



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 la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 2181 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Eduardo Antivalle, Valentina Bufano, Raffaella Ceccarini, Oscar Cecchino, Mirko Cecchino, Federico Cortellazzi, De Nardi Gabriele e Negrelli Loredana in qualità di genitori della minore Alice De Nardi, Francesco Falconi, Sara Forgioli, Giovanni Galli, Letizia Gioffre', Marco Grisolia, Alfonso Lembo, Davide Lusito, Roberta Martellina, Laura Elena Pofi, Patrizia Poletti, Veronica Tarenzi, Laura Tommencioni; tutti con l'avv. Maria Cristina Faranda ed elettivamente domiciliati presso lo studio della stessa in Milano, via Visconti di Modrone, 19;

contro

Comune di Milano, con gli avv.ti Salvatore Ammendola, Maria Rita Surano, e con domicilio eletto presso l'ufficio dell'Avvocatura civica in Milano, via Andreani 10;

Ministero dell'Istruzione dell'Universita' e della Ricerca, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Milano, via Freguglia 1;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

della nota del 31 luglio 2009 con la quale il Dirigente responsabile delle Scuole paritarie del Comune di Milano ha comunicato ai ricorrenti la non attivazione delle classi cui i medesimi erano iscritti per l'anno scolastico 2009/2010, nonchè della determinazione n. 581 in data 3 agosto 2009 dal Direttore del Settore Famiglia, Scuola e Politiche sociali nella parte in cui ha disposto la totale soppressione delle classi serali del liceo classico e linguistico, nonché delle classi I, II, III, e IV del Liceo psico-pedagogico per l'anno scolastico 2009/2010 finora attivate presso le Scuole Civiche paritarie del Comune di Milano.

Nonché, con motivi aggiunti notificati il 21 dicembre 2009

della nota Prot. 2736 del 19 giugno 2009 con la quale il MIUR ha dato indicazioni alla Direzione del Settore Servizi per i Minori e Giovani del Comune di Milano in merito alla programmazione del servizio scolastico delle Scuole Civiche paritarie del Comune di Milano, indicando per l'anno 2009/2010, la non attivazione delle classi serali dei licei.

Nonché

per la condanna del Comune di Milano al risarcimento del danno conseguente all'adozione degli atti

impugnati

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Milano;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10/06/2010 il dott. Raffaello Gisondi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con nota del 31 luglio 2009 il Dirigente responsabile delle Scuole Paritarie del Comune di Milano ha comunicato ai ricorrenti la non attivazione delle classi delle scuole civiche superiori da essi frequentate negli anni precedenti in quanto non sarebbe stato raggiunto il numero minimo di 22 iscritti.

Tale decisione, secondo la richiamata nota, sarebbe stata assunta dall'Assessore alla Famiglia, Scuola e Politiche Sociali che ne avrebbe dato informazione alla Giunta durante la seduta del 24 luglio 2009.

Il provvedimento di soppressione delle classi è stato poi confermato con successiva determinazione del Direttore del Settore Famiglia, Scuola e Politiche Sociali in data 30 agosto 2009 nel quale si legge che l'Amministrazione comunale avrebbe avviato una "riorganizzazione" delle Scuole Civiche Paritarie e dei corsi di idoneità per renderli coerenti con il Piano Generale di Sviluppo.

L'analisi organizzativa sarebbe culminata nella proposta presentata alla Giunta Comunale attraverso l'informativa in data 24 luglio 2009 con la quale si è decisa l'attivazione delle "sole" classi della Scuola paritaria che, in base ai requisiti previsti dalla Legge 6 agosto 2008 n. 133, della Circolare Ministeriale del 6 aprile 2009 n. 38 e della Circolare dell'Ufficio Provinciale Regionale, abbiano un numero di iscritti pari o maggiore a 25 per le prime classi o 22 iscritti per le classi intermedie.

In attuazione della predetta informativa il Direttore del Settore Famiglia e Scuola ha disposto la non attivazione di una serie di corsi fra cui vi sono quelli che avrebbero dovuto frequentare i ricorrenti.

Avverso tale atto hanno proposto ricorso gli studenti di cui in epigrafe sulla base dei seguenti

MOTIVI

1) Incompetenza

L'atto impugnato, pur avendo una valenza programmatica di un servizio pubblico, è stato adottato da un dirigente in assenza di una determinazione dei criteri e degli indirizzi da parte della Giunta o del Consiglio Comunale.

