

CODACONS  
VIALE G. MAZZINI N. 73  
00195 ROMA

COPIA

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
DEL LAZIO  
RICORSO

EX ART. 3 DECRETO LEGISLATIVO 20 dicembre 2009, n.  
198

Per il CODACONS - *Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori* - in persona del legale rappresentante *pro tempore* Avv. Giuseppe Ursini, rappresentato e difeso dall'Avv. Carlo Rienzi e dall'avv. Gino Giuliano ed elettivamente domiciliato in Roma, presso l'Ufficio Legale Nazionale del CODACONS, in Viale Giuseppe Mazzini n. 73, come da procura in calce al presente atto

CONTRO

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE UNIVERSITA' E RICERCA in  
persona del Ministro *pro tempore*,

MINISTERO DELL'INTERNO in persona del Ministro p.t.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA in persona del  
Ministro p.t.            MINISTERO PER LA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE in persona del Ministro  
p.t.,

\*\*\*

*Per ottenere ai sensi e per gli effetti degli artt. 1 e 3 d.lgs. n. 198/09, che si voglia ordinare alle amministrazioni chiamate in causa, Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, Ministero dell'Economia e Finanza ed*

*altri, ciascuno per la propria competenza, l'adozione di quegli atti amministrativi di carattere generale ed obbligatori e non aventi carattere normativo, di cui alle disposizioni tutte sopra richiamate, idonei a rimuovere nonché a predisporre tutti gli interventi all'uopo necessari e/o comunque riportare in termini di normale tollerabilità l'emergenza legata al denunciato sovraffollamento delle aule scolastiche, e di ogni altro atto necessario, dando notizia della sentenza che definirà il giudizio nelle modalità previste per il ricorso dall'articolo 1, comma 2 dlgs 198 del 2009. Nonchè per l'annullamento previa sospensione della nota impugnata nella parte in cui rappresenta un atto autorizzatorio della mancata attività da parte delle amministrazioni chiamate in causa.*

\*\*\*

PRIMA DI PROCEDERE INTENDIAMO SINTETICAMENTE QUI ELENCARE I PRESUPPOSTI DI AMMISSIBILITA' IN RITO E NEL MERITO DELLA PRESENTE AZIONE, AVENTE FINALITA' INNANZITUTTO DI CLASSE NEI CONFRONTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI INTIMATE:

A- IL SOGGETTO PROPONENTE CODACONS E' LEGITTIMATO A FARLO IN BASE ALL'ART.1 CO.1 E CO.4 CHE RECITA: *1. Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralita' di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalita' stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da*

*emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento...4. Ricorrendo i presupposti di cui al comma 1, il ricorso puo' essere proposto anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralita' di utenti e consumatori di cui al comma 1. La legittimazione processuale dell'Associazione ricorrente è inoltre ormai riconosciuta e per il settore della scuola si richiama per tutte la sentenza del Tar Puglia n.229/1999.*

B- LA PLURALITA' DI UTENTI DELLE SCUOLE ITALIANE ISCRITTI ALL'ASSOCIAZIONE ISTANTE, QUI RAPPRESENTATI, HANNO UN SICURO INTERESSE GIURIDICAMENTE RILEVANTE E OMOGENEO CHE CONSISTE NELLA LEGITTIMA APPLICAZIONE DELL'IMPIANTO NORMATIVO VIGENTE IN MATERIA DI FORMAZIONE DELLE CLASSI SCOLASTICHE E DI SICUREZZA E IGIENE NELLE STRUTTURE SCOLASTICHE. IN PARTICOLARE, NE SONO TITOLARI LE FAMIGLIE CHE AFFIDANO I PROPRI FIGLI ALLE VARIE STRUTTURE E SOSTENGONO IL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO PAGANDO LE TASSE SCOLASTICHE, NONCHE' A TITOLO DI CONTRIBUENTI FISCALI, NE SONO TITOLARI, POI, OVVIAMENTE GLI STUDENTI ISCRITTI AGLI ISTITUTI CHE FISICAMENTE E GIORNALMENTE ABITANO LE STRUTTURE SCOLASTICHE E VIVONO LE AULE, ADDOSSANDO SULLA PROPRIA

PERSONA TUTTI I RISCHI PERSONALI DEL  
MANCATO RISPETTO DELLE NORME.  
UNITAMENTE AGLI STUDENTI, SONO TITOLARI DI  
QUESTI INTERESSI ANCHE I DOCENTI CUI  
VENGONO AFFIDATE LE CLASSI  
SOVRAFFOLLATE.

C- LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE  
INTIMATE CON IL PRESENTE ATTO SONO  
TENUTE A PROVVEDERE A QUANTO  
RICHiesto, TRATTANDOSI DI  
AMMINISTRAZIONI PREVISTE DALL'ART. 1 TER  
DEL D.LSVO 198/09 IL QUALE RECITA CHE:  
"SONO ESCLUSE DALL'APPLICAZIONE DEL  
PRESENTE DECRETO LE AUTORITA'  
AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI, GLI ORGANI  
GIURISDIZIONALI, LE ASSEMBLEE  
LEGISLATIVE E GLI ALTRI ORGANI  
COSTITUZIONALI NONCHE' LA PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI"

D- L'OBBLIGO PUO' ESSERE OGGETTO DI  
IMMEDIATA AZIONE EX LEGGE 198/09 IN QUANTO  
NON RIENTRA NELLE DEROGHE DI CUI  
ALL'ART.7 DEL D.LSVO CITATO IN QUANTO LA  
MATERIA IN QUESTIONE RIENTRA NELLA  
IPOTESI DELLA PRIMA FRASE DELL'ART. 1 CO.1  
DEL D.LSVO. CITATO LADDOVE PREVEDE  
L'OBBLIGO DELLE AMMINISTRAZIONI

PUBBLICHE AD EMETTERE ATTI GENERALI AMMINISTRATIVI OBBLIGATORI NEI TERMINI DI LEGGE PER SCONGIURARE LESIONI DI INTERESSI LEGITTIMI DEI CITTADINI.

E- CON LA PRESENTE AZIONE SI CHIEDE CHE SIA ORDINATO AI MINISTERI CHIAMATI IN CAUSA DI EMANARE ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI OBBLIGATORI NON AVENTI CONTENUTO NORMATIVO E IN PARTICOLARE GLI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI OBBLIGATORI NEL RISPETTO DEI CRITERI E DEI PARAMETRI RELATIVI ALLA FORMAZIONE DELLE CLASSI E PREVISTI DALL'IMPIANTO NORMATIVO DEL COMBINATO DISPOSTO DI NORME CONTENUTE NELLE LEGGI N.N.23/1996, 820/1971; 133/2008; 169/2009; d.P.R. 81 E 89/2009; nonché i D.M. n.331/98; 141/99 e T.U. sulla sicurezza sul lavoro dlgs n.81/2008 e successive modifiche del dlgs 106/2009. NONCHE' GLI ATTI OBBLIGATORI DI OTTEMPERANZA ALL'ORDINANZA DEL TAR LAZIO RG. N. 5816/09.

F- ALLA MANCATA EMANAZIONE DEGLI ATTI RICHIESTI DERIVA UNA LESIONE CONCRETA, DIRETTA ED ATTUALE DEGLI INTERESSI DEI FRUITORI DELLA SCUOLA PUBBLICA ISCRITTI E NON ISCRITTI ALLA ASSOCIAZIONE CODACONS E AI SUOI FINI STATUTARI E IN PARTICOLARE VIENE GRAVEMENTE LESO L'INTERESSE GIURIDICAMENTE RILEVANTE DELLE FAMIGLIE,

DEGLI STUDENTI E DEI DOCENTI A VIVERE UN AMBIENTE SCOLASTICO SALUBRE E SICURO NEL RISPETTO DEGLI STANDARD E LIMITI MINIMI DI EDILIZIA SCOLASTICA E MASSIMI DI AFFOLLAMENTO DELLÉ AULE.

G- NEL GIUDIZIO DI SUSSISTENZA DELLA LESIONE DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.1 DEL D.LVO.CITATO NON SUSSISTE ALCUN PROBLEMA DI RISORSE FINANZIARIE, L'AZIONE NON TENDE A DIMINUIRE LE RISORSE FINANZIARIE DELLE AMMINISTRAZIONI INTIMATE. NON SI CHIEDE L'ESBORSO DI DENARO PUBBLICO PER AMPLIAMENTI DELLE STRUTTURE, MA AL CONTRARIO L'ADOZIONE DEGLI ATTI OBBLIGATORI, PER CIASCUNA AMMINISTRAZIONE, NECESSARI PER LA GESTIONE LEGITTIMA DELLA RICETTIVITA' DELLE STRUTTURE SCOLASTICHE ATTUALMENTE ESISTENTI, PER COME OGGI SI PRESENTANO. NON SI TRATTA IN SOSTANZA DI SPENDERE DENARO PUBBLICO, MA QUANTO MENO GESTIRE OGNI STRUTTURA IN RELAZIONE ALLA DOMANDA DI ISCRIZIONE, AL PERSONALE ASSUNTO E AI LOCALI IN DOTAZIONE, NEL RISPETTO DELLE NORME IGIENICO SANITARIE. QUINDI, L'EMISSIONE DI QUEGLI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI OBBLIGATORI PERCHE' SIANO ATTUATI QUEI CRITERI E LIMITI GIA' PREVISTI DALLA LEGGE E PERCHE' I

DIRIGENTI SCOLASTICI NELL'ACCETTAZIONE DELLE ISCRIZIONI DEBBANO NON ARRIVARE AL SOVRAFFOLLAMENTO QUI DENUNCIATO. E' ANCHE NOTO COMUNQUE CHE I TAGLI EFFETTUATI NELLE STABILIZZAZIONI E ASSUNZIONI DI PERSONALE DOCENTE E NON DOCENTE HANNO CREATO UN RISPARMIO FINANZIARIO CHE IL MINISTRO DELL'ISTRUZIONE HA ESPRESSAMENTE ANNUNCIATO DI DESTINARE APPUNTO AD UNA MIGLIORE E LEGITTIMA GESTIONE DELLE SCUOLE ITALIANE E OFFERTA FORMATIVA COMPLESSIVAMENTE INTESA.

H- LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHIAMATE IN CAUSA SONO TENUTE A PROVVEDERE A QUANTO RICHIESTO, TRATTANDOSI DI AMMINISTRAZIONI PREVISTE DALL'ART. 1 CO. 1 DEL D.LSVO 198/09. IN PARTICOLARE, GLI ORGANI INTIMATI, MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DEGLI INTERNI, DIRIGENTI REGIONALI DEGLI UFFICI SCOLASTICI REGIONALI SONO GLI ENTI COMPETENTI A ESERCITARE LE FUNZIONI CHE SI RICHIEDE DI ESERCITARE E INFATTI TUTTO L'IMPIANTO NORMATIVO GIA' CITATO, L.N.23/1996, 820/1971; l. 33/2008; l.169/2009; d.P.R. 81 E 89/2009; nonché i D.M. n.331/98; 141/99 e t.u. sulla sicurezza sul lavoro dlgs n.81/2008 e successive modifiche del dlgs 106/2009.

## FATTO

1. La presente azione intende far emergere la violazione dell'obbligo del Ministero dell'Istruzione di provvedere all'esercizio di un pubblico potere previsto dalla legge. In particolare, si vuole dimostrare che il comportamento silenzioso in concreto tenuto in relazione all'attività di avvio dell'anno scolastico 2009/2010, ha violato l'obbligo dell'Amministrazione di adottare provvedimenti e direttive esplicite, così come prevede la legge; in relazione ai limiti da rispettare nel corso dell'anno scolastico 2009/2010 nella formazione delle classi scolastiche, alla luce delle novità normative introdotte dalla riforma scolastica.
2. La riforma scolastica di cui all'art.64 L. n.133/08 e L. n.169/2008 ha prodotto, infatti, un fenomeno di sovraffollamento delle classi in tutte le scuole italiane con inevitabile e prevedibile messa a rischio della violazione delle norme sulla sicurezza e igiene. Le novità introdotte, con particolare riferimento alla reintroduzione della figura del maestro unico, unitamente ai tagli di personale, hanno fatto sì che si sia innalzato il rapporto docente/alunni per classe, oltre il limite massimo dei 26 alunni e che nelle scuole sia ormai consueto accorpate le classi per far fronte alle sostituzioni degli insegnanti assenti. L'art. 64 della L. 133/2008 - contenuto nel Capo II *Contenimento della spesa per il pubblico impiego* - rubricato *Disposizioni in materia di organizzazione scolastica*, recita: *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.

3. Questo effetto del resto era così prevedibile che con Regolamento D.p.r. n. 81/2009 sulla *"Revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo dell'istruzione"*, ha provveduto a rivedere i limiti numerici da rispettare nella formazione delle classi scolastiche, ma all'art. 3, comma 2, stabilisce che *"Per il solo anno scolastico 2009-2010 restano confermati i limiti massimi di alunni per classe previsti dal decreto del Ministro della pubblica istruzione in data 24 luglio 1998, n. 331 per le istituzioni scolastiche individuate in un apposito piano generale di riqualificazione dell'edilizia scolastica adottato dal Ministro dell'istruzione università e ricerca d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze"*
4. A questa situazione di fatto e di diritto non sono seguiti però gli atti amministrativi obbligatori e generali a tutela degli interessi degli utenti della scuola e a tutela del diritto ad un ambiente salubre, igienico e sicuro e ad una offerta formativa adeguata, L'ANNO SCOLASTICO E' INIZIATO SENZA CHE IL PIANO GENERALE DI RIQUALIFICAZIONE SIA STATO DEFINITO E SENZA CHE SIANO STATE INDIVIDUATE LE SCUOLE DISAGIATE.
5. Soltanto in data 23 settembre 2009, quando tutta l'attività di avvio dell'anno scolastico da parte di Uffici scolastici e dirigenti era ormai conclusa, è stato emesso un Decreto Interministeriale che non fa che confermare l'esistenza del problema del sovraffollamento, ma che è assolutamente

tardivo e non risolutivo del problema stesso. In questo Decreto si legge: *"ritenuta la necessità di definire un elenco di scuole nell'ambito delle quali per l'anno scolastico 2009/2010 potrebbero restare confermati i limiti massimi di alunni per classe di cui al d.m. 331/98..ritenuto di definire appositi elenchi a livello regionale che ..riportino gli edifici scolastici caratterizzati da situazioni di particolare criticità..ritenuto peraltro di limitare l'elencazione alle situazioni di maggior impatto...decreta ..ciascun ufficio scolastico potrà individuare ..le istituzioni scolastiche nelle quali proceder alla conferma per l'anno 2009/2010 dei limiti massimi di alunni per classe previsti dal D.M.331/98"*.

6. Pertanto è evidente la tardività del decreto interministeriale considerato che nella data della sua adozione tutte le procedure di formazione delle classi e avvio dell'anno scolastico erano già terminate. Ma soprattutto, balza agli occhi la parzialità delle sue disposizioni che non possono essere esaustive del problema delle scuole disagiate da un lato e neanche del problema del sovraffollamento dall'altro e che rappresentano soltanto parte del "piano generale" imposto ai Ministeri dal D.p.r. n. 81/2009, IN PARTICOLARE IL DECRETO INTERMINISTERIALE IN QUESTIONE IMPONE UN LIMITE MERAMENTE NUMERICO ALLE SCUOLE ED EDIFICI DA CONSIDERARE "CARETTERIZZATI DA SITUAZIONI DI PARTICOLARE CRITICITA'", IMPONENDO DI CONSIDERARE TALI SOLTANTO IL 28% DELLE SCUOLE SENZA ALCUN RIFERIMENTO A QUALI

CIRTERI DA SEGUIRE PER POTER ESCLUDERE O MENO QUESTA O QUELL'ALTRA SCUOLA.

