

Istituto scolastico privato - sproporzione fra numero di studenti frequentanti e numero di studenti accolti per sostenere gli esami di idoneità – natura di “centro d’esami” - revoca della parità scolastica.

Le caratteristiche essenziali che connotano la scuola vengono meno (e dunque la parità non può essere conservata) nel caso in cui l’istituto abbia solo pochi studenti frequentanti, mentre il maggior numero degli iscritti svolge la propria attività formativa in ambito extrascolastico.

Nel caso concreto, in considerazione della forte sproporzione fra numero di studenti frequentanti e numero di studenti accolti per sostenere gli esami di idoneità, si deve convenire con l’Amministrazione intimata laddove afferma che la finalità dell’Istituto ricorrente non sia più tanto quella di svolgere le attività che caratterizzano le scuole vere e proprie, quanto quella di costituire un “centro d’esami”.

N. 03586/2010 REG.SEN.

N. 00349/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 349 del 2010, proposto da:
ISTITUTO [omissis], in persona del rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti [omissis],
domiciliato ex lege presso la Segreteria di questo Tribunale in Milano, Via Corridoni n. 39;

contro

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA, in persona del
Ministro p.t., rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliato
presso gli Uffici di quest’ultima in Milano, Via Freguglia n. 1;

nei confronti di

UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA LOMBARDIA, non costituito;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del decreto n. 1194/2009 con protocollo di trasmissione n. MIURAOODRLO R.U. 22000 del 3 dicembre 2009 notificato il 11.12.2009 dall'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Ufficio Parità Scolastica, di revoca della parità scolastica già riconosciuta con effetto dall'anno scolastico 2010-2011, nonché di tutti gli atti connessi.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 06/05/2010 il dott. Stefano Celeste Cozzi;

Uditi l'avv. [omissis] per la parte ricorrente e l'avv. [omissis] per l'Avvocatura Distrettuale dello Stato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente è un istituto scolastico privato che, con Decreto Ministeriale 28 febbraio 2001, ha conseguito la parità scolastica.

1.1. Con il provvedimento in epigrafe indicato, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, avendo rilevato la presenza di numerose irregolarità relative agli esami di idoneità nell'anno scolastico 2008/2009 tenutisi presso il predetto istituto, ha revocato a quest'ultimo lo status di scuola paritaria, a decorrere dall'anno scolastico 2010/2011.

1.2. Avverso il provvedimento di revoca è diretto il ricorso in esame.

1.3. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca per opporsi all'accoglimento del gravame.

1.4. La Sezione, con ordinanza n. 203 del 5 marzo 2010, ha respinto l'istanza di sospensione cautelare degli effetti del provvedimento impugnato.

1.5. Tenutasi la pubblica udienza in data 6 maggio 2010, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Come premesso, il presente ricorso verte sul provvedimento di revoca dello status di scuola paritaria che l'Istituto ricorrente aveva conseguito con D.M. 28 febbraio 2001.

2.1. La revoca è stata disposta in quanto, dai riscontri effettuati dall'Amministrazione intimata, sono emerse diverse irregolarità relative agli esami di idoneità – anno scolastico 2008/2009 – tenutisi presso il citato istituto.

2.2. Tali irregolarità, a parere del Ministero, integrano la violazione delle previsioni di cui all'art. 5.4 del D.M. 10 ottobre 2008 n. 83, e per questo motivo è stata quindi disposta la revoca della parità.

3. Il ricorrente deduce due motivi di gravame.

3.1. Con il primo deduce la violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/90, in quanto l'Amministrazione non avrebbe tenuto conto delle memorie da esso depositate in sede procedimentale; rileva che non gli è stato concesso un termine per la regolarizzazione delle irregolarità riscontrate dal Ministero; sostiene la non riconducibilità delle irregolarità riscontrate alle tassative ipotesi che consentono la revoca della parità; contesta infine la stessa sussistenza delle irregolarità, evidenziando, per ciascuna di esse, le ragioni che avrebbero giustificato il comportamento tenuto, nel caso concreto, dagli organi scolastici.

