

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio

Ricorso

nell'interesse della **Regione Lazio**, in persona del legale rappresentante p.t., autorizzato a stare in giudizio con determinazione dirigenziale n. A1005 del 20 marzo 2006, rappresentata e difesa dall'avv. prof. Vincenzo Cerulli Irelli ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via Dora 1, giusta delega a margine del presente atto

contro

il **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, in persona del Ministro p.t.

per l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari,

- del **decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca n. 775 adottato in data 31 gennaio 2006** recante "**Progetto Nazionale di Innovazione**"; e dei presupposti, o comunque connessi **due decreti del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, adottati in data 28 dicembre 2005**, contenenti le tabelle di confluenza dei percorsi di istruzione secondaria superiore previsti dall'ordinamento previgente nei percorsi liceali di cui al d.lgs 17/10/2005 n. 226 e le tabelle di corrispondenza dei relativi titoli di studio in uscita; nonché l'incremento fino al 20% della quota dei piani di studio rimessa alle istituzioni scolastiche;
- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale

FATTO

1. Al fine di chiarire la questione per cui è causa, si premette la descrizione del quadro normativo e dei relativi passaggi istituzionali che hanno determinato l'adozione dei decreti ministeriali impugnati.

1.1. Il sistema anteriore alla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione

In materia di istruzione, com'è noto, l'art. 117 Cost., nella sua formulazione antecedente alla riforma del Titolo V, stabiliva che le competenze legislative regionali di natura concorrente si limitassero all'istruzione artigiana e professionale e all'assistenza scolastica; mentre ogni altra competenza veniva esercitata dalla Regione su delega statale, ai sensi dell'(originario) art. 118 Cost..

Con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 sono state quindi delegate alle Regioni, ai sensi del cit. art. 118 Cost., le funzioni amministrative relative, in particolare: alla **programmazione dell'offerta formativa** integrata tra istruzione e formazione professionale; alla **suddivisione**, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, **del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa**; e, soprattutto, **alla 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 dell'offerta formativa integrata; alla **determinazione del calendario scolastico** (art. 138, comma 1, lettere *a, b, c, d*, d.lgs 112/98 cit.).

In attuazione del d.lgs. 112/98, la Regione Lazio ha emanato la l.r. 6 agosto 1999, n. 14 che, in materia di istruzione, ricalca le disposizioni dell'art. 138 cit. (v. art. 153 l. r. ult. cit.).

Per quanto riguarda la programmazione dell'offerta formativa, la Regione, con deliberazione di G.R. n. 1051 del 29 novembre 2005, ha emanato atti di indirizzo in relazione alla programmazione della rete scolastica per l'anno scolastico 2006-2007.

In tale sede, la Regione, su indicazione del MIUR e in attesa della definizione della ripartizione di competenze tra Stato e regioni in materia di istruzione, ha ritenuto di dover considerare solo le proposte di interventi che rivestono carattere di necessità e urgenza, segnalate dai comuni o dalle province entro il 30 novembre 2005. Tali proposte, esaminate dall'Osservatorio regionale per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, sono state poi approvate dalla Giunta regionale e inviate alla direzione generale dell'ufficio scolastico regionale del MIUR entro il 15 dicembre.

1.2. L'autonomia delle istituzioni scolastiche e i poteri di indirizzo della Regione

Con riferimento alle istituzioni scolastiche, in attuazione dell'art. 21 della l. 59/1997 – che ha sancito il principio dell'autonomia delle predette istituzioni, stabilendo la progressiva attribuzione alle stesse delle funzioni in materia di gestione del servizio di istruzione dell'Amministrazione centrale e periferica – sono stati approvati due regolamenti.

Il d.p.r. 8 marzo 1999, n. 275, sull'autonomia scolastica, e il d.p.r. 18 giugno 1998, n. 233, recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti.

In particolare, con il d.p.r. 275/1999, è stata affidata alle scuole la definizione e la realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle regioni, ai sensi dell'art. 138 cit. (art. 1, comma 1 d.p.r. 275/1999).

Le istituzioni scolastiche, dunque, devono predisporre un piano dell'offerta formativa (POF), da consegnare agli alunni e alle famiglie al momento dell'iscrizione; piano che deve tener conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa, di competenza, delle regioni (art. 3 d.p.r. 275/1999).

Il d.p.r. 233/1998 prevede, invece, che la provincia definisca i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, al fine dell'attribuzione dell'autonomia e personalità giuridica alle stesse, **"nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle regioni"**

La Regione Lazio, in attuazione del d.p.r. 233/98 cit., ha definito i **predetti indirizzi di programmazione con deliberazione di Giunta n. 719, del 23 febbraio 1999. Sulla base di questi indirizzi è stato approvato il piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche con deliberazione di G.R. n. 5654 del 30 novembre 1999.** Tale piano è stato sottoposto a modifica, con la riorganizzazione e l'accorpamento di alcune istituzioni scolastiche, per l'anno 2005-2006, con delibera di G.R. n. 1323 del 23 dicembre 2004.

1.2. La materia dell'istruzione a seguito della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione e la legge delega n. 53/2003

Le competenze regionali in materia di istruzione sono state completamente rivisitate con la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, ad opera della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Oggi, infatti, com'è noto, la materia istruzione, fatta *"salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale"*, forma oggetto di potestà concorrente (art. 117, comma 3, Cost.).