7. INOLTRE LE SEGNALAZIONI PERVENUTE ALL'ASSOCIAZIONE RIGUARDANO PROPRIO SCUOLE INSERITE TRA LE SCUOLE CARATTERIZZATE DA SITUAZIONI DI CRITICITA' DI CUI AL D.I. DEL 23 SETTEMBRE, ANCHE DELLA REGIONE CAMPANIA.
8. Per questi motivi l'Associazione ricorrente ha anche presentato apposita diffida ex artt. 1 e 3 del D.lgs.vo n. 198/2009, rappresentando di aver ricevuto numerosissime segnalazioni che denunciano le condizioni in cui versano molti istituti scolastici disagiati: molte aule violano per difetto gli *indici minimi di edilizia scolastica* (1,80 e 1,96 mq netti pro capite) e per eccesso *l'indice di massimo affollamento* (oltre 26 alunni per classe nelle aule suddette) con la conseguenza che gli studenti sono stipati in aule sottodimensionate, tanto da esser stata coniata l'infelice espressione: *classi-pollaio*. Questo si aggiunge alla gravissima carenza strutturale delle scuole italiane.
9. Il Ministero dell'Istruzione con la nota impugnata ha sostanzialmente **CONFERMATO LA COLPEVOLE INATTIVITA'** e declinato ogni competenza, contestando la fondatezza delle richieste nei seguenti termini: "è sin troppo evidente che lo scrivente Ministero è deputato essenzialmente alla determinazione delle risorse finanziarie e del personale da assegnare alle istituzioni scolastiche. in particolare lo scrivente Ministero di concerto col Ministero dell'economia provvede annualmente e sulla base delle iscrizioni alla

*determinazione della consistenza dell'organico e alla sua ripartizione a livello regionale..tali funzioni sono state esercitate nel pieno rispetto della normativa vigente..il nuovo regolamento ha mantenuto i vecchi limiti solo per alcuni istituti individuati nel piano di riliquifazione...nonostante il predetto piano sia stato completato in epoca successiva alla determinazione dell'organico e formazione delle classi ..sono stati applicati i vecchi limiti..sicchè lo scrivente Ministero ha posto in essere ogni adempimento di propria competenza funzionale.."*

10. In realtà, il piano non è definitivo, è tardivo e non risolutivo come dimostrano le diverse segnalazioni giunte all'associazione che smentiscono in pieno il rispetto dei vecchi limiti. Poi la materia rientra senz'altro nella competenza generale amministrativa del Ministero dell'Istruzione, in quanto PER OGNI ANNO SCOLASTICO E' APPUNTO IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE A DETERMINARE I TERMINI E LE MODALITA' GENERALI DI ACQUISIZIONE DELLE DISPONIBILITA' E MOBILITA' DEL PERSONALE SCOLASTICO CHE INDIRIZZANO POI TUTTO IL LAVORO RELATIVO ALLA FORMAZIONE DEGLI ORGANICI DI DIRITTO E DI FATTO E INFINE ALLA CATENA PROCEDIMENTALE LA STESSA FORMAZIONE DELLE CLASSI SCOLASTICHE.

11. Ma gli stessi contenuti delle consuete circolari di avvio dell'anno scolastico dimostrano le problematiche che l'applicazione immediata della riforma scolastica ha generato e la tardività del D.I. del 23 settembre 2009. Nella

CIRCOLARE MINSITERIALE N.63/2009 VOLTA A disciplinare l'adeguamento dell'organico di diritto alla situazione di fatto, si legge ad esempio che tutte le operazioni per l'anno prossimo sono state prorogate al 31 agosto (e non più 31 luglio). Quanto ai parametri relativi al numero massimo di alunni per la costituzione delle classi per l'anno prossimo si fa riferimento a quelli previsti dal nuovo regolamento sul dimensionamento della rete scolastica, e alla abrogazione dei precedenti parametri di cui al DM 331/98 e 141/99, ma non si fa alcun cenno alla situazione in cui versano le migliaia di scuole che dovrebbero essere ancora sottoposte ai vecchi limiti e inserite in questo elenco inesistente a quella data. Al contempo la stessa circolare impone il limite temporale del 20 luglio per la definizione e l'adeguamento dell'organico da parte delle singole scuole. E ancora la circolare avverte che dopo il 31 agosto non sono più consentiti sdoppiamenti di classi.

