

N. 07586/2013 REG.PROV.COLL.

N. 02847/2012 REG.RIC.

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

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2847 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Convitto Nazionale Regina Margherita, in persona del Rettore pro tempore, [*omissis*];

contro

Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, costituito in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

la Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, costituita in giudizio, rappresentata e difesa dall'Avv. [*omissis*], con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura regionale in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27;

la Provincia di Frosinone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, costituita in giudizio, rappresentata e difesa dall'Avv. [*omissis*], con domicilio eletto presso la Segreteria del T.a.r. del Lazio in Roma, via Flaminia n. 189;

per l'annullamento,

previa concessione di misure cautelari,

ricorso introduttivo:

- della delibera della Giunta regionale della Regione Lazio 3.2.2012, n. 42/12, recante il "Piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche per l'a.s. 2012/2013", nella parte in cui ha disposto, all'allegato A, "*l'aggregazione al Liceo Classico Dante Alighieri di Anagni del Liceo socio-psico-pedagogico Regina Margherita già annesso al convitto Nazionale*";

- del decreto del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio 21.2.2012, n. 22, che ha modificato il preesistente piano di dimensionamento scolastico, disponendo l'aggregazione sopra descritta;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente, prodromico o funzionale all'assunzione della decisione di accorpamento contestata con il presente ricorso, ivi inclusi, in particolare, la delibera del Consiglio Provinciale di Frosinone 21.11.2011, n. 35, e, altresì, per quanto possa occorrere, le note del M.I.U.R. – U.S.R. Lazio 28.12.2011, prot. n. 37440, e 10.1.2012, prot. n. 682, recanti il parere di competenza sul piano di dimensionamento scolastico, e gli atti relativi alla procedura di concertazione eseguita attraverso l'Osservatorio Regionale Permanente sull'attuazione del piano in discorso;

ricorso per motivi aggiunti:

- della nota del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio – Ufficio VIII 9.7.2012, prot. n. 20481, recante l'ufficializzazione dell'elenco delle sedi scolastiche sottodimensionate per l'anno scolastico 2012/2013, nella parte in cui inserisce in detto elenco anche il convitto ricorrente;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente ovvero connesso, ivi incluse, in particolare, la nota del medesimo Ufficio 20.6.2012, prot. n. 18856, e la successiva nota integrativa 20.6.2012, prot. n. 19192.

Visti il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio, della Regione Lazio e della Provincia di Frosinone;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 30 maggio 2013, il Cons. Rita Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Il Convitto Nazionale Regina Margherita di Anagni è un'istituzione educativa che comprende una scuola elementare, una scuola media, il liceo delle scienze umane ed il liceo linguistico ed ospita convivtrici e semiconvittori.

Con delibera consiliare 21.11.2011, n. 35, la Provincia di Frosinone ha approvato il piano provinciale di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2012/2013, prevedendo l'aggregazione al liceo classico "Dante Alighieri" di Anagni del liceo socio-psico-pedagogico di Anagni, allo stato annesso al Convitto nazionale "Regina Margherita" di Anagni, uno degli odierni ricorrenti.

Il Rettore del predetto convitto, con lettera 11.11.2011, prot. n. 6058, aveva chiesto di escludere lo stesso dal dimensionamento, sul presupposto che i convitti, in quanto rientranti nell'ambito delle istituzioni educative e non già in quello delle istituzioni scolastiche, non sarebbero soggetti alla disciplina propria delle istituzioni scolastiche e, perciò, si sottrarrebbero anche al dimensionamento scolastico.

A livello regionale, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca – Ufficio Scolastico Regionale ha espresso il parere di competenza con le note 28.12.2011, prot. n. 37440, e 10.1.2012, prot. n. 682.

Con delibera di Giunta 3.2.2012, n. 42/12, la Regione Lazio ha approvato il "Piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche per l'a.s. 2012/2013", disponendo, tra l'altro, all'allegato A, *"l'aggregazione al Liceo Classico Dante Alighieri di Anagni del Liceo socio-psico-pedagogico Regina Margherita già annesso al convitto Nazionale"*.

Con decreto 21.2.2012, n. 22, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio ha modificato il preesistente piano di dimensionamento scolastico, disponendo l'aggregazione sopra descritta.

