

N. 00516/2012 REG.PROV.COLL.

N. 00223/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria
Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 223 del 2012, proposto da:
[omissis], rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Manganaro e Giorgio Vizzari, con domicilio eletto presso Giorgio Vizzari Avv. in Reggio Calabria, via Rausei, 38; [omissis], tutti rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Manganaro, con domicilio eletto presso Giorgio Vizzari Avv. in Reggio Calabria, via Rausei, 38;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Universita' e della Ricerca - Uff. Scol. Prov. di RC – Istituto Comprensivo di Gallina, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distr.le dello Stato, domiciliata in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15; Regione Calabria, rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Ferraro, domiciliata in Reggio Calabria, via D. Tripepi, 92; Provincia di Reggio Calabria, rappresentata e difesa dall'avv. Attilio Battaglia, con domicilio eletto presso Attilio Battaglia Avv. in Reggio Calabria, Uff Legale Provincia V. S.Anna I tronco; Comune di Reggio di Calabria, rappresentato e difeso dall'avv. Mario De Tommasi, con domicilio eletto presso Mario De Tommasi Avv. in Reggio Calabria, via Castello, 1; Istituto Comprensivo di Gallina (Rc), Istituto Comprensivo Nosside-Pythagoras - Ravagnese (Rc);

nei confronti di

Dott.Ssa Elena Scalfaro N.Q. di Commissario ad acta nominata dalla Regione Calabria;

per l'annullamento

previa sospensione

- della delibera di Giunta regionale n. 47 del 10 febbraio 2012 avente ad oggetto il piano regionale di riorganizzazione e razionalizzazione della rete scolastica e dell'offerta formativa per l'anno scolastico 2012/2013, nella parte in cui non è stato approvato il piano di dimensionamento scolastico relativo alle scuole del 1° ciclo del comune di Reggio Calabria, così come trasmesso dalla Provincia di Reggio Calabria (con delibera consiliare n. 116 del 29 dicembre 2012);

- della delibera di Giunta regionale n. 47 del 10 febbraio 2012 nella parte in cui è stato nominato un commissario ad acta, ex art. 20 l.r. 1/2006, con i poteri sostitutivi del consiglio provinciale di Reggio Calabria, per l'adozione del piano provinciale di dimensionamento scolastico per le scuole del 1° ciclo in senso conforme a quanto deliberato dal Comune di Reggio Calabria (con delibera consiliare n. 21 del 29 novembre 2012);

- della nota della Regione Calabria prot. n. 41652/siar del 3 febbraio 2012, recante invito e diffida alla Provincia ad adeguarsi integralmente al piano di dimensionamento adottato dal Comune, nella parte relativa alle scuole del I ciclo, entro il 10 febbraio 2012;

- della deliberazione n. 3 del 14 febbraio 2012 adottata dal commissario ad acta (dr.ssa Elena Scalfaro) con i poteri sostitutivi del consiglio provinciale, nella parte in cui, con riferimento alle scuole del 1° ciclo del Comune di Reggio Calabria, viene integrato e modificato il piano di dimensionamento scolastico della Provincia di Reggio Calabria (già adottato con delibera consiliare n. 116 del 29 dicembre 2012) rendendolo integralmente conforme a quello in precedenza adottato dal Comune di Reggio Calabria con delibera consiliare n. 21 del 29 novembre 2012 (la quale viene integralmente recepita, andando a formare parte integrante dell'atto impugnato);
- della delibera di giunta regionale n. 64 del 16 febbraio 2012 nella parte in cui è stata recepita la menzionata deliberazione del commissario ad acta ed è stato definitivamente approvato il piano regionale di riorganizzazione e razionalizzazione della rete scolastica e dell'offerta formativa per l'anno scolastico 2012/2013 anche per le scuole del 1° ciclo del Comune di Reggio Calabria;
- ove occorra, nei limiti dell'interesse dei ricorrenti: della delibera consiliare n. 21 del 29 novembre 2012 (qui allegata) del Comune di Reggio Calabria;
- del conseguente decreto prot. n. A00DRCAL 2282 del 17 febbraio 2012 del Direttore Generale dell'ufficio Scolastico Regionale della Calabria;
- di tutti gli atti ed i provvedimenti (ancorché di numero e data sconosciuti) con cui l'amministrazione scolastica, sulla scorta degli atti qui impugnati, ha annullato/modificato i codici identificativi delle scuole afferenti all'i.c. "Nosside-Pythagoras" poi accorpate all'I.C. di Gallina;
- di tutti gli atti ed i provvedimenti (ancorché di numero e data sconosciuti) con cui l'amministrazione scolastica, sulla scorta degli atti qui impugnati, ha formulato (o formulerà) gli organici e/o la graduatorie per l'a.s. 2012/2013 relative ai docenti delle scuole del I ciclo del Comune di Reggio Calabria;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca - Uff. Scolastico Prov.le di RC - I.C. Gallina, della Regione Calabria, della Provincia di Reggio Calabria e del Comune di Reggio Calabria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2012 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Nell'odierno giudizio i ricorrenti si dolgono del piano regionale di riorganizzazione e di razionalizzazione della rete scolastica per l'a.s. 2012/2013, con riferimento alla parte in cui viene modificata la composizione dell'Istituto Comprensivo "Nosside-Pythagoras" e dell'Istituto Comprensivo di Gallina, a vantaggio di quest'ultimo e più precisamente nella parte in cui dispone il trasferimento della Scuola d'infanzia di Saracinello (149 alunni), della Scuola Primaria di Saracinello (348 alunni), della Scuola d'infanzia di Bovetto (21 alunni), della Scuola d'infanzia di Croce Valnidi (23 alunni) dall'I.C. "Nosside-Pythagoras" all'I.C. Gallina; nonché vengono

