



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 2901 del 2009, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Comune di Fiesole in persona del Sindaco p.t., Andrei Rosa, Andreoni Cristina, Ariani Beatrice, Artini Letizia, Aspidi Andrea, Atri Piero, Avichini Gaia, Baffoni Marco, Bardi Marta, Becattini Claudia, Becci Daniela, Beconcini Sonia, Belgrado Anna, Bellini Angela, Bellino Manfredonia Francesco, Berretti Fiorella, Bertini Vanni, Berzi Duccio, Biagi Susanna, Biagini Beatrice, Bianchi Ilaria, Bianchini Claudia, Bianchini Gabriella, Bianchini Sara, Bianchini Simona, Bonanni Andrea, Bonciani Stefano, Borselli Stefano, Boschi Eleonora, Braccini Alberto, Braccini Barbara, Braccini Francesco, Brocchi Alessandro, Bruni Lorella, Bulleri Francesca, Bulli Alessio, Cacciatore Stefania, Camberini Paola, Cambi Niccolo', Cappelli Luca, Cappelli Silvia, Cardoso Lucia, Cartei Antonella, Casadei Eleonora, Casali Alessandro, Casalini Michele, Casciani Cinzia, Catambrone Barbara, Cavigli Laura, Cecionesi Fabio, Chiavistrelli Alessandro, Chieppa Dario, Cianferoni Chiara, Ciappelli Lorenza, Cinelli Lucilla, Comparini Marco, Condotti Sauro, Corsi

Simona, Cristofori Lucia, Dapra' Angelo Paolo, De Bueger Thomas, De Divittis Bianca, De Marco Teresa, Di Simone Giuseppe, Dini Erica, Downie Giacomo, Faini Matteo, Faleschini Michael, Falsini Michele Alfonso Felice, Farnetani Aroldo, Ferro Stefano, Francalanci Alessandra, Galli Filippo, Galli Leonardo, Gerace Costanza, Gianni' Paola, Goggioli Caterina, Graziani Francesca, Graziati Francesca, Greppi Enrico, Grifoni Luca, Gucci Renza, Guerra Marco, Guidi Massimo, Innocenti Alice, Jaibun Lampha, Le Rose Carmine, Lepri Graziella, Lepri Marzia, Lippi Stefania, Lorenzini Francesca, Losi Sabrina, Macchiavelli Antonio, Magnolfi Claudia, Manca Lidia, Mancini Graziella, Manco Virginia, Manetti Simone, Mantelli Elisabetta, Mantovani Silvia, Marchesin Laura, Marocci Marina, Martelli Francesca, Marvelli Marco, Mazzetti Alessandra, Mazzocchi Lucrezia, Meini Laura, Merani Maria Angela, Meucci Leonardo, Mhilli Aleksander, Mochi Rolando, Morandi Camilla, Moschitta Maria Donata, Nicola Antonella, Orsecci Cristina, Ottanelli Luca, Padula Roberto, Pagliuzzi Antonio, Pallanti Laura, Paterna Claudia, Pazzagli Marta, Peisih Michela, Pesci Giancarlo, Pesci Ilaria, Pezzatini Leonardo, Putignano Letizia, Quaranti Lucia, Rainetti Giuseppe, Rettori Marco, Ricci Lucia, Ridolfi Elena, Rinaldi Maurizio, Ripi Luana, Ristori Veronica, Rizzi Silvia, Rocco Riccardo, Rodani Silvia, Romano Soccorso, Rossi Carlo, Saba Laura, Salamone Angela, Salerno Vittoria, Scala Pasquale, Sconfienza Paola, Scotti Laura, Servi Daniela, Sieni Alessandra, Simoncini Stefano, Sottani Gabriele, Sottili Letizia, Spagnoli Letizia, Tarchi Alfredo, Tarchi Giulio, Teri Silvia, Terinazzi Barbara, Tofani Andrea, Torrini Gabriele, Torrini Mirco, Torti Cristina, Trapassi Silvia, Ulivi Luca, Valgimigli Lorenzo, Valoriani Valentina, Valoriani Vania, Vangi Stefania, Vegni Marta, Vergari Marina, Vignoli Alfredo, Viliani Silvia, Viti Maurizio, Vivian Alessandra, Vivoli Caludio (Claudio), Zagli Fabrizio, Zangheri Elena, Zetti Iacopo; tutti rappresentati e difesi dagli avv. Fausto Buccellato,

