

Azione di annullamento davanti al Giudice Amministrativo

Cons. Stato, sez. VI, sentenza 2 marzo 2015, n. 994 (Pres. Caracciolo, est. De Michele)

Giudizio amministrativo – Azione di annullamento – Condizioni – Legitimatio ad causam

L'azione di annullamento proposta innanzi al giudice amministrativo è subordinata alla sussistenza di tre condizioni: a) la titolarità di una posizione giuridica, in astratto configurabile come interesse legittimo, inteso come posizione qualificata – di tipo oppositivo o pretensivo – che distingue il soggetto dal “quisque de populo” in rapporto all'esercizio dell'azione amministrativa; b) l'interesse ad agire, ovvero la concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 cod. proc. civ.; c) la legittimazione attiva o passiva di chi agisce o resiste in giudizio, in quanto titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo (giurisprudenza consolidata: cfr., fra le tante, Cons. St., sez. III, 3 febbraio 2014, n. 474 e 28 febbraio 2013, n. 1221; Cons. St., sez. V, 23 ottobre 2013, n. 5131, 22 maggio 2012, n. 2947, 4 maggio 2012, n. 2578, 27 ottobre 2011, n. 5740 e 17 settembre 2008, n. 4409; Cons. St., sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4844; Cons. St., sez. VI, 12 dicembre 2014, n. 6115). Deve essere ribadito, pertanto, che la mera titolarità di un interesse protetto (di tipo sia oppositivo che pretensivo) non giustifica l'azione giudiziale, quando tale interesse non sia concretamente leso dall'atto, di cui si chiede la rimozione dal mondo giuridico, a fini di reale perseguimento di un bene della vita. Non a caso, una consolidata giurisprudenza esclude l'impugnabilità di atti regolamentari o di provvedimenti amministrativi a carattere generale, quando la lesione possa scaturire non direttamente dagli stessi, ma solo da atti esecutivi non già preordinati e vincolati (cfr. in tal senso, fra le tante, Cons. St., sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5258 e 18 aprile 2013, n. 2144; Cons. St., sez. III, 13 aprile 2011, n. 2292; Cons. St., sez. IV, 24 ottobre 2011, n. 5697; Cons. St. Ad. Gen., 6 giugno 2012, n. 3240).

(Massime a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)

FATTO e DIRITTO

La questione sottoposta all'esame del Collegio riguarda una fattispecie di soppressione di Istituto scolastico (scuola secondaria di I grado “D’Azeglio-Lucarno”), disposta con delibera del Consiglio regionale n. 45 in data 11 novembre 2008 e contestata dai genitori di numerosi allievi, nonché da insegnanti e personale tecnico-amministrativo dell'Istituto

stesso (così come era successivamente contestata, con motivi aggiunti di gravame, la delibera di Giunta n. 270 del 13 marzo 2009, di approvazione delle linee di indirizzo regionali in materia di organizzazione scolastica, per quanto riguarda l'assegnazione di risorse e di personale). Con sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria, sez. II, n. 2289/09 del 28 agosto 2009 (che non risulta notificata) venivano respinte, in primo luogo, alcune eccezioni preliminari, come quella di carenza di interesse a ricorrere, in quanto alla corretta formazione dei piani di dimensionamento scolastico – quale espressione della potestà autorganizzativa dell'Amministrazione – sarebbero stati corrispondenti interessi protetti sia degli allievi che degli operatori scolastici, discendendo da tali piani "assetti...non modificabili, quanto meno sotto i profili contestati nella specie, dagli atti a valle". Nel merito, il ricorso al riguardo proposto veniva accolto, con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), nonché dell'art. 4 del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti). In particolare, era ritenuto contrastante con il principio di ragionevolezza la mancata partecipazione alla procedura dei soggetti, "direttamente coinvolti dalle statuizioni prospettate in via pianificatoria...nell'iter formativo del piano", a norma dell'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 233 del 1998. La predetta decisione era contestata sia dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che dalla Regione Liguria (rispettivamente, con appelli n.826/2010, notificato il 26 gennaio 2010 e n. 2758/2010, notificato il 15 marzo 2010).

Nel primo di tali appelli (n. 826/10) l'Amministrazione statale sottolineava il rispetto della normativa di riferimento e l'assenza di incidenza negativa del piano di dimensionamento regionale" sul profilo organizzativo complessivo degli istituti scolastici...interessati".

