questo proposito, che la legge 15 marzo 1997, n. 59²⁸, all'articolo 21, precisa, infatti: «L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo» (comma 1). Quindi non si serve del termine «scuola» - «autonomia delle scuole» -, ma dell'espressione «istituzioni scolastiche» e «istituti educativi».

2.1.3 Scuola e corso

Il punto di riferimento legislativo iniziale è la legge 19 gennaio 1942, n. 86²⁹. All'articolo 1, essa precisa: «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» (commi 1 e 2).

In questa norma, abbiamo, per legge, le seguenti denotazioni:

- scuola (media, superiore, secondaria, secondaria superiore con eventuali indirizzi; insomma, i vari ordini e gradi di scuola) può denominarsi unicamente un'istituzione (organizzazione) scolastica, che ha «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»;
- corso è un'istituzione (organizzazione) scolastica che «non ha ordinamenti conformi a quelli delle scuole regie».

ancora l'art. 105 r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 stabilisce che "agli effetti delle disposizioni del presente regolamento, per scuola si intende: a) la riunione degli alunni, anche appartenenti a classi diverse, affidati a uno stesso insegnante nell'orario ordinario; b) ciascuna delle classi o riunioni di classi rette in orario alternato"».

²⁴ «A livello di "classe" si esercitano alcune competenze amministrative; in particolare alcune di quelle disciplinari e quelle attinenti all'ammissione dello studente alle classi successive e agli esami».

²⁵ «Il "plesso scolastico", formato dalle classi costituenti un unico aggregato scolastico, rileva, per esempio, come si è visto, al fine della formazione delle commissioni per la scelta dei libri di testo nelle scuole elementari».

²⁶ «Si è visto (capitolo secondo, paragrafo 2) come a livello di circolo didattico e anche di circoscrizione ispettiva si esercitano una parte consistente delle competenze relative all'organizzazione amministrativa e didattica della scuola elementare».

²⁷ «Per la classe vale quanto si è detto per la scuola elementare. Nella scuola media, inoltre, gli organi a livello di classe hanno struttura collegiale e alcune competenze ulteriori. Quanto alla "cattedra", questa assume direttamente rilevanza, in quanto la legge prevede l'assegnazione dei docenti alle singole "cattedre", anziché alle scuole o istituti».

²⁸ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 63 del 17 marzo 1997.

²⁹ *Disposizioni concernenti le scuole non regie e gli esami di Stato di maturità e di abilitazione*, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* 4 marzo 1942, n. 52.

Punto distintivo e discriminante è il seguente: «Le denominazioni» sono «stabilite per legge per gli istituti dell'ordine medio e degli ordini superiore e femminile».

Non abbiamo altra legge sulle scuole non statali, che ormai dovranno essere denominate «paritarie»³⁰ dopo la Costituzione (1948), fino al 2000. La legge 10 marzo 2000, n. 62, precisa: «Si definiscono scuole paritarie, a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4, 5 e 6» (articolo 1, comma 2).

Ed al comma 4, del medesimo articolo 1, esige il seguente requisito: «l'organica costituzione di **corsi completi**: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di **nuovi corsi completi**, ad iniziare dalla prima classe» (lettera f).

Purtroppo la legge n. 62/2000 non definisce cosa intende per «corso» e, dovendo, di conseguenza, fare riferimento alla legge n. 86/1942, «corso» è un'istituzione (organizzazione) scolastica che «non ha ordinamenti conformi a quelli delle scuole regie», cioè, dopo la Costituzione, «statali»³¹.

E, logicamente, crea un grosso equivoco: un «corso», secondo la legge n. 86/1942, non può, per definizione legislativa, essere riconosciuto paritario, se non diviene conforme alle istituzioni scolastiche statali e, quindi, è denominato, secondo la definizione di legge, «scuola». Infatti, sempre secondo la legge n. 62/2000, non può essere riconosciuta la parità se non alle «istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4, 5 e 6».

Come si può documentare, anche la legge n. 62/2000 ricorre al sintagma «istituzioni scolastiche non statali», per evitare il termine «scuola», che usa per la «scuola dell'infanzia», ritenuta, però, corrispondente «agli ordinamenti generali dell'istruzione». La legge n. 62/2000 ha inserito anche la scuola elementare o primaria tra le «scuole» paritarie.

Infatti, per definizione, i corsi non hanno ordinamenti «conformi a quelli delle scuole statali» (legge n. 86/1942, articolo 1, comma 2).

2.1.4 Corso

Per comprendere il nuovo significato del termine «corso» dobbiamo fare riferimento alla normativa secondaria.

Questo nuovo significato del termine «corso» è introdotto nella normativa dalla CM 9 dicembre 1987, n. 377³²: «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 nelle sede scolastica quale individuata al momento del riconoscimento legale del **corso base** o con successivi provvedimenti

³⁰ «La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad essere piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali» (Costituzione, articolo 33, comma 4).

³¹ «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi» (Costituzione, articolo 33, comma 2).

³² *Scuole secondarie non statali – Riconoscimenti legali*, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n. 297, in data 21 dicembre 1987.

ministeriali di trasferimento o modificazioni o ampliamenti di sede» (VI Istituzione di classi collaterali, 1 capoverso).

E, ancora prima, nelle *Generalità*: «L'istanza di riconoscimento legale, sempre riferita ad una intera scuola, può essere avanzata per una scuola già funzionante in tutte le sue classi **del corso legale di studi** come pure per una scuola aperta nella classe o nelle classi iniziali con un concreto programma di sviluppo graduale e continuo nelle classi successive» (I. Riconoscimenti legali – generalità, lettera a), secondo capoverso).

