

**Dimensionamento della rete scolastica – impugnazione di genitori e personale scolastico – necessità della indicazione di un concreto pregiudizio.**

Gli atti di fusione, scissione o soppressione di istituti scolastici sono espressione della potestà di autorganizzazione dell'Amministrazione ed esplicano, sul piano fattuale, effetti sia sugli alunni quali diretti fruitori del servizio scolastico, sia sui soggetti (personale docente e di amministrazione) che stabilmente operano nell'ambito della scuola.

Tuttavia nel dolersi dei suddetti strumenti pianificatori i ricorrenti devono fornire quanto meno concreti indizi in ordine alla natura e portata dei pregiudizi che - in quanto genitori degli alunni appartenenti ai due istituti scolastici che si andavano a scorporare, ovvero in quanto appartenenti al personale docente e amministrativo degli istituti stessi - sarebbero andati inevitabilmente o, quanto meno, verosimilmente ad affrontare.

\*\*\*

N. 02054/2010 REG.DEC.

N. 07981/2009 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**DECISIONE**

Sul ricorso numero di registro generale 7981 del 2009, proposto dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui domicilia per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12,

contro

*[omissis]*, rappresentati e difesi dagli avv.ti *[omissis]*, con domicilio eletto presso il secondo in *[omissis]*, *appellanti incidentali*

e  
[omissis];

nei confronti di

Regione Liguria, rappresentata e difesa dall'avv. [omissis], con domicilio eletto presso l'avv. [omissis] in Roma, viale [omissis], *appellante incidentale*,

e  
Provincia di Genova, rappresentata e difesa dall'avv. [omissis], con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, [omissis];

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LIGURIA – GENOVA, SEZIONE II n. 01529/2009, resa tra le parti, concernente PIANO SCOLASTICO DI DIMENSIONAMENTO DELLA RETE SCOLASTICA ANNO 2009/2010.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio con appello incidentale della Regione Liguria;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Genova;

Visto l'atto di costituzione in giudizio con appello incidentale dei sigg.ri [omissis], rappresentati e difesi dagli avv. [omissis];

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 23 febbraio 2010, il Cons. Paolo Buonvino;

Uditi per le parti l'avv. dello Stato [omissis], nonché gli avv.ti [omissis] (quest'ultimo, per se e per delega dell'avv. [omissis]);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### **FATTO e DIRITTO**

1) - Con ricorso al TAR i genitori di alunni frequentanti la scuola secondaria statale di primo grado "V. Centurione" di Genova, nonché taluni insegnanti e componenti del personale tecnico amministrativo addetto alla sede centrale ed alla succursale "D. Alighieri", hanno impugnato la deliberazione del Consiglio regionale della Liguria 11 novembre 2008, n. 45 (recante l'approvazione del piano regionale di dimensionamento della rete scolastica a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010) ed il decreto del Direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per la Liguria, prot. n. 543/C20 del 6 febbraio 2008, nella parte in cui hanno disposto lo scorporo della

scuola, mediante l'aggregazione della sede centrale all'istituto comprensivo di nuova istituzione "San Giovanni Battista" e della succursale "D. Alighieri" all'istituto comprensivo di nuova istituzione "Sestri".

Con motivi aggiunti i ricorrenti hanno esteso l'impugnazione alla deliberazione della giunta regionale della Liguria 13 marzo 2009, n. 270, di approvazione delle linee di indirizzo in materia di organizzazione scolastica.

Il TAR, ancorché il punto non fosse stato fatto oggetto di specifica eccezione, ha ritenuto, nondimeno, di precisare come i ricorrenti fossero senz'altro legittimati all'impugnazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica e dei conseguenti provvedimenti attuativi di istituzione, soppressione, scorporo o aggregazione delle istituzioni scolastiche autonome.

I primi giudici hanno ritenuto, poi, infondate anche le eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa del Ministero e della Regione, da un lato, per mancata impugnazione del piano provinciale di dimensionamento della rete scolastica (eccezione sollevata dalla difesa erariale), dall'altro, per carenza di interesse (eccezione sollevata dalla difesa della regione sul presupposto che i plessi scolastici esistenti sarebbero restati e avrebbero conservato – sia pure in una diversa articolazione organizzativa - la loro popolazione scolastica frequentante, onde non sarebbe stato dimostrato il danno che il nuovo piano avrebbe arrecato ai ricorrenti).

Quanto al merito del ricorso, il TAR ha ritenuto infondate le censure di carattere procedimentale, dedotte con il terzo ed il quarto motivo di ricorso, con le quali i ricorrenti avevano lamentato la mancanza, rispettivamente, di una previa intesa ex art. 4 comma 2 D.P.R. n. 233/1998 con l'istituzione scolastica interessata dallo scorporo e della comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 L. n. 241/1990.

I primi giudici hanno, invece, ritenuto fondate le censure di carattere sostanziale, dedotte con i primi due motivi di ricorso; hanno rilevato, in particolare, al riguardo, che i parametri dimensionali ottimali (500-900 alunni) dettati in sede nazionale sono stati puntualmente recepiti dalla Regione Liguria nell'ambito dell'approvazione degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali per la definizione dei piani provinciali di dimensionamento scolastico (cfr. la deliberazione C.R. 20.2.2007, n. 6, doc. 1 delle produzioni 21.5.2009 di parte regionale); che, in tale sede, la Regione ha precisato che "è consentita la deroga, per le istituzioni sovradimensionate (oltre 900 alunni), solo in via eccezionale e in caso di unicità dei corsi impartiti o del plesso scolastico; per le istituzioni scolastiche che superano il numero di 1.100 alunni, si procede dapprima a nuove diverse aggregazioni territoriali e successivamente a disaggregazioni razionali"; che il medesimo provvedimento, nel dettare criteri specifici per la scuola del primo ciclo (scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado), ha quindi espresso una preferenza per i processi di "verticalizzazione", mediante la creazione di istituti comprensivi.

Ciò premesso, ha anche rilevato, il TAR, che, contrariamente a quanto dedotto dalla Regione e dal Ministero, non sembrava affatto che gli indirizzi ed i criteri generali per la definizione dei piani provinciali di dimensionamento scolastico dettati dalla Regione avessero privilegiato, incondizionatamente, la creazione di istituti comprensivi; vero è parso, invece, che i criteri generali avessero confermato, in prima battuta, gli indici dimensionali nazionali (500-900 alunni), e che la preferenza per i processi di verticalizzazione fosse stata espressa subordinatamente, in vista dell'unificazione delle singole scuole che non raggiungevano tali indici di riferimento, conformemente a quanto prevede l'art. 2 comma 5 D.P.R. n. 233/1998.

Ebbene, essendo pacifico e non contestato che l'istituzione scolastica in questione, prima dell'adozione dei provvedimenti impugnati, vantava un dimensionamento ottimale (contando complessivamente 724 alunni), i provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo, per il TAR, erano da ritenere illegittimi vuoi per violazione dei parametri di cui all'art. 2 del D.P.R. n. 233/1998, vuoi per eccesso di potere, sotto il profilo del contrasto con l'autovincolo che l'amministrazione regionale si era imposto mediante l'approvazione degli indirizzi di programmazione (deliberazione C.R. 20.2.2007, n. 6); violazione, invero, doppiamente rilevante, giacché, per effetto dei disposti accorpamenti, l'istituto comprensivo "San Giovanni Battista" raggiungerebbe il numero di 959 alunni e l'istituto comprensivo "Sestri" raggiungerebbe il numero di 1.108 alunni, entrambi ben superiori al limite dimensionale di 900 alunni stabilito dal D.P.R. n. 233/98 e dagli indirizzi regionali di programmazione, ed in un caso (l'istituto comprensivo "Sestri") addirittura superiore alla faticosa soglia dei 1.100 alunni, considerata inderogabile in ambito regionale; a ciò si è aggiunto, per i primi giudici, l'eccesso di potere per contraddittorietà rispetto alle risultanze dell'attività istruttoria svolta, giacché, nell'ambito del piano provinciale di dimensionamento della rete scolastica approvato dalla Provincia con deliberazione C.P. 9.7.2008, n. 43, era espressamente previsto il mantenimento dell'attuale assetto della S.M.S. "Centurione" (ai sensi dell'art. 3, comma 8, del D.P.R. n. 233/1998, infatti, "le regioni approvano il piano regionale di dimensionamento entro il 28 febbraio 1999, sulla base dei piani provinciali assicurandone il coordinamento, nel rispetto degli organici prestabiliti, ai sensi dell'art. 5, comma 1, e dei parametri di riferimento previsti dall'art. 2", onde la modifica dei singoli piani provinciali appare possibile soltanto in vista del loro reciproco coordinamento, in primis, per quanto riguarda le zone di confine tra province o regioni e, comunque, nel rispetto dei limiti dimensionali ottimali); ciò che, nel caso di specie, non è avvenuto.