3.2. Con il secondo motivo, si deduce eccesso di potere sotto diversi profili: si sottolinea in particolare la contraddittorietà del comportamento tenuto dall'Amministrazione che nel passato, per tramite dell'Ufficio Scolastico Provinciale ed a seguito di altra ispezione, era venuta conoscenza della prassi seguita dall'Istituto (poi giudicata irregolare dall'Ufficio Scolastico Regionale) di ammettere un considerevole numero di studenti esterni agli esami di idoneità, senza che alcuna contestazione fosse sollevata (anzi in passato l'Ufficio Scolastico Provinciale aveva addirittura autorizzato la costituzione di commissioni d'esame formate da docenti esterni proprio al fine di poter di far fronte all'alto numero di esaminandi); si evidenzia inoltre l'inadeguatezza dell'ispezione effettuata e la carente motivazione del provvedimento impugnato, posto che il Ministero non avrebbe comunque acquisito elementi tali da far dubitare delle capacità educative della scuola.

4. I due motivi possono essere trattati congiuntamente.

4.1.. Il sistema scolastico nazionale è un servizio pubblico che, in base all'art. 33 della Costituzione, viene svolto dalle scuole statali e dalle scuole di proprietà di privati e di enti (cfr. Corte costituzionale, 19 giugno 2007, n. 220)

4.2.. Per queste ultime si pone il problema di definire gli standard di qualità che esse debbono assicurare affinché un servizio pubblico tanto importante e delicato quanto quello in considerazione possa essere adeguatamente espletato, soprattutto laddove a dette scuole sia consentito rilasciare titoli di studio aventi valore legale equipollente a quello dei titoli rilasciati dalle scuole statali (cd. parità scolastica), e di sostituirsi quindi *in toto* alla mano pubblica nella somministrazione del servizio.

4.3. Per questa ragione il quarto comma del citato art. 33 Cost. stabilisce che la legge determina i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che richiedono la parità, assicurando comunque che ad esse venga garantita piena libertà, e che ai loro alunni sia riservato un trattamento scolastico equipollente a quello degli studenti delle scuole statali.

4.4. Il legislatore ha dato attuazione alla testé illustrata disposizione costituzionale con la legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), con la quale sono stati, fra l'altro, individuati i requisiti che le scuole non statali debbono possedere per poter conseguire la parità. In particolare, dall'art. 1, commi 2, 3 e 4, della suindicata legge si ricava che le scuole che intendono conseguire la parità, oltre a corrispondere agli ordinamenti generali dell'istruzione e ad essere coerenti con la domanda formativa delle famiglie, debbono garantire:

- 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.

4.5. E' inoltre previsto che tali istituti possano sviluppare progetti educativi ispirati a valori di carattere culturale o religioso; in quest'ultimo caso tuttavia la scuola non può porre come obbligatorie per gli alunni le attività extra-curricolari che presuppongono o esigono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa.

4.6. Sono dunque questi i requisiti che la legge individua affinché un istituto scolastico non statale possa conseguire la parità, e che debbono essere costantemente mantenuti affinché lo status di scuola paritaria possa perdurare nel tempo.

4.7. In materia è poi intervenuto il decreto legge 5 dicembre 2005 n. 250, convertito in legge 3 febbraio 2006 n. 27, il quale all'art. 1 bis, comma secondo, dispone che le modalità procedurali finalizzate all'accertamento della permanente sussistenza dei requisiti necessari al mantenimento della parità scolastica siano definite con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto n. 1988 n. 400.

4.8. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il decreto ministeriale 29 novembre 2007 n. 267 il quale, oltre alla definizione delle suddette modalità procedurali, ha altresì individuato, all'articolo 4, le ipotesi al ricorrere delle quali può essere adottato un provvedimento di revoca del riconoscimento della parità scolastica.