Tutto questo in contraddizione con quanto la medesima CM aveva precedentemente richiamato sempre nelle *Generalità*: «Il riconoscimento legale, che è una concessione amministrativa, può essere fruito solo da quelle istituzioni scolastiche non statali che l'articolo 1, primo comma, della legge n. 86/1942 qualifica "scuole", in contrapposizione al concetto di "corso" di cui al successivo secondo comma³³. Tale formulazione riveste particolare importanza in quanto la istituzione scolastica, per ottenere e mantenere il riconoscimento legale, deve dimostrare, per effettività di funzionamento, di essere idonea a fornire un servizio di istruzione.

La scuola richiedente il riconoscimento legale deve, quindi, perseguire fini e presentare ordinamenti didattici conformi a quelli delle corrispondenti istituzioni statali ai sensi e nei limiti delle leggi vigenti e deve svolgere l'insegnamento nello stesso numero di anni e con orario non inferiore a quello delle suddette scuole statali» (I. Riconoscimenti legali – Generalità).

E ciò è richiamato nei profili dei criteri di «legittimità, efficienza ed efficacia». Infatti, fra i «profili» richiesti per il riconoscimento legale abbiamo trovato: «L'istanza di riconoscimento legale, sempre riferita ad una intera scuola, può essere avanzata per una scuola già funzionante in tutte le sue classi **del corso legale di studi** come pure per una scuola aperta nella classe o nelle classi iniziali con un concreto programma di sviluppo graduale e continuo nelle classi successive» (I. Riconoscimenti legali – generalità, lettera a, secondo capoverso). Ed è in questo contesto che troviamo «il corso legale di studi».

Qui è documentato a quale «organizzazione scolastica» è riferito il riconoscimento legale: «L'istanza di riconoscimento legale, sempre riferita ad una intera scuola», quindi all'istituzione scolastica non statale, che è scuola perché, come abbiamo riportato «il riconoscimento legale, che è una concessione amministrativa, può essere fruito solo da quelle istituzioni scolastiche non statali che l'articolo 1, primo comma, della legge n. 86/1942 qualifica "scuole", in contrapposizione al concetto di "corso" di cui al successivo secondo comma» (CM n. 377/1987, I. Riconoscimenti legali – Generalità, 5 capoverso), come è sottolineato dalla successiva lettera c) della medesima circolare: «osservanza, per tutte le materie di insegnamento, dell'orario e dei programmi ufficiali. Lo svolgimento dell'azione docente deve risultare dagli appositi registri, tenuti come richiesto dalle leggi vigenti nelle corrispondenti scuole statali. Non sono ammissibili insegnamenti a classi riunite. Gli orari e i programmi debbono essere gli stessi previsti per le corrispondenti scuole statali ed i raggruppamenti delle discipline ai fini della costituzione delle cattedre di insegnamento, quando non corrispondono alle cattedre previste per le analoghe scuole

³³ Pertanto le classi collaterali non sono classi di «corsi», ma classi di «scuole», se le scuole sono legalmente riconosciute ed, ora, paritarie!

E' documentato, però, subito dopo, l'uso di «corso legale di studi» come sinonimo di «scuola aperta nella classe o nelle classi iniziali»: non si introduce il termine di corso completo, e neppure di corso da completare, o classi iniziali di un corso, ma «scuola aperta nella classe o nelle classi iniziali».

statali, debbono avere il carattere della omogeneità e della funzionalità. A paralleli criteri di funzionalità ed efficacia didattica deve essere conformato l'orario giornaliero delle lezioni». Abbiamo documentato il contesto dell'inserimento del termine «corso» con la nuova accezione, e con due qualificazioni:

- «corso legale di studi» [«una scuola funzionante in tutte le sue classi del corso legali di studi»];
- «corso base» [«al momento del riconoscimento legale del corso base»].

Come si vede, vi è uno spostamento semantico del termine corso nella seguente direzione: mentre la legge n. 86/42 denotava il termine «corso» con un'organizzazione scolastica che non è conforme a quella delle scuole regie (statali), la CM n. 377/1987 usa il termine «corso» con il significato di percorso completo delle classi successive di un ordine o grado di scuola («corso legale di studi»); mentre l'espressione «corso base» denota il primo «corso legale di studi» completo, cioè tutte le classi dell'ordine o grado di scuola, come sono stabilite dalla legge, cioè, un «corso legale di studi funzionante in tutte le sue classi», concepito logicamente prima di un eventuale sdoppiamento in una o più sezioni.

Vediamo cosa comporta questo spostamento semantico: da un insieme di classi successive di un corso non legale di studi, il termine «corso» viene a denotare l'insieme delle classi successive di un corso legale di studi, cioè di un ordine e grado di scuola, ed è in questo significato che è inteso nella legge n. 62/2000, che, al comma 4, dell'articolo 1, esige il seguente requisito: «l'organica costituzione di **corsi completi**: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di **nuovi corsi completi**, ad iniziare dalla prima classe» (lettera f).

