

N. 01990/2010 REG.SEN.

N. 01364/2009 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 Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1364 del 2009, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:
Sindacato Nazionale Autonomo Lavoratori della Scuola (S.N.A.L.S.) di Venezia,
rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Acerboni, con domicilio eletto presso il
suo studio in Mestre - Venezia, via Torino, 125;

contro

Ministero Pubblica Istruzione, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato
e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliata per legge in
Venezia, San Marco, 63;
Ufficio Scolastico Regionale, Ufficio Scolastico Provinciale, Istituto Statale di
Professionale n. 35 T.A. Edison A. Volta, Istituto Professionale di Istruzione
Tecnica e Professionale L. Luzzatti A. Gramsci, Istituto Magistrale Statale Luigi
Stefanini, Convitto Nazionale Marco Foscarini, Direzione Didattica Statale F.
Grimani, Scuola Materna Noventa di Piave, Scuola Infanzia C. Collodi, Istituto
Tecnico Industriale Statale Vito Volterra, Scuola Secondaria I^ Grado L.

Schiavinato, Liceo Scientifico Statale G. Galilei, Istituto Comprensivo di Scuola Materna dell'Infanzia Primaria Secondaria I. Nievo, Istituto Comprensivo Edmondo De Amicis, non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

A) quanto al ricorso originario:

- della nota 06.04.2009 prot. MIUR/AOODRVE/UFFIII73807/C21 dell'Ufficio Scolastico Regionale avente ad oggetto le indicazioni operative per la formazione dell'organico di diritto del personale docente per l'anno 2009/2010;

- del provvedimento non noto di formazione delle classi e dell'organico per la scuola primaria (già scuola elementare), in parte qua, limitatamente alla Provincia di Venezia, laddove impone la formazione di classi con più di 25 alunni nonché della tabella allegata di formazione dell'organico, come risultante dalla informativa dell'Ufficio Provinciale;

- del provvedimento non noto, in parte qua e limitatamente alla provincia di Venezia, di proposta di formazione delle classi e dell'organico della scuola secondaria (già scuola media e media superiore) laddove impone la formazione di classi con più di 25 alunni e relativo allegato;

- di ogni atto dell'Ufficio Scolastico Regionale e Provinciale relativo alla formazione delle classi, laddove impongono e determinano la formazione di classi con più di 25 alunni;

B) quanto ai motivi aggiunti, depositati dalla parte ricorrente in data 6 luglio 2009:

- di tutti i provvedimenti non noti adottati dall'Ufficio Scolastico Regionale e dall'Ufficio Scolastico Provinciale di approvazione degli organici di diritto per le scuole della provincia di Venezia, per la parte in cui hanno determinato la formazione di classi con più di 25 alunni ed in particolare per la formazione delle classi prime delle scuole medie superiori: Marco Polo, Franchetti, Maiorana, Benedetti, Giordano Bruno, Morin, Galilei di Dolo, Edison - Volta, Ponti, Mattei,

Cini San Giorgio, Liceo Artistico, Foscari, Luzzato, Alberti, Lazzari, 8 marzo, Da Vinci, Pacinotti, Zuccante, Algarotti, Gritti;

- degli atti e delle schede allegate SS13HOSXO40 quali emergono dal sistema informativo relative alle scuole sopra indicate;

C) quanto ai motivi aggiunti, depositati dalla parte ricorrente in data 19 ottobre 2009:

- del provvedimento di formazione dell'organico di fatto per la Provincia di Venezia, ed in particolare per la parte in cui determina la formazione di classi con più di 25 alunni (e con più di 20 alunni di cui uno portatore di handicap) negli Istituti richiamati, nonché i provvedimenti, con noti, dei singoli istituti che hanno formato la composizione delle classi con più di 25 alunni, e di classi con più di 20 alunni di cui uno portatore di handicap.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Pubblica Istruzione;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2010 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori E. Barichello, su delega di Acerboni, per la parte ricorrente e l'avvocato dello Stato Cardin per l'Amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio e i successivi motivi aggiunti, il sindacato autonomo lavoratori della scuola - SNALS della provincia di Venezia, impugna gli atti con i quali gli uffici scolastici regionale e provinciale, hanno approvato gli organici di diritto e gli organici di fatto per l'anno scolastico 2009/2010.

