

N. S/2009 REG.SEN.

N. 01271/2009 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 – CGIL in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentata e difesa sia congiuntamente che disgiuntamente
dagli Avvocati Isetta BARSANTI MAUCERI e Francesco AMERICO ed
elettivamente domiciliati presso lo studio del secondo in Roma, viale Angelico n.
45;

contro

il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in persona del Ministro
legale rappresentante p.t. il Ministero dell'Economia e delle Finanze in persona del
Ministro legale rappresentante p.t., la Presidenza del Consiglio dei Ministri in
persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura,
domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

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;

e per l’annullamento proposto con motivi aggiunti del 13 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.;

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l’atto di costituzione in giudizio dell’Amministrazione intimata;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 13 luglio 2009 il dott. Pierina Biancofiore 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 ricorso notificato il 6 febbraio 2009 e depositato il successivo 17 febbraio, la ricorrente Federazione, premessa una breve ricostruzione relativa all’antefatto normativo concernente le dotazioni organiche della pubblica istruzione ed alle

modalità di iscrizione nelle varie scuole di ogni ordine e grado, impugnano, in via principale, la circolare ministeriale n. 4 del 15 gennaio 2009 recante “Iscrizioni alle scuole dell’infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado, riguardanti l’anno scolastico 2009/2010”, nonché il cosiddetto “schema di piano programmatico” predisposto dal Ministero dell’istruzione di concerto con il Ministero dell’economia.

2. L’impugnativa è affidata alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 64, commi 3 e 4 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e dell’art. 4 del D.L. 1° settembre 2008, n. 137 convertito in L. 30 ottobre 2008, n. 169 per violazione degli articoli 3, 70, 77, 97 e 117 anche commi 3 e 6 Cost. (motivi da 1 a 4);

ed alle doglianze di:

- violazione dell’art. 64 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133:

tutti gli atti impugnati sono illegittimi in quanto con riferimento alla Scuola dell’infanzia è previsto una riduzione dell’orario di funzionamento giornaliero che tuttavia viola lo stesso disposto dell’art. 64 che non menziona la scuola dell’infanzia tra gli obiettivi della riforma;

- violazione dell’art. 64 del d.l. n. 112/2008 e dell’art. 4 del d.l. 1° settembre 2008, n. 137 convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2008, n. 169:

gli atti impugnati sono affetti dal illegittimità derivata in quanto i due decreti legge eccedono la delega conferita, anche nella parte in cui incidono sull’ordinamento didattico della scuola primaria, intervenendo sull’organizzazione dei moduli, sopprimendoli e sostituendoli con un modello didattico operante con un maestro unico cui è assegnata una cattedra di 24 ore settimanali. All’art. 4 del d.l. n. 137/2008, invece, non si prevede il maestro unico per tutte le classi della scuola

primaria, ma la previsione di regolamenti attuativi che nel rispetto delle esigenze delle famiglie, definiscano una diversa articolazione del tempo scuola;

- violazione dell'art. 3 del d.P.R. n. 275 del 1999 e dei principi dell'autonomia scolastica di cui 117 comma 2 Cost.:

Il D.P.R. n. 275/1999 riconosce alle istituzioni scolastiche l'autonomia didattica ed organizzativa, in base alla quale i modelli didattici devono essere determinati dalle istituzioni scolastiche nell'esercizio della loro autonomia riconosciuta all'art. 117 Cost.. La circolare n. 4/2008 prevedendo moduli orari e l'organizzazione didattica ha, quindi, illegittimamente invaso la sfera riservata all'autonomia scolastica. L'art. 3 del D.P.R. 275/1999 prevede, all'ultimo comma che all'atto di iscrizione la scuola consegni alle famiglie il Piano dell'Offerta Formativa in precedenza adottato e, quindi le iscrizioni devono essere fatte sulla base dei vari modelli adottati del POF di ciascuna scuola e non sulla base di una circolare adottata senza alcun presupposto di legge.

Concludono per l'accoglimento del ricorso, previa rimessione alla Corte Costituzionale della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e dell'art. 4 del D.L. 1° settembre 2008, n. 137 convertito in L. 30 ottobre 2008, n. 169 per violazione degli articoli 3, 33, 34, 70, 77, 97 e 117 commi 2, 3 e 6.