Tuttavia è ulteriormente da chiarire che la legge n. 62/2000 è in sintonia con la CM n. 377/1987, quando dispone, come abbiamo riportato, che «l'istanza di riconoscimento legale, [è] sempre riferita ad una intera scuola», quindi all'istituzione scolastica non statale, che è scuola perché, come abbiamo riportato «il riconoscimento legale, che è una concessione amministrativa, può essere fruito solo da quelle istituzioni scolastiche non statali che l'articolo 1, primo comma, della legge n. 86/1942 qualifica "scuole", in contrapposizione al concetto di "corso" di cui al successivo secondo comma» (CM n. 377/1987, I. Riconoscimenti legali – Generalità, 5 capoverso),

Pertanto questa sembra l'interpretazione del comma 4, articolo 1, legge n. 62/2000: la parità è riconosciuta all'istituzione scolastica non statale, che deve essere «scuola», cioè conforme agli ordinamenti delle scuole di Stato; la parità non è riconosciuta a singole classi, a meno che non si tratti di una classe iniziale di una «scuola», nel significato giuridico del termine, che prosegua fino a realizzare l'insieme delle classi successive che costituiscono l'ordine e grado di scuola che viene riconosciuto paritario.

Tuttavia la legge lascia aperta una doppia interpretazione:

- corsi completi intesi come ordini e gradi di scuola;
- corsi completi concepiti come sezioni ulteriori di un ordine e grado di scuola.

Che non possa «essere riconosciuta la parità a singole classi» è chiaro, poiché solamente una «scuola» può essere paritaria.

Tuttavia se «corsi completi» viene inteso nell'accezione di «sezioni ulteriori di un ordine e grado di scuola», la disposizione della legge vorrebbe impedire le classi collaterali, come vedremo. Ma, in questo caso, non si vede come le CM n. 31/2007, applicativa della legge, in qualche modo ne riconosca l'attivazione.

Tuttavia, già nella CM n. 377/1987 questa disposizione, come documentarono, non è in collisione con l'apertura di classi collaterali.

2.1.5 Le classi collaterali

Il problema emerge dalla confusione terminologica analizzata.

Per questo motivo, definiamo prima cosa intendiamo per classi collaterali e, successivamente, affrontiamo l'analisi della normativa.

Nella lingua italiana il termine «classe», con riferimento all'istruzione scolastica, ha queste tre accezioni:

- «Nell'istruzione elementare e media, la parte di programma da svolgersi in un anno scolastico (così che il piano di studi predisposto per ogni tipo di scuola sia opportunamente diviso in una serie di anni successivi)»
- «Gruppo di alunni che seguono il medesimo programma con i medesimi insegnanti»
- «Aula scolastica»³⁴.

Per definire il significato del sintagma «classi collaterali» a noi interessa la prima accezione riportata di «classe», che permette di precisarne il seguente significato: «*Classe aggiunta o collaterale*: istituita fuori dei corsi organici, per assorbire un temporaneo accrescimento della popolazione scolastica». Significato che è distinto da «classe differenziale»: «*Classe differenziale*: per alunni che, senza presentare gravi anomalie psichiche, non si adattano facilmente ai comuni metodi d'insegnamento e alla disciplina»³⁵.

Pertanto sono denominate classi collaterali le nuove sezioni – o sdoppiamento - di una singola classe che una scuola, sia statale che non statale, attiva, a partire dall'insieme già completato delle classi successive di un corso legale di studi, cioè di un ordine e grado di scuola.

2.2 La normativa sulle classi collaterali

La normativa per le scuole non statali legalmente riconosciute e, successivamente, paritarie è costituita dai seguenti documenti:

- CM n. 377/1987, già citata;
- CM n. 31/2003, attuativa della legge n. 62/2000, che abbiamo già commentato;
- Nota Prot. n. 2427 in data 10 marzo 2006, del Dipartimento per l'Istruzione del MIUR;
- DM 29 novembre 2007.

A conferma della nostra interpretazione addurremo il DM 29 novembre 2007, n. 263.

2.2.1 La CM n. 377/1987

La CM n. 377/1987 così dispone sull'*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 nelle 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 notificare la istituzioni di classi collaterali al provveditore agli studi, e in copia al Ministero della pubblica istruzione, entro dieci giorni dall'inizio delle lezioni di ciascun anno scolastico, con una relazione sulle possibilità operative in rapporto alle disponibilità di aule, all'arredamento, ai laboratori e alle attrezzature, nonché alla

³⁴ Salvatore Battaglia, *Grande Dizionario della Lingua italiana*, Torino, Utet, 1964, alla voce.

³⁵ Salvatore Battaglia, *Grande Dizionario della Lingua italiana*, Torino, Utet, 1964, alla voce. Per la normativa sulla *Formazione delle classi* inviamo a Roberto Giannarelli – Giovanni Trainito, *Compendio della legislazione sull'istruzione secondaria*, Firenze, Le Monnier, Edizione 1992, pp. 474-483.

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 notifica, dandone contestuale notizia al Ministero per le ulteriori valutazioni dello stesso» (VI).

La concessione del riconoscimento legale ad una scuola non statale non nega ciò che è nelle competenze di ogni «scuola» (statale). Lo sdoppiamento della classe con l'istituzione della classe collaterale deve, però, avvenire «entro dieci giorni dall'inizio delle lezioni di ciascun anno scolastico».

2.2.2 La CM 18 marzo 2003, n. 31

La CM 18 marzo 2003, n. 31, *Disposizioni e indicazioni per l'attuazione della Legge 10 marzo 2000, n. 62, in materia di parità scolastica*, prima definisce, in coerenza con la legge n. 62/2000 (articolo 1, comma 2) le scuole paritarie: «Sono scuole paritarie le istituzioni scolastiche non statali (comprese quelle degli enti locali) e i complessi scolastici costituiti da scuole appartenenti a gradi, ordini o tipi diversi (sempreché operino in un'unica sede o in un ambito territoriale compatibile con la continuità o l'aggregazione dei corsi) che, a partire dalla scuola dell'infanzia, nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e del territorio e sono caratterizzate dai requisiti di seguito specificati» (Punto 1). Sono compresi, dopo, nella definizione: «le istituzioni scolastiche non statali (comprese quelle degli enti locali)», «i complessi scolastici costituiti da scuole appartenenti a gradi, ordini o tipi diversi (sempreché operino in un'unica sede o in un ambito territoriale compatibile con la continuità o l'aggregazione dei corsi)». Ma questa aggiunta delle scuole pluricomprendenti non muta il significato del termine legale di «scuola».

