

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia - 4^a sezione - ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso R.G. 2538/2005 proposto dall'associazione ALTROCONSUMO, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Tiziana Curatolo e Giorgio Giacomini, presso lo studio dei quali in Milano, Via Ludovico da Viadana n. 9, è elettivamente domiciliata;

c o n t r o

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA (MIUR), in persona del Ministro pro-tempore;

SCUOLA MEDIA STATALE "MARTINENGO-ALVARO", in persona del Preside pro-tempore; entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano, presso i cui uffici in Milano, Via Freguglia n. 1, sono elettivamente domiciliati;

per l'annullamento, previa sospensiva

della delibera con cui il collegio dei docenti ha adottato l'elenco dei libri di testo per l'anno scolastico 2005/2006 relativamente alle classi prime ordinamento tradizionale, così come comunicato al Ministero dell'Istruzione a mezzo Associazione Italiana Editori.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e della Scuola Media "Martinengo-Alvaro";

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi all'udienza del 14 marzo 2006 (relatore Dott. Giovanni Zucchini) i procuratori della parte ricorrente e delle Amministrazioni resistenti;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue:

F A T T O

La ricorrente è un'associazione di consumatori ed utenti, inserita nell'elenco di cui all'art. 5 di cui alla legge 281/1998, legittimata, ai sensi dell'art. 3 della medesima legge, ad agire a tutela degli interessi collettivi dei medesimi utenti e consumatori (la legge 281/1998, unitamente ad altre disposizioni, è ora "confluita" nel D. Lgs. 6.9.2005, n. 206, c.d. "Codice del consumo", in vigore dal 23.10.2005, il quale, sulla legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori, riproduce sostanzialmente le norme della legge 281/1998).

L'esponente avviava una serie di indagini sui costi dei libri di testo adottati dalle scuole medie (ora denominate scuole secondarie di primo grado), rilevando, a suo dire, un superamento, da parte delle stesse scuole, dei limiti di costo fissati dal Ministero dell'Istruzione.

In particolare, per la scuola media statale "Martinengo-Alvaro", con sede in Milano, per tutte e tre le classi del corso di studi sarebbero stati superati i limiti previsti dal decreto dirigenziale del 3.6.2005, vale a dire euro 280,00 per la prima classe, euro 108,00 per la seconda classe ed euro 124,00 per la terza classe (v.si art. 1 del citato decreto del direttore generale per gli ordinamenti scolastici del MIUR).

La delibera di adozione dei libri di testo della scuola "Martinengo-Alvaro" era pertanto gravata con il presente ricorso, per i seguenti motivi: violazione dell'art. 2 del d.m. 547 del 7.12.1997, dell'art. 1 del decreto direttoriale 3/6/2005 e dell'art. 3 della legge 241/1990. In particolare, ai sensi del d.m.

547/1997 (regolamento del Ministero concernente, fra l'altro, i criteri per la determinazione del prezzo massimo della dotazione libraria necessaria per ciascun anno della scuola dell'obbligo), fermo restando il prezzo massimo fissato in via amministrativa, sono possibili, da parte del collegio dei docenti <<motivati incrementi della spesa>> (art. 2, comma 4°), mentre, secondo l'allegato A al decreto, il libro di testo e le sezioni dello stesso possono essere aggiornati in caso di obiettive necessità derivanti da << sostanziali innovazioni scientifiche e didattiche >> (allegato A, punto 9). Quanto all'art. 1 del decreto del 3.6.2005, lo stesso, come già sopra evidenziato, fissa i limiti di prezzo per l'anno scolastico 2005/2006. In pratica, tesi fondamentale del ricorso è che la scuola media in questione abbia immotivatamente (da ciò l'ulteriore censura di inosservanza dell'art. 3 della L. 241/1990), superato i limiti di prezzo, con lesione dei diritti dell'utenza della scuola dell'obbligo.

Le Amministrazioni intimare si costituivano in giudizio, chiedendo il rigetto del gravame.

Con il ricorso era chiesta la sospensione dell'atto impugnato, ma, all'udienza in camera di consiglio del 6.10.2005, l'esponente rinunciava alla domanda cautelare, insistendo però perché fosse disposta l'acquisizione d'ufficio della delibera impugnata.

Con successiva ordinanza n. 85 del 20.10.2005, il Presidente della IV Sezione ordinava al Dirigente della scuola media statale "Martinengo-Alvaro" il deposito della copia conforme dei verbali delle riunioni del 5.4.2005 (per materia) e del 12.4.2005 (per consigli di classe aperti ai genitori), oltre che della delibera del collegio docenti del 24.5.2005, relativamente all'adozione dei libri di testo.

Il Dirigente scolastico provvedeva al deposito della documentazione richiesta.

Alla pubblica udienza del 14.3.2006, la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Prima di esaminare il ricorso, il Tribunale reputa necessaria una seppur breve disamina della normativa in materia di limite massimo del prezzo dei libri scolastici per la scuola media.

1. Il già ricordato d.m. 547/1999 consente al collegio docenti di deliberare incrementi di spesa, purché motivati.

Il successivo decreto del direttore generale per gli ordinamenti scolastici del 13.2.2002, relativo al prezzo massimo complessivo delle dotazione libraria della scuola media per l'anno 2002/2003, prevede (art. 3), che gli eventuali incrementi, ai sensi dell'art. 2 comma 4° del d.m. 547, siano contenuti entro il limite del 10%.

Il prezzo massimo per l'anno scolastico 2002/2003 è stato confermato sia per l'anno 2003/2004, con decreto direttoriale del 13.3.2003, sia per gli anni successivi 2004/2005 e 2005/2006 (per tale ultimo anno scolastico provvede il già menzionato decreto direttoriale del 3.6.2005, all'art. 1).

Nel gravame, l'associazione Altroconsumo lamenta il superamento dei limiti del decreto 3.6.2005, sostenendo che (v.si memoria del 3.3.2006) la misura di tolleranza del 10%, prevista espressamente per l'anno scolastico 2002/2003, non sarebbe valida per gli anni successivi, visto che i decreti direttoriali (ultimo quello del 3.6.2005), non la menzionano più espressamente.

2. Passando, ora, all'esame del ricorso, deve dapprima respingersi l'eccezione di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse, sollevata dall'Avvocatura erariale.

Infatti, se è pur vero che la delibera impugnata attiene all'anno scolastico 2005/2006 e che quest'ultimo sta ormai volgendo al termine, non per questo un'eventuale pronuncia di accoglimento sarebbe priva di utilità per la ricorrente.

Altroconsumo, infatti, agisce, in forza della legittimazione attribuitale dalla legge, per la tutela degli interessi collettivi di consumatori ed utenti e l'accoglimento del ricorso, anche a voler prescindere dalle conseguenze che avrebbe sull'anno in corso, sarebbe sicuramente idoneo ad orientare la condotta dell'Amministrazione per i successivi anni scolastici, inducendo quest'ultima a compiere scelte rispettose delle prescrizioni normative in materia, ispirate dalla finalità di contenimento dei costi per le famiglie degli alunni della scuola dell'obbligo (sulla titolarità dell'interesse a ricorrere, allorché il gravame assicuri anche una mera utilità strumentale, in quanto finalizzato a mettere in discussione il rapporto controverso, allo scopo di ottenere il vantaggio sperato attraverso il nuovo esercizio del potere amministrativo, v.si Consiglio di Stato, sez. IV, 9.10.2000, n. 5342; TAR Piemonte, sez. I, 7.2.2005, n. 70 e la pronuncia di questa Sezione, n. 528 del 28.2.2006).

3. Deve essere rigettata anche l'ulteriore tesi difensiva dell'Amministrazione, secondo cui sarebbe cessata la materia del contendere, per effetto del decreto del dirigente scolastico della scuola "Martinengo-Alvaro" n. 3601 del 15.9.2005. Con tale provvedimento è stata disposta la modifica dei testi adottati dalla scuola, rendendo facoltativo il

testo di Scienze motorie e sportive, allo scopo di rispettare il limite di prezzo di cui all'art. 1 del decreto del 3.6.2005, seppure aumentato del 10%.

La misura adottata, tuttavia, non appare pienamente soddisfacente delle pretese della ricorrente, la quale contesta l'applicazione, per l'anno scolastico 2005/2006, del margine di aumento del 10% e che, in ogni caso, ritiene insufficiente la motivazione addotta dalla scuola per disporre il citato incremento. In altre parole, l'esponente ritiene che andassero rispettati puramente e semplicemente i limiti del decreto del 3.6.2005, senza possibilità di deroga alcuna.