3. Con motivi aggiunti notificati alle amministrazioni in epigrafe indicate in data 15 maggio, parte ricorrente impugna altresì la Circolare ministeriale 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 inviato loro lo "schema di decreto interministeriale".

4. Avverso tale atto la Federazione ricorrente deduce:

i. nullità dello schema di D.I. per difetto dei requisiti essenziali, illegittimità derivata.

La Circolare si riferisce ad uno schema di D.I. assolutamente nullo in quanto privo degli elementi essenziali e cioè della sottoscrizione, della data e del numero di protocollo.

ii. violazione dell'art. 22, comma 2 della L. n. 448/2001 ed eccesso di potere per difetto di istruttoria, illegittimità derivata.

Lo schema di D.I. non sarebbe stato neppure esaminato dalle competenti Commissioni Parlamentari alla stregua di quanto previsto dall'art. 22 comma 2 della L. n. 448/2001.

iii. violazione ed erronea applicazione dell'art. 4 del D.L. n. 137/2008 ed eccesso di potere per difetto di istruttoria, per illogicità dei presupposti. Illegittimità derivata.

Mentre il D.L. n. 137/2008 (sul maestro unico) prevede esplicitamente che “nei regolamenti si tiene comunque conto delle esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo – scuola” e con la circolare n. 4/2009 il MIUR aveva diramato istruzioni affinché le famiglie indicassero il tempo pieno o il tempo lungo, con la Circolare al momento gravata e con lo schema di D.I. tali indicazioni sono state del tutto disattese.

iv. violazione ed erronea applicazione dell'art. 22 della L. 28 dicembre 2001, n. 448, nonché eccesso di potere per difetto di istruttoria di motivazione ed illogicità. Illegittimità derivata.

La procedura per la definizione degli organici è recata dalla Legge finanziaria per il 2002 (L. 28 dicembre 2001, n. 448) e la legge finanziaria 2009 non innova tale procedura che prevede un livello nazionale ed un livello regionale ed, a seguire, l'ulteriore ripartizione a livello provinciale e la determinazione delle dotazioni organiche delle singole istituzioni scolastiche.

Con le censure dalla quinta alla ottava propone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e dell'art. 4 del D.L. 1° settembre 2008, n. 137 convertito in L. 30 ottobre 2008, n. 169 per violazione dell'art. 77, 3, 70, 76, 97 e 117 anche con riferimento ai commi 3° e 6° Cost., e ponendo in rilievo le ricadute in termini di illegittimità derivata, illogicità manifesta e violazione del giusto procedimento di legge sugli atti impugnati.

L'esponente conclude i motivi aggiunti con le richieste analogamente effettuate in calce al ricorso principale.

5. L'Amministrazione si è costituita in giudizio, eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per carenza della lesione concreta ed attuale e concludendo per la reiezione dello stesso e della richiesta cautelare.

6. Previo scambio di ulteriori memorie tra le parti il ricorso, infine, è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 13 luglio 2009.

7. Si prescinde dall'esame delle eccezioni proposte dalla resistente Amministrazione dell'istruzione in quanto il ricorso è nel merito infondato.

8. La questione di legittimità costituzionale proposta col ricorso principale avverso l'art. 64 commi 3 e 4 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133 è divenuta improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse almeno per il profilo della violazione del parametro di legittimità costituzionale costituito dall'art. 117 Cost. esaminato dalla Corte Costituzionale.

Quest'ultima, infatti, con sentenza n. 200 del 2 luglio 2009, accogliendo parzialmente il ricorso di alcune Regioni, ha cancellato le lettere f bis) ed f ter) del comma 4 del D.L. n. 112/2008 in esso inserite dalla legge di conversione.

Le due disposizioni testualmente stabilivano che i Regolamenti di delegificazione da adottarsi in attuazione del Piano programmatico di concerto col Ministro dell'economia dovevano attenersi ai seguenti criteri:

“f bis) definizione di criteri, tempi e modalita' per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa;

f-ter) nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.”.