Nel merito: «L'istanza di riconoscimento della parità può essere inoltrata:

- a) per scuole già funzionanti e riconosciute (materne autorizzate, elementari parificate, medie e secondarie superiori legalmente riconosciute o pareggiate),
- b) per scuole già funzionanti allo stato di private (materne private, elementari autorizzate, medie e secondarie superiori con presa d'atto),
- c) per scuole che attiveranno il funzionamento, con **corsi completi** o a partire dalla prima classe in vista dell'istituzione dell'intero corso, all'inizio dell'anno scolastico successivo a quello dell'inoltro della richiesta» (2.1).

Non vediamo differenziazioni rispetto alle leggi n. 86/1942 e 62/2000, ed alla CM n. 387/1987, come sono state da noi interpretate sopra.

Ma veniamo alla classi collaterali: «Fermo restando quanto previsto dal paragrafo 2.1, relativo all'istanza del riconoscimento della parità e dal secondo capoverso del paragrafo 2.2, relativo al procedimento di riconoscimento della parità, la scuola paritaria è costituita da uno o più corsi completi. 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 regionale competente ai fini degli eventuali accertamenti e in vista della necessaria programmazione degli esami finali del corso.

La sospensione per un anno del funzionamento di una classe del corso non fa venire meno lo status di scuola paritaria. Il gestore comunica la situazione all'Ufficio scolastico regionale» (3.6 *Corsi e classi*).

La CM n. 31/2003, come vedremo, introduce espressioni o equivoche o generatrici di possibili equivoci.

Anzitutto l'espressione: «la scuola paritaria è costituita da uno o più corsi completi» vuole intendere che una scuola paritaria attiva corsi di studio legali, secondo le disposizioni ordinamentali per i vari ordini e gradi di scuola. Tuttavia se «corsi completi» vengono concepiti come «sezioni ulteriori di un ordine e grado di scuola» non dovrebbero essere permesse classi collaterali, se non, come recita la CM n. 31/2003, «in fase di istituzione di nuovi corsi completi ad iniziare dalla prima classe»; ed in questo caso «il riconoscimento della parità ha efficacia anche nei confronti di singole classi».

L'equivoco si fa più evidente nella disposizione successiva: «La sospensione per un anno del funzionamento di una classe del corso non fa venire meno lo status di scuola paritaria». E se la scuola paritaria attiva più corsi legali di studio, oppure, supponiamo, almeno due, nella «scuola» è paritario il «corso completo», mentre non è più paritario quello «non completo».

Di conseguenza una scuola paritaria può attivare sia «classi paritarie» che classi «non paritarie», come ammetterà la Nota n. 2427/2006 del MIUR.

Infine, la CM n. 31/2003, rispetto alla CM n. 377/1987, specifica l'espressione: «Sulla base delle richieste dei propri utenti» in questo modo: «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».

2.2.3 Nota Prot. n. 2427 in data 10 marzo 2006

La specificazione può connotare una «restrizione» nella libertà presente nell'espressione delle «richieste dei propri utenti», come documentata dall'interpretazione della Nota Prot. n. 2427 in data 10 marzo 2006, del Dipartimento per l'Istruzione del MIUR: «Tali circostanze vengono qualificate come impreviste evenienze a sottolineare il carattere del tutto eccezionale e residuale dell'esistenza di classi collaterali». Senza considerare, però, una constatazione: che è impossibile pianificare la domanda e, di conseguenza, l'offerta formativa, poiché le azioni umane non possono essere pianificate, come ha dimostrato Friedrich A. von Hayek, il quale «ha vinto il Premio Nobel di Economia nel 1974 proprio per aver dimostrato che nessuno è in grado di possedere tutte le conoscenze di fatto necessarie per pianificare. Infatti per poter pianificare, nella specie, bisognerebbe essere in possesso di tutte le conoscenze di fatto, che sono disperse tra milioni di individui. Nessuno può detenerle. Queste informazioni si modificano continuamente. Ne consegue logicamente l'impossibilità, per principio, della pianificazione. [...]»

In sintesi, non è possibile pianificare l'offerta perché non è possibile pianificare la domanda e lo sviluppo delle conoscenze: il rilevamento della domanda consiste in infinite conoscenze di fatto, corrispondenti ai bisogni delle singole persone e di soggetti complessi, in continua evoluzione. Nessun cervello le può possedere: ogni analisi dei bisogni non può corrispondere ad essi per principio. Logicamente ne consegue che nessuno è in grado di pianificare l'offerta formativa: la rinuncia da parte dello Stato italiano, che detiene il monopolio delle scuole, alla pianificazione dell'offerta, attraverso il trasferimento dell'elaborazione del Piano dell'Offerta Formativa (POF) alle singole istituzioni scolastiche (articolo 3, DPR n. 275/1999), è la conseguenza logica di quanto veniamo affermando e la constatazione del fallimento della pianificazione dell'offerta formativa (e del valore legale

del titolo di studio): "Ormai è normalmente riconosciuto che le politiche pubbliche nel campo dell'istruzione non sono state in grado di produrre effettiva uguaglianza di opportunità. Un'indagine del progetto finalizzato CNR sulla pubblica amministrazione, dopo aver considerato numerosi indici (tassi di scolarità, dotazioni edilizie, personale insegnante e rapporti con gli alunni, orari di apertura, affollamento delle classi, doppi turni, servizi), conclude osservando che, in ogni ordine e grado di scuola, il servizio scolastico è nettamente inferiore al Mezzogiorno rispetto al Nord e varia comunque considerevolmente da istituto a istituto"³⁶».