Tenuto conto che, secondo l'art. 23 comma 7° della legge 1034/1971, la cessazione della materia del contendere presuppone l'annullamento o la riforma dell'atto impugnato <<*in modo conforme alla istanza del ricorrente*>>, risulta evidente che, con il decreto n. 3601/2005, l'Amministrazione non ha integralmente accolto la pretese della ricorrente, per cui la materia del contendere non può dirsi cessata.

4. Il gravame è, invece, parzialmente inammissibile, avuto riguardo a quanto formulato nelle conclusioni del ricorso (pag. 9), ove si chiede, fra l'altro, che il Collegio ordini alla scuola evocata in giudizio l'adozione di un elenco di libri di testo entro il limite di spesa conforme ai dettami ministeriali.

L'inammissibilità si spiega con la circostanza che un simile provvedimento di tutela giurisdizionale (ordine di un *facere* specifico del Giudice alla P.A.), appare incompatibile con i poteri che l'ordinamento riconosce al Giudice Amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità.

5. Nel merito, occorre dapprima evidenziare come, contrariamente a quanto sostenuto dall'esponente, reputa il Tribunale che, nella determinazione del prezzo dei libri per l'anno 2005/2006, sia applicabile il limite massimo di

incremento del 10%, fissato espressamente dall'Autorità ministeriale per l'anno 2002/2003. Infatti, tenuto conto che i massimali di prezzo per tale anno sono stati poi confermati per gli anni successivi, appare logico ritenere che alla conferma del prezzo sia associata quella della possibilità dell'incremento del 10%, che appare del resto applicativa della più generale previsione dell'art. 2, comma 4°, del regolamento ministeriale n. 547/1997, che consente in ogni caso motivati incrementi di spese per i testi scolastici.

Del resto, lo stesso Ministero, allorché ha avviato un'indagine sull'eventuale superamento dei limiti per l'anno 2005/2006, ha chiesto alle scuole interessate l'elenco delle classi che hanno superato <<PIU' DEL 10% I LIMITI DEL DECRETO>> (v.si nota del Centro Servizi Amministrativi di Milano del 4.8.2005, prot. 38160, doc. 5 della resistente), con ciò stesso confermando l'esistenza del citato margine di aumento.

Il problema, pertanto, è semmai quello di stabilire se tale incremento, in astratto possibile, sia stato adeguatamente motivato dal collegio docenti della scuola "Martinengo-Alvaro", nella delibera impugnata (delibera n. 14 del 24.5.2005, depositata in giudizio in esecuzione dell'ordinanza istruttoria presidenziale).

Dall'esame delle relazioni dei docenti delle singole materie, allegate alla delibera, non emergono con sufficiente chiarezza ed esaustività le specifiche ragioni che hanno indotto all'adozione di testi tali da superare, seppure entro il limite del 10%, il livello massimo di cui al decreto del 3.6.2005. Al contrario, i docenti si limitano a porre semplicemente in luce la bontà didattica della loro scelta, senza altro aggiungere.

Sul punto si rileva che, nel rispetto sia della generale previsione dell'art. 3 della legge 241/1990, sia delle specifiche indicazioni ministeriali, appare

necessario evidenziare, eventualmente attraverso una comparazione fra i vari testi offerti dalle case editrici, la ragione per la quale nel raffronto qualità/prezzo appaiono inadeguati gli eventuali testi il cui costo è contenuto nel limite sopra indicato.

Le stesse disposizioni ministeriali, citate fra l'altro da entrambe le parti, evidenziano la necessità di un'accurata motivazione per il superamento dei limiti di spese, quand'anche nell'ambito della nota misura del 10% (l'allegato A, comma 9°, del d.m. 547/1999 parla di <<*obiettive necessità determinate da sostanziali innovazioni scientifiche o didattiche*>>, mentre il decreto direttoriale del 13.3.2003, seppure per gli anni successivi al primo, insiste sulla necessità di <<*garantire continuità didattiche ed educative*>>).

Si aggiunga, da ultimo, che tale onere di motivazione appare maggiormente giustificato dal fatto che si tratta di adozione di libri per la scuola dell'obbligo.

6. La delicatezza e la novità delle questioni trattate inducono il Collegio a disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia - 4^a sezione – definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo dichiara in parte inammissibile, nei sensi di cui in motivazione ed in parte lo accoglie, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio del 14 marzo 2006, con l'intervento dei signori:

T.A.R. Lombardia - Sentenza n.927/06

- Maurizio Nicolosi -	Presidente
- Marco Bignami -	Referendario
- Giovanni Zucchini -	Referendario Estensore
Il Presidente	L'Estensore