

N. 03268/2011 REG.PROV.COLL.

N. 01271/2009 REG.RIC.

N. 04046/2009 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1271 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Federazione Lavoratori delle Conoscenze Flc Cgil, rappresentata e difesa dagli avv.ti Isetta Barsanti
Mauceri e Francesco Americo, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma,
al viale Angelico n. 45;

contro

Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca Scientifica, Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*,
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede – in Roma, alla via dei
Portoghesi, n. 12 – domiciliario per legge;

sul ricorso numero di registro generale 4046 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Federazione Lavoratori della Conoscenza Cgil, rappresentato e difeso dagli avv.ti Isetta Barsanti
Mauceri e Francesco Americo, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma,
al viale Angelico n. 45;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ufficio Scolastico Regionale Piemonte, Ufficio Scolastico Regionale Lombardia, Ufficio Scolastico
Regionale Toscana, Ufficio Scolastico Regionale Sicilia, in persona dei rispettivi rappresentanti
legali *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato – presso la cui sede in
Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 – domiciliario per legge;

per l'annullamento

a.- quanto al ricorso n. 1271 del 2009:

- della circolare del MIUR n. 4 del 15 gennaio 2009 avente ad oggetto “*Iscrizione nelle scuole
dell’infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado, nella parte relativa alle iscrizioni nella scuola
dell’infanzia e del I ciclo*”, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente;

e per quanto occorrer possa

- dello schema di Piano Programmatico predisposto dal Ministero dell’istruzione Università e
Ricerca di concerto con il Ministero dell’Economia e Finanze ed a tutt’oggi formalmente non
adottato;

attraverso i primi motivi aggiunti depositati il 2 maggio 2009:

- della circolare del MIUR n. 38 del 2 aprile 2009 con la quale il Capo Dipartimento dell'Istruzione presso il MIUR ha dettato istruzioni ai Direttori degli Uffici Scolastici Regionali per la determinazione dell'organico di diritto relativo all'a.s. 2009/2010 ed ha loro inviato uno schema di decreto ministeriale nonché di tutti gli atti applicativi non conosciuti, nonché di ogni altro atto presupposto connesso e conseguente, previa declaratoria di nullità del detto schema di D.I.;

attraverso i secondi motivi aggiunti depositati il 20 maggio 2009:

- della bozza di decreto interministeriale trasmessa con la circolare ministeriale n. 38 del 2 aprile 2009 prot. n. 894, con la quale per la determinazione dell'organico di diritto all'a.s. 2009/10;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché incognito e non comunicato;

attraverso i terzi motivi aggiunti depositati il 30 ottobre 2009:

- del d.p.r. n. 89 del 20 marzo 2009 pubblicato sulla G.U. del 15 luglio 2009, concernente la *“Revisione dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell’art. 64, comma 4, del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133”*;

- del D.I. n. 62 del 2009 relativo all'organico di diritto del personale docente per gli aa.ss. 2009/10, ancora non pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale;

- di ogni altro atto ancorché incognito e non pubblicato;

attraverso i quarti motivi aggiunti depositati il 1 luglio 2010 :

- la C.M. n. 37 del 13 aprile 2010 con la quale il MIUR ha trasmesso uno schema di D.I. e ha diramato istruzioni per la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente per l'a.s. 2010/2011, nonché di ogni altro atto presupposto connesso e conseguente ancorché non conosciuto;

b.- quanto al ricorso n. 4046 del 2009:

- della schema di decreto ministeriale trasmesso con la circolare n. 38 prot. n. 894 del 2 aprile 2009 relativo alla determinazione dell'organico di diritto dell'a.s. 2009/2010 e degli atti applicativi adottati dagli Uffici Scolastici Regionale del Piemonte, della Lombardia, della Toscana e della Sicilia; nonché di ogni altro atto presupposto connesso e conseguente, previa declaratoria di nullità del detto schema di D.I.;

attraverso i motivi aggiunti depositati il 30 ottobre 2009:

- del DPR n. 89 del 20.3.2009 pubblicato sulla G.U. del 15.7.2009, concernente la *“Revisione dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell’art. 64, comma 4, del DL. N. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 6.8.2008 n. 133”*;