Il testo della Nota n. 2427/2006 del MIUR viene riportato integralmente perché limita le competenze della scuola paritaria: «Con nota n. 7126 del 7 marzo 2006 codesto Ufficio rappresenta la situazione di alcuni istituti paritari di Roma per i quali è stata accertata l'esistenza di classi V collaterali, cui non corrisponde un corso di studi completo. Viene allegata documentazione con la quale le scuole interessate contestano i rilievi formulati al riguardo sostenendo che nel tessuto normativo vigente non sarebbero rinvenibili norme ostative all'istituzione delle classi.

Al riguardo si ritiene di dover formulare le seguenti considerazioni enucleabili dal complesso delle norme, primarie e secondarie, esistenti che vanno lette in chiave sistemica.

Il tema va affrontato partendo dal principio, sancito dall'articolo 1, comma 6, lettera f), della legge 10 marzo 2000, n. 62, che la parità scolastica è riconosciuta per corsi interi e non per singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi ad iniziare dalla prima classe.

La circolare ministeriale n. 31 del 18 marzo 2003 disciplina la fattispecie della formazione di classi collaterali al punto 3.6 elencando a titolo esemplificativo talune circostanze che giustificano lo sdoppiamento delle classi esistenti. Tali circostanze vengono qualificate come impreviste evenienze a sottolineare il carattere del tutto eccezionale e residuale dell'esistenza di classi collaterali. Ne consegue che il numero di classi collaterali non può essere superiore all'unità in quanto, oltre ad essere contraddetta l'eccezionalità del fenomeno, risulterebbe vulnerato il principio legislativo della parità scolastica come istituto previsto solo per corsi completi.

Il tema si lega strettamente a quello degli esami di idoneità che costituiscono nella maggior parte dei casi l'evento cui si ricollega il fenomeno della proliferazione delle classi collaterali. Richiamando il concetto già espresso che ne ricollega l'istituzione ad eventi imprevisti e quindi eccezionali e residuali, si osserva come in tale categoria non possono essere ricompresi gli esami di idoneità che costituiscono, viceversa, eventi ordinari che non possono essere reconsiderati come motivo giuridicamente fondato per lo sdoppiamento delle classi facenti parte di un corso paritario.

Qualsiasi interpretazione più estensiva porterebbe infatti all'inammissibile [sic!] conclusione che il principio fondamentale su cui la legge n. 62/2000 fonda il riconoscimento della parità scolastica possa essere vanificato per effetto della pur legittima facoltà di accogliere candidati agli esami di idoneità.

Poiché le norme che coesistono nel tessuto normativo riguardante la medesima materia debbono essere necessariamente lette in una chiave che ne armonizzi la coesistenza ne deriva che il numero dei candidati che ciascun istituto paritario può accogliere per far loro

³⁶ Giovanni Pitruzzella, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Roberto Bin e Cesare Pinelli, Torino, G. Giappichelli Editore, 1996, p. 222. Il riferimento è a A. Medina e G. Rossi (a cura di), *Uniformità e squilibrio nel servizio scolastico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1991. Il testo è preso da Bruno Bordignon, *Certificazione delle competenze. Premesse teoriche*, Soveria Mannelli (CZ); Rubbettino, 2006, pp. 16-18.

sostenere gli esami di idoneità per il loro inserimento nei corsi paritari non può essere superiore a quello che consente di saturare le classi già funzionanti come paritarie. Candidati eccedenti tale numero potranno anche continuare ad essere accolti ma in tal caso gli interessati non potranno iscriversi presso l'istituto paritario nel quale hanno sostenuto l'esame oppure dovranno iscriversi in una classe non paritaria».

Proviamo ad approfondire le problematiche.

Anzitutto «la parità scolastica è riconosciuta per corsi interi e non per singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi ad iniziare dalla prima classe»: quindi i «corsi completi» della lettera f), comma 4, articolo 1, legge n. 62/2000, sono intesi non come «ordini e gradi di scuola», ma come «sezioni ulteriori di un ordine e grado di scuola».

Conseguentemente la parità non è riconosciuta alle scuole, ma ai corsi e alle classi di corsi che iniziano per giungere al completamento. Finora le classi e i corsi sono stati ritenuti «paritari» in senso traslato, se e perché la scuola è paritaria. Ora invece «paritari» sono i «corsi completi» e singole classi di corsi destinati a divenire completi, mentre le altre classi sono «non paritarie», pur attivate da una scuola paritaria, come dichiara la medesima Nota n. 2427/2006: «Candidati eccedenti tale numero potranno anche continue ad essere accolti ma in tal caso gli interessati non potranno iscriversi presso l'istituto paritario nel quale hanno sostenuto l'esame oppure dovranno iscriversi in una classe non paritaria», si intende, dell'istituto [sic!] paritario.