12. Come si vede NON E' STATA DETTATA ALCUNA DIRETTIVA SPECIFICA CHE POTESSE GUIDARE GLI UFFICI PERIFERICI NELL'AFFRONTARE LE PARTICOLARI ESIGENZE EMERSE DALL'APPLICAZIONE FRETTOLOSA DELLA NOVELLA RIFORMA. La materia è in poco attinente alla vigilanza nell'applicazione della legislazione sociale nazionale di interesse prettamente collettivo. Non a caso si legge nel Testo Unico della scuola all'art. 606, titolato Attribuzioni dell'Amministrazione centrale che, nell'ambito delle competenze di cui all'art. 605, spetta all'Amministrazione centrale:

a) coordinare l'attività delle scuole di ogni ordine e grado nel quadro degli obiettivi di educazione e formazione dell'infanzia e della gioventù; esercitare le funzioni amministrative e di vigilanza previste dal presente testo unico in ordine alle scuole non statali di ogni ordine e grado, ai corsi di preparazione agli esami, alle scuole ed istituzioni culturali straniere in Italia.

13. L'emissione delle direttive generali avrebbe garantito il rispetto delle norme sulla sicurezza e igiene nelle scuole, nonché dei limiti minimi nella formazione delle classi.

## DIRITTO

1. LA VIOLAZIONE DELL'ART. 1 DLGVO 198 DEL 2009, NELLA PARTE IN CUI LE P.A. RESISTENTI NON HANNO PROVVEDUTO ALL'EMANAZIONE DI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI OBBLIGATORI PRIVI DI CARATTERE NORMATIVO RIENTRANTI NEI LORO DOVERI ISTITUZIONALI VOLTI A GARANTIRE IL RISPETTO DELL'IMPIANTO NORMATIVO RELATIVO ALLA SICUREZZA IGIENE E AFFOLLAMENTO DELLE AULE SCOLASTICHE.

Sono diverse le fonti legislative, che prevedono l'obbligo per i Ministeri e Uffici Scolastici convenuti di emettere atti generali a tutela degli interessi diffusi qui rappresentati dall'Associazione ricorrente, con particolare riferimento all'avvio dell'anno scolastico ed alla formazione delle classi scolastiche e alla loro gestione in relazione alle esigenze di igiene e sicurezza, nonché in relazione all'applicazione della recente cd riforma scolastica "Gelmini". E' utile pertanto passarne in rassegna le piu'

rappresentative ed analizzare punto per punto l'iter della introduzione nel nostro sistema scolastico delle varie novità legislative.

La stessa risposta del Ministero ha dimostrato l'assenza dell'adozione del piano generale sugli edifici scolastici e dell'adozione di ogni direttiva finalizzata alla gestione di tutta l'attività di realizzazione delle condizioni di efficacia del servizio scolastico e di avvio dell'anno per queste scuole particolarmente disagiate. Dunque, sebbene la L. 133/2008 abbia previsto l'incremento di un punto del rapporto alunni/docente aumentando oltre la soglia di 26 il numero di alunni per classe, sebbene come espressamente affermato dal D.P.R. n. 81/2009, per l'anno scolastico in corso avrebbero dovuto continuare ad applicarsi i limiti massimi di alunni per classe, in assenza di ogni diversa direttiva, rimane che il piano non è completo e il decreto interministeriale che impone un elenco di scuole è stato redatto tardivamente quando già le scuole avevano dovuto applicare la riforma, e nulla è stato disposto riguardo alle dimensioni delle aule, ossia se il limite di 26 alunni riguarda aule che rispettano le predette cubature pro capite secondo la disciplina illustrata. Inoltre, la riforma del sistema scolastico unitamente ai ritardi nella attuazione ed emissione dei Regolamenti delle stesse importanti novità hanno determinato gli effetti detti di sovraffollamento generalizzato. Estremamente importante è, quindi la recente normativa in materia. La necessità dell'emissione di atti generali e direttive emerge infatti appunto dagli effetti che la riforma scolastica ha apportato nella formazione delle classi e nel nuovo rapporto numerico alunni/insegnanti, che come detto hanno sostanzialmente generato un grave e ingestito sovraffollamento. Con d.l. D.L. 25

giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133 all'art. 64, commi 3 e 4 è stato stabilito che:

*"3. Per la realizzazione delle finalità previste dal presente articolo, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, predisponde, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, 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.4. Per l'attuazione del piano di cui al comma 3, con uno o più regolamenti da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto ed in modo da assicurare comunque la puntuale attuazione del piano di cui al comma 3, in relazione agli interventi annuali ivi previsti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, si provvede ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri:"*

Anche il Dpr 81/2009 dispone agli art. 2 e 3 rispettivamente: I dirigenti preposti agli uffici scolastici regionali provvedono alla ripartizione delle consistenze organiche a livello provinciale,

avendo cura di promuovere interlocuzioni e confronti con le regioni e con gli enti locali al fine di realizzare una piena coerenza tra le previsioni programmatiche del piano regionale di localizzazione delle istituzioni scolastiche e dell'offerta formativa e l'attribuzione delle risorse. L'assegnazione delle risorse e' effettuata con riguardo alle specifiche esigenze ed alle diverse tipologie e condizioni di funzionamento delle istituzioni scolastiche, nonche' alle possibilita' di impiego flessibile delle stesse risorse, in coerenza con quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275. Nella determinazione dei contingenti provinciali di organico si tiene conto delle condizioni di disagio legate a specifiche situazioni locali, con particolare riguardo ai comuni montani e alle piccole isole, nonche' alle aree che presentano elevati tassi di dispersione e di abbandono. La presente disposizione, al fine di garantire la continuita' del servizio, resta efficace fino all'adozione, da parte della regione interessata, delle norme legislative necessarie ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, nonche' di un apparato istituzionale idoneo allo svolgimento delle funzioni assegnate. La predisposizione di atti generali è pertanto chiaramente imposta anzitutto dalla stessa riforma scolastica, ma è del tutto mancata in relazione alla formazione delle classi, mentre avrebbe costituito un adempimento importante per la piena realizzazione della legittimità ed efficienza dei servizi scolastici. Vediamo punto per punto l'iter di applicazione della riforma:

- a) Con il D.L. 1° settembre 2008, n. 137 convertito in L. 30 ottobre 2008, n. 169 sono state dettate disposizioni varie

- per l'istruzione e l'università ed in particolare sul maestro unico nella scuola primaria e sul cosiddetto tempo scuola;
- b) Il combinato disposto dell'art. 4 della legge 30 ottobre 2008, n. 169 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università - e dell'art. 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 - Conversione in legge, con modificazioni; del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria - ha introdotto rilevanti novità. L'art. 4 della L. 169/2008, rubricata Insegnante unico nella scuola primaria, stabilisce che a partire dall'anno scolastico 2009/2010, relativamente alle prime classi del ciclo scolastico, Nell'ambito degli obiettivi di razionalizzazione di cui all'articolo 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 (...).
- c) Ricordiamo che L'art. 64 della L. 133/2008 - contenuto nel Capo II Contenimento della spesa per il pubblico impiego - rubricato Disposizioni in materia di organizzazione scolastica, recita: 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 (sic!), 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 Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (...) predispone (...) 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 (...). In particolare, il comma 4 di detto articolo prevede: per l'attuazione del piano (...) si provvede ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri: a) razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti; c) revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi; d) rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria *ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica*; e) revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi; f) (...):f-bis) definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di

ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa; f-ter) nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.

- d) In data 4 settembre 2008 lo schema di Piano Programmatico degli interventi in materia di servizi scolastici, previsto dall'art. 64, comma 3 del d.l. n. 112/2008 è trasmesso dal Ministro dell'istruzione al Ministro dell'Economia;
- e) In data 9 settembre 2008 il Ministro dell'Economia ha rilevato: "Il documento sembra rispondere pienamente alle finalità delineate nella norma di previsione ed evidenzia uno sforzo elaborativo apprezzabile anche in considerazione della ristrettezza dei tempi a disposizione. Ristrettezza dei tempi che impone un attento monitoraggio delle procedure di approvazione del Piano e dei regolamenti previsti dall'art. 64 del D.L. 112/2008 e dal Piano stesso. Sarebbe opportuno che i regolamenti che incidono sull'anno scolastico 2009/2010 siano sottoposti all'approvazione del Consiglio dei Ministri in tempo utile per consentire la loro trasmissione al Consiglio di Stato non oltre il 30 settembre e parallelamente, che il piano possa essere inserito all'ordine del giorno della Conferenza Unificata in modo da avere agio per una deliberazione prima della fine del mese";

- f) Con circolare ministeriale n. 4 del 15 gennaio 2009 sono dettate istruzioni per l'iscrizione alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado, riguardanti l'anno scolastico 2009/2010" prevedendo il maestro prevalente per la scuola primaria e l'articolazione del tempo scuola a partire da 24 - 27 ore, sino a 30 ore nei limiti dell'organico assegnato;
- g) Con Circolare n. 38 del 2 aprile 2009 avente ad oggetto "Dotazioni organiche del personale docente per l'a.s. 2009/2010 - trasmissione schema del Decreto Interministeriale" il MIUR trasmette a tutti i Direttori generali degli uffici scolastici regionali uno "schema di decreto interministeriale da emanare di concerto col Ministero dell'economia e delle finanze, recante disposizioni per l'anno scolastico 2009/2010"; è bene chiarire che questo schema di decreto interministeriale è testualmente differente dal Piano programmatico e, rispetto al livello programmatico del Piano, detta disposizioni di dettaglio sulla "determinazione degli organici del personale docente" a livello regionale;
- h) A questo punto si perdono le tracce del Piano Programmatico e segue l'iter dei Regolamenti di riorganizzazione della rete scolastica e di assetto della scuola di infanzia. In data 2 luglio 2009 viene pubblicato il D.p.r. 81/2009 titolato- Norme per la riorganizzazione della rete scolastica ed il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - sulla riorganizzazione della rete scolastica ed il

razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola.

- i) In data 15 luglio 2009 viene pure pubblicato il Regolamento D.p.r. 89/2009 sulla "Revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo dell'istruzione". L'art. 3, comma 2, stabilisce che Per il solo anno scolastico 2009-2010 restano confermati i limiti massimi di alunni per classe previsti dal decreto del Ministro della pubblica istruzione in data 24 luglio 1998, n. 331, e successive modificazioni per scuole disagiate che però rimangono NON INDIVIDUATE ALL'INIZIO DELL'ANNO SCOLASTICO.
- j) Come già ricostruito in fatto Soltanto in data 23 settembre 2009, quando tutta l'attività di avvio dell'anno scolastico da parte di Uffici scolastici e dirigenti era ormai conclusa, è stato emesso un Decreto Interministeriale che non fa che confermare l'esistenza del problema del sovraffollamento, ma che è assolutamente tardivo e non risolutivo del problema stesso.
- k) E' utile precisare che tra le amministrazioni tenute ad emettere gli atti generali obbligatori indispensabili nella materia finora descritta perche' sia data piena attuazione alle diverse norme di riferimento, vi è sicuramente anche il Ministero degli Interni quale autorità che incardina al suo interno il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, per mezzo del quale il Ministero dell'interno assicura, anche per la difesa civile, il servizio nazionale in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, nonché lo svolgimento delle altre attività assegnate al Corpo

nazionale dalle leggi e dai regolamenti, secondo quanto previsto nell'impianto normativo finora riferito e relativo alla sicurezza nelle strutture scolastiche.

2. LA VIOLAZIONE DELL'ART. 1 DLGVO 198 DEL 2009, NELLA PARTE IN CUI LE P.A. RESISTENTI NON HANNO PROVVEDUTO ALL'EMANAZIONE DI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI OBBLIGATORI PRIVI DI CARATTERE NORMATIVO RIENTRANTI NEI LORO DOVERI ISTITUZIONALI VOLTI A GARANTIRE IL RISPETTO DELL'IMPIANTO NORMATIVO RELATIVO ALLA SICUREZZA IGIENE E AFFOLLAMENTO DELLE AULE SCOLASTICHE.

l) In materia di formazione delle classi scolastiche, vista la tardività della individuazione di queste scuole speciali perché particolarmente disagiate, inserite nel suddetto elenco allegato al decreto interministeriale del 23 settembre, è pertanto da ritenere comunque ancora vigente il complesso sistema di indici minimi di edilizia scolastica e massimo di affollamento delle aule e di norme di igiene e sicurezza, che si rivolgono ovviamente all'Amministrazione scolastica nel suo complesso sin dal Ministero dell'Istruzione fino ad arrivare capillarmente anche ai Dirigenti degli Uffici Scolastici Regionali e ai dirigenti Scolastici.

m) Anzitutto vi è il criterio risultante dal rapporto alunni/superficie, risalente al Decreto Ministeriale del 18 dicembre 1975, Indici minimi di edilizia scolastica, di urbanistica e di funzionalità didattica. Questa norma

prevede degli indici che sono ancora in vigore in  
maniera transitoria ad opera dell'art. 5 comma 3 della  
Legge n. 23/96, in quanto le nuove regole tecniche di  
edilizia scolastica di cui all'art. 5 comma 2 L. n. 23/96  
non sono state ancora emesse. In particolare è previsto  
che le aule siano di altezza non minore a tre metri e che il  
rapporto alunni superficie sia di 1,80 mq/alunno nelle  
scuole materne, elementari e medie e 1,96 mq/alunno nelle  
scuole superiori, misure da intendersi al netto degli arredi  
Quindi, secondo il menzionato Decreto, in una classe di  
scuola elementare con un numero di 25 alunni, essendo  
l'indice minimo per alunno di 1,80 mq, la superficie  
minima necessaria, al netto degli arredi dovrebbe essere di  
almeno 45 mq ( 1,8x25 ) per un'altezza minima di tre  
metri. Altro criterio vigente è quello previsto nel Decreto  
del Ministero dell'Interno del 26 agosto 1992- *Norme di*  
*prevenzione incendi per l'edilizia scolastica* - che, oltre ad  
indicare le caratteristiche dell'edificio, ha previsto all'art. 5  
un indice di massimo affollamento in un numero massimo  
di 26 persone/aula (compresi alunni, insegnanti, sostegno,  
ecc) ma senza indicare alcunché in merito alla superficie  
minima. Attualmente detto D.M. regola la materia assieme  
al D.Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 *Testo Unico Sicurezza.*

- n) Rilevante in merito è altresì il vecchio D.M. n. 331 del 24  
luglio 1998 - *Disposizioni concernenti la riorganizzazione*  
*della rete scolastica, la formazione delle classi e la*  
*determinazione degli organici del personale della scuola* -  
integrato dal D.M. n. 141 del 3 giugno 1999 - Formazione  
classi con alunni in situazione di handicap relativo alla  
formazione e determinazione degli organici - che stabilisce

il numero minimo e massimo di alunni necessari per formare una classe: per la scuola dell'infanzia, il numero minimo di 15 alunni e massimo 25; per la scuola elementare, numero minimo di 10 alunni e massimo 25; per le scuole medie, un numero minimo di 15 alunni e massimo 25; infine, per gli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore le classi sono costituite da non meno di 20 alunni e non più di 25.

- o) Infine, c'è da tener presente che la L. n. 820 del 24/09/71 - *Ordinamento scuola elementare e materna* - vieta l'affidamento di più di 25 alunni ad insegnante e che anche il Dlgs n.81/2008 T.U. sulla sicurezza considera gli studenti alla stregua dei lavoratori ogni qual volta siano impegnati in attività di laboratorio.

