

Publicato il 06/02/2019

N. 01503/2019 REG.PROV.COLL.

N. 12860/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12860 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da Istituto Scolastico Magnum S.R.L, Istituto Scolastico Ferruccio S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Vinti, Angelo Buongiorno, Monica Derme, con domicilio eletto presso lo studio Stefano Vinti in Roma, via Emilia, 88;

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – U.S.R. per il Lazio non costituito in giudizio; Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento del Decreto del Direttore Generale n. 686 del 1° dicembre 2017, notificato in data 13 dicembre 2017, recante revoca all'Istituto Scolastico Magnum, con sedi in Roma, Via Borneo 30, e Viale Europa 140, a decorrere dall'anno scolastico 2017-2018, dello status di scuola paritaria per la scuola secondaria di II grado relativamente agli indirizzi di

studio di Liceo Linguistico, Liceo Scientifico, Istituto tecnico economico

Amministrazione Finanza e Marketing;

- della nota di trasmissione del D.D.G. n. 686/2017, datata 1° dicembre 2017, prot. n. 35276;

- nonché degli altri atti connessi, presupposti o consequenziali;

nonché per il risarcimento il risarcimento dei danni patiti e patienti in ragione degli illegittimi provvedimenti adottati dall'Amministrazione resistente, sia in forma specifica mediante rinnovazione dell'attività amministrativa, sia per equivalente, ove il risarcimento in forma specifica si riveli impraticabile o insufficiente a tutelare gli interessi delle odierne ricorrenti;

nonché, con i motivi aggiunti depositati il 13\2\2018, altresì, per l'annullamento • del Rapporto informativo dell'11 gennaio 2018, prot. n. 872, relativo alla predetta revoca dello status di scuola paritaria (all. n. 17); • della nota del 14 dicembre 2017, prot. n. 37012, trasmessa in data 28 dicembre 2017 (all. n. 18); • della nota del 15 dicembre 2017, prot. n., 37188, trasmessa in data 27 dicembre 2017 (all. n. 19); • dell'avviso prot. n. 37628, pubblicato in data 20 dicembre 2017 (all. n. 20); • nonché degli altri atti connessi, presupposti o consequenziali;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università' e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2018 il dott. Emiliano Raganella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso ritualmente notificato e depositato le società ricorrenti hanno riferito che: a) gestiscono l'Istituto Magnum che è titolare da decenni dell'autorizzazione come scuola paritaria per gli indirizzi Liceo Linguistico ed Istituto Tecnico Economico A.F.M., nonché dell'indirizzo Liceo Scientifico all'interno della stessa struttura; b) nel corso dell'anno scolastico 2014/2015, l'Istituto è stato oggetto di un'ispezione ministeriale che si è conclusa con la nota prot. n. 15734 del 20 luglio 2015 nella quale “il Dirigente Tecnico incaricato di accertare, ai sensi della C.M. n. 2135 del 30.3.2011, la permanenza dei requisiti richiesti dalla Legge per la parità scolastica per l'Istituto Scolastico Paritario “Magnum” di Roma, ha espresso parere favorevole alla conferma dello status di parità”; c) successivamente, il Ministero ha avviato un nuovo accertamento ispettivo, prima individuale, con la nota prot. n. 1538 del 13 febbraio 2017 , e poi collegiale in data 27 marzo 2017, che è stato intrapreso sulla base della circolare ministeriale n. 3302/2016; d) senza aver ricevuto alcuna comunicazione diretta, dal sito internet dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio, hanno acquisito contezza che, in data 10 agosto 2017, il Direttore Generale del medesimo USR aveva adottato il Decreto n. 480 di pari data revocando lo status di scuola paritaria per tutti gli indirizzi sopra richiamati; e) dalla lettura del suddetto decreto, hanno appreso che, a seguito dell'ispezione collegiale, sarebbero stati depositati in data 12 luglio 2017, prot. n. 19294, gli esiti istruttori e che gli stessi sarebbero stati notificati all'Istituto in data 9 agosto 2017, ossia un giorno prima dall'adozione del provvedimento; f) il suddetto decreto è stato impugnato con autonomo ricorso giurisdizionale da entrambe le suddette società; g) all'esito della camera di consiglio del 19 ottobre 2017, con ordinanze nn. 4601 e 4602 del 20 ottobre 2017, il Consiglio di Stato ha ritenuto *“dotata di verosimiglianza la censura relativa alla violazione del contraddittorio procedimentale prescritto dall'art. 3, comma 3, del d.m. n. 267 del 29.11.2007, dall'art. 5, comma, 4 del d.m. n. 83 del 10.10/2008 e dalla circolare ministeriale n. 31 del 18.03.2003, secondo cui in caso di irregolarità di funzionamento l'Ufficio*

