

N. 01540/2011REG.PROV.COLL.

N. 04139/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4139 del 2010, proposto da Coordinamento Genitori Democratici - Onlus, Centro di Iniziativa Democratica degli Insegnanti (C.I.D.I.), 126° Circolo didattico di Roma, rappresentati e difesi dall'avvocato [omissis];

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'istruzione dell'universita' e della ricerca, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei legali rappresentati *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

Lega delle Autonomie Locali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati [omissis];

Comune di Genova, Comune di Cogoleto, Comune di Ovada, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati [omissis];

Comune di La Spezia, Anief, Comune di Camogli, Provincia di Campobasso, Comune di Sestri Levante n.c.;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE III BIS n. 03291/2010, resa tra le parti, concernente PIANO PROGRAMMATICO PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELL'UTILIZZO DELLE RISORSE UMANE E STRUMENTALI DEL SISTEMA SCOLASTICO

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri dell'istruzione dell'universita' e della ricerca e dell'economia e delle finanze, della Lega delle Autonomie Locali, dei Comuni di Genova, di Cogoleto e di Ovada;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2011 il consigliere di Stato Maurizio Meschino e uditi per le parti l'avvocato [omissis], l'avvocato dello Stato Barbieri e l'avvocato [omissis];

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Coordinamento Genitori Democratici - ONLUS, il Centro di Iniziativa Democratico degli Insegnanti (di seguito C.I.D.I.) e il 126° Circolo Didattico di Roma, con ricorso n. 1126 proposto al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, hanno chiesto l'annullamento, con il ricorso originario, del decreto ministeriale di data e numero sconosciuti di approvazione del Piano Programmatico per la razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico di cui all'art. 64, comma 3 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché di ogni altro atto, connesso, presupposto e consequenziale; con motivi aggiunti notificati in data 22 settembre 2009, del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 81, recante "*Norme per la riorganizzazione delle rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4 del d.l.28 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*", nonché di ogni altro atto, connesso, presupposto e consequenziale; con motivi aggiunti, anche notificati in data 22 settembre 2009, del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89 recante "*Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*", nonché di ogni altro atto, connesso, presupposto e consequenziale.

2. Il T.a.r., con la sentenza n. 3291 del 2010, ha respinto il ricorso, e motivi aggiunti, compensando tra le parti la spese del giudizio.

3. Con l'appello in epigrafe è chiesto l'annullamento della sentenza di primo grado.

4. Il Collegio, con ordinanza 13 ottobre 2010, n. 349 "*Ritenuto che, ai fini della decisione, è necessario acquisire dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca documentata relazione volta a rappresentare la situazione amministrativa a valle della sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2009, con particolare riguardo alle fonti normative dichiarate incostituzionali e tenendo conto delle censure dedotte in appello nel presente processo*", ha disposto il detto incombenza istruttorio e fissato il termine del 25 novembre 2010 per il deposito della relazione e rinviato all'udienza del 3 dicembre 2010 per la trattazione; con successiva ordinanza 15 dicembre 2010, n. 450 "*Ritenuto che, ai sensi dell'art. 73, comma 3, C.p.a., va assegnato alle parti termine per dedurre sulla questione, rilevata di ufficio, relativa alla legittimazione della ricorrente*", ha assegnato alle parti il termine fino al 20 gennaio 2011 per dedurre sulla questione indicata in motivazione e fissato all'8 febbraio 2011 per la discussione.

In data 25 novembre 2010 il Ministero ha depositato la relazione richiesta.

In data 19 gennaio 2011 il Coordinamento Genitori Democratici – ONLUS, il CIDI e il 126° Circolo didattico di Roma hanno depositato memoria concernente la questione della legittimazione rilevata d'ufficio dal Collegio.

5. All'udienza dell'8 febbraio 2011 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio esamina, anzitutto, la questione preliminare della legittimazione al ricorso dei ricorrenti.

