

N. 00110/2013REG.PROV.COLL.
N. 06251/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 6251 del 2012,
proposto da:

AIELLO GIUSY, FRANCO LIDIA, STABILE ROSSANA,
CASTROVILARI ROSSELLA, RUSSO CARMELA, SARACENI
PAOLA, CARBONE FRANCESCO, TORZULLI NUNZIA,
BUONCUORE STEFANO, CONTE MARIANNA, FILOMIA
ANTONIO, CIANCIO ANGELA, ROSA IMMACOLATA, TAMBURI
CATERINA, BELLIZZI FRANCESCA, SPINA PIA, DE BONIS
DARIO, rappresentati e difesi dagli avv. Antonio Pompilio e Olivia
Polimanti, con domicilio eletto presso Olivia Polimanti in Roma, via Taro,
n. 25;

contro

REGIONE CALABRIA, in persona del Presidente della Giunta regionale
in carica, rappresentata e difesa dall'avv. Dianora De Nobili, con domicilio
eletto presso Graziano Pungi in Roma, via Ottaviano, n. 9;

nei confronti di

PROVINCIA DI COSENZA, in persona del Presidente della Giunta provinciale in carica;

COMUNE DI CASTROVILLARI, in persona del sindaco in carica;

MAINIERI GISELLA, TOCCI MARIA, MILANESE PAOLA, BRUNO EMANUELA, BELLINI AGNESE, MAURELLI GIUSEPPE, tutti non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. CALABRIA - CATANZARO :SEZIONE II n. 529 del 25 maggio 2012, resa tra le parti, concernente piano di dimensionamento scolastico della Città di Castrovillari;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Calabria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2012 il Cons. Carlo Saltelli e uditi per le parti gli avvocati A. Pompilio e G. Pungi, su delega di D. De Nobili;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

I. Con ricorso giurisdizionale notificato tra il 10 ed il 13 aprile 2012, i signori Giusy Aiello, Rossella Castrovillari, Maria Giannuzzi, Nunzia Torzulli, Maria Tocci, Pia Spina, Antonio Filomia, Paola Saraceni, Marianna Conte, Rossana Stabile, Paola Milanese, Emanuela Bruno, Dario De Bonis, Agnese Bellini, Francesco Carbone, Giuseppe Maurelli, Immacolata Rosa, Stefano Buoncuore, Francesca Bellizzi, Caterina Tamburi, Angela Ciancio, Carmela Russo e Lidia Franco, tutti in proprio e quali genitori di alunni delle (ex) scuole primarie S.S. Medici e De Nicola, hanno chiesto al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria l'annullamento: a) della

delibera della Giunta regionale della Calabria n. 47 del 10 febbraio 1992, avente ad oggetto “Piano di riorganizzazione e di razionalizzazione della rete scolastica e della programmazione dell’offerta formativa della Regione Calabria a.s. 2012/2013 e nomina commissario ad acta”, nonché, per quanto di ragione, della successiva deliberazione n. 64 del 16 febbraio 2012, avente ad oggetto “Integrazione delibera di Giunta regionale n. 47 del 10 febbraio 2012 ad oggetto: Piano di riorganizzazione e di razionalizzazione della rete scolastica e della programmazione dell’offerta formativa della Regione Calabria a.s. 2012/2013; presa d’atto della deliberazione del Commissario ad acta n. 3 del 14 febbraio 2012 per adempimenti Provincia di Reggio Calabria”, entrambe nella parte concernente il dimensionamento scolastico della città di Castrovillari; b) della delibera consiliare n. 31 del 2 dicembre 2011 della Provincia di Cosenza, avente ad oggetto “Piano di dimensionamento: Programma territoriale della rete scolastica e dell’offerta formativa a.s. 2012/2013”, pure nella parte concernente il dimensionamento scolastico della città di Castrovillari; c) della delibera della Giunta municipale di Castrovillari n. 181 del 25 ottobre 2011, avente ad oggetto “Piano di dimensionamento scolastico – Costituzione istituti comprensivi – Proposta della Giunta comunale”; d) dell’atto/proposta dei dirigenti scolastici del 20 ottobre 2011; e) in quanto lesiva, della delibera della Giunta municipale del Comune di Castrovillari n. 48 del 6 aprile 2012, avente ad oggetto “Piano di dimensionamento scolastico – Costituzione istituti comprensivi – Richiesta sospensione per un anno – Atto d’indirizzo”; f) di ogni altro atto presupposto, conseguente, connesso o comunque collegato.

A sostegno dell’impugnativa i ricorrenti hanno dedotto:

1) “Eccesso di potere per carenza del presupposto. Violazione dell’art. 3 della L. 241/90. Eccesso di potere per contraddittorietà/tautologia della motivazione. Eccesso di potere per carenza e/o difetto di istruttoria, per

travisamento dei fatti. Eccesso di potere per sviamento del fine. Eccesso di potere per illogicità e violazione del principio di proporzionalità. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 L. 23/96. Violazione e falsa applicazione del DPR 81/2009 artt. 3, 4, 9, 10, 11, del D.M. 18/12/1975 e del D.m. 26/08/92. Violazione e falsa applicazione della deliberazione n. 48 del 04/08/2010 e degli indirizzi regionali per la programmazione della rete scolastica. Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Violazione e falsa applicazione della circolare n. AOODGPER 10309 e delle direttive della Conferenza delle regioni. Eccesso di potere per violazione del legittimo affidamento”: l'impugnato piano di dimensionamento regionale, come proposto dal Comune di Castrovillari e adottato dalla Provincia di Cosenza, aveva omesso di tener conto dei puntuali criteri regionali in materia, non conteneva alcuna motivazione in ordine alla sua necessarietà ed indilazionabilità per il riequilibrio e la sistemazione degli assetti preesistenti ed era fondato esclusivamente su di un mero criterio aritmetico, senza considerare la idoneità degli edifici in cui sarebbero state allocate le classi degli istituti accorpati (anche in ragione degli ambiti di età della popolazione scolastica interessata, della promiscuità che si sarebbe creata tra alunni di età assolutamente diversificata tra di loro e delle esigenze logistiche – organizzative del tutto disomogenee) ed i relativi requisiti standard (anche sotto il profilo igienico – funzionale); ciò tanto più che lo stesso Comune di Castrovillari, resosi evidentemente conto di tali macroscopiche problematiche, inizialmente sottovalutate e affrontate in modo approssimativo, senza il dovuto approfondimento istruttorio, con la delibera n. 48 del 5 aprile 2012 aveva chiesto la sospensione per un anno del piano di dimensionamento scolastico;

2) “Illegittimità derivata. Eccesso di potere. Violazione norme procedurali. Eccesso di potere per contraddittorietà dei provvedimenti”:

il ravvedimento del Comune di Castrovillari contenuto nella ricordata delibera n. 48 del 5 aprile 2012 privava di qualsiasi sostegno e fondamento l'impugnata deliberazione regionale;

3) “Violazione dell’art. 3 legge 241/90. Eccesso di potere. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Sviamento di potere. Violazione e falsa applicazione del DPR 81/2009. Eccesso di potere per omissione”: ulteriore riprova del criterio meramente aritmetico posto inammissibilmente a fondamento del nuovo piano di dimensionamento scolastico era la pacifica circostanza che gli alunni con disabilità, frequentati le scuole da accorpate, erano stati considerati unitariamente, quale “gruppo”, cioè quale mera entità numerica, nel piano comunale e nessuna considerazione della loro effettiva esistenza era dato riscontrare dall’esame degli atti provinciale e regionale;

4) “Violazione dell’art. 3 legge 241/90. Eccesso di potere. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Sviamento di potere per violazione del principio di proporzionalità”: lo smembramento degli istituti esistenti per dare vita agli istituti comprensivi appariva giustificato dal mantenimento delle figure dei dirigenti scolastici e dai livelli occupazionali del personale docente e non docente, finalità che non solo non sembravano essere effettivamente conseguite, per quanto potevano essere raggiunte anche con una composizione degli istituti comprensivi diversa da quella prevista negli atti impugnati;

5) “Violazione e falsa applicazione degli artt. 4, comma 2, e 1, comma 2, del d.p.r. 23 giugno 1998 n. 233; violazione dell’art. 97 Cost. Violazione del principio di ragionevolezza. Eccesso di potere per travisamento, illogicità, carenza dei presupposti e di motivazione”: il provvedimento di aggregazione non aveva minimamente tenuto conto dei diversi percorsi didattici e formativi delle scuole accorpate;

6) “Violazione dell’art. 139 della L. 112/1998 e delle linee guida regionali.

Violazione di norme procedurali. Eccesso di potere per difetto di istruttoria”: la modifica del piano di dimensionamento non aveva seguito il suo specifico iter formativo, non essendo state in particolare sentite nella conferenza provinciale le organizzazioni sindacali e le comunità montane;

7) “Violazione e falsa applicazione dell’art. 52 del TU 267/2000. Violazione e falsa applicazione dell’art. 139 L.R. 34/2002. Incompetenza”: i piani di dimensionamento scolastico, quali atti programmatici, rientravano nella competenza degli organi consiliari ed invece nel caso di specie, quanto alla Regione Calabria e alla Provincia di Cosenza, erano stati in ammissibilmente adottati dai relativi organi esecutivi (la giunta).

II. L’adito tribunale, sez. II, nella resistenza della Regione Calabria e della Provincia di Cosenza, con la sentenza n. 529 del 25 maggio 2012, assunta ai sensi dell’art. 60 c.p.a. all’udienza in camera di consiglio fissata per la deliberazione dell’istanza cautelare di sospensione degli effetti degli atti impugnati, ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di interesse, osservando che “...i ricorrenti non danno indicazione alcuna in ordine all’esistenza di un proprio interesse personale, diretto, concreto ed attuale all’impugnazione degli atti avverso i quali è stato proposto ricorso, limitandosi a richiamare, in relazione, peraltro, all’istanza cautelare, un generico pericolo alla sicurezza fisica, alla tutela della personalità ed al diritto all’istruzione connesso alla smembramento conseguente alla creazione degli istituti comprensivi...in assenza di qualsiasi indicazione in ordine al concreto carattere lesivo degli atti impugnati”.

III. I sigg. Giusy Aiello, Lidia Franco, Rossana Stabile, Rossella Castrovillari, Carmela Russo, Paola Saraceni, Francesco Carbone, Nunzia Torzulli, Stefano Buoncuore, Marianna Conte, Antonio Filomia, Angela Ciancio, Immacolata Rosa, Caterina Tamburi, Francesca Bellizzi, Pia Spina e Dario De Bonis, già originari ricorrenti, con rituale e tempestivo atto di appello hanno chiesto la riforma della predetta sentenza, deducendone

innanzitutto l'assoluta erroneità per la frettolosa ed inopinata declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado e riproponendo tutti i motivi di censura ivi spiegati, non mancando di sottolineare peraltro che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 417 del 2012 aveva annullato la normativa su cui si fondava l'impugnato piano di dimensionamento scolastico.

Ha resistito al gravame la sola Regione Calabria che ne ha chiesto il rigetto, sottolineando in particolare la correttezza della sentenza impugnata, non essendo stata fornita neppure in appello alcuna prova degli asseriti effetti pregiudizievoli derivanti agli interessati dai provvedimenti impugnati, nonché l'infondatezza dei motivi di censura anche alla luce della invocata sentenza della Corte Costituzionale n. 417 del 1992, stante la discrezionalità dell'amministrazione regionale nel decidere la istituzione degli istituti comprensivi.

IV. Con ordinanza n. 3691 del 12 settembre 2012 la Quinta Sezione del Consiglio di Stato, in accoglimento della domanda cautelare avanzata dagli appellanti, ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata, avendo rilevato che "...all'esame proprio della fase cautelare, l'appello appare assistito dal necessario *fumus boni iuris*, sia quanto al profilo della sussistenza dell'interesse a ricorrere, sia quanto alla sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale, a seguito della sentenza 7 giugno 2012, n. 147, del comma 4 dell'art. 19 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, che costituisce il presupposto normativo dell'impugnato piano di dimensionamento scolastico della città di Castrovillari".

Con la predetta ordinanza è stata anche fissata l'udienza di discussione del merito del ricorso per il 12 marzo 2013.

V. Con istanza depositata il 13 settembre 2012 gli appellanti hanno proposto istanza di correzione di errore materiale dell'ordinanza n. 3691 del 12 settembre 2012, sul presupposto che quest'ultima, pur sospendendo la sentenza impugnata (recante una mera pronuncia processuale), non

contenesse alcuna statuizione circa la sospensione dei provvedimenti impugnati in primo grado.

All'udienza in camera di consiglio del 9 ottobre 2012, su richiesta delle parti è stata disposta l'anticipazione dell'udienza di trattazione del merito, già fissata per il 12 marzo 2013, al 18 dicembre 2012, in ragione della delicatezza e rilevanza degli interessi, pubblici e privati, coinvolti.

VI. Alla pubblica udienza del 18 dicembre 2012, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

VII. E' fondato e merita accoglimento il primo motivo di gravame, con cui gli appellanti hanno sostenuto l'erroneità della declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado per l'asserita mancata prova dell'esistenza di un proprio interesse personale, diretto, concreto ed attuale all'annullamento degli atti impugnati, dei quali non sarebbe mancata qualsiasi indicazione del carattere lesivo.

E' stato rilevato (C.d.S., sez. VI, 13 aprile 2010, n. 2054; 16 febbraio 2007, n. 661; 21 febbraio 2001, n. 896; 3 aprile 2001, n. 1958; 8 ottobre 1992, n. 735) che gli atti di fusione, scissione o soppressione degli istituti scolastici sono espressioni della potestà autoorganizzatoria dell'amministrazione, capaci pertanto di esplicare sul piano fattuale effetti sia sugli alunni, quali diretti fruitori del servizio scolastico, sia sui soggetti (personale docente e non docente) che opera nell'ambito della scuola, così che deve ammettersi l'esistenza in capo a tali soggetti di una posizione legittimante la impugnazione dei predetti atti ogni qualvolta se ne prospetti l'incidenza sulla qualità del servizio in relazione ai requisiti di dimensione ottimale dell'istituto in base a prestabiliti parametri normativi fatti propri dagli atti di indirizzo a livello locale.

Applicando tali principi al caso di specie, posto che non è stata minimamente contestata la qualità dei ricorrenti di genitori di alunni

frequentanti rispettivamente la scuola primaria “S.S. Medici” e secondaria di I° grado “De Nicola” (sez. D – E – G), oggetto di accorpamento nel nuovo istituto comprensivo n. 2 (qualità peraltro provata con apposite certificazioni prodotte già nel primo grado di giudizio), non può negarsi che gli impugnati atti di dimensionamento scolastico, nel prevedere, quanto alla città di Castrovillari, la creazione dell’istituto comprensivo n. 2 mediante accorpamento di varie scuole tra cui, per quanto qui interessa, la scuola primaria “S.S. Medici” e quella secondaria di I° grado “De Nicola” (sezioni D – E – G), sono effettivamente lesivi delle posizioni giuridiche degli alunni (e dei genitori esercenti nei loro confronti la relativa potestà), quali fruitori del servizio scolastico, in quanto direttamente incidenti sulla qualità del servizio scolastico, come non implausibilmente prospettato con riferimento, tra l’altro, alla contestata idoneità dell’edificio chiamato ad ospitare il nuovo istituto, alla disomogeneità della popolazione scolastica comprendente indistintamente bambini della scuola primaria ed adolescenti della scuola secondaria di I° grado (con diverse esigenze anche dal punto di vista logistico e igienico - funzionale, asseritamente non apprezzate in modo esauriente e approfondito) ed alla omessa considerazione della diversità dei percorsi didattici e formativi delle scuole da accorpare.

Non può infatti considerarsi del tutto irrilevante per gli utenti del servizio scolastico, ed in particolare per le famiglie degli alunni, soprattutto se appartenenti alla scuola primaria o secondaria di primo grado, il contesto strutturale, logistico e funzionale nel quale il servizio scolastico viene effettivamente reso e conseguentemente la logicità e la ragionevolezza (quanto meno sotto il profilo della adeguata istruttoria e della puntuale motivazione) delle scelte organizzatorie: pertanto, indipendentemente dalla fondatezza dai vizi di legittimità da cui sarebbero affetti gli atti impugnati (secondo le tesi dei ricorrenti), essi sono da considerarsi effettivamente lesivi, sussistendo la concretezza e l’attualità dell’interesse alla loro

eliminazione, quanto meno al fine della corretta riedizione del predetto potere organizzatorio (ferma ovviamente la verifica giurisdizionale della fondatezza di tali prospettati vizi).

Deve del resto ricordarsi che nel processo amministrativo l'interesse ad agire deve essere verificato con esclusivo riferimento all'oggetto del giudizio ed al contenuto della domanda giudiziale proposta, alla luce di quelle che sono le naturali conseguenze della pronuncia giurisdizionale, senza avere riguardo alle eventuali determinazioni future, assumibili in via autonoma dall'amministrazione in attuazione dei principi contenuti nella sentenza (C.d.S., sez. V, 6 luglio 2012, n. 3955), dovendo tenersi conto dell'idoneità del provvedimento richiesto al giudice per eliminare la dedotta situazione lesiva.

VIII. L'accoglimento dell'esaminato motivo di gravame impone alla Sezione lo scrutinio dei motivi di censura appuntati nei confronti degli atti impugnati col ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

VIII.1. Deve essere innanzitutto esaminato, per priorità logico – giuridica, il settimo motivo di censura, rubricato “Violazione e falsa applicazione dell’art. 52 del TU 267/2000. Violazione e falsa applicazione dell’art. 139 L.R 34/2002. Incompetenza”, con cui gli interessati, assumendo che i piani di dimensionamento scolastico sono atti di natura programmatica, hanno sostenuto che gli stessi appartengono alla competenza degli organi consiliari, con conseguente illegittimità per incompetenza delle delibere giunta regionale n. 47 del 10 febbraio 2012 (e n. 64 del 16 febbraio 2012) e della Giunta del Comune di Castrovillari n. 181 del 25 ottobre 2011.

Il motivo non è fondato.

VIII.1.1. L'articolo 139 della legge regionale 12 agosto 2002, n. 34 (recante “Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali”), disciplinando proprio la “programmazione della rete scolastica”, affida, secondo quanto dispone il comma 1, al Consiglio regionale il compito di formulare

“indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali e l’organizzazione della rete scolastica, sulla base dei criteri e dei parametri nazionali”, rinviando poi alla generale competenza della Regione l’approvazione dei piani di organizzazione della rete scolastica redatti ed approvati dalle province.

Secondo la stessa formulazione letterale della ricordata disposizione non può ragionevolmente dubitarsi della legittimità delle ricordate delibere della giunta regionale n. n. 47 del 10 febbraio 2012 e n. 64 del 16 febbraio 2012, sotto il profilo della competenza ad adottarle, in quanto esse, prendendo atto dei piani di dimensionamento scolastico delle competenti province ed approvando il Piano di organizzazione della rete scolastica e della Programmazione dell’offerta formativa della Regione Calabria come risultante dai singoli piani provinciali, lungi dal contenere o formulare indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali, costituiscono attuazione (anche sotto forma di verifica dell’effettiva e coerente applicazione da parte delle province, ai sensi del terzo comma dell’art. 139 della ricordata legge regionale 12 agosto 2002, n. 34) degli indirizzi formulati dal consiglio regionale con la delibera n. 48 del 4 agosto 2010 (avente ad oggetto “Indirizzi regionali per la programmazione della rete scolastica regionale e dell’offerta formativa della Regione Calabria per il quinquennio a.s. 2011/2012 – 2015/2016”).

VIII.1.2. Ugualmente infondata è la censura di incompetenza rivolta nei confronti della delibera della Giunta comunale di Castrovillari n. 181 del 25 ottobre 2011, avente ad oggetto “Piano di dimensionamento scolastico. Costituzione istituti comprensivi. Proposta della Giunta Comunale”.

E’ sufficiente al riguardo rilevare che “l’istituzione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione” è compito, per un verso, rimesso, ai sensi del comma 1 dell’articolo 139 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 132 (“Conferimento di funzioni e compiti

amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”), in via generale ai comuni, non rientrante in alcuna delle specifiche e tassative attribuzioni consiliari delineate dall’invocato art. 42 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Peraltro non può non evidenziarsi che nel caso di specie l’impugnata delibera della Giunta municipale, come si ricava dalla sua stessa lettura, non costituisce neppure atto latamente programmatico, ponendosi come mero atto attuativo delle disposizioni contenute nel richiamato articolo 19, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”), convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

VIII.2. Posta la legittima adozione, sotto il profilo della competenza, dei provvedimenti impugnati, occorre ora esaminare l’incidenza sugli stessi della sentenza della Corte Costituzionale n. 147 del 7 giugno 2012, intervenuta nelle more del giudizio, come dedotto dagli appellanti con apposito mezzo di gravame.

VIII.2.1. Detta sentenza ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma 4 dell’art. 19 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazione dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, il quale così disponeva:

“Per garantire un processo di continuità didattica nell’ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall’anno scolastico 2011 – 2012 la scuola dell’infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l’autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche”.

Secondo il giudice delle leggi, infatti, la predetta norma “...contiene due

previsioni, strettamente connesse: l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola d'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia...”, e, pur prescindendo “...da un certo margine di ambiguità perché, mentre impone l'aggregazione delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, in istituti comprensivi, non esclude la possibilità di soppressioni pure e semplici, cioè di soppressioni che non prevedano contestuali aggregazioni”, essa “...incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti, materia che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 200 del 2009, n. 235 del 2010 e n. 92 del 2011), non può ricondursi nell'ambito delle norme generali sull'istruzione e va, invece, ricompresa nella competenza concorrente relativa all'istruzione...”.

D'altronde, sempre secondo il giudice delle leggi, il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche è di spettanza regionale, mentre appartiene alla competenza statale la determinazione dei principi fondamentali e la norma in esame non ne contiene, possedendo “...il carattere di intervento di dettaglio nel dimensionamento della rete scolastica...” che “emerge, con ancora maggiore evidenza, dalla seconda parte del comma 4, relativa alla soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia: in tal modo lo Stato stabilisce alcune soglie rigide le quali escludono in toto le Regioni da qualsiasi possibilità di decisione, imponendo un dato numerico preciso sul quale le Regioni non possono in alcun modo intervenire...”.

E' stato poi ulteriormente ribadito che la preordinazione dei criteri volti all'attuazione del dimensionamento delle istituzioni scolastiche ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie

realtà territoriali e alle connesse esigenze socio – economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell’offerta formativa e sulla didattica (cfr. Corte Costituzionale n. 200 del 2009), aggiungendosi che, per sottrarre la norma in esame al delineato giudizio di incostituzionalità, non può invocarsi la c.d. “ragion fiscale”, atteso che “... , pur perseguendo la disposizione in esame - come si è detto – evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica resta pur sempre il fatto che anche tale titolo consente allo Stato soltanto di dettare principi fondamentali, e non anche norme di dettaglio; e, secondo la giurisprudenza di questa Corte <norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi > (sentenza n. 326 del 2010)”.

VIII.2.2. Ciò ricordato, occorre rilevare che tutte le delibere impugnate con il ricorso introduttivo del presente giudizio costituiscono espressa attuazione della disposizione dichiarata incostituzionale.

Infatti la delibera della Giunta comunale di Castrovillari n. 181 del 25 ottobre 2011, sia nelle premesse che nel dispositivo, richiama la predetta disposizione e proprio sul presupposto della sua immediata e diretta cogenza (che modifica sia l’assetto organizzativo che i parametri previsti dall’art. 2, commi 2 e 3, del D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233) istituisce i tre istituti comprensivi, così ridefinendo l’assetto organizzativo delle istituzioni scolastiche presenti sul suo territorio per rendere operante il nuovo piano di dimensionamento scolastico a partire dall’anno scolastico 2012/2013.

Ugualmente è a dirsi per la delibera del consiglio provinciale di Cosenza n.31 del 2 dicembre 2011.

Anche la delibera della Giunta regionale n. 47 del 10 febbraio 2012 (integrata dalla successiva delibera n. 64 del 16 febbraio 2012), costituisce attuazione dell'articolo 19, comma 4, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111, prendendo essa espressamente atto dei piani di dimensionamento scolastico a tal fine predisposti dalle province e approvando poi il Piano di organizzazione della rete scolastica ed il Piano dell'offerta formativa, quale risultante dei singoli piani provinciali; né a fondamento di tale atto di approvazione è stata minimamente richiamata un'esigenza diversa da quella di dare puntuale attuazione alla ricordata normativa statale (al di là di ogni ragionevole dubbio indicata espressamente nelle ricordate delibere della Giunta comunale di Castrovillari e della Provincia di Cosenza.

VIII.3. Poiché in base al combinato disposto dell'art. 136 della Costituzione e dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la pronuncia di illegittimità costituzionale di una norma di legge determina la cessazione della sua efficacia erga omnes ed impedisce, dopo la pubblicazione della sentenza, che essa possa essere applicata ai rapporti, in relazione ai quali la norma dichiarata incostituzionale risulti anche rilevanti, stante l'effetto retroattivo dell'annullamento escluso solo per i c.d. rapporti esauriti (tra le più recenti, C.d.S., sez. III, 14 marzo 2012, n. 1429; Cass. Civ., 6 maggio 2010, n. 10958), la ricordata declaratoria di illegittimità costituzionale del più volte citato comma 4, dell'articolo 19 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111, travolge gli atti impugnati, privandoli del loro fondamento normativo.

IX. Alla stregua delle osservazioni svolte l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, devono essere annullati gli atti impugnati in primo grado nei limiti dell'interesse degli appellanti.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello proposto dai signori Giusy Aiello, Lidia Franco, Rossana Stabile, Rossella Castrovillari, Carmela Russo, Paola Saraceni, Francesco Carbone, Nunzia Torzulli, Stefano Buoncuore, Marianna Conte, Antonio Filomia, Angela Ciancio, Immacolata Rosa, Caterina Tamburi, Francesca Bellizzi, Pia Spina e Dario De Bonis avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. II, n. 529 del 25 maggio 2012, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della stessa, accoglie il ricorso proposto in primo grado ed annulla gli atti impugnati.

Condanna la Regione Calabria al pagamento in favore degli appellanti delle spese del presente grado di giudizio liquidate complessivamente in €. 6.800,00 (seimilaottocento euro), €. 400 (quattrocento) per ognuno degli appellanti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Trovato, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere, Estensore

Manfredo Atzeni, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prospero, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/01/2013

IL SEGRETARIO

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