Il ricorso ripropone con limitate variazioni le medesime questioni già esaminate in occasione del ricorso r.g. 774 del 2008, relativo all'anno scolastico 2008/2009, respinto con sentenza della Sezione 16 febbraio 2009, n. 375.

In estrema sintesi, sostiene che gli atti di determinazione degli organici sarebbero illegittimi perché formati senza considerare il numero di classi necessarie al rispetto della normativa sulla prevenzione incendi per l'edilizia scolastica, la quale impone, con limitate deroghe, un numero massimo di 26 persone per aula.

Gli atti in epigrafe indicati di formazione degli organici di diritto sono quindi impugnati per le seguenti censure:

I) violazione dell'art. 5 del decreto ministeriale 26 agosto 1992, delle previsioni ed indici di cui all'art. 5 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, e degli allegati al DM 18 dicembre 1975, e della circolare del Ministero dell'Istruzione n. 38 del 2 aprile 2009, travisamento, difetto di istruttoria;

II) violazione dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dei principi di economicità, efficienza ed efficacia, del divieto di aggravamento del procedimento amministrativo, per non aver tenuto conto del numero degli alunni e della distribuzione degli stessi nei plessi scolastici;

III) violazione del DM 3 giugno 1999, n. 141, dell'art. 10 del DM 24 luglio 1998, n. 331, e della circolare del Ministero dell'Istruzione n. 38 del 2 aprile 2009, e difetto di istruttoria per l'omessa considerazione del numero massimo di alunni per classe previsto in caso di presenza di disabili;

IV) violazione degli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale in quanto è stata data applicazione ad un decreto come se fosse già stato adottato, con conseguente disapplicazione del vigente DM 24 luglio 1998, n. 331.

Con motivi aggiunti depositati il 6 luglio 2009, sono impugnati gli atti di formazione degli organici di diritto di alcune scuole della provincia (Marco Polo, Franchetti, Maiorana, Benedetti, Giordano Bruno, Morin, Galilei di Dolo, Edison

– Volta, Ponti, Mattei, Cini San Giorgio, Liceo Artistico, Foscari, Luzzato, Alberti, Lazzari, 8 marzo, Da Vinci, Pacinotti, Zuccante, Algarotti, Gritti), lamentando il mancato rispetto delle norme sul massimo affollamento delle aule per circa il 40% delle scuole della provincia, per le medesime censure già proposte con il ricorso originario.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata concludendo per la reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. 725 del 15 luglio 2009, è stata respinta la domanda cautelare.

Con ulteriori motivi aggiunti depositati il 19 ottobre 2009, il Sindacato ricorrente impugna il provvedimento, non noto, che, relativamente ad alcuni istituti e scuole (Istituto Edison – Volta, Istituto Luzzatti - Gramsci, Istituto Stefanini, Convitto Foscari, Direzione didattica Grimani, Scuola materna Noventa di Piave, Scuola d'infanzia Collodi, Istituto Vito Volterra, Scuola secondaria di primo grado Schiavinato, Liceo Galilei, Istituto Nievo, Istituto comprensivo de Amicis) ha determinato la formazione di classi con più di 25 alunni o di classi, ove siano presenti portatori di handicap, con più di 20 alunni, riproponendo le prime tre censure proposte con il ricorso introduttivo.

Con ordinanza n. 1011 del 4 novembre 2009, è stata respinta la domanda cautelare volta ad ottenere la sospensione dell'efficacia degli atti impugnati.

Alla pubblica udienza del 15 aprile 2010, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Oggetto del giudizio è la legittimità degli atti con i quali l'Amministrazione ha determinato l'organico di diritto e quello di fatto per le scuole e gli istituti della provincia di Venezia.

Dette censure sono analoghe a quelle già scrutinate e respinte con la sentenza della Sezione 16 febbraio 2009, n. 375, ad avviso del Collegio tutt'ora pienamente

condivisibile, non essendo sufficienti, per una soluzione di segno opposto, le nuove tesi argomentative svolte nell'odierno giudizio, né la circostanza che è stato impugnato oltre che l'organico di diritto anche l'organico di fatto.