4.9. In particolare è previsto che la revoca possa essere disposta nei seguenti casi: a) libera determinazione del gestore; b) gravi irregolarità di funzionamento, da intendersi quale carenza dei già illustrati requisiti previsti dal citato art. 1 della legge n. 62/2000 e quale violazione delle disposizioni contenute nello stesso regolamento n. 267/2007 ovvero delle disposizioni disciplinanti lo svolgimento degli esami di stato (cfr. art. 3, comma 3, D.M. n. 267/07); c) violazione dell'art. 1 bis, comma 3, del citato D.L. n. 250/05, il quale vieta alle scuole paritarie di accogliere alunni che hanno frequentato scuole non paritarie appartenenti allo stesso gestore (o ad altro con cui il gestore abbia comunanza di interessi), al fine di farvi sostenere gli esami di idoneità; d) mancato completamento del corso, nel caso di riconoscimento della parità ad iniziare dalla prima classe; e) mancata attivazione di una stessa classe per due anni scolastici consecutivi.

4.10. Tale disposizione è stata poi riprodotta nella medesima formulazione dall'art. 5, comma 10, del D.M. 10 ottobre 2008 n. 83 emanato in esecuzione del summenzionato D.M. n. 267/07.

4.11. Vale la pena sin da subito notare che le suindicate ipotesi di revoca, in quanto incidenti sul diritto alla libera istituzione di scuole ed istituti di educazione, e quindi su situazione giuridica tutelata dall'art. 33 della Costituzione, hanno carattere tassativo e sono di stretta interpretazione; sicché ove le irregolarità riscontrate non siano strettamente aderenti alle previsioni normative, è preclusa al Ministero l'adozione di misure che facciano venir meno lo status di scuola paritaria.

4.12. Come si è visto, con riferimento agli esami di idoneità, e cioè agli esami che gli alunni sostengono per poter accedere alla classe superiore di un medesimo corso di studi, l'unica ipotesi di revoca della parità, contemplata dalle suindicate norme, è quella concernente la violazione del divieto di accogliere studenti provenienti da scuola non paritaria collegata con la scuola presso cui si svolgono gli esami stessi. Altre irregolarità che dovessero essere eventualmente riscontrate con riferimento ai suddetti esami non sono dunque identificate dalla normativa illustrata quali ipotesi espresse di revoca del riconoscimento della parità.

4.13. Va tuttavia altresì rilevato che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, dal

quale il Collegio non ha alcun motivo per discostarsi, alle suindicate ipotesi di revoca, espressamente identificate dalla normativa vigente, se ne aggiunge un'altra di carattere generale, avente la funzione di sanzionare i casi limite, che si verificano allorquando la situazione di fatto sia talmente fuori dagli schemi da far persino dubitare di essere in presenza di una scuola (cfr. TAR Lombardia Milano, sez. IV, 22 febbraio 2007 n. 350).

4.14. In proposito si è ad esempio osservato che le caratteristiche essenziali che connotano la scuola vengono meno (e dunque la parità non può essere conservata) nel caso in cui l'istituto abbia solo pochi studenti frequentanti, mentre il maggior numero degli iscritti svolge la propria attività formativa in ambito extrascolastico (cfr. C.d.S sez. VI, 28 gennaio 2009, n. 486).

5. Ciò premesso, si deve osservare che, nel caso concreto, dalla visita ispettiva condotta da un ispettore del Ministero, sono emerse numerose irregolarità afferenti agli esami di idoneità, anno scolastico 2008/2009, tenutisi presso l'Istituto, e precisamente che:

a) il numero dei candidati esaminati era abnorme se confrontato con il numero di studenti che abitualmente frequenta la scuola, atteso che a fronte di 118 alunni interni sono stati esaminati 831 candidati (su 869 accettati), configurandosi quindi di fatto più la fattispecie di centro d'esami che di scuola;

b) l'Istituto, ai fini dell'espletamento degli esami, ha formato ben 10 commissioni, mentre avrebbe potuto formarne solo quattro (la vigente normativa prevede che può essere formata una commissione per ogni classe attiva presso la scuola superiore alla prima; e presso l'istituto ricorrente era attivo un solo corso con cinque classi);

c) nella composizione delle commissioni sono stati irregolarmente utilizzati anche docenti esterni alla scuola in misura di 16 su 30;

d) le Commissioni erano irregolarmente costituite anche con riferimento all'obbligo di inserire in esse un docente della classe immediatamente inferiore rispetto a quella per la quale viene sostenuto l'esame;

e) sono stati dichiarati idonei molti candidati che hanno riportato votazioni insufficienti in una o più discipline;

f) il protocollo dell'Istituto riportava prevalentemente solo i nomi delle scuole di preparazione e non i singoli nomi dei candidati;

g) alle operazioni di scrutinio risultavano assenti alcuni membri delle Commissioni, violandosi in tal modo il principio del collegio perfetto.

5.1. Spiccano, fra le numerose irregolarità riscontrate, quelle riguardanti l'abnorme numero di studenti esterni ammessi a sostenere gli esami di idoneità.

5.2. Tale circostanza in effetti pare decisiva nell'avvalorare la tesi sostenuta dall'Amministrazione resistente, secondo la quale l'Istituto ricorrente più che essere considerato una scuola vera e propria deve essere considerato un centro d'esami.

5.3. In proposito va osservato che il legislatore mostra di non voler consentire alle scuole paritarie di assumere quale unica o prevalente finalità quella di offrire un punto di approdo a coloro che, in luogo di affrontare un regolare corso di studi (connotato dalla frequenza delle lezioni durante l'anno scolastico), scelgano un tracciato alternativo, caratterizzato invece dalla circostanza che l'accesso alla fase di studi successiva avviene esclusivamente attraverso il superamento degli esami di idoneità, spesso nel tentativo non di acquisire un titolo di studio corrispondente alle competenze raggiunte, ma di recuperare un percorso scolastico accidentato.

5.4. A queste finalità rispondono le disposizioni con le quali si stabilisce che le scuole paritarie possano esaminare un numero di studenti non superiore a quello che le stesse scuole siano poi disposte ad accogliere nel successivo anno scolastico; nonché le correlate disposizioni che impongono la costituzione di commissioni in numero pari a quello delle classi attive presso la scuola superiori alla prima, formate esclusivamente da personale docente in forza alla scuola medesima.

5.5. Permettere ad un istituto paritario di ammettere agli esami di idoneità studenti esterni può avere senso solo se gli alunni che accedono agli esami possano poi frequentare la stessa scuola nel successivo anno scolastico; e per tale ragione si vuole da un lato che il numero degli studenti esaminati sia congruente con le capacità ricettive dell'istituto scolastico e dall'altro che le commissioni d'esame siano formate dagli stessi insegnanti che avranno in carico quegli stessi studenti nel corso del successivo anno: questi sono infatti i docenti che meglio potranno apprezzarne la preparazione e verificare se questa raggiunge livelli sufficienti per assimilare le nozioni oggetto dei programmi scolastici del successivo corso di lezioni, e dunque per affrontare adeguatamente la susseguente fase di studi.

5.6. Ogni deviazione da tale schema non può essere tollerata giacché essa denota la volontà dell'istituto di alterare la propria funzione per trasformarsi in qualcosa di profondamente diverso da una scuola; di trasformarsi cioè in quello che l'Amministrazione intimata ha significativamente definito come "centro d'esami", nel quale le caratteristiche essenziali della scuola (che si identificano nell'attività di trasmissione delle nozioni attraverso lezioni impartite agli studenti e di verifica del loro apprendimento attraverso prove da tenersi durante l'anno scolastico) sfumano sino a svanire del tutto.

5.7. Nel caso concreto, in considerazione della forte sproporzione fra numero di studenti frequentanti e numero di studenti accolti per sostenere gli esami di idoneità, si deve convenire con l'Amministrazione intimata laddove afferma che la finalità dell'Istituto ricorrente non sia più tanto quella di svolgere le attività che caratterizzano le scuole vere e proprie, quanto quella di costituire un "centro d'esami".

5.8. Tale convinzione risulta avvalorata dalle altre numerose irregolarità riscontrate (quali la violazione del principio del collegio perfetto nel funzionamento delle commissioni, la promozione di studenti che pur avevano riportato gravi insufficienze in alcune materie ecc.), le quali denotano, non solo, la sussistenza di una inammissibile e indulgente superficialità, ma anche la deliberata volontà di rendere meno rigorosa la conduzione degli esami, in modo da attrarre presso la scuola un maggior numero di studenti da esaminare.

5.9. Si deve peraltro notare che l'insieme delle suindicate irregolarità ha posto l'Istituto ricorrente in una situazione complessiva del tutto deviata rispetto agli schemi voluti dal legislatore; e ciò non ha consentito all'Amministrazione resistente di concedere il termine di regolarizzazione previsto dall'art. 3, comma 3, del d.m. 29 novembre 2007 n. 267, il quale presuppone ovviamente che le infrazioni alla normativa vigente siano circoscritte ad aspetti ben determinati e che quindi non si siano perpetrate irregolarità tali da indurre a ritenere che la scuola abbia snaturato le proprie funzioni. Inoltre, come correttamente evidenziato nel provvedimento impugnato, le irregolarità riscontrate sono oggettivamente irreversibili e, come tali, insuscettibili di essere regolarizzate.

5.10 L'interessato non nega l'esistenza della sproporzione fra numero degli alunni esterni ammessi agli esami di idoneità e numero degli studenti frequentanti, ma si giustifica deducendo di essere l'unica scuola della Regione con quello specifico indirizzo di studi; deduce inoltre di aver richiesto ed ottenuto, per un diversi anni, l'autorizzazione dell'Ufficio Scolastico Provinciale ad accogliere un numero di studenti intenzionati a sostenere gli esami di idoneità, superiore al numero di studenti

che poi avrebbero frequentato la scuola .

5.11. Le giustificazioni fornite tuttavia non sono decisive giacché, con riferimento al primo aspetto, si deve affermare che la situazione di fatto in cui versa il sistema scolastico regionale non può certo giustificare comportamenti *contra legem* da parte del ricorrente. Per ciò che concerne il secondo aspetto, si deve invece osservare che l'Ufficio Scolastico Provinciale ha certamente errato, per le ragioni sopra esposte, nel rilasciare le autorizzazioni che il ricorrente richiedeva, e che il ripetuto illegittimo comportamento tenuto dall'Autorità (seppur censurabile) non può vincolare quest'ultima a perpetuare l'illegittimità anche nel futuro; né impedirle di assumere provvedimenti legittimi più confacenti all'interesse pubblico, quale quello di revoca della parità ad un istituto che non ne abbia più titolo per mancanza dei requisiti (anche considerando che gli istituti scolastici sono operatori professionali del settore, che in tale veste si presume conoscano bene le regole essenziali che ne disciplinano il funzionamento, e che dunque non è invocabile da parte loro l'affidamento ad una prassi *contra legem*).

5.12. Queste considerazioni sono state fatte proprie dall'Amministrazione intimata nel provvedimento impugnato, e sono state dalla stessa utilizzate per confutare le argomentazioni dedotte dal ricorrente nelle memorie procedurali; sicché deve anche escludersi la violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/90.

5.13. Va pertanto ribadito che le irregolarità riscontrate dall'Amministrazione resistente, afferenti agli esami di idoneità tenutisi presso l'Istituto ricorrente, integrano violazioni tali da far venir meno i requisiti essenziali che caratterizzano l'organizzazione scolastica, e che quindi correttamente è stata disposta la revoca della parità.

6. Per le ragioni illustrate il ricorso deve essere respinto.

7. La complessità della vicenda induce il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sez. III, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge..

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 06/05/2010 con l'intervento dei Magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Referendario, Estensore

Fabrizio Fornataro, Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/08/2010