



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera numero 617 del 26 giugno 2019

Oggetto: Applicabilità alle istituzioni scolastiche paritarie delle misure di prevenzione della corruzione diverse dalla trasparenza ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

Vista la legge 6 novembre 2012, n. 190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”;

Visto il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 “*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*” e successive modifiche”;

Vista la legge 10 marzo 2000, n. 62 “*Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all’istruzione*”;

Vista la propria delibera del 13 aprile 2016 n. 430 “*Linee guida sull’applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”;

Vista la propria delibera dell’8 novembre 2017, n. 1134 “*Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*”;

Considerato in fatto

Con due note pervenute all’Autorità il 15.03.2019 ed il 12.04.2019 l’amministratrice dell’Istituto paritario Sacro Cuore e rappresentante della Fidae Trentino Alto Adige, ha chiesto all’Autorità di esprimere un parere rispetto all’applicazione delle misure di prevenzione della corruzione diverse dalla trasparenza ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190 agli istituti paritari.

L’amministratrice, richiamando la delibera ANAC n. 1134/2017 e, in particolare, la definizione di “*attività di pubblico interesse*” sub specie di “*attività di servizio*” di cui alla lett. b) del §2.4, ritiene che alle paritarie non si debbano applicare le misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012 perché tali scuole sarebbero da ricomprendere nei soggetti di cui all’art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013, per i quali la Delibera sopra citata impone il rispetto delle sole disposizioni in materia di trasparenza.

Ritenuto in diritto

L’Istituto Sacro Cuore di Trento è una scuola paritaria appartenente al circuito Fidae (Federazione Istituti di Attività Educative) del Trentino Alto Adige, che è una federazione senza scopo di lucro di Scuole Cattoliche primarie e secondarie, dipendenti o riconosciute dalla Autorità ecclesiastica.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'Istituto esprime un'impostazione educativa unitaria, che si declina nella specificità della proposta didattica sotto diversi livelli (Scuola Equiparata dell'Infanzia; Scuola Primaria; Scuola Secondaria di 1° e 2° grado; Convitto per giovani della Scuola Superiore e Pensionato Universitario). I bilanci dell'Istituto si reggono *in primis* sulle rette degli alunni che variano tra i 1700 euro e i 3000 euro annui a seconda del livello della Scuola richiesto nonché su finanziamenti pubblici. L'ultimo bilancio pubblicato relativo all'anno 2016 parla di più di 8 milioni di attivo.

L'Autorità è chiamata a pronunciarsi sull'esatta perimetrazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza e, di conseguenza, anche di quella della prevenzione della corruzione.

Nello specifico l'Autorità deve valutare la ricomprensibilità degli istituti paritari nel novero delle "pubbliche amministrazioni" di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rinvio che ad esso fa il comma 1 dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 in materia di trasparenza, o la loro riconducibilità piuttosto alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, ove in possesso di alcuni requisiti, per i quali la disciplina in materia di trasparenza si applica ai sensi del comma 3 dell'art. 2-bis solo in quanto compatibile e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

L'adesione all'una o all'altra opzione interpretativa è dirimente sotto il profilo dell'assoggettività delle scuole paritarie in esame alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza perché nel primo caso, la l. 190/2012 troverebbe piena applicazione, così come del resto la disciplina della trasparenza; nel secondo caso, invece, si applicherebbe, come indicato nella delibera 1134/2017 (§3.3.3), solamente la normativa sulla trasparenza limitatamente all'attività di pubblico interesse svolta.

Ciò premesso, la disciplina sugli istituti paritari è contenuta in diverse disposizioni normative.

In primis essi trovano legittimazione ai sensi dell'art. 33 Cost. che, in virtù del principio di libertà di insegnamento dell'arte e della scienza, riconosce agli "Enti e ai privati il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato". La Costituzione dispone che "La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali".

L'equiparazione o equipollenza di cui parla la Costituzione, riconosciuta alle scuole non statali che ne fanno richiesta e che siano in possesso di alcuni requisiti tassativamente elencati, è garantita a livello di normazione primaria dalla legge n. 62/2000 recante "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione".

La legge, che inserisce le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione, prevede all'art. 1, co. 3, che: "Alle scuole paritarie private è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico. [...] l'insegnamento è improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione. [...], svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque, accettandone il progetto educativo, richiama di iscriversi, compresi gli alunni e gli studenti con handicap. Il progetto educativo indica l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso. Non sono



Autorità Nazionale Anticorruzione

comunque obbligatorie per gli alunni le attività extra-curricolari che presuppongono o esigono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa.”

Alle scuole non statali che non intendano chiedere il riconoscimento della parità, continuano ad applicarsi le disposizioni (parte II, titolo VIII) di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 recante *“Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado”*.

Il d.lgs. 165/2001 recante *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” e successive modifiche*”, all'art. 2, co. 1, nel definire l'ambito soggettivo di applicazione, afferma che *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi inclusi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative”*, senza fare distinzioni, quando parla di istituti e scuole di ogni ordine e grado, tra scuole paritarie e non.

Dal canto suo l'Autorità ha fornito indicazioni di carattere generale sull'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza nella delibera 1134/2017 recante *“Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”* e, con particolare riferimento alle scuole statali, nella determinazione n. 430/2016 recante *“Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”*.

Con particolare riferimento a quest'ultima, l'Autorità, premesso che: *“Gli istituti, le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative, espressamente ricomprese tra le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono infatti destinatarie delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza previste dalla legge n. 190/2012, dai decreti attuativi, dal PNA approvato dall'Autorità con delibera n. 72 del 11 settembre 2013 (PNA) e dal suo Aggiornamento, approvato con determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 (Aggiornamento 2015)”*, ha circoscritto l'ambito soggettivo di applicazione della delibera chiarendo che: *“Le Linee guida sono rivolte alle istituzioni scolastiche statali, cui è stata riconosciuta autonomia didattica, organizzativa e gestionale ai sensi del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 e delle modifiche apportate dalla recente legge di riforma sopra citata.”*

Invero un (unico) riferimento agli istituti paritari, è rinvenibile nel §2 della delibera citata ove, con riguardo al Piano di prevenzione della corruzione di ambito regionale, si dice: *“Nel Piano deve essere prevista un'apposita sezione finalizzata ad incrementare e rendere più efficiente il sistema dei controlli sulle istituzioni scolastiche paritarie rientranti nell'ambito territoriale di competenza.”*

Alla luce di quanto sopra è possibile valutare se e in quale misura le scuole paritarie siano sottoposte alla normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

L'Autorità osserva che le scuole paritarie, insieme alle scuole statali, concorrono a formare il sistema nazionale di istruzione.

Le scuole paritarie sono, infatti, coerenti con gli ordinamenti generali dell'istruzione e posseggono i requisiti fissati dalla legge: un piano educativo e formativo in armonia con i principi della Costituzione e dell'ordinamento; disponibilità di locali, arredi e attrezzature adeguati; organi collegiali democratici; l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purché in possesso di un



Autorità Nazionale Anticorruzione

titolo di studio valido, anche con handicap o in condizioni di svantaggio; l'organica costituzione di corsi completi; personale docente fornito del titolo di abilitazione; contratti individuali di lavoro che rispettino i contratti collettivi nazionali.

Esse assolvono ad un servizio pubblico, rilasciano titoli di studio con valore legale ed equipollente a quello delle altre scuole e sono soggetti alla vigilanza del Miur, proprio come tutti gli altri istituti scolastici.

L'inciso di cui all'art. 2, co. 1, del d.lgs. 165/2001, "*ivi inclusi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative*" è riferito al concetto di "*amministrazioni dello Stato*", il che lascerebbe intendere che gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative di cui si parla nel comma e a cui la disciplina sul pubblico impiego si applica, siano solo quelli statali, e non anche quelle private. Oltre a questo si reputa più opportuno valorizzare altri elementi per dare risposta negativa all'interrogativo di fondo sulla equiparabilità o meno tra scuole statali e paritarie ai fini dell'applicazione della normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Innanzitutto si consideri la gestione privatistica delle scuole paritarie.

A ciò si aggiunga l'autonomia organizzativa, statutaria e regolatoria di cui le paritarie sono dotate. Da un punto di vista finanziario sono le rette pagate dagli studenti a costituire di solito i fondi necessari all'ordinaria gestione della scuola, anche se la scuola può ricevere contributi pubblici sotto forma di sussidi diretti, finanziamenti di progetti, contributi alle famiglie denominati "buoni scuola" (disponibili solo per la scuola dell'obbligo).

Alla luce delle sopra esposte considerazioni circa la gestione privatistica e l'autonomia, organizzativa e finanziaria che connotano gli istituti scolastici paritari, si deve concludere sul punto che non sembrano esserci i presupposti per considerare le scuole in esame allo stesso modo delle scuole statali. Di conseguenza, tali istituti non vanno ricompresi nel novero delle "pubbliche amministrazioni" di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rinvio che ad esso fa il comma 1 dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 in materia di trasparenza.

Ciò posto occorre valutare se tali istituti paritari non siano piuttosto riconducibili al novero degli enti di diritto privato di cui ai co. 2 e 3 dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, ipotesi sulle quali l'Autorità si è già espressa e ha già fornito chiarimenti nella delibera 1134/2017.

Con riferimento agli enti di cui al comma 2 dell'art. 2-bis non sembra che le scuole paritarie possano essere considerate allo stesso modo delle associazioni, fondazioni o altri enti di diritto privato ivi considerati.

Circa l'annoverabilità degli istituti paritari agli enti di cui al comma 2 dell'art. 2-bis (in particolare associazioni, fondazioni o altri enti di diritto privato comunque denominati), in disparte la verifica del requisito del bilancio, sembra decisivo per escluderli il fatto che gli istituti paritari non svolgono un'attività finanziata in modo maggioritario da pubbliche amministrazioni nè sono enti in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo è designata da pubbliche amministrazioni. Al contrario, il relativo finanziamento è per la maggior parte di privati (rette scolastiche) potendo i contributi pubblici rilevare solo in minima parte. Inoltre, la gestione è in mano a



Autorità Nazionale Anticorruzione

privati. Di norma sembrano prevalere, infatti, componenti degli organi gestori non di designazione di pubbliche amministrazioni.

Per quanto attiene invece all'inquadrabilità degli istituti paritari negli enti di cui al comma 3 dell'art. 2-bis, si rendono necessarie due verifiche preliminari: il possesso da parte di questi di un bilancio di ammontare superiore a cinquecentomila euro e la qualificazione giuridica dell'attività svolta.

Sotto l'aspetto della qualificazione giuridica, non vi è dubbio che l'attività degli Istituti paritari, che attiene alle discipline dell'istruzione, della formazione e della cultura, rientri nel concetto di "*attività di pubblico interesse*", così come definita nella delibera 1134/2017 alla lett. b) del § 2.4¹.

Quanto all'ammontare del bilancio, esso è di natura variabile. Per quanto attiene all'Istituto Sacro Cuore, con riferimento all'anno 2016, data di ultima pubblicazione del bilancio, non sembravano esserci dubbi sul fatto che esso avesse bilancio superiore a cinquecentomila euro.

Alla luce di siffatte considerazioni si deve quindi ritenere che, limitatamente all'attività di pubblico interesse e, ove il bilancio sia superiore a cinquecentomila euro, agli istituti paritari si applica la disciplina della trasparenza, così come indicato nella delibera n. 1134/2017.

Al contrario, va escluso l'obbligo di assoggettare le scuole paritarie alle misure di prevenzione della corruzione. Tale previsione, del resto, è confermata dalla delibera 1134 sopra richiamata secondo cui gli enti di cui all'art. 2-bis, co. 3 "*non sono tenuti a nominare il Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza, potendo comunque individuare tale figura nell'esercizio dei propri poteri di autonomia, preferibilmente nel rispetto delle indicazioni fornite nelle presenti Linee Guida.*" (§ 3.3.2).

Nella stessa delibera n. 1134/2017 (§3.4.1) si rileva tuttavia che, in considerazione delle finalità istituzionali perseguite, non possa dirsi venuto meno l'interesse generale alla prevenzione della corruzione, spettando alle pubbliche amministrazioni eventualmente partecipanti o vigilanti promuovere l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione in relazione all'attività di pubblico interesse svolta.

A ciò si aggiunga che, come ricordato sopra, l'Autorità ha indicato al §2 della delibera 430/2016 sopra richiamata, che nel Piano di prevenzione della corruzione di ambito regionale debba essere prevista "*un'apposita sezione finalizzata ad incrementare e rendere più efficiente il sistema dei controlli sulle istituzioni scolastiche paritarie rientranti nell'ambito territoriale di competenza.*"

Tutto ciò premesso e considerato,

Delibera

- a) che, qualora abbiano un bilancio superiore a cinquecentomila euro, gli istituti di istruzione paritari, in virtù dell'attività di pubblico interesse svolta, sono da ricomprendere nel novero degli

¹ Attività di servizio pubblico: "*Tali attività ricomprendono tanto i servizi di interesse generale quanto i servizi di interesse economico generale. I servizi sono resi dall'ente privato ai cittadini, sulla base di un affidamento [...] da parte dell'amministrazione. Restano escluse le attività di servizio svolte solo sulla base di una regolazione pubblica (ad esempio le attività svolte in virtù di autorizzazioni) o di finanziamento parziale (contributi pubblici). Per queste attività escluse, la pubblicità è assicurata dagli obblighi che il d.lgs. 33/2013 prevede in capo alle pubbliche amministrazioni.*"



Autorità Nazionale Anticorruzione

enti di cui al co. 3 dell'art. 2-bis, quali *“enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici”*;

- b) che a tali enti, come già affermato dall'Autorità con riferimento agli enti di cui al co. 3 dell'art. 2-bis nella delibera 1134/2017, si applicano le medesime disposizioni in materia di trasparenza previste per le pubbliche amministrazioni, in quanto compatibili, limitatamente all'attività di pubblico interesse, ma non le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla l. 190/2012;
- c) che, pertanto, non sussiste l'obbligo per gli istituti scolastici paritari di nominare un RPCT e di predisporre un PTPC;
- d) che, in considerazione delle finalità istituzionali svolte nell'interesse degli iscritti, anche per gli istituti paritari, pur in assenza di un obbligo normativo, è auspicabile l'adozione di misure di prevenzione della corruzione, dal momento che per essi, come per tutti gli enti di cui al co. 3 dell'art. 2-bis, *“non viene meno l'interesse generale alla prevenzione della corruzione”* (§3.4.1 delibera 1134/2017);
- e) che va confermata la validità della delibera 430/2016 ove, al §2, con riguardo alla fase di monitoraggio attinente al Piano di prevenzione della corruzione di ambito regionale degli istituti scolastici statali, si dice: *“Nel Piano deve essere prevista un'apposita sezione finalizzata ad incrementare e rendere più efficiente il sistema dei controlli sulle istituzioni scolastiche paritarie rientranti nell'ambito territoriale di competenza.”*

Il presente provvedimento è trasmesso all'istante e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

*Il Presidente
Raffaele Cantone*

Depositato presso la segreteria del Consiglio il 12 luglio 2019

Il Segretario
Maria Esposito