In secondo luogo «il numero di classi collaterali non può essere superiore all'unità in quanto, oltre ad essere contraddetta l'eccezionalità del fenomeno, risulterebbe vulnerato il principio legislativo della parità scolastica come istituto previsto solo per corsi completi».

Con due precisazioni, che la classe collaterale è in funzione del completamento del «corso completo», indipendentemente dalla richiesta degli utenti; e che il corso completo è inteso sempre come sezione completa di un corso di base.

Infine, e per questo motivo, viene imposta la limitazione del numero degli iscritti agli esami di idoneità, a differenza delle scuole di Stato, che non si vedono disposti questi limiti.

2.2.4 DM 29 novembre 2007, n. 267

Abbiamo ora il contesto della disposizione del DM 29 novembre 2007, n. 267, dalla quale siamo partiti per il nostro approfondimento: «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. 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» (articolo 1, comma 8).

Questa norma porta ad effetto l'interpretazione della Nota n. 2427/2006 sul concetto di: «la parità scolastica è riconosciuta per corsi interi e non per singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi ad iniziare dalla prima classe».

Autonomia delle scuole a gestione statale e libertà delle scuole non statali paritarie

Gli adempimenti ulteriori e restrittivi rispetto a quanto indicato dalla legge n. 62/2000.

Oltre a quanto finora analizzato, sono da tener presenti le disposizioni dell'articolo 3 *Mantenimento della parità*, DM n. 267/2007, che riportiamo: «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.

4. Il gestore o il rappresentante legale è tenuto a comunicare e documentare tempestivamente all'ufficio scolastico regionale ogni eventuale variazione riguardante la gestione, l'organizzazione e il funzionamento della scuola stessa ai fini delle conseguenti verifiche in ordine alla permanenza dei requisiti prescritti.

5. Il trasferimento della sede scolastica deve essere comunicato tempestivamente e deve essere oggetto di provvedimento di modifica del riconoscimento della parità da parte del dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale competente per territorio, previo accertamento, per la nuova sede, dell'idoneità dei locali e della loro conformità alla normativa vigente.

6. L'ufficio scolastico regionale accerta comunque la permanenza dei requisiti prescritti, di cui all'articolo 1, mediante apposite verifiche ispettive che potranno essere disposte in qualsiasi momento.

7. Nel caso in cui sia accertata la sopravvenuta carenza di uno o più dei requisiti richiesti, l'ufficio scolastico regionale invita la scuola a ripristinare il requisito o i requisiti mancanti, assegnando il relativo termine, di norma non superiore a trenta giorni. Scaduto il termine assegnato senza che la scuola abbia provveduto a ripristinare il requisito o i requisiti prescritti, l'ufficio scolastico regionale provvede alla revoca del provvedimento con cui è stata disposta la parità, secondo quanto previsto dal successivo articolo 4».

Queste infinite prescrizioni contrastano, di rilevanza e di adempimenti molto diversi (non si riesce a comprendere come la mutazione di sede della scuola sia trattata in questa sede) con l'autonomia delle istituzioni scolastiche (legge n. 59/1997, articolo 21 e DPR n. 275/1999), e con la «piena libertà» delle scuole paritarie (Costituzione, articolo 33, comma 4).

In ultima analisi riteniamo dimostrato che la parità diviene una concessione governativa, non un riconoscimento di un diritto costituzionalmente garantito, con imposizioni più gravose di quelle richieste per il vecchio riconoscimento legale.

Il TAR nega la sospensiva

Questa è l'interpretazione del TAR Lazio (Roma): «Ritenuto che non sussistono le ragioni richieste dalla legge per l'accoglimento della domanda cautelare sia perchè il danno paventato non ha il carattere della attualità, **richiedendo le norme regolamentari censurate in ricorso esclusivamente un "impegno"**, sia perchè le norme stesse appaiono attenersi a profili di stretto merito amministrativo e come tali insindacabili in questa sede, P.Q.M. il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione in Quater, respinge la suindicata domanda cautelare» (Ordinanza n. 2936 del 9 aprile 2008).

Riteniamo che questa Ordinanza vada collocata all'interno del decreto cautelare immediatamente precedente: «Considerato che, ad un primo sommario esame, appaiono sussistenti l'estrema gravità e l'urgenza tali da non consentire la dilazione della decisione sulla domanda cautelare, proposta con il ricorso, fino alla data della prima udienza utile ai sensi dell'art. 36, quarto comma, del R.D. 17 agosto 1907 n. 642, limitatamente al termine posto dall'art. 1 comma 6 del Decreto impugnato, del 31 marzo 2008 [...] P.Q.M. **accoglie** la suindicata domanda di concessione di misure cautelari provvisorie nei limiti di cui in motivazione.

Il presente decreto sarà eseguito dall'Autorità amministrativa ed è efficace sino alla pronuncia del Collegio nella Camera di Consiglio del 9 aprile 2008» (TAR Lazio, Sezione terza quater, decreto 2 aprile 2008).

Infatti, a meno che venga rilevato un contrasto netto e totale tra il decreto cautelare e l'ordinanza in questione, si deve ammettere nelle due prese di posizione una certa complementarità: la negazione della sospensiva, contenuta nell'ordinanza, è giustificata dalla non attualità del danno paventato; e la non attualità del danno è motivata dalla interpretazione che le norme censurate nel ricorso contro il DM in questione richiedono «esclusivamente un impegno».

Il termine «impegno» nella lingua italiana denota «obbligo che si contrae nei confronti di una o più persone (o di una collettività), in base al quale si assicura di tener fede alla parola data, di compiere qualche cosa, di fornire una prestazione; promessa. – In senso attenuato: vincolo, legame»³⁷.

Sembra che ci si trovi di fronte ad una «responsabilità morale», non giuridica. Infatti il termine «impegno» con una denotazione di «provvedimento penale» è disusato³⁸.

A meno che i Giudici del TAR non abbiano voluto intendere che la «parità» abbia un valore «contrattuale», poiché è soggetta a domanda (DM citato, articolo 1); e che il riconoscimento della parità sia, non un diritto soggettivo del gestore, persona fisica o ente, ma materia contrattuale tra la pubblica amministrazione e il soggetto gestore di un'istituzione scolastica a gestione non statale.

Quest'ultima interpretazione confligge contro il combinato disposto dei commi 3 e 4, articolo 33 della Costituzione.

Siccome il testo dell'Ordinanza afferma che «le norme stesse appaiono attenersi a profili di stretto merito amministrativo e come tali insindacabili in questa sede» - e si tratta di un Tribunale Amministrativo! -, noi non vediamo altra via di uscita che intendere questo testo nel significato di un contratto con la pubblica amministrazione della scuola, che vede come attori il gestore - persona fisica o ente - e la pubblica amministrazione medesima della scuola.

Pertanto in questo modo andrebbero intese le disposizioni contenute nei commi 6-8, articolo 1: «Con l'istanza di riconoscimento, da inoltrare entro il 31 marzo dell'anno scolastico precedente quello da cui decorrono gli effetti della parità, il gestore o il rappresentante legale della gestione deve dichiarare:

- a) i dati relativi al proprio status giuridico nonché il possesso dei requisiti previsti dall'articolo 353 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297;
- b) **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;

³⁷ Salvatore Battaglia, *Grande Dizionario della Lingua Italiana*, Torino, Utet, 1972, alla voce.

³⁸ Salvatore Battaglia, *ivi*.

- 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;
- d) **l'impegno** ad applicare le norme vigenti in materia di inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio;
- e) **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;
- f) **l'impegno** a costituire corsi completi e a formare classi composte da un numero di alunni non inferiore ad otto per rendere efficace l'organizzazione degli insegnamenti e delle attività didattiche. Per le scuole dell'infanzia il numero minimo degli alunni va computato con riferimento alle sezioni complessivamente attivate;
- g) **l'impegno** ad utilizzare personale docente munito del titolo di abilitazione prescritto per l'insegnamento impartito;
- h) **l'impegno** ad utilizzare un coordinatore delle attività educative e didattiche in possesso di titoli culturali o professionali non inferiori a quelli previsti per il personale docente;
- i) **l'impegno** a stipulare contratti individuali di lavoro per il coordinatore delle attività educative e didattiche e per il personale docente della scuola conformi ai contratti collettivi di settore e a rispettare il limite previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge 10 marzo 2000, n. 62. E' fatta eccezione per il personale religioso che presta servizio nell'ambito della propria congregazione e per il clero diocesano che presta servizio nell'ambito di strutture gestite dalla diocesi.

7. Alla domanda di riconoscimento deve essere allegata la seguente documentazione relativa:

- a) al progetto educativo della scuola adottato in armonia con i principi fondamentali della Costituzione;
- b) alle linee essenziali del piano dell'offerta formativa elaborato in conformità agli ordinamenti vigenti;
- c) 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;
- d) al numero degli alunni iscritti a ciascuna classe o sezione.

8. 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. 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».

E' documentato che il termine «impegno» è dominante in questo articolo 1 DM n. 267/2007 e proprio in contrasto con le disposizioni della legge n. 62/2000, che riportiamo (articolo 1, comma 4): «La parità è riconosciuta alle scuole non statali che ne fanno richiesta e che, **in possesso dei seguenti requisiti, si impegnano** espressamente a dare attuazione a quanto previsto dai commi 2 e 3:

- a) un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione; un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti; attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci;
- b) la disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti;

- c) l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica;
- d) 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;
- e) l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con *handicap* o in condizioni di svantaggio;
- f) l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe;
- g) personale docente fornito del titolo di abilitazione;
- h) contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore.

I commi 2 e 3 della legge n. 62/2000 dispongono: «2. Si definiscono scuole paritarie, a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4, 5 e 6.

3. Alle scuole paritarie private è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico. Tenuto conto del progetto educativo della scuola, l'insegnamento è improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione. Le scuole paritarie, svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi, compresi gli alunni e gli studenti con *handicap*. Il progetto educativo indica l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso. Non sono comunque obbligatorie per gli alunni le attività extra-curricolari che presuppongono o esigono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa».

Pertanto ci sembra che la legge distingua tra «impegno» e «requisiti», questi ultimi, però, esplicitamente denominati come tali e richiesti nel comma 4 dell'unico articolo, come abbiamo riportato.

E di qui sorge un ulteriore equivoco: può l'amministrazione ridurre a «impegno (contrattuale)» una disposizione di legge?

Riteniamo che la risposta sia negativa e, per tanto il termine «impegno» non deve essere inteso, nel testo dell'Ordinanza citata, quale «impegno contrattuale» o «impegno giuridicamente connotato».

In conclusione non riteniamo che l'«impegno», del quale nel DM, possa comportare conseguenze giuridiche, ma unicamente morali.

Ma se queste fossero l'interpretazione e le conseguenze dell'Ordinanza del TAR, che abbiamo citato, alle scuole non statali paritarie non possono essere imposti requisiti, ma devono unicamente essere richiesti impegni (moralmente).

