

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

ROMA

RICORRONO il **COORDINAMENTO GENITORI DEMOCRATICI – ONLUS** in persona del Presidente p.t., prof. Angela Nava Mambretti, con sede in Roma, alla via Cardano 135, Cod. Fisc. 80421880586, il **C.I.D.I. – CENTRO DI INIZIATIVA DEMOCRATICA DEGLI INSEGNANTI**, in persona del Presidente p.t., prof. Maria Sofia Toselli, con sede in Roma, alla Piazza Sonnino 13, Cod. Fisc. 80410150587, il **126° CIRCOLO DIDATTICO DI ROMA**, con sede in Roma, alla via Ferraironi 38, in persona del Dirigente Scolastico p.t., prof. Simonetta Salacone, Cod. Fisc. 80259170589, tutti rapp.ti e difesi, giusta mandato a margine, dall'avv. Riccardo Marone con cui elett.te domiciliario in Roma alla via Sicilia 50 (studio avv. Luigi Napolitano)

PER L'ANNULLAMENTO: a) del D.M., di data e numero che non si conoscono, 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, D.L. n. 112/08 (convertito con modificazioni in legge 6.8.2008 n. 133); b) di ogni atto preordinato, connesso e conseguente.

FATTO

Con decreto legge in data 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, sono state approvate misure urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione finanziaria e la perequazione tributaria.

L'art. 64 del predetto D.L. 112/08, recante *disposizioni in materia di organizzazione scolastica*, ha previsto, più in particolare, che *“ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, sono adottati interventi e misure volti ad incrementare, gradualmente, di un*

punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili”.

Il legislatore ha, poi, demandato al Ministro dell'Istruzione il compito di attuare il programma appena illustrato, mediante l'approvazione di 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”* (art. 64, comma 3, D.L. n. 112/08).

Al comma 4, infine, l'art. 64 cit. ha demandato ad una serie di regolamenti, da attuarsi ai sensi dell'art. 17 della L. n. 400/88, anche in deroga alle disposizioni legislative vigenti, l'attuazione del predetto Piano programmatico.

Con il decreto ministeriale impugnato il Ministro dell'Istruzione ha approvato il Piano programmatico di cui al predetto art. 64 D.L. n. 112/08.

Tale Piano è illegittimo per i seguenti

MOTIVI

1. VIOLAZIONE DELL'ART. 117, 3° E 6° COMMA DELLA COSTITUZIONE.

L'art. 64 del decreto legge 25.6.2008 n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6.8.2008 n. 133, avente ad oggetto *disposizioni in materia di organizzazione scolastica*, ha previsto una serie di norme per un'ulteriore qualificazione dei servizi scolastici ed una piena valorizzazione professionale del personale docente.

Questa la finalità dell'articolo, individuata nel comma 1.

Per realizzare tale finalità il 3° comma del medesimo articolo prevede che il Ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ri-

cerca, sulla base di un complesso procedimento, predisponga un “*piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell’utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili*”.

Tale Piano è oggetto, appunto, della presente impugnativa.

La palese natura regolamentare del Piano impugnato lo rende sicuramente illegittimo per la semplice considerazione che l’art. 117, 6° comma, della Costituzione esclude che nelle materie di legislazione concorrente lo Stato abbia potere regolamentare.

E che si sia palesemente in materia di legislazione concorrente è certificato dallo stesso titolo dell’articolo 64 che detta “*disposizioni in materia di organizzazione scolastica*”.

Sul punto occorre precisare che il riparto di competenze, previsto dall’art. 117 della Costituzione, nella sua formulazione originaria, attribuiva alle Regioni la sola competenza in materia di istruzione artigiana e professionale ed in materia di assistenza scolastica, appartenendo ogni altra competenza allo Stato.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione la materia dell’istruzione forma oggetto di potestà concorrente (art. 117, terzo comma Cost.) ed allo Stato è rimessa la sola competenza esclusiva in materia di “*norme generali sull’istruzione*” (art. 117, secondo comma, lettera n).

Con la conseguenza che in materia di organizzazione scolastica, lo Stato, ai sensi dell’art. 117, III co. ultimo periodo, può limitarsi a dettare i principi fondamentali, ma non può certamente incidere con norme di dettaglio sulla organizzazione scolastica e sulla distribuzione interna del personale scolastico, la cui disciplina è di competenza esclusiva delle Regioni.

La questione è stata, peraltro, oggetto di un intervento della Corte Costituzionale.

Il Giudice delle leggi ha chiarito che “una volta attribuita l’istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall’art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale” (cfr. Corte Cost. 13.1.2004 n. 13)

Ma del resto già con riferimento alla normativa costituzionale precedente alla riforma del titolo V, la Corte Costituzionale con sentenza n. 376 del 10-23.7.2002, aveva chiarito che in materia di organizzazione scolastica lo Stato può dettare solo principi fondamentali e che tutta la legislazione di dettaglio spetta esclusivamente alle Regioni.

Appare evidente, quindi, la violazione dell’art. 117 della Costituzione, che prevede che solo in materie di legislazione esclusiva, la potestà regolamentare spetta allo Stato, mentre in ogni altra materia la potestà regolamentare spetta alle Regioni.

E poiché come si è detto siamo nell’ambito di una materia di legislazione concorrente è evidente che lo Stato non ha alcun potere regolamentare, potendosi limitare solo ed esclusivamente a dettare i principi fondamentali.

2. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL’ART. 64, 3° COMMA DEL D.L. 25.6.2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133, IN RELAZIONE ALL’ART. 117, 3° E 6° COMMA, COST.

In via gradata si solleva la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 64, 3° comma, per violazione dell’art. 117, 6° comma, della Costituzione che

recita che la potestà regolamentare spetta allo Stato solo ed esclusivamente nelle materie di legislazione esclusiva e che in materia di legislazione concorrente tale potestà spetta esclusivamente alla Regione.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 70 E 76 COSTITUZIONE. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. ILLOGICITÀ.

L'art. 64 del D.L. 112/08 prevede uno strano ed abnorme procedimento, che rende di per sé illegittimo il Piano nel momento stesso in cui viene adottato.

Ed, infatti, l'art. 64, 4° comma, prevede che il Piano debba contenere tutta una serie di criteri di modificazioni della legislazione vigente, che saranno poi specificati in regolamenti di attuazione, sulla base dei criteri individuati dalla legge, anticipando, quindi, un potere abrogativo che è dubbio che possano avere i regolamenti attuativi, ma che certamente non può avere il Piano.

Fino a che non verranno approvati i regolamenti di attuazione del 4° comma, e quindi, non si è ancora arrivati ad una fase di delegificazione, un atto amministrativo (come è il Piano) non può che rispettare la legislazione vigente, nel mentre, con il complesso ed anomalo procedimento legislativo innanzi descritto, si è previsto che proprio il Piano debba contenere i criteri per l'abrogazione e la modificazione della legislazione vigente.

Con la conseguenza che, sulla base di questo assurdo procedimento, il Ministero si è trovato nelle condizioni di approvare un Piano contrastante con la legislazione esistente; legislazione esistente che sarà abrogata, se lo vorrà e se lo potrà essere, solo una volta che saranno approvati i regolamenti di attuazione.

4. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 64, 3° E 4° COMMA DEL D.L. 25.6.2008 N. 112, CONVERTITO CON MODI-

**FICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133 PER VIOLAZIONE
DEGLI ARTT. 3, 70 E 76 COSTITUZIONE.**

I commi 3 e 4 dell'art. 64 , come abbiamo già detto, prevedono che il Piano – e cioè un atto amministrativo – deve contenere i criteri per la modificazione della legislazione esistente.

Sempre l'art. 64, poi, prevede che i regolamenti di attuazione della delegificazione, adottati in attuazione del Piano, possono avere contenuto modificativo delle disposizioni legislative vigenti.

E con ciò palesemente violando i principi dell'ordinamento in materia di gerarchia delle fonti, di modificazione ed abrogazione della legge, così come individuati, peraltro, dall'art. 17 della legge 23.8.1988 n. 400.

E la violazione è duplice.

Da un lato, ovviamente, la legge 400/88 prevede che è la legge a dover contenere le norme generali regolatrici della materia mentre, nel caso in esame, tali norme sono contenute nel Piano e nei decreti di attuazione (che sono decreti di attuazione del piano e non della legge).

Ma l'altro aspetto inquietante è che, ovviamente, nei processi di delegificazione la legge 400/88 prevede espressamente che la norma disciplinante la delegificazione debba individuare quali siano le norme di legge che si ritiene abrogare.

E ciò è evidente in quanto solo il Parlamento può spogliarsi di un proprio potere.

Tutto ciò nel caso in esame non c'è, perché il legislatore si è limitato a prevedere che il Piano – e cioè un atto amministrativo – individui quali sono le norme da modificare e da abrogare.

Con la conseguenza che i decreti attuativi modificheranno le norme senza, quindi, che vi sia alcuna abrogazione espressa

prevista dalla legge statale. Abrogazione espressa indispensabile, invece, per poter operare la delegificazione di una materia.

È il legislatore a dover stabilire che in quella materia vuole privarsi del proprio potere legislativo, non potendo certamente rinviare ad un atto amministrativo (il Piano programmatico oggi impugnato) l'individuazione delle norme che si intendono eventualmente modificare.

Se è pur vero che il procedimento previsto dalla legge 400 è un procedimento legislativo stabilito da legge ordinaria è altrettanto ovvio che la sua modificazione deve avvenire secondo criteri di logicità e nel rispetto dei principi costituzionali.

Orbene, il procedimento previsto dall'art. 64 è del tutto illogico in quanto si inserisce tra legge e procedimento di delegificazione l'approvazione di un atto amministrativo – il piano di cui al 3° comma dell'art. 64 – che, se vuole avere contenuto modificativo, deve essere necessariamente in violazione dell'attuale legge, ma non può esserlo per la sua natura di atto amministrativo.

Ma vi è di più perché, addirittura, i decreti di delegificazione non sono finalizzati all'attuazione della legge, ma sono finalizzate all'attuazione di un Piano e, cioè, di un atto amministrativo.

Solo dopo il processo di delegificazione poteva, viceversa, prevedersi una pianificazione di carattere non legislativo.

L'inversione del procedimento e l'inserimento di un atto amministrativo nell'ambito del processo legislativo di delegificazione rende di per sé illegittimo l'atto amministrativo e, comunque, rende non manifestamente infondata la questione di costituzionalità che qui espressamente si solleva dell'art. 64 , 3° e 4° comma del d.l. 112/08 in relazione agli artt. 3, 70 e 97 della Costituzione.

5. ULTERIORE VIOLAZIONE DELL'ART. 117, III COMMA, COST..

La decisione di delegificare la materia di cui all'art. 64, IV comma, attraverso il Piano e i regolamenti rende del tutto illegittime le norme delegificate per la semplice ragione che è lo stesso Legislatore a qualificare queste norme non come norme di principio ma come norme di dettaglio come tali pacificamente di competenza delle Regioni.

Come ha chiarito la Corte Costituzionale con sentenza n. 376 del 10'-23.7.2002, peraltro riguardante l'originario testo del Titolo V della Costituzione, *«la delegificazione è in grado di introdurre un elemento di chiarezza: mentre in presenza di norme tutte legislative poteva sussistere il dubbio circa la loro natura di principio o di dettaglio, vincolante o cedevole, in presenza di norme regolamentari non può sussistere dubbio alcuno sull'assenza di ogni loro carattere di norme di principio»*.

Con l'ulteriore precisazione che se più volte la Corte Costituzionale ha salvato la legislazione statale di dettaglio, in base al principio di cedevolezza, affermando che esse hanno in vigore fin tanto che le Regioni non legiferano nella materia è evidente che il principio di cedevolezza non può valere in presenza di norme regolamentari.

È questo quindi un ulteriore profilo di incostituzionalità della Legge.

6. VIOLAZIONE ART. 64 D.L. 25.6.2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133.

Il Piano impugnato, poi, è anche illegittimo nei suoi contenuti. Innanzi tutto esso disciplina l'ordinamento della Scuola d'infanzia e tale previsione è illegittima, poiché l'art. 64 del D.L. n. 112/08 non menziona affatto la Scuola d'Infanzia tra gli obiettivi della riforma, limitandosi ad incaricare il Ministro dell'Istruzione di redigere un Piano programmatico per il

miglioramento dei servizi scolastici, senza prevedere la revisione degli orari e dei cicli didattici nella scuola di infanzia.

Il Piano, poi, prevede illegittimamente l'abrogazione dell'art. 1, comma 630, della legge 289/2007, abrogazione che, certo, non può essere contenuta in un atto amministrativo, ma deve avvenire per legge.

Ma, a ben vedere, vi sono anche ulteriori elementi che dimostrano che l'art. 64 cit. non fa alcun riferimento alla Scuola di infanzia.

In primo luogo vi è da dire che la norma *de qua* si riferisce all'*ordinamento scolastico*; e la Scuola di infanzia non vi ha mai fatto parte, costituendo una Istituzione del tutto autonoma e diversa dalla Scuola primaria.

Ciò è ulteriormente confortato dal fatto che l'art. 64 cit. usa termini quali "*piani di studio*", "*curricoli*" e "*quadri orari*" che certamente non hanno nulla a che fare con l'attuale ordinamento della Scuola di infanzia.

È evidente, quindi, l'illegittimità del provvedimento impugnato, per violazione dell'art. 64 D.L. n. 112 cit. in quanto, come visto, non vi era alcuna indicazione legislativa, che consentisse al Ministro di intervenire anche sul settore della Scuola di infanzia.

Non vi è alcuna norma legislativa che consenta al Ministro di inserire nel Piano norme che comportano la modifica dei cicli didattici delle Scuole di infanzia, per cui giammai il Ministro avrebbe potuto adottare un atto regolamentare, che dispone la variazione degli orari di tali istituti.

7. VIOLAZIONE ART. 64 D.L. 25.6.2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133. VIOLAZIONE DELL'ART. 4 DEL D.L. 1.9.2008 N. 137, CONVERTITO IN LEGGE 30.10.2008 N. 169.

Il Piano attuativo eccede la delega conferitagli dall'art. 64 D.L. n. 112/08, come integrato dall'art. 4 del D.L. n. 137/08, anche nella parte in cui incide sull'ordinamento didattico della Scuola primaria, intervenendo sull'organizzazione dei moduli, sopprimendola e sostituendola con un modello didattico operante con un maestro unico, cui è assegnata una cattedra di 24 ore settimanali.

Accanto agli originari obiettivi di razionalizzazione scolastica, previsti dall'art. 64 cit., l'art. 4 del D.L. n. 137/08 (conv. in L. n. 169/08) ha previsto che *“nell'ambito degli obiettivi di razionalizzazione di cui all'art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nei regolamenti previsti dal comma 4 del medesimo articolo 64 è ulteriormente previsto che le istituzioni scolastiche della scuola primaria costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali, Nei regolamenti si tiene comunque conto delle esigenze, correlate alle domande delle famiglie, di una più ampia articolazione tempo-scuola”*.

La norma citata non prevede affatto l'estensione generalizzata del maestro unico a tutte le classi della scuola primaria, tanto è vero che si prevede, nei regolamenti da adottare successivamente, di tenere comunque conto delle esigenze delle famiglie, in relazione ad una più ampia articolazione tempo-scuola.

Nel Piano impugnato, invece, è chiara l'intenzione del Ministro di provvedere alla introduzione del cd. maestro unico ed alla sostituzione del precedente modulo didattico, basato su un tre maestri per due classi .

Tanto si rileva dal fatto che il Piano indichi l'affidamento delle classi al maestro unico come criterio di scelta privilegiato e che tutte le previsioni in ordine alle riduzioni di organico sono

formulate tenendo presente l'estensione di tale modello didattico a tutte le classi della scuola primaria.

In definitiva, quindi, il Piano prevede una progressiva riduzione degli organici del personale docente attraverso la generale applicazione del modulo del maestro unico all'intero ciclo didattico della Scuola primaria, senza che ciò sia assolutamente autorizzato da alcuna norma di legge.

Anche sotto tale profilo, pertanto, è evidente l'illegittimità del Piano che incide sull'ordinamento scolastico ben oltre i limiti che gli sono stati assegnati dalla legge.

P.Q.M.

Si conclude per l'accoglimento del ricorso

Avv. Riccardo Marone

L'anno 2009 il giorno del mese di gennaio, nella qualità e con il domicilio indicati in epigrafe, il sottoscritto avv. Riccardo Marone ha notificato, ai sensi dell'art. 7 della legge 21.1.1994 n. 53 (a tanto autorizzato con delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli adottata nella seduta del 2.12.2003), previa iscrizione al n. /2009 del proprio registro cronologico, il ricorso che precede mediante spedizione di copia conforme all'originale in plico racc., dall'Ufficio Postale di Napoli al

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, in persona del Ministro p.t., nel domicilio eletto *ex lege* presso l'Avvocatura dello Stato in Roma, alla via dei Portoghesi

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Ministro p.t., nel domicilio eletto *ex lege* presso l'Avvocatura dello Stato in Roma, alla via dei Portoghesi