Le citate delibere provinciale e regionale, aventi ad oggetto, rispettivamente, l'approvazione del

piano provinciale e del piano regionale di dimensionamento della rete scolastica e delle istituzioni scolastiche, nonché le note del M.I.U.R. –USR del Lazio menzionate, contenenti il parere di competenza, ed il decreto sempre del M.I.U.R. –USR del Lazio richiamato in ultimo sono stati impugnati con il presente ricorso, nella parte riguardante il Liceo socio-psico-pedagogico Regina Margherita, aggregato al Liceo Classico Dante Alighieri di Anagni.

I motivi di diritto dedotti sono i seguenti:

- 1) violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 7 del d.P.R. 18.6.1998, n. 233 - violazione e falsa applicazione del d.lgs. 16.4.1994, n. 297 - violazione e falsa applicazione delle norme di cui al d.P.R. 20.3.2009, n. 81 - violazione e falsa applicazione dell'art. 19, commi 4 e 5, del d.l. 6.7.2011, n. 98, convertito in legge 15.7.2011, n. 111;
- 2) violazione e falsa applicazione della delibera della Giunta regionale della Regione Lazio 2.9.2011, n. 377, recante "Atto di indirizzo della Regione Lazio sulla programmazione della rete scolastica. Anno scolastico 2012/2013" – violazione delle direttive impartite dal M.I.U.R. – Direzione Generale Ordinamenti Scolastici – Ufficio IV, con nota del 3.8.2011;
- 3) difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità manifesta – violazione dei principi in tema di buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa.

I convitti sarebbero soggetti ontologicamente diversi dalle istituzioni scolastiche ordinarie, sotto i profili della personalità giuridica, della relazione con gli Enti sovraordinati, dell'organizzazione e della soggezione alle norme sul dimensionamento scolastico.

Il Piano regionale ed il decreto dell'Ufficio scolastico regionale impugnati sono stati adottati sulla base del d.P.R. n. 233/1998, avente ad oggetto il "Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle Istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici dei singoli istituti", ma l'art. 7 del citato regolamento prevede l'esclusione della sua applicabilità, tra gli altri, per gli istituti di educazione, *"salvo il disposto dell'art. 5, comma 5"*. In base a quest'ultima disposizione, *"le scuole e gli istituti di educazione statale non hanno personalità giuridica distinta dagli istituti di appartenenza"*, il che significherebbe affermare che le scuole annesse ai convitti sono prive di personalità giuridica propria, distinta da quella dell'istituzione educativa alla quale accedono.

Il d.P.R. n. 81/2009, recante "Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola", si applica, per espressa previsione, ai convitti, limitatamente *"alle dotazioni organiche"*, così come stabilito dall'art. 2.

Il d.l. n. 98/2011 si limiterebbe a disciplinare la riorganizzazione ed il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, così come si deduce dall'art. 19.

Stante l'illustrato quadro normativo, il liceo annesso al convitto ricorrente non si sarebbe potuto organizzare al pari di un'istituzione scolastica autonoma e, perciò, non si sarebbe potuto includere nel piano di dimensionamento di cui alla legge n. 233/1998.

Ciò sarebbe stato evidenziato per tempo dal convitto odierno istante alla Provincia di Frosinone, alla Regione Lazio ed all'Ufficio scolastico regionale per il Lazio, proprio in vista del piano di dimensionamento, ma non se ne è tenuto conto.

D'altra parte, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con nota 10.6.2008, prot. n. 0067317, aveva precisato che, *"ai sensi dell'art. 5, comma 5, del D.P.R. n. 233/1998, (...), le scuole annesse alle istituzioni educative sono prive di personalità giuridica distinta dagli istituti di appartenenza e, ai sensi del successivo art. 7, comma 1, a questi ultimi non si applicano le norme dello stesso D.P.R. n. 233/1998"*.

Il M.I.U.R., con nota della Direzione Generale Ordinamenti Scolastici – Ufficio IV datata 3.8.2011, inviata a tutte le Direzioni regionali, avrebbe ribadito l'esclusione dei convitti dai piani di dimensionamento, non possedendo le scuole annesse agli stessi né autonomia amministrativa né personalità giuridica distinta dagli istituti di appartenenza, e rilevando, altresì, che la disposizione che esclude i convitti dal dimensionamento non è stata abrogata.