Con i primi due motivi del ricorso originario, il sindacato ricorrente lamenta la violazione dell'art. 5, alleg. 1, del decreto ministeriale 26 agosto 1992, nonché la violazione delle previsioni e degli indici di riferimento di cui all'art. 5 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, e degli allegati al decreto ministeriale 18 dicembre 1975, affermando:

- l'illegittima formazione degli organici perché l'Amministrazione avrebbe omesso di tener conto degli obblighi di sicurezza e dei limiti delle capacità di affollamento degli edifici e delle aule ove si svolge l'attività didattica;
- l'illegittimo riconoscimento, in violazione del principio di gerarchia delle fonti, della prevalenza della circolare ministeriale che riduce i posti disponibili negli organici, rispetto alla normativa che impone il rispetto delle previsioni di sicurezza. Le censure, che sono riproposte nei motivi aggiunti e possono essere esaminate congiuntamente, sono infondate e devono essere respinte.

Vi è in primo luogo da osservare che si sono rivelate fondate le considerazioni svolte dall'Amministrazione circa la genericità delle doglianze proposte avverso agli organici di diritto, attesa l'inidoneità di questi - in quanto, calcolati all'inizio dell'anno solare, sulla base di un numero ipotetico di alunni frequentanti nell'anno successivo, hanno carattere meramente previsionale e programmatico - a rappresentare il numero degli alunni effettivamente presenti nelle classi, e il ridimensionamento della consistenza del numero di classi ove sono presenti più di 25 alunni all'emergere dei dati relativi agli organici di fatto, oltre che della non rilevanza della problematica ove siano in concreto presenti aule e vie d'esodo idonee (dalla documentazione depositata in giudizio il 25 marzo 2010 dalla parte ricorrente e proveniente dai singoli Istituti risultano limitati casi di superamento del

numero di 25 alunni per aula, e che sono adottati appositi accorgimenti o sono comunque rispettate le prescrizioni dettate dai Vigili del Fuoco; dalla documentazione depositata in giudizio il 4 novembre 2009 dall'Amministrazione, relativa ad singoli Istituti per i quali il sindacato ricorrente ha denunciato la sussistenza di violazioni, risultano in regola, seppure in un caso mediante l'adozione di appositi accorgimenti, la Scuola dell'infanzia Collodi di Portogruaro, il Liceo Galilei di San Donà di Piave, gli Istituti Edison e Luzzatti Gramsci di Mestre, l'Istituto Volterra di San Donà di Piave).

In secondo luogo, come già precisato nella citata sentenza della Sezione 16 febbraio 2009, n. 375, le doglianze proposte si basano in realtà su un equivoco di fondo.

Il problema in discussione in questa sede consiste nel vagliare la legittimità dei provvedimenti con i quali sono stati determinati gli organici di diritto e di fatto alla luce delle censure proposte e della normativa vigente, e non consiste invece, dato l'oggetto del giudizio - come all'opposto più volte affermato nel ricorso e nelle memorie depositate in giudizio - nel verificare se, in tutti i casi, nella distribuzione delle classi nelle aule, vi siano materialmente le concrete condizioni per assicurare il pieno rispetto della normativa sul massimo affollamento.

In altre parole, una corretta ricostruzione della valenza della normativa che si assume violata, ovvero del decreto ministeriale 26 agosto 1992, che detta norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica, induce a considerare eventuali singole violazioni ultronee ed ininfluenti ai fini dello scrutinio della legittimità dei provvedimenti di formazione degli organici.

Infatti il processo amministrativo nell'ambito della giurisdizione di legittimità ha i caratteri propri di un giudizio di tipo impugnatorio il cui oggetto sono esclusivamente gli atti e i provvedimenti attraverso i quali le amministrazioni pubbliche esercitano, nell'ambito di funzioni pubblicistiche, poteri autoritativi.

Non vi è dubbio che le disposizioni sulla sicurezza relative all'evacuazione degli edifici scolastici debbano essere sempre rispettate.

Tuttavia eventuali violazioni, ove sussistenti, sono inidonee a rifluire in termini di illegittimità sui provvedimenti di formazione degli organici, in quanto estranee alla fase provvedimentale di pertinenza dell'Amministrazione statale, attenendo invece prevalentemente ai comportamenti materiali propri della fase esecutiva di competenza degli enti locali responsabili della programmazione della rete scolastica sul territorio e dell'edilizia scolastica (cfr. gli artt. 138 e 139 del Dlgs. 31 marzo 1998, n. 112, e gli artt. 83 e ss. del Dlgs. 16 aprile 1994, n. 297) ed eventuali inadempienze, da valutare in concreto con riguardo a ciascun edificio scolastico, al numero, alla larghezza e lunghezza delle vie d'uscita, devono trovare i propri rimedi, caso per caso, in misure di carattere logistico - organizzativo relative alla dislocazione delle classi tra i piani e le aule degli edifici scolastici, o in appositi interventi sugli edifici, senza che tutto ciò possa giustificare di per sé, quale unica soluzione, la richiesta di aumento del numero di insegnanti in servizio.