Allo Stato è riservata, invece, la potestà legislativa esclusiva in materia di *"norme generali sull'istruzione"* (art. 117, comma 2, lettera n), nonché, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in tale materia.

In questo quadro si inserisce la l. 28 marzo 2003 n.53 (da ora, anche legge delega), con la quale il Governo è stato delegato ad adottare, *“nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e di comuni e province, in relazione alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali, e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche”*, entro ventiquattro mesi (poi prorogato di ulteriori sei mesi), uno o più decreti legislativi *“per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale”*.

La legge delega ha avviato un processo di riforma della scuola, fortemente criticato dalle regioni in quanto ritenuto invasivo delle proprie competenze costituzionalmente garantite.

Tra i criteri e i principi direttivi della delega, vi è il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età (art. 2, comma 1 lett. c) e la possibilità dell'alternanza scuola-lavoro per gli studenti a partire dai 15 anni (art. 2, comma 1, lett. g).

In base alla delega, il sistema educativo di istruzione e di formazione è stato articolato: a) nella scuola dell'infanzia; b) in un primo ciclo, che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado; c) in un secondo ciclo, che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale (art. 2, comma 1, lett. d). Il sistema dei licei comprende i licei artistico, classico, economico, linguistico, musicale e coreutico, scientifico, tecnologico, delle scienze umane.

È stata delegata al Governo anche la disciplina della formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, con la soppressione della funzione abilitante dei concorsi (art. 5).

1.3. I decreti attuativi della legge delega e in particolare il d.lgs 226/2005. Gli accordi con le Regioni sull'avvio differito della riforma.

In attuazione della legge delega sono stati adottati, sentita la Conferenza Unificata: dapprima, il d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, con il quale sono state definite le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione. Successivamente, i decreti legislativi del 15 aprile 2005 n. 76 e n. 77, recanti, il primo, norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, il secondo, norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro.

Infine, sono stati adottati i decreti legislativi del 17 ottobre 2005, n. 226 e n. 227, con i quali sono stati definiti, rispettivamente, le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo, e le norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento.

Per quanto qui interessa, il d.lgs. 226/2005 - recante norme sul II ciclo educativo di istruzione e formazione, costituito, come detto, dal sistema dei licei e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale - stabilisce che il primo anno dei percorsi liceali è avviato previa definizione, con decreto del MIUR, sentita la conferenza unificata, di una serie di "aspetti" (art. 27, comma 1).

Innanzitutto, è prevista la redazione di tabelle di confluenza dei percorsi di istruzione secondaria superiore dell'ordinamento previgente nei nuovi percorsi stabiliti dal d.lgs 226/2005 (art. 27, comma 1, lett. a). Tali tabelle di confluenza, secondo la norma, sono da "assumere quale riferimento di massima per la programmazione della rete scolastica" di competenza regionale.

Devono altresì essere redatte delle tabelle di corrispondenza dei titoli di studio in uscita dai percorsi di studio attualmente vigenti, con quelli in uscita dai percorsi liceali di nuova istituzione (art. 27, comma 1, lett. b).

Infine, deve essere stabilito un incremento fino al 20% della quota dei piani di studio rimessa alle istituzioni scolastiche, "nell'ambito degli indirizzi definiti dalla Regione" (art. 27, comma 1, lett. c). Ciò significa che il legislatore nazionale conferisce a quello regionale, come si dirà in punto di diritto, un ruolo primario, al di là della programmazione, sugli obiettivi e sui contenuti formativi di interesse regionale.

L'attuazione della riforma del secondo ciclo, a norma dell'art. 27, comma 3 del d.lgs 226/2005, deve avvenire nel quadro della programmazione della rete scolastica di competenza regionale, ai sensi del citato art. 138, comma 1 lett. b), d.lgs. 112/98, "finalizzata a far corrispondere l'offerta formativa complessiva alle esigenze formative del territorio di ciascuna Regione".

Ai fini del coordinamento della riforma il d.lgs 226/2005 ha previsto che si procedesse attraverso specifiche intese in sede di Conferenza unificata, che dovevano essere definite entro

il 30 novembre 2005, mentre la programmazione della regione doveva essere definita entro il 31 dicembre 2005 (art. 27, comma 3 cit.).

Il d.lgs 226/2005, inoltre, espressamente ha **rinviato** l'avvio contestuale delle prime classi dei percorsi liceali e del primo anno di quelli di istruzione e formazione professionale, **a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, "previa definizione di tutti gli adempimenti normativi previsti"**. Mentre, **"sino alla definizione di tutti i passaggi normativi propedeutici all'avvio del secondo ciclo, di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca"** è stabilito che il Ministero non promuova sperimentazioni del nuovo ordinamento nelle scuole *"ferma restando l'autonomia scolastica"* (art. 27, comma 4).

L'avvio della riforma è stato quindi differito di ben due anni rispetto all'entrata in vigore del d.lgs. medesimo. Tale rinvio, unitamente a quello della sperimentazione nelle scuole del nuovo ordinamento, era stato fortemente richiesto dalle Regioni.

Queste, infatti, in sede di Conferenza unificata, chiamate ad esprimere il parere sullo schema del decreto legislativo sul II ciclo, avevano espresso a maggioranza un parere negativo sul decreto. Infatti, da un parte gravava sul decreto la nota questione dell'impostazione dualistica del sistema educativo, tale da non garantire la pari dignità dei percorsi di istruzione e formazione, nonché la mancanza di una effettiva copertura finanziaria del sistema regionale; dall'altra le Regioni apprezzavano **"la riapertura del confronto politico e tecnico con il Governo che ha consentito di rinviare, a non prima dell'anno scolastico 2007/2008 l'entrata in vigore dell'intero sistema del secondo ciclo, nonché di non procedere all'avvio della sperimentazione"** (cfr. parere del 15 settembre 2005, rep. atti n. 879/CU), che consentiva alle Regioni medesime e alle istituzioni scolastiche di attrezzarsi in conseguenza. Le Regioni, pertanto, esprimevano parere negativo, pur apprezzando l'impegno del Governo a disporre tale rinvio.

Dunque, il rinvio dell'attuazione della riforma e della relativa sperimentazione, frutto di un preciso accordo tra Regioni e Ministero, era ritenuto essenziale ai fini della corretta definizione dei passaggi necessari per l'attuazione della riforma stessa, in un sistema di

relazioni tra i diversi Enti di governo, improntato al principio di leale collaborazione (principio che costituisce il fondamento delle relazioni Stato-Regioni in ogni materia di tipo concorrente).

2. I decreti ministeriali del 28 dicembre 2005

Successivamente, il MIUR ha adottato, in data 28 dicembre 2005, i decreti di cui all'art. 27, sopra indicati, relativi alle tabelle di confluenza e di corrispondenza dei titoli di studio, nonché alla quota oraria del 20% dei piani di studio riservata alle istituzioni scolastiche, nell'ambito degli indirizzi definiti dalle Regioni.

Nell'ambito della Conferenza unificata del 15 dicembre 2005, chiamata ad esprimere il proprio parere sullo schema dei predetti decreti, le regioni avevano evidenziato di non esser in condizione di rilasciare il richiesto parere, in quanto non aveva trovato ancora congrua definizione la questione (decisiva e condizionante il processo di riforma in corso) della esatta definizione delle nuove competenze regionali in materia di istruzione, sulla base del testo costituzionale derivante dalla riforma del 2001.

D'altra parte, l'impegno del Governo cui si è fatto riferimento, di non procedere all'avvio della sperimentazione, rendeva il richiesto parere non urgente, data l'assenza di scadenze imminenti da dover rispettare

Nel verbale della seduta, infatti, si chiarisce che "il tema delle competenze regionali è coesistente ai decreti in esame dal momento che si tratta di definire l'ordinamento della scuola superiore, sia nella parte dei licei, sia nella parte dell'istruzione e della formazione professionale. La definizione delle competenze delle Regioni non è un aspetto accessorio, ma è preliminare, in quanto costituisce l'insieme dell'ordinamento dell'istruzione superiore. Pertanto le Regioni non possono accettare un'articolazione che descriva esclusivamente i licei, e, quindi, l'eventuale parte di competenza statale, senza descrivere anche l'istruzione e la formazione professionale...".

Le Regioni, pertanto, in tale sede, hanno chiesto il rinvio dell'espressione del proprio parere.

Nonostante ciò, il MIUR ha inopinatamente proceduto all'adozione dei dd.mm. in questione. E ciò, lo si è compreso dopo, al preciso fine di poter adottare il decreto ministeriale

n. 775 del 31 gennaio 2005, recante il "Progetto nazionale di innovazione", con il quale si è disposta la contestata sperimentazione del nuovo ordinamento nelle scuole.

2.1. Il decreto ministeriale n. 775 del 31 gennaio 2006

Con il d.m. n. 775/2005 cit., è promosso, ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. 275/1999 di cui si è detto, *"un progetto, in ambito nazionale, concernente l'introduzione di innovazioni riguardanti gli ordinamenti liceali e l'articolazione dei relativi percorsi di studio, come previsti dal d.lvo 226/2205"* (art. 1, comma 1 del d.m.).

Il progetto, valevole per l'anno scolastico 2006-2007, si assume sia attuato *"nel rispetto della distribuzione territoriale dell'offerta formativa, definita per l'anno scolastico 2006/2007, nel contesto della programmazione della rete scolastica di cui all'art. 138, comma 1, lett. b) del d.lvo 31.3.1998, n. 112, secondo la tabella di confluenza degli ordinamenti vigenti nei nuovi licei previsti dal d.lvo 226/2005, di cui al d.m. 28.12.2005"* (art. 2, comma 3).

L'art. 11 che si richiama a fondamento del decreto ministeriale, a ben vedere disciplina le iniziative finalizzate all'innovazione nelle istituzioni scolastiche, stabilendo che il MIUR, possa promuovere *"...progetti in ambito nazionale, regionale e locale, volti a esplorare possibili innovazioni riguardanti gli ordinamenti degli studi, la loro articolazione e durata, l'integrazione fra sistemi formativi, i processi di continuità e orientamento [comma 1]. I progetti devono avere una durata predefinita e devono indicare con chiarezza gli obiettivi; quelli attuati devono essere sottoposti a valutazione dei risultati, sulla base dei quali possono essere definiti nuovi curricoli e nuove scansioni degli ordinamenti degli studi... [comma 2]"*.

Sui progetti deve esprimere il proprio parere il Consiglio nazionale della pubblica istruzione (CNPI).

In relazione al progetto in questione, il CNPI, nella seduta del 15 settembre 2005, ha espresso parere contrario al progetto, chiedendo al Ministro *"di rinviare l'avvio della sperimentazione"* e *"di riconsiderare il progetto in esame"*, modificandolo secondo le indicazioni contenute nel parere.

Per quanto qui interessa, il CNPI ha sottolineato la necessità di garantire che il progetto non incidesse sull'attuale distribuzione dell'offerta formativa sul territorio, di competenza

regionale; segnalando, altresì, l'assenza di risorse umane ed economiche per la realizzazione dello stesso, non essendo all'uopo sufficienti quelle attualmente esistenti.

Si osserva, inoltre, che il progetto sottoposto all'attenzione del CNPI il 30 giugno 2005 - così come afferma il MIUR - doveva essere avviato in attesa dell'emanazione del d.lgs 226/2005 sulla riforma del II ciclo. Quindi era stato pensato anche come una modalità per verificare l'attuabilità della riforma contenuta nello schema di decreto legislativo e non come forma di anticipazione della stessa.

La Regione ricorrente, come sopra ricordato, ha già predisposto, sulla base degli indirizzi adottati con la delibera di G.R. 1051/2005, la programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa per l'anno scolastico 2006/2007; anno nel quale si deve svolgere la presunta sperimentazione dei nuovi licei.

I decreti ministeriali impugnati del 28 dicembre 2005 e del 31 gennaio 2006 n. 775 intervengono su tale assetto, alterando il sistema delle competenze regionali in materia di istruzione ed incidendo negativamente sulla programmazione della rete scolastica regionale e dell'offerta formativa, già predisposta dalla Regione.

In sostanza, in costanza di una programmazione regionale già calibrata sul vecchio ordinamento, il Ministero interviene anticipando, di fatto, la riforma del II ciclo, impedendo alla stessa Regione di poter esercitare le proprie competenze, costituzionalmente garantite, in materia di allocazione dell'offerta formativa, rispetto al nuovo impianto ordinamentale introdotto dai medesimi decreti.

Pertanto la Regione Lazio, come sopra rappresentata e difesa, impugna i predetti decreti chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi.

Diritto

I. Violazione e falsa applicazione art. 27, comma 4 d.lgs 226/2005. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, l. 53/2003. Violazione e falsa applicazione dell'art. 138, comma 1, d.lgs. 112/1998. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 l. 5 giugno 2003, n. 131. Violazione e falsa applicazione art. 117, comma 3 Cost.. Violazione del

principio di leale collaborazione. Difetto di istruttoria e carenza di presupposti. Irragionevolezza e perplessità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere.

1. Come descritto nella precedente narrativa dei fatti, il quadro normativo in materia di istruzione è così articolato.

1.1. A livello costituzionale, il riparto delle competenze tra Stato e Regioni è come di seguito delineato, anche sulla base dell'autorevole pronuncia della Corte Costituzionale n. 13 del 2004:

a) ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2 lett. n) e m) allo Stato è riservata la potestà legislativa esclusiva in materia di "*norme generali sull'istruzione*"; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in tale materia; nonché, ai sensi del comma 3, la definizione dei principi fondamentali per la legislazione regionale;

b) le Regioni, ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 3, hanno potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale; mentre hanno potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, spettando alle stesse, in diretta titolarità, tra l'altro - così come affermato nella sentenza n. 13/2004 cit. - le funzioni in materia di istruzione, di cui all'art. 138, d.lgs. 112/98 cit. Funzioni che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, erano attribuite alle Regioni su delega statale: tra le quali, essenzialmente, la programmazione dell'offerta formativa sul territorio e la programmazione della rete scolastica.

In attuazione di quanto previsto dal d.lgs 112/98 la Regione Lazio, come già anticipato, con delibera di G.R. n. 1051/2005, ha emanato gli atti di indirizzo sulla programmazione della rete scolastica per l'anno 2006-2007, avviando il complesso procedimento (che coinvolge comuni e province) di definizione degli interventi da adottare sulla rete scolastica regionale, in relazione all'offerta formativa disponibile sul territorio, in relazione all'ordinamento anteriore alla riforma di cui alla legge 53/2003.

La Regione Lazio, inoltre, in attuazione del d.p.r. 233/98 cit., ha definito gli indirizzi di programmazione per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, con deliberazione di Giunta n. 719/99. Sulla base di questi indirizzi, è stato approvato il piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche con deliberazione di G.R. n. 5654/99, annualmente modificato ed integrato.

1.2. Con legge delega 53/2003 e con il decreto legislativo 226/2005 (per quanto qui interessa) lo Stato ha disegnato il quadro della riforma del II ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, costituito dal sistema dei licei e dal sistema di istruzione e formazione professionale.

L'art. 27, comma 4 del d.lgs 226/2005, ha previsto infatti che *"le prime classi dei percorsi liceali e il primo anno di quelli di istruzione e formazione professionale, sono avviati contestualmente a decorrere dall'anno scolastico 2007-2008, previa definizione di tutti gli adempimenti normativi previsti"*. Come si nota, il legislatore nazionale non ha previsto l'automatico avvio di tale riforma, ma ha condizionato la partenza della stessa al verificarsi di due presupposti.

a) Il primo, è rappresentato dalla preventiva adozione delle sopra evidenziate tabelle di confluenza e di corrispondenza, le quali rappresentano una sorta di camera di compensazione e armonizzazione del nuovo ordinamento rispetto a quello attualmente vigente, per ciò che attiene ai percorsi di istruzione e ai relativi titoli, da assumere come riferimento della programmazione in sede regionale.

b) Il secondo aspetto, è quello dell'implementazione di tutti i passaggi e adempimenti strutturali ed organizzativi necessari - a tutti i livelli istituzionali (Stato, regioni, enti locali, scuole) - al fine del più proficuo ed efficiente avvio della riforma, il cui termine iniziale è stato appositamente rinviato di due anni, ossia all'anno scolastico 2007/2008. Per quanto in questa sede interessa, è di tutta evidenza che il rinvio disposto si spiega con la circostanza che le amministrazioni regionali, coinvolte nei termini sopra detti nell'attuazione della medesima riforma (e cioè con funzioni di programmazione dell'offerta formativa sul territorio e della rete scolastica), devono essere messe in grado di potersi attrezzare, sul piano giuridico e materiale, al fine di poter effettivamente intervenire nel quadro tracciato dal disegno riformatore. Si ricordi, peraltro, che l'apporto regionale in materia di istruzione prevede che la formazione dei piani di studio sia riservata per una quota oraria del 20% alle istituzioni scolastiche sulla base degli indirizzi regionali. In sostanza entro tale limite, gli indirizzi delle regioni assumono un ruolo di fonte esclusiva ed ineludibile per l'esercizio dell'autonomia scolastica.

Il rinvio della riforma al 2007, soprattutto a garanzia delle regioni, sta ad indicare come la riforma debba - in ogni sua fase di attuazione, sperimentazione o attivazione che sia - necessariamente coinvolgere fattivamente tutti i soggetti interessati: amministrazioni dello Stato, regioni, enti locali, scuole; ciascuno chiamato ad intervenire nell'ambito delle proprie competenze costituzionalmente garantite.

Tale differimento dunque appare diretta applicazione del principio di leale collaborazione *"al quale devono essere improntati i rapporti tra Stato e Regione (...) là dove l'assetto delle competenze dei due enti comporti un reciproco condizionamento delle funzioni, nel senso che il potere spettante all'un soggetto non possa essere esercitato quando l'altro non adempia ai propri compiti"* (Corte Cost. n. 341/1996 e, più in generale, sul principio di leale cooperazione nelle materie di competenza legislativa concorrente, cfr. Corte Cost. nn. 219, 231 e 383/2005 ed ivi ulteriori riferimenti). Nel caso di specie i compiti sono stati formalmente adempiuti dallo Stato, ma in modo da ostacolare nella sostanza l'esercizio concreto delle competenze da parte delle regioni.

Insomma, la posticipazione del termine di avvio della riforma costituisce uno degli assi portanti della riforma stessa. Cosicché l'art. 27, comma 4 del d.lgs 226/2005, laddove prevede che *"le prime classi dei percorsi liceali e il primo anno di quelli di istruzione e formazione professionale, sono avviati contestualmente a decorrere dall'anno scolastico 2007-2008, previa definizione di tutti gli adempimenti normativi previsti"* deve essere interpretata nel senso che la predetta riforma può essere avviata solo dopo la predisposizione delle tabelle e di tutti gli altri adempimenti normativi previsti, **ma comunque non prima dell'anno scolastico indicato (2007/2008)**; cioè non prima che tutti gli attori della riforma e, per quanto qui interessa le Regioni, siano in grado di dare corretta applicazione alla riforma medesima, nell'interesse degli utenti finali, ossia degli alunni.

1.3. Alla luce delle esposte considerazioni appare chiaro che il potere di sperimentazione che il Ministero pretende di esercitare in forza del comma 4 dell'art. 27 d.lgs. 226/05 cit., non potrebbe essere slegato dal quadro generale finora descritto. Tale comma 4 prevede infatti che *"sino alla definizione di tutti i passaggi normativi propedeutici all'avvio del secondo ciclo, di competenza del Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il medesimo Ministero*

non promuove sperimentazioni del nuovo ordinamento nelle scuole (...)". In altri termini, lo Stato non potrebbe, in virtù dei principi sopra richiamati, essere unico ed esclusivo attore della sperimentazione della riforma, estromettendo, in tal modo, le Regioni dalla possibilità di esercitare le proprie competenze di programmazione dell'offerta formativa, con riguardo all'attività di sperimentazione

Se, infatti, il d.lgs 226/2005 stabilisce che l'attuazione della riforma sia subordinato all'adozione di una serie di adempimenti normativi – prevedendo comunque che la riforma non possa partire prima dell'anno scolastico 2007/2008, al fine di consentire alle amministrazioni regionali di organizzare il proprio apporto alla riforma stessa attraverso la propria attività di programmazione dell'offerta formativa – non vi può esser dubbio che, allo stesso modo, il Ministero possa avviare sperimentazione del nuovo ordinamento prima del 2007 (una volta completati gli adempimenti normativi previsti) solo nei limiti in cui le regioni siano messe in grado di fare la loro parte, alla luce del quadro costituzionale.

1.4. A questo punto, del tutto inopinatamente, nel descritto contesto normativo, che in maniera razionale descrive i presupposti ed i tempi della riforma, si inseriscono i decreti ministeriali impugnati.

Con i detti decreti il MIUR da una parte, ha definito le tabelle di confluenza e di corrispondenza suddette, prevedendo l'incremento del 20% della quota dei piani di studio rimessa alle istituzioni scolastiche; dall'altra, ha disposto, ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. 275/99 e del d.lgs 226/2005, una sperimentazione del nuovo ordinamento dei licei che, in sostanza, maschera una surrettizia anticipazione della riforma al 2006. Tale anticipazione, per come è stata articolata, esclude totalmente le regioni da questo avvio sperimentale, incidendo sulla già definita programmazione dell'offerta formativa regionale.

In ragione di quanto sinora detto, circa la necessaria partecipazione delle regioni nel processo di attuazione della riforma, appare evidente che la prevista sperimentazione disposta dal d.m. 775 è del tutto illegittima per palese violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. e delle disposizioni attuative, di cui all'art. 1 della l. 131/03 e del già citato principio di leale collaborazione, al quale si devono ispirare tutti i rapporti intercorrenti tra gli organi di governo

della Repubblica; nonchè per violazione del d.lgs 226/2005 e, segnatamente del comma 4, dell'art. 27.

La sperimentazione disposta con il d.m. 775/2006, infatti, non solo rappresenta una palese e surrettizia anticipazione dell'avvio della riforma, ma appare assolutamente sganciata da ogni apporto delle Regioni, alle quali è stato di fatto impedito di programmare, con riferimento al nuovo ordinamento, l'offerta formativa sul territorio di propria competenza e, come si dirà, di procedere alla distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche, che rappresenta una competenza propria delle regioni, così come affermato dalla Corte costituzionale (sent. 13/04 cit.).

Insomma, poiché nella vicenda in esame, non si tratta di sperimentare singoli nuovi indirizzi o particolari articolazioni di specifici programmi, ma di attivare un nuovo ordinamento del secondo ciclo, appare evidente che l'attivazione parziale di singoli segmenti o percorsi del nuovo ordinamento (ancorché mascherata come sperimentazione), contrasta in via generale con la stessa logica attuativa della riforma che, al fine della maggiore e razionale uniformità di ingresso nel nuovo sistema dell'istruzione, richiede la totalità e la contestualità della sostituzione del vecchio con il nuovo ordinamento. Ma v'è di più. Il mancato coinvolgimento delle regioni – da parte dei decreti impugnati – nel contesto della fase "sperimentale" non consente di garantire un'offerta di istruzione qualitativamente equivalente su tutto il territorio regionale. Ed infatti, attivare sperimentalmente singoli percorsi – magari di tipo solo liceale – senza le contestuali interconnessioni con tutti gli altri percorsi liceali e di istruzione e formazione professionale contrasta palesemente con il criterio dell'equivalenza territoriale dell'offerta, incidendo negativamente sul principio fondamentale, sancito dall'art. 2, comma 1, lett. i), l. cit. 53/2000, relativamente alla possibilità di mutare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei a quello dell'istruzione e della formazione professionale e viceversa.

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2 l. 53/2003. Violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo dell'art. 27, comma 3 e 4, d.lgs. 225/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost. e del principio di leale collaborazione. Violazione dell'art. 17, comma 4, l. 400/1988. Difetto di istruttoria e

**carezza di presupposti. Irragionevolezza e perplessità dell'azione amministrativa.
Eccesso di potere.**

Come si è rilevato al precedente motivo, il d.lgs. 226/2005 stabilisce che la sperimentazione possa essere avviata dal Ministero previa adozione dei necessari adempimenti normativi. Tuttavia, lo stesso decreto prevede, all'art. 27, comma 4, che la sperimentazione, così come la futura attuazione della riforma, debba necessariamente coinvolgere le regioni ai fini dell'esercizio delle competenze ad esse attribuite dal quadro costituzionale e legislativo nazionale.

Prova ne sia che il comma 3 dello stesso art. 27, espressamente dispone che *"al coordinamento dell'attuazione a livello nazionale si provvede attraverso specifiche intese in sede di Conferenza Unificata, da definire entro il 30 novembre 2005. A tal fine la programmazione di ciascuna Regione va definita entro il 31 dicembre 2005"*.

Ciò presuppone che anche per la sperimentazione si debba procedere con il medesimo sistema di coinvolgimento della Regione ricorrente nell'ambito della Conferenza unificata, e cioè nell'ambito dell'organo collegiale previsto dalla norma, al fine di coordinare tra loro l'attività di soggetti posti in un rapporto di reciproca equiordinazione.

E ciò peraltro corrisponde al principio che la Corte ha più volte ribadito nella sua giurisprudenza, ossia che *"in materia di istruzione, il naturale interlocutore dello Stato è essenzialmente la regione..."* (cfr. Corte Cost., sentenza n. 279 del 2005)

Ora, nel caso di specie, con riferimento ai decreti del 28 dicembre, come anticipato nella parte in fatto, le regioni non hanno potuto esprimere il parere richiesto, dovendosi previamente definire la questione delle proprie competenze in materia di istruzione, così come individuate dalla l. 3/2001. Mentre con riguardo al decreto 775/2006, la Regione non è stata neppure minimamente interpellata.

Ne consegue la palese illegittimità dei decreti impugnati ancora una volta sotto il profilo della violazione, tra l'altro, del principio di leale collaborazione.

Si consideri d'altra parte che i medesimi decreti impugnati, chiamati a dettare norme regolamentari riguardo alla confluenza dei percorsi di istruzione e dei titoli di studio dal vecchio al nuovo ordinamento, nonché alla quota oraria dei piani di studio riservata alle istituzioni

scolastiche e alle modalità della sua attuazione, avrebbero dovuto essere oggetto del previo parere obbligatorio del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 17, comma 4, l. 400/1988. Tale indispensabile adempimento è mancato, determinando un ulteriore profilo di illegittimità dei provvedimenti in questa sede impugnati.

III. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 7 del d.lgs 227/2005. Violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 117, comma 3 Cost. e del principio di leale collaborazione. Difetto di istruttoria e carenza di presupposti. Irragionevolezza e perplessità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere.

Il mancato coinvolgimento della Regione ricorrente, così come evidenziato al motivo precedente, costituisce la causa di una ulteriore grave lacuna del processo di attuazione della riforma; lacuna che va ad incidere direttamente sulla capacità delle Regioni di esercitare i propri compiti di programmazione dell'offerta formativa sul proprio territorio e di distribuzione del personale docente tra le diverse istituzioni scolastiche, che rappresentano funzioni riconosciute alla diretta competenza delle Regioni dalla stessa Corte Costituzionale (sentenza n. 13/04 cit.).

Ai sensi dell'art. 2, comma 7, *"le classi di abilitazione per l'insegnamento delle discipline impartite nella scuola secondaria di primo grado e nel secondo ciclo sono individuate con uno o più decreti del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca"*.

Ebbene, i decreti impugnati pretendono di avviare la sperimentazione senza che il MIUR abbia mai emanato il decreto sulle classi di abilitazione. Di talché, si preannuncia una sperimentazione priva dei principali attori, gli insegnanti abilitati a sperimentare il nuovo ordinamento. E qui si radica la conclamata lesione della capacità regionale di programmare la propria offerta formativa, nonché di esercitare le proprie competenze gestorie in materia, posto che non sono state individuate minimamente le unità di personale docente da assegnare alla prevista sperimentazione del II ciclo e da distribuire tra le diverse istituzioni scolastiche che richiedano detta sperimentazione.

Insomma, un conto è preannunciare l'esperimento, altro è renderlo possibile, soprattutto consentire a tutti i soggetti che sono parte della riforma di partecipare alla sua attuazione con la massima efficienza possibile, ciascuno secondo le proprie competenze.

D'altra parte è del tutto impensabile ritenere che la sperimentazione del nuovo ordinamento possa realizzarsi attraverso le strutture organizzative esistenti, come pretende il Ministero, senza una programmata redistribuzione dei docenti (non individuati dallo Stato), da assegnare ai nuovi compiti previsti dalla riforma.

Ed infatti, oggetto della sperimentazione, non sono solo i programmi del nuovo ordinamento del II ciclo, ma la complessiva struttura organizzativa dell'insegnamento sperimentale, coinvolgente tutti i soggetti della riforma, ad ogni livello: lo Stato sperimenta il sistema dei licei, le scuole sperimentano la loro capacità di recepire il nuovo sistema, le regioni sperimentano la loro capacità di programmare l'offerta formativa in relazione alle nuove esigenze che il sistema dei licei impone. In ciò consiste una sperimentazione che voglia essere seria e sia effettivamente in grado di monitorare l'impatto del nuovo ordinamento sul sistema scolastico prima della definitiva entrata a regime della riforma nel 2007/2008.

Tali affermazioni trovano riscontro, peraltro - come già ricordato nella parte in fatto - nel parere del CNPI reso in data 15 settembre 2005, nel quale si chiedeva al Ministro di *"rinviare l'avvio della sperimentazione [nonché] di riconsiderare il progetto in esame"* sulla base, tra l'altro delle seguenti affermazioni: *"desta perplessità che il progetto di sperimentazione proposto faccia dipendere l'azione sperimentale dalle risorse economiche e professionali già esistenti nelle scuole [come distribuite in base alla precedente programmazione regionale predisposta sull'ordinamento ante-riforma] e non privilegi, invece, gli obiettivi da raggiungere. Come sarà possibile personalizzare i percorsi di studio e le attività di recupero degli alunni in difficoltà in mancanza di adeguate risorse? Come sarà possibile realizzare le necessarie attività di laboratorio o i progetti alternanza? È necessario considerare le risorse professionali ed economiche, al pari delle condizioni strutturali, come elementi costitutivi della riforma e non come variabili indipendenti. Su questo versante lo schema di d.m. e le stesse risposte scritte dell'amministrazione non forniscono complete garanzie"*.

IV. Violazione e falsa applicazione art. 11 d.p.r. 275/1999. Difetto di istruttoria e carenza di presupposti. Irragionevolezza e perplessità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere.

