



N. 00368/2008 REG.SEN.

N. 00464/2007 REG.RIC.

N. 00483/2007 REG.RIC.

N. 00487/2007 REG.RIC.

# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

Sui ricorsi numeri di registro generale 464, 483 e 487 del 2007, proposti da:

1) Istituto Tecnico Statale (Itis) A. Volta Perugia, Istituto Statale Istruzione Secondaria B. Pascal-A. di Cambio;

2) Ministero della Pubblica Istruzione, Istituto Professionale di Stato per Industria Cavour-Marconi Perugia, Istituto Professionale Servizi Alberghieri di Spoleto, Istituto Statale Istruzione Superiore Patrizi Baldelli Citta di Castello, Istituto Istruzione Superiore Assunta Pieralli Perugia, Liceo Classico Stat. Mazzatinti di Gubbio, Liceo Classico Statale A. Mariotti Perugia, Liceo Classico Statale "Plinio Il Giovane" di Città di Castello, Uff. Scol. Reg.le per L'Umbria;

3) Istituto Tecnico per Le Attivita' Sociali "Giordano Bruno" Perugia tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, domiciliata per legge in Perugia, via degli Uffici, 14;

contro

Provincia di Perugia, rappresentata e difesa dall'avv. Isabella Sorbini, con domicilio eletto presso la medesima in Perugia, piazza Italia, 11 (Avvocatura Provinciale);

e con l'intervento di

Istituto Statale D'Arte di Gubbio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, domiciliata per legge in Perugia, via degli Uffici, 14 (ad adiuvandum);

per l'annullamento

per i tre ricorsi:

della delibera consiglio provinciale 8.5.07 n. 36 e atti connessi (approvazione regolamento generale per i servizi di ristoro all'interno degli edifici sedi di istituti d'istruzione secondaria).

quanto al ricorso n. 483 del 2007:

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Perugia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11/06/2008 il cons. Annibale Ferrari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

1. I ricorsi in epigrafe sono oggettivamente connessi e dunque meritano di essere trattati congiuntamente. L'impugnativa riguarda due atti deliberativi del Consiglio provinciale di Perugia (delibera n.36 del'8 maggio 2007 e delibera n.63 del 24 luglio 2007) ed un atto dirigenziale di applicazione in data 26 novembre 2007 con i quali è stata fissata la normativa regolamentare di riferimento ed indicata la modulistica da utilizzare e da inviare alla stessa Provincia per il rilascio delle concessioni in uso degli spazi necessari per l'espletamento del servizio di ristoro (a mezzo di distributori automatici, di bar interni, di vendita ambulante) nell'ambito degli edifici di proprietà provinciale destinati a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore.

Tali delibere, dichiarate immediatamente eseguibili, disciplinano anzitutto (con norme vincolanti) le procedure da svolgere (nel rispetto della normativa di legge in materia di appalti di pubblici servizi) nonché le preventive verifiche (amministrative, commerciali, di sicurezza, igienico sanitarie etc.) da compiere a cura delle Autorità scolastiche, al fine di pervenire al rilascio delle predette concessioni, previo nulla osta della stessa Provincia; stabiliscono poi puntualmente gli obblighi dei concessionari e quelli dei dirigenti scolastici concedenti; determinano infine per ciascuna tipologia del servizio di ristoro il canone annuo da corrispondere alla Provincia., prima del rilascio del nulla osta precisandosi che l'importo dovuto deve intendersi comprensivo dei consumi di energia elettrica e di acqua ed altresì suscettibile di variazioni nel tempo oltre che di aggiornamento secondo gli indici Istat.

Siffatta disciplina regolamentare, immediatamente operativa obbligatoria e vincolante ed anche unilateralmente fissata dall'Ente provinciale, è stata impugnata per l'annullamento dall'Avvocatura dello Stato che difende gli interessi degli istituti scolastici ricorrenti (ed anche dell'istituto statale d'arte di Gubbio intervenuto ad adiuvandum nel ricorso n. 464 del 2007) con l'allegazione di numerose censure di violazione di legge e di eccesso di potere sotto vari profili.

2. L'Amministrazione provinciale intimata si è costituita e resiste con eccezioni di rito e di merito.

3. Trattenuta la causa in decisione all'udienza dell'11 giugno 2008, il Collegio rileva anzitutto che la dedotta eccezione di inammissibilità dei ricorsi è infondata.

Invero, come sopra precisato, la disciplina in questione è di immediata applicazione e pone rilevanti obblighi di condotta e correlative responsabilità a carico di tutti i dirigenti scolastici degli istituti e scuole superiori della provincia; quindi anche obblighi diretti e immediati con le relative e concrete responsabilità di ogni tipo a carico dei dirigenti degli istituti ricorrenti. Tanto basta, perciò, a radicare nei loro confronti il pieno interesse immediato e concreto alla proposizione delle predette censure.