2) Violazione degli artt. 33 e 3 Cost.; violazione dell'art. 1 della legge 10 marzo 2000 n. 63, violazione dell'art. 1 comma 6 lett. f) del DM 267/07; violazione del DM 83/08; eccesso di potere per sviamento; violazione dell'art. 64 del D.L. 112/08 convertito in L. 133/08; violazione del D.P.R. 81/09; difetto di motivazione, irrazionalità, contraddittorietà con propri atti precedenti.

Le scuole civiche milanesi hanno natura di scuole paritarie non facenti parte del sistema di istruzione scolastica statale alle quali si applica un'autonoma disciplina.

In base a quanto disposto dall'art. 1 comma 6 lett. f) del DM 267/07 e dal DM 83/08 il numero minimo di

iscritti necessari a comporre una classe di scuola paritaria è di otto alunni e non 22 come, invece, prevede l'art. 64 del DL 112 del 2008 con riguardo agli istituti scolastici statali.

3) Violazione dell'art. 34 della Costituzione; violazione dell'art. 1 comma 3 della L. 62 del 2000, dell'art. 1 della L. 146 del 1990, dell'art. 1 del DM 1993/93; disparità di trattamento e ingiustizia manifesta; violazione dell'obbligo di motivazione rafforzata, violazione del principio del legittimo affidamento.

L'istruzione pubblica, anche in ambito locale, costituisce un servizio essenziale locale che non può essere sospeso o interrotto se non per il venir meno dei presupposti di legge. Di qui il carattere illegittimo della impugnata determina dirigenziale che ha soppresso intere classi della scuole civiche paritarie senza che ne ricorressero i presupposti e in aperta violazione dell'affidamento degli studenti iscritti nella normale conclusione dei corsi di studi.

A seguito della produzione da parte del Comune di Milano della nota del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca – Ufficio scolastico regionale per la Lombardia in data 19 giugno 2009 con la quale si comunicavano le determinazioni in ordine alla chiusura dei corsi per i quali non si riteneva conseguito un sufficiente numero di iscrizioni, i ricorrenti hanno proposto avverso tale atto i seguenti

MOTIVI AGGIUNTI

1) Incompetenza o carenza di potere

La programmazione del servizio relativo alle civiche scuole paritarie spetta solo al Consiglio Comunale trattandosi di servizio pubblico locale. Pertanto L'Ufficio scolastico regionale, in quanto organo ministeriale, non aveva alcun potere di stabilire i criteri per la formazione della classi.

2) Violazione degli artt. 33 e 3 Cost.; violazione dell'art. 1 della legge 10 marzo 2000 n. 63, violazione dell'art. 1 comma 6 lett. f) del DM 267/07; violazione del DM 83/08; eccesso di potere per sviamento; violazione dell'art. 64 del D.L. 112/08 convertito in L. 133/08; violazione del D.P.R. 81/09; difetto di motivazione, irrazionalità, contraddittorietà con propri atti precedenti.

Alle scuole civiche paritarie è del tutto inapplicabile la normativa statale dettata nel D.L. 112 del 2008 cui l'Ufficio scolastico regionale avrebbe inteso dare applicazione.

3) Violazione dell'art. 34 della Costituzione; violazione dell'art. 1 comma 3 della L. 62 del 2000, dell'art. 1 della L. 146 del 1990, dell'art. 1 del DM 1993/93; disparità di trattamento e ingiustizia manifesta; violazione dell'obbligo di motivazione rafforzata, violazione del principio del legittimo affidamento.

La nota dell'Ufficio scolastico Regionale contrasta con i principi che impediscono la interruzione o sospensione di servizi pubblici essenziali.

Si sono costituiti il Comune di Milano ed il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per resistere al ricorso.

All'Udienza del 10 giugno 2010, sentiti gli avvocati delle parti come da separato verbale, relatore Dr. Raffaello Gisondi, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Deve darsi preliminarmente atto della rinuncia al ricorso presentata dalle signore Pofi Laura, Tarenzi Loredana e Tommencioni Laura in relazione alle quali il ricorso originario deve essere dichiarato estinto a spese compensate.

