

Publicato il 17/03/2025

N. 02202/2025REG.PROV.COLL.
N. 03256/2024 REG.RIC.



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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3256 del 2024, proposto dal Ministero dell'istruzione e del merito, dall'Ufficio scolastico regionale per il Molise e dalla Regione Molise, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui sono domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

il Comune di Ripalimosani, il Comune di Petrella Tifernina, il Comune di Matrice, il Comune di Montagano, il Comune di Limosano e il Comune di Oratino, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Ruta e Margherita Zezza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la sig.ra -OMISSIS-, nella qualità di madre di un alunno frequentante l'istituto comprensivo Dante Alighieri di Ripalimosani, la Provincia di Campobasso, la Provincia di Isernia, il Comune di Lucito, l'istituto comprensivo Schweitzer di Termoli, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza, resa in forma semplificata, del Tribunale amministrativo regionale per il Molise (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, pubblicata in data -OMISSIS-.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei Comuni di Ripalimosani, Petrella Tifernina, Matrice, Montagano, Limosano e Oratino;

Vista l'ordinanza cautelare di questa Sezione n. -OMISSIS- del -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2025 il Cons. Brunella Bruno;

Nessuno è comparso per le parti costituite;

Viste le conclusioni dei Comuni appellati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con deliberazione della Giunta regionale del Molise n. 359 del 17 novembre 2023 sono stati approvati gli indirizzi di programmazione e i criteri generali per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche per gli anni 2024/2027, con indicazione dei criteri a cui si sarebbero dovute attenere le province nella redazione dei piani di dimensionamento, ai sensi dell'art. 138 del d. lgs. n. 112 del 1998.

1.1. La provincia di Campobasso, con deliberazione del 15 dicembre 2023 n. 45, ha adottato il piano di dimensionamento relativo al proprio territorio, poi rettificato con deliberazione del 20 dicembre 2023 n. 56.

1.2. Rilevata l'incompletezza e inadeguatezza dei piani provinciali, in quanto le *«proposte attengono all'ipotesi di accorpamento di una sola istituzione scolastica, a fronte delle tre previste dall'iter di riorganizzazione della rete scolastica territoriale relativamente all'anno 2024/2025»*, con deliberazione della Giunta regionale n. 398 del 22 dicembre 2023, è stato approvato il piano per adeguarlo all'attuazione dell'art. 1, comma 557 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (PNRR. M4.C1. Riforma

1.3), al fine di sottoporlo al Consiglio per la definitiva adozione, con le seguenti proposte: a) soppressione dell'autonomia scolastica di un istituto comprensivo nella città di Termoli con riduzione, dunque, da quattro a tre; soppressione dell'autonomia scolastica dell'istituto "Pilla" di Campobasso, con l'accorpamento all'istituto "Marconi", all'istituto "Pertini-Montini-Cuoco" e all'istituto agrario; c) soppressione dell'autonomia scolastica di un istituto comprensivo nel contesto urbano della città di Venafro, con riduzione, quindi, da tre a due istituti comprensivi.

1.3. Nell'imminenza della seduta del Consiglio regionale convocata per la definitiva approvazione del piano, tuttavia, con emendamento sottoscritto da undici consiglieri regionali, è stata proposta la modificazione parziale dei contenuti del medesimo piano (sul quale la commissione consiliare aveva già espresso parere favorevole il 28 dicembre 2023); nello specifico, con detto emendamento è stata proposta la soppressione dell'autonomia scolastica, a valere dall'anno scolastico 2024/2025, tra gli altri, dell'istituto Dante Alighieri di Ripalimosani, *"con accorpamento dei plessi scolastici alle Autonomie scolastiche insistenti nei comuni vicini, con modalità tecniche da definirsi a cura dell'Ufficio Scolastico Regionale (USR)"*. L'approvazione dell'emendamento ha determinato la modificazione parziale, con deliberazione del Consiglio regionale del Molise n. 1 del 4 gennaio 2024, dei contenuti del piano. A detta deliberazione ha fatto seguito il provvedimento n. 1 del 2024, con il quale l'Ufficio scolastico regionale ha preso atto delle determinazioni approvate.