scolastico regionale competente deve invitare la scuola interessata a rimuovere dette irregolarità nel termine di trenta giorni”, “che la società appellante non abbia avuto possibilità di interloquire preventivamente in ordine agli esiti degli accertamenti ispettivi (nota prot. n. 1538 del 13.2.2017, e nota prot. n. 19291 del 12.07.2017) che hanno determinato la revoca, e conseguentemente non è stata posta in condizione di eliminare, nel termine di legge, le contestate irregolarità”; h) ciò posto, il Giudice d’Appello ha disposto la sospensione del provvedimento, il riesame del procedimento amministrativo ed ha assegnato all’Istituto ricorrente il termine perentorio di 30 giorni “per rimuovere le irregolarità di funzionamento correlate alla carenza rispondenza delle situazioni di fatto «ai requisiti previsti dall’articolo 1, comma 4, della legge n. 62/2000, alle disposizioni del regolamento n. 267/07, nonché alle disposizioni vigenti in materia di esami di Stato»” e ha ordinato che “scaduto il predetto termine, l’Ufficio Scolastico Regionale dovrà adottare i provvedimenti (di revoca o mantenimento della parità scolastica) consequenziali”; i) hanno puntualmente avviato la rimozione di tutte le irregolarità evidenziate dalle relazioni ispettive comunicando tale adempimento con nota del 17 novembre 2017 e quindi nel pieno rispetto del termine fissato in sede giurisdizionale; l) l’USR non ha proceduto a nessun sopralluogo, né ha richiesto o svolto alcun tipo di attività istruttoria; m) in data 13 dicembre 2017 è arrivata alle odierne ricorrenti la raccomandata recante il provvedimento qui contestato, datato 1° dicembre 2017, ove si afferma che “all’USR Lazio Ufficio II non è pervenuta alcuna documentazione da parte dell’Istituto Scolastico “MAGNUM” [...] conseguente ed in ottemperanza alle predette ordinanze del Consiglio di Stato n. 04602/2017 e n. 04601/2017” e che “l’Istituto Scolastico “MAGNUM” [...] dagli atti in possesso dell’USR Lazio Ufficio II risulta non possedere i requisiti per il mantenimento dello status di scuola paritaria, secondo la normativa vigente”, addivenendo pertanto alla revoca immediata dello status di scuola paritaria, con decorrenza per l’anno scolastico in corso.

Le ricorrenti hanno dedotto la violazione dell’iter procedimentale dettato dalla normativa di settore (che impone verifiche in contraddittorio e misure

proporzionate nell'attività amministrativa di controllo) e la inosservanza del riesame disposto dal Giudice Amministrato al fine di superare le illegittimità emerse nel primo provvedimento.

Con successivi motivi aggiunti depositati in data 13 febbraio 2018 le ricorrenti hanno impugnato il rapporto informativo, depositato nel giudizio per ottemperanza avviato dinanzi al Consiglio di Stato (Sez. VI, R.G. n. 9094/2017), che riporta gli esiti dell'analisi effettuata dall'Amministrazione sulla documentazione trasmessa dall'Istituto ricorrente.

All'esito della camera di consiglio del 6 marzo 2018 veniva emessa ordinanza cautelare di accoglimento con la seguente motivazione: *“Considerato che, ad un primo sommario esame tipico della presente fase cautelare, il ricorso introduttivo appare assistito da apprezzabili profili di fumus boni iuris, limitatamente alla censura argomentata ex art. 5.10 del d.m. n. 83 del 2008, in quanto il provvedimento di revoca del riconoscimento dello status di scuola paritaria non può che avere effetto dall'anno scolastico successivo a quello in cui è adottato, con conseguente necessario mantenimento del predetto status, per gli istituti scolastici ricorrenti, fino alla fine del corrente anno scolastico; che, per il resto, i dedotti motivi non appaiono prima facie fondati, non rinvenendosi agli atti prova della circostanza per cui, prima della scadenza del termine perentorio di 30 giorni concesso dalle ordinanze nn. 6633 e 6634 del 2017 del Consiglio di Stato, le società ricorrenti avessero effettivamente recapitato all'amministrazione la necessaria documentazione attestante l'avvenuta rimozione delle irregolarità che erano state loro contestate (la comunicazione del 17 novembre 2017, invero, è stata inviata con semplice e-mail ed era comunque priva dei necessari allegati), avendo esse provveduto – al più – solo successivamente a detta scadenza (con la nota del 7 dicembre 2017, inviata via PEC, successiva però – pacificamente – sia alla scadenza di suddetto termine sia al nuovo provvedimento di revoca); che, pertanto, non appaiono fondate le censure dirette contro il nuovo provvedimento di revoca (il n. 686, del 1° dicembre 2017), dall'amministrazione adottato proprio in quanto le società interessate non si erano più attivate, come era stato ordinato dalle menzionate ordinanze del Consiglio di Stato”*.

L'ordinanza cautelare veniva impugnata dalle ricorrenti dinanzi al Consiglio di Stato che, con ordinanza n. 2516/2018, accoglieva l'appello con la seguente motivazione *“rilevato che, prima facie, l'appello cautelare pare assistito da elementi di fondatezza, in particolare sul punto della carenza di contraddittorio procedimentale con la ricorrente e considerato che, in ragione della necessità di dare continuità alla programmazione dell'attività didattica preclusa dagli atti impugnati, il danno è in re ipsa, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma dell'ordinanza impugnata, accoglie l'istanza cautelare avanzata in primo grado e, riformando l'ordinanza appellata del T.A.R. Lazio – Roma, Sez. III-bis, del 7 marzo 2018, n. 1303 nella parte in cui limita i propri effetti al solo anno scolastico in corso, sospende l'efficacia dei provvedimenti impugnati”*.

All'udienza pubblica del 18 dicembre 2018 la causa veniva trattenuta in decisione.

Con l'unico motivo di impugnazione avverso il provvedimento di revoca n. 686 del 1 dicembre 2017 le ricorrenti hanno dedotto: Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, co. 4, L. 10 marzo 2000, n. 62; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, co. 3, D.M. 29 novembre 2007, n. 267; violazione e/o falsa applicazione di legge dell'art. 5.4, 5.8, 5.10, D.M. 10 ottobre 2008, n. 83; violazione e/o falsa applicazione della Circolare Ministeriale 18 marzo 2003, n. 31; eccesso di potere per violazione dei principi del giusto procedimento e di imparzialità; carenza assoluta di istruttoria e di motivazione; travisamento dei fatti; sviamento. Nullità ex art. 21-septies, L. 7 agosto 1990, n. 241, e art. 112, co. 2, lett. b), c.p.a., per violazione ed elusione del provvedimento giurisdizionale cautelare.

La censura è fondata.

Con email del 17 novembre 2017 (non contestata dall'amministrazione resistente) e, dunque, entro il termine assegnato dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 6634/2017, il rappresentante legale dell'Istituto Magnum comunicava al Direttore Generale dell'USR per il Lazio *“ di aver avviato tutte le procedure per la regolarizzazione di quanto osservato dal Collegio Ispettivo e di aver ottemperato, entro il termine di 30 giorni stabilito*

dal Consiglio di Stato, con ordinanza n. 6634 del 2017, a tutto quanto previsto dalla normativa vigente”.

Con successiva email del 7 dicembre 2017 trasmetteva la documentazione a sostegno della regolarità dell'Istituto, precisando che alcuni documenti erano già disponibili e, quindi, visionabili presso la sede dell'Istituto al momento delle ispezioni e mettendosi a disposizione per ogni ulteriore richiesta di integrazioni/chiarimenti.

Non è revocabile in dubbio, dunque, che le ricorrenti abbiano eseguito il dictum cautelare e tenuto un comportamento corretto e collaborativo con l'amministrazione resistente.

L'USR, conformemente a quanto disposto dal Consiglio di Stato, avrebbe dovuto provvedere al riesame della documentazione trasmessa e, in caso di permanenza delle irregolarità riscontrate, invitare l'Istituto a provvedere alle dovute regolarizzazioni, entro il termine di 30 giorni previsto dall'art. 5.4. del D.M. 10 ottobre 2008 n. 83 scaduto il quale, senza che la scuola abbia provveduto, disporre gli opportuni accertamenti e adottare i provvedimenti consequenziali.

La violazione delle garanzie partecipative delle ricorrenti si è perpetrata anche in relazione all'art. 3, co. 3, del Regolamento recante la disciplina delle modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica e per il suo mantenimento (D.M. 29 novembre 2007 n. 267) che prescrive che “ *l'ufficio scolastico invita la scuola interessata, mediante comunicazione formale, a provvedere alle dovute regolarizzazioni*”.

In sostanza l'USR ha proceduto a revocare il riconoscimento della parità scolastica senza procedere alla verifiche documentali e ispettive e, infine, senza provvedere ad instaurare alcun contraddittorio con l'Istituto ricorrente.

Infine l'USR, disponendo che la revoca abbia effetto “ *a decorrere dall'a.s. 2017-2018*” è incorsa nella ulteriore violazione dell'art. 5.10 delle Linee guida ministeriali che

prevedono che “ *la revoca del riconoscimento della parità scolastica ha effetto dall’inizio dell’anno scolastico successivo*”.

Il ricorso introduttivo del giudizio, pertanto, deve essere accolto.

Con i motivi aggiunti le ricorrenti hanno impugnato il rapporto informativo dell’11 gennaio 2019 prot. n. 872 trasmesso dall’USR all’Avvocatura erariale nel giudizio di ottemperanza delle ordinanze cautelari del Consiglio di Stato - Sez. VI del 20 ottobre 2017 n. 04601/2017 e n. 04602/2017.

Hanno dedotto la violazione del divieto di motivazione postuma e al di fuori delle formalità richieste per l’emissione dei provvedimenti di convalida in autotutela.

La censura è fondata.

Il provvedimento di revoca dello status di parità non contiene alcuna delle contestazioni mosse nel rapporto informativo ad esso successivo con cui l’USR analizza la documentazione presentata dalle ricorrenti.

La giurisprudenza è pacifica nel ritenere inammissibile, da parte della P.A., la formulazione in giudizio di argomentazioni difensive a giustificazione del provvedimento impugnato, non evincibili nemmeno implicitamente dalla sua motivazione, ciò costituendo un’integrazione postuma della motivazione, non consentita in quanto non inserita nell’ambito di un procedimento amministrativo (Consiglio di Stato sez. VI, 08/09/2017, n.4253; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 28/08/2017, n.9440).

Alla stregua delle considerazioni svolte il ricorso introduttivo e l’atto recante motivi aggiunti vanno pertanto accolti e, per l’effetto, vanno annullati gli atti impugnati.

La domanda risarcitoria, solo genericamente esposta nel ricorso introduttivo, deve essere respinta.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Condanna l'amministrazione resistente al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in € 2.500,00 oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere

Emiliano Raganella, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Emiliano Raganella

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO