



Ministero dell'Istruzione
dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale
per l'Emilia-Romagna

Direzione Generale

P.ZZA XX SETTEMBRE, 1 - 40121 - BOLOGNA - tel. 051/4215711 - Fax 051/ 247876

*****_-----

Ufficio IX - Legale, Contenzioso e Disciplinare

**Dirigente responsabile:
Dott.ssa Rosa Aura Severino**

Prot. n. 3928/e25

Bologna, 06.04.2005

Risposta a note:

- n. 2120 del 17/02/05

- n. 3174 del 03/03/05

Al Dirigente del C.S.A. di
MODENA

Al Dirigente del C.S.A. di
REGGIO EMILIA

E p.c. Ai Dirigenti dei C.S.A.
della Regione Emilia Romagna
LORO SEDI

E p.c. Ai Dirigenti dell'U.S.R. Emilia Romagna
UFFICI I° - II° - VI° - VII°
S E D E

Oggetto: Tasse scolastiche e Contributi.

Con le note a margine, di pari oggetto, le SS. LL. hanno investito questa Direzione di un problema molto avvertito e diffuso nella Regione che afferisce alla pratica di molte Istituzioni scolastiche di richiedere in occasione della iscrizione degli alunni, versamenti, a vario titolo, di contributi integrativi alle tasse di iscrizione.

Tali contributi, deliberati dai Consigli di Istituto, a volte di importo di gran lunga superiore alle tasse obbligatorie, vengono spesso contestati dalle famiglie le quali, nell'eccepire la non obbligatorietà di tali debenze, si rifiutano di versare quanto imposto dalla scuola, ritenuto arbitrario e non supportato da alcuna previsione normativa.

Premesso che sul tema dei contributi posti a carico degli alunni, oltre alle ordinarie “tasse scolastiche” (ove previste), non vi è sufficiente chiarezza normativa, questa Sede ritiene necessario un adeguato approfondimento che metta, per un verso al riparo le Istituzioni scolastiche da possibili contenziosi e consenta per l’altro alle famiglie di non essere gravate da richieste eccessive che non troverebbero riscontro neppure in canoni di opportunità e ragionevolezza.

In ordine alla questione posta, occorre preliminarmente operare una prima distinzione tra “tasse scolastiche”, i cui importi obbligatori sono devoluti interamente all’Erario, dai cosiddetti “contributi”, in genere determinati dai Consigli di Istituto e posti a carico degli alunni ed interamente devoluti ai bilanci d’Istituto per essere destinati al finanziamento di specifiche azioni programmate nel piano dell’Offerta Formativa e deliberate dagli organi di governo della scuola.

Il tema delle tasse scolastiche, unicamente previste per gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, impone una seconda distinzione che afferisce al dover tenere separati i segmenti che contraddistinguono, allo stato della riforma in atto, l’istruzione obbligatoria da quelli che non si configurano come tali.

Vale la pena ricordare che l’art. 1 della legge n. 9 del 20 gennaio 1999, che aveva introdotto disposizioni urgenti per l’elevamento dell’obbligo scolastico, nel portare l’obbligo di istruzione da otto a dieci anni e, in sede di prima applicazione a nove, aveva ribadito il principio ormai consolidato della gratuità dell’istruzione obbligatoria. Tale principio è stato poi riaffermato dal 4° comma dell’art. n. 1 del D.M. 9 agosto 1999 n. 323, che testualmente recita “L’istruzione obbligatoria è gratuita anche nel primo anno di scuola secondaria. Per l’iscrizione e la frequenza a tale anno non si possono imporre tasse e contributi di qualsiasi genere”.

Risulta a tutti noto che l’intervenuta legge 28 marzo 2003 n. 53, recante *“delega al governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione”*, ha formalmente abrogato la legge n. 9/99 (art. 7), facendo venir meno anche le norme sull’obbligo scolastico.

Il vuoto normativo, determinatosi a seguito di tale abrogazione è stato poi colmato dalla legge 24.12.2003, n. 350 (finanziaria 2004) che ha ribadito, ancora una volta, il principio, mai venuto meno, della gratuità dell’istruzione obbligatoria per gli alunni iscritti alla prima classe delle scuole secondarie statali, *“in attesa della*

regolamentazione del diritto-dovere di istruzione e formazione, da attuare con i decreti legislativi previsti dall'art. 1, comma 1, della legge n. 53/2003".

I decreti, che nello specifico interessano, sono stati adottati, in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, in data 20 marzo 2005. Essi, come previsto dalla legge 53/03, introducono il principio del diritto – dovere di istruzione e formazione sino a 18 anni e l'opportunità dell'alternanza scuola – lavoro per gli studenti a partire dai 15 anni.

Il primo dei due provvedimenti recentemente varati, nel disciplinare il diritto – dovere all'istruzione ed alla formazione di ciascuna persona, a partire dal primo anno della scuola primaria, per almeno dodici anni e comunque sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età, ha elevato l'obbligo scolastico, a partire dall'anno scolastico 2005/2006, dagli attuali nove anni a dieci, prevedendo progressivamente l'innalzamento di un ulteriore anno dell'obbligo scolastico e formativo nei successivi anni fino a totale definizione della riforma. (In merito bisognerà attendere ulteriori note esplicative).

Tale innalzamento ovviamente comporta, per esplicita previsione normativa, l'esenzione di qualsiasi tassa di iscrizione e di frequenza per le scuole statali ricomprese nei segmenti progressivamente resi obbligatori.

In ragione dei principi di obbligatorietà e di gratuità dell'istruzione, non è dunque consentito imporre tasse o richiedere contributi obbligatori alle famiglie di qualsiasi genere o natura per l'espletamento delle attività curriculari e di quelle connesse all'assolvimento dell'obbligo scolastico (fotocopie, materiale didattico o altro) fatti salvi i rimborsi delle spese sostenute per conto delle famiglie medesime (quali ad es. assicurazione individuale degli studenti per RC e infortuni, libretto delle assenze, gite scolastiche, etc.). Eventuali contributi per l'arricchimento dell'offerta culturale e formativa degli alunni possono dunque essere versati dalle famiglie **solo ed esclusivamente su base volontaria**.

Venendo all'analisi del problema al di fuori delle annualità obbligatorie di istruzione, il sistema normativo appare di più complessa lettura in quanto richiede una indagine conoscitiva, oltre che delle norme contenute nell'art. 200 del T.U. n. 297/94, anche di norme che affondano le loro radici in legislazioni lontane e piuttosto datate, di cui occorrerà verificare la perdurante vigenza in un contesto organizzativo e normativo completamente mutato.

Ci si riferisce in specie all'art. 153, commi 1 e 2, del R.D. 3 giugno 1924 n. 969 (Regolamento emanato per l'applicazione del R.D. 31 ottobre 1923 n. 2523, in gran parte abrogato dalla successiva legge 15 giugno 1931, n. 889) che aveva previsto, limitatamente agli Istituti Tecnici e Professionali dotati di personalità giuridica, oltre alle ordinarie tasse a carico degli alunni (per ammissione, iscrizione, licenza, diploma), la possibilità per il Consiglio di Amministrazione di determinare *“contributi speciali... per le assicurazioni degli alunni contro gli infortuni, per rimborso del materiale di consumo nelle esercitazioni pratiche, per gli esercizi di educazione fisica”*. Ci si riferisce altresì all'art. 53 del r.d.l. 15 maggio 1924 n. 749 (per la parte non abrogata dall'art. 76 della legge 15.6.1931 n.889) che aveva disposto che i Consigli di Amministrazione dei singoli istituti e scuole dotati di personalità giuridica potessero richiedere *“speciali contributi... per le spese di laboratorio, per le esercitazioni, per garanzia di danni, per consumo di materiale o per altro titolo”*.

Va ricordato che la C.M. 28.5.1960 n. 213 aveva successivamente esteso l'esigibilità di tali “contributi” anche da parte degli Istituti d'Arte.

Le norme sopra richiamate, riferite esclusivamente alle Istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica ed agli Istituti d'Arte, sono da ritenere vigenti anche dopo l'entrata in vigore dei decreti delegati del 1974 (in particolare il D.P.R. 31.05.1974 n. 416) a seguito dei quali il Consiglio di Istituto e la Giunta esecutiva, relativamente agli Istituti sopra citati, hanno assunto le competenze già spettanti ai “Consigli di Amministrazione”. Ciò si evince in specie dal comma 1 dell'art. 18 del D.I. del 1975, recante istruzioni amministrativo-contabili per le Istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado che, nell'individuare i mezzi finanziari di cui dispongono le scuole, coincidenti con i contributi derivanti dallo Stato, da Enti Pubblici, privati o da utili derivanti dalla gestione di aziende speciali (agrarie) o da qualsiasi altra oblazione, include al punto e) anche i proventi derivanti da *“tasse e contributi scolastici”* precisando, al comma successivo, che tali proventi, si riferiscono (esclusivamente) agli Istituti dotati di personalità giuridica.

Procedendo all'esame dell'impianto normativo, introdotto sulla materia di specifico interesse dal T.U. n. 297/94, il sistema impositivo delle tasse obbligatorie risulta delineato dall'art. 200 del medesimo T.U. (ancora vigente) che attiene, come in premessa ricordato, solo alle scuole secondarie superiori (o meglio, in via

transitoria, alle classi delle superiori, a partire dal nuovo anno scolastico dalla seconda in poi, giuste disposizioni sul nuovo sistema del diritto dovere all'istruzione in corso di attuazione).

L'art. 200 sopra citato, nel descrivere in modo puntuale quattro tipologie di tasse scolastiche obbligatorie (tassa di iscrizione, di frequenza, di esame, di rilascio diplomi, con ipotesi di esonero per merito, per motivi economici ovvero per appartenenza a particolari categorie di soggetti, normativamente individuate), nel disporre che l'esonero dalle tasse dovuto al reddito del nucleo familiare, risultante dalla dichiarazione effettuata a fini fiscali, viene annualmente determinato con decreto del Ministro delle finanze di concerto con i Ministri dell'Istruzione e del Tesoro, nulla dispone in ordine alla materia dei contributi scolastici, né in senso confermativo, né in senso abrogativo di norme precedenti, riaffermando anzi, nelle norme transitorie e finali il principio generale della successione delle norme nel tempo, con l'avvertenza che, *“Le disposizioni inserite nel presente testo unico vigono nella formulazione da esso risultante, quelle non inserite restano ferme ad eccezione delle disposizioni contrarie ed incompatibili con il Testo unico stesso, che sono abrogate”*. (art. 676 T.U.)

Nella prospettiva di quest'ultima asserzione, sulla base del contesto normativo sopra richiamato, che nulla prevede in ordine ai cosiddetti contributi a carico delle famiglie, deve ritenersi che il T.U. delle disposizioni legislative in materia di istruzione per le scuole di ogni ordine e grado, abbia inteso disciplinare in modo esclusivo la materia delle tasse che, così come rideterminate dal successivo D.P.C.M. 18 maggio 1990, sono espressione del potere impositivo dello Stato, la debenza delle quali, nella misura rideterminabile dalle norme legali in materia, **costituiscono la sola condizione indispensabile per la regolarità dell'iscrizione e della frequenza degli alunni appartenenti al segmento di istruzione non obbligatoria.**

Che ciò sia inconfutabile, risulta altresì dalle norme speciali afferenti l'ordinamento delle Scuole italiane all'estero, le quali istituite per promuovere ed attuare iniziative scolastiche ed attività di assistenza scolastica a favore dei lavoratori italiani all'estero e loro congiunti emigrati, prevedono particolari *“contributi annuali”* a carico degli alunni di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore all'estero, per ciò stesso normativamente *“tenuti”* a tale contribuzione *“nella misura*

determinata dal Ministero degli affari esteri, con riguardo alla sede ed al tipo di scuola, in modo che non superi i due terzi dell'ammontare annuo delle tasse cui sono obbligati gli alunni dei corrispondenti istituti e scuole statali del territorio nazionale" (art. 632 T.U.) – Dunque il legislatore "ubi vouit dixit".

Concludendo l'analisi ai fini che interessano, risulta per ultimo da verificare se il nuovo assetto organizzatorio introdotto dalla intervenuta attribuzione di autonomia e di personalità giuridica a tutte le Istituzioni scolastiche, abbia inciso e fino a quale misura sulla disciplina giuridica delle tasse e dei contributi.

Si ritiene di dover innanzi tutto premettere che l'autonomia di cui godono le Istituzioni scolastiche non ha carattere generale (come avviene per gli Enti autarchici territoriali) bensì carattere funzionale rispetto agli obiettivi di istruzione e di formazione dello Stato.

Ciò posto, tale autonomia, a norma dell'art. 1 comma 2 del D.P.R. 275/99, nel costituire garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale, si sostanzia in concreto nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione ed istruzione, mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie ed alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire a tutti gli alunni il successo formativo, nel rispetto, come già affermato, delle finalità e degli obiettivi del sistema di istruzione.

Conseguentemente, per realizzare gli obiettivi sopra enucleati, le Istituzioni scolastiche predispongono ed adottano, con la partecipazione di tutte le loro componenti, un Piano dell'Offerta formativa (art. 3 D.P.R. n. 275/99) attraverso cui, in piena trasparenza, esplicitano le scelte curriculari (per quanto di loro competenza), extracurriculari, educative ed organizzative che le medesime intendono perseguire.

Per la comprensione della natura di tale specifico documento, risulta opportuno accennare alle connotazioni giuridiche del POF ed ai suoi rapporti funzionali con l'assetto ordinamentale della scuola.

Alla definizione della natura giuridica di un "piano" o di un "programma", soccorrono le numerose leggi ordinarie che esplicitano il modello di pianificazione delle attività nelle pubbliche amministrazioni e regolano nella p.a. lo sviluppo ed il potenziamento di moduli organizzativi procedurali, mirati all'attuazione della

garanzia costituzionale di buona amministrazione, di economicità, efficienza ed efficacia dell'agire amministrativo.

In ragione di tali principi, il "piano", a differenza del singolo atto o procedimento amministrativo, coinvolge molteplici risvolti: l'essere nel contempo strumento dell'agire, l'essere politica di governo della scuola, disciplina dell'azione, nonché di verifica a consuntivo dei risultati effettivi raggiunti.

Sulla scorta dei principi sopra ricordati, si possono operare le seguenti considerazioni:

a) A norma del sopracitato articolo 3, il POF è espressione di esercizio di "autonomia funzionale" nel senso che l'offerta formativa in esso prevista non contiene prescrizioni o regole ad immediata valenza giuridica erga omnes, ma rappresenta unicamente uno strumento di autoregolamentazione interna mediante il quale la scuola adotta le sue determinazioni con la partecipazione di tutte le sue componenti.

b) Esso è dunque il documento amministrativo attraverso cui quella specifica Istituzione scolastica progetta e programma la propria azione amministrativa e formativa, operando scelte contenutistiche, metodologiche, organizzative e gestionali che si propone di seguire, nel pieno rispetto degli ordinamenti scolastici, previsti dalle disposizioni di legge e degli obiettivi formativi, definiti a livelli di curriculum obbligatorio nazionale (Ministero) e di predisposizione dell'offerta formativa territoriale (Enti locali) declinabili ed in esso declinati secondo scelte di flessibilità organizzativa.

Se questo è il quadro giuridico-normativo di riferimento, resta da vedere con quali modalità la scuola può reperire le risorse necessarie alla realizzazione del suo programma formativo.

Il D.I. n. 44 dell'1.2.2001, che detta istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle Istituzioni scolastiche, cui è attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59 art. 1, nell'esplicitare che le risorse assegnate dallo Stato, costituenti la dotazione finanziaria di istituto, devono essere utilizzate esclusivamente e prioritariamente per lo svolgimento delle attività di istruzione, formazione e di orientamento proprie dell'istituzione interessata, come previste ed organizzate nel Piano dell'offerta formativa (art. 1), prevede altresì che le Istituzioni scolastiche provvedano

all'autonoma allocazione delle risorse finanziarie derivanti *“da entrate proprie o da altri finanziamenti dello Stato, delle Regioni, di Enti locali o di altri Enti, pubblici o privati, sempre che tali finanziamenti non siano vincolati a specifiche destinazioni”*.

Il comma 5 dell'art. 2 prescrive inoltre che nel Programma finanziario annuale siano indicate tutte le entrate, aggregate secondo la loro provenienza nonché gli stanziamenti di spesa per le esigenze di funzionamento amministrativo e didattico generale per le spese di investimento e per la realizzazione di singoli progetti da realizzare.

Il comma 6 del medesimo articolo 2 aggiunge ancora che ad ogni singolo progetto compreso nel programma annuale, per l'attuazione del POF, sia allegata una scheda illustrativa finanziaria ove siano riportati l'arco temporale, in cui l'iniziativa debba essere realizzata, i beni ed i servizi da acquistare nonché *“la fonte di finanziamento, la spesa complessiva prevista per la sua realizzazione e le quote di spesa attribuite a ciascun anno finanziario...”*.

Il comma 9 infine dispone che il Programma annuale venga affisso all'albo dell'Istituzione scolastica entro quindici giorni dalla sua adozione e venga inserito, ove possibile, nell'apposito sito WEB dell'Istituzione scolastica.

Per quanto di specifico interesse, il comma 3° dell'art. 9 del medesimo Regolamento contabile riafferma infine il divieto di gestione fuori bilancio delle risorse finanziarie di qualsiasi origine o provenienza, prescrivendo che *“la riscossione delle rette, delle tasse, dei contributi e dei depositi di qualsiasi natura, poste a carico degli alunni, è effettuata anche mediante il servizio dei conti correnti postali”*.

Da una lettura incrociata delle norme contabili sopra ricordate con tutte le successive contenute nel medesimo D.I. n. 44/2001, la cui analisi risulta impraticabile per economia di lavoro, si possono dedurre le seguenti osservazioni conclusive:

- Le Istituzioni scolastiche, dotate di personalità giuridica, sulla base delle norme legali e regolamentari sopra richiamate, **non risultano titolari di autonomo potere impositivo di tasse e contributi (facoltà questa riservata esclusivamente allo Stato)**, al fine di procurarsi i mezzi finanziari oltre il limite delle risorse loro devolute dallo Stato, da Enti o privati ovvero a loro spettanti da rendite

proprie derivanti da immobili, frutti di valori, interessi attivi su depositi e conti correnti.

- Devono ritenersi non formalmente abrogate, nella parte compatibile con le sopravvenute disposizioni di legge, le norme in premessa citate (art. 153 del R.D. n. 2523/23; art. 53 del R.D.L. n. 749/24; C.M. n. 34/60) riferite, all'epoca in cui sono state varate, ai soli Istituti tecnici, professionali e d'Arte dotati di personalità giuridica, ed oggi estensibili anche alle scuole che hanno, al proprio interno laboratori, attrezzature, macchinari, reparti di lavorazione, etc. In dette scuole è da ritenere perdurante la facoltà di richiedere agli alunni, a titolo di modesto concorso per la copertura delle spese di funzionamento, esercitazione nei laboratori e nei reparti di lavorazione, specifici contributi, cosiddetti *"di laboratorio"* determinati dai Consigli d'Istituto.

- Tale interpretazione sembra confermata dal comma 5 dell'art. 2 del più volte citato D.I. n. 44/01, nella parte in cui vi si afferma che: *"nel caso in cui in Istituti di istruzione secondaria superiore funzionino, unitamente ad altri corsi di studio di istruzione secondaria superiore, corsi di studio che richiedano beni strumentali, laboratori ed officine di alto valore artistico e tecnologico, le maggiori risorse per il raggiungimento degli obiettivi di tali corsi, purché coerenti con il piano dell'offerta formativa (POF), confluiscono in un unico progetto"*.

- A norma del D.I. sopra richiamato, risulta legittima la ricerca da parte delle Istituzioni scolastiche di risorse aggiuntive provenienti da: contribuzioni volontarie, (cosiddette sponsorizzazioni); discrezionali di Enti, finanziamenti per la partecipazione a programmi locali di sviluppo; finanziamenti UE per la partecipazione a programmi comunitari e/o a progetti internazionali; proventi per attività svolte per *"conto terzi"* e prestazioni di servizi; utili per diritti d'autore sulle opere di ingegno prodotte nello svolgimento delle attività scolastiche; risorse per l'utilizzazione di impianti per conto terzi; risorse provenienti da successioni, donazioni o legati ovvero per alienazioni di beni della scuola e così via.

- Nel rispetto dei canoni di trasparenza e di partecipazione alle procedure di adozione del POF, innanzi ricordati, è da ritenere consentita la richiesta alle famiglie di risorse aggiuntive, a titolo di contribuzione volontaria, (fatta eccezione per le somme dovute a titolo di rimborso delle spese sostenute dalla scuola per conto delle stesse), per la realizzazione di particolari iniziative ed attività volte all'arricchimento

dell'offerta formativa **oltre i livelli essenziali del sistema educativo di istruzione e formazione garantiti dallo Stato**, se ed in quanto condivise e sostenute dalle famiglie medesime, anche attraverso le componenti rappresentative negli organi istituzionali della scuola. Solo ed esclusivamente in tale prospettiva, risulta ragionevole, se non persino scontato, che la scelta di percorsi formativi di straordinario livello e qualità, conosciuti e condivisi dalle famiglie, comporti da parte di queste se non un obbligo giuridico, un dovere solidale, ove le condizioni economiche lo consentano, di sostenere la scuola in qualsiasi forma.

- Ribaltando la logica del decidere, per poi accertare ed eventualmente imporre contributi per la realizzazione di specifici progetti, è dovere delle Istituzioni scolastiche, secondo principi di buona amministrazione, di trasparenza e di partecipazione, procedere all'inserimento nel Programma annuale di specifiche voci in entrata, derivanti anche da contribuzioni deliberate dal Consiglio di Istituto, solo dopo aver commisurato le previsioni di spesa alle effettive consistenze economiche accertate.

In tal senso è il parere di questa Direzione.

Considerata l'importanza del tema, i Dirigenti dei C.S.A della Regione vorranno portare a conoscenza delle Istituzioni scolastiche la presente nota, che sarà inserita nel sito di questa Direzione Generale all'indirizzo: <http://www.istruzioneer.it> .

IL VICE DIRETTORE GENERALE VICARIO
Rosa Aura Severino

/rc