aggragate a quest'ultimo altre scuole prima facenti parte dell'I.C. di Cardeto (analiticamente elencate in atti).

Nel merito, espongono che le aggregazioni così come indicate derivano dalla deliberazione consiliare nr. 116 del 29.12.2011 del Comune di Reggio Calabria, che non erano state recepite nel Piano deliberato dall'Amministrazione provinciale con delibera nr. 428 del 12.12.2011 della Giunta (di proposta) e nr. 116 del 29.12.2011 del Consiglio (di approvazione).

Lamentando l'irrazionalità e la mancanza di motivazione di tali aggregazioni, tese a "rafforzare" l'I.C. di Gallina in danno dei cedenti, si dolgono dell'illegittimità dei provvedimenti regionali con i quali viene imposto alla Provincia l'adeguamento del piano scolastico alle previsioni deliberate dal Comune di Reggio Calabria e viene nominato il Commissario ad acta.

Si sono costituite l'Amministrazione regionale, il Ministero dell'Università e della Ricerca ed il Comune di Reggio Calabria, che resistono al ricorso di cui chiedono il rigetto, per inammissibilità ed infondatezza; l'Amministrazione provinciale che aderisce al ricorso, chiedendone l'accoglimento.

Alla pubblica udienza del 4 luglio 2012 la difesa di parte ricorrente, a seguito della sentenza della Corte cost. n. 147/2012, ha chiesto a verbale con priorità l'esame dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta della normativa in base alla quale sono stati adottati i provvedimenti impugnati, chiedendo per questa ragione l'annullamento parziale del piano di ridimensionamento scolastico nella parte attinente gli istituti comprensivi di Gallina e Nosside-Ravagnese, e con il ritorno alla situazione quo ante rispetto all'atto illegittimo, pur senza rinuncia agli altri motivi di ricorso che vengono però subordinati alla esposta ragione di incostituzionalità sopravvenuta.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

I) Preliminarmente va respinta l'eccezione di carenza di legittimazione attiva che le resistenti amministrazioni regionale e comunale oppongono al gravame.

Invero, va osservato che i ricorrenti sono in parte docenti e personale in servizio presso gli istituti "accorpati" all'I.C. di Gallina e per la restante parte genitori degli alunni frequentanti i medesimi istituti e fanno valere un interesse specifico di natura organizzativa finalizzato alla continuità didattica, sotto diversi aspetti (attiva, da parte dei docenti, passiva, da parte delle famiglie).

Sebbene le difese resistenti evidenzino che le posizioni di servizio dei docenti non sono incise dall'accorpamento (potendosi da parte dei docenti invocare la mobilità di cui all'art. 20 del CCNI sottoscritto il 12 febbraio 2012) e che, quanto alla continuità didattica, quest'ultima è doverosa e potrà essere assicurata dal mantenimento dei punti di erogazione del servizio (essendo immutate le sedi ove si svolge l'attività didattica, solo essendo cambiata la riferibilità alla Direzione didattica), in accordo con la giurisprudenza va invece ritenuto che, in linea di principio, non possono considerarsi i provvedimenti di razionalizzazione della rete scolastica come aventi un mero ambito cartolare ed organizzativo privo di riflessi e concrete ricadute sulla realtà dell'insegnamento.

A così opinare si finirebbe per privare di rilievo le funzioni delle Direzioni didattiche (ora Istituti comprensivi), negando le loro peculiari responsabilità ed identità e relegandone le funzioni ad un mero apporto burocratico alla vita scolastica.

Invece, va riconosciuto che non è indifferente alle famiglie in primo luogo ed anche al personale docente e non docente, la riferibilità ad una specifica Direzione didattica (ora Istituto comprensivo), sia sotto il semplice profilo logistico, sia in relazione alla responsabilità direzionale dalla quale dipende il corretto e buon andamento dell'insegnamento e della vita della comunità d'insegnamento.