Si è detto, sinora, che, per le ragioni sopra evidenziate, il modello di sperimentazione adottato nel decreto ministeriale impugnato n. 775/06 non può trovare il proprio presupposto nell'art. 27, comma 4 del d.lgs. 226/05. Né d'altra parte si può sostenere che il processo di sperimentazione che l'amministrazione statale intende attuare, possa trovare altresì fondamento nell'art. 11 del d.p.r. 275/1999, richiamato peraltro nello stesso d.m. impugnato n. 775/2006.

L'art. 11, infatti, prevede un modello di sperimentazione con caratteristiche specifiche che non sembrano ricorrere – neppure esse – nel caso di specie.

Tale norma, infatti, disciplina le iniziative del MIUR, volte “... a esplorare possibili innovazioni riguardanti gli ordinamenti degli studi [comma 1]. I progetti devono avere una durata predefinita e devono indicare con chiarezza gli obiettivi; quelli attuati devono essere sottoposti a valutazione dei risultati, sulla base dei quali possono essere definiti nuovi curricoli e nuove scansioni degli ordinamenti degli studi... [comma 2]”.

La norma, dunque, si riferisce ai casi di sperimentazione di innovazioni degli ordinamenti degli studi che non trovano una pre-definizione per legge, ma che, al contrario, sono proprio volte alla verifica della possibile introduzione di modifiche all'ordinamento degli studi vigente.

In sostanza, l'art. 11 contempla ipotesi in cui si sperimentano delle possibili innovazioni relative all'ordinamento degli studi, le quali poi si traducono, qualora la sperimentazione abbia esito positivo, in disposizioni normative, innovative del sistema.

Nel caso di specie, invece, l'istituto che si va a sperimentare (ossia il sistema dei licei) è già stato disciplinato dalla norma, pertanto non siamo di fronte ad una vera e propria sperimentazione ai sensi dell'art. 11 cit., bensì ad un'attuazione anticipata del nuovo ordinamento del II ciclo, se pure in via sperimentale.

Ne consegue anche sotto questo profilo l'evidente illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Istanza di sospensione

Quanto al *fumus*, valga quanto detto in precedenza.

Sul *periculum*, al di là di tutte le già descritte gravissime conseguenze sulla capacità regionale di adeguare l'offerta formativa alle esigenze di un'improvvisa ed inattesa

sperimentazione, basterà osservare come l'avvio annunciato della riforma – nonché della sua sperimentazione - in assenza di un coinvolgimento della Regione ricorrente in funzione programmatica dell'offerta determina una situazione di estrema criticità sui rapporti tra domanda ed offerta formativa e quindi tra famiglie, enti territoriali ed istituzioni scolastiche.

Ed infatti, non vi è dubbio che i decreti ministeriali impugnati, promuovendo l'anticipazione del nuovo ordinamento mascherata come sperimentazione, generano confusione nel sistema scolastico, nonché effetti negativi di carattere organizzativo, sia per la tutela dei diritti degli studenti e delle loro famiglie, nella scelta della scuola in relazione ai contenuti dell'istruzione fornita.

Ed infatti, l'annunciata entrata in vigore della riforma sta producendo (nel Lazio come nelle altre regioni) una "fuga" di studenti, dalle scuole tecniche a vantaggio degli indirizzi liceali. Un vero e proprio esodo dall'istruzione e dalla formazione professionale, senz'altro aggravato dalla anticipata ed inopinata "sperimentazione" della riforma e reso insostenibile per le istituzioni scolastiche dall'assenza di misure di programmazione dell'offerta formativa, adeguatamente calibrate sui nuovi ed inattesi volumi della domanda. Come puntualmente segnalato anche dalla stampa nazionale, "quattro studenti su dieci, tra quelli che frequenteranno le superiori nell'anno scolastico 2006-2007, hanno scelto gli indirizzi liceali. Complessivamente si tratta di due milioni e mezzo di ragazzi" (da "Il Messaggero" del 26 marzo 2006). Si parla efficacemente di *over-booking*; locuzione che riferita al settore dell'istruzione scolastica sembra apparentemente un paradosso, ma è invece la diretta conseguenza di una riforma che l'Amministrazione statale ha predisposto con normazione astratta e che pretende ora di sperimentare affrettatamente, senza una concreta ed adeguata organizzazione delle strutture sul territorio.

Si osserva, inoltre, che in assenza di un provvedimento cautelare immediato, il pregiudizio prodotto sarà davvero irreparabile per la Regione, giacché gli effetti della sperimentazione si esauriranno senz'altro ben prima della definizione nel merito della controversia.

D'altra parte, ad una valutazione bilanciata degli interessi contrapposti, quello della ricorrente deve ritenersi senz'altro prevalente a fronte dell'interesse dell'Amministrazione resistente all'avvio sperimentale del nuovo ordinamento.

P.Q.M.

Voglia codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare, previa adozione di idonee misure cautelari, i provvedimenti indicati in epigrafe.

Ai fini del contributo unificato si dichiara che il valore della presente causa è indeterminato.

Roma, marzo 2006

prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli

Relata di notifica

Istante come in atti, io sottoscritto ufficiale giudiziario della Corte di appello di Roma ho notificato il suesteso atto a:

1) **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, in persona del Ministro p.t., domiciliato ex lege presso l'Avvocatura generale dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi n. 12, consegnandone copia conforme a mani di