Corrado Mauceri, Francesca Scatolini, con domicilio eletto presso Fausto Buccellato in Roma, viale Angelico, 45;

contro

Ministero Istruzione, Università e Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- 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; nonché

attraverso i primi motivi aggiunti depositati il 20 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.;

attraverso i secondi e successivi motivi aggiunti:

-degli atti non conosciuti con i quali il MIUR ha provveduto alla determinazione e la distribuzione delle dotazioni organiche tra le regioni;

- del Decreto Interministeriale n. 62 del 6 luglio 2009;

- della Circolare n. 37 del 13 aprile 2010 con il quale il MIUR ha trasmesso uno schema di D.I. ed ha diramato istruzioni per la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente per l'a.s. 2010/2011,
- del Decreto Interministeriale n. 55 del 6 luglio 2010 concernente la determinazione degli organici del personale docente per l'a.s. 2010/2011.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero Istruzione, Università e Ricerca e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 febbraio 2011 il dott. Giulio Veltri 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 sentenza n. 7530 del 24 luglio 2009 è stato già respinto il ricorso principale proposto per l'annullamento 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", 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; nonché il ricorso per motivi aggiunti depositato il 13 maggio 2009 per l'annullamento 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. In relazione a tale ultimo gravame il Tribunale ha riservato la decisione sul secondo e quarto motivo di gravame e, provvedendo in via istruttoria, ha chiesto all'amministrazione chiarimenti in ordine "alle circostanze che l'hanno 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.....".

1.1. Successivamente alla pubblicazione della sentenza, i ricorrenti hanno depositato ulteriori motivi aggiunti con i quali hanno chiesto rispettivamente l'annullamento del Decreto Interministeriale n. 62 del 6 luglio 2009, della Circolare n. 37 del 13 aprile 2010 con il quale il MIUR ha trasmesso uno schema di D.I. ed ha diramato istruzioni per la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente per l'a.s. 2010/2011, del Decreto Interministeriale n. 55 del 6 luglio 2010 concernente la determinazione degli organici del personale docente per l'a.s. 2010/2011.

Il collegio è dunque investito della decisione del mezzo di gravame rubricato al n. 2 e 4 del ricorso per motivi aggiunti depositato il 20 maggio 2009 e dei motivi aggiunti depositati successivamente alla pubblicazione della sent. 7530 cit.

2. A mezzo del quarto motivo cit. i ricorrenti deducono: Violazione ed erronea applicazione dell'art. 22 della legge 448/2001 nonché eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione ed illogicità. Illegittimità derivata. Secondo i ricorrenti l'amministrazione avrebbe dovuto applicare, per la determinazione delle dotazioni organiche complessive, l'art. 22 cit., all'uopo emanando, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, un apposito e previo decreto. Nel caso di specie invece, l'amministrazione ha diramato la circolare n. 38/09 allegando un mero "schema" di decreto interministeriale, non ancora formalmente in vigore.

A mezzo del secondo motivo di ricorso deducono altresì: Violazione dell'art. 22 comma 2 della legge 448/2001. In particolare lo schema di decreto, non solo

sarebbe da ritenersi atto privo di attuale efficacia giuridica, ma sarebbe altresì approvato senza il “previo parere delle Commissioni parlamentare competenti” invece espressamente prescritto dalla norma citata.

Il Tribunale, a mezzo della sentenza parziale citata, ha deliberato siffatte censure osservando come, a ben vedere, i contenuti (in particolare relativi ai tagli) dello schema di DI erano comunque identici a quelli del piano programmatico (quest'ultimo giudicato valido ed efficace), ed in ogni caso ha dubitato dell'applicabilità dell'art. 22 della legge 448/2001 in presenza dell'art. 64, comma 3 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 – norma - che invece avrebbe fissato la procedura per la determinazione degli organici nella scuola non prevedendo alcun decreto interministeriale di concerto ma solo 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”.

Ciò premesso, il Tribunale, provvedendo in via istruttoria sul punto, ha chiesto all'amministrazione chiarimenti in ordine “alle circostanze che l'hanno 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”.

2.1. I chiarimenti sono stati forniti con nota dell'amministrazione n. 1440 del 21 settembre 2009. Ivi si è in sintesi sostenuto che 1) il DI richiederebbe, a mente dell'art. 22 cit., il parere delle commissioni parlamentari competenti solo in caso di modifica dei “parametri” per la determinazione delle dotazioni organiche; 2) nel caso di specie il DI sarebbe in ogni caso successivo e conseguente alle disposizioni sulle dotazioni organiche contenute nel Piano programmatico - emanato in attuazione delle norme di cui all'art. 64, comma 3 del D.L. 25 giugno 2008, n. 11 - in occasione del quale erano già state sentite le Commissioni parlamentari.

Dunque, secondo la ricostruzione dell'amministrazione, le disposizioni di riforma ordinamentale ed i tagli alle dotazioni organiche sarebbero il portato di norme e piani contenenti nuovi "parametri" già sottoposti all'esame delle competenti Commissioni Parlamentari, indi il decreto interministeriale si presenterebbe quale passaggio meramente attuativo.

La ricostruzione fornita non può essere condivisa.

3. L'art. 22 della legge 448/2001, mai formalmente abrogato, prescrive che "1. 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 curricula 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. 2. 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". Trattasi di una norma molto simile a quella già prevista dal comma 71 della legge 662/96 ove pure si prevedeva che "gli organici del personale della scuola sono rideterminati con periodicità pluriennale, secondo criteri, procedure e parametri di riferimento stabiliti con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica" (in realtà però i parametri ed i criteri generali sono stati poi

dettati non dal Decreto Interministeriale, ma dal dPR 233/98, norma regolamentare).

3.1. A seguito della legge 448/2001, il primo decreto interministeriale venne emanato nel rispetto della procedura prevista dal comma 2 dell'art. 22 ed in quella occasione fu ritualmente acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti. Successivamente - sostiene l'amministrazione - non ponendosi in essere una modifica dei parametri, ma il solo computo della dotazione organica, il parere alle commissioni parlamentari non è stato chiesto. Adottatosi questo approccio sostanziale, il parere predetto non è stato chiesto neanche in occasione del D.I successivo al varo del Piano programmatico previsto dall'64 del DL 112/2008, poiché quest'ultimo strumento di programmazione già era stato confortato dal parere delle commissioni parlamentari competenti.

3.2. In realtà il Piano programmatico è strumento di natura pianificatoria. Esso indica con tecnica narrativa e funzione descrittiva e prescrittiva gli obiettivi che il Governo si pone e gli strumenti che ritiene necessari per il raggiungimento degli stessi, indi esamina gli effetti potenzialmente refluenti sugli organici e sui costi a carico dello Stato. Trattasi di un atto che impegna sul piano politico-normativo il Governo a realizzare gli obiettivi attraverso una serie di "azioni" riferite partitamente alle seguenti macro aree: revisione degli ordinamenti scolastici; riorganizzazione della rete scolastica, ivi compresi i centri territoriali per l'educazione degli adulti e i corsi serali; razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

Segnatamente, con riferimento al "razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole" il piano programmatico prevede la "ridefinizione dei criteri e parametri che presiedono alla formazione delle classi, con particolare riguardo ai valori minimi e massimi necessari per la costituzione delle stesse che consentano di incrementare sia il rapporto alunni/docenti che quello alunni/classi, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei, come previsto dall'art.

64 comma 4 della legge 133/2008"; con riguardo agli strumenti prevede altresì che "l'applicazione dei nuovi parametri, correlata alla revisione della rete scolastica da parte delle Regioni, costituisce lo strumento necessario per la determinazione e l'assegnazione degli organici complessivi"; con riguardo agli effetti compie infine una stima delle riduzioni che il personale docente subirà (per il solo innalzamento del rapporto) nel triennio (6.000 per l'as 2009/2010; 3.400 per l'as 2010/2011; 3.400 per l'as 2011/2012).

3.3. Lo strumento utilizzato dal Governo per avviare l'azione di razionalizzazione ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole è stato il DPR 20 marzo 2009 n. 81 (in Gazz. Uff., 2 luglio, n. 151) recante "norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, 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".

L'art. 2 dello stesso ha prescritto che le dotazioni organiche complessive siano definite annualmente sia a livello nazionale che per ambiti regionali tenuto conto degli assetti ordinamentali, dei piani di studio e delle consistenze orarie previsti dalle norme in vigore, in base: a) alla previsione dell'entità e della composizione della popolazione scolastica e con riguardo alle esigenze degli alunni disabili e degli alunni di cittadinanza non italiana; b) al grado di densità demografica delle varie province di ciascuna regione e della distribuzione della popolazione tra i comuni di ogni circoscrizione provinciale; c) alle caratteristiche geo-morfologiche dei territori interessati e alle condizioni socioeconomiche e di disagio delle diverse realtà; d) all'articolazione dell'offerta formativa; e) alla distribuzione degli alunni nelle classi e nei plessi sulla base di un incremento del rapporto medio, a livello nazionale, alunni/classe di 0,40 da realizzare nel triennio 2009-2011; f) alle caratteristiche dell'edilizia scolastica". Ha infine previsto che la determinazione e la distribuzione delle dotazioni organiche tra le regioni tengano conto, sentita la Conferenza

Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dei criteri e dei parametri innanzi descritti.

La norma, tuttavia, nulla ha detto sulla natura e sugli aspetti procedurali dell'atto di determinazione della dotazione organica, né richiamato in alcun modo il disposto dell'art. 22 della legge 448/2001, sicché si aprono, sul versante procedimentale, due opzioni interpretative:

1) La prima, implicitamente fatta propria sia dai ricorrenti che dall'amministrazione (con i distinguo che di seguito si vedranno), riconosce un ruolo attuale alle norme di natura procedimentale contenute nell'art. 22 della legge 448/2001, così ritenendo che trattasi anche in questo caso del "solito" Decreto ministeriale emanato dal Ministro dell'Istruzione di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze. In particolare secondo i ricorrenti il procedimento rimarrebbe integralmente quello disciplinato dall'art. 22 con la conseguenza che andrebbe acquisito anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti, mentre secondo l'amministrazione quest'ultimo sarebbe inutile essendo già stato acquisito in sede di elaborazione del piano che fissa obiettivi e strumenti poi attuati dal dPR 81/2009 e poi anche dal decreto interministeriale.

2) La seconda (della quale v'è forse qualche traccia nel quesito istruttorio posto a mezzo della sentenza non definitiva n. 7530), propende per un'abrogazione implicita dell'art. 22 citato, evidenziando che l'impianto normativo è ormai profondamente innovato dall'art. 64 del DL 112/98 (norma d'impulso) dal piano programmatico e dalle norme regolamentari successive, sicché è solo a queste ultime che dovrebbe aversi riguardo.

La prima opzione nell'accezione propugnata dai ricorrenti appare, a ben vedere, quella più convincente.

4. La riforma del sistema ordinamentale cui ha dato una forte accelerazione l'art. 64 più volte citato, ha trovato finale veste positiva nel dPR 81/2009, il quale ha

direttamente stabilito, con efficacia normativa, i parametri in base ai quali l'organico deve annualmente essere determinato. In precedenza, l'individuazione di siffatti parametri era stata demandata ad un decreto interministeriale da emanare previo parere della commissioni parlamentari competenti, limitandosi, l'art. 22 comma 1 della legge 448/2001, a dettare solo alcuni parametri generalissimi e dichiaratamente non esaustivi. L'evoluzione normativa ha portato dunque ad una definizione regolamentare dei parametri e dei criteri, lasciando all'amministrazione la sola determinazione, alla luce dei detti parametri, delle dotazioni organiche e della relativa ripartizione fra le Regioni, sentita la Conferenza Unificata.

Nel mutato quadro normativo, il generico riferimento all' "amministrazione" compiuto dal dPR 81/2009 in relazione al potere/dovere di provvedere annualmente alla revisione delle dotazioni organiche sulla base dei parametri indicati, deve essere allora riempito di contenuti, ed in tale direzione non possono non richiamarsi i principi generali di cui al TU 165/2001. E' pur vero che a mente dell'art. 6 del TU, citato, "restano salve le disposizioni vigenti per la determinazione delle dotazioni organiche del personale degli istituti e scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative", ma quando vi è incertezza sulle disposizioni speciali vigenti, i principi generali possono costituire un valido ausilio interpretativo e ricostruttivo; e nel caso di specie incertezza v'è, essendo, com'anzi detto, l'unica norma sul procedimento di determinazione delle dotazioni organiche complessive, ormai privata del suo substrato (id est i parametri)

4.1. Secondo il combinato disposto dell'art. 6 del TU citato e dell'art. dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400 le dotazioni organiche e le loro variazioni sono determinate, in coerenza con lo strumento di programmazione triennale (atto di indirizzo politico amministrativo deliberato dal Consiglio dei ministri) con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro

del tesoro con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta". Trattasi dunque di un atto di natura regolamentare emanato all'esito di una procedura complessa che coinvolge l'intero Governo, le commissioni parlamentari competenti ed il massimo organo consultivo.

Non è revocabile in dubbio che le esigenze di flessibilità procedimentale e celerità legate alla predeterminazione dei parametri ed alla strutturazione dell'anno scolastico che scandisce il tempo delle iscrizioni e dei conseguenti fabbisogni, necessitano di norme ad hoc, ma è parimenti vero che, se queste norme sono state varate e sono attualmente vigenti esse devono essere rigorosamente applicate non potendosi legittimamente configurare altra opzione all'alternativa tra la loro integrale applicazione e la sussidiaria applicazione delle norme e dei principi generali del TU. Qualsiasi altro approdo ermeneutico, anche se ragionevole, determinerebbe infatti una deroga alla norma generale, sortita in via interpretativa e non in forza di quelle "disposizioni" fatte salve dalla prima.

Ciò vale ad escludere anche la percorribilità di un'estensione in via analogica delle previsioni di cui all'art. 1 del DPR 81/2009 per le quali "alla definizione dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico, si provvede con decreto, avente natura regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata". Trattasi, infatti, di una fattispecie sensibilmente diversa (dimensionamento delle strutture) dalle dotazioni organiche complessive, viepiù difficile da utilizzare in via analogica ove si consideri che, a ben vedere, stante la perdurante vigenza dell'art. 22 della legge 448/2001, non si è in presenza di una lacuna in senso tecnico.

Dunque, la considerazione sulla base della quale, a seguito del varo della riforma e della modifica dei parametri da ultima cristallizzata nel dPR 81/2009, l'amministrazione possa prescindere, nel procedimento di determinazione delle dotazioni organiche complessive, dal parere delle commissioni parlamentari competenti espressamente previsto dall'art. 22 della legge 448/2001, introduce un'opzione ermeneutica ad effetto parzialmente abrogativo per ciò solo in contrasto con l'art. 22 cit, comunque non sostenibile alla luce della generale disciplina generale vigente e dei principi dalla stessa ricavabili.

Il procedimento da seguire allora, in assenza di compiute norme procedurali ad hoc contenute nel dPR 81/2009, rimane quello previsto dal combinato disposto dell'art. 22 della legge 448/2001 e dell'art. 2 del dPR 81/2009, ossia: decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 per i soli aspetti relativi alla ripartizione su base regionale.

Nel caso di specie, non sono state sentite le commissioni parlamentari competenti per materia, e si è dunque violato l'espresso disposto della norma che ha inizialmente attribuito e disciplinato il potere. Ciò è sufficiente ad accogliere il ricorso per l'annullamento del Decreto Interministeriale n. 62 del 6 luglio 2009.

5. Analoghe conclusioni sono da riferire, attesa l'identità della fattispecie e delle censure spiegate a mezzo dei motivi aggiunti, al Decreto Interministeriale n. 55 del 6 luglio 2010 concernente la determinazione degli organici del personale docente per l'a.s. 2010/2011.

6. L'accoglimento della censura rende ultronea una approfondita valutazione in ordine all'avvenuta audizione della Conferenza Unificata. I ricorrenti, nei motivi aggiunti, deducono l'illegittimità dei decreti interministeriali impugnati anche in

relazione all'asserita omessa audizione. Tuttavia in entrambi i decreti interministeriali, nonostante nulla sia indicato in proposito nel preambolo, v'è un riferimento alla Conferenza Unificata nel testo dell'art. 1 (ossia nel corpo normativo dell'atto) ove si accenna alla ripartizione dell'organico su base regionale riportando invero pedissequamente il tenore della norma primaria. Il passaggio procedimentale sembrerebbe dunque rispettato e comunque, i dubbi che l'imperfetta descrizione dello stesso oggettivamente ingenera (i quali meriterebbero un approfondimento istruttorio) sono superati dall'effetto demolitorio già assicurato dall'accoglimento del ricorso per i vizi procedurali riscontrati e dall'effetto conformativo derivante da quanto appena osservato.

7. Restano da esaminare le ulteriori censure relative, in generale, sia alla legittimità della circolare sulle dotazioni organiche che a quella sulle iscrizioni (impugnata solo nella parte in cui detta istruzioni per le iscrizioni nella scuola dell'infanzia e del I ciclo) che riferendosi ad uno schema di decreto interministeriale (la prima) ed all'allora emanando regolamento sulla revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione (poi dPR 89/2009), di fatto ne anticiperebbero (almeno secondo la tesi dei ricorrenti) gli effetti vincolanti e lesivi.

La questione assume portata generale e necessita di trattazione a prescindere dalle vicende che (almeno con riferimento alle dotazioni organiche) hanno già interessato la validità del provvedimento anticipato, poichè attiene alla possibilità ed ai limiti di un siffatto *modus procedendi*.

Dall'esame della documentazione prodotta emerge, in effetti, una prassi amministrativa (ossia un comportamento costante tenuto dall'amministrazione in assenza di norme che lo impongano o l'autorizzino) probabilmente alimentata ed avvalorata dalla necessità di avviare per tempo iniziative amministrative e consultive preliminari all'attuazione in tempo utile (ossia prima dell'inizio dell'anno

scolastico, *rectius*, prima della data ultima per le iscrizioni allo stesso) delle previsioni vincolanti contemplate dall'atto emanando già con riferimento all'anno scolastico alle porte.

La prassi, che come accennato sfrutta l'agile strumento della circolare, può ritenersi legittima solo nella misura in cui si limiti a predisporre adempimenti, avviare consultazioni a dettare istruzioni, tutte espressamente e chiaramente condizionate, non solo in relazione alla loro utilità ma anche e soprattutto in ordine agli effetti giuridici vincolanti, all'effettiva emanazione del testo normativo i cui contenuti si anticipano. Gli effetti - in alcuni casi particolarmente rilevanti nei confronti dei soggetti coinvolti a vario titolo nella vita e nel funzionamento delle istituzioni scolastiche - devono cioè manifestarsi e decorrere dalla data di entrata in vigore della norma, e l'anticipazione deve concernere esclusivamente aspetti organizzativi e strumentali senza imporre sacrificio alcuno (neanche provvisorio) agli interessi dei soggetti in qualche modo toccati dalla norma in fieri. In sostanza, la circolare - ovviamente in relazione agli aspetti ancora *de iure condendo* - deve limitarsi a dare istruzioni operative in modo che la macchina amministrativa, anche periferica, sia pronta ai "blocchi di partenza" non appena la norma entrerà in vigore.