La Corte ha ritenuto tali due disposizioni lesive della potestà legislativa concorrente delle Regioni nella osservazione che “si è in presenza di disposizioni che, nei limiti precisati, non sono riconducibili alla categoria delle norme generali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n) Cost e non possono formare oggetto di disciplina regolamentare da parte dello Stato,...”, respingendo per il resto gli altri profili di violazione dei parametri costituzionali, (Corte Costituzionale, sentenza n. 200/2009 cit.).

Nel caso in esame occorre verificare se vi è stata spendita da parte del legislatore nazionale della potestà normativa concorrente delle Regioni negli atti gravati, ma anche su tale profilo si è pronunciata la Corte ritenendolo infondato ed alle motivazioni recate dalla sentenza citata ci si riferisce integralmente.

Infatti l'altra questione sollevata dal ricorrente sindacato è che, con il decreto n. 112/2008 il Governo, nel delineare un complicato procedimento secondo il quale il Piano programmatico avrebbe dovuto prevedere tutta una serie di criteri di modificazione della legislazione vigente, che sarebbero stati poi specificati in regolamenti di attuazione, sulla base dei criteri individuati dalla legge, anticiperebbe un potere abrogativo che è dubbio che possano avere i regolamenti attuativi, e che

certamente non può avere il Piano il quale, ancorchè allo stato di bozza, quando sarà definitivo sarà pur sempre un semplice atto amministrativo, in violazione della funzione legislativa che è affidata alle Camere ed in difetto della indicazione dei criteri e principi direttivi.

Al riguardo la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 200/2009, ha distinto nell'ambito della materia "istruzione" "le norme generali sull'istruzione" affidate alla potestà normativa statale ex art. 117 Cost. . Queste sono quelle che "contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema dell'istruzione: esse non necessitano di ulteriore formazione a livello regionale..."

Ciò chiarito circa l'ambito della potestà normativa statale la Corte ha poi analizzato le modalità procedurali come prefigurate dai commi 3 e 4 del d.l. n. 1127/2008 rilevando che "Le suindicate disposizioni, sia per la parte in cui prevedono e disciplinano una attività di programmazione nazionale degli interventi diretti a rendere uniforme in tema di istruzione sull'intero territorio nazionale, sia per quella in cui prevedono la possibilità di utilizzare lo strumento del regolamento governativo, si sottraggono alle censure di incostituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti".

Chiariti i rapporti tra le potestà normativa statale, i vari livelli di legiferazione all'interno della materia "istruzione" va da sé che la questione di legittimità costituzionale proposta dal ricorrente sindacato va in toto dichiarata manifestamente infondata in base alle osservazioni della Corte.

8.1. Vanno esaminati piuttosto gli altri profili sotto i quali la questione è stata proposta e non analizzati dalla Corte.

Il ricorrente sindacato deduce pure la illegittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4 del d.l. n. 112/2008 per violazione degli articoli 70, 77 e 97 della Costituzione e sostiene che il legislatore sarebbe ricorso alla decretazione di urgenza senza che se ne verificano i presupposti costituzionali della straordinarietà della circostanza,

della necessità dell'intervento e dell'urgenza; vi sarebbe una sorta di delega in bianco, in spregio delle prerogative del Parlamento, ad adottare regolamenti forniti dallo stesso Governo che poi dovrà adottarli.

I profili, come sopra accennato, non sono stati analizzati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 200/2009 e comunque essi sono infondati.

Le norme che vengono tacciate di illegittimità costituzionale quali quelle contenute nel decreto legge n. 112/2008 costituiscono l'attuazione di un complesso normativo anticrisi economica, che assurge all'evidenza del fatto notorio e le cui avvisaglie cominciavano a percepirsi nei settori finanziario, economico e commerciale proprio nell'estate del 2008, a partire dalla crisi finanziaria verificatasi negli Stati Uniti d'America ed allargatasi a macchia d'olio a tutti i paesi industrializzati e, per quel che ne occupa, dell'area europea.

Questi i presupposti di fatto urgenti e necessari per ricorrere alla cd decretazione di urgenza di cui al d.l. n. 112/2008, con il quale sono state dettate misure volte ad incentivare lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività e la stabilizzazione della finanza pubblica. La scuola e tutto l'apparato della pubblica amministrazione sono state coinvolte in questa ampia iniziativa di revisione, volta a contenere i costi per fronteggiare la crisi economico - finanziaria cui lo Stato ha dovuto sopperire.

D'altra parte per la Corte Costituzionale il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità solo quando risulti in modo evidente (Corte Costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171) e nel caso in esame il profilo di incostituzionalità va respinto anche per questo aspetto, in quanto i presupposti appaiono tutt'altro che inesistenti e sono radicati nella situazione di emergenza economica, come sopra accennato. La posizione è ribadita proprio con la sentenza n. 128/2008 citata dal ricorrente sindacato a sostegno delle sue tesi, laddove la Corte osserva che "la preesistenza di una

situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto legge, costituisce requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto”.

I detti aspetti della questione devono dunque essere dichiarati infondati.

9. Quanto alle altre due censure con le quali il sindacato ricorrente tende a porre in evidenza che la circolare n. 4/2008 viola pure l'art. 64 del d.l. n. 112/2008 perché questo non si sarebbe occupato della scuola di infanzia e soprattutto perché l'introduzione del maestro prevalente sarebbe subordinato agli appositi regolamenti attuativi, occorre osservare quanto segue.

9.1 In effetti la procedura seguita dall'Amministrazione avrebbe dovuto consistere nei seguenti passi, per come stabiliti dall'art. 64, commi 3 e 4 del D.L. n. 112/2008: adozione del Piano programmatico, sentita la Conferenza unificata Stato Regioni e Province Autonome e acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti – adozione dei Regolamenti attuativi (comma 4) – Circolari applicative, laddove l'Amministrazione ha invece adottato il Piano programmatico – diramato le circolari esplicative – adottato i Regolamenti sull'assetto della scuola primaria che è stato ammesso al visto e registrato dalla Corte dei Conti in data 2 luglio 2009 ed il Regolamento sugli organici che è stato pubblicato il 2 luglio 2009.

Pur tuttavia il censurato *modus procedendi* è stato oggetto di disamina da parte della Corte dei Conti, che, proprio nell'ammettere al visto il Regolamento sulla scuola primaria, (delibera della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti di Governo, n. 12 dell'11 giugno 2009) ha rilevato che “l'undicesimo visto del D.P.R. all'esame fa riferimento al predetto documento datato 4 settembre 2008, elevando quindi lo “schema” di cui sopra al rango di Piano programmatico, in

conseguenza delle sottoscrizioni apposte in calce al Regolamento dai due Ministri competenti alla predisposizione dello stesso, ponendo quindi in essere il concerto previsto dal 3° comma dell'art. 64 del d.l. 112/2008.

In tale modo viene attuata la sanatoria del provvedimento invalido attraverso il riconoscimento, in via di convalida, della sua legittimità.”.

Attraverso la convalida, dunque, e la sua efficacia retroattiva, il Piano programmatico del 4 settembre 2008, oltre che esistere, acquista, secondo la detta posizione, una validità che originariamente non aveva.

Né si può dire che la circolare n. 4 del 15 gennaio 2009, resti in qualche modo estranea a detto procedimento, perché comunque viziata a causa della mancanza del prodromico Regolamento attuativo, atteso che una volta intervenuto questo la convalida da esso effettuata del Piano programmatico comporta che tutti gli elementi della stessa procedura e che di essa fanno parte si saldino senza soluzione di continuità in un'unica sequenza procedimentale.

9.2 Quanto all'altro aspetto e che cioè la circolare n. 4/2009 violerebbe pure l'art. 64 del D.L. n. 112/2008 il quale non prevede la revisione della scuola di infanzia tra i criteri ai quali si deve uniformare la potestà normativa dell'Amministrazione, essa va disattesa.

Come condivisibilmente sostenuto dall'Avvocatura generale, il riordino dell'assetto ordinamentale del sistema scolastico richiede una riorganizzazione coerente delle “indicazioni di curriculum” della scuola di infanzia e del primo ciclo, tra di loro strettamente connesse ad una ricognizione sistematica della disciplina di ciascun ordine di studio, ivi compresa la scuola dell'infanzia, (pure essa coinvolta nel Piano programmatico dall'opera di revisione, Piano che superato il vaglio della VII Commissione della Camera sul punto specifico) e l'esigenza di ripristinare, accanto alle cosiddette “sezioni primavera” previste dall'art. 1, comma 630 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 – non aventi natura di servizio scolastico ma solo

assistenziale – anche gli “anticipi” già previsti dall’art. 2 del D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, per quei bambini più dotati che da sempre hanno avviato precocemente il percorso formativo.

10. Non può neppure essere condivisa la doglianza tendente a porre in evidenza la violazione dell’autonomia scolastica, proposta avverso la circolare MIUR n. 4/2009, laddove parte ricorrente sostiene che i modelli didattici devono essere determinati dalle istituzioni scolastiche e trovare una loro espressione nel piano dell’offerta formativa elaborato da ogni singola scuola e consegnato ai genitori al momento dell’iscrizione dell’alunno.

Non è dato rilevare tale discrasia nella circolare impugnata in via principale.

Essa nel ripetere che le prime classi della scuola primaria sono organizzate secondo il modello previsto dall’art. 4 del d.l. n. 137/2008 stabilisce che l’orario scolastico è articolato su base 24, 27 sino a 30 ore ed in particolare a partire dalle prime classi (circolare n. 4/2008 al punto 2.1), stabilisce che esse “possono essere formate con le seguenti articolazioni orarie settimanali:

- a) classi funzionanti con 24 ore;
- b) classi funzionanti con 27 ore, vale a dire con una più ampia articolazione del tempo scuola;
- c) classi funzionanti con orario fino a 30 ore, comprensive di attività opzionali facoltative in aggiunta alle 27 ore di cui alla lett. b);
- d) classi funzionanti a tempo pieno, con 40 ore e con due docenti, senza le compresenze, assicurando comunque l’assistenza alla mensa.”

Al punto 2.2. è poi specificato che “all’atto dell’iscrizione alle classi prime i genitori esprimono le proprie preferenze in ordine alle priorità rispetto alle possibili articolazioni di orario. Sulla base di tali preferenze le istituzioni scolastiche organizzano per le classi prime le attività didattiche con un tempo scuola di 24 o di

27 ore settimanali e, se i servizi e le consistenze organiche lo consentono, con il tempo scuola arricchito (sino a 30 ore) o con il tempo pieno (40 ore).

La lettura testuale nell'impugnata circolare ministeriale appare, dunque, salvaguardare le potestà di organizzazione delle istituzioni scolastiche, in relazione alle esigenze delle famiglie, con conseguente reiezione della censura per come proposta anche nei confronti della successiva circolare n. 38/2009.

11. Nell'ambito dei motivi aggiunti il Sindacato ricorrente ripropone anche avverso la circolare n. 38/2008 sugli organici la censura di illegittimità derivata come basata sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4 del D.L. n. 112/2008 e dell'art. 4 del d.l. n. 137/2008 (motivi 5, 6, 7 e 8), questione che va dichiarata improcedibile, come sopra accennato.

12. Il sindacato ricorrente deduce pure la nullità del D.I. allegato alla circolare n. 38/2009 che è privo completamente di data e sottoscrizione e quindi inidoneo a produrre gli effetti che la detta norma interna ad esso ricondurrebbe.

La censura va collegata con l'altra con cui l'interessato sindacato rileva che la circolare n. 38/2009 è affetta dalla illegittimità che deriva da quella dell'intera procedura posta in essere dall'Amministrazione. In particolare la procedura per la definizione degli organici è recata dalla Legge finanziaria per il 2002 (L. 28 dicembre 2001, n. 448), mentre la legge finanziaria 2009 non innoverebbe in nulla tale procedura che prevede un livello nazionale ed un livello regionale ed, a seguire, l'ulteriore ripartizione a livello provinciale e delle singole istituzioni scolastiche.

La norma per prima citata stabilisce al comma 1 che: "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. “. La disposizione, come può notarsi ad una semplice lettura testuale, detta i principi ai quali deve attenersi l'amministrazione nella predisposizione degli organici.