2. I Comuni di Ripalimosani, Montagano, Petrella Tifernina, Matrice, Oratino, Comune Lucito e Limosano, nonché la sig.ra -OMISSIS-, quest'ultima nella qualità di madre di un alunno frequentante l'istituto comprensivo Dante Alighieri di Ripalimosani, hanno agito innanzi al competente TAR Molise, impugnando la sopra indicata deliberazione del Consiglio regionale n. 1 del 2024, nella parte in cui è stata prevista la soppressione dell'autonomia dell'istituto scolastico di Ripalimosani, sito in area montana e frequentato complessivamente da 544 alunni, nonché gli atti connessi, presupposti e

conseguenti, tra i quali il decreto direttoriale n. 4 dell'11 gennaio 2024, con il quale l'Ufficio scolastico regionale per il Molise ha dato attuazione alla delibera del Consiglio regionale n. 1 del 2024, e, nei limiti dell'interesse, la delibera del Consiglio provinciale di Campobasso n. 56 del 20 dicembre 2023 e la presupposta nota dell'Ufficio scolastico regionale n. 26893 del 19 dicembre 2023.

3. Con la sentenza indicata in epigrafe, il Tribunale - respinta l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti sollevata dalla difesa erariale -, ha accolto il ricorso, accertando la fondatezza delle deduzioni dirette a censurare il difetto di istruttoria e di motivazione. 3.1. In sintesi, il primo giudice, in esito alla ricostruzione della disciplina normativa di riferimento in materia, ha evidenziato il ruolo svolto dai diversi enti territoriali all'interno del procedimento che viene in rilievo e l'incidenza dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra le amministrazioni coinvolte. Su tali basi, è stato evidenziato che il piano di dimensionamento, nella versione proposta dalla Giunta regionale, non recava alcuna incidenza sull'autonomia dell'istituto comprensivo Dante Alighieri di Ripalimosani, in coerenza, peraltro, con le linee guida regionali, avuto riguardo alla sua localizzazione in area montana e all'ampia platea di alunni frequentanti detto istituto, provenienti dai Comuni limitrofi, stante l'esigenza - indicata nel paragrafo C delle predette linee guida -, di valorizzare la *“connotazione orografica del territorio di riferimento”* e la *“tutela di comunità locali collocate in aree interne più svantaggiate e a rischio di spopolamento”*. In tale quadro, il primo giudice ha rimarcato che la nuova previsione in contestazione è stata emessa in difformità dalle risultanze della precedente complessa istruttoria, condotta anche con il pieno coinvolgimento degli altri enti locali interessati, non essendo emersi elementi o criticità, neanche sotto il profilo dimensionale, in ordine al mantenimento dell'autonomia dell'istituto comprensivo Dante Alighieri, tali, in astratto, da renderne possibile e prevedibile la soppressione, avvenuta con l'emendamento proposto da undici consiglieri regionali e con la sua approvazione consiliare.

Nella sentenza, inoltre, è stata anche ravvisata la sussistenza del vizio di eccesso di potere per irragionevolezza, dovendosi escludere che l'ampia discrezionalità che connota le determinazioni regionali contestate consenta all'amministrazione di sottrarsi al generale obbligo di motivazione, in presenza di un contrasto con la gran parte degli elementi risultanti dalla precedente istruttoria, che conducevano, invece, a una scelta conservativa dell'istituto comprensivo in questione.

4. Il Ministero dell'istruzione e del merito, la Regione Molise e l'Ufficio scolastico regionale contestano la sentenza impugnata, riproponendo le censure disattese, articolandole in chiave critica avverso il ragionamento logico-giuridico seguito dal primo giudice, così in sostanza devolvendo tutta l'originaria materia del contendere.

5. I Comuni appellati indicati in epigrafe si sono costituiti in giudizio, concludendo, con articolate argomentazioni, per il rigetto del ricorso in appello.

6. Con ordinanza di questa Sezione n. -OMISSIS- del -OMISSIS- è stata respinta la domanda cautelare, stante la valutata insussistenza del dedotto pregiudizio per l'amministrazione connesso al mantenimento dell'autonomia scolastica per l'istituto Dante Alighieri di Ripalimosani.