Donde l'illegittimità della deliberazione del Consiglio regionale della Liguria 11.11.2008, n. 45, di approvazione del piano regionale di dimensionamento della rete scolastica, nella parte in cui ha previsto lo scorporo della scuola secondaria di primo grado "V. Centurione" di Genova, mediante l'aggregazione della sede centrale della scuola sita in salita inf. Cataldi n. 5 all'Istituto comprensivo "San Giovanni Battista" e l'aggregazione della succursale "D. Alighieri" sita in via Vado 39 all'Istituto comprensivo "Sestri"; e poiché i provvedimenti dei dirigenti dell'Amministrazione scolastica periferica sono emanati, ex art. 4 comma 1 D.P.R. n. 233/1998, in attuazione del piano di dimensionamento approvato dalla regione, dall'illegittimità del piano è conseguita, in via derivata, l'illegittimità in parte qua del decreto del Direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per la Liguria prot. 543/C20 del 6.2.2008.

Il TAR, infine, ha dichiarato inammissibile, per carenza di interesse, il ricorso per motivi aggiunti, proposto per l'annullamento della deliberazione della giunta regionale 13 marzo 2009, n. 270, di approvazione delle linee di indirizzo in materia di organizzazione scolastica.

2) - La sentenza è impugnata, in via principale, dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e, in via incidentale autonoma, dalla Regione Liguria.

Il Ministero deduce, anzitutto, l'erroneità della sentenza in punto di interesse all'impugnazione, non essendo stato dimostrato e neppure indicato il danno che l'esecuzione dell'impugnato piano avrebbe arrecato ai ricorrenti; né l'interesse avrebbe potuto riconnettersi all'asserito superamento del parametro ottimale di dimensionamento scolastico pari a 500/900 alunni, trattandosi di valori non tassativi e, comunque, nella specie, solo di poco superati e, per giunta, in funzione della creazione di istituti comprensivi, privilegiati, come tali, dalla stessa pianificazione.

Anche l'appellante Regione eccepisce l'inammissibilità dell'originario gravame per carenza di interesse, nonché per omessa notificazione ai due Istituti comprensivi che, in base agli atti impugnati, sono stati creati, costituenti gli unici controinteressati all'accoglimento del ricorso, né agli istituti scorporati (Centurione e Alighieri); deduce, poi, l'erroneità della sentenza anche nei suoi profili di merito in considerazione della piena legittimità degli atti impugnati.

Svolgono appello incidentale anche numerosi docenti delle scuole V. Centurione e D. Alighieri – ricorrenti in primo grado – che deducono l'erroneità della sentenza per ciò che attiene ai capi reiettivi delle censure svolte con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti.

3) – L'appello principale, nonché l'appello incidentale autonomo svolto dalla Regione sono fondati.

È vero, come ricordato dal TAR che, secondo la giurisprudenza di questo Consiglio (Sez. VI, 16.2.2007, n. 661), gli atti di fusione, scissione o soppressione di istituti scolastici sono espressione della potestà di autorganizzazione dell'Amministrazione ed esplicano, sul piano fattuale, effetti sia sugli alunni quali diretti fruitori del servizio scolastico, sia sui soggetti (personale docente e di amministrazione) che stabilmente operano nell'ambito della scuola; ma, come pure ricordato dagli stessi primi giudici, “la giurisprudenza amministrativa è concorde nell'individuare in capo a detti soggetti una posizione legittimante all'impugnazione laddove si prospetti l'incidenza dell'atto organizzatorio sulla qualità del servizio in relazione ai requisiti di dimensione ottimale dell'istituto in base a prestabiliti parametri normativi fatti propri dagli atti di indirizzo a livello locale (cfr. Cons. St., sez. VI, n. 896 del 21.02.2001; n. 1958 del 03.04.2001; n. 735 del 08.10.1992)”.

Non di meno, l'affermazione dell'esistenza di un interesse concreto e attuale alla favorevole definizione del ricorso deve pur sempre accompagnare, in tali casi, la sua proposizione; in altre parole, nel dolersi degli strumenti pianificatori di cui si tratta gli originari ricorrenti avrebbero dovuto fornire quanto meno concreti indizi in ordine alla natura e portata dei pregiudizi che - in quanto genitori degli alunni appartenenti ai due istituti scolastici che si andavano a scorporare, ovvero in quanto appartenenti al personale docente e amministrativo degli istituti stessi - sarebbero andati inevitabilmente o, quanto meno, verosimilmente ad affrontare.

Senonché, né in primo grado, invero, né in appello, viene chiarito se e in che termini la scissione dell'ISA composto dalla sede centrale Centore e dalla succursale Alighieri potesse produrre un pregiudizio siffatto nelle categorie di ricorrenti anzidette.

Quanto ai genitori, non hanno indicato le ragioni per cui il confluire della sede centrale e della succursale anzidette, frequentate dai loro figli, in due distinti e nuovi istituti comprensivi potesse pregiudicare la fruibilità scolastica e/o l'erogazione del relativo servizio, gli atti impugnati non recando indicazioni di ridimensionamento nel numero delle classi o degli insegnanti o una loro modificazione o una destinazione dei discenti a edifici scolastici diversi da quelli di attuale frequenza; e tanto vale anche per i docenti ed il personale amministrativo, che non risultano intaccati – nei propri interessi lavorativi, funzionali o logistici - dal semplice strumento programmatico.

Solo nell'ipotesi, invero, di adozione, in prospettiva, di provvedimenti di rimodulazione e/o diversa assegnazione di alunni, docenti o altri dipendenti (o aggravamento dei compiti di questi ultimi o di obbligata rinuncia a servizi scolastici essenziali) i provvedimenti in esame, quali necessari presupposti rispetto a tali future determinazioni, potrebbero, infatti, essere investiti di impugnativa in una con le scelte pianificatorie di cui qui si discute.

Né può addursi, a supporto dell'interesse a ricorrere, la semplice, e soltanto paventata, perdita di prestigio dell'attuale struttura scolastica (frutto di un precedente accorpamento), il semplice metus di una circostanza siffatta, tutt'altro che dimostrata, non essendo suscettiva, infatti, di sorreggere, sotto il profilo dell'interesse a ricorrere, le impugnative svolte in primo grado.

Tali misure, del resto, sono state adottate, evidentemente, per assicurare il miglioramento del servizio didattico, in quanto volte a determinare l'inserimento, in due distinti contesti scolastici (mediante l'aggregazione della sede centrale V. Centore all'istituto comprensivo di nuova istituzione "San Giovanni Battista" e della succursale "D. Alighieri" all'istituto comprensivo di nuova istituzione "Sestri") di scuole statali materne, elementari e medie; e tale accorpamento non è dimostrato, allo stato, che pregiudichi gli originari ricorrenti, non accompagnandosi, ad esso, provvedimenti ulteriori direttamente volti ad incidere su interessi protetti degli stessi.

Neppure il superamento della soglia di 900 alunni da parte degli istituti comprensivi di cui si discute appare produttivo, del resto, di situazioni di pregiudizio diretto e immediato per gli originari ricorrenti, non comportando, gli atti impugnati, spostamento di docenti, personale o discenti dall'uno all'altro edificio scolastico, o concentrazione degli stessi.

4) - Solo per completezza può, comunque, rilevarsi anche la fondatezza degli appelli del MURST e della Regione nel merito, in quanto, anzitutto, l'art. 2 del d.P.R. n. 233/1998 prevede che, "ai fini indicati al comma 1, per acquisire o mantenere la personalità giuridica gli istituti di istruzione devono avere, di norma, una popolazione, consolidata e prevedibilmente stabile almeno per un quinquennio, compresa tra 500 e 900 alunni"; ebbene, le parole "di norma" indicano il carattere evidentemente solo tendenziale e non tassativo delle disposizione programmatica di cui si tratta, derogabile anche in funzione dell'alta concentrazione abitativa, anche migratoria, costituente ulteriore presupposto di deroga.

Al riguardo questo Consiglio ha avuto modo di rilevare (con decisione dai cui contenuti non vi è ragione di discostarsi) che la disposizione di cui all'art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 233 del 1998, individua un parametro minimale (popolazione scolastica nel quinquennio entro un limite minimo ed uno massimo) affinché l'istituzione scolastica possa essere qualificata come soggetto di autonomia; essa non esclude, però, ove concorrano diverse esigenze per ambito territoriale inerenti alla popolazione scolastica, alla conformazione del bacino di utenza, nonché afferenti alla direzione, gestione ed organizzazione didattica dell'istituto, che possa prevedersi un livello di popolazione scolastica per istituzione dotata di autonomia superiore al numero di alunni indicati dalla norma (cfr. Sez. VI, n. 661 del 16 febbraio 2007).

I valori indicati dalla norma anzidetta afferiscono, inoltre, essenzialmente, agli ISA (Istituzioni scolastiche autonome) e non agli Istituti comprensivi la cui funzione aggregativa, funzionale ad una più razionale fruizione e razionalizzazione del servizio scolastico nel passaggio tra i vari livelli di istruzione, giustifica la creazione degli stessi come preferenziali in talune situazioni definite dalla stessa regione appellante, ma non per questo esclusive (e fermo, comunque, quanto già rilevato in merito alla situazione di forte pressione abitativa incidente sulla richiesta scolastica relativa alla zona in cui sorgono dette istituzioni scolastiche).

5) - Quanto all'appello incidentale svolto da alcuni docenti, ricorrenti in primo grado, va da sé che l'inammissibilità dell'originario ricorso lo rende improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, le questioni trattate nei capi di rigetto della sentenza TAR essendo anch'esse pregiudizialmente afflitte dall'originario difetto di interesse a ricorrere di cui si è detto; e tanto vale

anche con riguardo agli originari motivi aggiunti, anche l'impugnativa della deliberazione della Giunta regionale della Liguria 13 marzo 2009, n. 270, di approvazione delle linee di indirizzo in materia di organizzazione scolastica, non apparendo produttiva di pregiudizi concreti e attuali nella sfera dei docenti qui appellanti in via incidentale.

La legittimazione a ricorrere avverso atti di programmazione sussiste, invero tutte le volte in cui tali atti incidano direttamente nella sfera giuridica dei loro destinatari; situazione, questa, che nella specie non ricorre non essendo stata addotta la produzione, da parte degli atti stessi, di pregiudizi certi, attuali e concreti nella sfera degli originari ricorrenti.

Per tali motivi l'appello principale del MURST e quello incidentale autonomo della Regione Liguria appaiono fondati e vanno accolti e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, vanno dichiarati inammissibili il ricorso principale e i motivi aggiunti di primo grado; va respinto l'appello incidentale proposto dai sigg.ri [omissis] e altri tredici, come in epigrafe indicati.

Va anche respinto il ricorso in appello incidentale svolto dalla sig.ra [omissis] e altri 13.

Le spese del doppio grado possono essere integralmente compensate tra le parti.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione sesta, accoglie l'appello principale del MURST e quello incidentale autonomo della Regione Liguria; per l'effetto, dichiara inammissibili il ricorso principale e i motivi aggiunti di primo grado; respinge l'appello incidentale proposto dai sigg.ri [omissis] e altri tredici, come in epigrafe indicati.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Claudio Varrone, Presidente

Paolo Buonvino, Consigliere, Estensore

Domenico Cafini, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere

Giancarlo Montedoro, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/04/2010