- del D.I. n. 62 del 2009 relativo all'organico di diritto del personale docente per gli aa.ss. 2009/10, ancora non pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale;

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimare;

Viste le memorie difensive presentate dalle parti;

Viste la sentenza n. 7531 del 24 luglio 2009, con la quale il ricorso introduttivo e i primi motivi

aggiunti sono stati respinti, salvo un'ultima censura dedotta con questi ultimi, in relazione alla quale sono stati disposti incumbenti istruttori;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 febbraio 2011 il cons. Massimo L. Calveri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza n. 7531 del 24 luglio 2009 è stato integralmente respinto il primo dei ricorsi in premessa (R.G. n. 1271 del 2009) proposto per l'annullamento della circolare del MIUR n. 4 del 15 gennaio 2009 avente ad oggetto "*Iscrizione nelle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado, nella parte relativa alle iscrizioni nella scuola dell'infanzia e del I ciclo*", e "*per quanto occorrer possa*" dello schema di Piano Programmatico predisposto dal Ministero dell'istruzione Università e Ricerca di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze; con la sentenza sono stati anche respinti (*recte*: dichiarati improcedibili), ma solo in parte, i motivi aggiunti depositati il 2 maggio 2009.

1.1.- In particolare, la Sezione ha respinto il ricorso e, parzialmente, i motivi aggiunti, formulando richiesta istruttoria e chiedendo all'amministrazione di depositare una compiuta relazione "*sulla circostanza che l'ha indotta a diramare agli uffici scolastici regionali una bozza di decreto interministeriale di concerto, piuttosto che lo schema di Piano programmatico del 4 settembre 2008, o le sole tabelle degli organici, chiarendo pure i rapporti di tale atto con la sopravvenuta sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 2 luglio 2009*".

1.2.- Successivamente alla pubblicazione della sentenza, i ricorrenti hanno depositato i seguenti ulteriori motivi aggiunti, impugnando provvedimenti ulteriori, e in particolare:

a- con i motivi aggiunti depositati il 28 maggio 2009:

- la bozza di decreto interministeriale trasmessa con la circolare ministeriale n. 38 del 2.4.2009 prot. n. 894, per la determinazione dell'organico di diritto all'a.s. 2009/10;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché incognito e non comunicato;

b.- con i motivi aggiunti depositati il 30 ottobre 2009:

- il DPR n. 89 del 20 marzo 2009, pubblicato sulla G.U. del 15 luglio 2009, concernente la "*Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'art. 64, comma 4, del DL. N. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133*";

- del D.I. n. 62 del 6 luglio 2009 relativo all'organico di diritto del personale docente per gli aa.ss.2009/10, ancora non pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale;

c.- con i motivi aggiunti depositati il giugno 2010:

- la C.M. n. 37 del 13 aprile 2010 con la quale il MIUR ha trasmesso uno schema di D.I. e ha diramato istruzioni per la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente per l'a.s. 2010/2011, nonché di ogni altro atto presupposto connesso e conseguente ancorché non conosciuto.

2.- Con il secondo dei ricorsi in premessa (R.G. n. 4046 del 2009), notificato in data 15 maggio 2009, è stata impugnata la predetta bozza di decreto interministeriale trasmesso con la circolare

ministeriale n. 38 prot. n. 894 del 2 aprile 2009, relativo alla determinazione dell'organico di diritto relativo all'a.s. 2009/10 e degli atti applicativi adottati dagli Uffici Scolastici Regionali del Piemonte, della Lombardia, della Toscana e della Sicilia e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché incogniti e non comunicati.

Nell'ambito di tale ultimo ricorso sono stati proposti motivi aggiunti, depositati in data luglio 2009, con i quali sono stati impugnati il D.I. n. 62 del 6 luglio 2009, asseritamente mai pubblicato in G.U. e depositato dal MIUR a seguito di esecuzione di ordinanza collegiale, nonché di ogni altro atto ancorché incognito e non pubblicato, e della C.M n. 37 del 13 aprile 2010 con la quale il MIUR ha trasmesso uno schema di D.I. e ha diramato istruzioni per la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente per l'a.s. 2010/2011, nonché ogni altro atto presupposto connesso e conseguente ancorché non conosciuto.

3.- Attesa l'evidente connessione soggettiva e oggettiva, i due ricorsi possono essere riuniti, ai sensi dell'art. 70 del c.p.a., ai fini di un'unica decisione.

3.1.- Tanto premesso, e relativamente al primo dei ricorsi in trattazione, il Collegio è investito della decisione del mezzo di gravame coltivato con i motivi aggiunti depositati il 2 maggio 2009 e dei motivi aggiunti (in triplice successione) depositati successivamente alla pubblicazione della precitata sentenza parziale n. 7531 del 2009.

A mezzo dell'iniziale motivo dedotto con il primo gruppo di motivi aggiunti, i ricorrenti deducono: *“violazione ed erronea applicazione dell'art. 22 L. 28/12/2001, nonché eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione ed illogicità”*.

Essi sostengono che l'amministrazione avrebbe dovuto applicare, per la determinazione delle dotazioni organiche complessive, l'art. 22 cit., procedendo in via preliminare all'adozione - di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze - di un apposito decreto. Nel caso di specie invece, l'amministrazione ha diramato la circolare n. 38/2009 allegando un mero *“schema”* di decreto interministeriale, non ancora formalmente in vigore.

A mezzo del secondo motivo del secondo gruppo di motivi aggiunti depositati il 20 maggio 2009 è altresì dedotto: *“violazione dell'art. 22 comma 2 L. 448/2001 ed eccesso di potere per difetto di istruttoria. Illegittimità derivata”*. In particolare, lo schema di decreto, non solo sarebbe da ritenersi atto privo di attuale efficacia giuridica, ma sarebbe altresì approvato senza il *“previo parere delle Commissioni parlamentari competenti”* invece espressamente prescritto dalla norma citata.

La Sezione, a mezzo della sentenza parziale citata, ha sostanzialmente delibato siffatte censure osservando come, a ben vedere, i contenuti (in particolare relativi ai tagli) dello schema di D.I. erano comunque identici a quelli del piano programmatico (quest'ultimo giudicato valido ed efficace), e ha dubitato dell'applicabilità dell'art. 22 della legge 448/2001 in presenza dell'art. 64, comma 3, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, norma che invece avrebbe fissato la procedura per la determinazione degli organici nella scuola non prevedendo alcun decreto interministeriale di concerto ma solo un *“Piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico”*.

Tanto premesso, la Sezione ha domandato all'amministrazione di chiarire in ordine *“alle circostanze che l'hanno indotta a diramare agli uffici scolastici regionali una bozza di decreto interministeriale di concerto, piuttosto che lo schema di Piano programmatico del 4 settembre 2008, o le sole tabelle degli organici”*.

3.2.- I chiarimenti sono stati forniti dall'amministrazione con nota n. 14040 del 21 settembre 2009, sostenendosi, in sintesi, che il D.I. richiederebbe, a mente dell'art. 22 cit., il parere delle

Commissioni parlamentari competenti solo in caso di modifica dei “parametri” per la determinazione delle dotazioni organiche; che, nel caso di specie, il D.I. sarebbe in ogni caso successivo e conseguente alle disposizioni sulle dotazioni organiche contenute nel Piano programmatico - emanato in attuazione delle norme di cui all’art. 64, comma 3 del D.L. 25 giugno 2008, n. 11 - in occasione del quale erano già state sentite le Commissioni parlamentari.

Dunque, secondo l’ipotesi ricostruttiva dell’amministrazione, le disposizioni di riforma ordinamentale ed i tagli alle dotazioni organiche sarebbero il portato di norme e piani contenenti nuovi “parametri” già sottoposti all’esame delle competenti Commissioni parlamentari, con la conseguenza che il decreto interministeriale si presenterebbe quale passaggio meramente attuativo.

3.3.- La Sezione non condivide l’enunciata ipotesi ricostruttiva, ancorché prospettata con argomenti non privi di una qualche suggestione.