1.1. Nella memoria depositata in giudizio dai ricorrenti si deduce al riguardo che:

- "il C.I.D.I.", secondo l'art. 2 dello Statuto, "*è un'associazione professionale di categoria costituita*

per realizzare, nel confronto delle diverse posizioni culturali ed ideali, l'unità degli insegnanti intorno agli obiettivi della trasformazione della scuola, nel senso dei valori democratici ed antifascisti della Costituzione", avendo identica natura giuridica, si precisa, il Coordinamento Genitori Democratici;

-“nel caso di specie sussiste la legittimazione del C.I.D.I. in quanto esso agisce in giudizio nella qualità di associazione di categoria degli insegnanti a tutela dell'interesse generale dell'intera categoria, contestando la legittimità del procedimento di delegificazione, introdotto con i provvedimenti impugnati. Né vi può essere dubbio in ordine all'interesse generale degli insegnanti all'annullamento di una riforma della scuola che si fonda su di un'illegittima procedura di delegificazione e su di un regolamento amministrativo la cui fonte normativa è stata dichiarata incostituzionale con sentenza in data 24.6.2009 n. 200”;

- sussiste anche la legittimazione ad agire del 126° Circolo didattico di Roma poiché, ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *“gli Istituti Scolastici godono di personalità giuridica ed autonomia organizzativa e gestionale”*, i dirigenti degli Istituti promuovono gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e garantiscono *“la libertà di insegnamento, di ricerca e innovazione metodologica e didattica, per l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie e per l'attuazione del diritto all'apprendimento degli alunni”*, essendo perciò evidente *“la legittimazione ad agire dinanzi al Giudice Amministrativo per l'annullamento di una riforma che, nell'istituire il maestro unico e nel ridurre gli orari di lezione, abolendo di fatto il tempo pieno nelle scuole materne, limita fortemente l'offerta educativa alle famiglie e l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni”*.

1.2. Per il giudizio sulla questione il Collegio ritiene opportuno richiamare i principi definiti dalla giurisprudenza sulla legittimazione ad agire delle associazioni di categoria in rappresentanza di interessi collettivi, che sono così riassumibili:

- le associazioni di categoria *“sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale o di fatto, solo quando si tratti della violazione di norme poste a tutela della categoria stessa, oppure si tratti di perseguire comunque dei vantaggi, sia pure di carattere strumentale, giuridicamente riferibili alla sfera della categoria”* (Cons. Stato, V, 23 settembre 2010, n. 7074), potendo impugnare perciò *“per la tutela degli interessi collettivi dei propri associati”* soltanto *“gli atti assunti come lesivi di tali interessi”* (Cons. Stato, V, 11 luglio 2008, n. 3451), dovendosi considerare che la circostanza della titolarità di interessi collettivi *“non comporta un mutamento dei presupposti perché tali interessi possano essere fatti valere in giudizio, richiedendosi sempre che la lesione degli stessi abbia il carattere dell'immediatezza, dell'attualità e della concretezza”* essendo *“preclusa ai soggetti collettivi, alla stessa stregua dei soggetti individuali, la tutela giudiziale della astratta legalità dell'azione amministrativa, non essendo le associazioni, allo stato attuale, legittimate ad agire a difesa obiettiva dell'ordinamento violato, ma solo a presidio di situazioni soggettive concretamente e direttamente incise dalle violazioni del diritto”*.

Inoltre, per ciò che attiene la possibile varietà degli interessi, va rammentato che la legittimazione a ricorrere delle associazioni di categoria incontra il limite del divieto di tutela degli interessi di singoli associati o di gruppi di associati, perché la categoria verrebbe divisa in posizioni disomogenee (Cons. Stato, V, 7 settembre 2007, n. 4692): sicché è da escludere se l'associazione insorge in giudizio per far valere gli interessi solo di una parte dei suoi componenti e trascurando quelli, eventualmente, di segno contrario (Cons. Stato, IV: 30 maggio 2005, n. 2804; 14 giugno 2005, n. 3113; VI, 12 dicembre 2006, n. 7346; V, 17 luglio 2004, n. 5138)..

1.3. Sulla base di questi principi il Collegio non ravvisa nel caso di specie l'esistenza della

legittimazione per le parti ricorrenti.

Infatti:

- l'articolo 2 dello Statuto del C.I.D.I. indica quale scopo perseguito una finalità di incontestabile dignità, volta all'unità degli insegnanti rispetto alla trasformazione della scuola per l'attuazione dei valori costituzionali, che però, proprio in quanto così definita, non rende immediatamente possibile individuare nel suo ambito l'obbiettivo della tutela di un interesse della intera categoria degli insegnanti specifico, anche se generale, e giuridicamente qualificato.

- è quindi necessario verificare se l'azione portata nella specie in giudizio sia fondata sulla asserita lesione di un tale, individuato interesse della categoria e se la lesione risulti immediata, attuale e concreta;

- come riassunto nella memoria sopra citata i ricorrenti hanno contestato *“la legittimità del procedimento di delegificazione introdotto con i provvedimenti impugnati” assumendo che tale illegittima procedura, segnata anche dalla dichiarazione di incostituzionalità della fonte normativa, lede “l’interesse generale dell’intera categoria”*;

- in giudizio infatti sono state dedotte censure ai provvedimenti impugnati rivolte, essenzialmente, alla loro idoneità formale ad introdurre la disciplina di cui si tratta, in relazione al rapporto tra fonti e atti, al procedimento di formazione ed all'efficacia (riguardo, esemplificativamente, alla lesione della competenza normativa delle Regioni, alla violazione della legge delega, alla illegittimità della normativa di interpretazione autentica, al rapporto tra i regolamenti in questione ed il previsto Piano programmatico di interventi, alla violazione dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, all'intervento consultivo delle Commissioni parlamentari);

- non sono state dedotte, perciò, censure sul merito dei provvedimenti tali da configurare una possibile violazione di norme poste a tutela della categoria con lesione immediata, attuale e concreta di interessi enucleabili, ovvero a tutela dell'associazione in quanto tale; né possono essere interpretate in tal senso le uniche censure che più potrebbero apparire vicine a deduzioni di merito, relative alla revisione dell'assetto della scuola dell'infanzia, alla riduzione dell'organico docente della scuola primaria (deducendosi anche in questo caso, come indicato in appello, la incompetenza dei regolamenti rispetto al Piano) e alla modifica dell'ordinamento didattico della scuola secondaria, poiché anche per questi profili non sono state indicate lesioni specifiche di interessi individuati;

- non è infatti definibile quale interesse dell'intera categoria, oggetto di possibile lesione immediata, attuale e concreta, quello alla legittimità del procedimento di formazione di atti regolamentari, versandosi chiaramente, se così fosse, nella *“tutela giudiziale della astratta legalità dell'azione amministrativa”*; né può essere dedotta la lesione di un interesse alla migliore organizzazione e qualità del servizio scolastico, in quanto interesse siffattamente astratto da non potersi ritenere, di per sé, giuridicamente qualificato e volto a specifica tutela della categoria degli insegnanti, trattandosi invero di interesse generale della collettività nazionale suscettibile di essere perseguito con scelte di indirizzo diverse nel comune contesto della salvaguardia dei valori costituzionali, a loro volta tali da poter anche essere ritenute, nel concreto, non necessariamente lesive dell'interesse di tutta la categoria;

- la medesima conclusione vale per la legittimazione ad agire del 126° Circolo didattico di Roma, riscontrandosi peraltro in tale caso, insieme con un'azione a tutela di interessi astratti, comunque il difetto del carattere di rappresentatività della categoria, essendo il Circolo una articolazione dell'organizzazione scolastica e non una associazione di categoria o di settore.

2. Per quanto considerato il ricorso in primo grado deve essere dichiarato inammissibile e di

conseguenza la sentenza impugnata deve essere annullata senza rinvio.

Sussistono motivi per la compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

dichiara inammissibile il ricorso in primo grado e, per l'effetto, annulla senza rinvio la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione terza bis, n. 3291 del 2010.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere, Estensore

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/03/2011