Orbene, il citato art. 5 del decreto ministeriale 26 agosto 1992, come chiarito dai Vigili del Fuoco in risposta ad un apposito quesito proposto dall'Amministrazione, non fissa un numero inderogabile di alunni per classe, ma si limita ad individuare il parametro di 26 persone per aula quale base di calcolo per determinare il massimo affollamento ipotizzabile sui piani dell'edificio ai fini della conformazione delle vie d'esodo, ponendo in sostanza la media di alunni che può trovare posto in aula, potendosi bilanciare, in rapporto alla capacità di deflusso delle vie di fuga, eventuali superamenti del parametro medio con classi meno numerose, e potendosi altresì adottare appositi accorgimenti in caso di superamento del parametro.

Infatti la norma invocata, che per chiarezza espositiva viene riportata integralmente, così dispone:

" 5. Misure per l'evacuazione in caso di emergenza.

5.0. Affollamento.

Il massimo affollamento ipotizzabile è fissato in:

- aule: 26 persone/aula. Qualora le persone effettivamente presenti siano numericamente diverse dal valore desunto dal calcolo effettuato sulla base della densità di affollamento, l'indicazione del numero di persone deve risultare da apposita dichiarazione rilasciata sotto la responsabilità del titolare dell'attività;

- aree destinate a servizi: persone effettivamente presenti + 20%;

- refettori e palestre: densità di affollamento pari a 0,4 persone/m².

5.1. Capacità di deflusso.

La capacità di deflusso per gli edifici scolastici deve essere non superiore a 60 per ogni piano.

5.2. Sistema di via di uscita.

Ogni scuola, deve essere provvista di un sistema organizzato di vie di uscita dimensionato in base al massimo affollamento ipotizzabile in funzione della capacità di deflusso ed essere dotata di almeno 2 uscite verso luogo sicuro.

Gli spazi frequentati dagli alunni o dal personale docente e non docente, qualora distribuiti su più piani, devono essere dotati, oltre che della scala che serve al normale afflusso, almeno di una scala di sicurezza esterna o di una scala a prova di fumo o a prova di fumo interna.

5.3. Larghezza delle vie di uscita.

La larghezza delle vie di uscita deve essere multipla del modulo di uscita e non inferiore a due moduli (m 1,20).

La misurazione della larghezza delle singole uscite va eseguita nel punto più stretto della luce.

Anche le porte dei locali frequentati dagli studenti devono avere, singolarmente, larghezza non inferiore a m 1,20.

5.4. Lunghezza delle vie di uscita.

La lunghezza delle vie di uscita deve essere non superiore a 60 metri e deve essere misurata dal luogo sicuro alla porta più vicina allo stesso di ogni locale frequentato dagli studenti o dal personale docente e non docente.

5.5. Larghezza totale delle uscite di ogni piano.

La larghezza totale delle uscite di ogni piano è determinata dal rapporto fra il massimo affollamento ipotizzabile e la capacità di deflusso.

Per le scuole che occupano più di tre piani fuori terra, la larghezza totale delle vie di uscita che immettono all'aperto, viene calcolata sommando il massimo affollamento ipotizzabile di due piani consecutivi, con riferimento a quelli aventi maggiore affollamento.

5.6. Numero delle uscite.

Il numero delle uscite dai singoli piani dell'edificio non deve essere inferiore a due. Esse vanno poste in punti ragionevolmente contrapposti.

Per ogni tipo di scuola i locali destinati ad uso collettivo (spazi per esercitazioni, spazi per l'informazione ed attività parascolastiche, mense, dormitori) devono essere dotati, oltre che della normale porta di accesso, anche di almeno una uscita di larghezza non inferiore a due moduli, apribile nel senso del deflusso, con sistema a semplice spinta, che adduca in luogo sicuro.

Le aule didattiche devono essere servite da una porta ogni 50 persone presenti; le porte devono avere larghezza almeno di 1,20 m ed aprirsi nel senso dell'esodo quando il numero massimo di persone presenti nell'aula sia superiore a 25 e per le aule per esercitazione dove si depositano e/o manipolano sostanze infiammabili o esplosive quando il numero di persone presenti sia superiore a 5.

Le porte che si aprono verso corridoi interni di deflusso devono essere realizzate in modo da non ridurre la larghezza utile dei corridoi stessi".

Le censure di cui al primo e secondo motivo, riproposte nei motivi aggiunti, tenuto conto che non è dimostrata la sussistenza di vizi nella formazione degli organici, devono pertanto essere respinte.

2. Con il terzo motivo la parte ricorrente lamenta la violazione del decreto ministeriale 3 giugno 1999, n. 141 e dell'art. 10 del decreto ministeriale 24 luglio 1998, n. 331, nonché il difetto d'istruttoria, perché nel determinare gli organici l'Amministrazione non avrebbe tenuto conto della presenza di disabili tra gli alunni, il che avrebbe imposto la formazione di classi di non più di 20 alunni, senza superare il limite massimo di 25.

La doglianza va respinta perché né la normativa invocata, né quella vigente (il DPR 20 marzo 2009, n. 81 ha disciplinato la materia all'art. 5 abrogando il decreto ministeriale 24 luglio 1998, n. 331) prevede l'automatica e meccanica applicazione di questi limiti numerici, disponendone la necessità in relazione ad individualizzate esigenze didattiche e di integrazione.

Ne discende che non risultano conferenti i casi denunciati dal Sindacato ricorrente (il quale non ha neppure replicato a quanto eccepito dall'Amministrazione) che possono essere riferibili a situazioni di handicap lieve o di alunni che trascorrono parte del tempo fuori dall'aula con l'insegnante di sostegno, o nell'alternanza scuola – lavoro, mentre alcuni dei dati dedotti si sono rivelati erronei (le classi 4 AS e 5 AF del Luzzatti contano rispettivamente 13 e 19 alunni e non 20; mentre nella classe 1 CL non è presente alcun alunno disabile e nella classe 1 F del Volterra non sono mai stati presenti alunni disabili).

Ne discende che anche la censura di cui al terzo motivo, riprodotta nei motivi aggiunti, deve essere respinta.

3. Con il quarto motivo del ricorso introduttivo, la parte ricorrente lamenta l'illegittimità degli atti di formazione degli organici per violazione degli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale (c.d. preleggi), in quanto è stata data applicazione ad un regolamento e ad un decreto interministeriale non ancora vigenti.

La doglianza deve essere respinta, in quanto la prassi di diramare con circolari schemi di decreti non ancora vigenti, non costituisce di per sé motivo di illegittimità degli atti adottati sulla base degli indirizzi contenuti nelle circolari, posto che l'intera procedura si giova dell'efficacia sanante della normativa sopravvenuta (cfr. Tar Veneto, Sez. III, 19 febbraio 2010, n. 480), nel caso di specie rappresentata dal piano programmatico previsto dall'art. 64, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (sulla valenza del quale cfr. la delibera della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti di Governo della Corte dei Conti n. 12 dell'11 giugno 2009) e "la circolare n. 38/2008, dunque, con il suo riferimento alle riduzioni di organico di 42.100 unità per l'a.s. 2009/2010, si salda in un continuum con il detto Piano programmatico, senza alcuna cesura procedurale con esso, per effetto della convalida operata dal Regolamento sugli organici del 2 luglio 2009" (cfr. Tar Lazio, Sez. III bis, 24 luglio 2009, n. 7532, punto 7 in diritto).

In definitiva pertanto il ricorso ed i motivi aggiunti debbono essere respinti.

La peculiarità delle questioni oggetto del giudizio, unite peraltro alla palese infondatezza del ricorso, giustificano una compensazione solo parziale delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, terza Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe ed i motivi aggiunti, li respinge.

Compensa le spese di lite tra le parti per la metà e condanna la parte ricorrente alla rifusione del residuo, liquidandolo in favore dell'Amministrazione resistente in complessivi € 2.500,00 per diritti, onorari e spese generali.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Marco Buricelli, Consigliere

Stefano Mielli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/05/2010

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

IL SEGRETARIO