Va così ritenuto che i provvedimenti di dimensionamento scolastico costituiscono espressione della potestà di autorganizzazione dell'Amministrazione regionale ed esplicano, sul piano fattuale, effetti specifici sia sugli alunni quali diretti fruitori del servizio scolastico, sia sui soggetti (personale docente e di amministrazione) che stabilmente operano nell'ambito della scuola, soggetti ai quali va pertanto riconosciuta una posizione peculiare da cui discende un interesse diretto concreto ed attuale all'eventuale impugnativa (cfr. ad es. T.A.R. Genova Sez. II 28 agosto 2009 n. 2289; T.A.R. Molise Campobasso, 13 ottobre 2008, n. 752 e Consiglio Stato, sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 661; Consiglio di Stato, sez. VI, 13 aprile 2010 n. 2054; Cons. St. n. 896/2001).

II).

Nel merito, il gravame è fondato e va accolto sulla scorta degli effetti che la sentenza nr. 147/2012 della Corte Costituzionale ha prodotto dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011 (a norma del quale *“Per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche”*), così confermando gli argomenti oggetto della III e IV doglianza (variamente riferiti al difetto di motivazione ed intrinseca illogicità degli atti impugnati).

Dall'attenta disamina degli atti di programmazione e, nella specie, degli allegati alla deliberazione consiliare del Comune di Reggio Calabria nr. 21 del 29 dicembre 2012, si rileva che, nell'assenza di ogni indicazione in merito da evincersi dal testo dell'atto deliberativo o dei suoi allegati, l'unica ragione da sola sufficiente a determinare il contenuto dei provvedimenti impugnati, e che risulta essere il criterio di merito osservato dal pianificatore per disporre l'accorpamento dei vari istituti scolastici, è proprio il riferimento ai parametri contenuti nell'art. 19, comma 4, oggetto della pronuncia di incostituzionalità.

Infatti, in primo luogo l'unico indicatore di fatto cui gli allegati si riferiscono è quello relativo al numero di alunni di riferimento indicato nella disposizione citata come parametro per il conseguimento dell'autonomia (1000 alunni); quest'ultimo parametro è effettivamente corrispondente alla risultante delle sommatorie dei diversi alunni compresi negli elenchi indicati nelle delibere in esame; nelle proprie difese, sia il Comune che la Regione eccepiscono che la razionalità dell'accorpamento deriva dal rispetto dei criteri e le finalità espresse dal legislatore nella norma in esame, che da solo è sufficiente a sorreggere l'esercizio della discrezionalità; nelle loro difese processuali il Comune o la Regione non hanno offerto altra dimostrazione della logica e della razionalità delle scelte contestate, oltre al riferimento alla norma oramai espunta dall'Ordinamento, né tale logica è comunque evincibile dalle caratteristiche immanenti dell'accorpamento, sul piano territoriale o in relazione ad altri caratteri delle comunità di riferimento dei quartieri interessati.

In conseguenza, la pronuncia di incostituzionalità ha fatto venire meno l'unico ed esclusivo referente normativo che sostiene i provvedimenti delle Amministrazioni resistenti, con la conseguenza che la censura principale del ricorso, ovvero il difetto assoluto di motivazione degli atti impugnati, variamente svolta nel III e IV motivo di gravame, si rivela a questo punto fondata e da accogliere.

Va ulteriormente precisato che, sebbene nelle proprie funzioni di pianificazione, le P.A. territoriali siano ovviamente titolari di poteri ampiamente discrezionali, la particolare latitudine di tali

responsabilità non le esime dall'osservanza di criteri logici e trasparenti, che possono essere anche non espressi in maniera esplicita, ma che devono comunque essere intelligibili nella natura dei provvedimenti adottati e che, quindi, se contestati, devono poter essere dimostrati in giudizio, perché a diversamente opinare la discrezionalità da modo di essere dell'azione amministrativa (soggetta pur sempre ai cogenti principi di cui all'art. 97 della Costituzione) diverrebbe solo un manto dell'arbitrio, che creerebbe un dannoso ambito d'insindacabilità delle scelte d'interesse pubblico, senza alcuna giustificazione normativa né istituzionale.

In conseguenza il provvedimento del Commissario ad acta è altresì privo di motivazione, in quanto meramente riproduttivo della delibera della Giunta regionale, la quale a sua volta è puramente recettiva della proposta del Comune di Reggio Calabria (presupponendo, quale proprio fondamento, la sola applicazione dell'art. 19 cit.).

Da quanto sopra discende che il ricorso è fondato e come tale va accolto, con l'annullamento degli atti impugnati nella parte d'interesse e con la conseguenza che il Piano provinciale di dimensionamento scolastico, nella parte d'interesse per i ricorrenti, per l'a.s. 2012/2013 rimane quello originariamente deliberato dall'Amministrazione provinciale.

La circostanza che l'accoglimento del ricorso dipende dalla richiamata pronuncia della Corte Costituzionale, intervenuta in corso di giudizio, costituisce giusta ragione per disporre la piena compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti ed i provvedimenti impugnati nelle loro parti d'interesse.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa e manda alla Segreteria giurisdizionale di comunicarne copia alle parti.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Ettore Leotta, Presidente

Giuseppe Caruso, Consigliere

Salvatore Gatto Costantino, Primo Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/08/2012

IL SEGRETARIO

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