**B. LA VIOLAZIONE DELL'ART. 1 DLGVO 198 DEL 2009, NELLA PARTE IN CUI LE P.A. RESISTENTI NON HANNO PROVVEDUTO ALL'EMANAZIONE DI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI OBBLIGATORI PRIVI DI CARATTERE NORMATIVO RIENTRANTI NEI LORO DOVERI ISTITUZIONALI VOLTI A GARANTIRE IL RISPETTO DELL'IMPIANTO NORMATIVO RELATIVO ALLA SICUREZZA IGIENE E AFFOLLAMENTO DELLE AULE SCOLASTICHE.**

- p) A questo si aggiunga che il Decreto interministeriale, tardivo, del 23 settembre 2009 si presenta, a sua volta illogico contraddittorio e privo di istruttoria e motivazione in relazione al mero limite numerico di individuazione

delle scuole "caratterizzate da criticità". IMPONE DI CONSIDERARE TALI SOLTANTO IL 28% DELLE SCUOLE SENZA ALCUN RIFERIMENTO Ad ALTRI CRITERI DA SEGUIRE PER POTER ESCLUDERE O MENO QUESTA O QUELL'ALTRA SCUOLA IN RELAZIONE AL LIMITE DEL 28%. In poco, le amministrazioni periferiche sono chiamate a fare una cernita tra le scuole caratterizzate da criticità senza avere direttive generali da parte del Ministero in relazione a quali debbano essere i criteri limite per operare queste scelte nel rispetto del detto 28%. Anche sotto questo aspetto il decreto interministeriale si presenta parziale e non può rappresentare la necessaria e obbligatoria attività di emissione di atti generali e obbligatori.

- q) È utile infine precisare che la sentenza del Tar Veneto che l'Amministrazione cita a sostegno della propria inattività in realtà pur rigettando quel ricorso, che si riferiva esclusivamente al rispetto dei parametri di cui D.M. 26 agosto 1992 e che peraltro mirava ad ottenere aumenti dell'organico, sostiene argomenti del tutto in armonia con la presente azione che mira specificamente ad ottenere atti generali e obbligatori a tutela della sicurezza nelle scuole pubbliche, infatti vi si legge che "*...si deve partire dal parametro 26 persone /aula...se poi in specifiche situazioni questo parametro non viene osservato...è particolarmente rilevante la distinzione tra classi previste e classi effettivamente costituite su cui si basano per ciascuna scuola rispettivamente l'organico di diritto e l'organico di fatto...l'organico di diritto è calcolato all'inizio di ogni anno entro il mese di maggio...il numero di studenti*

peraltro spesso non corrisponde alla successiva situazione reale sicchè prima che l'anno scolastico inizi si opera una revisione la quale può condurre a modificare il numero delle classi...solo al termine di questa seconda fase quando le classi vengono effettivamente formate in ciascuna scuola e devono essere collocate nei relativi edifici esistenti si potrà porre un problema di sicurezza e di violazione delle norme tecniche. Certamente non prima ..non vi è dubbio che avverso la loro violazione le organizzazioni sindacali possono assumere tutte le appropriate iniziative anche giurisdizionali ma sempre e soltanto con riguardo a situazioni di pericolo senza confonderle con la pur comprensibile aspirazione ad accrescere il numero d'insegnanti"

Tutto ciò premesso,

#### PQM

Previa affissione della notizia del ricorso sul sito istituzionale delle amministrazioni intimata stante la notificazione in comunicazione oggi effettuata al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ex art. 1 co 2 Dlgo 198 del 2009 nonché previa fissazione d'ufficio dell'udienza di discussione, in una data compresa tra il novantesimo ed il centoventesimo giorno dal deposito del ricorso, al fine di consentire ai soggetti che si trovano nella medesima situazione giuridica del ricorrente di poter intervenire nel termine di venti giorni liberi prima dell'udienza di discussione del ricorso, ai sensi dell'art. 1 co 3 dlgo 198 del 2009, richiedendo sin da ora al Giudicante qualora ritenesse le violazioni o le omissioni ascrivibili ad enti ulteriori o diversi da quelli intimati, ordinare

l'integrazione del contraddittorio ex art. 1 co 5 dlvo 198 del 2009,

**SI CHIEDE**

Che l'Ill.mo Tar dito, valutata l'ammissibilità dell'azione, accertata l'omessa emanazione da parte delle amministrazioni resistenti degli atti di cui all'articolo 1, comma 1 dlvo 198 del 2009, in accoglimento del presente ricorso, voglia ordinare ai sensi e per gli effetti degli artt. 1 e 3 d.lgs. n. 198/09, alle Amministrazioni convenute, ciascuno per la propria competenza, l'adozione di quegli atti amministrativi di carattere generale ed obbligatori e non aventi carattere normativo, di cui alle disposizioni tutte sopra richiamate, idonei a rimuovere nonché a predisporre tutti gli interventi all'uopo necessari e/o comunque riportare in termini di normale tollerabilità l'emergenza legata al denunciato sovraffollamento delle aule scolastiche, e di ogni altro atto necessario, dando notizia della sentenza che definirà il giudizio nelle modalità previste per il ricorso dall'articolo 1, comma 2 dlvo 198 del 2009. Nonchè per l'annullamento previa sospensione della nota impugnata nella parte in cui rappresenta un atto autorizzatorio della mancata attività da parte delle amministrazioni chiamate in causa.

Roma, 10 giugno 2010

Avv. Prof. Carlo Rienzi

Avv. Gino Giuhano