7. Successivamente, i Comuni appellati costituiti in giudizio hanno prodotto documenti e, in data 19 dicembre 2024, una memoria recante rinvio alle deduzioni in precedenza articolate; inoltre, con atto depositato in data 10 febbraio 2025, hanno richiesto il passaggio in decisione della causa, senza discussione orale in udienza.

8. All'udienza dell'11 febbraio 2025, fissata in esito al rinvio disposto d'ufficio con DP n. -OMISSIS-, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. L'appello è infondato, per le ragioni di seguito esposte.

10. Non si valutano suscettibili di favorevole apprezzamento le deduzioni con le quali la parte appellante, in considerazione dell'ampia discrezionalità riservata all'amministrazione regionale e delle competenze di quest'ultima a

provvedere al dimensionamento della rete scolastica, ha censurato l'erroneità delle valutazioni espresse con la sentenza impugnata, con le quali è stata rilevata la carenza di istruttoria e di motivazione della determinazione di soppressione dell'autonomia scolastica, a valere dall'anno scolastico 2024/2025, dell'istituto comprensivo Dante Alighieri sito nel Comune Ripalimosani.

10.1. Il Collegio rileva, infatti, che se è vero che la determinazione regionale presenta una valenza programmatica ed è strutturalmente connotata da un ampio margine di apprezzamento discrezionale, tale natura però non sottrae l'amministrazione dall'obbligo provvedere ad una adeguata istruttoria e di motivare in merito alle scelte operate.

10.2. La qualificazione della natura dell'atto approvato rende all'evidenza non pertinenti i riferimenti della parte appellante alla circostanza che l'emendamento in questione sia stato approvato dalla maggioranza dei consiglieri regionali, non venendo in rilievo un atto politico; come chiarito, infatti, anche dalla giurisprudenza costituzionale (C. cost., n. 223 del 2023), il piano approvato dalla Regione costituisce espressione di ampia discrezionalità, rivestendo la natura di atto generale: ne discende, pertanto, la sottoposizione al sindacato giurisdizionale, sia pure nei limiti entro i quali lo stesso è ammesso.

10.3. Tali limiti sono stati doverosamente rispettati dal primo giudice, il quale, infatti, in esito ad un accurato esame della disciplina normativa di riferimento e, in specie, delle previsioni degli artt. 138 e 139 del d.lgs. n. 112 del 1998 e dell'art. 99 della l.r. n. 34 del 1999, con precipuo riguardo alle prerogative riconosciute alle province e ai comuni nel procedimento di dimensionamento del piano scolastico, ha rilevato, in stretto ancoraggio alle risultanze documentali versate in atti, la sussistenza dei sopra indicati vizi, tenuto anche conto del disegno complessivo definito dal legislatore, nel quale assumono particolare pregnanza i principi di sussidiarietà e leale collaborazione, correttamente richiamati nella sentenza impugnata.

11. Né va trascurato che, nella fattispecie, viene in rilievo un istituto collocato in un comune montano, circostanza, questa, specificamente considerata dalla normativa di settore; la tutela dei comuni montani, che si inserisce nel quadro dei principi espressi dall'art. 44 Cost., (*“la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”*), è stata, infatti, riconosciuta dal legislatore nazionale lungo tutto il percorso evolutivo che ha riguardato gli atti di organizzazione del settore scolastico, come confermato anche dall'art. 1, comma 557 della l. n. 197 del 2022, che ha introdotto nel testo dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011 il comma 5-*quater*, ove espressamente viene contemplata la *“necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche”*.

11.2. Con argomentazioni condivise dal Collegio, il primo giudice ha sottolineato che le linee guida, approvate con la DGR n. 359 del 2023 e rifluite nella DGR n. 398 del 2023, hanno inteso valorizzare la *“connotazione orografica del territorio di riferimento”* e la *“tutela di comunità locali collocate in aree interne più svantaggiate e a rischio di spopolamento”*.

Ciò non preclude al piano regionale di incidere anche su istituti collocati in comuni montani, ma richiede una più approfondita valutazione, che, per le ragioni esposte anche di seguito, è mancata nel caso di specie.

12. Le valutazioni espresse nella sentenza impugnata non risultano superate dalle deduzioni della parte appellante, emergendo dalla documentazione prodotta che tutti gli atti dell'istruttoria precedentemente espletata non recavano alcun elemento che consentisse anche solo astrattamente di condurre alla soppressione dell'autonomia dell'istituto comprensivo Dante Alighieri.

12.1. Contrariamente a quanto sostenuto dalla parte appellante, non emerge affatto che la soppressione del predetto istituto costituisse una scelta obbligata nell'ottica di una razionale riorganizzazione degli istituti, dovendosi, altresì, escludere che la sopra richiamata disposizione dell'art. 19, comma 5 *quater* del d.l. 98 del 2011 abbia modificato l'impianto di disciplina definito dall'art. 139

del d. lgs. n. 112 del 1998 relativamente alla ripartizione delle competenze tra gli enti territori. Del resto, il contenuto della originaria proposta che non prevedeva la soppressione dell'autonomia scolastica dell'istituto Dante Alighieri di Ripalimosani conferma il carattere non vincolato della poi avvenuta soppressione.

12.2. Sebbene non sussista una radicale preclusione della possibilità di procedere alla soppressione dell'autonomia scolastica in relazione anche ad istituti localizzati nei comuni montani, non può essere revocato in discussione l'obbligo di una istruttoria accurata, imprescindibile per l'acquisizione di tutti gli elementi di fatto rilevanti, nonché di esplicitazione adeguata dei giustificativi alla base delle scelte adottate.

12.3. Dalla documentazione versata in atti non emerge, come sopra esposto, alcuna evidenza idonea a supportare la scelta di sopprimere l'autonomia scolastica dell'istituto in argomento invece di dar seguito alla scelta prospettata dalla Giunta regionale, nel senso di sopprimere l'autonomia scolastica di uno dei quattro istituti comprensivi di Termoli ovvero di uno dei tre istituti comprensivi di Venafro, risultando irrilevante la circostanza, evidenziata dalla appellante, che ad essere incisa non è la presenza *in loco* dell'istituto bensì solo la sua autonomia sul piano amministrativo e gestionale, avuto riguardo alle conseguenze comunque correlate a tale soppressione anche in termini della possibile incidenza sulla continuità didattica.

12.4. In altri termini, come bene evidenziato dal primo giudice, la decisione di sopprimere l'autonomia di un istituto scolastico di un piccolo centro montano in luogo di quella di una scuola di un centro urbano risulta del tutto decontestualizzata, in contrasto rispetto alla precedente istruttoria e distonica rispetto agli apporti procedurali acquisiti, non assumendo rilevanza il fatto che la Provincia di Campobasso non abbia sollevato obiezioni rispetto alla scelta finale e anzi si sia rimessa alle determinazioni regionali.

12.5. Come pure correttamente rilevato, per completezza, nella sentenza impugnata, l'unica sopravvenienza, di natura normativa, intervenuta

nell'esiguo arco temporale intercorso tra la delibera giuntale n. 398 del 2023 e il provvedimento consiliare impugnato con il ricorso originario, è stata quella dell'art 3 della l. n. 215 del 2023 (cd. "milleproroghe"), che ha consentito alle Regioni di mantenere un numero maggiore di autonomie scolastiche rispetto a quelle calcolabili in base al decreto interministeriale n. 127 del 2023; la determinazione adottata, dunque, non solo disvela una evidente incoerenza con gli esiti dell'istruttoria svolta ma non risulta neppure supportata alla luce quadro normativo più favorevole che è stato delineato.

13. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto in quanto infondato.

14. In considerazione delle peculiarità della fattispecie, come emergenti dalla documentazione in atti, si valutano sussistenti i presupposti di cui all'art. 92 c.p.c., per come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a., per compensare integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello (RG n. 3256 del 2024), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1, 2 e 5, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera f), del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di riproduzione e diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità dell'appellata esercente la potestà genitoriale sul figlio minore.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Brunella Bruno

IL PRESIDENTE

Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.