L'Atto di indirizzo della Regione Lazio sulla programmazione della rete scolastica n. 377/2011 non menzionerebbe mai gli istituti educativi.

Inoltre il Convitto statale "Regina Margherita" di Anagni non presenterebbe neppure quelle situazioni di criticità dimensionale definite nel citato atto di indirizzo regionale.

Nonostante nella menzionata delibera della Giunta regionale del Lazio n. 377/2011 si prevedesse che le Province avrebbero dovuto curare l'acquisizione dei pareri degli istituti interessati e, in caso di mancato accoglimento dei relativi rilievi e proposte, specificarne i motivi, nel caso in esame non si darebbe neppure incidentalmente conto delle osservazioni del Rettore del Convitto ricorrente.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, la Regione Lazio e la Provincia di Frosinone, quest'ultima a mezzo dell'avvocato [*omissis*].

Gli Enti regionale e provinciale citati hanno entrambi prodotto una memoria defensionale, resistendo alle deduzioni *ex adversa parte*.

Ambedue hanno insistito per una interpretazione "costituzionalmente orientata" delle norme in materia di dimensionamento scolastico, in tal modo privilegiando l'inclusione nello stesso anche delle istituzioni educative.

La Regione Lazio ha rimarcato che anche in precedenza il Convitto nazionale "Regina Margherita" sarebbe stato destinatario di provvedimenti di dimensionamento scolastico, senza, tuttavia, mai impugnarli.

La Provincia di Frosinone ha comunque sostenuto la tesi secondo cui i convitti sarebbero ontologicamente diversi dalle istituzioni educative, richiamando in proposito la legge n. 23/1996, in materia di edilizia scolastica, che avrebbe individuato espressamente i convitti, a differenza dell'art. 7 del d.P.R. 233/1998: quando la normativa scolastica ha inteso riferirsi ai convitti lo avrebbe fatto espressamente, non ritenendo sufficiente il riferimento alle istituzioni educative.

Con ordinanza 25.5.2012, n. 1851, è stata accolta la domanda cautelare, proposta in via incidentale.

La parte ricorrente ha presentato istanza di esecuzione della predetta ordinanza cautelare.

In vista della camera di consiglio fissata per la decisione su tale ulteriore istanza, la Provincia ha prodotto una memoria dell'Avv. Enrico Bottoni, al quale detto Ente aveva conferito mandato difensivo relativamente al presente giudizio.

La citata domanda di parte ricorrente è stata respinta con ordinanza 23.7.2012, n. 6774, sul presupposto che automaticamente, per effetto dell'ordinanza cautelare n. 1851/2012, si sarebbe determinata la reviviscenza della precedente situazione giuridica.

Successivamente, il M.I.U.R. - Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio – Ufficio VIII, con nota 9.7.2012, prot. n. 20481, ha ufficializzato l'elenco delle sedi scolastiche sottodimensionate per l'anno scolastico 2012/2013.

La citata nota è stata gravata nel presente giudizio con ricorso per motivi aggiunti, nella parte in cui essa inserisce in detto elenco anche il convitto ricorrente, unitamente agli atti connessi, ivi incluse, in particolare, la nota del medesimo Ufficio 20.6.2012, prot. n. 18856, e la successiva nota integrativa 20.6.2012, prot. n. 19192.

Le censure mosse sono le seguenti:

- 4) illegittimità derivata dall'illegittimità degli atti presupposti oggetto del gravame introduttivo;
- 5) violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 7 del d.P.R. n. 233/1998 - violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 297/1994 - violazione e falsa applicazione delle norme di cui al d.P.R. n. 81/2009 - violazione e falsa applicazione dell'art. 19, commi 4 e 5, del d.l. n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011 - violazione e falsa applicazione della delibera della Giunta regionale della Regione Lazio n. 377/2011, nonché delle direttive impartite dal M.I.U.R. – Direzione Generale Ordinamenti Scolastici – Ufficio IV, con nota del 3.8.2011 e con successiva nota dell'11.7.2012 - difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità manifesta.

Anche a voler prescindere dalla disaggregazione del liceo precedentemente annesso al convitto, quest'ultimo non si sarebbe potuto dichiarare istituto sottodimensionato; infatti, essendo le istituzioni educative ontologicamente differenti dalle istituzioni scolastiche, nei confronti dei convitti non potrebbero “*valere i criteri (...) di determinazione dei limiti per la declaratoria di sottodimensionamento*” ed anzi i convitti non potrebbero proprio essere dichiarati “*sottodimensionati*”.

Medio tempore, con ordinanza 12.9.2012, n. 3645, il Consiglio di Stato – sez. VI - ha riformato la menzionata ordinanza cautelare di primo grado n. 1851/2012, sull'assunto della necessità di un approfondimento nel merito e dell'assenza del *periculum*.

Il Ministero intimato ha poi depositato documentazione.

Per la definizione del ricorso nel merito è stata fissata l'udienza pubblica del 30.5.2013, per la quale i ricorrenti hanno depositato una memoria difensiva.

In tale memoria essi, oltre a ribadire l'assunta fondatezza del ricorso, hanno rimarcato che “*i provvedimenti qui censurati restano validi anche per l'anno scolastico venturo*”, non essendo stato adottato il piano di dimensionamento scolastico per l'anno scolastico 2013/2014.

Per conto della Provincia di Frosinone, l'Avv. [omissis] ha chiesto che fosse dichiarata l'interruzione del processo, essendo stata *medio tempore* deliberata la sua cancellazione dal Consiglio dell'Ordine, a seguito di sua opzione per la professione di notaio, alla quale aveva conseguito l'accesso mediante superamento di concorso pubblico, ed essendo, a suo dire, la Provincia stessa sfornita del suo difensore.

La parte ricorrente ha prodotto una memoria, con cui ha replicato, asserendo che il citato [omissis] non fosse l'unico difensore dell'Ente provinciale.

Nella pubblica udienza del 30.5.2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1 - Con il ricorso in esame, comprensivo di gravame introduttivo e di motivi aggiunti, si impugnano i provvedimenti individuati in epigrafe, adottati in materia di dimensionamento scolastico per l'anno scolastico 2012/2013, nella parte in cui è ivi prevista “*l'aggregazione al Liceo Classico Dante Alighieri di Anagni del Liceo socio-psico-pedagogico Regina Margherita già annesso al convitto Nazionale*”.

1.1 - Prima di entrare nel merito, è necessario affrontare alcune questioni preliminari.

2 - Innanzi tutto non deve dichiararsi l'interruzione del presente giudizio, differentemente da quanto assunto e richiesto dall'Avv. [omissis], già difensore della intimata e costituita Provincia di Frosinone.

2.1 - Detta richiesta si fonda sull'assunta circostanza che egli sarebbe l'unico difensore di tale Ente e che sarebbe stato cancellato dal Consiglio dell'Ordine, su sua domanda (avendo vinto il concorso per l'accesso alla professione di notaio)

2.2 - In via generale deve in effetti affermarsi che la cancellazione dall'albo del difensore (volontaria o meno) è assimilata dalla giurisprudenza all'ipotesi della radiazione di cui all'art. 301 c.p.c., in quanto determina la decadenza dall'ufficio di avvocato e, facendo venire meno lo *jus postulandi*, implica la mancanza di legittimazione di quel difensore a compiere e ricevere atti processuali, con la conseguente automatica interruzione del processo.

2.3 - Tuttavia nella specie non risulta che l'Avv. [omissis] sia l'unico difensore della Provincia di Frosinone, in quanto il mandato difensivo è stato conferito anche all'Avv. [omissis].

Al riguardo si rendono necessarie alcune puntualizzazioni.

In primo luogo dagli atti versati in giudizio non risulta, al contrario di quanto asserisce l'Avv. [omissis], che tale mandato sia stato circoscritto alla camera di consiglio del 20.7.2012. Infatti, seppure in calce alla memoria prodotta per detta camera di consiglio, si rinviene la delega del Presidente della Provincia "a rappresentarlo e difenderlo nel presente giudizio", dovendosi quest'ultimo intendersi, in assenza di ulteriori diverse specificazioni, come intero giudizio e non già come fase di esecuzione dell'ordinanza cautelare.

