



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6868 del 2009, proposto da:
Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi 12;

contro

Damiani Cesarina, Iucolano Eleonora, Marzani Maurizio, Sala Maria Grazia, Anastasi Maria Concetta, Banfi Simonetta, Bianciardi Stefania, Bolognesi Giuliana, Bonucchi Carla, Cattani Maria Cristina, Destri Luigi, Tiziana Finazzi Luigia, Miglietta Elena, Rossetti Patrizia, Seregni Vera, Torri Agostina, Zucca Luciana, Salina Ornella, Conedera Gabriella e Facinelli Manuela, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Isetta Barsanti Mauceri e Fausto Buccellato, con domicilio eletto presso Fausto Buccellato in Roma, viale Angelico, 45; Leonello Catalani;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO – SEDE DI ROMA, SEZIONE III-BIS, n. 07528/2009, resa tra le parti, concernente circolare ministeriale del 10 febbraio 2009 in ordine all'adozione dei libri di testo;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Damiani Cesarina, Anastasi Maria Concetta, Banfi Simonetta, Bianciardi Stefania, Bolognesi Giuliana, Bonucchi Carla, Cattani Maria Cristina, Conedera Gabriella, Destri Luigi, Facinelli Manuela, Finazzi Tiziana Luigia, Iucolano Eleonora, Marzani Maurizio, Miglietta Elena, Rossetti Patrizia, Sala Maria Grazia, Seregni Vera, Torri Agostina, Zucca Luciana e Salina Ornella;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 dicembre 2013 il Cons. Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Grasso, dello Stato, e Buccellato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Accogliendo il ricorso degli odierni appellati, tutti docenti a tempo indeterminato in servizio presso istituzioni scolastiche varie, il Tribunale amministrativo del Lazio (Roma) ha parzialmente annullato la circolare del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca n. 16 del 10 febbraio 2009, con la quale sono state dettate istruzioni circa l'adozione dei libri di testo per l'anno scolastico 2009/2010.

La sentenza ha in particolare ravvisato un contrasto tra le previsioni della circolare annullate e l'art. 5 d.l. 1° settembre 2008, n. 137 (*Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*) convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2008, n. 169.

Secondo il giudice di primo grado, detto contrasto risiede nel fatto che mentre la norma primaria consente di derogare all'obbligo di adottare libri di testo con le cadenze previste (quinquennale per la scuola primaria, sessennale per la scuola

secondaria) per *“specifiche e motivate esigenze”*, la circolare ministeriale ha sancito *“la non modificabilità delle scelte da parte degli insegnanti e della scuola nell’arco dei due periodi previsti”*, anche in caso di assegnazione del docente ad altra classe, in tal modo impedendo che *“un docente trasferito o sopraggiunto per cessazione di altro docente possa scegliere il libro di testo”*, essendo questi costretto ad *“adeguarsi per i successivi cinque anni alle scelte effettuate dal predecessore”*; ed ulteriormente precludendo *“che altre gravi esigenze, opportunamente motivate, possano dar luogo al cambio del libro di testo durante il quinquennio”*.

2. Il Ministero appella la sentenza articolando le seguenti censure:

- inammissibilità dell’impugnativa per carenza di legittimazione attiva, non avendo i docenti ricorrenti allegato e provato che alcuno di loro sia stato trasferito al 1° settembre da una scuola all’altra nell’anno scolastico 2009/2010, preso in considerazione dalla circolare, e che nella scuola di destinazione sia stato adottato un libro di testo diverso da quello utilizzato precedentemente;
- erroneità della decisione nel merito, nella parte in cui il Tribunale amministrativo non si è avveduto che la circolare è in realtà riproduttiva della legge ed è in particolare coerente con le finalità da essa perseguite, consistenti nel contenimento della spesa delle famiglie per i libri di testo, la quale verrebbe frustrata laddove si consentisse al docente trasferito al 1° settembre di modificare le scelte già adottate, entro il termine di legge del 15 maggio, dal collegio docenti.

Si sono costituiti in resistenza gli originari ricorrenti.

DIRITTO

L’eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado è fondata, ancorché con le precisazioni che seguono.

Diversamente da quanto il Ministero appellante sembra assumere, infatti, i docenti in questione sono titolari di una posizione differenziata e qualificata a dolersi di istruzioni ministeriali quali quelle qui impugnate, essendo incontestabile che le stesse, nella prospettazione alla base del ricorso, sono idonee ad incidere sull’attività didattica inerente la loro professione e le opzioni didattiche previste

dalla legge stessa, a loro stessi imputabili. Sussiste conseguentemente la loro legittimazione ad agire.

Il medesimo Ministero indica invece un aspetto meritevole di accoglimento allorché, sempre nel motivo in esame, evidenzia che nessuno dei ricorrenti ha nemmeno dedotto di aver subito la scelta del proprio predecessore quanto all'adozione dei libri di testo, per essere stato trasferito, nell'anno scolastico in contestazione, ad una scuola il cui collegio docenti aveva già deliberato la scelta dei libri.

Non è dunque la legittimazione a difettare nel caso di specie ma l'interesse ad agire. Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato l'interesse ad agire, in conformità al precetto generale dell'art. 100 Cod. proc. civ., deve tra l'altro essere munito dei requisiti dell'attualità e della concretezza, tali per cui la pronuncia di accoglimento possa arrecare una effettiva utilità (da ultimo: Cons. Stato, IV, 10 gennaio 2012, n. 16).

Pertanto, non avendo nessuno dei docenti ricorrenti in primo grado dedotto quanto poc'anzi detto, non si vede quale utilità la sentenza domandata avrebbe potuto loro procurare.

Utilità che invece sarebbe discesa allorché gli stessi docenti avessero impugnato delibere di rigetto di loro proposte di adozione di libri di testo motivate in base alle censurate previsioni di cui alla circolare n. 16/2009.

A comprova, vale evidenziare che gli stessi docenti qui affermano che: “[...] *gli odierni appellati, quindi, tutti docenti di istituzioni scolastiche del primo ciclo di istruzione della provincia di Milano e, quindi, interessati all'adozione dei libri di testo secondo le nuove disposizioni, prima che dette scelte fossero adottate avevano l'interesse alla sospensione della CM, in parte qua (...) era proprio in quei giorni che occorreva fare chiarezza per favorire l'adozione di delibere da parte dei Collegi dei docenti, cui i ricorrenti facevano ovviamente parte*”.

Tanto manifesta l'interesse esplorativo e di mero accertamento - in preventiva funzione di chiarificazione di supposti dubbi interpretativi piuttosto che a seguito dell'avvenuta violazione di un interesse - che è qui posto alla base dell'impugnativa.

Una simile finalità *de futuro* non è sufficiente a integrare il necessario interesse a ricorrere ed è ostativa all'accesso alla giurisdizione amministrativa di annullamento, ai sensi dell'art. 34, comma 2, Cod. proc. amm., secondo cui *"In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati"*.

Vero è che il ricorso di primo grado è stato proposta antecedentemente all'entrata in vigore (16 settembre 2010) del *Codice del processo amministrativo*. Nondimeno, la citata disposizione solo enuncia una regola già immanente nell'ordinamento processuale, secondo cui l'azione di annullamento non può essere piegata a simili finalità esplorative, ma deve arrecare, attraverso la rimozione dell'atto impugnato, un risultato utile concreto al ricorrente.

Merita poi attenzione un altro passo della memoria conclusionale dei docenti, che afferma: *"Ciò di cui si dolevano i docenti ricorrenti era il fatto che, poiché all'epoca in cui hanno proposto il ricorso al TAR, in quanto docenti, erano componenti dei collegi docenti che avrebbero dovuto deliberare in ordine ai libri di testo da adottare con decorrenza dal prossimo anno scolastico, il divieto di deroga per motivate esigenze alle scelte che stavano per fare, avrebbe comportato il fatto che qualora i ricorrenti stessi fossero stati assegnati ad altri istituti sarebbero vincolati, nel collegio docenti dell'anno prossimo, a confermare l'adozione dei libri di testo deliberata nel collegio svoltosi quest'anno"*.

È dunque manifesto il carattere ipotetico della lesione dell'interesse sotteso alla impugnativa.

Pertanto, in accoglimento dell'appello e in riforma della sentenza di primo grado deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso originario.

Le spese del doppio grado di giudizio possono essere integralmente compensate in ragione della particolarità della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio integralmente compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Vito Carella, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/12/2013

IL SEGRETARIO

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