L'interesse dei ricorrenti Cortellazzi, Falconi e Galli è stato soddisfatto in corso di causa a seguito della riattivazione della terza classe del Liceo Classico. Per gli stessi deve essere dichiarata la cessata materia del contendere rinviando quanto al regolamento delle spese a quanto si dirà nel prosieguo.

Per i restanti ricorrenti l'interesse a ricorrere deve considerarsi tuttora sussistente.

Per quanto riguarda gli studenti che hanno cambiato il proprio corso di studi iscrivendosi al Liceo Linguistico resta fermo l'interesse a coltivare l'azione in quanto, in caso, di riattivazione delle classi soppresse, essi potrebbero avere interesse a riprendere il corso di studi interrotto per effetto dell'atto illegittimo annullato.

E, a maggior ragione, il predetto ragionamento vale per gli studenti ammessi ai corsi di idoneità che non possono considerarsi equivalenti a vere e proprie classi scolastiche.

Nel merito il Collegio ritiene fondato il primo motivo di ricorso con il quale si eccepisce l'incompetenza del Dirigente del Settore Famiglia, Scuola e Politiche Sociali del Comune di Milano ad adottare l'atto impugnato.

Le Scuole Civiche Serali del Comune di Milano costituiscono, infatti, scuole "paritarie" degli enti locali che, ai sensi della L. 62 del 2000, sono del tutto autonome e distinte dalle scuole dell'ordinamento statale, ancorchè con queste coordinate nell'ambito di un unitario sistema nazionale di istruzione.

Le scuole paritarie erogano un servizio definito dalla menzionata legge come pubblico (art. 1); la relativa organizzazione, quando si tratta di scuole gestite da enti locali, compete, quindi al Consiglio Comunale, per quanto riguarda l'espressione degli indirizzi fondamentali di programmazione (art. 42 D.Lgs 267/00) ed alla Giunta per le scelte che, pur avendo natura politico - programmatica, costituiscono attuazione degli indirizzi consiliari.

Deve, quindi ritenersi riservata agli organi politici dell'ente locale la determinazione dell'offerta dei servizi scolastici sia in termini quantitativi che qualitativi, trattandosi di una scelta programmatica che impegna la responsabilità politica e giuridica degli organi comunali nei confronti della collettività locale e che, per questo, non può ascrivere alla sfera della attività di mera gestione, di competenza dei dirigenti, soprattutto ove, come accade nel caso di specie, ciò comporti la soppressione di classi intermedie e la conseguente interruzione di un corso di studi in precedenza garantito.

Nel caso di specie, non sussistono atti consiliari e nemmeno della Giunta Comunale con i quali i predetti organi politici si siano assunti la responsabilità di riorganizzare l'offerta ai cittadini dei servizi garantiti dalle Civiche scuole serali.

In particolare, nella impugnata determinazione dirigenziale del 30 agosto 2009 si fa riferimento ad una "proposta" presentata alla Giunta in una informativa in data 24 luglio 2009 alla quale, tuttavia, non risulta che sia seguito alcun deliberato.

E' vero che la predetta informativa reca anche la sottoscrizione dell'assessore alla Famiglia, Scuola e Politiche sociali, ma ciò non cambia i termini della questione, posto che nell'ordinamento degli enti locali gli assessori non sono organi dotati di autonomo potere deliberativo o di competenza esterna.

La decisione di sopprimere alcune classi dei corsi di studio frequentati dai ricorrenti nemmeno può essere considerata come "atto dovuto" meramente attuativo di scelte operate a monte dal legislatore nazionale con il D.L. 112 del 2008 convertito in L. 133 del medesimo anno.

La predetta disciplina riguarda, infatti, esclusivamente le scuole di ordine statale, inserendosi in una complessa manovra inerente i conti dello Stato che non tocca, nella parte dedicata all'istruzione, anche la finanza locale ed i connessi servizi.

Le scuole paritarie degli enti locali ne sono, quindi, escluse anche perché la relativa organizzazione è

espressione della autonomia amministrativa costituzionalmente riservata a tali enti.

La Corte Costituzionale ha, infatti, chiarito che, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, le leggi statali di coordinamento della finanza pubblica devono limitarsi a fissare principi, senza poter dettare precetti specifici e puntuali sulle concrete misure organizzative necessarie per attuarli (Corte Cost. 390/04).

Per cui, anche ammesso che gli obiettivi di riduzione del personale scolastico e riduzione delle classi fissati dal citato D.L. 112/08 fossero applicabili anche alle scuole paritarie degli enti locali, sarebbe spettato al Consiglio Comunale e alla Giunta stabilire in che modo e con quali tempi essi avrebbero dovuto essere attuati.

E ciò anche alla luce del fatto che la normativa statale prevede specifiche misure organizzative per evitare l'interruzione del servizio scolastico a metà del corso quali il trasferimento degli alunni in sedi distaccate o in istituti vicini (art. 16 comma 2 richiamato dall'art. 17 comma 1 del D.P.R. 81/09) le quali non sono immediatamente applicabili alle scuole paritarie locali che non dispongono di una rete estesa all'intero territorio come quelle statali.

La presunta attuazione del D.L. 112/08 avrebbe, quindi, comportato la necessità di operare scelte politico-amministrative che non potevano essere *tout court* demandate ai dirigenti senza la mediazione degli organi istituzionali (con assunzione di una responsabilità espressa da parte degli stessi).

Per le medesime ragioni sopra esposte le scelte compiute dagli impugnati atti dirigenziali non possono trovare copertura nelle indicazioni fornite dall'Ufficio scolastico regionale che, in quanto organo statale, non può ingerirsi nella gestione di un servizio pubblico locale quale è quello della Scuola paritaria serale.

La normativa nazionale che disciplina le scuole paritarie non contempla un siffatto tipo di ingerenza.

Il conseguimento così come il mantenimento della parità scolastica dipende, infatti, dall'accertamento di requisiti determinati rispetto ai quali non sussistono margini di apprezzamento discrezionale da parte del Ministero dell'Istruzione (art. 1 comma 4 L. 62/00).

Fra tali requisiti la legge n. 62 del 2000 e la relativa normativa di attuazione comprendono, fra l'altro, l'obbligo di istituire "corsi completi" (e cioè sezioni con classi dalla prima alla quinta) e l'impegno di costituire classi con un numero di alunni non inferiore ad otto (art. 3 comma 5 DM 83/08).

Tale essendo lo standard minimo di alunni per ciascuna classe non era, quindi, consentito all'Ufficio Scolastico Regionale imporre al Comune di Milano un numero minimo di iscrizioni pari a 22 alunni, rendendo con ciò praticamente impossibile rispettare l'obbligo di continuità del corso di studi previsto dalla richiamata normativa di settore.

Né, infine, il contenuto degli atti impugnati può considerarsi meramente attuativo dell'art. 7 del "regolamento per le civiche scuole serali e domenicali", approvato con delibera del Consiglio Comunale del 22 luglio 1964), nella parte in cui prescrive per la formazione delle classi un numero di alunni superiore a 20.

Tale regolamento, infatti, prodotto dalla difesa del Comune, non risulta essere mai stato applicato nel recente passato. Esso, in ogni caso, non viene richiamato nelle determinazioni impugnate e, comunque, deve considerarsi, in parte qua, abrogato dalla citata normativa statale sulle scuole paritarie in quanto incompatibile con l'obbligo di formazione di corsi completi (la normativa statale sulla parità scolastica prevede, infatti, un numero minimo di iscrizioni assai inferiore proprio per non impedire la formazione di classi intermedie).

L'accoglimento del motivo relativo alla competenza determina l'assorbimento dei restanti e la remissione

dell'affare innanzi all'Autorità competente da individuarsi nel Consiglio del Comune di Milano.

La domanda risarcitoria deve essere, invece, respinta in quanto del tutto generica e sfornita di supporto probatorio in ordine al danno.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo regionale per la Lombardia, Sezione III di Milano, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe così dispone:

dichiara l'estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso nei riguardi dei ricorrenti Pofi Laura, Tarenzi Loredana e Tommencioni Laura;

dichiara cessata la materia del contendere per quanto riguarda i ricorrenti Cortellazzi Federico, Falconi Francesco e Galli Giovanni;

Accoglie la domanda formulata dai restanti ricorrenti e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati; respinge la domanda risarcitoria.

Condanna il Comune di Milano alla refusione delle spese di lite che liquida in Euro 6.000,00 oltre IVA e c.p.a.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10/06/2010 con l'intervento dei Magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Dario Simeoli, Referendario

Raffaello Gisondi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/09/2010

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

IL SEGRETARIO