Nel merito tali censure sono da considerare fondate non con riferimento all'asserito vizio di incompetenza assoluta dell'Ente resistente (per l' assoluta carenza di

attribuzione di qualsiasi potere normativo di quest'ultimo nella specifica materia in discussione) né con riferimento all'asserito vizio di incompetenza relativa dell'organo che ha assunto le delibere impugnate (Consiglio provinciale) bensì con riferimento agli asseriti vizi di violazione di legge e di eccesso di potere riguardanti essenzialmente:

A) l'omesso rispetto dell'ineludibile principio di autonomia delle Istituzioni scolastiche che è garantito persino da una norma costituzionale (art. 117, 2<sup>a</sup> co);

B) l'omesso rispetto del consequenziale principio secondo cui, proprio in applicazione di detta norma di rango costituzionale, i rapporti tra gli Enti scolastici in questione e la Provincia proprietaria dei locali non possono mai giustificare alcuna sovraordinazione di quest'ultima rispetto ai primi e quindi nessun potere unilaterale di normazione generale e/o di ordine specifico ed anche di direttiva non solo nelle materie e questioni di natura tipicamente ed esclusivamente scolastiche ma anche nelle materie e questioni di natura extrascolastica che però risultino accessoriamente correlate alle prime;

C) l'omesso rispetto dell'altro consequenziale principio di esplicita codificazione legislativa (art 139 del d.lg.vo n.112 del 1998) secondo cui, nell'ambito dei compiti e delle funzioni spettanti alle Province in materia di istruzione secondaria superiore, il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature deve essere concertato e concordato con le istituzioni scolastiche;

D) l'omesso rispetto della ulteriore norma di cui all'art. 96, co. 4 del D.Lgvo.n. 297 del 1994 che consente all'Ente proprietario di utilizzare e/o concedere temporaneamente gli edifici in questione fuori dell'orario del servizio scolastico e per finalità culturali, sociali e civili solo previo assenso dei Consigli di circolo o di istituto, nel rispetto dei criteri stabiliti dal Consiglio scolastico provinciale.

4. Ciò premesso, esaminando in primis le dedotte censure di incompetenza assoluta e di incompetenza relativa, è doveroso chiarire che la disciplina regolamentare in questione non contiene alcuna norma che valga a distrarre dalla loro destinazione vincolata gli immobili di cui è causa né tantomeno ad interferire nell'esercizio delle attività didattiche e formative riservate in via esclusiva alle istituzioni scolastiche. Essa, ripetesì, è esclusivamente mirata allo scopo di prescrivere - da un lato - l'ovvio rispetto di tutti gli obblighi di legge in materia di procedure di appalto di servizi ad evidenza pubblica nonché in materia di lavoro, di igiene e di sicurezza dei lavoratori e dei relativi impianti; dall'altro lato, ad imporre ai concessionari il pagamento di un canone annuale prestabilito da corrispondere all'Ente proprietario anche come corrispettivo per i consumi di energia elettrica e di acqua che pure fanno carico alla stessa Amministrazione provinciale.

Così circoscritto e ridimensionato l'ambito applicativo della predetta normativa, non sembra che l'Ente in questione nella sua indiscussa qualità di proprietario dei locali e di fornitore a sue spese delle relative utenze debba considerarsi privo di qualsiasi potere di interferenza nelle materie oggetto della normativa stessa. Né può pensarsi che tale disciplina, proprio perché di portata generale e non riguardante specifici atti di gestione, debba in questa materia intendersi sottratta dalla competenza regolamentare che l'art .42 del D.Lvo n. 267 del 2000 attribuisce espressamente al Consiglio provinciale.

5. Pur riscontrando l'infondatezza delle predette censure, occorre tuttavia ribadire che la disciplina in questione è da ritenere comunque viziata in relazione alle altre censure con le quali è stata denunciata la violazione dei principi e delle norme di cui ai predetti punti A) B) C) e D).

Ciò significa, in buona sostanza, che gli atti impugnati sono da considerare illegittimi non perché la Provincia proprietaria dei locali non poteva in alcun modo interferire nella materia di cui è causa ma perché essa ha erroneamente ritenuto che nella stessa materia avesse pieno ed esclusivo titolo a deliberare norme generali ed astratte senza alcuna concertazione e senza alcuna intesa con gli istituti destinatari di tali norme ;il tutto, trascurando vistosamente la indiscutibile autonomia strutturale e funzionale di detti istituti ed imponendo arbitrariamente obblighi di comportamento a carico dei soggetti destinatari della disciplina .

Così deliberando, la Provincia di Perugia ha illegittimamente esercitato un potere assoluto senza tener conto che le predette ineludibili regole di concertazione e di intesa avrebbero dovuto correttamente suggerire fin dalla fase istruttoria e poi anche nella fase decisionale non l'emanazione di un atto di autorità bensì di un atto di concerto pienamente condiviso dalle Autorità scolastiche in ogni sua parte ed in particolare anche nella parte concernente la determinazione e la destinazione dei canoni dovuti dai concessionari dei vari servizi di ristoro.

6. In conclusione, le delibere impugnate sono da considerare illegittime perché esse promanano dall'esercizio di un potere unilaterale che in questa specifica materia doveva invece necessariamente intendersi siccome dimidiato (e dunque non esclusivo dell'Amministrazione provinciale proprietaria dei locali); ciò, ripetesì, a garanzia delle norme di legge sull'autonomia strutturale e funzionale degli istituti scolastici ricorrenti. Per questi dirimenti motivi, assorbita ogni altra doglianza, i tre ricorsi riuniti meritano l'accoglimento in funzione di un successivo più attento esame di ogni singola norma della disciplina in questione, da effettuare nel rispetto delle predette e fondate considerazioni di principio sub A) B) C) D), escludendo dunque qualsiasi ulteriore altra soluzione autoritativa e non concertata con i rappresentanti delle Autorità scolastiche locali.

7. Quanto alle spese di lite, giusti motivi suggeriscono di disporre la totale compensazione tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il T.A.R., definitivamente pronunciando, riuniti i ricorsi in epigrafe, li accoglie ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione. Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 11/06/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Annibale Ferrari, Presidente FF, Estensore

Carlo Luigi Cardoni, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/07/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO