

Contributo volontario delle famiglie al funzionamento delle scuole: problema irrisolto

di **Cinzia Olivieri** - Con le Note 7 marzo 2013 n. 593 e 20 marzo 2012, Prot. n. 0000312, parrebbe essersi esaustivamente articolata ogni questione in merito al contributo volontario. In realtà alcuni punti necessitano di ulteriore chiarimento.

Volontarietà, potere impositivo

Nessun dubbio ormai vi è più in merito al carattere volontario del versamento, anche in virtù del principio di obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore, come previsto dall'articolo 34 della Costituzione, ribadito dalla legge n. 296/2006 ed esteso fino ai primi tre anni dell'istruzione secondaria superiore.

Per le classi 4° e 5° della scuola secondaria di secondo grado, invece, fatti salvi i casi di esonero, l'iscrizione è subordinata esclusivamente al pagamento delle tasse scolastiche erariali, obbligatorie.

Questo perché in generale, come chiarito, l'ordinamento non riconosce capacità impositiva alle scuole, per cui la deliberazione dei consigli di istituto non è sufficiente a legittimare la pretesa di un versamento obbligatorio da parte delle famiglie. Infatti per l'articolo 23 della Costituzione "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".[1]

Conseguenze

Le istituzioni scolastiche, pertanto, anche per favorire la spontanea adesione, dovranno fornire adeguata informazione in merito alla destinazione e all'utilizzo delle somme, evitando qualunque comportamento volto ad esigere coattivamente il versamento di contributi.

Del tutto illecita risulta quindi la prassi di richiedere il pagamento quale condizione necessaria per l'iscrizione degli studenti, potendosi configurare nel caso, per i soggetti che sono responsabili della gestione, anche una grave violazione dei propri doveri d'ufficio.

Altrettanto illegittima risulta poi qualsiasi discriminazione collegata al mancato pagamento ovvero l'intimidazione di considerare questo al pari di una infrazione disciplinare.

Destinazione del contributo

Costituisce motivo di perplessità l'affermazione, contenuta nella nota del 2012, che le risorse raccolte con i contributi volontari delle famiglie devono essere indirizzate esclusivamente ad interventi di ampliamento dell'offerta culturale e formativa e non ad attività di funzionamento ordinario e amministrativo, che hanno una ricaduta soltanto indiretta sull'azione educativa rivolta agli studenti.

La successiva nota del 2013, pur rinviando alla pregressa disposizione, stabilisce che con tale contribuzione volontaria (ovvero "erogazione liberale") le famiglie partecipano al miglioramento dell'offerta formativa e al suo ampliamento al di là dei livelli essenziali.

Tuttavia tale preclusione non pare trovare supporto normativo e sembra eccessiva non solo "in considerazione delle ben note riduzioni della spesa pubblica che hanno caratterizzato gli ultimi anni" come ammesso proprio dalla nota del 2013 ma altresì in quanto limita la riconosciuta autonomia delle istituzioni scolastiche.

Premesso che è proprio il funzionamento, prevalentemente oggi insufficiente a coprire le esigenze della scuola, a patire i maggiori tagli, occorre evidenziare che la Legge Bersani 40/07, nel disciplinare i requisiti per la detraibilità delle erogazioni liberali a favore delle scuole, ha condizionato quest'ultima alla indicazione in causale che tali erogazioni siano finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e all'ampliamento dell'offerta formativa ed altresì a due specifiche modalità di versamento: bollettino postale o bonifico bancario.

Da ciò non si può desumere che il contributo volontario (ovvero l'erogazione liberale) debba essere finalizzato esclusivamente a questi tre specifici obiettivi, ma solo che altrimenti non è ammessa la detraibilità.

Del resto l'art. 1 del DI 44/01 ha stabilito nel suo ultimo capoverso "Le istituzioni scolastiche provvedono altresì 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 e privati, sempre che tali finanziamenti non siano vincolati a specifiche destinazioni".

Invero, nelle note citate, da un lato si riconosce l'importanza del contributo per fronteggiare i tagli, dall'altro però poi si limita l'autonomia decisionale delle istituzioni scolastiche nel decidere come investire queste risorse liberalmente corrisposte dai genitori.

Ma tanto la normativa quanto ragioni evidenti di opportunità portano a concludere – ed andrebbe chiarito – che spetta alle scuole, e nello specifico ai consigli di istituto trattandosi di somme liberalmente versate dalle famiglie, determinarne in autonomia la destinazione sulla base delle esigenze delle stesse.

L'assicurazione integrativa, libretti delle giustificazioni ed altre spese effettuate "nell'interesse delle famiglie"

La nota del 2012 prevede "l'obbligo di rimborsare alla scuola alcune spese sostenute per conto delle famiglie stesse, come, ad esempio, quelle per la stipula del contratto di assicurazione individuale per gli infortuni e la responsabilità civile degli alunni, o quelle per i libretti delle assenze o per le gite scolastiche".

Anche la nota del 2013 ha precisato "Qualunque somma, ulteriore alle tasse erariali e a quanto strettamente necessario per il rimborso di spese sostenute dalla scuola per conto delle famiglie (come già chiarito nella precedente nota n. 312), può essere quindi richiesta soltanto quale contribuzione volontaria".

In pratica per le "spese sostenute per conto delle famiglie" sussisterebbe un obbligo di rimborso a carico delle stesse.

Ebbene, il consiglio di istituto può determinare l'entità e la destinazione del contributo che resta volontario, ma per lo stesso motivo, come appare evidente da quanto innanzi premesso, non può imporre in forma obbligatoria alcuna forma di pagamento (né può farlo il dirigente) anche perché non ha delega per agire "per conto" delle famiglie. Tanto non è contemplato nelle sue competenze previste normativamente (in particolare art. 10 Dlgs 297/94; art. 33 DI 44/01).

L'assicurazione integrativa (che peraltro ha una ricaduta positiva generale) come l'acquisto dei libretti delle assenze rientrano nell'attività negoziale della scuola che impegna quest'ultima (per il tramite del dirigente che la esercita) e non certo i genitori. Tanto vero che sebbene non tutti versino il corrispettivo importo (normalmente compreso nel contributo volontario) la scuola non può recuperare coattivamente tali somme ma è tenuta comunque al pagamento.

Ed invero per quanto riguarda le gite scolastiche, i viaggi di istruzione o qualsiasi progetto extracurricolare (o anche curricolare) i cui costi siano a carico delle famiglie, il pagamento è dovuto (anche in forma anticipata) solo da chi vi partecipa. L'adesione è volontaria.

Quindi anche questo punto andrebbe espresso con maggiore chiarezza.

Trasparenza

Pertanto è avvalorata l'affermazione che la trasparenza è la migliore opportunità per favorire la massima contribuzione. Ed infatti la nota del 2012 stabilisce che le famiglie dovrebbero essere "preventivamente essere informate sulla destinazione dei contributi, in modo da poter conoscere in anticipo le attività che saranno finanziate con gli stessi ed eventualmente decidere, in maniera consapevole, di contribuire soltanto ad alcune specifiche azioni" nonché in ordine alla possibilità di avvalersi della detrazione fiscale di cui all'art. 13 della legge n. 40/2007.

È bene quindi illustrare la necessità ed i vantaggi di talune spese, come appunto quelle relative all'assicurazione

integrativa (che è a tutela e garanzia degli studenti) o del libretto delle assenze (che consente alle famiglie un monitoraggio sulle stesse) ed evitare “versamenti indistinti, il cui utilizzo sia rimesso esclusivamente alla decisione dell’istituzione scolastica” che se agevolano sotto il profilo pratico le famiglie, tuttavia rendono più difficile il vincolo certo di destinazione.

Frazionare i versamenti, invece, sotto il profilo gestionale, consente di “mettere in diretta correlazione le entrate e le spese riferibili a ciascuna attività, evitando di intraprendere azioni non sorrette da adeguata copertura finanziaria” ed assicura senz’altro maggiore trasparenza.

In tal modo si potrà ottenere quella “rendicontazione chiara ed esaustiva della gestione dei contributi, dalla quale risulti come sono state effettivamente spese le somme” che nei documenti contabili sono riportate nell’aggregato A05 (contributi da privati) e distinte in vincolate e non vincolate. La rendicontazione dovrebbe estendersi inoltre fino anche ad includere i benefici pratici conseguiti dall’utilizzo del contributo (nota del 2012).

Tuttavia certo non utilizzando la generica causale di pagamento prevista dalla L 40/07 si pongono dubbi sulla detraibilità delle relative liberalità. Ulteriore aspetto questo di necessario approfondimento.

In realtà tutto questi comportamenti non costituiscono ancora una pratica diffusa e affermata.

Inoltre occorrerebbe aggiungere alla trasparenza ex post anche e soprattutto la preventiva ed ampia condivisione nel momento della scelta delle finalità a cui destinare il contributo, in quanto maggiore è il coinvolgimento altrettanta sarà l’adesione.

Bolzano e Trento

Un breve sguardo, a scopo comparativo, alla normativa nelle due province autonome.

A Bolzano, l’art. 12 della LP 12/00 prevede che le entrate delle istituzioni scolastiche comprendono, tra l’altro, c) le tasse scolastiche determinate dalla Giunta provinciale e i contributi degli alunni e delle alunne che quindi sono espressamente richiamati.

L’art. 7 comma 3 della LP 20/95, come sostituito dall’art. 23, comma 1, della L.P. 16 luglio 2008, n. 5, stabilisce poi che Il Consiglio di istituto determina i contributi a carico delle alunne e degli alunni, nel rispetto dei criteri stabiliti dalla Giunta provinciale per le relative tipologie e per il relativo ammontare massimo. Non vi è riferimento alla liberalità.

A Trento invece (art. 16 LP 5/06) Le istituzioni possono prevedere il versamento da parte degli studenti e delle famiglie di contributi per il rimborso delle spese relative alla realizzazione di attività facoltative, integrative o di laboratorio con forme di esonero totale o parziale, in base al merito e alla capacità economica della famiglia. Ed anche in tal caso tra le entrate delle istituzioni sono contemplati “d) i contributi di istituzioni, imprese o privati, ivi compresi i versamenti degli studenti o delle famiglie”.

Anche qui non vi è richiamo alla volontarietà del contributo.

In definitiva comunque costantemente in materia un ruolo determinante è svolto dai consigli di istituto e certamente un collegamento potrà favorire una maggiore diffusione delle migliori pratiche sull’argomento.