

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio  
(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 8398 del 2010, proposto da:

Snals-Confsal, Pascarella Alessandro, Santurro Graziella, Gentile Antonella, Forcina Loredana, Canedda Fabrizio, Scognamiglio Bianca, Catalano Liberto, Billanti Giuseppe, Billanti Gianna, Manzo Antonio Corradino, Ladisa Marella, Ortolani Patrizia, Broccoli Biagina, Cuozzo Maria, Traglia Pietro Giuseppe, Angeli Renata, Bonanno Maria Teresa, rappresentati e difesi dagli avv. Michele Mirengi, Stefano Viti, con domicilio eletto presso St. Legale Associato Lioi-Mirengi-Orlando-Viti in Roma, p.zza della Liberta', N.20;

**contro**

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentati e difesi dall'Avvocatura, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

**per l'annullamento**

**DEL DPR N. 119/09 RECANTE DISPOSIZIONI PER LA DEFINIZIONE DEI CRITERI E DEI PARAMETRI PER LA DETERMINAZIONE DELLA CONSISTENZA COMPLESSIVA DEGLI ORGANICI DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO TECNICO ED AUSILIARIO (ATA) DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE ED EDUCATIVE**

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 febbraio 2011 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ricorrono il sindacato autonomo SNALS-CONFSAL e vari collaboratori scolastici (dipendenti del comparto scuola con contratto a tempo indeterminato), per avversare gli atti ed i provvedimenti con i quali l'Amministrazione intimata ha disposto la riduzione degli organici del personale ATA del 17% su scala nazionale, ripartendo poi la riduzione complessiva sugli organici regionali, in attuazione del **DPR 22 giugno 2009 nr. 119**, a sua volta emanato in attuazione dell'**art. 64**, comma 4 lett. e) del DL 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, nr. 133.

In fatto, i ricorrenti espongono che la rideterminazione dell'organico del personale ATA, operata sulla scorta del piano programmatico degli interventi di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali adottato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, a mente del terzo comma del citato **art. 64 della l. 133/2008**, ha comportato la soppressione di 44.500 posti a far data dall'anno scolastico 2010/2011, dei quali, 10.452 posti di Assistente amministrativo, 3.965 posti di assistente tecnico, 29.076 posti di collaboratore scolastico e 307 posti relativi ad altri profili del personale ATA.

Avverso gli atti ed i provvedimenti impugnati, i ricorrenti deducono articolate censure in diritto, facendone valere l'illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'**art. 64** del DL 112/2008, conv. in l. 133/2008 per avere con esso conferito il legislatore una delega in bianco all'Amministrazione, per l'esercizio del potere regolamentare senza i necessari parametri e condizioni per il suo esercizio (I censura); eccesso di potere legislativo delle norme in esame per violazione dell'**art. 117 Cost.** per avere perseguito il legislatore finalità diverse da quelle di effettiva organizzazione del servizio di istruzione, avendo invece mere finalità di risparmio di spesa (II censura); violazione dell'**art. 97 della Cost.** in relazione al principio secondo cui i pubblici uffici sono organizzati in forza di legge (III censura); violazione dell'**art. 117 Cost.** per avere il legislatore nazionale posto una disciplina eccedente, o comunque non riconducibile, il limite delle norme generali sull'istruzione (IV censura); violazione delle norme di riferimento e difetto di motivazione e di istruttoria per essere stata operata la determinazione degli organici nazionali in difetto della previa revisione dei parametri e dei criteri per la determinazione degli organici complessivi (V censura).

Si è costituito il Ministero per l'Istruzione, Università e Ricerca, che resiste al ricorso di cui chiede il rigetto per inammissibilità ed infondatezza.

Alla pubblica udienza del 3 febbraio 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

Nell'odierno giudizio, le parti ricorrenti fanno valere un preciso interesse legittimo oppositivo, contestando l'avvenuta riduzione degli organici del personale ATA nel comparto (facendo valere il sindacato l'interesse di categoria alla tutela dei livelli occupazionali cui prospetta essere dipendente anche la qualità dell'offerta del servizio e gli altri ricorrenti facendo valere il proprio interesse e alla conservazione del posto di lavoro, e alla conservazione della qualità del lavoro che assumono minacciata dall'aggravamento dei compiti derivante dalla riduzione dell'organico), con articolate censure, sia in diritto che in fatto.

Lamentano, in particolare, l'indebita incidenza sui livelli occupazionali del personale ATA e sui livelli qualitativi dell'offerta scolastica.

In fatto, i ricorrenti espongono che, ai sensi dell'art. 64 del DL nr. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008 sono stati adottati: a) il piano programmatico degli interventi di cui al comma 3 dell'art. 64, nel quale sono state fissate in 44.500 le unità di personale ATA da ridurre complessivamente nel triennio 2009/2012 (di cui 15.167 per l'anno scolastico 2010/2011) e sono state ripartite le riduzioni di organico per ogni singola dotazione regionale; b) il DPR 119/2009 con il quale è stata disciplinata la revisione dei criteri e dei parametri per la definizione degli organici ATA (finalizzandola al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione stabiliti nell'art. 64 del DL 112/2008 e nel piano programmatico di cui al precedente punto a); il Decreto interministeriale impugnato, recante disposizioni concernenti la definizione degli organici del personale ATA per l'anno scolastico 2010/2011 ha confermato in 15.167 unità la riduzione per l'anno scolastico predetto. Gli atti impugnati sono censurati sotto due distinti profili, il primo che denuncia l'illegittimità costituzionale della norma di cui al menzionato art. 64 ed il secondo che, in stretto subordine, a ritenere legittima la norma di riferimento ne denuncia comunque una errata o cattiva applicazione.

La questione costituzionale che si pone in relazione alla norma in esame, a giudizio del Collegio, è rilevante e non manifestamente infondata per le seguenti ragioni.

Sulla rilevanza della questione.

Gli atti ed i provvedimenti impugnati sono tutti posti in esecuzione diretta dell'art. 64 del DL 112/2008, conv. in l. 133/2008, con particolare riferimento al comma 2 ed alla lettera "e" del comma 4, che rispettivamente, recitano:

"2. Si procede, altresì, alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008. Per ciascuno degli anni considerati, detto decremento non deve essere inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire, fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, commi 411 e 412, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.";

"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;"

Appare dunque evidente che è pregiudiziale lo scrutinio del primo ordine di censure, con il quale si fa valere l'illegittimità degli atti impugnati per derivazione della illegittimità costituzionale della norma in esame.

Invero, il secondo ordine di censure è pregiudizialmente dipendente dal rigetto del primo, in quanto con esse si fa valere una cattiva esecuzione della programmazione normativa contenuta nell'art. 64 cit.

Qualora il Collegio non dubitasse dell'incostituzionalità della norma di cui al menzionato art. 64 dovrebbe respingere le prime quattro censure di gravame, limitando il giudizio alla contestazione del solo quomodo della decurtazione della percentuale di organico (oggetto dell'ultima censura), che rimarrebbe dunque invariabilmente fissata nell'ammontare definito dal legislatore (asseritamente) "a tavolino", ossia solo in funzione di ragioni di contenimento della spesa.

II) Sulla non manifesta infondatezza.

Quanto al requisito della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità di cui si discute, ritiene il Tribunale che le distinte censure dedotte da parte ricorrente sono sostenute da ragioni di diritto che meritano il vaglio della Corte Costituzionale e che non possono essere respinte dal giudice a quo in quanto affidate ad argomentazioni non prive di un proprio pregio giuridico.

E' dunque necessario procedere ad una loro separata ed analitica disamina.

II a) Eccesso di potere legislativo (violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione).

Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente censura la norma in esame in quanto, laddove si propone espressamente di voler coniugare i tagli degli organici del personale ATA con l'obiettivo della qualificazione e della valorizzazione del personale scolastico, ma non reca alcuna specifica disciplina che sia effettivamente riconducibile a tale ultimo contesto.

Pare al Collegio doversi convenire, con i ricorrenti, che, mancando ogni espresso ed esplicito riferimento a parametri normativi atti a tradursi in specifici precetti rivolti a limitare ed orientare in senso attuativo l'esercizio del potere amministrativo, la disposizione si risolve e si riduce in un mero omaggio alle esigenze di cassa, ossia alle finalità di contenimento della spesa che costituiscono, essenzialmente, il vero scopo della norma.

Invero, l'art. 64 in esame contiene solo una regolamentazione del procedimento da utilizzarsi per l'attuazione concreta dei tagli, ma non contiene alcuna prescrizione che colleghi funzionalmente la effettuazione dei tagli all'organico con il fine dichiarato, ossia che consenta, ad esempio, di ritenere disciplinato il metodo per individuare gli eventuali sprechi, le dotazioni superflue, i necessari processi di razionalizzazione, l'analisi della qualità dei servizi e le possibili soluzioni per il mantenimento della qualità con minori organici e così via.

Come condivisibilmente dedotto dalla difesa di parte ricorrente, dunque, da un lato si dichiara di voler migliorare gli standards dei servizi, dall'altro si detta una regolamentazione talmente insufficiente che si rivela idonea inevitabilmente a presiedere solamente aspetti formali del procedimento.

A diversa conclusione non conduce la circostanza che la norma in esame preveda al comma 4 l'adozione di uno o più atti regolamentari per dare attuazione al piano di interventi (nella specie poi adottato con DPR 119/2009): invero, la corretta individuazione di effettivi criteri direttivi, che avrebbe dovuto presiedere sia la stesura del piano che l'adozione dei regolamenti attuativi, avrebbe comunque necessitato di precisare, in sede legislativa, i parametri ed i criteri necessari a dare concreta attuazione in punto di disciplina alle finalità dichiaratamente di riorganizzazione del servizio che sono enunciate.

Né soccorre ad integrare la lacunosa previsione della disposizione in esame il richiamo ai commi 411 e 412 dell'art. 2 della l. 244/07, perché tali previsioni concernono limiti dimensionali della formazione delle classi che operano su piani diversi da quelli sui quali il ridimensionamento del personale ATA è chiamato ad intervenire e quindi il richiamo di tali disposizioni non contiene parametri idonei a determinare i criteri interni e qualitativi del ridimensionamento medesimo.

Da qui la non manifesta infondatezza della prima censura che dunque merita di essere portata all'esame della Corte Costituzionale.

IIb) Violazione della riserva di legge di cui all'art. 97 della Costituzione.

L'art. 97 della Costituzione riserva alla legge l'organizzazione dei pubblici uffici. La riserva, seppure relativa, obbliga il legislatore a determinare preventivamente (almeno) sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della

discrezionalità amministrativa (Corte Cost. n. 350/07) che possono comunque essere desunti anche da precedenti disposizioni di settore (Corte Cost. nr. 383/1998).

Già dall'esposizione che precede appare evidente che la disciplina di cui all'art. 64 cit. è del tutto priva di ogni criterio direttivo che serva a regolare l'esercizio del potere amministrativo, cui in sostanza viene delegato l'intero apprezzamento circa la qualificazione del servizio e la determinazione del quomodo dei tagli, fermi restando solamente il risultato finale (abbattimento in percentuale dell'organico) ed i tempi da osservarsi.

Come puntualmente e condivisibilmente dedotto dalla difesa di parte ricorrente, alla discrezionalità amministrativa è attribuita una vera e propria delega in bianco potendo l'Amministrazione determinare a proprio esclusivo piacimento le nuove dotazioni ATA a livello regionale, i rapporti tra alunni e singole qualifiche del personale ATA, nonché su quali qualifiche debbano incidere le riduzioni, ed in quale misura (tanto che la disciplina concretamente osservata – e peraltro asseritamente violata, secondo i ricorrenti, come espongono nell'ultima censura di ricorso – è contenuta solo nel regolamento approvato con il DPR 119/2009).

Né risultano ricavabili da altre norme di legge ulteriori o integrativi parametri cui conformare l'azione amministrativa: peraltro, la peculiarità della questione che la norma in esame introduce, è tale che in fatto non sono emersi in giudizio i parametri concretamente osservati per dimensionare i tagli, avendo sostanzialmente l'Amministrazione operato un generico riferimento ad indicatori o altre risultanze istruttorie basate su elementi solamente "annunciati", ma non prodotti agli atti di causa, né altrimenti illustrati dalle difese erariali. Ciò che è avvenuto in fatto (e che costituisce peraltro oggetto del secondo ordine di censure) è la riprova evidente, sia pure ex post, della mancanza di criteri direttivi nella norma legislativa della cui legittimità si discute, con la conseguenza che il precetto Costituzionale secondo il quale gli uffici della PA sono disciplinati secondo la legge, è risultato sicuramente violato.

IIc) Violazione del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni – violazione dell'art. 117 Cost.

Sotto un diverso ed autonomo profilo di censura, parte ricorrente afferma che l'art. 64 DL 112/2008, ha inteso perseguire semplicemente degli obiettivi finanziari e dunque non è, sotto tale profilo, in alcun modo riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia, che è limitata alle norme generali sull'istruzione (comma 2, lett. "n" dell'art. 117 Cost.); né può farsi rientrare nella legislazione concorrente tra Stato e Regioni in ordine alla materia della "istruzione", nel cui ambito spetta allo Stato di fissare solamente i principi fondamentali. Invero, la scelta di operare tagli agli organici di personale ausiliario in dotazione all'istituzione scolastica nel suo complesso non incide neppure mediatamente sull'istruzione, attenendo esclusivamente agli aspetti ausiliari e di servizio che, sia pure funzionalmente collegati all'attività dell'insegnamento in senso proprio, ne restano tuttavia logicamente, concettualmente ed operativamente distinti, risolvendosi le due sfere, quella dell'insegnamento e quella delle prestazioni ad esso ausiliarie, in altrettante categorie organizzative concorrenti e coordinate, ma ontologicamente diverse, tanto che il relativo personale è strutturato in carriere e graduatorie diverse, con accessi diversi e senza alcuna correlazione di carriera.

Va dunque condivisa la prospettazione di parte ricorrente che, richiamati i precedenti arresti della Corte Costituzionale (sentenza nr. 13/2004 che attribuisce la programmazione della rete scolastica alla competenza concorrente tra Stato e Regioni; sentenza nr. 200/2009 in tema di norme generali sull'istruzione, che sono identificate in quelle che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione), denuncia per violazione dell'art. 117 Cost. la norma in esame con argomento che non è manifestamente infondato.

III) Per le suesposte considerazioni, a norma dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, va disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la risoluzione della questione incidentale di costituzionalità di cui trattasi, disponendosi conseguentemente la sospensione del giudizio instaurato col ricorso in epigrafe.

Ogni altra decisione è riservata al definitivo.

P.Q.M.

ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 2 e comma 4, lett. "e" del DL n. 112/2008, conv.in l. nr. 133/2008, nelle parti e nel senso esposto in parte motiva, in relazione agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, SOSPENDE il giudizio in corso ed ORDINA l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale perché si pronunci sulla questione di legittimità costituzionale della norma di legge sopraindicata.

DISPONE che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Senato della Repubblica, ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 febbraio 2011 e del 17 febbraio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Evasio Speranza, Presidente  
Paolo Restaino, Consigliere  
Salvatore Gatto Costantino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA  
Il 14/03/2011  
IL SEGRETARIO  
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)