I Plessi scolastici esistenti, infatti, sarebbero stati soltanto riorganizzati nell'ambito di nuovi Istituti comprensivi, con "integrazione verticale" in grado di consentire una gestione organizzativa più organica e unitaria, nonché anche migliore elaborazione di piani e programmi di studio, senza alcuna "migrazione forzata" di studenti e senza alcuna diminuzione – ed anzi con incremento – del personale in servizio.

Sarebbe mancato, pertanto, un interesse diretto, concreto ed attuale alla proposizione dell'impugnativa, da parte sia dei genitori degli alunni che del personale docente ed ATA. Gli organismi interessati al procedimento, peraltro, sarebbero stati messi in grado di pronunciarsi, sostanzialmente, sul piano di dimensionamento scolastico adottato: prima della delibera consiliare impugnata, infatti, in data 21 ottobre 2008 era stata rappresentata al Ministero, da parte della dirigenza dell'istituto "D'Azeglio - Lucarno", l'inopportunità dello scorporo e della conseguente perdita di autonomia dell'Istituto. Avrebbe, poi, comunque fatto fronte alle criticità segnalate la proposta conclusiva del Consiglio delle Autonomie Locali, che prevedeva di costituire tre e non solo due nuovi Istituti comprensivi.

Pur non avendo richiesto provvedimento cautelare, infine, l'appellante sottolineava come l'esecuzione della sentenza impugnata determinasse "una caotica e pericolosa situazione", implicando il mutamento dei codici identificativi di tutte le scuole coinvolte: per tale mutamento, tuttavia, sarebbero mancati i tempi tecnici necessari, con conseguente invalidità delle preferenze espresse per i trasferimenti, anche a livello nazionale. Delle parti appellate, si è costituita in giudizio la Provincia di Genova, aderendo alle ragioni difensive dell'Amministrazione statale.

Nel secondo appello (n. 2758/10) la Regione Liguria operava una preliminare ricognizione della normativa di riferimento, che riserva allo Stato l'emanazione di norme generali sull'istruzione ed alle Regioni le funzioni relative all'organizzazione ed alla pianificazione della rete scolastica. Venivano, quindi, esposti i principiguida, elaborati dalla stessa Regione appellante e chiarite le ragioni della soppressione dell'Istituto scolastico di cui trattasi, costituito da più sedi (o plessi) collocati in quartieri diversi ed incompatibili con il criterio della "omogeneità e continuità territoriale dell'offerta scolastica", da coordinare con il principio della "verticalizzazione municipale", attuato con la formazione di nuovi Istituti comprensivi.

La scuola secondaria di primo grado "D'Azeglio-Lucarno" presentava infatti caratteri di discontinuità sia territoriale che sociale, in quanto dislocata in quartieri diversi (addirittura con quattro Plessi sparsi nel territorio), senza riuscire ad assicurare continuità educativa e di rapporto con le famiglie. Nessun reale interesse avrebbe sostenuto, pertanto, l'azione dei ricorrenti, tra cui non era compreso l'unico potenziale interessato, ovvero il Dirigente dell'Istituto soppresso. Altra ragione di inammissibilità del ricorso di primo grado sarebbe stata ravvisabile nella omessa notifica agli altri Istituti scolastici coinvolti, ovvero per omessa integrazione del contraddittorio. Quanto al mancato coinvolgimento dei predetti Istituti scolastici, inoltre, la sentenza appellata – dopo avere correttamente rilevato l'inapplicabilità dell'art. 4 del d.P.R. n. 233 del 1998 – ravvisava violazione dell'art. 3, comma 2 del medesimo d.P.R., mai richiamato dai ricorrenti e che, comunque, avrebbe potuto essere contestata solo dai medesimi Istituti. Il dirigente scolastico, peraltro, con nota del 21 ottobre aveva espresso il proprio avviso e lo schema del nuovo piano risultava sottoposto ai rappresentanti sia degli enti locali che delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. L'istanza cautelare, contenuta nel predetto appello della Regione Liguria, era stata infine accolta con ordinanza collegiale della sezione n. 2095/10 del 12 maggio 2010.

Premesso quanto sopra, il Collegio ritiene opportuno disporre, in via preliminare, la riunione delle citate impugnative nn. 826/10 e 2758/10, in quanto legate da parziale connessione soggettiva ed inerenti i medesimi provvedimenti, valutati in primo grado di giudizio con un'unica sentenza, (n. 2289/09, emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria), la cui efficacia è stata sospesa fino alla presente decisione di merito.

Ancora in via preliminare, poi, deve essere valutata l'eccezione di inammissibilità, per difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti in primo grado.

Tale eccezione appare fondata, con prevalenza su considerazioni di merito, che pure farebbero propendere per l'infondatezza del gravame: la stessa sentenza appellata, infatti, rappresenta come, con le delibere impugnate, siano stati "creati istituti, rispettosi dei parametri dettati ex lege", peraltro dopo una fase istruttoria, che non ha trascurato il coinvolgimento del consiglio delle autonomie locali (di cui risulta membro di diritto la Provincia di Genova, che formulava parere favorevole sullo schema di piano regionale, prendendo atto di criticità, evidenziate dalla Regione proprio per la scuola "D'Azeglio-Lucarno"); non mancava inoltre una motivazione, benchè succinta, "in ordine alle esigenze valutate e perseguite". Era tuttavia individuata, nella medesima sentenza, una violazione non dell'art. 4 (indicato dai ricorrenti), ma dell'art. 3, comma 2, del già citato d.P.R. 16 giugno 1998, n. 233, con ragionevole prospettazione, in sede di appello, della censura di ultrapetizione (tenuto conto delle diverse configurazioni applicative delle norme in questione); non risultavano adeguatamente considerate, inoltre, le effettive modalità di coinvolgimento delle citate autonomie locali e degli stessi istituti direttamente interessati (non è contestato, a quest'ultimo riguardo, che il dirigente dell'istituto scolastico di cui trattasi sia intervenuto nel procedimento, con nota del 21 ottobre 2008), pur non essendo state concluse vere e proprie "intese", in ogni caso non richieste dalla normativa di riferimento.

Come già in precedenza sottolineato, in ogni caso, non può ignorarsi nel caso di specie la priorità logico-giuridica dell'eccezione preliminare di difetto di legittimazione, sollevata dalle parti appellanti, attenendo detta eccezione alla stessa ammissibilità del ricorso introduttivo.

In base ai principi generalmente affermati in materia, infatti, l'azione di annullamento proposta innanzi al giudice amministrativo è subordinata alla sussistenza di tre condizioni: a) la titolarità di una posizione giuridica, in astratto configurabile come interesse legittimo, inteso come posizione qualificata – di tipo oppositivo o pretensivo – che distingue il soggetto dal "quisque de populo" in rapporto all'esercizio dell'azione amministrativa; b) l'interesse ad agire, ovvero la concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 cod. proc. civ.; c) la legittimazione attiva o passiva di chi agisce o resiste in giudizio, in quanto titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo (giurisprudenza consolidata: cfr., fra le tante, Cons. St., sez. III, 3 febbraio 2014, n. 474 e 28 febbraio 2013, n. 1221; Cons. St., sez. V, 23 ottobre 2013, n. 5131, 22 maggio 2012, n. 2947, 4 maggio 2012, n. 2578, 27 ottobre 2011, n. 5740 e 17 settembre 2008, n. 4409; Cons. St., sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4844; Cons. St., sez. VI, 12 dicembre 2014, n. 6115).

Nella situazione in esame, la sentenza appellata sembra avere preso in considerazione solo i profili, di cui ai precedenti punti a) e c), che di per sé delineano solo un'astratta legittimazione "ad causam" (da intendere

come titolarità della situazione soggettiva protetta, nell'ambito dello specifico rapporto, posto a base del giudizio); tale legittimazione è, tuttavia, di per sé insufficiente per consentire la concreta esperibilità dell'azione, finalizzata a conseguire il bene della vita, inibito o compromesso dal provvedimento impugnato (c.d. "legitimatio ad processum", intesa come presupposto per poter esercitare, in modo valido, i propri diritti o interessi protetti sul piano processuale, in base al principio generale, di cui al citato art. 100 c.p.c.).

Deve essere ribadito, pertanto, che la mera titolarità di un interesse protetto (di tipo sia oppositivo che pretensivo) non giustifica l'azione giudiziale, quando tale interesse non sia concretamente leso dall'atto, di cui si chiede la rimozione dal mondo giuridico, a fini di reale perseguimento di un bene della vita.

Non a caso, una consolidata giurisprudenza esclude l'impugnabilità di atti regolamentari o di provvedimenti amministrativi a carattere generale, quando la lesione possa scaturire non direttamente dagli stessi, ma solo da atti esecutivi non già preordinati e vincolati (cfr. in tal senso, fra le tante, Cons. St., sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5258 e 18 aprile 2013, n. 2144; Cons. St., sez. III, 13 aprile 2011, n. 2292; Cons. St., sez. IV, 24 ottobre 2011, n. 5697; Cons. St. Ad. Gen., 6 giugno 2012, n. 3240).

Nel caso di specie, le contestazioni hanno investito una complessa procedura, necessariamente partita da disposizioni generali dello Stato in materia di Istruzione, in conformità all'art. 117, secondo comma, della Costituzione e che ha visto delegati alle Regioni, ex art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, gli atti di pianificazione, da approvare sulla base di Piani predisposti dalle Province.

Per questi ultimi, gli indirizzi regionali ponevano come in precedenza ricordato criteri – che appaiono di per sé ragionevoli – di "omogeneità e continuità territoriale", nonché di "verticalizzazione municipale".

Tali criteri erano finalizzati a realizzare un sistema organizzativo, che assicurasse una distribuzione non territorialmente disgregata degli istituti scolastici e garantisse – attraverso la costituzione di "Istituti comprensivi" – un percorso scolastico "verticale" unitario e coerente, in cui le classi successive, in particolare, del primo ciclo di studi avessero un orientamento didattico omogeneo. Gli esposti principi non risultavano pienamente attuati per l'istituto scolastico "D'Azeglio Lucarno", che costituiva "aggregazione di plessi distinti ed anche lontani": di tale circostanza prendeva atto, con delibera n. 53 del 23 ottobre 2008, il Consiglio delle Autonomie Locali, comprensivo della Provincia di Genova, che con delibera n. 43 del 9 luglio 2008 aveva, in un primo tempo, trascurato le esigenze sopra indicate per l'Istituto di cui trattasi.

Su tali presupposti è stato emesso l'impugnato Piano regionale di dimensionamento scolastico, che ha "scorporato" detto Istituto, con confluenza in diversi Istituti comprensivi, ma senza soppressione dei singoli plessi scolastici e senza alcuno spostamento di studenti e di personale, sia docente che amministrativo. Tale atto, nella parte in cui modifica concretamente singoli assetti organizzativi, ha indubbiamente

carattere provvedimento, con incidenza diretta, però, solo sugli istituti scolastici che ne sono oggetto.

Non può non essere rilevato, pertanto, che l'Istituto "D'Azeglio-Lucarno" in quanto tale, e il relativo Direttore didattico (anche a carattere personale), non figurano tra i ricorrenti. Alunni e personale della predetta scuola, d'altra parte, possono ritenersi titolari di una situazione soggettiva differenziata rispetto alla generalità della popolazione, nonché anche degli utenti ed operatori del servizio scolastico in genere, ma non risultano anche in possesso di legittimazione attiva (intesa come "legitimatio ad processum"), in mancanza di lesione diretta ed attuale del proprio interesse protetto: una lesione, che sarebbe stata individuabile in presenza di atti di pianificazione, che sopprimessero il Plesso scolastico di appartenenza, creando difficoltà di tipo logistico, o ne modificassero gli indirizzi, compromettendo l'omogeneità della formazione o il livello occupazionale.

In assenza di qualsiasi supporto, probatorio o anche solo argomentativo, in rapporto a quanto sopra (ed essendo, anzi, affermato il contrario, senza puntuale smentita, dalle parti appellanti, che postulano conservazione ed anche aumento del livello occupazionale, nonché maggiore coerenza ed efficacia dell'offerta formativa) detta legittimazione attiva non può essere riconosciuta, con conseguente inammissibilità del ricorso introduttivo. Solo provvedimenti successivi, allo stato non obbligati né prevedibili, potrebbero infatti comportare per gli originari ricorrenti, o solo per alcuni di essi, quella lesione attuale dell'interesse protetto, che consente l'esercizio dell'azione, anche con eventuale contestazione degli atti presupposti.

Per le ragioni esposte, in conclusione, il Collegio ritiene che entrambi gli appelli debbano essere accolti, con gli effetti precisati in dispositivo e con assorbimento di ogni altra ragione difensiva; quanto alle spese giudiziali, tuttavia, il Collegio stesso ne ritiene equa l'integrale compensazione fra le parti, tenuto conto della complessità della procedura contestata e della non riferibilità alle impugnative in esame – *ratione temporis* – dell'art. 13, comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, tenuto conto dei criteri applicativi, dettati dall'art. 1, comma 18 della medesima legge n. 228 (la cui decorrenza può essere rapportata, ad avviso del Collegio, alla data di originario avvio del giudizio).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, riunisce gli appelli nn. 826 e 2758 del 2010; accoglie entrambi detti appelli e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, dichiara inammissibile il ricorso proposto in primo grado.

Compensa le spese dei due gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2015
con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere, Estensore

Carlo Mosca, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/03/2015