

IL “PROGETTO SCUOLA PER L’INFANZIA” DELL’OSSERVATORIO GIURIDICO LEGISLATIVO REGIONALE

Negli ultimi anni è cresciuta la richiesta di supporto da parte delle parrocchie e degli enti che gestiscono l’attività di scuola per l’infanzia. La goccia che ha fatto traboccare il vaso è stata la crisi economica, che si è manifestata anzitutto nella contrazione (anche reale) dei contributi pubblici, ma anche nella riduzione dei bambini iscritti; nel contempo è emersa la percezione della necessità di individuare nuovi modelli per continuare a gestire questa preziosissima attività educativa.

L’esperienza attesta però che i reali miglioramenti sono frutto solo di quei cambiamenti maturati al termine di un percorso che, tenendo conto delle condizioni sociali-ecclesiali, economiche e giuridiche, è nel contempo capace di costruire un’attività educativo-scolastica in grado di rispondere alle attese del territorio.

Pertanto è illusorio immaginare un unico modello di riforma.

È dunque decisivo che il gestore adotti un “metodo di lavoro” capace di:

1. analizzare la situazione attuale al fine di individuare le principali condizioni e circostanze che vincolano¹ la gestione presente della scuola per l’infanzia;
2. evidenziare gli obiettivi che si intendono raggiungere nel breve/lungo periodo, ordinandoli secondo il criterio dell’urgenza, ovvero la loro capacità di garantire la sopravvivenza dell’attività scolastica;
3. individuare gli strumenti di natura sociale, economica e giuridica necessari o utili per traghettare la gestione delle scuole per l’infanzia verso acque non semplicemente meno burrascose² ma “navigabili”.

¹ Il contesto è un vincolo, ma non tutti i vincoli sono immodificabili (per es. gli spazi a disposizione) e alcuni lo sono solo nel breve periodo (per es. il numero delle sezioni, la pianta organica). È dunque importante saper distinguere anzitutto le condizioni e le circostanze più rilevanti, ed in secondo luogo valutare la possibilità di modificarle nel breve e/o nel lungo periodo.

² Avere come obiettivo acque solo “meno burrascose” è, quasi sempre, un eufemismo che ha come effetto quello di rimuovere o rinviare il problema, evitando di in-

L'obiettivo finale è dunque la “navigabilità” intesa come il risultato di una sinergia tra diversi fattori e azioni che consente al gestore di proporre alle famiglie del suo territorio un ben definito progetto di scuola per l'infanzia capace di reperire le risorse necessarie per conservarsi/replicarsi (persone, funzioni, mezzi economici) senza dover attingere regolarmente ad azioni straordinarie e dirimpenti (per es. prestiti bancari, riduzione di personale, commissariamento dell'attività).

Nell'attuale contesto socio-economico l'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale, organismo della Conferenza Episcopale Lombarda, ha promosso assieme alla FISM Regionale un Gruppo di lavoro³ al fine di elaborare alcuni modelli di analisi ed azione e di predisporre precisi strumenti giuridici così da consentire agli enti gestori – anzitutto le parrocchie e gli altri enti ecclesiastici – di affrontare le improrogabili sfide che li attendono.

Al principio del lavoro sono stati evidenziati tre punti fermi per orientare la riflessione e per concentrare la ricerca in vista di soluzioni realisticamente praticabili che tenessero conto anche della secolare tradizione lombarda.

IL RADICAMENTO SUL TERRITORIO

Certamente la frammentazione delle attività in una miriade di enti gestori può rivelarsi non più sostenibile nel contesto attuale, tuttavia una delle principali risorse su cui contano le centinaia di scuole per l'infanzia presenti in Lombardia è proprio il legame con le comunità a cui rendono il servizio educativo-scolastico. Le comunità locali (i piccoli comuni, le frazioni, le comunità parrocchiali) da sempre assicurano al gestore una molteplicità di preziosissimi servizi e supporti ai quali non è né possibile, né razionale rinunciare: le collaborazioni spontanee e gratuite offerte dai nonni e dalle famiglie dei bambini iscritti (e di quelli che erano iscritti ... nel 1995⁴), ma pri-

tervenire al cuore della questione. L'esito di questa scelta timorosa è inevitabile: ciò che oggi avrebbe potuto essere risolto, domani sarà irrimediabile.

³ Al Gruppo di lavoro partecipano professionisti che da anni assistono le scuole per l'infanzia e che apportano la propria competenza ed esperienza sia nel momento dell'analisi della singola questione, sia nella costruzione delle diverse soluzioni percorribili. Il Gruppo di lavoro ha, infatti, scelto di operare secondo il principio della multidisciplinarietà e della collegialità. In altri termini si è volutamente scelto di non appaltare a specialisti i singoli problemi ma di chiedere a tutti di verificare le diverse soluzioni di volta in volta elaborate.

⁴ È un dato ineludibile che molti di coloro che accettano di farsi carico gratuitamente della quotidiana amministrazione e conduzione dell'attività scolastica sono proprio i genitori e i nonni dei bambini nati negli anni 90 (e anche prima). Ciò accade

ma ancora il supporto affettivo che circonda le tantissime scuole per l'infanzia presenti nel territorio.

In quest'ottica non sono ritenute efficaci le soluzioni che si reggono su una concentrazione della gestione in enti che per le dimensioni perderebbero qualsiasi radicamento con il territorio; infatti ciò che è troppo lontano, una comunità non lo percepisce come una risorsa propria.

Nel contempo il Gruppo di lavoro ha però elaborato soluzioni capaci di garantire forme di aggregazione rispettose del legame con le comunità che hanno generato le singole scuole.

UNA SCUOLA “IL PIÙ POSSIBILE” PER TUTTI

Le parrocchie e gli altri enti civili già attorno alla metà del XIX secolo avevano generato centinaia di asili infantili, attivati per rispondere al nuovo bisogno di accudire i bambini più piccoli mentre i genitori lavoravano. Tutti erano accolti a prescindere dalle risorse economiche delle famiglie. Questa scelta, che metteva al centro il bambino, si mostrò profetica ed eccezionalmente ricca di buoni frutti, tanto da aver spinto anche lo Stato a promuovere la costituzione di asili in tutti i territori che ne erano ancora sprovvisti.

Nel XX secolo sono di fatto venute meno alcune delle condizioni essenziali che avevano consentito la nascita di tanti asili: *in primis* la forte contrazione delle vocazioni religiose che erano la spina dorsale degli asili e la crescita delle disponibilità economiche necessarie per organizzare tale servizio.

Questo mutato scenario ha messo in crisi la possibilità di garantire l'accesso a questo servizio educativo-scolastico a prezzi assai ridotti, condizione che consentiva a tutte le famiglie di iscrivere i propri figli.

La legge sulla parità scolastica fa obbligo a tutte le scuole paritarie di garantire l'accesso ai figli dei genitori che ne fanno richiesta (art. 1, c. 4, L. n. 62/2000), ma solo una lettura ideologica e del tutto sconnessa dalla realtà può leggere in questa norma l'obbligo per ciascun ente gestore di reperire le risorse necessarie per assicurare a tutti il servizio. Si devono infatti considerare due elementi assai significativi:

1. tale servizio è obbligo anzitutto dell'apparato pubblico,
2. gli enti gestori delle cosiddette scuole paritarie private⁵ (enti ecclesiastici, associazioni, fondazioni, cooperative) non posseggono patrimoni capaci di generare ogni anno risorse economiche sufficienti per finanziare l'attività scolastica ma sono capaci di reperire le risorse non economiche, altrettanto indispensabili per realizzare questo servizio (per es. le collaborazio-

non solo per le scuole parrocchiali, ma anche nelle scuole gestite da associazioni e fondazioni civili.

⁵ Art. 1, c. 1, L. n. 62/2000 «*Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. La Repubblica indivi-*

ni gratuite, l'organizzazione di eventi per la sensibilizzazione della comunità, la manutenzione – anche straordinaria – degli edifici scolastici).

Ciò detto, si è comunque scelto, in coerenza con l'impegno più che secolare assicurato dagli enti gestori, di elaborare soluzioni atte a permettere di contenere quanto possibile il costo a carico delle famiglie⁶ al fine di accogliere quanti più bambini possibili.

UNA SCUOLA CHE “SI PROGETTA”

È un fatto che negli ultimi anni le scuole paritarie private non hanno granché sviluppato la capacità di gestirsi “in prospettiva”, ovvero di affrontare non solo le questioni dell'anno scolastico vigente (per es. le crisi di liquidità momentanee) o di quello successivo (le manutenzioni indispensabili da realizzare durante i mesi estivi), ma anche quelle che garantiscono la sostenibilità futura dell'attività (per es. la definizione di una pianta organica adeguata; il finanziamento delle ristrutturazioni, la sostituzione del personale religioso).

Ora non è più possibile eludere questa esigenza, dato che le risorse monetarie sono assai ridotte (anche per le parrocchie che – di fatto – hanno sempre attinto alle entrate istituzionali) e le carenze progettuali cominciano ad essere tamponate con l'apertura di finanziamenti bancari assai difficili da ripianare.

Se, da una parte, la richiesta al legislatore e alla pubblica amministrazione è quella di adottare nuovi provvedimenti legislativi e amministrativi che permettano agli enti gestori di contare con certezza (nel *quantum* e nel *quando*) sulle risorse pubbliche, dall'altro è necessario che i gestori acquisiscano le abilità tecniche per sviluppare un preventivo pluriennale capace di assorbire (e distribuire in più anni) gli scossoni che la contingenza non farà mai (purtroppo) mancare.

Per rispondere a questa attesa, il Gruppo di lavoro ha elaborato mo-

dua come obiettivo prioritario l'espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita».

⁶ Il tema emerge in sede di stipula di Convenzione con l'amministrazione comunale, in quanto non è raro rilevare la pretesa di quest'ultima che l'attività non generi avanzi di gestione, evocando in modo errato la reale finalità non lucrativa dell'ente gestore o della stessa attività scolastica. L'equivoco, se di equivoco può trattarsi, è evidente: un conto è sviluppare una politica dei costi a carico delle famiglie quanto più contenuti, tutt'altro è impedire che l'attività possa raccogliere le risorse economiche necessarie per affrontare anche gli interventi di manutenzione straordinaria o di rinnovamento delle strutture destinate a scuola o indispensabili per retribuire le figure necessarie (oltre certe dimensioni numeriche, anche il servizio di segreteria e di direzione potrebbe non essere assicurato solo da collaboratori gratuiti).

delli di azione e strumenti tecnici prestando attenzione a quattro diverse aree:

1. *Area Diritto del Lavoro* – per proporre soluzioni affidabili per contrattualizzare le varie figure professionali, dalle docenti di classe, alle educatrici di sostegno per i bambini con disabilità, dalle addette al pre e post scuola, al personale necessario per realizzare le attività non scolastiche del “mese di luglio”;
2. *Area Convenzioni e Contratti* – per offrire i modelli contrattuali necessari per formalizzare alcuni profili dell’attività scolastica (per es. le iscrizioni, i contratti di appalto per le pulizie e il servizio di mensa), per regolare i rapporti con l’amministrazione comunale (un *format* della struttura di base della relativa convenzione);
3. *Area Gestionale-Contabile* – per predisporre uno strumento *web* capace di aiutare il gestore ad elaborare il *budget* dell’attività e monitorare la gestione durante l’anno al fine di evitare, per quanto possibile, le “sorprese del bilancio consuntivo”;
4. *Area Strutture e Modelli organizzativi* – per riflettere circa gli strumenti giuridici che possono essere utilizzati per rispondere alla nuova esigenza di “fare rete” tra le scuole o per aggregare la gestione di più scuole parrocchiali.

Per completare il quadro istituzionale è stato anche predisposto un modello di Regolamento dell’attività di Scuola per l’infanzia parrocchiale.

AREA “DIRITTO DEL LAVORO”

Gli enti – ecclesiastici o civili – che gestiscono l’attività di scuola per l’infanzia dispongono di diversi contratti collettivi nazionali “dedicati” per disciplinare il rapporto di lavoro subordinato. Storicamente le parrocchie ambrosiane aderiscono alla Federazione Italiana Scuole Materne – FISM, associazione di enti gestori presente sul territorio attraverso strutture provinciali e regionali (www.fism.net).

La FISM sottoscrive un contratto collettivo che i suoi associati devono applicare. Come detto esistono anche altri contratti collettivi dedicati all’attività di scuola per l’infanzia sottoscritti da altre rappresentanze datoriali (per es. AGIDAE¹, ANINSEI²).

Il CCNL FISM ora applicato è stato sottoscritto in data 13 dicembre 2007 con decorrenza 1° gennaio 2006 - 31 dicembre 2009 e, nonostante la decorrenza del termine finale, è ancora in vigore.

Il CCNL AGIDAE vigente è stato sottoscritto in data 28 ottobre 2010 con decorrenza 1° gennaio 2010 - 31 dicembre 2012 e, nonostante la decorrenza del termine finale, è ancora in vigore.

Entrambi i testi sono piuttosto corposi e disciplinano il rapporto di lavoro con norme particolari dedicate all’esercizio dell’attività scolastica. Tuttavia l’esperienza ha evidenziato alcuni aspetti che chiedono una riflessione particolare al fine di individuare nuove soluzioni rispettose dei diritti dell’ente gestore e dei lavoratori.

Nel contempo il confronto fra i professionisti che partecipano al Gruppo di lavoro, ha permesso di intercettare alcuni modi di ragionare che per ottenere un risparmio di spesa nel breve periodo, espongono l’ente gestore al rischio di dover sopportare in un futuro non troppo lontano costi ben maggiori.

Al fine di assicurare alle parrocchie e agli altri enti risposte compatibili con la normativa, si presentano alcuni temi “critici” alla luce del CCNL FISM.

¹ Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall’Autorità Ecclesiastica.

² Associazione Nazionale Istituti Non Statali di Educazione e di Istruzione.

**LE CORRETTE MODALITÀ PER IMPIEGARE IL PERSONALE DOCENTE
IN “ATTIVITÀ DIVERSE DA QUELLE DIDATTICHE”**

L'attività di scuola per l'infanzia è in realtà la somma di due attività di diversa natura:

- l'attività didattica strettamente intesa³ e soggetta alla normativa statale, anche per quanto riguarda i titoli di studio e le mansioni specifiche di alcuni lavoratori (cf la funzione di docente);
- l'attività in senso lato “educativa” che il medesimo ente gestore promuove e realizza “attorno” all'attività scolastica (per es. l'attività di pre e post scuola, le iniziative promosse nei mesi di luglio e agosto e nei giorni che non rientrano nel “calendario scolastico”).

Solo in riferimento all'attività didattica strettamente intesa, il gestore deve prestare attenzione alla qualifica dei lavoratori cui affida i bambini, qualifica che l'articolo 22 del CCNL FISM così identifica:

- Livello retributivo VI dell'area del personale educativo e docente per i servizi all'infanzia, ovvero «*docenti di scuola materna, compresi coloro che sono assunti per lo svolgimento delle attività di sostegno degli alunni portatori di handicap, personale docente con funzione di coordinatore in scuole fino a 4 sezioni, personale docente delle attività extracurricolari (educazione artistica, motoria e musicale), assistenti sociali*»;
- Livello retributivo V della medesima area, ovvero «*educatori di colonie e soggiorni, istruttori attività parascolastiche, personale educativo degli asili nido e asili aziendali in possesso del diploma di scuola secondaria di 2° grado e altro personale con idoneo diploma, puericultrici, logoterapeuti e fisioterapisti*».

³ L'art. 74 del D.Lgs. n. 297, del 16.4.1994, dispone che «[...] 2. *Le attività didattiche, comprensive anche degli scrutini e degli esami, e quelle di aggiornamento, si svolgono nel periodo compreso tra il 1° settembre ed il 30 giugno con eventuale conclusione nel mese di luglio degli esami di maturità. 3. Allo svolgimento delle lezioni sono assegnati almeno 200 giorni. 4. L'anno scolastico può essere suddiviso, ai fini della valutazione degli alunni, in due o tre periodi su deliberazione del collegio dei docenti da adottarsi per tutte le classi. 5. Il Ministro della pubblica istruzione, sentito il consiglio nazionale della pubblica istruzione, determina, con propria ordinanza, il termine delle attività didattiche e delle lezioni, le scadenze per le valutazioni periodiche ed il calendario delle festività e degli esami. 6. [...]. 7. Il sovrintendente scolastico regionale, sentiti la regione ed i consigli scolastici provinciali, determina la data di inizio delle lezioni ed il calendario relativo al loro svolgimento, nel rispetto del disposto dei precedenti commi*».

Questa diversità di qualifica è funzionale proprio alle attività di natura didattica ed ha riflessi anche in ordine all'orario di lavoro settimanale: 32 ore – che possono raggiungere anche le 35 ore – per le docenti del livello VI; 35 ore per gli altri lavoratori dell'area del personale educativo e docente per i servizi all'infanzia (livello V)⁴.

All'interno di questa disciplina i gestori chiedono di avere chiarimenti

⁴ Art. 42 – Orario di lavoro «1) L'orario di lavoro del personale dell'area amministrativo, tecnico, ausiliario e con funzioni di coordinamento è di 37 ore settimanali.

2) Per il personale inquadrato nel livello retributivo 6 della "area del personale educativo e docente per i servizi all'infanzia" l'orario di lavoro è di 32 ore settimanali. a) L'orario di lavoro di cui al presente punto è comprensivo delle ore di insegnamento e degli obblighi connessi all'attività di docenza. b) L'attività didattica della scuola dell'infanzia si svolge per non oltre 44 settimane nell'anno scolastico, comprensive dei periodi di sospensione determinati dal calendario scolastico. c) Durante i periodi di sospensione dell'attività didattica, ovvero anche al di fuori delle settimane di cui al precedente comma e al di fuori delle ferie ordinarie, il personale, conservando la normale retribuzione, potrà essere impegnato solamente in attività connesse con l'attività di docenza nel rispetto della professionalità e qualifica a cui è adibito. d) Fermo restando l'orario settimanale di cui al precedente comma, al fine di garantire l'estensione temporale del servizio scolastico, può essere richiesto, da parte della scuola, di svolgere fino a 35 ore settimanali e l'insegnante, nel rispetto della programmazione dell'attività della scuola, dovrà prestarle. Le ore eccedenti di cui al presente comma sono recuperate, sentiti i lavoratori interessati, durante i periodi di sospensione dell'attività didattica (ovvero nei periodi di chiusura e/o sospensione dell'attività didattica secondo quanto definito dai calendari scolastici), come permessi retribuiti, anche conglobati secondo quanto riportato dalla successiva tabella per:

- 33 ore settimanali - 9 giorni lavorativi per anno scolastico di permesso retribuito;
- 34 ore settimanali - 18 giorni lavorativi per anno scolastico di permesso retribuito;
- 35 ore settimanali - 26 giorni lavorativi per anno scolastico di permesso retribuito.

3) Per il personale inquadrato nel livello retributivo 5 dell'"area del personale educativo e docente per i servizi all'infanzia" l'orario è di 35 ore settimanali, comprensive di tutte le attività connesse alla funzione educativa.

Il personale educativo del livello 5 non è tenuto alla presenza nell'Istituto nei periodi di interruzione e/o di sospensione dell'attività.

4) L'orario di lavoro del personale dei livelli retributivi 3 e 4 dell'"area del personale educativo e docente" è di 37 ore settimanali.

5) Il calendario delle attività viene deliberato dal Collegio dei docenti per quanto riguarda la scuola dell'infanzia o da altro Organismo collegiale per le attività relative ad altri servizi educativi, comunque d'intesa con la Direzione della scuola. A titolo di esempio, per quanto riguarda le attività connesse si intende tutte le attività sia individuali che a carattere collegiale, di programmazione, progettazione, ricerca, valutazione, documentazione, aggiornamento e formazione, compresa la preparazione dei lavori degli Organi collegiali.

Tra gli adempimenti individuali rientrano, in particolare, le attività relative:

- alla preparazione delle attività didattiche e ludiche;

in ordine alla possibilità di impiegare il personale docente in alcune attività che per coinvolgere i bambini non sono però riconducibili a quelle, in senso stretto, didattiche. I casi più frequenti riguardano le attività e le iniziative collocate:

- nel mese di luglio, quando molte scuole, su richiesta delle famiglie, organizzano attività per i bambini già iscritti all'anno scolastico concluso;
- nei giorni nei quali – per il calendario scolastico – non è prevista attività didattica (le cosiddette vacanze di Natale e Pasqua);
- in una fascia oraria diversa da quella che è dichiarata essere riservata alle attività “didattiche” (come dichiarato nel Progetto dell’Offerta Formativa – POF o comunicato attraverso le cosiddette Rilevazioni Integrative); come sono le attività di pre-scuola e post-scuola⁵;
- nel giorno di sabato;
- nei giorni “non scolastici”, quali sono quelli del mese di luglio e agosto.

Poiché il CCNL FISM identifica puntualmente la figura del docente, definisce le sue mansioni e le attività che possono essergli richieste/asse-

– ai rapporti individuali con le famiglie.

Le attività di carattere collegiale, riguardante tutti i docenti, sono costituite, in particolare da:

– *partecipazione alle riunioni del Collegio dei docenti, ivi compresa l'attività di programmazione e verifica di inizio e fine anno e l'informazione alle famiglie sull'andamento delle attività educative;*

– *partecipazione alle attività collegiali dei Consigli di sezione e di intersezione.*

Le ore per le attività funzionali e connesse alle attività di insegnamento sono comprensive inoltre dei corsi di aggiornamento promossi dalla scuola, delle riunioni di coordinamento della FISM, della partecipazione alla realizzazione di feste e manifestazioni programmate dalla scuola, delle attività di accoglienza e della partecipazione alle Commissioni di continuità, della organizzazione di visite didattiche.

6) Il recupero delle ore per i corsi di aggiornamento promossi dalla scuola ed effettuati fuori dal normale orario di lavoro per un massimo di 40 ore annuali avverrà di comune intesa tra il lavoratore e la scuola secondo le seguenti modalità: (a) come permessi retribuiti anche conglobati, (b) in aggiunta alle festività soppresse o alle ferie.

7) Qualora la sospensione del servizio sia imputabile a causa di forza maggiore, per decisione dell'Ente gestore, il personale non è tenuto al recupero delle ore e/o dei giorni non prestati, mantenendo il diritto alla retribuzione.

8) La settimana lavorativa, quale che sia la distribuzione dell'orario di lavoro settimanale, va comunque considerata di 6 giorni, anche se il servizio scolastico è distribuito su 5 giorni.

Dichiarazione congiunta. Le Parti precisano che le ore non svolte dal personale docente durante i periodi di sospensione dell'attività didattica, ovvero anche al di fuori delle 44 settimane, non sono soggette ad alcuna forma di recupero da parte del lavoratore, né possono essere imputabili a ferie».

⁵ Non vi è invece alcun problema a considerare il tempo del pranzo compreso in nell'orario delle attività didattiche.

gnate⁶, è necessario verificare a quali condizioni il suo impiego in queste attività marginali (per quanto riguarda l'impegno orario) non configuri un'ipotesi di illecito esercizio del potere organizzativo da parte del datore di lavoro in quanto si chiederebbe al dipendente di svolgere mansioni "inferiori" a quelle concordate in sede di assunzione.

Per dare una risposta fondata e attendibile è necessario anzitutto definire con precisione le attività alle quali ci si riferisce.

1. Le *attività estive* organizzate dall'ente gestore per un periodo – di norma – non superiore complessivamente a 20/25 giorni, durante il mese di luglio, impiegando un numero di collaboratori/dipendenti inferiore a quello in servizio durante i giorni di ordinaria attività scolastica, in quanto solo una parte delle famiglie chiede di avvalersi di tale servizio. Inoltre l'impegno dei dipendenti è limitato a solo una parte del periodo complessivo di attività (per es. una settimana). Va segnalato che per quanto riguarda l'orario giornaliero, il servizio mensa e le attività proposte ai bambini non vi è alcuna sostanziale differenza (salvo quella di utilizzare in modo più diffuso, a motivo della bella stagione, gli spazi all'aperto)⁷.
2. Le *attività di pre o di post-scuola* che, come dice la stessa denominazione, si svolgono prima dell'inizio delle attività didattiche o al termine delle medesime⁸ e rispondono alle esigenze della famiglia di poter conciliare gli impegni lavorativi con l'orario di funzionamento delle attività promosse dall'ente gestore della scuola per l'infanzia.

⁶ Art. 22, CCNL FISM 2006-2009, «Area del personale educativo e docente per i servizi dell'infanzia, Livello retributivo VI»; art. 37, CCNL AGIDAE 2010-2012, «Area seconda, servizi d'istruzione, formativi ed educativi, Livello IV».

⁷ Nell'ipotesi in cui ci si limitasse ad una verifica meramente esteriore, potrebbe apparire una certa analogia con i "Centri ricreativi diurni" (CDR) che la Delibera del consiglio Regionale della Lombardia n. 871 del 23.12.1987 così descrive: «1. *Definizione.* I centri ricreativi per minori svolgono attività ricreative e di tempo libero per una concreta politica di prevenzione e socializzazione per i minori che nel periodo di vacanza rimangono nel luogo di residenza. 2. *Destinatari.* I destinatari dei centri ricreativi diurni sono i minori dai 5 ai 14 anni. Possono essere accolti anche bambini di età inferiore ai 5 anni laddove vi sia una idonea dotazione di attrezzature e di personale; possono essere altresì accolti minori dai 14 ai 16 anni, purché il programma di attività, il personale e le attrezzature lo consentano. Eventuali menomazioni psichiche e fisiche del minore non possono costituire causa di esclusione». Tuttavia, mentre i CDR erano – alla fine anni '80 – una risposta all'urgenza di garantire una "custodia" ai ragazzi di almeno 5 anni di età che rimanevano nel luogo di residenza durante il periodo di vacanza, l'attività promossa in continuità con quella di scuola per l'infanzia si configura come un prolungamento temporale, nel medesimo contesto in cui si è svolta l'attività di scuola per l'infanzia nei mesi settembre-giugno, avendo come riferimento il medesimo personale educativo, dell'attività educativa promossa dall'ente gestore in conformità al proprio Progetto Educativo.

⁸ A titolo meramente esemplificativo, l'orario giornaliero delle attività didattiche si estende dalle ore 9/9.30 alle ore 15.30/16, mentre il tempo del pre-scuola può co-

3. Le attività promosse in occasione delle vacanze di Natale e Pasqua che sono realizzate soprattutto nei luoghi ove i genitori non possono godere di giorni di ferie (per es. nelle località ad alta vocazione turistica).

L'impiego del personale docente per queste attività è oggetto di attenzione dei CCNL FISM e AGIDAE; infatti:

- il CCNL FISM dispone all'articolo 42 che «2. Per il personale inquadrato nel livello retributivo 6 della "area del personale educativo e docente per i servizi all'infanzia" l'orario di lavoro è di 32 ore settimanali. a) L'orario di lavoro di cui al presente punto è comprensivo delle ore di insegnamento e degli obblighi connessi all'attività di docenza. b) L'attività didattica della scuola dell'infanzia si svolge per non oltre 44 settimane nell'anno scolastico, comprensive dei periodi di sospensione determinati dal calendario scolastico. c) Durante i periodi di sospensione dell'attività didattica, ovvero anche al di fuori delle settimane di cui al precedente comma e al di fuori delle ferie ordinarie, il personale, conservando la normale retribuzione, potrà essere impegnato solamente in attività connesse con l'attività di docenza nel rispetto della professionalità e qualifica a cui è adibito. d) Fermo restando l'orario settimanale di cui al precedente comma, al fine di garantire l'estensione temporale del servizio scolastico, può essere richiesto, da parte della scuola, di svolgere fino a 35 ore settimanali e l'insegnante, nel rispetto della programmazione dell'attività della scuola, dovrà prestarle»;
- il CCNL AGIDAE dispone all'articolo 48 che «25. Le ore di cui al presente Punto 2 e al precedente comma 24 vanno recuperate con 26 giorni lavorativi di ferie estive aggiuntive, riproporzionati in base alle ore effettivamente svolte. 26. Nel caso in cui il docente, per esigenze tecnico-organizzative o per malattia o per maternità non possa recuperare le suddette ore [Punto 2. 70 ore annue] queste saranno liquidate con la retribuzione del mese di agosto, calcolate sulla base di quanto previsto dall'art. 45. [...] 28. In mancanza di programmazione didattica ad inizio anno scolastico, il personale docente che non ha utilizzato il pacchetto orario di 70 ore annue di cui al presente articolo, durante il periodo estivo, al di fuori delle ferie ordinarie, potrà essere impegnato, per un tempo non eccedente il proprio orario settimanale, in attività didattiche, di programmazione e di aggiornamento, nel rispetto della professionalità e qualifica per cui è avvenuta l'assunzione».

minciare anche alle ore 7.30 e quello del post-scuola può terminare anche dopo le ore 17.30/18.

LA VALUTAZIONE GIURIDICA

Dalla lettura dei CCNL emerge, dunque, che il personale docente deve essere impiegato:

- per le attività didattiche che coinvolgono i bambini,
- e per attività cosiddette «*connesse*» (CCNL FISM, art. 42.2.a) o «*strettamente collegate*» (CCNL AGIDAE, art. 48.18) a quelle didattiche.

Qualora per realizzare le predette attività sia necessario impiegare – su richiesta dell'ente gestore – ore eccedenti rispetto a quelle settimanali ordinariamente previste (CCNL FISM, art. 42.2.d; CCNL AGIDAE, art. 48.25) è possibile il loro recupero come “permessi retribuiti” (FISM) o come “ferie estive aggiuntive” (AGIDAE).

Sul presupposto che al personale docente sia normalmente chiesto di utilizzare completamente l'orario settimanale allungato (le 35 ore del CCNL FISM o le 70 ore annuali del CCNL AGIDAE), maturano a favore del personale docente ulteriori 26 giorni di “permesso retribuito” o di “ferie estive aggiuntive”, utilizzando le quali potrà astenersi legittimamente da qualsiasi prestazione lavorativa durante il mese di luglio.

I CCNL FISM e AGIDAE pongono, infatti, alcuni limiti all'impiego del personale docente durante le settimane in cui non si svolge attività scolastica⁹, e questi vincoli intendono proprio impedire che il datore di lavoro possa pretendere da chi è assunto con la qualifica di “docente” mansioni che non rispettano la sua professionalità.

La patologia che i CCNL intendono prevenire pare però non verificarsi quando è il dipendente stesso a manifestare la volontà di rinunciare alla possibilità di astenersi dalla prestazione lavorativa, pur avendo maturato giorni di permesso retribuito o di ferie estive aggiuntive. Ciò si verifica – per esempio – quando il personale docente chiede di poter essere impiegato nelle *attività estive* o nelle *attività di pre o post-scuola*, ottenendo così di essere pagato anche per i giorni di permesso retribuito o di ferie estive aggiuntive non godute.

⁹ CCNL FISM, art. 42, c. 2, lett. c) «*Durante i periodi di sospensione dell'attività didattica, ovvero anche al di fuori delle settimane di cui al precedente comma e al di fuori delle ferie ordinarie, il personale, conservando la normale retribuzione potrà essere impegnato solamente in attività connesse con l'attività di docenza nel rispetto della professionalità e qualifica a cui è adibito*»; CCNL AGIDAE, art. 48, c. 28 «*[...] il personale docente [...] durante il periodo estivo, ad di fuori delle ferie ordinarie, potrà essere impegnato, per un tempo eccedente il proprio orario settimanale, in attività didattiche, di programmazione e di aggiornamento, nel rispetto della professionalità e qualifica per cui è avvenuta l'assunzione*».

LA SOLUZIONE

Quando la richiesta di poter prestare servizio con i bambini nelle predette attività non qualificabili come scolastiche (e di monetizzare i giorni di permesso maturati e non goduti) proviene dal lavoratore, non si dovrebbe configurare:

- né un caso di illecito esercizio del potere organizzativo del datore di lavoro (è infatti lo stesso dipendente a rinunciare all'uso dei giorni di permesso o di ferie aggiuntive che darebbero diritto di astenersi da qualsiasi prestazione lavorativa),
- né un caso di demansionamento (si deve considerare che nei fatti si tratta pur sempre di attività con i bambini, assai simile a quelle svolte durante il periodo/orario scolastico).

Dunque, l'ente gestore può organizzare attività formalmente non didattiche (come detto, sono le attività del mese di luglio, di pre e post-scuola, e le altre iniziative nei periodi/giorni in cui l'attività scolastica è sospesa) impiegando personale docente già assunto, a condizione che:

- la decisione di partecipare a tali attività sia una scelta del dipendente che chiede di poter rinunciare al godimento dei giorni di permesso retribuito o di ferie estive aggiuntive (giorni che saranno, evidentemente, pagati), maturati per l'allungamento dell'orario settimanale,
- il dipendente sia impiegato per un periodo contenuto,
- le attività affidate al personale docente siano di fatto simili a quelle svolte durante il normale orario di servizio nei tempi di attività didattica.

Per questa rinuncia ai giorni di permesso o di ferie aggiuntive il dipendente ha diritto a ricevere:

- la retribuzione ordinaria,
- l'indennità per i giorni di permesso o di ferie estive aggiuntive che volontariamente decide di non godere.

NOTA

La situazione che si delinea, oltre a non comportare una lesione dei diritti del lavoratore, permette anche di rispondere positivamente ad una esigenza peculiare dell'attività di scuola per l'infanzia che coinvolge bambini in tenera età, ovvero consente loro di partecipare ad attività condotte da persone già conosciute in un contesto certamente più rassicurante che rende più efficace l'azione educativa.

NELLA GUIDA OPERATIVA:

- modello di lettera con la quale il dipendente dichiara la disponibilità a prestare servizio in occasione delle attività estive non didattiche e la contestuale richiesta di monetizzare i permessi retribuiti maturati e non fruiti (doc. 1)

LE COLLABORAZIONI NON RETRIBUITE

La storia secolare delle scuole per l'infanzia, siano esse gestite da enti civili del Libro I del codice civile o da enti ecclesiastici, è caratterizzata dalla compresenza di dipendenti e di collaboratori non retribuiti¹⁰, seppur con incarichi e competenze non sempre interscambiabili o fungibili.

L'esempio più significativo di collaborazioni non retribuite (sia per la dimensione numerica del fenomeno, sia per l'intrinseco valore espresso) è (stato) quello delle religiose alle quali l'ente gestore chiede(va) la direzione della scuola per l'infanzia oltre alla cura delle attività accessorie (pre e post-scuola, supplenze improvvisate, assistenza ai bambini che necessitavano di attenzioni particolari).

Negli anni più recenti questa forma di collaborazione è mutata e ulteriormente sviluppata coinvolgendo giovani e meno giovani che hanno voluto mettere a disposizione di questa attività educativa le loro competenze, la loro passione e ... il loro tempo.

Così gli enti gestori possono oggi contare sulla disponibilità di collaboratori non retribuiti per le attività di segreteria, per la cura degli adempimenti contabili e burocratici, per la piccola manutenzione quotidiana delle strutture, ma anche per supportare e integrare le attività affidate ai dipendenti (per es. l'assistenza integrativa durante il pre e post-scuola, oppure durante il tempo del pasto e nei momenti di entrata e uscita dei bambini, nonché per accompagnare i gruppi durante le uscite didattiche, e per dar supporto all'animazione delle attività non didattiche).

IL CONTESTO GIURIDICO

La legge sulla parità scolastica (L. n. 62/2000) ha prestato attenzione a questo fenomeno precisando, al comma 5 dell'articolo 1, che gli enti gestori «*in misura non superiore a un quarto delle prestazioni complessive, possono avvalersi di prestazioni volontarie di personale docente purché fornito di relativi titoli scientifici e professionali ovvero ricorrere anche a contratti di prestazione d'opera di personale fornito dei necessari requisiti*».

Va notato che tale comma tratta esplicitamente del solo personale docente (e non delle attività affidate a dipendenti con altra qualifica): poiché si tratta di una norma limitativa che impone un vincolo alla libertà propria del-

¹⁰ Un caso del tutto particolare è rappresentato dagli enti gestori di natura associativa, nei quali sono gli stessi soci a prestare servizi e collaborazioni gratuite proprio in forza del contratto associativo.

l'ente gestore di organizzare l'attività di scuola per l'infanzia nel modo che valuta più adeguato per raggiungere il proprio scopo istituzionale, si deve ritenere che non sussistono limiti legali all'impiego di prestazioni volontarie in servizi di natura non didattica.

Anche il CCNL FISM considera questo fenomeno introducendo, però, ulteriori limitazioni: «*Gli Enti gestori aderenti alla FISM firmataria del presente contratto, che non perseguono fini di lucro, possono utilizzare personale volontario in coerenza con quanto previsto dalla legge n. 266/91, per attività occasionali e saltuarie, purché non rivolte a sostituire in tutto o in parte il lavoro e le attività del personale dipendente in organico*»¹¹ (art. 15).

Per poter dare un'adeguata valutazione giuridica del fenomeno delle collaborazioni non retribuite occorre introdurre una distinzione fondata sulla natura giuridica del rapporto che intercorre tra il collaboratore e l'ente gestore:

- ipotesi di “collaborazione volontaria e non retribuita”,
- ipotesi di “lavoro gratuito”.

La somiglianza tra le due fattispecie è solo superficiale e apparente: nel primo caso non si instaura alcun rapporto di lavoro e il collaboratore gratuito non ha alcun diritto alla retribuzione; nel secondo caso il lavoratore gratuito rinuncia alla retribuzione ma si instaura un vero rapporto di lavoro.

La presente riflessione intende istruire la questione limitatamente alle ipotesi di collaborazioni volontarie gratuite e si rinvia la trattazione della fattispecie di lavoro gratuito ad un ulteriore approfondimento.

LA VALUTAZIONE GIURIDICA

Alcune premesse per inquadrare correttamente la “collaborazione volontaria gratuita”:

1. la legge 266/1991 (Legge sul volontariato) non intende monopolizzare o esaurire la disciplina sulle prestazioni volontarie, dato che regola solo il fenomeno delle prestazioni gratuite rese nelle e/o attraverso le “organizzazioni di volontariato”¹²;

¹¹ Tale norma estende la limitazione prevista dalla L. 62/2000 a tutte le figure professionali (non il solo personale docente), ne limita l'impiego alle sole attività occasionali e saltuarie purché non siano volte a sostituire il personale dipendente in organico e introduce un riferimento alla L. 266/1991 sulle organizzazioni di volontariato. Per quanto tale disposizione non risulta aver coinvolto gli enti gestori in contenziosi, è opportuna una sua revisione riconducendo la fattispecie ai limiti posti dalla Legge sulla Parità.

¹² L. 266/1991, art. 2 «1. *Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusi-*

2. il rapporto giuridico che sussiste nelle persone giuridiche di natura associativa di cui al Libro I del codice civile è caratterizzato dalla volontà degli associati di collaborare per raggiungere determinate finalità (la cui utilità può essere rivolta agli stessi associati oppure a terzi) al di fuori di qualsiasi prospettiva di sinallagma (propria invece del rapporto di lavoro o del rapporto cooperativistico);
3. non sussiste alcuna disposizione legislativa che vieti alle persone fisiche di garantire servizi gratuiti, siano essi fenomeni che rimangono nell'ambito pre-giuridico (i rapporti cosiddetti amicali di aiuto reciproco) o che assurgono a veri rapporti giuridici normati dall'ordinamento (il comodato, il prestito non oneroso, il trasporto gratuito, il lavoro autonomo gratuito);
4. nel contempo occorre prestare attenzione per evitare che la collaborazione volontaria gratuita possa essere utilizzata per dissimulare un rapporto di lavoro irregolare (occulto o in nero).

Si comprende, dunque, la ragionevolezza della posizione della giurisprudenza di codificare requisiti e condizioni per individuare le ipotesi di dissimulazione¹³.

Di principio si può ritenere che quando una persona intende offrire liberamente e gratuitamente servizi ed utilità a favore dell'attività di scuola per l'infanzia gestita da un ente senza scopo di lucro, si realizza una situazione che, non solo, non è vietata dal diritto ma, al contrario, è favorita e tutelata¹⁴.

vamente per fini di solidarietà»; art. 3 «*Organizzazioni di volontariato. 1. È considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti*».

¹³ Cf *La gestione e l'amministrazione della parrocchia*, EDB, 2005, capitolo VIII. Occorre evitare, però, di concludere presuntivamente per l'illiceità *tout court* delle collaborazioni volontarie gratuite, dato che tale esito non è imposto dalla normativa o dalla sua interpretazione giurisprudenziale.

¹⁴ Costituzione, art. 2 «*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*»; art. 3 «*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*»; L. 266/1991, art. 1 «*1. La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali*».

Pertanto, fatta sempre salva la possibilità di provare che la situazione concreta è solo in apparenza un caso di collaborazione volontaria e gratuita (che dissimula però un'ipotesi di lavoro irregolare con erogazione occulta della retribuzione o di altra utilità a favore del collaboratore), l'ente gestore può avvalersi gratuitamente dei servizi resi da persone fisiche alle seguenti condizioni.

1. L'ente gestore:

- è un'associazione e i collaboratori gratuiti sono gli associati, tanto più quando lo statuto prevede espressamente la possibilità di partecipare alla vita e alle attività associative non solo attraverso un contributo finanziario (quota associativa), ma anche garantendo servizi e collaborazioni;¹⁵
- è una fondazione civile che si avvale della collaborazione gratuita di persone che condividendo le finalità e le modalità di svolgimento dell'attività di scuola per l'infanzia, manifestano la volontà di garantire determinati "servizi";
- è un ente ecclesiastico (per es. parrocchia, istituto di vita consacrata, fondazione di culto, associazione pubblica di fedeli) e l'attività di scuola per l'infanzia è naturalmente supportata dalla collaborazione gratuita di coloro che partecipano alla vita della comunità cristiana.

¹⁵ Di seguito un esempio di tale clausola presente in uno statuto recentemente approvato dalla Regione Lombardia: Art. 2 – Ispirazione, scopo e attività – *«L'ispirazione cristiana caratterizza l'Associazione sin dalla sua fondazione. L'Associazione ha come scopo la promozione, la crescita e l'educazione dei bambini in età prescolare e tutte le attività dirette a tali scopi sono considerate istituzionali. Coerentemente con la visione cristiana sulla famiglia, l'azione educativa dell'Associazione integra l'opera di quest'ultima. La principale attività istituzionale è quella di Scuola dell'Infanzia. Può altresì svolgere ogni altra attività che sia conforme alle proprie finalità, anche in collaborazione con altri enti. L'Associazione può svolgere anche attività definite commerciali dalla normativa vigente, purché direttamente connesse con le finalità e le attività istituzionali. L'Associazione non ha scopo di lucro, è apolitica e opera esclusivamente nell'ambito del territorio della Regione Lombardia»*; art. 5 – I soci. Diritti e doveri – *«Possono assumere la qualifica di socio le persone maggiorenni che condividono le finalità e l'ispirazione dell'Associazione indicate nell'art. 2 e la cui domanda è accettata dal consiglio di amministrazione. Il consiglio di amministrazione può conferire la qualifica di Socio Benefattore in ragione di particolari servizi prestati all'Associazione. I soci hanno il diritto di partecipare e di collaborare per la realizzazione delle finalità e delle attività dell'Associazione. I soci hanno l'obbligo di osservare lo Statuto, di rispettare le decisioni degli Organi dell'Associazione, di corrispondere le quote associative. Le prestazioni fornite dai soci sono a titolo gratuito e non possono essere retribuite neppure dal beneficiario. Ai soci possono essere rimborsate soltanto le spese effettivamente sostenute secondo opportuni parametri validi per tutti i soci e preventivamente stabiliti dal consiglio di amministrazione. La partecipazione dei soci all'Associazione non potrà essere temporanea. Non è ammessa la trasferibilità e la rivalutazione delle quote e dei relativi diritti»*.

2. Sia chiaramente esclusa la volontà dei collaboratori di instaurare un rapporto di lavoro (caratterizzato dall'esistenza in capo al datore di lavoro dei poteri gerarchici e direttivi il cui esercizio si modula nelle forme disciplinate dalla normativa giurislavoristica), ancorchè gratuito; ciò significa che il collaboratore si riserva la possibilità di declinare i tempi e i modi della sua collaborazione – seppur non in modo arbitrario – ma con un grado di libertà escluso, invece, dal rapporto di lavoro¹⁶.

L'assenza di un vincolo giuridico di natura lavorativa non impedisce all'ente gestore di dare indicazioni puntuali al collaboratore circa il tempo e il modo di svolgere i compiti affidatigli, in quanto il potere di organizzare l'attività di scuola per l'infanzia spetta comunque all'ente gestore¹⁷. Non vi sono infatti le condizioni per inferire in modo automatico la presenza di un vincolo giuridico di subordinazione di natura lavoristica nell'ipotesi che sia provato il mero esercizio di un potere organizzativo, in quanto tale potere di organizzazione può essere esercitato anche senza che vi sia la protezione giuridica garantita dal combinato disposto degli articoli 2094 e 2104¹⁸ del codice civile propria del lavoro subordinato (e, invece, del tutto assente nel caso del lavoro autonomo, di collaborazione a progetto e di appalto).

3. Le mansioni affidate al collaboratore volontario e gratuito devono essere individuate tenendo conto del fatto che nei suoi confronti non può essere esercitato il potere di direzione riconosciuto, invece, al datore di lavoro nei confronti del lavoratore subordinato. Infatti, alcune mansioni implicano l'esistenza in colui che le presta di un obbligo non solo morale ma anche giuridico¹⁹, e il fatto che il collaboratore volontario abbia invece esclu-

¹⁶ Un esempio può aiutare ad intuire la differenza: il lavoratore gratuito non può assentarsi dal lavoro senza l'autorizzazione del datore di lavoro; al contrario il collaboratore volontario gratuito non necessita di alcuna autorizzazione da parte dell'ente gestore.

¹⁷ Il potere organizzativo riconosciuto all'imprenditore (tale è l'ente gestore) si declina, infatti, con diverse modalità in relazione al tipo di rapporto giuridico che intercorre tra l'imprenditore e i propri collaboratori: lavoro subordinato, collaborazione a progetto, lavoro autonomo, appalto...

¹⁸ Art. 2094 Prestatore di lavoro subordinato «È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore»; art. 2104 «Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale. Deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende».

¹⁹ Sul tema non vi possono essere equivoci: non è assolutamente fondato asserire (presupporre) che il collaboratore volontario (proprio perché volontario) difetti dell'affidabilità propria, invece, del lavoratore subordinato. Semplicemente il collaboratore volontario non ha voluto impegnarsi in un vincolo lavoristico ... ma nella misu-

so esplicitamente di volersi impegnare con un'obbligazione di natura lavoristica (ancorché gratuita) significa che ha ritenuto di mantenere uno spazio di autonomia (in riferimento soprattutto ai tempi di presenza presso la sede dell'attività) assente, invece, nel lavoratore subordinato.

LA SOLUZIONE

Per questo motivo non vi sono controindicazioni ad affidare al collaboratore volontario e gratuito servizi che:

- non richiedono un particolare “vincolo” di natura temporale o d'orario (per es. la tenuta della contabilità, dei servizi di segreteria e la cura dell'archivio, la manutenzione delle strutture utilizzate, le pulizie periodiche o straordinarie, la cura degli spazi all'aperto),
- pur coinvolgendo i bambini sono “integrativi” o di supporto ai dipendenti che già garantiscono i medesimi servizi (pre e post-scuola, sostegno a bambini con disabilità, collaborazione a particolari laboratori o al tempo del pasto, pulizie quotidiane),
- pur dovendo essere talvolta svolti in orari precisi o con la presenza di altri collaboratori/dipendenti, non sono richiesti quotidianamente o continuamente (per es. la funzione di coordinatore didattico, il servizio di RSPP, il servizio di consulenza educativa e/o psicologica, il servizio di sorveglianza medica)²⁰.

NOTA

Al fine di dare ordine alle cose, potrebbe essere opportuno e prudente che nel Regolamento adottato dall'ente gestore (o in una delibera dell'organo amministrativo) sia esplicitata e ben illustrata²¹ la possibilità di avvalersi di servizi volontari e gratuiti all'interno dell'attività di scuola per l'infanzia.

ra e nei modi in cui si è reso disponibile gode almeno della medesima affidabilità di un lavoratore subordinato. Si tenga, inoltre, presente che l'essere un collaboratore volontario e gratuito non impedisce il sorgere di una responsabilità giuridica extracontrattuale che lo impegna ad evitare che il suo comportamento possa cagionare danni all'ente gestore e alla sua attività scolastica (per es. il collaboratore volontario gratuito non può interrompere improvvisamente il proprio servizio ed abbandonare gli strumenti utilizzati per la manutenzione delle strutture, oppure più semplicemente trascurare di custodirli, in quanto tali strumenti potrebbero essere causa di gravi danni per i bambini).

²⁰ In questi casi è infatti essenziale l'esistenza dei titoli professionali e non l'esistenza di un particolare titolo giuridico tra il collaboratore e l'ente gestore (per es. lavoro autonomo o lavoro gratuito o collaborazione volontaria e gratuita).

²¹ Questo documento dovrà esplicitare il tipo di servizi che possono essere affidati ai collaboratori volontari gratuiti, le essenziali modalità di svolgimento (orari, luoghi,

L'assenza di qualsiasi forma di retribuzione (diretta o indiretta, monetaria o in natura) non impedisce che al collaboratore volontario e gratuito siano rimborsate le spese documentate sostenute nell'interesse dell'ente gestore, purché tale possibilità sia preventivamente ammessa e disciplinata in forma generale dallo Statuto o da altra decisione dell'organo amministrativo.

NELLA GUIDA OPERATIVA:

- modello di dichiarazione del collaboratore volontario e gratuito indirizzata al parroco (doc. 2)

frequenza), le competenze tecnico-professionali richieste, una indicazione di massima circa la durata dell'impegno assunto dal collaboratore, le attenzioni da avere e le disposizioni da osservare affinché il servizio dei collaboratori accresca l'efficienza e l'efficacia dell'azione complessivamente resa da tutti coloro che sono impegnati nell'attività di scuola per l'infanzia, il referente per i diversi ambiti, l'osservanza delle regole che garantiscono la sicurezza dei bambini e dei dipendenti/collaboratori impegnati. I contenuti di tale documento – opportunamente personalizzati – possono essere riportati nella domanda di collaborazione volontaria e gratuita che ogni anno il collaboratore presenterà all'ente gestore debitamente datata e sottoscritta.

IL CONFERIMENTO DELL'INCARICO ANNUALE AI DIPENDENTI

In vista dell'inizio di un nuovo anno scolastico l'ente gestore deve progettare l'organizzazione delle attività e distribuire gli incarichi al proprio personale (docente e non docente) al fine di offrire una scuola per l'infanzia conforme alle finalità ed ai principi indicati nel Progetto Educativo d'Istituto (PEI) e nel Piano dell'Offerta Formativa (POF).

Una parte importante di questa azione organizzativa riguarda gli incarichi che si intendono affidare a ciascun dipendente-collaboratore, tenendo presente il livello, la qualifica e le mansioni concordate in sede di assunzione. Per questo motivo prima di procedere al conferimento degli incarichi è necessario verificare le lettere di assunzione (qualora il dipendente sia già assunto) o elaborare con attenzione la lettera di nuova assunzione o il contratto di incarico professionale (lavoro autonomo)²².

Dunque, all'interno del perimetro concordato con la lettera di assunzione o con il contratto di lavoro autonomo circa le mansioni, l'orario e il livello professionale riconosciuto al dipendente/collaboratore, l'ente gestore può legittimamente definire, con quella puntualità che non può sussistere nei predetti documenti, il ruolo proprio di ciascun lavoratore/collaboratore per il successivo anno scolastico.

LA VALUTAZIONE GIURIDICA

Il conferimento dell'incarico annuale è un atto giuridico unilaterale dell'ente gestore la cui adozione deve però rispettare le competenze che la legge attribuisce agli organi collegiali della scuola²³ e non può escludere l'ascolto di chi partecipa alla conduzione dell'attività di scuola per l'infanzia (*in primis* il coordinatore didattico).

²² La scheda non tratta né il caso di incoerenza tra quanto previsto nella lettera di assunzione e il lavoro effettivamente svolto dal dipendente, né il caso di mancanza di titoli professionali.

²³ L'art. 1, c. 4, lett. c), L. n. 62/2000 impone agli enti gestori la «*istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica*». Per comprendere la portata di questa norma occorre far riferimento all'art. 7, D.Lgs. n. 297/1994 che disciplina con puntualità l'architettura degli organi collegiali avendo però come riferimento naturale la scuola statale, nella quale manca – per natura – un ente gestore al quale, invece, il punto 2.4 del Decreto del MIUR n. 89 del 10.10.2008 – *Linee guida per il riconoscimento della Parità scolastica e il suo mantenimento* – riconosce la funzione di «*garante dell'identità culturale e del progetto educativo della scuola, ed è responsabile della conduzione dell'istituzione scolasti-*

LA SOLUZIONE

Circa il contenuto di tale atto:

1. è opportuno premettere:
 - una descrizione sufficientemente precisa del tipo di rapporto giuridico intercorrente con il dipendente/collaboratore,
 - le eventuali peculiarità del nuovo anno scolastico (per es. la revisione del POF o del PEI, l'istituzione di una nuova sezione o della sezione primavera, la presenza di bambini con disabilità, il mutamento degli spazi a disposizione dell'attività scolastica, l'introduzione di nuove figure professionali);

ca nei confronti degli studenti, delle famiglie, della società e dell'Amministrazione». Pertanto la trasposizione delle competenze del Collegio Docenti (che è l'organo collegiale più rilevante nelle scuole per l'infanzia) di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 297/1994 deve avvenire *mutatis mutandis*:

«1. Il collegio dei docenti è composto dal personale docente di ruolo e non di ruolo in servizio nel circolo o nell'istituto, ed è presieduto dal direttore didattico o dal preside. Fanno altresì parte del collegio dei docenti i docenti di sostegno che ai sensi del successivo articolo 315, comma 5, assumono la contitolarità di classi del circolo o istituto. Nelle ipotesi di più istituti o scuole di istruzione secondaria superiore di diverso ordine e tipo aggregati, ogni istituto o scuola aggregata mantiene un proprio collegio dei docenti per le competenze di cui al comma 2.

2. Il collegio dei docenti:

a) ha potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto. In particolare cura la programmazione dell'azione educativa anche al fine di adeguare, nell'ambito degli ordinamenti della scuola stabiliti dallo Stato, i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali e di favorire il coordinamento interdisciplinare. Esso esercita tale potere nel rispetto della libertà di insegnamento garantita a ciascun docente;

b) formula proposte al direttore didattico o al preside per la formazione, la composizione delle classi e l'assegnazione ad esse dei docenti, per la formulazione dell'orario delle lezioni e per lo svolgimento delle altre attività scolastiche, tenuto conto dei criteri generali indicati dal consiglio di circolo o d'istituto;

c) delibera, ai fini della valutazione degli alunni e unitamente per tutte le classi, la suddivisione dell'anno scolastico in due o tre periodi;

d) valuta periodicamente l'andamento complessivo dell'azione didattica per verificare l'efficacia in rapporto agli orientamenti e agli obiettivi programmati, proponendo, ove necessario, opportune misure per il miglioramento dell'attività scolastica;

e) provvede all'adozione dei libri di testo, sentiti i consigli di interclasse o di classe e, nei limiti delle disponibilità finanziarie indicate dal consiglio di circolo o di istituto, alla scelta dei sussidi didattici;

f) adotta o promuove nell'ambito delle proprie competenze iniziative di sperimentazione in conformità degli articoli 276 e seguenti;

g) promuove iniziative di aggiornamento dei docenti del circolo o dell'istituto;

h) elegge, [...];

i) elegge i suoi rappresentanti nel consiglio di circolo o di istituto;

2. occorre definire:

- l'incarico assegnato (per es. docente di sezione, educatrice della sezione primavera, educatrice di sostegno ai bambini con disabilità, docente di lingua straniera, educatrice incaricata dei laboratori),
- l'orario settimanale (secondo le diverse possibilità date dai CCNL; per es. 32-35 ore per il CCNL FISM) e la distribuzione giornaliera.

L'atto di conferimento può anche essere l'occasione per:

- precisare alcune modalità che il dipendente/collaboratore deve osservare nello svolgimento delle prestazioni lavorative che gli competono (per es. le attenzioni da avere nel garantire la sorveglianza dei bambini, le modalità per accompagnare l'uscita dei bambini dalla scuola),
- consegnare il calendario annuale delle attività didattiche e non,
- comunicare eventuali decisioni che l'ente gestore ha assunto per organizzare al meglio l'attività di scuola per l'infanzia (per es. l'accorpamento temporaneo delle classi in caso di assenza di più docenti per malattia),

l) elegge, nel suo seno, i docenti che fanno parte del comitato per la valutazione del servizio del personale docente;

m) programma ed attua le iniziative per il sostegno degli alunni portatori di handicap;

n) nelle scuole dell'obbligo che accolgono alunni figli di lavoratori stranieri residenti in Italia e di lavoratori italiani emigrati adotta le iniziative previste dagli articoli 115 e 116;

o) esamina, allo scopo di individuare i mezzi per ogni possibile recupero, i casi di scarso profitto o di irregolare comportamento degli alunni, su iniziativa dei docenti della rispettiva classe e sentiti gli specialisti che operano in modo continuativo nella scuola con compiti medico, socio-psico-pedagogici e di orientamento;

p) esprime al direttore didattico o al preside parere in ordine alla sospensione dal servizio e alla sospensione cautelare del personale docente quando ricorrano ragioni di particolare urgenza ai sensi degli articoli 468 e 506;

q) esprime parere, per gli aspetti didattici, in ordine alle iniziative dirette alla educazione della salute e alla prevenzione delle tossicodipendenze previste dall'articolo 106 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309;

r) si pronuncia su ogni altro argomento attribuito dal presente testo unico, dalle leggi e dai regolamenti, alla sua competenza.

3. Nell'adottare le proprie deliberazioni il collegio dei docenti tiene conto delle eventuali proposte e pareri dei consigli di intersezione, di interclasse o di classe.

4. Il collegio dei docenti si insedia all'inizio di ciascun anno scolastico e si riunisce ogni qualvolta il direttore didattico o il preside ne ravvisi la necessità oppure quando almeno un terzo dei suoi componenti ne faccia richiesta; comunque, almeno una volta per ogni trimestre o quadrimestre.

5. Le riunioni del collegio hanno luogo durante l'orario di servizio in ore non coincidenti con l'orario di lezione.

6. Le funzioni di segretario del collegio sono attribuite dal direttore didattico o dal preside ad uno dei docenti eletto a norma del precedente comma 2, lettera h)».

nonché le modalità che dipendenti/collaboratori devono osservare per esercitare i propri diritti (per es. come richiedere i permessi, come comunicare le assenze improvvise).

Pur essendo un atto unilaterale si raccomanda di predisporre due originali (uno per l'ente gestore e uno per il dipendente/collaboratore) e di chiedere la sottoscrizione "per ricevuta" al dipendente/collaboratore.

NOTA

È opportuno ribadire che i singoli contenuti di tale atto unilaterale non possono essere in contrasto con la legge (anche canonica, se trattasi di ente gestore con natura di ente ecclesiastico), il CCNL, il contratto individuale sottoscritto.

Nel contempo è inutile chiedere al dipendente l'approvazione esplicita di contenuti in contrasto con la legge, il CCNL e il contratto individuale.

NELLA GUIDA OPERATIVA:

- modello di lettera di conferimento dell'incarico annuale (doc. 3a - 3d)
- modello di allegato alla lettera di conferimento dell'incarico (doc. 4)

I CONTRATTI INDIVIDUALI DI LAVORO SUBORDINATO

Data l'assenza di modelli vincolanti è necessario prestare attenzione al contenuto del contratto di lavoro individuale che l'ente gestore deve sottoscrivere prima che abbia inizio il rapporto di lavoro.

Al mero fine di offrire un'indicazione iniziale, sono stati predisposti alcuni modelli che contengono le clausole giuridiche essenziali e minimali.

NELLA GUIDA OPERATIVA:

- contratto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno (doc. 5)
- contratto di lavoro a tempo indeterminato e a *part-time* (doc. 6)
- contratto di lavoro a tempo indeterminato – modifica livello e qualifica (doc. 7)
- contratto di lavoro a tempo determinato e a tempo pieno (doc. 8)
- contratto di lavoro a tempo determinato e a *part-time* (doc. 9)
- contratto di lavoro a tempo determinato per sostituzione (doc. 10)
- modello di codice disciplinare (doc. 11)

AREA “CONVENZIONI E CONTRATTI”

La gestione dell'attività di scuola per l'infanzia intreccia relazioni personali e relazioni giuridiche.

L'attenzione ora si volge a queste ultime, prestando particolare cura alla Convenzione con l'Amministrazione Comunale e al Contratto di Iscrizione alla scuola.

Questi documenti garantiscono – di fatto – la maggior parte delle risorse economiche necessarie per la conduzione dell'attività scolastica e, se ben redatti, disinnescano dal principio potenziali contenziosi con la pubblica amministrazione locale e con le famiglie che hanno iscritto i figli.

Poiché devono essere sottoscritti rispettivamente anche dal Sindaco e dai genitori, occorre tener presente che i modelli proposti potrebbero essere oggetto di “legittime” richieste da parte loro e, dunque, chiedere correzioni ed integrazioni.

L'ente gestore deve comunque prestare grande attenzione agli obblighi che si assume e ai vincoli che chiede alle controparti, in quanto sarà piuttosto difficile poterli modificare durante l'anno scolastico.

LA CONVENZIONE CON L'AMMINISTRAZIONE COMUNALE

Il finanziamento pubblico delle scuole dell'infanzia paritarie in Lombardia è garantito da risorse stanziare dal Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca, dalla Regione e dai Comuni.

In Regione Lombardia il sostegno garantito dalle amministrazioni comunali richiede – di fatto – la sottoscrizione da parte dell'ente gestore e del Comune di una Convenzione. Fino al 2007 l'articolo 2 della legge regionale n. 8 dell'11 febbraio 1999¹ trattava esplicitamente della convenzione tra ente gestore e Comune (cf Allegato "A"²).

¹ Art. 2, c. 2 «La Regione interviene annualmente con propri contributi, finalizzati a sostenere i costi di gestione delle scuole materne di cui al comma 1, anche al fine del contenimento delle rette a carico della famiglia. Detti contributi sono erogati o tramite i comuni, i quali stipulano apposita convenzione, o direttamente alle scuole materne, nel caso il comune opti per l'erogazione diretta da parte della Regione alle scuole medesime, nonché nel caso di cui al comma 7».

² Allegato "A": «Schema tipo di Convenzione tra il Comune di ... e l'ente gestore della scuola materna di ... attuativa della L.R. 11 febbraio 1999, n. 8 "Interventi regionali a sostegno del funzionamento delle scuole materne autonome".

Premesso:

- che la scuola materna svolge una pubblica funzione di carattere educativo e sociale, senza scopo di lucro;
- che la stessa è autorizzata al funzionamento, a norma delle disposizioni in materia, dalle competenti autorità scolastiche;
- che è aperta ai bambini in età prescolare, con precedenza per quelli residenti nel Comune;
- che la Regione Lombardia, con la L.R. 11 febbraio 1999, n. 8 "Interventi regionali a sostegno del funzionamento delle scuole materne autonome" intende garantire il diritto alla libertà di educazione nel quadro dei principi sanciti dagli artt. 3, 33 e 34 della Costituzione;
- che gli interventi finanziari pubblici devono tendere a conseguire la parità di trattamento degli utenti delle diverse scuole statali e non statali, funzionanti nel territorio;
- che l'intervento finanziario previsto dalla succitata legge regionale è distinto ed integrativo rispetto a quello comunale ed a qualsiasi altro contributo erogato in base alla normativa statale e regionale o da convenzione.

Tra il Comune di ... e l'Ente gestore della scuola materna di ... si conviene quanto segue:

Art. 1. Le premesse fanno parte integrante e sostanziale della presente convenzione.

Art. 2. La presente convenzione ha validità triennale, rinnovabile tacitamente in mancanza di disdetta comunicata da una delle parti mediante lettera raccomandata almeno sei mesi prima della scadenza della convenzione.

Questa norma è stata poi abrogata dall'articolo 32, comma 2-ter, lettera a) della legge regionale n. 19 del 6 agosto 2007³.

Negli anni recenti gli enti gestori hanno segnalato la necessità di disporre ancora di un testo di riferimento che possa aiutare a sottoscrivere una Convenzione giusta, equilibrata e rispettosa dei contesti locali, in quanto l'abrogazione della legge regionale n. 8/1999 ha cancellato anche la traccia di Convenzione di cui all'Allegato A.

Si deve infatti considerare che la mancanza di un testo di riferimento ufficiale ed autorevole:

- espone l'ente gestore al rischio di non riuscire ad impedire che siano imposte nella Convenzione clausole inutilmente gravose⁴, oppure non richieste dall'ordinamento, o – talvolta – di dubbia liceità;

Art. 3. Il Comune si impegna ad inoltrare alla Giunta regionale la domanda di contributo ai sensi della L.R. 11 febbraio 1999, n. 8 "Interventi regionali a sostegno del funzionamento delle scuole materne autonome", entro il 31 luglio di ogni anno allegando copia della presente convenzione.

Art. 4. Il Comune provvederà, entro dieci giorni dalla liquidazione del contributo regionale, ad erogarlo all'Ente gestore delle scuole materne.

Art. 5. Il Comune provvederà altresì ad erogare all'Ente gestore per l'anno ... un ulteriore contributo complessivo di Lire ... a sostegno del funzionamento delle scuole materne.

Art. 6. La scuola si impegna a:

- a) operare, nell'autonomia dei propri indirizzi e progetti educativi, con riferimento agli orientamenti didattici vigenti;*
- b) conformare il calendario e l'orario scolastico a quelli stabiliti dalle norme vigenti, salvo la facoltà per le scuole di offrire maggiori prestazioni;*
- c) accogliere indistintamente i bambini di ambo i sessi, senza discriminazioni razziali o religiose, in età di ammissione alla scuola materna, secondo le norme vigenti;*
- d) non costituire sezioni di norma superiori a 27 alunni e non inferiori a 15, con la possibilità di riduzione del numero nel caso di sezione unica e nei casi previsti dalle vigenti leggi;*
- e) costituire, sulla base di un regolamento interno, organi di Partecipazione con la rappresentanza dei genitori e del personale;*
- f) applicare il Contratto Nazionale di Lavoro FISM, CISL, CGIL, UIL, SNALS Scuole, per il personale dipendente ed eventuali convenzioni con le Congregazioni religiose;*
- g) produrre, al fine di evidenziare l'assenza di finalità di lucro, il rendiconto consuntivo annuale;*
- h) costituire una Commissione paritetica tra rappresentanti delle Scuole, dei genitori e della Commissione d'esame del rendiconto annuale e per il controllo sull'applicazione della convenzione».*

³ Comma aggiunto dall'art. 1, c. 1, lett. d), L.R. n. 6 del 31.3.2008.

⁴ Per quanto formalmente l'ente gestore e l'amministrazione comunale possano apparire sul medesimo piano, la storia attesta che il primo è in perenne condizione di inferiorità contrattuale a motivo del fatto che ha la necessità di assicurarsi quanto prima i contributi comunali spesso necessari per la sua sopravvivenza (o meglio,

- impedisce alle parti contraenti di concentrare la trattativa solo sulle parti della Convenzione che dipendono dal contesto locale (*in primis* la definizione dell'importo dei contributi e la descrizione dei servizi assicurati dall'amministrazione comunale; la disciplina dei rapporti tra gli enti gestori di attività di scuola dell'infanzia aventi sede nel medesimo Comune);
- rallenta l'*iter* di autorizzazione canonica⁵ quando l'ente gestore è un ente ecclesiastico soggetto al vescovo diocesano.

IL CONTESTO GIURIDICO

La storia delle norme relative al finanziamento della scuola paritaria non statale è certamente interessante in quanto racconta la sensibilità sociale nei confronti delle moltissime istituzioni scolastiche nate “dal basso” a metà dell’800, per rispondere ai bisogni delle famiglie che stavano affrontando il mutamento del contesto sociale, economico e produttivo⁶.

L’attenzione pubblica nei confronti della scuola per l’infanzia non statale (allora denominata *scuola materna*) comincia a manifestarsi con l’articolo 31 della legge n. 1073 del 24 luglio 1962 che permette al Ministero della Pubblica Istruzione di stanziare Lire 2.500.000.000 per le «*scuole materne non statali che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche o che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita, [...], tenendo conto del numero degli alunni accolti e delle condizioni economiche e sociali della zona [...]*»⁷.

per la sopravvivenza della sua attività educativa-scolastica).

⁵ Ai sensi del Decreto Vescovile di cui al can. 1281 del Codice di Diritto Canonico la sottoscrizione da parte del parroco della Convenzione è di regola un atto che richiede la previa autorizzazione dell’Ordinario Diocesano, a pena di invalidità ai sensi dell’art. 18 della L. n. 222/1985. È di tutta evidenza che la predisposizione di un modello base potrebbe consentire all’*iter* canonico di essere assai più rapido.

⁶ Cf C. CORNA, *Scuole dell’infanzia: un bene prezioso*, Corso FISM, Milano, 2011.

⁷ Art. 31, L. 1073/1962, «*Per l’istituzione e la gestione di scuole materne statali viene stanziata, in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione, la somma di lire 1.050 milioni per l’esercizio finanziario 1962-63 con progressivo aumento di lire 350 milioni all’anno negli esercizi successivi, fino a raggiungere l’importo di lire 1.750 milioni con l’esercizio finanziario 1964-65. Alle scuole materne non statali che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche o che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita, il Ministero della pubblica istruzione, tenendo conto del numero degli alunni accolti e delle condizioni economiche e sociali della zona, può corrispondere assegni, premi, sussidi e contributi entro il limite complessivo di lire 2.500 milioni annui da iscriversi negli appositi capitoli dello stato di previsione della spesa. Le domande presentate dalle scuole materne per ottenere l’erogazione degli assegni, premi, sussidi e contributi di cui al secondo comma debbono pervenire al Ministero della pubblica istruzione, entro i termini che saranno stabiliti dal Ministro, per il tramite*

Nel 1968 il legislatore riconosce la necessità di organizzare in modo adeguato e complessivo la scuola per l'infanzia e con la legge n. 444 del 18 marzo 1968 riordina interamente l'attività scolastica destinata ai bambini da 3 a 6 anni ed impegna lo Stato a costituire nuove «*scuole materne statali*» laddove se ne evidenzi la necessità⁸.

Di questa legge meritano di essere sottolineati tre aspetti che ancora oggi – dopo oltre 45 anni – sono ancora questioni non adeguatamente risolte:

- l'articolo 3 presta attenzione ai «*bambini affetti da disturbi dell'intelligenza o del comportamento o da menomazioni fisiche o sensoriali*» per i quali «*lo Stato istituisce sezioni speciali presso scuole materne statali e, per i casi più gravi, scuole materne speciali*»⁹;

dei provveditori agli studi che su di esse esprimeranno il loro motivato avviso, sentiti i pareri del consiglio scolastico provinciale e del Comitato provinciale di assistenza e beneficenza. Il Ministro, in base alle domande pervenute, compilerà il piano annuale di ripartizione della somma di cui al secondo comma del presente articolo, tenendo soprattutto presenti le esigenze delle scuole materne del Mezzogiorno, delle Isole e delle località dichiarate economicamente depresse ai sensi dell'art. 1 della legge 10 agosto 1950, n. 647. Nella concessione degli assegni, premi, sussidi e contributi occorrerà tener conto delle provvidenze eventualmente disposte allo stesso titolo da parte del Ministero dell'interno, dell'Amministrazione delle attività assistenziali italiane ed internazionali e di altri Enti assistenziali».

⁸ Art. 3, L. 444/1968, «*Con decreto del Ministro per la pubblica istruzione, di concerto con il Ministro per il tesoro, è determinato, distintamente per ciascuna provincia, il piano annuale delle nuove istituzioni di sezioni di scuole materne statali, su motivate proposte formulate dai provveditori agli studi, sentiti i consigli provinciali scolastici e considerate le richieste dei comuni. Le sezioni di scuole materne statali sono istituite con decreto del provveditore agli studi. Ai fini della precedenza nell'istituzione delle scuole, sarà tenuto conto delle sedi ove si accertino maggiori condizioni obiettive di bisogno, con particolare riferimento alle zone depresse o di accelerata urbanizzazione».*

⁹ Si veda anche il D.M. del 3.6.1991, *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali*, § II, «5. *Diversità e integrazione. La scuola materna accoglie tutti i bambini, anche quelli che presentano difficoltà di adattamento e di apprendimento, per i quali costituisce una opportunità educativa opportunamente rilevante. Ogni bambino deve potersi integrare nell'esperienza educativa che essa offre, così da essere riconosciuto e riconoscersi come membro attivo della comunità scolastica, coinvolto nelle attività che vi si svolgono. La presenza nella scuola dei bambini in difficoltà è fonte di una preziosa dinamica di rapporti e di interazioni, che è, a sua volta, occasione di maturazione per tutti, dalla quale si impara a considerare ed a vivere la diversità come una dimensione esistenziale e non come una caratteristica emarginante. La scuola offre ai bambini con handicap adeguate opportunità educative, realizzandone l'effettiva integrazione secondo un articolato progetto educativo e didattico, che costituisce parte integrante della programmazione. Tale progetto richiede: una accurata diagnosi funzionale che consenta la conoscenza degli eventuali deficit e l'individuazione delle capacità potenziali; la promozione delle condizioni in grado di ridurre le situazioni di handicap attraverso l'analisi delle risorse organizzative, culturali e professionali della scuola; il riconoscimento delle condizioni*

- l'articolo 7 si preoccupa di indicare gli oneri che comunque competono al Comune: «*La manutenzione, il riscaldamento, le spese normali di gestione e la custodia degli edifici delle scuole materne statali sono a carico del comune ove hanno sede le scuole. È ugualmente a carico del comune il personale di custodia*»¹⁰;
- gli articoli 14 e 15 distinguono le competenze delle insegnanti – «*Le insegnanti hanno la responsabilità educativa della sezione che ad esse è affidata*» – e quelle delle assistenti – «*Le assistenti coadiuvano nella vigilanza e nell'assistenza dei bambini*».

La legge n. 62 del 10 marzo 2000, *Norma per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*, sul presupposto che «*Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali*» e che «*La Repubblica individua come obiettivo prioritario l'espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita*» (art. 1, c. 1) formalizza il principio della pari dignità tra le scuole, siano esse gestite dallo Stato, da enti locali o da enti privati (sia enti civili, sia enti ecclesiastici).

di vita e delle risorse educative della famiglia; il reperimento delle opportunità esistenti nell'ambiente. La formulazione di specifici progetti educativi individualizzati deve considerare il soggetto protagonista del proprio personale processo di crescita (sul piano relazionale, sociale e cognitivo), garantire l'attuazione di verifiche periodiche e tempestive, nonché la collaborazione con i servizi specialistici mediante il raccordo fra gli interventi terapeutici e quelli scolastici, da attuarsi sulla base di apposite intese interistituzionali. Nella scuola materna sono presenti anche bambini le cui difficoltà e i cui svantaggi possono risalire a condizionamenti di natura socio-culturale. La loro integrazione deve essere favorita con ogni mezzo, in modo da rispondere ai loro specifici bisogni relazionali e cognitivi e da svilupparne e rafforzarne le capacità individuali, curando che da parte dei servizi sociali vengano effettuati, a seconda dei casi, gli indispensabili interventi. Tutti gli insegnanti della scuola, e non soltanto gli insegnanti di sostegno, concorrono collegialmente alla riuscita del progetto educativo generale e di integrazione, al quale prende significativamente parte anche il personale non insegnante ed ausiliario. Una attenzione del tutto particolare va riservata all'individuazione delle situazioni di apprendimento-insegnamento, al potenziamento dei contesti di comunicazione e all'estensione delle opportunità relazionali. La tempestività degli interventi educativi di integrazione costituisce una delle forme più efficaci di prevenzione dei disagi e degli insuccessi che ancora si verificano lungo la carriera scolastica».

¹⁰ L'art. 21 della medesima legge precisa l'entità del contributo statale dovuto ai Comuni anche per sostenere le spese di cui all'art. 7: «*I contributi dello Stato, previsti dall'art. 7 della legge 16 settembre 1960, n. 1014, riguarderanno anche le spese di pertinenza dei comuni previste dall'articolo 7: della presente legge. Nella ripartizione dei contributi tra i detti comuni, ai sensi della lettera a) dell'art. 8 della citata legge, sarà preso in considerazione anche il numero degli alunni iscritti nelle scuole materne statali esistenti nel territorio di ciascun comune*».

Per quanto riguarda il finanziamento delle scuole paritarie private il legislatore richiama anzitutto la necessità di «rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie nell'adempimento dell'obbligo scolastico» (art. 1, c. 9) e istituisce un Piano straordinario di finanziamento alle Regioni da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione¹¹.

Di maggior interesse per le scuole per l'infanzia è il comma 13 dell'articolo 1 in quanto prevede lo stanziamento di 280 miliardi di lire per le «*spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato*»¹². L'espressione «*Sistema Prescolastico Integrato*» indica uno stanziamento di bilancio (Capitolo 1463 Stato di previsione di spesa del Ministero della pubblica istruzione dell'anno finanziario 1999) destinato «*a tutte le scuole dell'infanzia non statali autorizzate, per la generalizzazione del servizio e per la sua ulteriore qualificazione, con vincolo di destinazione ed in aggiunta ad altri interventi economici da parte di Regioni e Comuni*».

La disposizione più recente di ordine generale relativa ai contributi ministeriali a favore delle scuole paritarie è il comma 636 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 che così dispone: «*Il Ministro della pubblica istruzione definisce annualmente, con apposito decreto, i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie e, in via prioritaria, a quelle che svolgono il servizio scolastico senza fini di lucro e che comunque non siano legate con società aventi fini di lucro o da queste controllate. In tale ambito i contributi sono assegnati secondo il seguente ordine di priorità: scuole dell'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo e secondo grado*».

Ai sensi di questo comma ogni anno il Ministero adotta un decreto per definire «*i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie per l'anno scolastico 2014-2015*»¹³ la cui erogazione è poi affidato agli Uffici scolastici regionali (art. 3).

¹¹ Il D.P.C.M. n. 106 del 14.2.2001 precisa che tale Piano si riferisce solo alle spese sostenute per adempiere all'obbligo scolastico; sono quindi escluse le scuole per l'infanzia.

¹² L'art. 1 della L. n. 247 del 14.8.2000 precisa che «*1. Il disposto di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 10 marzo 2000, n. 62, si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2000. 2. Le disponibilità finanziarie iscritte alle unità previsionali di base 3.1.2.1 e 10.1.2.1, ad esclusione di quelle imputate al capitolo 4150 della stessa unità previsionale di base 10.1.2.1, dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno 2000, come incrementate a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 marzo 2000, n. 62, sono immediatamente assegnate alle scuole elementari parificate e alle scuole materne non statali autorizzate, sulla base, per queste ultime, di un parametro unitario per sezione, al fine di assicurare il regolare inizio dell'anno scolastico 2000-2001*».

¹³ Art. 1, D.M. MIUR n. 313 del 22.4.2015.

Accanto a questo sistema relativo al finanziamento a carico dello Stato sussiste un altro sistema che impegna i Comuni e le Regioni a garantire altre risorse economiche.

LA VALUTAZIONE GIURIDICA

Per quanto riguarda la disciplina dell'impegno dei Comuni lombardi a favore delle scuole per l'infanzia paritarie private il quadro legislativo di riferimento è costituito da tre provvedimenti¹⁴:

1. il D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977, *Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382* (Capo VI - Assistenza scolastica)
Art. 42 – Assistenza scolastica
«Le funzioni amministrative relative alla materia “assistenza scolastica” concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono fra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari»;
Art. 45 – Attribuzioni ai comuni
«Le funzioni amministrative indicate nell'art. 42 sono attribuite ai comuni che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale. I patronati scolastici sono soppressi [...]»;
2. la L.R. Lombardia n. 31 del 20 marzo 1980, *Diritto allo studio. Norme di attuazione*
Art. 2 – Attuazione del diritto allo studio
«Il diritto allo studio è assicurato mediante interventi diretti a:
 - *facilitare la frequenza nelle scuole materne e dell'obbligo;*
 - *consentire l'inserimento nelle strutture scolastiche e la socializzazione dei minori disadattati o in difficoltà di sviluppo e di apprendimento;*
 - *eliminare i casi di evasione e di inadempienze dell'obbligo scolastico;*
 - *favorire le innovazioni educative e didattiche che consentano una ininterrotta esperienza educativa in stretto collegamento tra i vari ordini di scuola, tra scuola, strutture parascolastiche e società;*
 - *fornire un adeguato supporto per l'orientamento scolastico e per le scelte degli indirizzi dopo il compimento dell'obbligo di studio;*

¹⁴ I singoli Comuni potrebbero considerare altre forme di sostegno alle scuole dell'infanzia anche all'interno del proprio Statuto o di atti amministrativi di natura regolamentare.

- favorire la prosecuzione degli studi ai capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, nonché il completamento dell’obbligo scolastico e la frequenza di scuole secondarie superiori da parte di adulti e lavoratori studenti.

Tali interventi devono essere realizzati in collegamento con gli organi collegiali della scuola, sviluppando la partecipazione effettiva delle forze sociali organizzate sul territorio»;

3. la L.R. Lombardia n. 19 del 6 agosto 2007, *Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia*

Art. 6 – Ruolo delle province e dei comuni

«1. Spettano alle province, in materia di istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori dell’istruzione scolastica:

- a) l’istituzione, l’aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole, in attuazione degli strumenti di programmazione;*
- b) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio;*
- c) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d’intesa con le istituzioni scolastiche;*
- d) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;*
- e) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, degli organi scolastici a livello territoriale;*
- f) l’educazione degli adulti;*
- g) la risoluzione di conflitti di competenza tra istituzioni scolastiche.*

2. La Giunta regionale, con specifici atti anche negoziali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, semplificazione, trasparenza e responsabilità, acquisito il parere degli organismi di concertazione di cui agli articoli 7 e 8 della L.R. n. 22/2006, attribuisce agli enti territoriali ulteriori ambiti di intervento, al fine di rispondere in modo adeguato e coerente ai bisogni di istruzione e formazione nei rispettivi territori»;

Art. 7-ter – Programmazione degli interventi a sostegno delle scuole dell’infanzia autonome

«La Regione, in conformità agli indirizzi del consiglio regionale, riconoscendo la funzione sociale delle scuole dell’infanzia non statali e non comunali, senza fini di lucro, ne sostiene l’attività mediante un proprio intervento finanziario integrativo rispetto a quello comunale e a qualsiasi altra forma di contribuzione prevista dalla normativa statale, regionale o da convenzione, al fine di contenere le rette a carico delle famiglie».

Per quanto la materia non sia semplice da accostare, anche a motivo del fatto che le competenze statali, regionali e comunali sono frutto di stratificazioni non sempre sufficientemente armonizzate¹⁵, due sono gli elementi sicuri:

¹⁵ Si veda il Parere n. 35 del 26.9.2007 della Corte dei Conti in Sezione Regionale di controllo per la Lombardia che riconosce legittima la decisione del Comune di Al-

- il “diritto allo studio”, riconosciuto anche ai bambini iscritti alle scuole dell’infanzia paritarie private che impegna le amministrazioni comunali a garantire il sostegno a tali scuole attraverso lo stanziamento di risorse economiche e l’erogazione di servizi;
- lo strumento giuridico per definire puntualmente gli impegni e gli obblighi del Comune e dell’ente gestore che assume la forma della Convenzione.

LA SOLUZIONE

Poiché, come anticipato, l’abrogazione della L.R. Lombardia n. 8/1999 ha di fatto eliminato qualsiasi riferimento ad una traccia di Convenzione, si ritiene utile ed opportuno provvedere ad una nuova traccia di Convenzione (non più, però, di origine legislativa).

L’elaborazione del nuovo testo ha tenuto presente i seguenti principi:

1. evidenziare in Premessa i riferimenti giuridici essenziali (statali e regionali) che disciplinano l’attività di scuola per l’infanzia paritaria, al fine di:
 - evitare l’inserimento di norme errate o di ribadire disposizioni già previste in altre fonti (per es. L. n. 62/2000, Parità scolastica) e
 - dare evidenza delle ragioni che giustificano l’erogazione di contributi e/o la prestazione di servizi da parte del Comune a favore delle famiglie dei bambini iscritti e/o dell’ente gestore;
2. individuare gli impegni essenziali che il Comune e l’ente gestore assumono reciprocamente con la sottoscrizione della Convenzione, lasciando alle parti la possibilità di introdurre – eventualmente – altre disposizioni che il contesto locale rende opportune;
3. evitare di proporre un unico meccanismo per determinare l’importo dei contributi a carico del Comune, lasciando che la scelta sul *quantum* e sul meccanismo utilizzato per determinare/distribuire i contributi sia frutto della trattativa (realmente paritaria) tra il Comune e l’ente gestore (supportato dalle organizzazioni di riferimento)¹⁶. Al fine di agevolare le tratta-

zate Brianza di erogare una somma a fondo perso (euro 300.000) all’Asilo Infantile Vidario per ristrutturare ed ampliare la struttura che ospita la scuola per l’infanzia che, secondo quanto riferito dal Sindaco, «*svolge un servizio oltre che per la Comunità insediata sul territorio anche di interesse per l’Amministrazione locale*»; si veda anche l’analogo Parere n. 75 del 16.10.2008 della Corte dei Conti in Sezione Regionale di controllo per la Lombardia avente ad oggetto un contributo disposto dal Comune di Rovellasca a favore della locale scuola materna paritaria.

¹⁶ Come base di partenza per determinare l’importo del contributo comunale si segnala – a titolo meramente orientativo – l’art. 7 della L. 444/1968 che in riferimento

tive sono però state predisposte alcune formule che possono essere un'utile indicazione.

Infine, fatto salvo quanto indicato al predetto n. 3, l'esperienza suggerisce di assumere come parametro il numero di sezioni/classi¹⁷ attivate e non quello degli iscritti.

I CONTENUTI PIÙ SIGNIFICATIVI DEL MODELLO DI CONVENZIONE

1. La Convenzione è divisa in due parti: le premesse (in senso lato) e la parte disciplinare (in senso stretto) con i reciproci impegni assunti dall'ente gestore e dall'Amministrazione Comunale. È importante identificare correttamente i contenuti che si collocano tra le premesse in quanto costituiscono la base per una corretta interpretazione della volontà delle parti.
2. Tra le premesse sono richiamati:
 - i principi costituzionali che riconoscono il diritto delle famiglie di educare i figli;
 - i principali riferimenti normativi – nazionali e regionali (Lombardia) – che disciplinano l'attività di scuola per l'infanzia;
 - le fonti del diritto ecclesiastico – qualora l'ente gestore sia un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto – al fine di precisare la natura di tali enti, diversi sia dai soggetti giuridici *non profit* disciplinati dal codice civile, sia dagli enti pubblici;
 - la normativa – statale e regionale – che riconosce all'ente gestore il diritto a percepire contributi pubblici in quanto, da un lato, rendono possibile la gestione e l'effettiva offerta dell'attività scolastica e, dall'altro, evidenziano l'originario dovere dell'amministrazione pubblica di garantire direttamente o indirettamente tale servizio a tutti coloro che lo richiedono;

alle sole scuole dell'infanzia statali pone a carico del Comune i seguenti oneri: «*La manutenzione, il riscaldamento, le spese normali di gestione e la custodia degli edifici delle scuole materne statali sono a carico del comune ove hanno sede le scuole. È ugualmente a carico del comune il personale di custodia*».

¹⁷ La ragione di questa scelta si fonda sul fatto che i costi fissi che l'ente gestore deve comunque sostenere, e che è opportuno siano coperti dai contributi pubblici, non dipendono dal numero degli iscritti ma dalle sezioni attivate (per es. costi del personale, riscaldamento, pulizie); non si può dimenticare, inoltre, che il contributo indicato in Convenzione è – nei fatti – predeterminato unilateralmente dall'amministrazione comunale in sede di elaborazione del bilancio annuale: dunque il parametro del numero delle sezioni protegge da possibili sorprese e facilita lo stanziamento preventivo secondo le regole e le scadenze che presiedono alla redazione del bilancio comunale.

¹⁸ La precisazione è importante: l'ente gestore chiede legittimamente il contributo

- i dati che identificano l'ente gestore e la sua attività scolastica (decreto di riconoscimento della parità, sede dell'attività, riferimento all'ultima Dichiarazione di Mantenimento della Parità Scolastica), il POF (esplicitando gli elementi essenziali della concreta attività scolastica, quali il numero di sezioni, l'orario e il calendario annuale), le rette e gli altri contributi a carico delle famiglie;
- il fatto che l'ente gestore ha presentato il bilancio preventivo della sola attività scolastica¹⁸ al fine di rendere disponibili i dati contabili necessari per quantificare opportunamente il contributo comunale.

Considerato che le norme legislative nazionali e regionali impongono precisi obblighi all'ente gestore, il loro richiamo tra le premesse giustifica il fatto che di questi obblighi non si tratti poi nella parte prettamente disciplinare (evitando, così, un'inutile duplicazione delle fonti giuridiche di tali obblighi).

3. La parte disciplinare – che è il cuore della Convenzione – è, dunque, assai contenuta in quanto si limita ad indicare solo gli oggetti giuridici che tecnicamente impegnano l'ente gestore e l'amministrazione comunale.

Più precisamente:

- la volontà di privilegiare l'interesse dei bambini, che costituisce il criterio interpretativo della Convenzione;
- gli impegni dell'amministrazione comunale, quali:
 - a) il contributo economico riconosciuto all'ente gestore¹⁹,
 - b) i contributi ulteriori relativi alle famiglie che hanno i requisiti previsti dalla disciplina dei Sussidi sociali,
 - c) i contributi per i bambini con disabilità accertata dai servizi competenti;
- gli impegni dell'ente gestore, quali:
 - a) l'obbligo a svolgere l'attività scolastica annuale come determinata dal POF e dagli altri documenti trasmessi all'amministrazione comunale,
 - b) l'obbligo di mantenere i requisiti che danno diritto alla Parità Scolastica ai sensi del decreto legislativo n. 59/2004,
 - c) l'obbligo di accogliere in via prioritaria le richieste di iscrizione delle famiglie residenti nel territorio comunale (ricevute entro una determinata data),
 - d) la disponibilità a partecipare a riunioni e Tavoli di lavoro promossi

comunale parametrato alla differenza tra i costi e i proventi relativi alla sola attività scolastica, non anche alle altre attività che ritiene di offrire alle famiglie (per es. pre e post scuola, tempo estivo, corsi extracurricolari). Tra questi costi vi è anche quello del personale necessario per garantire il sostegno ai bambini con disabilità accertata.

¹⁹ Come anticipato la bozza della Convenzione non privilegia una modalità per determinarlo (per es. con o senza riferimento all'ISEE).

²⁰ Merita di essere ricordato che la normativa canonica affida l'amministrazione e la

dall'amministrazione comunale relativi ai servizi scolastici attivati nel territorio di competenza.

UN COMMENTO ALLA CONVENZIONE

1. La bozza di Convenzione esclude volutamente qualsiasi riferimento a forme di cogestione o a diritti del Comune di intervenire nella gestione (per es. nella determinazione delle rette, dell'orario scolastico, dei criteri di scelta del personale, del numero di sezioni da attivare) in quanto il contributo riconosciuto dall'amministrazione comunale non è una benevola concessione o un elemento di uno scambio sinallagmatico (da una parte i contributi economici ed "in cambio" un posto nel consiglio di amministrazione²⁰ o un diritto di determinare le rette) ma un vero diritto di chi realizza l'attività di scuola per l'infanzia. D'altro canto l'amministrazione comunale può legittimamente domandare all'ente gestore di garantire particolari od ulteriori servizi e l'ente gestore può accogliere tale richiesta (per es. l'apertura di una nuova sezione o di una sezione primavera; la realizzazione di attività nel mese di luglio; l'estensione dell'orario di apertura fino a tardo pomeriggio). Tuttavia ciò accade trattando in modo paritario e tenendo conto (l'ente gestore) dei maggiori costi che deve sostenere.
2. Qualora la Convenzione abbia durata pluriennale, la parte relativa al contributo economico deve permettere di quantificarlo senza incertezze anche per gli anni successivi; sarebbe, infatti, incomprensibile che per gli anni successivi al primo, la sua determinazione sia rimessa ad una decisione unilaterale dell'amministrazione comunale. Qualora per qualsiasi ragione non sia possibile tale determinazione "certa", la durata della Convenzione non potrà che essere annuale.
3. Poiché la Convenzione definisce un elemento decisivo per la sostenibilità economica dell'attività scolastica offerta alle famiglie dall'ente gestore – cioè il contributo economico comunale – e senza tale dato l'ente gestore non può definire le rette e i contributi a carico delle famiglie, è di tutta evidenza che dovrebbe essere concordata prima della data di apertura delle iscrizioni.
Infatti il "contratto di iscrizione" deve contenere anche il *quantum* richiesto alla singola famiglia.

gestione delle parrocchie (e delle loro attività) al solo parroco, escludendo la presenza di un consiglio di amministrazione (il consiglio per gli affari economici è un organismo di consiglio e supporto al parroco, amministratore unico e legale rappresentate, la cui composizione è determinata con decreto del vescovo diocesano).

²¹ Indipendentemente dalle denominazioni, si tratta sempre di un contratto giuridico

A maggior ragione è necessario prestare attenzione ai tempi di sottoscrizione quando la Convenzione ha durata solo annuale.

4. Per quanto riguarda il bilancio preventivo va segnalato che, riguardando la sola attività scolastica (o anche le altre attività concordate dall'ente gestore e dall'amministrazione comunale), è legittima l'esclusione delle liberalità e delle offerte che l'ente gestore prevede di raccogliere durante l'anno e l'inclusione dell'ammortamento dell'immobile di proprietà in quanto il costo per la sua manutenzione (ordinaria e straordinaria) rientra a tutto tondo tra quelli necessari per gestire l'attività annuale.
5. Da ultimo si segnala che l'eventuale avanzo di gestione registrato in sede di consuntivo non legittima la riduzione del contributo comunale, ma semplicemente impegna l'ente gestore ad accantonarlo ed utilizzarlo solo per l'attività scolastica; tale evidenza può essere garantita attraverso una corretta contabilità in partita doppia, capace di dare evidenza della costituzione di fondi e riserve e del loro utilizzo.

NELLA GUIDA OPERATIVA:

- modello di Convenzione con l'amministrazione comunale (doc. 12)

IL MODULO DI ISCRIZIONE ALLA SCUOLA PER L'INFANZIA

L'iscrizione dei bambini alla scuola per l'infanzia è un atto che deve essere preparato con grande cura in quanto è l'unico strumento che disciplina i molteplici aspetti del rapporto giuridico che si instaura tra l'ente gestore e la famiglia del bambino.

La preparazione del modulo di iscrizione compete all'ente gestore e, se le clausole contrattuali sono ben costruite, costituisce uno strumento capace di evitare l'insorgere di grandi e piccole contestazioni che, di certo, appesantiscono il clima nella scuola.

Questo documento non può sostituire né il Piano Educativo, né il Progetto dell'Offerta Formativa, ma certamente li presuppone. L'importanza del richiamo a questi due documenti all'interno del modulo di iscrizione è di tutta evidenza in quanto attraverso la sottoscrizione di questo documento i genitori attestano di conoscere e di rispettare sia le regole educative che animano le molteplici attività ed iniziative, sia le norme giuridiche che presiedono all'erogazione del servizio.

Pur non esistendo un modulo di iscrizione obbligatorio è utile disporre di un testo di riferimento, salvo poi integrarlo e personalizzarlo secondo le esigenze.

Il modulo²¹ proposto è strutturato in diverse sezioni:

- una per la raccolta dei dati anagrafici e di quelli relativi al bambino e alla famiglia²² di cui necessita l'ente gestore per offrire in modo adeguato i diversi servizi educativi e scolastici²³,
- una per identificare i servizi complementari a quello di scuola per l'infanzia offerti/richiesti dalla famiglia (per es. pre e post scuola, laboratori extracurricolari, le attività del mese di luglio),
- una per comunicare il costo complessivo annuale a carico della famiglia e le modalità di pagamento da essa prescelte,
- una con le regole che disciplinano aspetti che solo superficialmente possono apparire secondari e i modi per evitare/superare le principali patologie del rapporto giuridico (morosità, ritiro del bambino, presentazione della denuncia di infortunio e/o danno),

che vincola le parti che lo sottoscrivono fino a scadenza.

²² *In primis* i recapiti telefonici da utilizzare in caso di urgenza e i nominativi delle persone abilitate a accogliere i bambini all'uscita della scuola.

²³ Il Programma Idea@fism (applicativo *web* elaborato dalla FISM Padova per la gestione dell'anagrafica e delle scritture di prima nota - www.ideafism.it), predisposto per gestire i dati dei bambini e delle famiglie, è un utile riferimento per comporre

- infine una relativa alla gestione degli adempimenti connessi alla privacy²⁴.

Alcune di queste sezioni si replicano di anno in anno senza dovervi apportare modifiche; al contrario quella relativa alla offerta dei servizi educativi e scolastici e quella che contiene le condizioni economiche chiedono necessariamente di essere continuamente aggiornate (o, anche solo, confermate).

Poiché, come detto, il modulo di iscrizione altro non è che un testo contrattuale che regola il rapporto giuridico tra le famiglie (che chiedono di poter disporre di un servizio scolastico) e l'ente gestore (che si impegna ad offrirlo), è impossibile predisporlo e renderlo disponibile alle famiglie interessate senza aver prima definito gli elementi che di anno in anno possono mutare: in particolare il numero di sezioni e di posti disponibili²⁵, le attività collaterali a quella scolastica, il costo a carico di ciascuna famiglia.

Questo passaggio è l'anello di congiunzione tra il mondo del *budget* e le decisioni gestionali (di cui si tratterà in seguito) e detta il calendario delle scelte che competono all'amministratore.

Poiché, di norma, le iscrizioni alle scuole per l'infanzia paritaria seguono il medesimo calendario fissato per le iscrizioni alle scuole non statali e comunali (di norma attorno al mese di febbraio), ne risulta che:

1. entro la fine del mese di dicembre dell'anno X l'ente gestore deve aver preparato il *budget* per l'anno scolastico successivo (X+1),
2. entro la fine del mese di gennaio dell'anno X si dovrebbe disporre della bozza di Convenzione con il Comune affinché si possa aver chiarezza in ordine all'importo del contributo comunale riconosciuto per l'anno X+1,
3. nei primi giorni del mese di febbraio dell'anno X deve essere redatto nella forma definitiva il modulo per l'iscrizione per l'anno X+1 e, contemporaneamente, deve essere reso disponibile attraverso molteplici canali (dal classico avviso affisso all'ingresso della scuola, alla pubblicazione sul sito *web* dell'ente gestore),
4. qualora l'ente gestore debba dare la precedenza ai residenti, è necessario esplicitare che le iscrizioni dei "non residenti" saranno considerate²⁶ solo se al termine del periodo fissato dal calendario regionale rimangono posti ancora disponibili.

il modulo di iscrizione.

²⁴ Anche se l'ente gestore è un ente ecclesiastico, tutti gli adempimenti "privacy" sono disciplinati dal D.Lgs. n. 196/2003 e non dal Decreto Generale 1999 della CEI.

²⁵ Qualora l'ente gestore sia tenuto per statuto o convenzione comunale a dare precedenza ai residenti, occorre indicare chiaramente le modalità e le date per la raccolta delle iscrizioni, i criteri per definire la lista delle precedenza per gli esclusi, nonché le forme per comunicare alle famiglie l'esito della loro richiesta. Se i posti sono limitati è necessario precisare i criteri che saranno seguiti per ordinare le richieste dei residenti (per es. definendo le modalità di presentazione, oppure dando precedenza ai fratelli/sorelle di bambini già iscritti).

²⁶ Ciò significa che anche i non residenti possono presentare la domanda di iscrizione negli stessi tempi dei residenti, ma saranno ordinati in una seconda lista, secon-

Qualora l'ente gestore decida di procedere alla raccolta delle iscrizioni senza aver puntualmente verificato i dati cosiddetti "variabili", è alto il rischio che durante l'anno le condizioni economiche definite con i genitori all'atto dell'iscrizione si rivelino non adeguate²⁷ e, dunque, insostenibili.

Per ovviare a questa situazione alcuni gestori inseriscono nel modulo di iscrizione la clausola che consente loro di rideterminare, anche in corso di anno, il contributo complessivo chiesto alle famiglie; è questa una soluzione che, non può non essere criticata in quanto "scarica" sulle famiglie inerti le carenze di programmazione dell'ente gestore. Le famiglie, infatti, non possono che sopportare un aumento imprevisto della retta in un tempo che impedisce loro di assumere qualsiasi decisione riparatoria²⁸.

Circa gli elementi più significativi che devono essere chiaramente indicati nel modulo di iscrizione vi sono:

- il numero delle sezioni/classi,
- l'orario (o gli orari differenziati),
- l'importo della retta annuale²⁹ a carico delle famiglie e degli ulteriori contributi (per es. quello di iscrizione, quello richiesto in caso di revoca dell'iscrizione durante l'anno),
- il contributo per il servizio mensa e per i menù speciali legittimamente richiesti³⁰,

do l'ordine di presentazione (o considerando anche altri criteri; per es. la presenza di altri fratelli/sorelle già iscritti), lista che sarà evasa solo decorso in periodo riservato ai residenti e se vi sono posti disponibili.

²⁷ Senza una seria programmazione la gestione dell'attività scolastica non potrà che condurre a risultati economici deficitari che potrebbero anche manifestarsi attraverso crisi di liquidità cui si rimedia, troppo spesso, accumulando debiti con le banche attraverso scoperti di conto. Il caso più frequente che rivela la non adeguatezza dei contributi richiesti alle famiglie all'atto della raccolta delle iscrizioni si verifica quando le iscrizioni raccolte non raggiungono la capienza massima della scuola.

²⁸ Difficile, infatti, che una famiglia decida di ritirare il bambino durante l'anno scolastico. Si consideri, inoltre, che l'ente gestore potrebbe dover dimostrare che l'aumento del contributo a carico delle famiglie è stato realmente determinato dall'aumento di precisi centri di costo: tale dimostrazione è diabolica soprattutto quando la vera causa dell'aumento è solo una marcata carenza nella programmazione del costo complessivo dell'attività.

²⁹ Esiste un parallelismo tra l'iscrizione annuale e il contributo annuale chiesto alla famiglia (la cui riscossione avviene di norma con rate mensili di uguale importo). In presenza di questa clausola, qualora – in corso di anno – la famiglia decida unilateralmente di non far più frequentare la scuola al figlio, non vien meno il suo obbligo a pagare le rimanenti rate mensili del contributo annuale (viene invece meno l'obbligo di pagare il contributo per il pasto).

³⁰ Le esperienze degli ultimi anni attestano che non sono purtroppo rari i casi in cui le famiglie richiedono menù particolari anche in assenza di prescrizione medica. Poiché il menù ordinario è definito d'intesa con i servizi pubblici competenti (ASL), qualora la variazione sia prescritta da un medico (o da altro servizio competente),

- il costo dei servizi educativi accessori (per es. laboratori, corsi di nuoto, pre e post-scuola),
- le modalità ed i termini per il pagamento della retta e degli altri contributi.

Oltre al modulo di iscrizione è necessario predisporre anche il *format* per le dichiarazioni previste dal decreto legislativo n. 196/2003, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, la cui osservanza può generare in casi particolari tensioni con alcune famiglie (per es. per la questione delle fotografie, per la gestione dei dati sensibili relativi alla salute dei bambini e alla composizione/situazione familiare).

Poiché il rapporto che si instaura tra l'ente gestore e le famiglie è di natura privatistica, l'elaborazione del modulo d'iscrizione non è soggetta a particolari vincoli se non quelli previsti dalle regole generali sui contratti dal codice civile, dalla legge n. 62/2000 e dal provvedimento regionale che definisce il calendario scolastico annuale.

Per questo motivo nulla vieta che, nonostante il ciclo della scuola per l'infanzia si estenda per tre anni, la richiesta di iscrizione riguardi solo un singolo anno scolastico e non l'intero triennio. Questa scelta – assai opportuna – permette all'ente gestore:

- di determinare di anno in anno i propri impegni (in ordine al modo e ai tempi relativi ai servizi educativi-scolastici) e gli importi dei contributi richiesti alle famiglie che possono essere determinati solo predisponendo il *budget* annuale,
- di subordinare l'accettazione della domanda d'iscrizione per l'anno scolastico successivo alla verifica del completo pagamento da parte delle famiglie di quanto maturato nell'anno scolastico precedente³¹.

l'ente gestore non può rifiutarsi di provvedere, salvo il suo diritto di addebitare alla famiglia il maggior costo che deve essere sostenuto per la preparazione del pasto (per es. per alimenti particolari o per la necessità di prepararlo in un ambiente diverso e non contaminato dagli altri alimenti). Qualora, invece, sia richiesto dalla famiglia per altri motivi, l'ente gestore non è tenuto a dar corso a tale richiesta, a maggior ragione se ciò è stato esplicitato nel modulo di iscrizione.

³¹ Si noti che il diritto dell'ente gestore di non accettare la domanda d'iscrizione per l'anno successivo presentata da una famiglia che non ha ancora adempiuto esattamente (e completamente) ai propri obblighi (*in primis*, aver saldato tutte le pendenze nei termini fissati) è di origine contrattuale, in quanto la famiglia vi ha prestato accoglienza sottoscrivendo la domanda di iscrizione relativa all'anno precedente. In questo modo il rifiuto di accogliere una domanda di iscrizione a causa della morosità pregressa non confligge con la clausola dell'art. 1, n. 4, lett. d), L. 62/2000 che prevede l'obbligo di accettare le domande di iscrizione presentate dai genitori. La regolarità dei pagamenti può riguardare anche la frequenza di uno o più fratelli che negli anni precedenti sono stati iscritti alla scuola per l'infanzia.

Il linguaggio giuridico utilizzato per redigere il modulo di iscrizione non deve essere giudicato esagerato, inopportuno o incompatibile con lo spirito comunitario che regge le scuole per l'infanzia parrocchiali.

Al contrario proprio la chiarezza di questo linguaggio, la sua capacità di prefigurare sia le conseguenze degli eventuali inadempimenti, sia le possibili forme di reazione e di difesa, consentono alle parti di conoscere con lucidità ed anticipatamente il tipo e l'entità degli impegni che si assumono, limitando così il contenzioso che spesso è causato proprio dalla superficialità con cui si affrontano le scelte.

LA PROPOSTA DI UN MODULO DI ISCRIZIONE

Il testo proposto è certamente composito ed articolato, ma risponde alla necessità di:

- avere un testo armonico e completo,
- raccogliere tutti e solo i dati essenziali allo svolgimento dell'attività di scuola per l'infanzia,
- puntualizzare gli obblighi, gli oneri e i diritti di ciascuna parte.

Per questi motivi la redazione del modulo (o la sua eventuale modifica o integrazione) deve essere seguita da professionisti che conoscono il diritto e l'arte del linguaggio giuridico.

NOTA

Il testo assume come ente gestore la parrocchia. Non è però difficile rielaborarlo al fine di utilizzarlo per un ente gestore di natura civile.

NELLA GUIDA OPERATIVA:

- modulo di iscrizione annuale alla scuola parrocchiale (doc. 13) [solo nella versione online]
- documenti relativi alla privacy quando l'ente gestore è un ente ecclesiastico (per es. parrocchia) ex D.Lgs. n. 196/2003 (doc. 14)

AREA "GESTIONALE-CONTABILE"

L'evidenza che un sistema è entrato in crisi si manifesta quando il risultato della sua gestione si posiziona stabilmente al di sotto della linea di pareggio.

Così è accaduto a partire dagli anni 2000 anche per l'attività di scuola per l'infanzia gestita dalle parrocchie e dalle associazioni e fondazioni promosse all'ombra del campanile dalla metà dell'800.

Percepire la crisi non significa però averne anche riconosciuto le cause e, ancor meno, aver trovato le soluzioni.

La situazione si è poi aggravata negli anni più recenti; mentre le prime manifestazioni della crisi di un certo modello di gestione avevano solo riflessi economici (apparivano le prime perdite di gestione) e non pareva toccare anche le dimensioni finanziarie (in quanto rimanevano positive le disponibilità di cassa e banca), ora oltre alla perdita di bilancio si registra anche la costante mancanza delle disponibilità monetarie. La ragione di questo peggioramento della crisi sta nel fatto che all'interno della gestione dell'attività scolastica vi sono almeno due voci di bilancio che possono contenere il *deficit* finanziario: l'ammortamento dell'immobile ove si svolge l'attività e il costo del trattamento di fine rapporto, cui non corrisponde l'accantonamento reale (per es. in titoli o in una polizza) del relativo fondo.

Ma ciò che non è rilevato per tempo, diventa un macigno la cui corsa lungo la china della crisi strutturale non può poi essere fermata con facilità.

Si giunge, così, al primo (e, non raramente, l'ultimo) campanello d'allarme: la necessità di contrarre debiti con le banche per garantire la necessaria liquidità¹.

Quando l'ente gestore è una parrocchia, il campanello suona ancor più tardi, in quanto, terminate le risorse monetarie generate dalla stessa attività di scuola per l'infanzia, il primo rimedio storicamente adottato è quello

¹ Un fattore esterno rende ancor più complesso il quadro: il mancato tempestivo pagamento dei contributi pubblici, che per le scuole paritarie ha superato ogni sopportabile – ma comunque ingiustificabile – ritardo.

di attingere alle risorse finanziarie garantite dall'attività istituzionale (offerte raccolte in chiesa e *surplus* garantito dall'attività di oratorio). Ma anche queste disponibilità non sono illimitate e le esigenze sono molteplici.

Questa situazione rivela che il problema è di duplice natura (e tale deve anche essere la soluzione):

1. dove attingere le risorse monetarie necessarie per pagare i debiti dell'ordinaria attività scolastica (stipendi, fatture, utenze) se i contributi pubblici e quelli garantiti dalle famiglie non sono sufficienti o, semplicemente, non sono sincronizzati con le scadenze dei pagamenti?
2. è possibile conoscere in anticipo la sostenibilità dell'attività di scuola per l'infanzia?

La riflessione del Gruppo di lavoro ha affrontato – per evidenti ragioni – solo il secondo interrogativo, affinando uno strumento che deve saper utilizzare colui che ha la responsabilità ultima della scuola per l'infanzia: il controllo di gestione, di cui è parte essenziale il *budget* (bilancio preventivo)².

Questi strumenti sono stati affinati e non inventati in quanto sono già abbondantissimi gli studi sull'argomento e le elaborazioni di adeguati strumenti tecnici; occorre, però, calibrarli adeguatamente e predisporre schemi commisurati alle dimensioni e alle esigenze proprie della nostra attività di scuola per l'infanzia.

² Si può evitare il *default* dell'attività solo se la si accompagna con un adeguato controllo di gestione, che presuppone la corretta redazione del *budget*.

IL CONTROLLO DI GESTIONE ... E IL *BUDGET*

Presupposto per elaborare un *budget* e così realizzare il controllo di gestione è la disponibilità dei dati garantiti da corrette e complete rilevazioni contabili.

Questa disponibilità è sostanzialmente assicurata dalle scritture contabili cui provvedono da anni i commercialisti (al fine di adempiere agli obblighi fiscali) e, per quanto di competenza, gli studi paghe e contributi (chiamati a predisporre le buste paghe dei dipendenti e ad adempiere agli obblighi previdenziali ed assicurativi).

La collaborazione di questi professionisti è dunque indispensabile per rendere possibile all'ente gestore di predisporre per tempo il *budget* e poter seguire con la necessaria tempestività il dipanarsi delle attività e delle iniziative lungo l'anno scolastico.

Sul tema occorre essere chiari sin dal principio, avendo presenti due punti assolutamente fermi:

1. la redazione del *budget* è un compito che l'ente gestore e il suo amministratore³ non possono delegare ad un professionista perché è costitutivo della responsabilità personale dell'amministratore;
2. nel contempo il *budget* non può però essere "inventato" dall'amministratore in quanto deve tener presente dati reali e precisi e le condizioni strutturali dell'attività scolastica; è infatti evidente che la redazione del *budget* presuppone la conoscenza del numero di sezioni e di possibili iscritti, la pianta organica dei dipendenti-collaboratori (con tutti i risvolti economici), l'importo complessivo dei contributi pubblici e di quelli assicurati dalle famiglie, le attività e le iniziative complementari a quella scolastica⁴. Per questo motivo l'amministratore deve interloquire con gli altri protagonisti dell'attività scolastica⁵ per acquisire i diversi elementi che concorrono a comporre la proposta educativo-scolastica dell'anno successivo.

³ Per amministratore si intende il consiglio di amministrazione (e i revisori) per le associazioni, le fondazioni, le cooperative; il parroco (coadiuvato dal consiglio per gli affari economici) per la parrocchia.

⁴ Per es. il laboratorio di psicomotricità o di lingue straniere; i progetti speciali per alcuni bambini, il pre e post scuola, l'assistenza ai bambini con disabilità.

⁵ Il coordinatore didattico e il collegio docenti, il responsabile della sicurezza, il cuoco, i rappresentanti dei genitori, senza dimenticare lo studio contabilità e paghe-contributi. Per necessità di interlocuzione non si intende anzitutto l'obbligo di consultare puntualmente tutte le figure prima di elaborare il *budget*, ma la presenza di un clima che costantemente favorisca lo scambio di informazioni e la conoscenza delle prospettive/esigenze proprie di ciascun protagonista.

Questa sinergia tra amministratore/gestore e altri protagonisti non deve però condurre a confondere i ruoli e le responsabilità. In altre parole la corresponsabilità è un principio assai fecondo di risultati per le attività parrocchiali purché sia rettamente inteso.

Dunque:

- la decisione finale sulla configurazione complessiva dell'attività di scuola per l'infanzia deve essere assunta dall'ente gestore e dall'organo cui compete, a norma del diritto, l'amministrazione e la gestione,
- mentre da tutti gli altri protagonisti dell'attività educativo-scolastica si attende l'apporto di proposte e suggerimenti ragionevoli motivati secondo le rispettive competenze⁶.

⁶ Senza tale strumento, o mancando una puntuale qualificazione delle voci che lo costituiscono, sarà davvero difficile programmare in modo adeguato e affidabile l'attività educativo-scolastica.

UN NUOVO STRUMENTO: UN APPLICATIVO WEB

Il Gruppo di lavoro sta elaborando un'applicazione *web* così composta:

1. una sezione per rielaborare i dati del *bilancio consuntivo* predisposto dal commercialista al fine di poter compilare la dichiarazione dei redditi;
2. una sezione per il *budget* nella quale confluiranno alcuni dati già presenti nel bilancio consuntivo dell'esercizio precedente, cui si aggiungono i dati che non dipendono in modo univoco dal consuntivo (per es. il costo del personale in quanto dipende dalla pianta organica definita dall'amministratore sentito il coordinatore didattico);
3. una sezione per realizzare puntualmente un controllo della gestione che a scadenze regolari (tendenzialmente trimestrali) sarà completata con le risultanze delle rilevazioni contabili relative al periodo oggetto di verifica.

Questo strumento sarà strutturato non sull'anno civile (gennaio-dicembre) ma sull'anno scolastico (settembre-agosto), in quanto solo quest'ultimo periodo presenta una realtà omogenea e coerente indispensabile per operare una programmazione gestionale efficace.

Queste scelte di fondo chiedono un cambio di mentalità di non piccola rilevanza e probabilmente non semplice.

Finora, infatti, le rilevazioni contabili avevano come unica finalità la compilazione della dichiarazione dei redditi e non la corretta gestione dell'attività. Pertanto si sviluppavano secondo il tradizionale anno fiscale e non consideravano i fatti gestionali privi di rilevanza per la determinazione dell'imponibile (*in primis*, l'ammortamento qualora l'immobile non fosse inserito tra i cespiti d'impresa).

Il Gruppo di lavoro ha già elaborato un *piano dei conti* dedicato all'attività di scuola per l'infanzia⁷; che gli enti gestori che vorranno utilizzare tale applicativo *web* dovranno far adottare tale piano al professionista che continuerà a tenere la contabilità fiscale. Infatti un piano dei conti uniforme e utilizzato secondo regole di imputazione condivise permette di comparare sia gli esercizi contabili dell'ente gestore, sia quelli di diversi enti gestori (e così far emergere le virtù e le carenze gestionali).

Per evitare inutili registrazioni e errori dovuti alle duplicazioni, si chie-

⁷ Il *piano dei conti* è stato strutturato sulla base del modello CEE e ha denominato i conti in modo adeguato all'attività educativo-scolastico. Considera infatti l'attività scolastica comune a tutti gli enti, ma è anche predisposto per le personalizzazioni richieste dalla peculiarità di ciascuna attività e dal tipo di ente gestore (enti civili del Libro I cod. civ. ed enti ecclesiastici).

de già da ora allo studio che elabora la contabilità di registrare i fatti rilevanti con un duplice centro di costo:

- il primo che indica a quale anno civile si riferisce l'operazione,
- il secondo che indica, invece, l'anno scolastico cui si riferisce la medesima operazione.

In tal modo sarà possibile redigere il bilancio consuntivo per anno civile e per anno scolastico: il primo sarà la base della dichiarazione dei redditi dell'ente gestore, il secondo per il controllo di gestione e l'impostazione del *budget* dell'anno successivo.

Si è scelto di predisporre un'applicazione *web* e non semplici fogli *excel* per due motivi:

- è più semplice ed immediato apportare correttivi al programma,
- e permette al Gruppo di lavoro, agli uffici di Curia e alla FISM di poter studiare le dinamiche gestionali complessive del sistema di scuole per l'infanzia.

L'accessibilità ai dati inseriti da ciascun ente gestore non sarà però priva di controlli e limiti; si è infatti ritenuto di consentire l'accesso soltanto:

- agli uffici amministrativi delle Curie diocesane per le sole scuole per l'infanzia gestite dalle parrocchie,
- alle FISM provinciali che lo chiedono per le sole scuole per l'infanzia gestite da enti formalmente adenti alla FISM.

**LA FASE DI SPERIMENTAZIONE:
IL COINVOLGIMENTO DEGLI STUDI DI CONTABILITÀ**

Saranno resi disponibili sul sito dell'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale (www.chiesadimilano.it/osservatorio) i fogli *excel* nella sola versione 2015 (una pagina con il piano dei conti, altre pagine per rielaborare i risultati a consuntivo e per predisporre il *budget* dell'anno successivo) affinché gli enti gestori possano sperimentarli.

Gli enti gestori che intendono proporsi per la sperimentazione dell'applicativo *web* devono segnalarlo con mail (ossgiur@diocesi.milano.it).

NELLA GUIDA OPERATIVA:

- lettera agli enti gestori per illustrare gli adempimenti richiesti agli studi di contabilità per poter utilizzare l'applicativo *web* (doc. 15)

AREA “STRUTTURE E MODELLI ORGANIZZATIVI”

In Lombardia vi è una sostanziale identità tra il numero di attività di scuola per l'infanzia paritaria (il cosiddetto codice meccanografico che identifica e distingue le scuole, intese come attività) e il numero degli enti gestori. Alla base di questa condizione vi è una ragione storica, cioè il fatto che a partire dalla metà del XIX secolo ciascuna comunità (cristiana) ha promosso la costituzione della propria scuola per l'infanzia che veniva poi condotta grazie alla disponibilità e alla appassionata dedizione degli istituti di vita consacrata femminile.

Il coinvolgimento delle comunità parrocchiali era pressochè una costante, anche se l'ente gestore per diversi motivi poteva anche assumere la forma della fondazione o della associazione civile, poi trasformate forzosamente in Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) in forza dell'articolo 1, legge n. 6972 del 17 luglio 1890:

*«1. Sono istituzioni di assistenza e beneficenza soggette alla presente legge le opere pie ed ogni altro ente morale che abbia in tutto od in parte per fine:
a) di prestare assistenza ai poveri, tanto in istato di sanità quanto di malattia;
b) di procurare l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico».*

Questa situazione ha consentito un profondo radicamento delle scuole nel tessuto delle comunità locali che, così, hanno potuto sentirle proprie pressochè come le parrocchie, assicurando all'attività educativo-scolastica tutte le risorse necessarie:

- *in primis* la stima per quanto veniva offerto alle famiglie,
- poi l'affetto per le comunità delle religiose che le rendevano vive,
- le risorse economiche per provvedere alle necessità quotidiane,
- i volontari che hanno sempre assicurato molteplici servizi tanto preziosi come quelli didattici garantiti dal personale docente ed educativo.

Le vicende degli ultimi vent'anni, in coincidenza con la depubblicizzazione realizzata in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 396

del 7 aprile 1988 e in conformità al D.P.C.M. del 16 febbraio 1990¹, hanno condotto gli enti gestori ad interrogarsi in merito all'opportunità o, addirittura, necessità di smarcarsi da questa rigida coincidenza tra ente gestore e attività educativa-didattica², senza però perdere il radicamento con la comunità locale le cui dimensioni potrebbero non coincidere più con la parrocchia o la frazione del Comune.

Sul tema le riflessioni non possono essere solo di natura gestionale-economica (garantire una maggior efficienza e ridurre lo spreco delle ormai scarse risorse finanziarie), dovendo anche considerare la dimensione affettiva-emotiva di tutti coloro che in modalità diverse si sentono parte dell'attività di scuola per l'infanzia ed i percorsi amministrativo-gestionali che hanno caratterizzato le diverse scuole che, almeno *in pectore*, potrebbero essere gestite da un unico ente.

Cosa possa significare l'appello a prestare attenzione alle dimensioni di cui sopra non è possibile definirlo con la precisione cartesiana; tuttavia si deve escludere l'esistenza di:

- un diritto di veto emotivo (“si è sempre fatto così, dunque possiamo continuare da soli”), o
- una ragion di stato economica (“l’aggregazione – ad ogni costo – ci permetterebbe di risparmiare molte risorse”), o
- una fretta troppo ideologica (“se diventiamo più grandi abbiamo più forza contrattuale e possiamo governare il sistema”).

In positivo, un percorso di paziente (ma non interminabile) confronto, che con razionalità affronti i profili che potrebbero essere aggregati evidenziandone le migliori modalità per quel contesto sociale, dovrebbe essere in grado di mostrare quanto siano isolate e inefficaci le posizioni più estreme e, conseguentemente, incapaci di trattenere il cambiamento.

Il superamento della identità tra ente e scuola non è però automaticamente foriero di buone novità se non è preceduto-accompagnato da un reale progetto di nuova gestione capace di stimolare i profili organizzativi, quelli economico-finanziari, e – non da ultimo – quelli più delicati connessi alle relazioni umane. In altri termini, spostare un'attività da un soggetto ad un altro non è di per sé né una miglioria³, né un peggioramento; al più è un'op-

¹ Art. 1 «*Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale ed infraregionale che chiedono alle regioni, nell'ambito delle quali svolgono le proprie finalità istituzionali, il riconoscimento della loro personalità giuridica di diritto privato, presenteranno apposita domanda secondo le forme ed i modi di cui all'art. 2 delle disposizioni di attuazione del codice civile*».

² Un segno caratteristico di tale identità è la coincidenza della denominazione dell'ente con quella della scuola.

³ Purtroppo talvolta manca questa consapevolezza e la decisione di cambiare soggetto gestore è dettata solo dal miraggio di avere qualche vantaggio fiscale, come il caso della non soggezione all'IRAP riconosciuta fino allo scorso anno alle cooperative sociali e non alle fondazioni, alle associazioni ed agli enti ecclesiastici.

portunità che rende possibile realizzare il progetto di gestione rinnovata che deve essere elaborato prima di qualsiasi altra decisione.

La scelta dell'ente giuridico cui affidare la gestione di più scuole è, dunque, importante ma non decisiva.

Importante in quanto:

- permette di aggregare più attività didattiche⁴ e avere formalmente e sostanzialmente un centro decisionale unico i cui effetti ricadono su ciascuna scuola;
- il personale impiegato nelle diverse scuole dipende dall'unico ente gestore aprendo, così, ad una sua razionalizzazione relativamente ai casi di incarichi prolungati ma temporanei (per es. il sostegno scolastico), di sostituzioni per maternità, di esigenze improvvise ed imprevedibili (per es. le malattie stagionali);
- assicura che le funzioni direttive scolastiche (coordinatore didattico) e amministrative possano essere svolte da un unico dipendente e, dunque, conseguire l'attesa unitarietà di gestione;
- consente di razionalizzare (ridurre) alcuni costi in quanto alcuni servizi saranno resi non da diversi soggetti ma da uno solo (per es. l'incarico al professionista che provvede agli adempimenti contabili di natura fiscale, alla elaborazione delle buste paghe, al servizio di RSPP) e gli acquisti di beni e servizi beneficeranno di una forza contrattuale accresciuta;
- permette, nel contempo, di mantenere in ciascuna scuola i tratti peculiari che si ritengono meritevoli (è il caso di particolari abilità educative sviluppate negli anni da una scuola) o di introdurne altri (per es. l'attività estiva, che può essere realizzata presso un'unica scuola)⁵;
- consente a ciascuna scuola di adottare un proprio POF e svolgere le proprie attività che non devono, necessariamente, essere replicati anche dalle altre scuole del medesimo ente gestore⁶.

⁴ Va subito segnalato che aggregare in un solo ente gestore più attività scolastiche non significa necessariamente avere un'unica azienda scolastica ed un nuovo ed unico codice meccanografico ministeriale. Al contrario la decisione di affidare, secondo diversi tipi di contratto, una o più aziende scolastiche ad un ente già titolare di una propria attività scolastica è compatibile con la decisione di mantenere l'identità formale delle singole attività, conservando ciascuna il proprio codice ministeriale.

⁵ In altri termini: l'unità di gestione non implica necessariamente l'uniformità delle attività.

⁶ Corollario di questa sinergia tra "direzione unica" e "attività caratterizzate da differenze", è il fatto che anche la politica delle rette richieste alle famiglie possa non essere uniforme e presentare diversità (non solo relativamente alle attività extrascolastiche, ma anche per quelle scolastiche qualora, per esempio, l'orario scolastico sia diverso).

Non decisiva se:

- non si elabora un chiaro e ragionevole progetto di gestione unitaria, custodendo le legittime differenze;
- non si dichiara con precisione l'articolazione dei compiti di direzione e responsabilità “penultima” e non si chiariscono le modalità e i tempi per riportare a chi ha la responsabilità ultima⁷;
- manca una pianta organica unica ma articolata e commisurata in riferimento alle diverse attività-iniziativae promosse in ciascuna scuola;
- la gestione unitaria non è accompagnata dalla disponibilità di tutti i soggetti coinvolti di andare oltre i confini (ideali ma anche fisici) di ciascuna scuola⁸;
- in via preliminare, i gestori e gli attori di ciascuna scuola non condividono con quelli delle altre scuole tutte le notizie essenziali per passare dalla “autonomia assoluta” alla “unità nella differenza”.

Le modalità per “passare” ad un unico ente gestore sono essenzialmente due:

1. la costituzione di un nuovo soggetto da parte degli attuali soggetti gestori e il conseguente trasferimento delle aziende scolastiche;
2. il trasferimento delle aziende scolastiche ad un ente gestore già esistente e già titolare di una sua propria attività scolastica.

⁷ La responsabilità ultima è quella del consiglio di amministrazione (fondazioni, associazioni, cooperative, società) o del parroco (parrocchia).

⁸ Un caso di resistenza è la pretesa che le attività del mese di luglio siano comunque promosse presso ciascuna scuola (con un aggravio di costi), anche se la distanza tra le scuole è minima.

LA COSTITUZIONE DI UN NUOVO SOGGETTO GIURIDICO

Due o più soggetti gestori (cosiddetti enti promotori) di altrettante scuole per l'infanzia (aziende scolastiche) possono decidere di dar vita ad un nuovo soggetto giuridico cui affidare (nei modi che si illustreranno al Tema 2) le rispettive "aziende scolastiche".

Circa gli enti promotori non è necessario che abbiano la stessa natura giuridica (associazioni, fondazioni o enti ecclesistici), né che siano solo parrocchie.

Per quanto riguarda le aziende scolastiche possono avere sia dimensioni diverse, circa il numero di sezioni o il personale impiegato, sia proposte educative-scolastiche differenti (orario, laboratori, proposte extradidattiche).

È invece indispensabile che gli enti promotori abbiano ben chiaro che la costituzione di un nuovo soggetto – che sarà l'unico gestore di tutte le aziende scolastiche – e il conseguente affidamento delle rispettive aziende scolastiche, toglierà ai loro amministratori qualsiasi possibilità di continuare ad intervenire nella gestione e nella amministrazione di quella che era la propria azienda scolastica. Purtroppo non mancano gli equivoci o, anche, casi di dolosa riserva mentale ("lo so, ma mi comporterò fingendo di non saperlo").

Il ruolo che assumono gli enti promotori può assumere tre configurazioni:

1. se costituiscono un'associazione civile (sia essa riconosciuta o non riconosciuta), avranno i diritti degli associati partecipando all'Assemblea dei soci;
2. se costituiscono una cooperativa, avranno i diritti dei soci partecipando all'Assemblea dei soci;
3. se promuovono una fondazione civile potranno assegnarsi il diritto di nominare il consiglio di amministrazione e quello dei revisori.

Non è questa la sede per analizzare minutamente tali diritti tuttavia è necessario evidenziare alcuni aspetti che l'esperienza indica essere meritevoli di chiarimenti.

Anzitutto il ruolo di associato/socio⁹ è più ricco di diritti e responsabilità rispetto a quello di colui che nomina il consiglio di amministrazione e i revisori di una fondazione. Infatti nelle prime due ipotesi tutti gli associati/soci

⁹ L'associato/socio non è il legale rappresentante/presidente dell'ente promotore ma l'ente stesso. Altra questione è chi manifesta la volontà dell'associato/socio in assemblea: spetta all'organo amministrativo dell'ente promotore deliberare chi lo rappresenterà negli organi del nuovo ente gestore.

hanno diritto di partecipare all'Assemblea e, in quanto collegio assembleare, assumono decisioni assai vincolanti:

- nominano e revocano i membri del consiglio di amministrazione e dei revisori;
- deliberano gli elementi essenziali della gestione che il consiglio di amministrazione deve rispettare (per es. numero di sezioni, pianta organica, assunzioni e licenziamenti, manutenzioni straordinarie);
- potrebbero approvare non solo il bilancio consuntivo ma anche deliberare il bilancio preventivo (dipende dallo statuto);
- modificano lo statuto, compreso il fine e le attività che l'associazione può svolgere.

Di contro devono, in qualche modo, partecipare alla ricerca delle fonti di finanziamento necessarie per assicurare l'equilibrio di gestione, soprattutto se hanno il dovere/diritto di deliberare il bilancio preventivo e se impongono alcuni elementi che costituiscono l'attività educativa-scolastica¹⁰.

Nella terza ipotesi, invece, gli enti promotori intervengono solo per nominare il consiglio di amministrazione e il collegio dei revisori ma non hanno poi alcun ruolo in merito alla gestione durante il mandato del consiglio¹¹. Correlativamente non hanno alcun obbligo di partecipare alla ricerca delle risorse finanziarie necessarie per gestire l'attività scolastica e non hanno alcuna responsabilità patrimoniale in caso di *deficit* gestionale (salvo il caso che si siano ingeriti nella gestione)¹². Inoltre la disciplina codiciale non consente né al consiglio, né ai soggetti che lo nominano di modificare i fini/scopi statutari; al più possono chiedere all'autorità amministrativa preposta alla vigilanza (Regione o Prefettura) di adeguare lo statuto alle sopravvenute

¹⁰ Il linea generale non sussiste un obbligo per gli associati di finanziare direttamente l'attività dell'ente gestore, avendo solo l'obbligo di versare la quota associativa annuale. Il codice civile esclude anche che gli associati delle associazioni del Libro I debbano rispondere dei debiti dell'associazione (nell'ipotesi che non abbiano preso parte alle decisioni amministrative che hanno generato il *deficit*). Tuttavia più l'Assemblea dei soci "entra" nel merito della gestione, più gli associati si espongono al rischio di rispondere dei debiti: art. 38 «*Per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione*».

¹¹ Non approvano né il bilancio preventivo, né quello consuntivo; non determinano alcun riferimento in ordine alle scelte gestionali che saranno assunte dal consiglio di amministrazione; è più limitato il diritto di revocare i consiglieri; in caso di fatti o atti illeciti posti dagli amministratori possono solo segnalarli all'autorità amministrativa preposta alla vigilanza.

¹² Solo un cenno: lo statuto della fondazione può prevedere i cosiddetti "partecipanti", ovvero una sorta di "associati" che si impegnano a finanziare l'attività della fondazione e che, raccolti in assemblea, accompagnano la gestione con pareri e suggerimenti. Resta però ferma la competenza esclusiva del consiglio di amministrazione in ordine alla gestione.

necessità amministrative senza poterne però stravolgere l'impostazione originaria¹³.

Sono solo piccole pennellate, ma sufficienti per sollecitare i promotori ad un'attenta disamina dei pro e dei contro che devono essere considerati quando si decide il tipo di ente da costituire per gestire unitariamente le aziende scolastiche; radicalizzando le alternative si può dire che:

- se i promotori intendono mantenere un ruolo gestionale non immediato¹⁴ ma almeno indiretto, la scelta dovrà orientarsi verso l'associazione, la cooperativa o una società del Libro V del codice civile;
- se invece i promotori intendono non coinvolgersi (non solo formalmente ma anche di fatto) nella gestione, possono dar vita anche ad una fondazione.

La scelta deve però considerare anche un altro importante aspetto: di norma il trasferimento dell'azienda scolastica non comprende il trasferimento della proprietà dell'immobile utilizzato per l'attività di scuola per l'infanzia. Poiché la proprietà resta ai rispettivi enti promotori si deve tener conto che questi devono farsi carico della manutenzione straordinaria¹⁵. Questa circostanza rende meno praticabile l'opzione per gli enti promotori di potersi non interessare della gestione economico-finanziaria. È, infatti, evidente che in sede di convocazione dell'assemblea degli associati/soci questi possono certamente prendere visione dell'andamento economico-finanziario e riflettere assieme in ordine alla necessità di intervenire sugli edifici adibiti a sede delle diverse aziende scolastiche. Qualora, invece, sia stata promossa una fondazione, la gestione degli interventi di manutenzione straordinaria diventa più complessa non potendo essere inserita in un quadro complessivo ed ufficiale che coinvolge e corresponsabilizza gli enti promotori e il consiglio di amministrazione¹⁶.

¹³ Se è costituita una fondazione che ha come fine la stessa attività di scuola per l'infanzia, nessuno potrà modificarla; al più potrà essere meglio precisata e arricchita con altre attività a favore dei bambini in età prescolare. Qualora l'attività di scuola per l'infanzia non possa più essere svolta, non resta che chiedere l'estinzione della fondazione.

¹⁴ I promotori non possono avere un ruolo di responsabilità immediata in quanto esso è attribuito necessariamente al solo consiglio di amministrazione.

¹⁵ In caso di comodato o locazione la norma codiciale prevede che la manutenzione straordinaria competa al proprietario. Al contrario in caso di trasferimento del diritto reale parziario (diritto di superficie, non invece in caso di usufrutto) tutta la responsabilità è assunta dall'ente gestore. Diverso è il caso degli interventi che migliorano il fabbricato ma che rispondono non ad una necessità connessa all'ammaloramento della struttura ma ad una scelta dell'ente gestore: in questo caso tali spese non competono al proprietario. Si segnala, però, che la distinzione tra gli interventi di manutenzione straordinaria e quelli di miglioramento della struttura è assai labile e sfocia frequentemente in un contenzioso civile (e in alcuni casi anche tributario).

¹⁶ In questo caso l'unico strumento che può permettere di gestire i costi della manutenzione straordinaria è il contratto con il quale ciascun ente promotore consente al nuovo ente gestore di utilizzare i fabbricati sede delle attività di scuola per l'infanzia (comodato, locazione, usufrutto o superficie).

Infine si presentano alcune considerazioni circa i criteri da adottare per comporre il consiglio di amministrazione¹⁷.

La storia offre molteplici soluzioni, alcune proprio inopportune:

- i legali rappresentanti degli enti promotori fanno parte del consiglio di amministrazione; il limite di questa soluzione è che l'automatismo "legale rappresentante = consigliere" può privare il consiglio delle competenze e delle esperienze necessarie per sviluppare un nuovo progetto di gestione; inoltre sarebbe impossibile distinguere (le responsabilità) tra rappresentanti legali dei soci/associati raccolti in assemblea e i membri del consiglio di amministrazione¹⁸;
- il presidente è uno dei legali rappresentanti mentre gli altri consiglieri sono scelti all'esterno; fatto salvo il problema di scegliere l'ente promotore il cui rappresentante legale assumerà la carica di presidente, si ripresentano i limiti della precedente soluzione dato il ruolo assai pregnante del presidente;
- i legali rappresentanti partecipano al consiglio ma il presidente è scelto all'esterno; anche questa soluzione è assai debole¹⁹ e non evita i limiti già illustrati per le precedenti;
- tutti i membri del consiglio di amministrazione sono scelti di fuori della cerchia di chi partecipa all'amministrazione degli enti promotori; questa soluzione testimonia di credere davvero nell'utilità di distinguere tra chi gestisce (il consiglio), perché ne ha le competenze, e chi controlla (gli enti promotori raccolti in assemblea).

¹⁷ Da subito si segnala che è contrario alle norme di buona gestione inserire tra i membri del consiglio di amministrazione il segretario dell'ente gestore o il coordinatore didattico o un dipendente: queste funzioni presuppongono, infatti, di dover rispondere a colui cui compete l'amministrazione e la gestione. Dunque non è possibile che siano al contempo i controllati e i controllori. Non si deve confondere il caso appena illustrato con l'affidamento delle deleghe amministrative-operative ad un membro del consiglio di amministrazione, in quanto il rapporto giuridico che si instaura in forza della delega garantisce al consiglio la possibilità di controllare/vigilare sull'operato del proprio membro cui ha delegato funzioni operative.

¹⁸ L'esito è il coinvolgimento immediato e inevitabile degli enti promotori in caso di *default* dell'ente gestore.

¹⁹ Quale autorevolezza può avere il presidente eletto dagli stessi consiglieri che sono anche coloro che rappresentano gli associati/partecipanti in assemblea? Nessuna.

**IL TRASFERIMENTO DELLE AZIENDE SCOLASTICHE:
IL COMODATO TRA PARROCCHIE**

Identificato il soggetto giuridico che assume la funzione di ente gestore (sia esso uno dei titolari delle scuole che si intendono unire oppure un nuovo soggetto promosso *ad hoc*), il traferimento delle aziende scolastiche potrebbe realizzarsi con diverse modalità:

1. in comodato di azienda (a titolo gratuito e per un determinato periodo di tempo definito dalle parti),
2. in locazione di azienda (a titolo oneroso e per un determinato periodo di tempo definito dalle parti),
3. donando l'azienda (a titolo gratuito e in via definitiva),
4. alienando l'azienda (a titolo oneroso e in via definitiva).

Infine può considerarsi anche un'ulteriore modalità in quanto, pur non creando alcun rapporto giuridico tra l'ente gestore che finora ha garantito il servizio di scuola per l'infanzia e il nuovo ente gestore, conduce al medesimo esito: la cessazione dell'attività scolastica da parte del primo e l'apertura di una nuova e diversa attività scolastica da parte del nuovo ente. Occorre però segnalare che questa soluzione è assai esposta al rischio di essere considerata elusiva del disposto dell'articolo 2112 del codice civile e, dunque, contraria al diritto.

a) Il trasferimento del diritto di utilizzare il fabbricato già sede della scuola

Come già accennato il trasferimento dell'azienda non implica il trasferimento della proprietà dell'immobile sede della scuola; esige, invece, il trasferimento della sua detenzione qualora – come di regola accade – il nuovo ente gestore continui a svolgere l'attività scolastica nel medesimo immobile.

Ciò può avvenire in modo diverso in dipendenza dal fatto che l'immobile sia o meno inserito tra i beni aziendali del gestore che trasferisce l'azienda. Infatti se l'edificio di proprietà di colui che cede è un bene aziendale²⁰, il contratto che trasferisce l'azienda include anche il diritto di utilizzare

²⁰ Se l'ente gestore che cede l'azienda scolastica è una fondazione, associazione, cooperativa o società, l'immobile non può che essere considerato un bene relativo all'impresa. Infatti questi soggetti, gestendo un'attività scolastica considerata necessariamente commerciale, non possono godere della distinzione tra la sfera istituzionale e la sfera commerciale, possibilità riconosciuta solo agli enti non commer-

l'immobile; qualora, invece, il fabbricato non sia parte dell'azienda²¹, occorre stipulare un apposito contratto per consentire il suo utilizzo a chi acquisisce l'azienda scolastica.

In quest'ultima ipotesi si potrebbe avere la compresenza di due contratti di natura diversa: un contratto gratuito per trasferire l'azienda scolastica (per es. comodato) e uno oneroso per consentire l'uso del fabbricato (locazione di immobile). Questa soluzione può essere interessante in quanto consente di far legittimamente gravare sulla gestione dell'attività scolastica i costi economici che il proprietario deve o dovrà sostenere²² per la manutenzione straordinaria dell'immobile. Infatti il canone di locazione (al netto degli oneri fiscali dell'IRES e dell'IMU) garantisce alla proprietà le risorse necessarie per provvedere alla manutenzione e all'ente gestore di considerare tra i costi che determinano la retta a carico delle famiglie anche quelli relativi al mantenimento della struttura.

Ente gestore cedente	Ente commerciale ex art. 73 TUIR (associazione, fondazione, cooperativa, società ²³)	Ente non commerciale ex art. 73 TUIR (ente ecclesiastico ²⁴)	
Comodato d'azienda	l'edificio è parte dell'azienda e segue la sorte dell'azienda	se l'edificio è considerato bene d'impresa, segue la sorte dell'azienda	
		se l'edificio non è considerato bene d'impresa, allora per consentire l'uso dell'immobile serve:	comodato
			locazione
			diritto di superficie ²⁵

ciali ex art. 73, c. 1 lett. c), art. 144, c. 3 e art. 65, c. 1 e 3-bis, D.P.R. 917/1986.

²¹ Questa possibilità è, come detto alla nota precedente, riconosciuta ai soli enti non commerciali quali sono di diritto gli enti ecclesiastici.

²² Per costi che deve sostenere si intendono, per esempio, quelli relativi al mutuo acceso per ristrutturare l'edificio prima di trasferirlo al nuovo ente gestore; per costi che dovrà sostenere si intendono, invece, quelli relativi ai lavori che, vigente il contratto di locazione di immobili, rimangono a carico del proprietario.

²³ Le cooperative come tutte le società non possono mai essere enti non commerciali in quanto il c. 1, lett. c), lo esclude a priori.

²⁴ Anche altri enti sono qualificati di diritto enti non commerciali (per es, le associazioni sportive) o possono mantenere la qualifica di ente non commerciale, pur gestendo attività di impresa se rientrano nei parametri indicati dall'art. 149 del TUIR; ma se ai sensi del loro statuto gestiscono solo l'attività di scuole per l'infanzia tale possibilità è esclusa in quanto l'attività prevalente ai sensi degli artt. 73 e 149 è quella scolastica, che è commerciale.

²⁵ Potrebbe costituirsi anche un diritto di usufrutto, ma in questo caso si incontrano

Locazione d'azienda	l'edificio è parte dell'azienda e segue la sorte dell'azienda	se l'edificio è considerato bene d'impresa, segue la sorte dell'azienda	
		se l'edificio non è considerato bene d'impresa, allora per consentire l'uso dell'immobile serve:	comodato locazione diritto di superficie
Donazione d'azienda	l'edificio è parte dell'azienda e segue la sorte dell'azienda	se l'edificio è considerato bene d'impresa, segue la sorte dell'azienda (e si perde la proprietà)	
		se l'edificio non è considerato bene d'impresa, allora per consentire l'uso dell'immobile serve:	comodato locazione vendita o superficie
Vendita d'azienda	l'edificio è parte dell'azienda e segue la sorte dell'azienda	se l'edificio è considerato bene d'impresa, segue la sorte dell'azienda (e si perde la proprietà)	
		se l'edificio non è considerato bene d'impresa, allora per consentire l'uso dell'immobile serve:	comodato locazione vendita o superficie

b) Il trasferimento dei contratti di lavoro

L'articolo 2112 del codice civile è norma inderogabile che fissa un principio chiaro: i contratti di lavoro si trasferiscono al nuovo ente gestore²⁶ senza che il passaggio dell'azienda possa determinare una modifica dei diritti e dei doveri dei lavoratori:

limiti qualora si intenda trasferire al nuovo ente gestore l'obbligo di sostenere le spese per tutti gli interventi sul fabbricato (manutenzione ordinaria, straordinaria e ricostruzioni); art. 1005 cod. civ. «*Le riparazioni straordinarie sono a carico del proprietario. Riparazioni straordinarie sono quelle necessarie ad assicurare la stabilità dei muri maestri e delle volte, la sostituzione delle travi, il rinnovamento, per intero o per una parte notevole, dei tetti, solai, scale, argini, acquedotti, muri di sostegno o di cinta. L'usufruttuario deve corrispondere al proprietario, durante l'usufrutto, l'interesse delle somme spese per le riparazioni straordinarie*».

²⁶ La cessione dei contratti di lavoro si ha anche quando il trasferimento dell'azienda è solo temporaneo (comodato o locazione); al termine del contratto tutta l'azienda sarà ritrasferita all'originario gestore. Si badi che in quest'ultimo caso non si ri-

«1. In caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.
 2. Il cedente ed il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro.
 3. Il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario. L'effetto di sostituzione si produce esclusivamente fra contratti collettivi del medesimo livello.
 4. Ferma restando la facoltà di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento. Il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda, può rassegnare le proprie dimissioni con gli effetti di cui all'articolo 2119, primo comma.
 5. Ai fini e per gli effetti di cui al presente articolo si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì al trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento.
 6. Nel caso in cui l'alienante stipuli con l'acquirente un contratto di appalto la cui esecuzione avviene utilizzando il ramo d'azienda oggetto di cessione, tra appaltante e appaltatore opera un regime di solidarietà di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».

Considerato che il maggior onere che deve sostenere l'ente gestore è quello relativo ai dipendenti e ai collaboratori, merita di essere sottolineato il disposto del comma 4 laddove si esclude che il solo fatto di trasferire l'azienda possa essere legittimo motivo per procedere a licenziamenti, sia da parte dal gestore che cede, sia da parte dell'ente che riceve l'azienda.

Con il trasferimento dell'azienda avviene una sorta di "fusione" tra i gruppi di dipendenti che provengono dall'azienda acquisita e quelli dell'azienda già nella titolarità dell'unico ente gestore, fatti salvi i diritti che trovano origine nella lettera di assunzione di ciascuno, per esempio:

- le mansioni,
- la sede di lavoro²⁷,

trasferiscono i soli beni che costituivano l'azienda originale, ma tutti i beni e i contratti che la costituiscono al termine del contratto di comodato o locazione: quindi anche le nuove assunzioni.

²⁷ Si tenga presente che il datore di lavoro ha però la possibilità di variare la sede di lavoro.

- l'orario di lavoro *part-time*,
- il livello retributivo,
- l'anzianità,
- il superminimo (eventuale).

È dunque importante che la riflessione preliminare alla decisione di trasferire l'azienda consideri con attenzione le posizioni di ciascun dipendente (in particolare le mansioni e l'orario *part-time*) al fine di verificare puntualmente entro quali limiti il nuovo ente gestore potrà modificare l'impiego dei lavoratori all'interno dell'unica attività di scuola per l'infanzia pur articolata in diverse sedi e diverse aziende. Inoltre si deve tener presente che quando l'azienda scolastica trasferita impiega più di 15 dipendenti occorre osservare il disposto dell'articolo 47 della legge n. 428 del 29 dicembre 2015 circa l'informativa ai sindacati:

«1. Quando si intenda effettuare, ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile, un trasferimento d'azienda in cui sono complessivamente occupati più di quindici lavoratori, anche nel caso in cui il trasferimento riguardi una parte d'azienda, ai sensi del medesimo articolo 2112, il cedente ed il cessionario devono darne comunicazione per iscritto almeno venticinque giorni prima che sia perfezionato l'atto da cui deriva il trasferimento o che sia raggiunta un'intesa vincolante tra le parti, se precedente, alle rispettive rappresentanze sindacali unitarie, ovvero alle rappresentanze sindacali aziendali costituite, a norma dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nelle unità produttive interessate, nonché ai sindacati di categoria che hanno stipulato il contratto collettivo applicato nelle imprese interessate al trasferimento. In mancanza delle predette rappresentanze aziendali, resta fermo l'obbligo di comunicazione nei confronti dei sindacati di categoria comparativamente più rappresentativi e può essere assolto dal cedente e dal cessionario per il tramite dell'associazione sindacale alla quale aderiscono o conferiscono mandato. L'informazione deve riguardare: a) la data o la data proposta del trasferimento; b) i motivi del programmato trasferimento d'azienda; c) le sue conseguenze giuridiche, economiche e sociali per i lavoratori; d) le eventuali misure previste nei confronti di questi ultimi.

2. Su richiesta scritta delle rappresentanze sindacali o dei sindacati di categoria, comunicata entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, il cedente e il cessionario sono tenuti ad avviare, entro sette giorni dal ricevimento della predetta richiesta, un esame congiunto con i soggetti sindacali richiedenti. La consultazione si intende esaurita qualora, decorsi dieci giorni dal suo inizio, non sia stato raggiunto un accordo.

3. Il mancato rispetto, da parte del cedente o del cessionario, degli obblighi previsti dai commi 1 e 2 costituisce condotta antisindacale ai sensi dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

4. Gli obblighi d'informazione e di esame congiunto previsti dal presente articolo devono essere assolti anche nel caso in cui la decisione relativa al trasferimento sia stata assunta da altra impresa controllante. La mancata trasmissione da parte di quest'ultima delle informazioni necessarie non giustifica l'inadempimento dei predetti obblighi.

5. [...]

6. *I lavoratori che non passano alle dipendenze dell'acquirente, dell'affittuario o del subentrante hanno diritto di precedenza nelle assunzioni che questi ultimi effettuino entro un anno dalla data del trasferimento, ovvero entro il periodo maggiore stabilito dagli accordi collettivi. Nei confronti dei lavoratori predetti, che vengano assunti dall'acquirente, dall'affittuario o dal subentrante in un momento successivo al trasferimento d'azienda, non trova applicazione l'articolo 2112 del codice civile».*

Un ultimo profilo rilevante riguarda il Trattamento di Fine Rapporto (TFR) maturato durante la gestione dell'ente che trasferisce, anche solo temporaneamente, l'azienda scolastica. Ai sensi del comma 2 dell'articolo 2112 questi rimane solidalmente responsabile verso i dipendenti del TFR maturato fino alla data del trasferimento, salvo che il dipendente lo liberi nelle forme previste dal diritto. È, dunque, importante che il cedente e il nuovo ente gestore si accordino anche in ordine al trasferimento del TRF, ma il loro accordo non obbliga il lavoratore a liberare il datore di lavoro che cede l'azienda²⁸.

Questi sono solo alcuni degli elementi giuridici rilevanti che meritano attenzione quando si riflette in ordine ad un trasferimento di azienda, ma non sono gli unici che devono essere considerati. Infatti il nuovo gestore deve necessariamente costruire nuove relazioni "umane" con i dipendenti acquisiti e, di riflesso, rivedere le relazioni finora istituite con i propri dipendenti. Ebbene, queste novità e questi passaggi²⁹ non devono essere sottovalutati o improvvisati, in quanto il nuovo progetto di gestione – che custodisce la vera novità che può migliorare e rendere più efficace la gestione delle scuole – deve necessariamente "passare" dalla riorganizzazione del lavoro.

c) Il trasferimento degli altri contratti

Con l'azienda si trasferiscono anche tutti i rapporti giuridici in vigore con l'ente gestore cedente. Si tratta, anzitutto, dei contratti relativi alle utenze, agli appalti di servizio, ai servizi dei professionisti (servizio di contabilità, di elaborazione delle buste-paga, dell'incaricato RSPP) e a quelli dei lavoratori autonomi (per es. psicologo, medico del lavoro, coordinatore didattico).

Questi contratti potrebbero però essere conclusi sia dall'ente cedente prima di dar corso al trasferimento, sia dall'ente che acquisisce l'azienda

²⁸ Non è esclusa la possibilità di liquidare al lavoratore il TFR finora maturato; in questo caso l'ente cedente è liberato da qualsiasi impegno verso i lavoratori; tuttavia questa soluzione chiede di erogare somme che potrebbero raggiungere importi non insignificanti.

²⁹ La decisione di quando, come, e a cura di chi sarà presentato il progetto di riorganizzazione deve essere assunta prima di dare qualsiasi pubblicità all'operazione. E prima ancora occorre che l'ente gestore elabori la nuova pianta organica, precisando le funzioni e le competenze che saranno assegnate a ciascun dipendente.

prestando però attenzione agli eventuali vincoli contrattuali esistenti (per es. il termine di un contratto di appalto).

Le parti devono anche trovare un accordo circa il pagamento delle eventuali pendenze.

Si deve tener presente che tra i contratti che si trasferiscono al nuovo gestore vi sono anche le “iscrizioni” già raccolte dall'ente gestore cedente. È, dunque, evidente che il nuovo gestore non può modificare unilateralmente gli accordi già conclusi con le famiglie dei bambini iscritti, *in primis* l'importo delle rette e dei diversi contributi ad esse richiesti.

d) Le comunicazioni all'Ufficio Scolastico Regionale

Ai sensi del paragrafo 5.12 del Decreto Ministeriale n. 83 del 10 ottobre 2008:

«Nel caso di passaggi di gestione, il gestore o il rappresentante legale è tenuto a comunicare tempestivamente all'Ufficio Scolastico Regionale le modificazioni riguardanti il mutamento del soggetto gestore, il mutamento del legale rappresentante dell'ente gestore, il trasferimento della sede legale dell'ente gestore, la modifica della natura giuridica dell'ente gestore. Devono essere osservati i seguenti adempimenti:

a) l'atto che determina il passaggio di gestione deve essere prodotto in copia autenticata, munita degli estremi dell'avvenuta registrazione presso l'Ufficio delle Entrate e con l'indicazione della decorrenza del passaggio stesso;

b) l'atto che determina il passaggio di gestione, a titolo gratuito o oneroso, deve avere come oggetto il complesso dei beni organizzati per l'esercizio dell'attività scolastica, assicurando il permanere dei requisiti prescritti per il riconoscimento della parità;

c) la dichiarazione relativa al titolo giuridico di disponibilità dei locali scolastici deve essere datata e sottoscritta dal gestore subentrante;

d) lo status di legale rappresentante dell'Ente gestore originario e dell'Ente gestore subentrante deve essere debitamente comprovato con dichiarazioni datate e sottoscritte dai due legali rappresentanti con valore di autocertificazione. L'Ufficio Scolastico Regionale adotta i provvedimenti conseguenti, curando che gli atti di modifica di cui trattasi non interrompano la continuità del servizio, a salvaguardia della posizione scolastica degli alunni e della valutazione del servizio del personale ivi operante».

È, dunque, necessario pianificare per tempo le operazioni e interloquire con l'Ufficio Scolastico Regionale competente al fine di presentare il percorso che si intende seguire e considerare anche le eventuali indicazioni che potrebbe dare il suddetto ufficio.

In questa sede si pone anche la questione della data più opportuna per dar corso alla sottoscrizione degli atti che trasferiscono le aziende³⁰ e

³⁰ Si deve tener presente che i contratti che trasferiscono l'azienda chiedono l'intervento di un notaio.

(se occorre) fissare in una data diversa la decorrenza degli effetti giuridici. Al fine di semplificare gli adempimenti amministrativi, contabili e neutralizzare quanto più possibile l'impatto sull'attività scolastica sarebbe opportuno concordare tutti i contenuti durante i mesi invernali³¹ e procedere alla sottoscrizione degli atti durante i mesi estivi.

e) L'armonizzazione delle attività e delle contabilità

Infine, ma non per ultimo, occorre riflettere con attenzione in ordine alle condizioni che devono sussistere affinché il passaggio delle aziende scolastiche non conduca alla paralisi delle attività ma al loro miglioramento e sviluppo.

Due sono le questioni più rilevanti:

- il migliore allineamento possibile delle attività scolastiche ed extrascolastiche offerte da ciascuna scuola,
- il coordinamento delle contabilità e dei processi organizzativi che supportano le singole attività scolastiche.

In altre parole, è necessario che nei mesi che precedono la sottoscrizione degli atti di trasferimento delle aziende scolastiche gli enti gestori si attivino per coinvolgere i diversi attori affinché i diversi profili dell'attività educativo-scolastica siano almeno allineati e/o sincronizzati con quelli degli altri enti gestori.

Per quanto riguarda l'attività scolastica (ed educativa) un ruolo centrale è quello del coordinatore didattico e dei colleghi docenti, mentre per quanto riguarda la contabilità e l'amministrazione non possono non essere coinvolti i responsabili amministrativi e coloro che assicurano la tenuta delle scritture contabili e la preparazione delle buste paghe.

NELLA GUIDA OPERATIVA:

- modello di contratto di comodato d'azienda da parrocchia ad ente civile (doc. 16) [solo nella versione on line]
- modello di contratto di comodato d'azienda da parrocchia a parrocchia (doc. 17)

³¹ Se l'operazione è definita prima dell'apertura delle iscrizioni, i cedenti e il nuovo ente gestore potranno concordare i contenuti del modulo di iscrizione che sarà presentato alle famiglie (nel mese di febbraio) per il nuovo anno scolastico.

IL REGOLAMENTO DELL'ATTIVITÀ DI SCUOLA PER L'INFANZIA PARROCCHIALE

La “vita” degli enti giuridici (associazioni, fondazioni, società) è disciplinata dallo Statuto.

La “vita” delle attività complesse gestite dagli enti giuridici – è il caso dell'attività scolastica – è opportuno che sia disciplinata da un apposito Regolamento i cui contenuti devono tener conto delle norme che regolano l'ente gestore.

Inoltre, poiché la parrocchia non è dotata di statuto in quanto le norme che la disciplinano sono contenute direttamente nel Codice di Diritto Canonico (cann. 515 ss.), il Regolamento di una scuola parrocchiale (attività gestita dalla parrocchia) deve essere redatto con particolare attenzione.

A tal fine è stato elaborato un modello di Regolamento che illustra il “modo” di funzionamento della parrocchia e detta le regole che ordinano l'attività di scuola parrocchiale.

PREMESSA

La parrocchia di ... in ... [d'ora in poi Parrocchia] è titolare e gestisce l'attività di Scuola per l'infanzia ... [d'ora in poi: Scuola parrocchiale] nell'immobile sito in ..., così catastalmente identificato ...

Per Scuola parrocchiale si intende l'insieme delle attività che la Parrocchia promuove e realizza nell'immobile sito in ... al fine di offrire un servizio educativo e didattico a favore dei bambini in età prescolare.

Il presente Regolamento tratta de:

- a) l'identificazione dell'attività scolastica e delle attività extrascolastiche che costituiscono la "Scuola per l'infanzia ...";
- b) la definizione dell'ente gestore, della funzione di amministratore, dei poteri dell'amministratore;
- c) la descrizione delle funzioni del Consiglio per gli affari economici di cui al can. 537;
- d) le competenze e il funzionamento del "Consiglio per la gestione" della Scuola parrocchiale;
- e) le principali funzioni che possono essere attivate all'interno della Scuola parrocchiale e le relative competenze;
- f)

Il Regolamento è stato elaborato in sede di Consiglio per gli affari economici parrocchiale assumendo come riferimento il testo proposto da [Ufficio di Curia ...].

Nella seduta del ... il Consiglio per gli affari economici ha espresso [all'unanimità] parere favorevole alla sua adozione.

Il Regolamento è stato poi presentato al Consiglio pastorale parrocchiale che, in occasione della seduta del ..., ha espresso [all'unanimità] parere favorevole.

Al termine della medesima seduta il Parroco lo ha formalmente adottato come Regolamento della Scuola parrocchiale, facendolo allegare al verbale della seduta del Consiglio pastorale parrocchiale.

Il Regolamento può essere modificato osservando il medesimo iter percorso per la sua adozione.

PARTE I – LA SCUOLA PARROCCHIALE

Art. 1 – La definizione di Scuola parrocchiale

La Scuola parrocchiale comprende:

- a) l'attività didattica di scuola per l'infanzia (come definita dalla normativa

nazionale), attiva nei giorni da lunedì a venerdì, dalle ore ... alle ore ..., secondo un calendario annuale coerente con quello predisposto dalla Regione [Lombardia];

- b) le attività extradidattiche, quali, a titolo di esempio:
- il servizio di pre-scuola (dalle ore ... alle ore ...),
 - il servizio di post-scuola (dalle ore ... alle ore ...),
 - il servizio del “Mese di luglio” (dalle ore ... alle ore ...),
 - la sezione Primavera,
 - il Nido,
 - i laboratori e le iniziative extracurricolari attivati.

La Parrocchia può comunque promuovere altre attività per i bambini in età prescolare anche al di fuori dell'attività di Scuola parrocchiale.

Art. 2 – La domanda di iscrizione e ordine di accettazione

Possono essere iscritti alla Scuola parrocchiale, rispettando il seguente ordine di priorità:

- a) i bambini in età pre-scolare residenti nel territorio della Parrocchia di ...
- b) i bambini in età pre-scolare residenti nel territorio del comune di ...
- c) i bambini in età pre-scolare residenti nel territorio di altri comuni.

Limitatamente ai fini del presente articolo, si intendono residenti anche i bambini di cui almeno un genitore sia stato – in precedenza – residente nel territorio della Parrocchia di ... o nel comune di ...

Art. 3 – L'ispirazione della Scuola parrocchiale

La Scuola parrocchiale è nata come risposta della comunità ecclesiale locale ai bisogni dell'infanzia e della sua famiglia; testimonia la preoccupazione pastorale per la cura delle giovani generazioni e si pone come soggetto attivo per la realizzazione e la generalizzazione dell'offerta formativa dell'infanzia secondo il proprio progetto educativo, nel rispetto dell'orientamento educativo dei genitori, in coerenza con le funzioni e i regolamenti previsti dalle leggi vigenti.

Alla luce dell'ispirazione cristiana, la Scuola parrocchiale concorre alla educazione e allo sviluppo fisico, affettivo, cognitivo, morale, sociale e religioso dei bambini iscritti, promuovendone le potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento e la maturazione dell'identità per assicurare, nella individualità e irripetibilità personale, una effettiva eguaglianza di opportunità educative.

Art. 4 – La Scuola parrocchiale paritaria

La Scuola parrocchiale si avvale della piena libertà riconosciuta alle scuole paritarie dalla legislazione nazionale, in particolare per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico didattico.

Tenuto conto del proprio progetto educativo, l'insegnamento è improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione Italiana.

Art. 5 – La Scuola parrocchiale e le famiglie dei bambini iscritti

La Scuola parrocchiale riconosce nella famiglia il contesto educativo primario del bambino; si pone come aiuto, continuazione, integrazione e promozione del compito educativo dei genitori e promuove la collaborazione e la corresponsabilità attiva scuola-genitori-personale docente e non docente.

Essa recepisce gli orientamenti della scuola per l'infanzia in Italia e, in armonia con il proprio progetto educativo, partecipa al processo di autonomia delle istituzioni scolastiche interagendo con le altre scuole, con gli enti locali e con il territorio.

PARTE II – L'ENTE GESTORE E LA FUNZIONE DI AMMINISTRATORE

Art. 6 – Definizione di Parrocchia

La Scuola parrocchiale è un'attività commerciale della Parrocchia di....

La parrocchia è un soggetto giuridico canonico disciplinato dai cann. 515 ss. del Codice di diritto canonico e, ai sensi degli artt. 1-21 della L. n. 222 del 20 maggio 1985, un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

La Parrocchia ha sede in ...

La Parrocchia è iscritta nel Registro delle Persone Giuridiche tenuto dalla Prefettura - Ufficio del Territorio di ..., ed è identificata dal n. ...; è altresì iscritta al Repertorio Economico Amministrativo (REA).

Ai sensi della normativa civile vigente non può essere iscritta al Registro delle Imprese.

La Parrocchia è titolare del Cod. Fisc. ... e della Partita IVA ... e per l'attività scolastica è utilizzato il codice ATECO ...

La Parrocchia non è dotata di alcuno statuto, ma la sua struttura giuridica e le principali norme canoniche che disciplinano il suo funzionamento sono precisate nell'allegato "Attestato sostitutivo dello statuto".

Art. 7 – La specificità della Parrocchia e l'attività di scuola per l'infanzia parrocchiale

La Parrocchia esercita legittimamente l'attività di scuola per l'infanzia in ragione:

- a) della sua peculiarità di ente canonico di cui al can. 515 e
- b) della carità cristiana che la spinge a prendersi cura di ogni persona, in particolare dei bambini e della loro educazione cristiana ed umana.

La peculiarità della parrocchia quale ente gestore dell'attività di Scuola par-

rocchiale, assume contenuti particolari e differenti in riferimento:

- a) ai bambini ai quali si rivolge l'azione educativa e didattica;
- b) alle famiglie, alle quali si chiede di rispettare l'ispirazione religiosa e cristiana dell'azione educativa;
- c) al personale, sia esso parte di un contratto giuridico (dipendenti e lavoratori autonomi) o collaboratore in forza del vincolo battesimale che lo lega alla Parrocchia.

Art. 8 – L'amministrazione e la legale rappresentanza della Parrocchia

Ai sensi del can. 532 l'amministrazione e la legale rappresentanza della parrocchia compete in via esclusiva al Parroco (o all'amministratore parrocchiale ai sensi del can. 540).

Il nominativo del Parroco pro tempore è iscritto nel Registro delle Persone Giuridiche.

Art. 9 – I poteri del Parroco in ordine all'amministrazione della Parrocchia

Ai sensi del can. 1281, § 1 il Parroco può porre senza necessità di alcuna autorizzazione canonica gli atti che non eccedono l'amministrazione ordinaria, ovvero tutti gli atti non compresi nel provvedimento del Vescovo diocesano assunto ai sensi del can. 1281, § 2.

Per quanto riguarda gli atti che eccedono l'amministrazione ordinaria (cosiddetti atti di amministrazione straordinaria) di cui al can. 1281, § 2 e gli altri atti di cui ai cann. 1291-1295, il Parroco può porli solo previa autorizzazione dell'Ordinario Diocesano, o del Vescovo diocesano e/o delle altre autorità menzionate dal Libro V del Codice di diritto canonico.

I terzi hanno diritto di chiedere al Parroco l'esibizione del Decreto del Vescovo che elenca puntualmente gli atti eccedenti l'amministrazione ordinaria.

L'autorizzazione canonica richiesta per gli atti di amministrazione straordinaria o per gli atti di cui ai cann. 1291-1295 deve essere esibita dal Parroco ai terzi contraenti prima della loro sottoscrizione.

Qualora la normativa canonica prescriva al Parroco di acquisire il parere del Consiglio pastorale e del Consiglio per gli affari economici in merito a determinati atti, la verifica del puntuale adempimento di tale obbligo è affidata all'Ordinario diocesano. Pertanto i verbali delle riunioni di detti Consigli non possono essere richiesti per verificare e/o attestare la legittimità delle decisioni assunte dal Parroco.

PARTE III – GLI ORGANISMI DI PARTECIPAZIONE

Art. 10 – Gli organismi canonici di partecipazione

Il Codice di diritto canonico prevede che in Parrocchia vi siano due organismi di partecipazione:

- a) il Consiglio pastorale (can. 536),
- b) il Consiglio per gli affari economici (can. 537).

Compete al solo Vescovo diocesano disciplinare puntualmente la costituzione, le modalità di funzionamento e le competenze di tali organismi.

Al Consiglio pastorale compete prestare aiuto al Parroco e a coloro che partecipano alla cura pastorale per la promozione dell'attività pastorale, compresa, dunque, l'attività di scuola per l'infanzia.

Al Consiglio per gli affari economici compete prestare aiuto al Parroco in ordine all'amministrazione dei beni e delle attività economiche della parrocchia. Dunque, il Consiglio per gli affari economici della parrocchia non è titolare della funzione di amministrazione dei beni e delle attività economiche e la sua costituzione e il suo funzionamento è disciplinato esclusivamente dai provvedimenti assunti dal Vescovo.

All'interno di entrambi i Consigli il Parroco può promuovere la costituzione di commissioni permanenti cui affidare l'istruzione e la trattazione di questioni relative a particolari temi e/o attività.

Art. 11 – La “Commissione per la Scuola parrocchiale”

All'interno del Consiglio pastorale e del Consiglio per gli affari economici è costituita la commissione permanente denominata “Commissione per la Scuola parrocchiale” (d'ora in poi Commissione) coordinata da un membro con funzione di Segretario.

La Commissione assicura al Parroco il proprio consiglio in ordine alle questioni di natura pastorale ed educativa (di competenza del Consiglio pastorale) e a quelle di natura organizzativa, economica e giuridica (di competenza del Consiglio per gli affari economici).

La Commissione non sostituisce il Consiglio pastorale nè il Consiglio per gli affari economici.

La composizione ed il funzionamento della Commissione sono definiti dal Parroco, sentiti i Consigli.

Non possono essere membri della Commissione i dipendenti, i lavoratori gratuiti e i collaboratori retribuiti della Parrocchia, né i loro parenti fino al terzo grado, sia in linea diretta che indiretta. Possono, invece, esserne membri i collaboratori gratuiti e volontari impegnati nella Scuola parrocchiale.

Compete al Parroco:

- a) chiedere al Consiglio di approfondire temi e questioni esprimendo un parere;
- b) affidare ai suoi membri particolari compiti al fine di rendere quanto più efficace ed efficiente il servizio di consiglio per assicurare la cura migliore

della Scuola parrocchiale;

c) convocare il Consiglio in seduta plenaria almeno ogni bimestre e, secondo le necessità, i suoi membri in ragione dei compiti a ciascuno affidati.

Qualora sia posto all'ordine del giorno dei Consigli un tema relativo alla Scuola parrocchiale partecipano alla riunione anche i membri della Commissione, che possono intervenire se richiesti dal Parroco o dal moderatore del Consiglio. Alla Commissione può essere chiesto di elaborare una relazione periodica sull'andamento della Scuola parrocchiale e di predisporre l'introduzione alle riunioni dei Consigli.

Delle riunioni della Commissione deve essere redatto un verbale sottoscritto dal Parroco e dal Segretario della Commissione. Qualora i membri svolgano particolari attività, adempiendo gli incarichi ricevuti, devono darne notizia alla Commissione in forma scritta.

Le modalità per provvedere alla documentazione delle attività della Commissione sono definite dal Segretario.

Art. 12 – Le competenze della Commissione

La Commissione:

a) cura che sia elaborato e aggiornato il Progetto Educativo e la Proposta dell'Offerta Formativa in vista della presentazione al Consiglio Pastorale che si deve esprimere in ordine alla loro adozione;

b) predisporre il progetto di bilancio preventivo e consuntivo;

c) assicura il controllo di gestione anche secondo le indicazioni date dal Parroco;

d) offre indicazioni in merito alla redazione dei documenti;

e) verifica la regolare tenuta dell'archivio della Scuola parrocchiale (per es. i documenti scolastici, amministrativi, economici, giuridici, fiscali);

f) sovrintende alla gestione della Scuola parrocchiale affinché sia assicurato il rispetto delle normative canoniche e civili.

Inoltre deve esplicitamente esprimere un parere in merito a:

a) gli atti, i contratti e le convenzioni che riguardano – anche solo parzialmente – la Scuola parrocchiale;

b) i contenuti del contratto di servizio con le famiglie dei bambini iscritti;

c) le eventuali riduzioni di retta e i criteri per le gratuità;

d) la definizione della Pianta organica e l'assegnazione delle funzioni e delle competenze a coloro che prestano il proprio servizio (gratuito o retribuito) all'interno della Scuola parrocchiale;

e) il conferimento degli incarichi, anche annuali, ai dipendenti e ai collaboratori;

f) la nomina del Coordinatore didattico;

g) la nomina – eventuale – del Segretario della Scuola parrocchiale;

h) la gestione del personale (dai colloqui iniziali alla risoluzione del contratto);

i) la definizione del programma delle attività e del calendario della Scuola parrocchiale relativi ad uno o più anni scolastici;

j) la modifica del presente Regolamento.

Art. 13 – Incarichi operativi ai membri della Commissione

Ad uno o più membri della Commissione il Parroco può affidare:

- a) particolari incarichi o funzioni, nel rispetto delle normative e delle competenze richieste;
- b) la funzione di referente per la direzione del personale e dei collaboratori;
- c) incarichi che implicano l'esercizio dei poteri di rappresentanza e firma in nome della Parrocchia; in questo caso occorre formalizzare il conferimento dell'incarico nelle forme giuridicamente valide, sia in riferimento all'ordinamento canonico che a quello civile.

L'affidamento dei predetti incarichi deve essere verbalizzato e formalizzato, evitando espressioni generiche o non sufficientemente precise.

PARTE IV – LE FUNZIONI DI SEGRETARIO E DI COORDINATORE

Art. 14 – Il Segretario della Scuola parrocchiale (eventuale)

Può essere nominato un Segretario della Scuola parrocchiale.

Il Segretario della Scuola parrocchiale, se nominato, deve provvedere alla gestione complessiva della Scuola parrocchiale, osservando le indicazioni date dal Parroco.

La funzione di Segretario può essere affidata ad un dipendente o a un collaboratore gratuito e volontario dotato delle necessarie capacità e competenze.

La nomina del Segretario compete al Parroco, che vi provvede per iscritto dopo aver sentito la Commissione, nel rispetto delle norme canoniche e civili; in particolare con l'atto di nomina devono essere definite le funzioni e le competenze, nonché la durata dell'incarico e l'eventuale retribuzione.

Al Segretario devono essere conferiti, nelle forme previste dalla normativa civile, i necessari poteri di firma.

Non può essere nominato Segretario il Coordinatore didattico o un docente. In particolare, il Segretario:

- a) garantisce il buon svolgimento di tutte le iniziative ed attività inerenti la Scuola parrocchiale;
- b) esercita i poteri che competono al datore di lavoro – esclusi i provvedimenti disciplinari – nei confronti dei dipendenti, professionisti, collaboratori retribuiti;
- c) coordina e dirige l'attività dei dipendenti e dei collaboratori, siano essi retribuiti o gratuiti e volontari;
- d) rappresenta l'ente gestore nei confronti dei genitori dei bambini iscritti o iscrivendi, l'Amministrazione comunale e in genere la Pubblica Amministrazione, le imprese e gli enti erogatori, gli studi professionali; a tal fine

- deve essere dotato dei relativi poteri di firma;
- e) coadiuva il Parroco nella redazione e nell'aggiornamento del Progetto Educativo e del Piano dell'Offerta Formativa;
 - f) cura che il Progetto Educativo, il Piano dell'Offerta Formativa, il Regolamento e di ogni altra disposizione siano osservati da tutti coloro che prestano la propria attività a favore della Scuola parrocchiale;
 - g) segnala al Parroco o alla persona da lui incaricata tutti i fatti di particolare gravità e/o rilevanza accaduti in ambito scolastico;
 - h) predispone, insieme al Coordinatore, il calendario scolastico e del funzionamento della scuola, che poi sottopone al Parroco;
 - i) su richiesta del Parroco riferisce alla Commissione e/o al Consiglio in merito andamento della scuola;
 - j) elabora proposte per il miglioramento delle attività ed iniziative realizzate all'interno della scuola parrocchiale;
 - k) verifica e attesta la permanenza dei requisiti per il mantenimento della parità, ai sensi della Legge 10 marzo 2000, n. 62;
 - l) svolge la funzione di incaricato del trattamento dei dati in riferimento al D.Lgs. n. 196 del 30 giugno 2003;
 - m) deve essere delegato dal datore di lavoro ai sensi dell'articolo 16 del D.Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008;
 - n) segnala tempestivamente al Parroco i fatti di cui possono essere chiamati a rispondere in sede civile e/o penale la Parrocchia e/o il Parroco;
 - o) segnala tempestivamente al Parroco le situazioni che esigono decisioni che eccedono le proprie competenze e funzioni;
 - p) sovrintende o svolge personalmente altre funzioni o incarichi conferiti per iscritto dal Parroco.

Il Segretario deve redigere una relazione periodica – organizzata cronologicamente – delle principali attività svolte.

Nell'ipotesi che non sia nominato il Segretario, le funzioni e le competenze di cui al presente articolo possono essere attribuite o ad un membro della Commissione, o ad un collaboratore gratuito e volontario, o – limitatamente alla organizzazione del personale (dipendenti, collaboratori retribuiti e collaboratori gratuiti e volontari) – al Coordinatore didattico.

Art. 15 – Il Coordinatore didattico

Il Coordinatore didattico, imposto dalla normativa o ritenuto opportuno, è nominato dal Parroco, sentito il Segretario. Al fine di procedere alla nomina del Coordinatore, il Parroco, sentita anche la Commissione, deve definire il tipo di contratto, la durata dell'incarico, le competenze e l'eventuale retribuzione. L'incarico di Coordinatore deve essere svolto con la necessaria professionalità, anche qualora sia reso a titolo gratuito.

Il Coordinatore deve attenersi alle decisioni assunte dagli organi della Parrocchia, risponde del proprio operato al Parroco nonché, per quanto di competenza, al Segretario.

Il Coordinatore:

- a) provvede a garantire il corretto svolgimento delle attività e delle iniziative (didattiche e non) che costituiscono l'attività educativa-didattica, coordinando l'azione del personale cui competono azioni di tipo educativo e/o didattico, al fine di perseguire i risultati attesi ed esplicitamente dichiarati nel Piano dell'Offerta Formativa;
- b) cura la piena attuazione del Progetto Educativo e del POF;
- c) stimola e favorisce il miglioramento dell'azione pedagogica, allo scopo di rispondere sempre meglio ai reali bisogni del bambino e delle stesse famiglie;
- d) sovrintende alle azioni educative e didattiche promosse dalla Scuola parrocchiale; a tal fine intrattiene rapporti con le famiglie, anche in collaborazione con il personale cui competono azioni di tipo educativo e/o didattico;
- e) limitatamente ai profili educativi e didattici provvede ad organizzare i servizi resi dalle docenti nonché dal personale cui competono azioni di tipo educativo e/o didattico; a tal fine è dotato del potere di dirigere il personale;
- f) cura la redazione e la conservazione dei documenti previsti dalla normativa civile in ordine all'attività scolastica;
- g) cura che le insegnanti compilino i registri della propria sezione o classe;
- h) d'intesa con il Segretario convoca gli organi collegiali che coinvolgono il personale docente;
- i) coordina, d'intesa con il Segretario, le attività di progettazione didattica e le iniziative finalizzate all'ampliamento del P.O.F.;
- j) propone alla Parrocchia i corsi e le attività di aggiornamento e di formazione rivolte alle docenti ed al personale educativo;
- k) suggerisce alla Parrocchia iniziative atte a favorire la partecipazione dei genitori alla vita della Scuola parrocchiale;
- l) partecipa alle attività territoriali di coordinamento in materia didattico-educativa promosse dagli enti cui aderisce la Parrocchia;
- m) relaziona al Segretario e al Parroco in merito alle materie di propria competenza;
- n) segnala tempestivamente al Segretario e al Parroco i fatti di cui possono essere chiamati a rispondere in sede civile e/o penale la Parrocchia e/o il Parroco;
- o) collabora con la Segreteria in ordine alla redazione dei documenti relativi all'attività didattica da trasmettere agli organi preposti;
- p) promuove, d'intesa con il Segretario, iniziative atte a favorire la partecipazione dei genitori alla vita della scuola;
- q) sovrintende o svolge personalmente altre funzioni o incarichi conferiti per iscritto dal Parroco o dal Segretario, espressamente incaricato dal Parroco.

Fatti salvi espliciti incarichi e/o mandati ricevuti dal Parroco, il Coordinatore non può porre azioni che implicino la rappresentanza giuridica della Parrocchia.

Il Coordinatore deve redigere una relazione periodica – organizzata cronologicamente – delle principali attività svolte.

PARTE V – IL PERSONALE (RETRIBUITO E GRATUITO)

Art. 16 – Obblighi del personale in riferimento alla specificità dell’ente gestore

L’azione del personale (dipendenti e collaboratori, retribuiti o gratuiti, giuridicamente vincolati o volontari) deve sempre conformarsi alla natura e all’ispirazione religiosa e cristiana propria della Parrocchia.

La natura giuridica della Parrocchia e l’ispirazione religiosa e cristiana della sua azione sono del tutto compatibili con il rispetto dei diritti e degli obblighi giuridici derivanti dai contratti di lavoro subordinato o autonomo.

Il rispetto dei diritti e degli obblighi giuridici che sussistono tra la Parrocchia ed il personale non sono impediti dalla natura giuridica della Parrocchia e dall’ispirazione religiosa e cristiana della sua azione.

Art. 17 – Poteri conferiti al personale

Salvo che il Parroco abbia esplicitamente conferito poteri di rappresentanza nelle forme giuridicamente valide, nessuno può rappresentare giuridicamente la Parrocchia.

Coloro cui è stato conferito il potere di rappresentare la Parrocchia, deve svolgerlo:

- a) rispettando i principi di cui all’articolo 16,
- b) nei limiti del mandato ricevuto,
- c) avendo cura di non causare danni alla Parrocchia, alle famiglie dei bambini iscritti e delle persone che collaborano a diverso titolo all’interno delle attività e delle iniziative della Scuola parrocchiale.

Coloro che non osservano i predetti vincoli rispondono dei danni provocati e dell’inosservanza delle disposizioni dettate dalla Parrocchia.

PARTE VI – ORGANI COLLEGIALI SCOLASTICI

Art. 18 – Gli Organi collegiali

Nella Scuola parrocchiale operano i seguenti Organi collegiali scolastici:

- a) il Collegio dei docenti, composto dal personale docente; è convocato dal Coordinatore ed è dal medesimo presieduto, salvo che partecipi il Parroco;
- b) il Consiglio di intersezione (o di sezione, dove la scuola ha una sola sezione), composto da tutto il personale docente nonché da due genitori

per ogni sezione (rappresentanti di sezione, scelti nelle rispettive assemblee di sezione); è convocato dal Coordinatore ed è dal medesimo presieduto, salvo che partecipi il Parroco;

- c) l'Assemblea generale dei genitori, costituita da tutti i genitori dei bambini iscritti alla Scuola parrocchiale; è convocato dal Segretario (se nominato) o dal Coordinatore ed è dal medesimo presieduto, salvo che partecipi il Parroco;
- d) l'Assemblea di sezione dei genitori, costituita da tutti i genitori di ciascuna sezione; essa designa i due genitori che parteciperanno al Consiglio di intersezione; è convocata dal Coordinatore ed è presieduta da un genitore scelto dai presenti; all'Assemblea possono partecipare, con diritto di parola, anche il Segretario, il Coordinatore ed il personale docente della sezione.

Alle riunioni degli Organi collegiali scolastici può partecipare con diritto di parola anche il personale educativo della Scuola parrocchiale.

Delle riunioni degli Organi collegiali scolastici deve essere redatto un verbale a cura del Segretario della riunione nominato da colui che la presiede scegliendolo tra i presenti. I verbali devono essere tempestivamente depositati presso la Direzione della Scuola a cura del Segretario o, in caso di sua assenza o inadempimento, da colui che la presiede.

Luogo, data, firma

Attestazione sostitutiva dello Statuto

redatta ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5 delle Norme approvate con Protocollo stipulato tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana il 15 novembre 1984.

Art. 1

La Parrocchia ... con sede in ..., eretta con decreto del Vescovo diocesano in data... e riconosciuta agli effetti civili con decreto in data ..., è una comunità di fedeli stabilmente costituita nella Diocesi di Milano, la cui cura pastorale è affidata, sotto l'autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo proprio pastore.

Art. 2

L'ente persegue fini di religione e di culto. Esso può svolgere anche attività diverse da quelle di religione o di culto.

Art. 3

Il parroco è nominato dal Vescovo diocesano e dura in carica fino a quando l'Ufficio non si rende vacante per morte, per rinuncia o per provvedimento del Vescovo diocesano.

Quando la Parrocchia è vacante o quando il parroco è impedito, il Vescovo diocesano può designare un sacerdote come amministratore parrocchiale con gli stessi poteri del parroco.

Art. 4

Il parroco è amministratore unico e legale rappresentante dell'ente. Egli può compiere tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione.

Gli atti di straordinaria amministrazione, previsti dal Codice di diritto canonico integrato dalle delibere della CEI e dal decreto del Vescovo diocesano ai sensi del can. 1281, devono essere autorizzati dalla competente autorità ecclesiastica.

Occorre inoltre la licenza della santa Sede per gli atti il cui valore superi la somma fissata dalla Conferenza Episcopale Italiana o aventi per oggetto i beni di valore artistico o storico o donati alla chiesa *ex voto*.

Art. 5

L'Ordinario diocesano può compiere atti giuridici come rappresentante dell'ente in sostituzione del parroco, in caso di negligenza del medesimo.

Art. 6

Compete al Vescovo diocesano sopprimere o modificare l'ente.

Art. 7

Per quanto non previsto dalle presenti norme di funzionamento valgono le norme del diritto canonico e le leggi italiane in quanto applicabili agli enti ecclesiastici.

In fede

Luogo e data

L'Ordinario Diocesano