L’art. 22 della legge 448/2001, mai formalmente abrogato, prescrive che “*1. Nel quadro della piena valorizzazione dell'autonomia e di una migliore qualificazione dei servizi scolastici, le dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche autonome sono costituite sulla base del numero degli alunni iscritti, delle caratteristiche e delle entità orarie dei curricoli obbligatori relativi ad ogni ordine e grado di scuola, nonché nel rispetto di criteri e di priorità che tengano conto della specificità dei diversi contesti territoriali, delle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni e della necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni, con particolare attenzione alle aree delle zone montane e delle isole minori. 2. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca definisce con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, i parametri per l'attuazione di quanto previsto nel comma 1 e provvede alla determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed alla sua ripartizione su base regionale*”. Trattasi di una norma molto simile a quella già prevista dal comma 71 della legge 662/96 ove pure si prevedeva che “*gli organici del personale della scuola sono rideterminati con periodicità pluriennale, secondo criteri, procedure e parametri di riferimento stabiliti con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica*” (in realtà però i parametri ed i criteri generali sono stati poi dettati non dal decreto interministeriale, ma dal d.p.r. 233/1998, norma di natura regolamentare).

A seguito della legge 448/2001, il primo decreto interministeriale venne emanato nel rispetto della procedura prevista dal comma 2 del relativo art. 22, e in quella occasione fu ritualmente acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Successivamente – si sostiene da parte dell’amministrazione resistente – non ponendosi in essere una modifica dei parametri, ma il solo computo della dotazione organica, il parere alle commissioni parlamentari non è stato chiesto.

In coerenza con l’adottata metodica, il parere *de quo* non è stato chiesto neanche in occasione del D.I successivo al varo del Piano programmatico previsto dall’64 del D.L. 112/2008, in ragione del fatto che sull’ora menzionato strumento programmatorio era già intervenuto il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

3.4.- In realtà il Piano programmatico è strumento di natura pianificatoria.

Connotato da funzione descrittiva e prescrittiva insieme, il Piano enuncia gli obiettivi che il Governo pone e gli strumenti necessari per realizzarli, previa valutazione – di natura politica – della consistenza/congruità degli organici del personale scolastico, sugli aspetti finanziari della complessa operazione (in termini, come nella specie, della realizzazione di una corposa economia

del bilancio statale), e sulle ricadute nei riguardi della comunità scolastica.

In altre parole, trattasi di un atto che impegna il Governo, sul piano politico-normativo, a realizzare gli obiettivi attraverso una serie di “interventi” riferiti partitamente alle seguenti macroaree: revisione degli ordinamenti scolastici; riorganizzazione della rete scolastica, ivi compresi i centri territoriali per l’educazione degli adulti e i corsi serali; razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

Segnatamente, con riferimento al “*razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole*”, il piano programmatico prevede la “*ridefinizione dei criteri e parametri che presiedono alla formazione delle classi, con particolare riguardo ai valori minimi e massimi necessari per la costituzione delle stesse che consentano di incrementare sia il rapporto alunni/docenti che quello alunni/classi, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei, come previsto dall’art. 64 comma 4 della legge 133/2008*”; con riguardo agli strumenti prevede altresì che “*l’applicazione dei nuovi parametri, correlata alla revisione della rete scolastica da parte delle Regioni, costituisce lo strumento necessario per la determinazione e l’assegnazione degli organici complessivi*”; con riguardo agli effetti compie infine una stima delle riduzioni che il personale docente subirà (per il solo innalzamento del rapporto) nel triennio (6.000 per l’a.s. 2009/2010; 3.400 per l’a.s. 2010/2011; 3.400 per l’a.s. 2011/2012).

3.5.- Lo strumento utilizzato dal Governo per avviare l’azione di razionalizzazione ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole è stato il d.p.r. 20 marzo 2009 n. 89 (pubblicato in G.U. 2 luglio 2009, n. 151) recante “*Revisione dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell’articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*”.

Tale testo regolamentare è oggetto di impugnativa con il terzo gruppo di motivi aggiunti notificati in data 30 ottobre 2009.