Questo, però, ci sembra in contrasto pure con il dettato dell'articolo 3 *Mantenimento della parità*, del medesimo DM n. 267/2007, che abbiamo riportato integralmente sopra, il quale precisa al comma 3: « 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».

Pertanto, i requisiti imposti non si riferiscono meramente alla legge n. 62/2000, ma anche al «presente regolamento nonché alle disposizioni vigenti in materia di esami di Stato».

E' un po' difficile accettare da un TAR quanto abbiamo appena commentato. Sembra che i giudici abbiano accolto in pieno l'interpretazione del Ministero, che intenderebbe proporre nelle *Linee guida*, in contrasto però sia con la legge e, soprattutto, che la lettera e il significato del DM.

Una parola, infine, sul comma 8 dell'articolo 1 del DM: «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. 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».

La legge n. 62/2000 esige, per la parità, il seguente requisito: «l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe».

Ora questa disposizione non riguarda le classi collaterali, che pre-suppongono un corso completo paritario. Infatti una classe, che sia collaterale, suppone già l'esistenza della scuola paritaria. In conclusione non è da accettare la limitazione imposta dal DM n. 267/2007 con riferimento alle «classi», poiché il DM discorre di «corsi», non di «classi». E il «corso» è tale prima del riconoscimento della parità. Quindi è corretto discorrere di «riconoscimento di nuovi corsi», ma non di «sdoppiamento di un corso» di una scuola paritaria, poiché i «corsi» delle istituzioni scolastiche paritarie sono «scuole», non «corsi».

In attesa delle sentenza di merito, ci poniamo questo ulteriore quesito: se queste fossero l'interpretazione e le conseguenze dell'Ordinanza del TAR, che abbiamo citato, alle scuole non statali paritarie non possono essere imposti requisiti, ma devono unicamente essere richiesti impegni (moralì)? Quali sono gli obblighi di legge e quali invece gli impegni?

In conclusione non riteniamo che l'«impegno», del quale nel DM n. 267/2007, possa comportare conseguenze giuridiche, ma unicamente morali.

In questo modo viene documentato non il contrasto tra decreto cautelare e ordinanza, e si trova una motivazione della non concessione della sospensiva.

Seguendo l'interpretazione proposta, si ritiene che si tratta di impegno morale e non di obbligo. Pertanto il DM non può negare la parità per l'assenza dei requisiti contestati.

Una spiegazione conclusiva

Sono state abbandonate le definizioni di legge (articolo 1, commi 1 e 2, legge n. 86/1942), che hanno permesso una normativa coerente per le scuole legalmente riconosciute fino al 2000.

La controprova della confusione è documentata dalla legge n. 27/2006³⁹: «Sono scuole non paritarie quelle che svolgono un'attività organizzata di insegnamento e che presentano le seguenti condizioni di funzionamento:

- a) un progetto educativo e relativa offerta formativa, conformi ai principi della Costituzione e all'ordinamento scolastico italiano, finalizzati agli obiettivi generali e specifici di apprendimento correlati al conseguimento di titoli di studio;
- b) la disponibilità di locali, arredi e attrezzature conformi alle norme vigenti in materia di igiene e sicurezza dei locali scolastici, e adeguati alla funzione, in relazione al numero degli studenti;

³⁹ "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, recante misure urgenti in materia di università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 4 febbraio 2006.

c) l'impiego di personale docente e di un coordinatore delle attività educative e didattiche forniti di titoli professionali coerenti con gli insegnamenti impartiti e con l'offerta formativa della scuola, nonché di idoneo personale tecnico e amministrativo;

d) alunni frequentanti, in età non inferiore a quella prevista dai vigenti ordinamenti scolastici, in relazione al titolo di studio da conseguire, per gli alunni delle scuole statali o paritarie» (articolo 1-bis), ripresa dal DM 29 novembre 2007, n. 263.

Come è documentato, viene mantenuta, per le scuole non paritarie, la definizione di «scuola», presente nella legge n. 86/1942. Infatti sono «scuole», e non «corsi».

Una spiegazione è evidente: da una parte, la visione statalista, per la quale è scuola unicamente quella «statale»; dall'altra, il tentativo di perseguire i cosiddetti «diplomifici» hanno condotto al mutamento semantico e alla confusione, che abbiamo documentato, per colpire le scuole paritarie.

Su questa pista sdruciolevole sono entrati anche vari rappresentanti di scuole cattoliche.

Tutti sanno, eccetto gli statalisti e alcuni rappresentanti di scuole cattoliche, che non è sopprimendo con norme asfissianti le scuole non statali che si sviluppa la libertà dei luoghi di educazione e di istruzione voluta dalla Costituzione, che ha accolto, tra l'altro, il principio di sussidiarietà orizzontale (articolo 118, comma 4).

Purtroppo, si tende alle norme asfissianti, perché non si fanno osservare le norme ragionevoli; e se non vengono osservate le norme ragionevoli, neppure le norme asfissianti verranno osservate, perché gli interessi privati nella pubblica amministrazione non sono mai spenti. Ricordiamo la conclusione di Luigi Sturzo, con il quale siamo partiti: «La scuola vera, libera, gioiosa, piena di entusiasmi giovanili, sviluppata in un ambiente adatto, con insegnanti impegnati alla nobile funzione di educatori, non può germogliare nell'atmosfera pesante creata dal monopolio burocratico statale».

E la parità, in regime di monopolio burocratico statale consiste nell'assimilazione delle scuole paritarie alle scuole di Stato con il soffocamento di ogni forma di competizione e di imprenditorialità.



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.