

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo regionale per il Lazio - Roma
Sezione terza bis

N.
Reg
Anno
#265/0P
N.
Reg
Anno

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

Sul ricorso n.2766-08 proposto nell'interesse di F.I.I.N.S.E.I., Federazione Italiana Istituti Non Statali di Educazione e di Istruzione (C.F. 80246010583) in persona del Presidente p.t. Prof. Giovanni Previde Prato, di F.I.L.I.N.S., Federazione Italiana Licei Linguistici e Istituti Non Statali, (C.F. 97248130581) in persona del Presidente p.t. Prof. Giovanni Piccardo, rappresentate e difese dagli Avv. ti Prof. Filippo Satta, Severino D'Amore ed Enrico Gai, ed elettivamente domiciliate in Roma, Foro Traiano 1/A ;

contro

il Ministero dell'Istruzione, l'Università e la Ricerca, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato ;

per l'annullamento

del Decreto 29/11/2007 n. 267 del Ministro dell'Istruzione, 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 D.L. 5 Dicembre 2005, n.250, convertito con modificazioni nella legge 3 febbraio 2006, n. 27" (pubblicato sulla G.U. n. 23 del 28/1/2008) nelle parti ritenute lesive degli interessi degli istituti scolastici non statali e di seguito specificate;

di ogni altro atto preordinato, collegato o conseguente a quello sopra indicato.

per l'annullamento
(motivi aggiunti)

del Decreto del Ministro dell'Istruzione n. 83 del 10.10.2008, recante le linee guida per l'attuazione del predetto regolamento;

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione



resistente ;

Viste le memorie delle parti a sostegno delle rispettive difese;

Udito alla pubblica udienza del 7 maggio 2009 il Consigliere Francesco Brandileone ed uditi, altresì, gli avvocati come da verbale d'udienza.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso in esame le Federazioni esponenti hanno impugnato il Decreto n. 267 del 29.11.2007 del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 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 D. L. 5 dicembre 2005, n. 250, convertito con modificazioni nella legge 3 febbraio 2006, n. 27" e, con motivi aggiunti, il Decreto del Ministro dell'Istruzione n. 83 del 10.10.2008, recante le linee guida per l'attuazione del predetto regolamento.

A tale riguardo deducono le seguenti doglianze:

1. illegittimità, per violazione di legge o, comunque, per eccesso di potere, sotto il profilo della manifesta illogicità, della previsione dell'art. 1, comma 6 letto F,), relativa all'impegno a costituire corsi completi ed 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. La legge n. 62/2000 nel dettare per la prima volta le norme per la parità scolastica, non ha previsto tra i requisiti per il riconoscimento della parità quello relativo ad un numero minimo di alunni per classe;

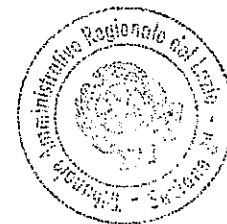
2. eccesso di delega, in quanto la legge n.27/2006 delega al regolamento esclusivamente "le modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica".

Inoltre, sia la legge n. 62/2000 sia la legge n. 27/2006 dettano tassativamente i requisiti che debbono essere posseduti dalle scuole e fra questi non è menzionato il numero di alunni per classe;

3. fissazione di un termine per la presentazione delle domande di riconoscimento della parità, al 31 marzo dell'anno scolastico precedente,

4 . alcuni precetti contenuti nel D.M. impugnato integrano altrettante violazioni di legge e palesano altresì il vizio di eccesso di potere, in quanto prevedono una serie di adempimenti e condizioni ulteriori, rispetto a quelle previste dalla disciplina contenuta nella legge 62/2000;

5. prescrizione della formazione di organi collegiali "per il processo di attuazione e sviluppo del piano dell'offerta formativa" reca, di nuovo, un aggravio ulteriore rispetto all'art. 1, comma 4, della legge n. 62/2000, dove la previsione della obbligatorietà di organi collegiali



non si estende fino ad interferire nel processo di attuazione e sviluppo del piano dell'offerta formativa;

6. prescrizioni dell' art. I, comma 6, letto g), anch'esso impositivo di ulteriori obblighi rispetto alla semplice previsione della necessità di personale docente fornito di titolo di abilitazione;

7 . anomalia del regolamento impugnato, laddove (art. 1, comma 7, letto d)di fatto inibisce l'attivazione di classi c.d. collaterali.

Si costituisce in giudizio l'Amministrazione resistente che nel controdedurre alle censure di gravame chiede la reiezione del ricorso

DIRITTO

Con il primo e secondo motivo di gravame si censura la previsione contenuta nell' articolo 1, comma 6, lettera f), del DM in questione, relativa all'impegno, che ciascun gestore deve assumere, "a costituire corsi completi ed a formare classi composte da un numero di alunni non inferiore ad otto per rendere efficace l'organizzazione degli insegnamenti e delle attività didattiche".

A tale requisito si deroga per le scuole dell'infanzia, rispetto alle quali "il numero minimo degli alunni va computato con riferimento alle sezioni complessivamente attivate".

Il vizio di illegittimità, ad avviso dei ricorrenti, consisterebbe nell' avere introdotto un requisito, quello del numero minimo di alunni necessario a formare una classe, non previsto dalle leggi di riferimento, la legge n. 62/2000 e la legge n.27/2006, le quali contemplerebbero solo la necessità che presso le scuole paritarie siano costituiti corsi completi.

Controdeduce l'Amministrazione resistente che il limite del numero minimo di alunni per classe avrebbe una funzione strumentale, di garanzia della effettività del principio, fissato dal legislatore, secondo cui la parità è riconosciuta a condizione che i corsi istituiti dalle scuole non statali siano completi. E uno degli indici attraverso cui è possibile per lo Stato misurare la serietà del servizio di istruzione erogato da queste ultime, consente di valutare positivamente l'iniziativa privata, sia in termini di qualità dell'offerta formativa, sia di perseguimento di obiettivi fondamentali di sistema, primo fra tutti l'innalzamento dei livelli di apprendimento degli studenti.

Invero, la ratio sottesa al criterio censurato, sempre secondo l'Amministrazione resistente, sarebbe analoga a quella che ha ispirato altri interventi legislativi sulla parità, successivi alla legge n. 62/2000 (in particolare, la disposizione dettata dai comma 9, capoverso articolo 4, legge 11 gennaio 2007, n.1 - Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e università-, relativa alle modalità di svolgimento degli esami di Stato presso le scuole statali e paritarie).

Tale previsione si collegherebbe innanzitutto, all'esigenza di evitare che le scuole paritarie diventino sede privilegiate di esami a scapito della serietà dell'esame di Stato, ossia il fenomeno degenerativo dei



c.d. "diplomatici", esigenza richiesta dal quinto comma dell' art. 33 Cost., "così prevenendo, proprio a garanzia della posizione delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione pluralistico previsto dal quarto comma dello stesso articolo, la loro trasformazione da luogo di insegnamento in sedi per esami di Stato" (così, Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 2007, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della previsione legislativa in questione) .

In sostanza, poiché dopo la legge 62/2000 le scuole paritarie (pubbliche degli enti locali, e private) costituiscono, insieme alle scuole statali, il sistema nazionale di istruzione, secondo il modello pluralistico integrato prefigurato dall'art. 33, quarto comma Cost., tanto il limite appena richiamato circa i candidati esterni, quanto il requisito relativo al numero minimo di alunni per classe, si inquadrano nell'ambito degli strumenti con cui lo Stato intende assicurare che il servizio pubblico svolto dalle medesime risponda agli standards generali fissati dalla legge e sia assoggettato alla valutazione dei processi e degli esiti da parte del sistema nazionale.

Sul punto parte ricorrente obietta che la legge n. 62 del 2000 si limita a disciplinare la scuola paritaria come istituzione in grado "di rispondere alla domanda formativa delle famiglie" (art.1, punto 2); dunque non come sede privilegiata di esami per candidati privatisti, bensì come sede di esame di Stato per gli studenti interni, in risposta al principio generale dettato dall'art. 33, comma 4 della Costituzione.

In relazione a tale principio, la legge indica espressamente che le scuole paritarie debbono corrispondere agli ordinamenti generali della istruzione, essere coerenti con la domanda formativa delle famiglie ed essere caratterizzate dai requisiti di qualità ed efficacia tassativamente indicati nell' art. 4 della stessa legge.

Sostenere che un numero di alunni non inferiore ad 8 garantisca la serietà del servizio sia in termini di qualità dell' offerta formativa sia di perseguimento di obiettivi fondamentali di sistema, primo fra tutti l'innalzamento dei livelli di apprendimento degli studenti, e cioè che classi composte da un numero di alunni inferiore ad otto non potrebbero ottenere risultati educativi accettabili sarebbe invece prescrizione del tutto illogica (come più volte affermato dalla giurisprudenza la quale, anche recentemente - con la sent. Cons. St., sez. VI, n. 1394/09 - ha ribadito sul punto che per le scuole già riconosciute (. . .) non esistono riferimenti alla consistenza numerica delle classi e 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 (limite questo che può al più essere un criterio tendenziale da prendere in considerazione con cautela e senza che divenga discriminare per il riconoscimento della parità; in ogni caso, tale criterio assunto dall'amministrazione avrebbe dovuto essere supportato da idonea motivazione anche sul piano delle scienze



pedagogiche, tenendo criticamente conto della pluralità possibile di apporti e pedagogie).

La questione, sempre secondo parte ricorrente, sarebbe dunque chiarissima: la l. n. 62/00, nel dettare tassativamente i requisiti necessari per ottenere la parità, non fa riferimento al numero minimo di alunni per classe. Ciononostante, il Ministero, nel dichiarato timore che le scuole paritarie si rivelino dei semplici diplomitici, avrebbe stabilito senza addurre alcuna motivazione il numero minimo di otto alunni, legando al rispetto di tale requisito il mantenimento della parità scolastica, con evidente discriminazione operata nei confronti delle scuole paritarie rispetto a quelle statali: con la conseguenza che, qualora le scuole paritarie non osservino le disposizioni di legge e di regolamento, comuni a tutte, o quando venga a mancare una condizione di legge, è consentito all' Autorità intervenire su singole scuole con sospensione o revoca del riconoscimento, ma giammai con provvedimenti generali intesi a creare una situazione di disparità nei riguardi di scuole cui lo Stato stesso, attraverso una dettagliata normativa di condizioni, d'interventi, di vigilanza e di provvedimenti restrittivi.

La doglianza è solo parzialmente fondata.

A tale riguardo osserva il Collegio che è pur vero che la potestà regolamentare che in questa sede viene censurata non è legittimata dalla legge ad introdurre surrettiziamente requisiti (quale quello del numero minimo di alunni necessario a formare una classe) non previsti dalle leggi di riferimento, la legge n. 62/2000 e la legge n.27/2006, attenendo l'esercizio di tale potestà normativa secondaria alle sole modalità procedimentali per il riconoscimento ed il mantenimento della parità scolastica, ma ciò non vuol dire che il numero minimo di alunni necessario a formare una classe non possa essere introdotto in sede di normazione secondaria quale criterio organizzatorio procedimentale e strumentale nei termini e nelle modalità come giustamente esposte e sopra evidenziate dalla Avvocatura generale dello Stato.

Ciò che invece, ad avviso del Collegio non può trovare ingresso nell'esercizio di detta potestà regolamentare è la perentorietà del più volte citato criterio organizzatorio procedimentale, nella misura in cui lo stesso, nella parte in cui non garantisce l'intero iter scolastico nella scuola paritaria da criterio organizzatorio procedimentale si trasforma in requisito aggiuntivo non previsto e non conforme a legge.

Senza contare che per quanto attiene le classi collaterali, il decreto MIUR prot. n. 1059 del 26 febbraio 2001 fornisce la definizione di corso completo " ... La legge n. 62/2000, nel determinare le condizioni per la concessione dello "status" di scuola paritaria, richiede alle istituzioni scolastiche non statali una "organica costituzione di corsi completi", cioè una sequenza di classi sviluppate verticalmente, al termine delle quali si consegue un titolo finale di studio ... La stessa legge prevede che la concessione



della parità possa estendersi anche a singole classi, semprechè abbiano inizio dalla prima e sussista la prospettiva che arrivino a formare un nuovo corso completo ... "

Con il terzo motivo di gravame si deduce la illegittimità della fissazione di un termine per la presentazione delle domande di riconoscimento della parità, al 31 marzo dell'anno scolastico precedente.

Il motivo è privo di consistenza.

Ed invero osserva il Collegio che giustamente la difesa erariale fa preliminarmente presente che, anteriormente all'emanazione del DM n.267/07 la materia era disciplinata da disposizioni interne emanate con la circolare ministeriale 18 marzo 2003, n.31: detta circolare prescriveva la presentazione delle istanze entro il 31 marzo di ciascun anno, con termine del procedimento entro il 30 novembre successivo. La parità eventualmente riconosciuta decorreva dal 1° settembre antecedente.

Da ciò consegue che la nuova procedura stabilita dal D.M. n. 267/2007 mantiene fermo lo stesso termine del 31 marzo, come data di presentazione delle domande, ma prevede anzi un notevole snellimento delle successive operazioni.

Infatti, precisa la difesa erariale, che:

- è stata anticipata notevolmente la data entro la quale l'Ufficio scolastico regionale deve provvedere al riconoscimento della parità: sulla base dei documenti prodotti, l'Amministrazione emette il provvedimento di riconoscimento della parità entro il 30 giugno, cioè entro 3 mesi dal termine di presentazione delle domande;

- la procedura prevista dal regolamento realizza i seguenti vantaggi:

- è coerente con le norme generali che disciplinano i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini che privilegiano il rapporto di reciproca fiducia nelle fasi iniziali dei procedimenti salvi gli effetti delle verifiche successive;

- consente ai genitori degli alunni di avere, in tempo utile, un significativo affidamento sulla natura giuridica della scuola che intendono far frequentare ai propri figli;

- realizza il diritto del soggetto privato che voglia operare nel campo dell'istruzione a farlo direttamente come istituto paritario senza dover passare obbligatoriamente attraverso regimi giuridici propedeutici non previsti.

In ordine al quarto motivo di gravame, giustamente l'Amministrazione resistente fa presente che le dichiarazioni previste nell'art. 1, comma 6, del D.M. impugnato si riferiscono al possesso dei requisiti prescritti dalla legge. n. 62/2000. Si tratta delle medesime dichiarazioni richieste dalla citata circolare n. 31 del 18 marzo 2003 e che in questi anni tutte le scuole paritarie hanno regolarmente presentato. In sostanza, il regolamento ha mantenuto parità di trattamento tra le scuole già paritarie e le scuole che chiedono il riconoscimento come scuole paritarie.



Del pari infondato si appalesa il quinto motivo gravame, dato che la prescrizione, identica nella formulazione, a quella prevista dalla circolare n.3 1/2003 all'art. 2.1, costituisce una esplicitazione del concetto di "partecipazione democratica", previsto dalla legge n. 62/2000 in relazione agli organi collegiali.

Privo di consistenza risulta il sesto motivo di gravame dato che il comma 6 lettera G) dell'art. I del regolamento prevede che l'abilitazione richiesta per il personale docente si riferisca all'insegnamento impartito: si tratta di una semplice precisazione che nulla aggiunge e nulla toglie alle prescrizioni dell'ordinamento primario..

Anche il settimo motivo di gravame risulta privo di fondamento, posto che il regolamento non fa che richiamare quanto stabilito dalla legge n. 62/2000, all' art. 1, comma 4, lettera i) "non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe".

Non a caso, la legge istitutiva della parità scolastica si riferiva esclusivamente a "corsi completi"

Sul punto precisa l'Amministrazione resistente che detta norma nel passato è stata disattesa ed il proliferare di classi collaterali, non previsto né voluto dalla legge, è stato lo strumento utilizzato da istituzioni scolastiche per operare quello che la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2007 ha definito "trasformazione da luogo di insegnamento in sedi per esami di Stato".

Sulla base delle suesposte considerazioni, il ricorso va in parte respinto ed in parte accolto e per l'effetto l'articolo 1, comma 6, lettera f), del DM impugnato va annullato limitatamente alla parte in cui non prescrive una disciplina di dettaglio che garantisca l'intero iter scolastico nella scuola paritaria, e non esclude la perentorietà della previsione della formazione di classi composte da un numero di alunni non inferiore ad otto

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio, ivi compresi diritti ed onorari

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Roma (Sezione 3^a bis), definitivamente pronunciandosi sul ricorso indicato in epigrafe, in parte lo respinge ed in parte lo accoglie e per l'effetto annulla l'articolo 1, comma 6, lettera f), del DM impugnato limitatamente alla parte in cui non prescrive una disciplina di dettaglio che garantisca l'intero iter scolastico nella scuola paritaria, e non esclude la perentorietà della previsione della formazione di classi composte da un numero di alunni non inferiore ad otto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 7 maggio 2009 con l'intervento dei seguenti magistrati

Evasio Speranza
Massimo Luciano Calveri
Francesco Brandileone

Presidente
Consigliere
Consigliere est.

Spencer
[Signature]

21/7/07
[Stamp: AR. AMMINISTR. PROV. ROMA - 441 Roma - 06/49810000]
[Signature]

REGIONALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO
21/7/07
... conforme
... a norma di ... regolamento
di procedura 17 agosto 1987 n. 642
IN DIREZIONE
DELLA SEGRETERIA
[Signature]