Quanto poi alla circostanza che direttamente il Presidente della Provincia, privo dell'autorizzazione della Giunta, abbia conferito il mandato, deve evidenziarsi che, in base a quanto disposto dal d.lgs. n. 267/2000, il Presidente della Provincia costituisce diretta promanazione della popolazione, essendo eletto direttamente dai cittadini (art. 56), e rappresenta l'Ente (art. 50, comma 2), mentre la Giunta collabora con lo stesso (art. 48, comma 1), per cui, secondo il sistema introdotto con il T.U. Enti locali, non si rende necessaria l'autorizzazione in questione.

3 - Sempre in via preliminare deve rimarcarsi la sussistenza ed il persistere dell'interesse della parte ricorrente ad una decisione nel merito sul presente ricorso.

3.1 - La circostanza, evidenziata dalla Regione Lazio, secondo cui il Convitto ricorrente ha già "subito" in precedenti anni scolastici il dimensionamento scolastico, senza, tuttavia, dolersi di ciò, non vale a privare di interesse l'annullamento dei provvedimenti qui gravati, che si riferiscono ad altro anno scolastico, vale a dire all'a.s. 2012/2013.

3.2 - Va poi rilevato che non si è provveduto ad un nuovo piano di dimensionamento scolastico per il prossimo anno scolastico (2013/2014), per cui anche per quest'ultimo vale quello dell'a.s. 2012/2013; da qui il persistere dell'interesse ad una decisione di merito.

4 - Il ricorso è fornito di fondamento.

4.1 - Si rende necessario un inquadramento normativo della materia delle istituzioni scolastiche e di quelle educative, avuto specifico riguardo ai convitti nazionali.

La legge 15.3.1997, n. 59, all'articolo 21, comma 1, ha previsto "*l'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi (...) nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo*", disponendo, all'ultimo periodo, che "*le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali*".

La medesima disposizione di legge, ai commi successivi, ha demandato ai regolamenti l'attuazione dei principi ivi enunciati.

4.2 - Il d.P.R. 18.6.1998, n. 233, contiene il "Regolamento recante norme per il dimensionamento

ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti”, a norma del citato articolo.

4.3 - L’art. 7 del menzionato d.P.R. n. 233/1998, rubricato “esclusioni”, ha escluso *expressis verbis* dall’ambito applicativo di tale regolamento, tra gli altri, gli istituti di educazione, “*salvo il disposto dell’art. 5, comma 5*”. In base a quest’ultima disposizione, “*le scuole e gli istituti di educazione statale non hanno personalità giuridica distinta dagli istituti di appartenenza*”. Ciò significa che le scuole annesse ai convitti sono prive di personalità giuridica propria, distinta da quella dell’istituzione educativa alla quale accedono, con l’ulteriore conseguenza che tali scuole non possono avere una “sorte” distinta da quella dell’istituzione di educazione statale alle quali sono annesse.

4.4 - Deve poi affermarsi che dalla lettura delle disposizioni vigenti emerge che i convitti nazionali costituiscono una *species* del genus “*istituzioni educative*”, per cui trovano diretta applicazione nei loro confronti le disposizioni citate e, in particolare, per quanto qui interessa, la previsione dell’assenza di un’autonoma personalità giuridica in capo alle scuole annesse agli istituti di educazione e l’esclusione di questi ultimi dall’ambito applicativo del regolamento sul dimensionamento scolastico.

4.5 - Da quanto sopra illustrato e considerato deriva che il piano di dimensionamento scolastico non avrebbe potuto legittimamente riguardare il convitto nazionale ricorrente.

4.6 - Né può condividersi la prospettazione della Regione Lazio e della Provincia di Frosinone, secondo cui un’interpretazione costituzionalmente orientata della normativa avrebbe dovuto condurre all’inclusione dei convitti statali nell’ambito applicativo del dimensionamento scolastico, in quanto è proprio l’assenza di personalità giuridica autonoma in capo alle scuole agli stessi annesse e la peculiarità dei convitti e, più in generale, degli istituti di educazione a determinare un trattamento ed una disciplina differenti.

5 - Il ricorso è fondato e deve essere accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti ivi impugnati, potendo assorbirsi i motivi di censura che non hanno costituito precipuo oggetto della presente disamina.

6 - Le spese, i diritti e gli onorari di difesa devono, tuttavia, compensarsi integralmente tra le parti, tenuto conto della peculiarità della vicenda e delle questioni trattate.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sezione Prima Ter, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l’effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 30 maggio 2013, con l’intervento dei Magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere

Rita Tricarico, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/07/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)