E' evidente che siffatto *modus procedendi* è ontologicamente incompatibile con azioni preparatorie che coinvolgano il rapporto di lavoro o il rapporto con gli alunni, ossia questioni che incidano immediatamente sulla sfera giuridica di terzi generando effetti irreversibili, poiché in tali casi il principio di legalità risulterebbe gravemente violato.

Ciò premesso, deve dedursene che, nel caso della circolare "dotazioni organiche" l'annullamento del Decreto Interministeriale annunciato ed anticipato sul versante organizzativo renda, a fortiori, inutiliter data la circolare in tutte le parti in cui essa ha recato istruzioni legate all'imminente emanazione del decreto interministeriale.

7.1. Quanto alla circolare "iscrizioni" n. 4 del 15 gennaio 2009, invece, dalla lettura della stessa emergono una serie di disposizioni relevantissime in ordine all'età ai fini dell'iscrizione, al tempo scuola, agli insegnamenti, al quadro orario settimanale e annuale delle discipline etc., tutte necessitanti di una formale copertura normativa, non sussistente al momento della sua emanazione e diffusione (il DPR 89/2009 è infatti entrato in vigore il 16 luglio 2009).

Tuttavia il DPR 89/2009, fonte, di fatto anticipata dalla circolare 44/2009, è stato poi pubblicato prima dell'inizio dell'anno scolastico 2009/2010 ed ha dettato una disciplina del tutto conforme a quella "anticipata", riferita, tra l'altro, espressamente anche all'anno scolastico 2009/2010 (Cfr le previsioni di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 1, i commi 3 e 4 dell'art 4 del DPR 89/2009).

Dunque, allo stato, le modifiche illegittimamente apportate all'ordinamento scolastico dalla circolare n. 4, sono "validate" e sorrette dalle previsioni del DPR 89/2009 cit., con decorrenza dal 16 luglio 2009, data di relativa entrata in vigore.

Ovviamente, gli eventuali pregiudizi che si siano verificati proprio a causa dell'indebita anticipazione degli effetti cogenti della norma, non sono per questo sanati. L'interesse a farne valere la tutela (ex art. 100 cpc) tuttavia deve essere attuale, concreto e specificatamente relazionato ai pregiudizi connessi, non già ai contenuti della modifica ordinamentale (oggi non in discussione in mancanza di gravame del DPR 89/2009), ma all'anticipazione dei suoi effetti al periodo antecedente al 16 luglio 2009, in guisa che sia intelligibile la sostanziale utilità ritraibile dal giudizio.

I ricorrenti non hanno dato prova, né allegato alcunchè in ordine a siffatto specifico profilo, sicchè, in presenza di una norma sopravvenuta valida ed efficace recante una disciplina conforme, anche per l'anno scolastico 2009/2010, a quanto "preannunciato" dalla circolare impugnata, il ricorso non può che essere ritenuto improcedibile.

8. Quanto sopra statuito e quanto già deciso con la sentenza parziale n. 7530 del 24 luglio 2009, rendono ultroneo l'esame degli ulteriori motivi di censura.

9. Avuto riguardo all'esito del giudizio, alla complessità della controversia ed alla mancanza di consolidati orientamenti giurisprudenziali, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, annulla i Decreti Interministeriali n. 62 del 6 luglio 2009 e n. 55 del 6 luglio 2010.

Lo dichiara improcedibile per il resto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Evasio Speranza, Presidente

Paolo Restaino, Consigliere

Giulio Veltri, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/04/2011

IL SEGRETARIO

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