Nell’ambito di tale impugnativa, il primo motivo deduce: “*violazione dell’art. 2 DPR N. 81 del 2 luglio 2009 con riferimento all’art. 64 D.L. n. 112/08, conv.to in L. n. 1333/08*”, sostenendosi che in ordine alla determinazione degli organici l’amministrazione non solo non ha applicato la normativa dell’art. 22 della legge 448/2001, ma nemmeno quella del d.p.r. 81/2009 e dello stesso D.I. n. 62/2009.

3.5.1.- In proposito valgono le seguenti considerazioni.

L’art. 2 del precitato d.p.r. n. 81/2009 prescrive che “*le dotazioni organiche complessive sono definite annualmente sia a livello nazionale che per ambiti regionali tenuto conto degli assetti ordinamentali, dei piani di studio e delle consistenze orarie previsti dalle norme in vigore, in base: a.- alla previsione dell’entità e della composizione della popolazione scolastica e con riguardo alle esigenze degli alunni disabili e degli alunni di cittadinanza non italiana; b.- al grado di densità demografica delle varie province di ciascuna regione e della distribuzione della popolazione tra i comuni di ogni circoscrizione provinciale; c.- alle caratteristiche geo-morfologiche dei territori interessati e alle condizioni socioeconomiche e di disagio delle diverse realtà; d.- all’articolazione dell’offerta formativa; e.- alla distribuzione degli alunni nelle classi e nei plessi sulla base di un incremento del rapporto medio, a livello nazionale, alunni/classe di 0,40 da realizzare nel triennio 2009-2011; f.- alle caratteristiche dell’edilizia scolastica*”.

Prescrive poi che la determinazione e la distribuzione delle dotazioni organiche tra le Regioni tengano conto, sentita la Conferenza Unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dei criteri e dei parametri innanzi descritti.

La norma, tuttavia, nulla riferisce sulla natura e sugli aspetti procedurali dell’atto di

determinazione della dotazione organica, né richiama in alcun modo il disposto dell'art. 22 della legge 448/2001: sono quindi plausibili, sul versante procedimentale, due distinte opzioni interpretative:

- la prima, implicitamente fatta propria sia dai ricorrenti che dall'amministrazione (con i distinguo che di seguito si vedranno), riconosce un ruolo attuale alle norme di natura procedimentale contenute nell'art. 22 della legge 448/2001, così ritenendo che trattasi anche in questo caso dell'ordinario decreto ministeriale emanato dal Ministro dell'Istruzione di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze. In particolare, secondo la tesi dei ricorrenti, il procedimento rimarrebbe integralmente disciplinato dall'art. 22 con la conseguenza che andrebbe acquisito anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti; secondo l'amministrazione, diversamente, l'atto consultivo sarebbe inutile, o forse pleonastico, essendo già stato acquisito in sede di elaborazione del piano che fissa obiettivi e strumenti poi attuati dal d.p.r. 81/2009 e poi anche dal decreto interministeriale;

- la seconda (che individua un'alternativa via esegetica desumibile dalla stessa richiesta istruttoria formulata con la sentenza non definitiva n. 7530/2009), propende per un'abrogazione implicita del più volte citato art. 22 citato, evidenziando come l'impianto normativo sia (*recte*: sarebbe) stato ormai profondamente innovato dall'art. 64 del D.L. 112/98 (norma d'impulso) con la previsione del piano programmatico e delle norme regolamentari successive, sicché è solo ad esse che dovrebbe aversi riguardo.

3.5.2.- Ad avviso del Collegio, la prima delle due opzioni interpretative, ovvero quella operata dalla Federazione ricorrente appare, a ben vedere, la più convincente.

La riforma del sistema ordinamentale cui ha dato una forte accelerazione l'art. 64 del d.l. n. 112/2008, è stata in definitiva positivizzata dal d.p.r. 81/2009, il quale ha individuato i parametri in base ai quali l'organico deve annualmente essere determinato.

In precedenza, l'individuazione di detti parametri era stata demandata a un decreto interministeriale da emanarsi previo parere della commissione parlamentari competenti, limitandosi, l'art. 22 comma 1 della legge 448/2001, a dettare solo alcuni criteri generalissimi e dichiaratamente non esaustivi.

L'evoluzione normativa ha portato dunque ad una definizione regolamentare dei parametri e dei criteri, lasciando all'amministrazione, sulla base di questi la determinazione delle dotazioni organiche e della relativa ripartizione fra le Regioni, sentita la Conferenza Unificata.

Nel mutato quadro normativo, il generico riferimento alla "amministrazione" operato dal d.p.r. 81/2009, in relazione al potere/dovere di provvedere annualmente alla revisione delle dotazioni organiche sulla base dei parametri qui indicati, deve essere riempito di contenuti.

In tale direzione non possono non richiamarsi i principi generali di cui al T.U. 165/2001.

E' pur vero che a mente dell'art. 6, comma 5, dell'ora menzionato Testo Unico, "*restano salve le disposizioni vigenti per la determinazione delle dotazioni organiche del personale degli istituti e scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative*"; ma quando vi è incertezza sulla disposizioni speciali vigenti, i principi generali possono costituire un valido ausilio interpretativo e ricostruttivo.

Nel caso di specie sussiste incertezza, essendo, com'anzi detto, l'unica norma sul procedimento di determinazione delle dotazioni organiche complessive, ormai privata del suo substrato (*id est* i parametri)

Secondo il combinato disposto dell'art. 6 del T.U. citato e dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400 le dotazioni organiche e le loro variazioni sono determinate, in coerenza con lo

strumento di programmazione triennale (atto di indirizzo politico amministrativo deliberato dal Consiglio dei ministri) con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro del tesoro con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta". Trattasi dunque di un atto di natura regolamentare emanato all'esito di una procedura complessa che coinvolge l'intero Governo, le commissioni parlamentari competenti ed il massimo organo consultivo.

Non è revocabile in dubbio che le esigenze di flessibilità procedimentale e celerità legate alla predeterminazione dei parametri ed alla strutturazione dell'anno scolastico, che scandisce il tempo delle iscrizioni e dei conseguenti fabbisogni, necessitano di norme *ad hoc*, è parimenti vero però che se queste norme sono state varate, e risultano, attualmente vigenti esse devono essere rigorosamente applicate non potendosi legittimamente configurare altra opzione all'alternativa tra la loro integrale applicazione e la sussidiaria applicazione delle norme e dei principi generali dell'enunciato Testo Unico.

Il Collegio è persuaso che qualsiasi altro approdo ermeneutico, anche se ragionevole, determinerebbe infatti una deroga alla norma generale, sortita in via interpretativa e non in forza di quelle "disposizioni" fatte salve dalla prima.

Ciò vale ad escludere anche la percorribilità di un'estensione in via analogica delle previsioni di cui all'art. 1 del d.p.r. 81/2009 per le quali *"alla definizione dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico, si provvede con decreto, avente natura regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata"*. Trattasi, infatti, di una fattispecie sensibilmente diversa (dimensionamento delle strutture) dalle dotazioni organiche complessive, viepiù difficile da utilizzare in via analogica ove si consideri che, a ben vedere, stante la perdurante vigenza dell'art. 22 della legge 448/2001, non si è in presenza di una lacuna in senso tecnico.

Dunque, la considerazione sulla base della quale, a seguito del varo della riforma e della modifica dei parametri da ultima cristallizzata nel d.p.r. 81/2009, l'amministrazione possa prescindere, nel procedimento di determinazione delle dotazioni organiche complessive, dal parere delle commissioni parlamentari competenti espressamente previsto dall'art. 22 della legge 448/2001, introduce un'opzione ermeneutica ad effetto parzialmente abrogativo, per ciò solo in contrasto con detto art. 22 cit.; opzione non sostenibile alla luce della generale disciplina generale vigente e dei principi dalla stessa ricavabili.