Parte ricorrente pone allora in evidenza che col secondo comma della medesima norma sarebbe previsto il decreto di concerto tra il Ministro della istruzione ed il Ministro dell'economia, decreto che nella fattispecie, ancorchè allegato alla circolare n. 38/2009, non è stato adottato ma è rimasto al livello di schema e, dunque, da un mero schema non possono farsi derivare le pesanti conclusioni sulla determinazione degli organici recate dalla circolare impugnata, anche perché la legge finanziaria per l'anno 2009 nulla dice circa la determinazione degli organici di diritto di livello nazionale e, quindi, si presume ancora vigente la disposizione di cui all'art. 22 commi 1, 2 e 3 della L. finanziaria n. 448 del 2001 che pretende il decreto interministeriale di concerto.

Ora per valutare la censura occorre effettuare un raffronto tra il Piano programmatico e lo schema di decreto interministeriale allegato alla circolare MIUR n. 38/2009. Il D.I. reca nelle sue premesse il Piano programmatico del 4 settembre 2008. Esso reca ancora nella Tabella finale di riepilogo gli stessi tagli dell'organico dei docenti risultanti dalla Tabella 1 per l'anno scolastico 2009/2010 allegata al Piano programmatico e cioè 42.100 unità.

Effettivamente, come sostiene il sindacato ricorrente, la L. 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria per il 2009) non reca alcuna norma in ordine alle modalità di predisposizione degli organici per l'anno scolastico 2009/2010.

Non si può tuttavia ignorare l'esistenza del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 che invece all'art. 64, comma 3 ha stabilito la procedura per la determinazione degli organici

nella scuola non prevedendo alcun decreto interministeriale di concerto, attesa la sua stesura letterale: “Per la realizzazione delle finalità previste dal presente articolo, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, predispone, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, 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.”

Tale mancata previsione risulta dal confronto testuale con l'art. 22, comma 2 della L. fin. N. 448/2001 stante il quale: “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.”.

Al riguardo la difesa dell'Amministrazione risulta confusa (pag. 10 della memoria in data 29 maggio 2009): vi si prefigurano diversi tipi di decreto interministeriale, uno che richiede il parere delle Commissioni parlamentari ed uno dal quale “va tenuto ben distinto il provvedimento con il quale, annualmente e di concerto con il Ministero dell'economia, il Ministro dell'istruzione determina l'organico di diritto”. L'Amministrazione dovrà dunque rendere edotto il Collegio 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, assegnando per i predetti incumbenti il termine di sessanta giorni e rinviando la trattazione di quest'unico motivo alla pubblica udienza del 22 ottobre 2009.

13. Per le considerazioni di cui sopra i provvedimenti analizzati vanno dunque trovati scevri dalle censure dedotte ed il ricorso va integralmente respinto ad eccezione del profilo non trattato in dipendenza dell'istruttoria di cui nel prosieguo. Va, infatti, disposta un'istruttoria in ordine al Decreto interministeriale allegato alla circolare MIUR n. 38/2008, in particolare ordinandosi al Ministero dell'Istruzione una compiuta relazione sull'argomento in questione, come sopra accennato, anche in ordine ai rivenienti effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 2 luglio 2009.

All'incombente istruttorio il Ministero provvederà nel termine di sessanta giorni dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza parziale, rinviandosi la trattazione dell'aspetto residuo alla pubblica udienza del 22 ottobre 2009.

14. La estrema delicatezza delle questioni trattate fa ritenere giusti i motivi per la compensazione delle spese di giudizio ed onorari tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione Terza bis definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così dispone:

- ordina al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in persona del legale rappresentante p.t. di adempiere all'incombente istruttorio in motivazione indicato nel termine di sessanta giorni dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza parziale, rinviandosi la trattazione dell'aspetto residuo alla pubblica udienza del 22 ottobre 2009;

- per il resto lo respinge in ogni sua parte ad eccezione del profilo non esaminato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2009 con
l'intervento dei Magistrati:

Evasio Speranza, Presidente

Massimo Luciano Calveri, Consigliere

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/07/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO