

N. 00059/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00671/2015 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 la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 671 del 2015, proposto da:
Liceo "Chiabrera Martini", Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca
- Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria, rappresentati e difesi per legge
dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane N. 2;

contro

Provincia di Savona, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avv. Gianluca Ercole, domiciliato in Genova, via dei Mille n. 9 presso la
Segreteria del T.A.R. Liguria;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'esecuzione

della deliberazione del Consiglio provinciale 7 maggio 2015 n. 20 prot. n.
2015/32866 avente ad oggetto disposizioni in merito alla chiusura degli istituti
scolastici provinciali nella giornata del sabato e migliore utilizzo degli spazi
scolastici.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Savona;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2016 il dott. Luca Morbelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 7 luglio 2015 alla Provincia di Savona e depositato il successivo 16 luglio 2015 il Licero “Chiabrera – Martini” e il Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca, hanno impugnato, chiedendone l’annullamento, previa sospensione dell’esecuzione, il provvedimento in epigrafe con cui è stata stabilita la chiusura degli istituti scolastici provinciali nella giornata del sabato.

Avverso il provvedimento impugnato la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

1) violazione dell’art. 21 l. 59/97, artt. 3, 4 e 5 d.p.r. 275/1999, artt. 138 e 139 d.lgs. 112/98, artt. 3,33, 34, 97, 117, 118, 120 Costituzione, incompetenza, eccesso di potere difetto e carenza di motivazione, difetto di istruttoria, difetto dei presupposti, ingiustizia e irrazionalità manifesta, in quanto la deliberazione impugnata lederebbe l’autonomia scolastica nella parte in cui attribuisce alle singole istituzioni scolastiche la determinazione autonoma del calendario scolastico e l’articolazione delle lezioni;

2) violazione dell’art. 3 l. 23/96, sviamento, incompetenza, violazione del principio di proporzionalità, in quanto le competenze provinciali relative all’edilizia scolastica sarebbero state esercitate in modo contrario allo spirito della legge sovrapponendosi e sostituendosi alle istituzioni scolastiche;

I ricorrenti concludevano per l'accoglimento del ricorso e l'annullamento, previa sospensiva, del provvedimento impugnato con vittoria delle spese di giudizio.

Si costituiva in giudizio l'amministrazione intimata.

Con ordinanza 20 agosto 2015 n. 198 è stata respinta l'istanza incidentale di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

All'udienza pubblica dell'8 gennaio il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è rivolto avverso la la deliberazione del Consiglio provinciale 7 maggio 2015 n. 20 prot. n. 2015/32866 avente ad oggetto disposizioni in merito alla chiusura degli istituti scolastici provinciali nella giornata del sabato e migliore utilizzo degli spazi scolastici.

Il ricorso è fondato.

Il provvedimento impugnato stabilisce che: “a partire dall'anno scolastico 2015/2016, l'apertura dei plessi scolastici di competenza provinciale, per tutti gli Istituti scolastici superiori, si dovrà articolare su cinque giorni settimanali dal lunedì al venerdì”.

Con ciò la Provincia ha imposto autoritativamente alle istituzioni scolastiche l'adozione di un calendario e di una modalità di orario in violazione dell'autonomia alle stesse riconosciuta.

Il sistema normativo riserva alle istituzioni scolastiche la possibilità di articolare il proprio calendario scolastico su cinque ovvero su sei giorni settimanali.

In particolare i riferimenti normativi sono i seguenti.

L'art. 21, commi 7, 8 e 9 l. 15 marzo 1997 n. 59 stabilisce: “Le istituzioni scolastiche che abbiano conseguito personalità giuridica e autonomia ai sensi del comma 1 e le istituzioni scolastiche già dotate di personalità e autonomia, previa realizzazione anche per queste ultime delle operazioni di dimensionamento di cui al comma 4, hanno autonomia organizzativa e didattica, nel rispetto degli obiettivi

del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale. 8. L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale. Essa si esplica liberamente, anche mediante superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione, dell'unitarietà del gruppo classe e delle modalità di organizzazione e impiego dei docenti, secondo finalità di ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche, materiali e temporali, fermi restando i giorni di attività didattica annuale previsti a livello nazionale, la distribuzione dell'attività didattica in non meno di cinque giorni settimanali, il rispetto dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti collettivi che possono essere assolti invece che in cinque giorni settimanali anche sulla base di un'apposita programmazione plurisettimanale. 9. L'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere. Essa si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti. A tal fine, sulla base di quanto disposto dall'articolo 1, comma 71, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sono definiti criteri per la determinazione degli organici funzionali di istituto, fermi restando il monte annuale orario complessivo previsto per ciascun curriculum e quello previsto per ciascuna delle discipline ed attività indicate come fondamentali di ciascun tipo o indirizzo di studi e l'obbligo di adottare procedure e strumenti di

verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi”.

L'art. 138, comma 1, d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 stabilisce: “Ai sensi dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione, sono delegate alle regioni le seguenti funzioni amministrative:

- a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);
- c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- d) la determinazione del calendario scolastico;
- e) i contributi alle scuole non statali;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite”.

L'art. 74 d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297, rubricato calendario scolastico per le scuole di ogni ordine e grado, stabilisce: “1. Nella scuola materna, elementare, media e negli istituti di istruzione secondaria superiore, l'anno scolastico ha inizio il 1° settembre e termina il 31 agosto. 2. Le attività didattiche, comprensive anche degli scrutini e degli esami, e quelle di aggiornamento, si svolgono nel periodo compreso tra il 1° settembre ed il 30 giugno con eventuale conclusione nel mese di luglio degli esami di maturità. 3. Allo svolgimento delle lezioni sono assegnati almeno 200 giorni. 4. L'anno scolastico può essere suddiviso, ai fini della valutazione degli alunni, in due o tre periodi su deliberazione del collegio dei docenti da adottarsi per tutte le classi. 5. Il Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, determina, con propria ordinanza, il termine delle attività didattiche e

delle lezioni, le scadenze per le valutazioni periodiche ed il calendario delle festività e degli esami. [6. Gli esami di seconda sessione si svolgono dal 1° al 9 settembre. Lo svolgimento dei predetti esami costituisce prosecuzione dell'attività didattica relativa all'anno scolastico precedente e compete ai docenti che hanno prestato servizio nelle classi interessate. (53)]

7. Il sovrintendente scolastico regionale, sentiti la regione ed i consigli scolastici provinciali, determina la data di inizio delle lezioni ed il calendario relativo al loro svolgimento, nel rispetto del disposto dei precedenti commi. 7-bis. La determinazione delle date di inizio e di conclusione delle lezioni ed il calendario delle festività di cui ai commi 5 e 7 devono essere tali da consentire, oltre allo svolgimento di almeno 200 giorni di effettive lezioni, la destinazione aggiuntiva di un congruo numero di giorni per lo svolgimento, anche antimeridiano, degli interventi di cui all'art. 193-bis, comma 1”.

L'art. 5 d.p.r. 8 marzo 1999 n. 275 emanato in attuazione dell'art. 21 l. 59/97, rubricato autonomia organizzativa, stabilisce: “Le istituzioni scolastiche adottano, anche per quanto riguarda l'impiego dei docenti, ogni modalità organizzativa che sia espressione di libertà progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, curando la promozione e il sostegno dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa. 2. Gli adattamenti del calendario scolastico sono stabiliti dalle istituzioni scolastiche in relazione alle esigenze derivanti dal Piano dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni in materia di determinazione del calendario scolastico esercitate dalle Regioni a norma dell'articolo 138, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. 3. L'orario complessivo del curriculum e quello destinato alle singole discipline e attività sono organizzati in modo flessibile, anche sulla base di una programmazione plurisettimanale, fermi restando l'articolazione delle lezioni in non meno di cinque giorni settimanali e il rispetto del monte ore annuale,

pluriennale o di ciclo previsto per le singole discipline e attività obbligatorie. 4. In ciascuna istituzione scolastica le modalità di impiego dei docenti possono essere diversificate nelle varie classi e sezioni in funzione delle eventuali differenziazioni nelle scelte metodologiche ed organizzative adottate nel piano dell'offerta formativa”.

Il quadro normativo trascritto attribuisce alla Regione la determinazione del calendario scolastico, peraltro nei limiti di cui all'art. 74 d.lgs. 297/94, e attribuisce alle singole istituzioni scolastiche la facoltà di operare adattamenti dello stesso in relazione alle esigenze derivanti dal Piano dell'offerta formativa di ciascuna.

Dal complesso normativo trascritto emerge inequivocabilmente che la determinazione in ordine alla articolazione del monte ore di ciascuna scuola in un calendario articolato su 5 giorni ovvero su 6 è rimesso a ciascuna istituzione scolastica. Tale facoltà che si deve svolgere nel rispetto dei limiti di legge e del calendario adottato dalla Regione non incontra altri limiti ed è giustificato dal piano dell'offerta formativa.

In altre parole in conformità all'offerta formativa proposta ciascuna istituzione scolastica può articolare il proprio calendario e il proprio orario su 6 ovvero su cinque giorni settimanali.

La determinazione del calendario scolastico è di competenza regionale, ai sensi dell'art. 138 d.lgs. 112/98 che tuttavia non può operare in contrasto con i limiti stabiliti dall'art. 74 d.lgs. 297/94 che stabilisce in 200 il numero minimo dei giorni di lezione.

Tale norma appare particolarmente importante nella soluzione della presente fattispecie.

Infatti il numero minimo di giorni di lezione legislativamente previsto comporta, anche tenuto conto della norma che stabilisce il monte ore di lezione per ciascuna scuola, la strutturazione del calendario e conseguentemente dell'orario su sei giorni

settimanali. Risulta, infatti, agevolmente intuibile che ove il numero minimo di giorni di lezione fosse riferito ad una calendarizzazione su cinque giorni settimanali il monte ore di ciascuna scuola sarebbe ampiamente superato.

In definitiva il calendario scolastico, e prima di esso la norma di riferimento, è stabilito con riferimento ad una articolazione su sei giorni settimanali anziché cinque.

Ciò posto se è concessa alle singole istituzioni scolastiche la facoltà, pienamente rientrante nell'autonomia scolastica, di strutturare un orario settimanale su cinque giorni, deve escludersi che tale facoltà possa essere riconosciuta alla Provincia e, a maggior ragione, deve escludersi che la Provincia possa autoritativamente imporre alle singole istituzioni scolastiche un orario piuttosto che un altro.

Nessuna norma contempla simile potere.

In particolare la legge 11 gennaio 1996 n. 23 non contempla simile competenza.

Invero l'art. 3 l. 23/96 stabilisce: "In attuazione dell'articolo 14, comma 1, lettera i), della legge 8 giugno 1990, n. 142, provvedono alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici: a) i comuni, per quelli da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie; b) le province, per quelli da destinare a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore, compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, di conservatori di musica, di accademie, di istituti superiori per le industrie artistiche, nonché di convitti e di istituzioni educative statali. 2. In relazione agli obblighi per essi stabiliti dal comma 1, i comuni e le province provvedono altresì alle spese varie di ufficio e per l'arredamento e a quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento ed ai relativi impianti. 3. Per l'allestimento e l'impianto di materiale didattico e scientifico che implichi il rispetto delle norme sulla sicurezza e sull'adeguamento degli impianti, l'ente locale competente è tenuto a dare alle scuole parere obbligatorio preventivo sull'adeguatezza dei locali ovvero ad assumere

formale impegno ad adeguare tali locali contestualmente all'impianto delle attrezzature. 4. Gli enti territoriali competenti possono delegare alle singole istituzioni scolastiche, su loro richiesta, funzioni relative alla manutenzione ordinaria degli edifici destinati ad uso scolastico. A tal fine gli enti territoriali assicurano le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni delegate. 4-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 hanno effetto a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge”

La norma si limita a porre a carico delle Province le spese varie di ufficio e per l'arredamento e a quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento ed ai relativi impianti senza contemplare in alcun modo qualsiasi modalità di interferenza delle Province con il calendario scolastico l'orario scolastico ovvero l'offerta formativa. Il tenore letterale della norma che utilizza il verbo “provvedono” rende evidente il ruolo meramente servente delle Province le quali devono limitarsi a provvedere alle spese.

Che non esista alcuna norma legittimante l'intervento della Provincia sul calendario e sull'offerta formativa risulta dallo stesso testo del provvedimento impugnato che non richiama alcuna norma che potrebbe essere astrattamente idonea a fornire legittimazione in subiecta materia.

La giustificazione del provvedimento, dal canto suo, è tutta incentrata sui possibili risparmi di spesa, senza nessuna valutazione sull'offerta formativa.

Tale circostanza, tuttavia, non fa che provare ulteriormente, se pure ciò fosse necessario, l'incompetenza della Provincia ad imporre alle istituzioni scolastiche limitazioni di orario o di calendario relativamente alle loro attività istituzionali.

Le esigenze di risparmio di spesa, certamente meritevoli di considerazione nell'attuale momento storico non possono assurgere a giustificare l'adozione di

provvedimenti autoritativi in assenza di basi normative e ciò vale in speciale modo per la scuola che gode di una autonomia costituzionalmente garantita.

Da quanto sopra discende l'illegittimità del provvedimento impugnato che deve essere annullato.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'amministrazione resistente al pagamento, in favore delle ricorrenti delle spese di giudizio che si liquidano in complessivi €. 4000, 00 (quattromila/00) oltre IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Luca Morbelli, Consigliere, Estensore

Angelo Vitali, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/01/2016

IL SEGRETARIO

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