Il procedimento quindi da seguire, in assenza di compiute norme procedurali *ad hoc* contenute nel d.p.r. 81/2009, rimane quello previsto dal combinato disposto dell'art. 22 della legge 448/2001 e dell'art. 2 del d.p.r. 81/2009, ossia: decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca emanato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 per i soli aspetti relativi alla ripartizione su base regionale.

Nel caso di specie, non sono state sentite le commissioni parlamentari competenti per materia, e si è dunque violato l'espresso disposto della norma che ha inizialmente attribuito e disciplinato il potere. Ciò è sufficiente ad accogliere il ricorso per l'annullamento del Decreto Interministeriale n. 62 del 6 luglio 2009.

3.6.- L'accoglimento della censura consente di prescindere da una approfondita valutazione in

ordine all'avvenuta audizione della Conferenza Unificata.

L'organizzazione sindacale ricorrente deduce, sempre nel terzo gruppo di motivi aggiunti, l'illegittimità dei decreti interministeriali impugnati anche in relazione all'asserita omessa audizione della Predetta Conferenza.

Tuttavia nel decreto interministeriale n. 62/2009, pur non facendosi menzione alcuna nel relativo preambolo, è contenuto un riferimento alla Conferenza Unificata nel testo dell'art. 1 (ossia nel corpo normativo dell'atto) ove si accenna alla ripartizione dell'organico su base regionale riportando invero pedissequamente il tenore della norma primaria.

L'onere procedimentale sembrerebbe dunque rispettato; e comunque i dubbi generati dall'imperfetta descrizione della sequenza procedimentale (i quali necessiterebbero di un approfondimento istruttorio) sono superati dall'effetto demolitorio già assicurato dall'accoglimento del ricorso per i vizi procedurali già riscontrati e censurati.

3.7.- - Risulta vano anche procedere all'esame delle censure relative alla legittimità della circolare sulle dotazioni organiche, divenute improcedibili a seguito del precitato effetto demolitorio..

Nondimeno, la questione assume portata generale e necessita di trattazione a prescindere dalle vicende che (almeno con riferimento alle dotazioni organiche 2009/2010) hanno già interessato la validità del provvedimento anticipato, poiché attiene alla possibilità ed ai limiti di un siffatto *modus procedendi*.

Dall'esame della documentazione prodotta – specie dalla argomentata relazione in data 21 settembre 2009 predisposta dal direttore generale del Dipartimento per l'Istruzione – emerge una risalente prassi amministrativa (ossia un comportamento costante tenuto dall'amministrazione in assenza di norme che lo impongano o lo autorizzino) probabilmente alimentata ed avvalorata dalla necessità di avviare a tempo iniziative amministrative e consultive preliminari all'attuazione in tempo utile (ossia prima dell'inizio dell'anno scolastico; *recte*: prima della data ultima per le iscrizioni allo stesso) delle previsioni vincolanti contemplate dall'atto emanando già con riferimento all'anno scolastico alle porte.

La prassi, che come accennato sfrutta l'agile strumento della circolare, può ritenersi legittima solo nella misura in cui si limiti a predisporre adempimenti, avviare consultazioni a dettare istruzioni, tutte espressamente e chiaramente condizionate, non solo in relazione alla loro utilità ma anche e soprattutto in ordine agli effetti giuridici vincolanti, all'effettiva emanazione del testo normativo i cui contenuti si anticipano. Gli effetti - in alcuni casi particolarmente rilevanti nei confronti dei soggetti coinvolti a vario titolo nella vita e nel funzionamento delle istituzioni scolastiche – devono cioè manifestarsi e decorrere dalla data di entrata in vigore della norma, e l'anticipazione deve concernere esclusivamente aspetti organizzativi e strumentali senza imporre sacrificio alcuno (neanche provvisorio) agli interessi dei soggetti in qualche modo toccati dalla norma *in fieri*. In sostanza, la circolare – ovviamente in relazione agli aspetti ancora *de iure condendo* - deve limitarsi a dare istruzioni operative in modo che la macchina amministrativa, anche periferica, sia pronta ai “blocchi di partenza” non appena la norma entrerà in vigore.

E' evidente che siffatto *modus procedendi* è ontologicamente incompatibile con azioni preparatorie che coinvolgano il rapporto di lavoro o il rapporto con gli alunni, ossia questioni che incidano immediatamente sulla sfera giuridica di terzi generando effetti irreversibili, poiché in tali casi il principio di legalità risulterebbe gravemente violato.

Quanto testé ora precisato – come già enunciato in via preliminare - non ha effetti di sorta sulla legittimità della circolare n. 38 del 2009 (non così per quanto attiene alla circolare n. 37/2010 contenente direttive sulle dotazioni organiche del personale docente relativamente all'a.s.

2010/2011, di cui si dirà al successivo paragrafo 3, oggetto di impugnativa con i primi e i secondi motivi aggiunti, con la quale il Capo Dipartimento dell'Istruzione presso il MIUR ha dettato istruzioni ai Direttori degli Uffici Scolastici Regionali per la determinazione dell'organico di diritto relativo all'a.s. 2009/2010 ed ha loro inviato il contestato "schema di Decreto Interministeriale" (c.d. circolare sulle "dotazioni organiche"), nell'evidente considerazione che l'annullamento di tale ultimo Decreto rende, *a fortiori, inutiliter data* la circolare in tutte le parti in cui essa ha recato istruzioni legate all'imminente emanazione del Decreto Interministeriale.

Le svolte puntualizzazioni sono qui opportunamente rese al fine di orientare la futura condotta dell'amministrazione scolastica onde evitare il ripetersi di prassi *contra legem* idonee a invalidare attività di assoluto rilievo amministrativo, tra i quali – a tacer d'altro - l'ordinato avvio dell'anno scolastico.

4.- Le considerazioni che precedono (e che portano alla improcedibilità della relativa impugnativa) sono riferite alla C.M. n. 38 del 2 aprile 2009, ma non involgono certamente i profili di censura attinenti alla C.M. n. 37 del 13 aprile 2010, che è stata impugnata con i quarti motivi aggiunti che accedono al primo dei ricorsi all'esame, con la quale il MIUR, dettando le relative istruzioni, ha trasmesso uno schema di D.I. (poi divenuto il D.I. n. 35 del 6 luglio 2010) per la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente per l'a.s. 2010/2011.

Per detta Circolare n. 37/2010 sono affatto pertinenti le osservazioni svolte, in punto di legittimità, al precedente paragrafo 3 - e che di conseguenza ne determinano l'illegittimità.

5.- Alla stregua di tutte le considerazioni che precedono, l'impugnativa va accolta nei limiti e nei sensi di cui in motivazione, disponendosi l'annullamento del D.I. n. 62 del 6 luglio 2009 e della C.M. n. 37 del 13 aprile 2010.

Per la rimanente parte va dichiarata l'improcedibilità delle varie impugnative proposte.

Avuto riguardo all'esito del giudizio (reiezione del ricorso principale e improcedibilità di alcuni profili delle singole impugnative proposte), alla complessità e alle novità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio e gli onorari di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza-*bis*, definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe e i motivi aggiunti come in epigrafe proposti, richiamata la sentenza n. 7531/2009, con la quale è stato respinto il primo dei ricorsi in trattazione e dichiarato improcedibile in parte i primi motivi aggiunti, così dispone:

a.- riunisce i due ricorsi, ai sensi dell'art. 70 del c.p.a.;

b.- dichiara improcedibili i primi motivi aggiunti, che accedono al ricorso n. 1271/2009, nella restante parte non esaminata con la sentenza n. 7531/2009;

c.- accoglie l'impugnativa, proposta con i secondi, terzi e quarti motivi aggiunti che accedono al ricorso n. 1271/2009, e per l'effetto dispone l'annullamento degli atti con essi impugnati, eccettuate le improcedibilità dichiarate nell'esame dei singoli motivi ;

d.- dichiara l'improcedibilità del ricorso n. 4046/2009;

e.- accoglie i motivi aggiunti che accedono a tale ultimo ricorso, limitatamente al D.I. n. 62 del 2009;

f.- compensa tra le parti le spese di lite.

g.- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Evasio Speranza, Presidente

Paolo Restaino, Consigliere

Massimo Luciano Calveri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/04/2011