

Smembramento di una sezione di istituto scolastico: riflessioni giuridiche

di Piera Maria Vipiana

26 novembre 2017

SOMMARIO: 1. Inquadramento e rilevanza della questione. – 2. La situazione normativa. – 3. Le decisioni in via amministrativa: le competenze e la procedura. – 4. I criteri alla base della decisione amministrativa. – 5. Lo smembramento di sezioni in casi particolari: il caso della presenza di alunni disabili. – 6. Cultura della legalità e della trasparenza nelle decisioni di soppressione di una sezione: strumenti e rimedi.

1. Inquadramento e rilevanza della questione

Un rilevante problema che si può presentare in ambito scolastico consiste nella necessità di procedere allo smembramento di una delle sezioni presenti in un istituto scolastico. La problematica viene in questo scritto affrontata non nel caso in cui dipenda da cause patologiche – come la mancanza di insegnanti che dia luogo allo smembramento al posto della nomina di supplenti – o dall'opportunità di scindere classi troppo numerose (le cosiddette classi "pollaio"), ma allorché consegua alla mera diminuzione degli alunni. L'evenienza si presenta soprattutto negli istituti e scuole di istruzione secondaria di secondo grado, poiché in esse la diminuzione del numero degli alunni dipende non solo dal fenomeno fisiologico dei trasferimenti in uscita di alunni (spesso compensati dai trasferimenti in entrata di altri alunni), ma anche dall'evenienza "patologica" della mancata ammissione alla classe superiore, fatto invece estremamente raro negli istituti e nelle scuole di istruzione primaria e in quelli di istruzione secondaria di primo grado. Evidentemente, qualora una sezione venga smembrata, tutti gli alunni o parte degli alunni già appartenenti a tale sezione saranno aggiunti ad un'altra sezione: quindi si avrà, correlativamente, il trasferimento, per il successivo anno scolastico, di essi ad altra sezione.

Tale smembramento può risultare indispensabile al fine di evitare classi con un numero di allievi troppo basso: l'esigenza è quella dell'ottimizzazione del numero di allievi in ogni classe, in modo da rispettare la normativa in proposito ed evitare sprechi e duplicazioni di costi.

Al contempo, lo smembramento di una sezione costituisce un evento di rilievo dal punto di vista psicologico e pedagogico. In effetti, nell'anno scolastico precedente (se lo smembramento avviene dopo il primo anno) o negli anni scolastici precedenti (se esso è disposto dopo più anni del ciclo scolastico), gli alunni di una sezione di regola avranno costruito, all'interno del gruppo, solide basi relazionali, magari raggiungendo un forte spirito collaborativo. Invece lo smembramento condurrebbe

inevitabilmente a dover definire nuovi equilibri, complessi e delicati in età evolutiva, con possibile pregiudizio della serenità degli alunni e del loro profitto scolastico.

Lo smembramento di una sezione comporta altresì che gli alunni trasferiti in altra sezione avranno un numero molto elevato di docenti nuovi, fra i quali perlomeno alcuni saranno stati, normalmente, i docenti degli alunni della sezione nella quale avviene il trasferimento. Anche tale fatto non sembra ottimale dal punto di vista dell'apprendimento, visto che la continuità didattica rappresenta un valore.

2. La situazione normativa

A livello normativo la problematica in esame non costituisce oggetto di una regolamentazione esaustiva e dettagliata.

Infatti il testo normativo di base è un regolamento: precisamente il d.p.r. 20 marzo 2009, n. 81, recante norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale regolamento detta disposizioni numeriche circa la formazione delle classi e criteri per la formazione delle classi prime di ogni ciclo scolastico.

Per quanto interessa in questa sede, rileva soprattutto l'art. 17 di tale decreto, che – in base alla sua rubrica – contiene “Disposizioni relative alla formazione delle classi intermedie e terminali negli istituti e scuole di istruzione secondaria di II grado”. L'articolo consta di due commi.

Il primo attiene alle classi intermedie, che “sono costituite in numero pari a quello delle classi di provenienza degli alunni, purché siano formate con un numero medio di alunni non inferiore a 22; diversamente si procede alla ricomposizione delle classi secondo i criteri indicati all'articolo 16”. Quindi si tratta di una disposizione espressa relativamente al numero degli studenti e del mero rinvio ai criteri di cui all'art. 16, il quale, a sua volta reca “Disposizioni relative alla formazione delle classi iniziali negli istituti e scuole di istruzione secondaria di II grado”.

Il comma 2 dell'art. 17 attiene alle “classi terminali” e, in questo caso, nemmeno *per relationem* indica criteri di formazione. Infatti tale comma precisa che le classi terminali “sono costituite in numero pari a quello delle corrispondenti penultime classi funzionanti nell'anno scolastico in corso al fine di garantire la necessaria continuità didattica nella fase finale del corso di studi, purché comprendano almeno 10 alunni”. Quanto alle classi terminali, *quid iuris* qualora non sia raggiunto il numero di dieci alunni? Nel silenzio della disposizione, potrebbero probabilmente applicarsi, in quanto compatibili, gli stessi criteri indicati dall'art. 16, ai quali fa rinvio, come detto, il comma 1 dell'art. 17.

I criteri di cui all'art. 16, ai fini della costituzione delle classi, sono legati ai “seguenti elementi di valutazione:

- a) domande di iscrizione presentate;
- b) eventuale scostamento tra le iscrizioni e il numero degli studenti effettivamente frequentanti ciascuna scuola nei precedenti anni scolastici;
- c) serie storica dei tassi di non ammissione alla classe successiva;

d) ogni altro elemento obiettivamente rilevabile derivante da nuovi insediamenti urbani, tendenze demografiche, livelli di scolarizzazione, istituzione di nuove scuole e nuovi indirizzi di specializzazione”.

Peraltro tali elementi di valutazione sono dettati con riferimento alla formazione delle prime classi e quindi devono essere necessariamente sottoposti ad una lettura adeguata con riguardo alla formazione delle classi successive. In particolare, quanto al criterio sub a), è evidente che le domande di iscrizione presentate non possono essere quelle di chi, già frequentando la classe precedente, è stato ammesso a quella successiva, perché in tal caso non occorre una formale iscrizione: rilevano però sia le domande di iscrizione di chi ha frequentato con esito positivo in altro istituto la classe precedente, sia le domande degli alunni che non sono stati ammessi nell'ulteriore classe successiva e che intendono ripetere l'anno scolastico nel medesimo istituto

Ovviamente “negli istituti in cui sono presenti ordini di studio o sezioni di diverso tipo, le classi del primo anno di corso si formano separatamente per ogni ordine o sezione di diverso tipo”. La separazione a seconda degli ordini di studio o delle sezioni pare debba essere mantenuta anche per la formazione delle sezioni successive alle prime.

Il comma 4 dell'art. 16 reca una disposizione che appare un punto fermo della problematica: il numero delle classi del primo anno di corso e di quelle iniziali dei periodi successivi al primo biennio si determina tenendo conto del numero complessivo degli alunni iscritti, indipendentemente dai diversi indirizzi e corsi di studio ...”. Pertanto il criterio numerico sembra essere quello di base¹.

3. Le decisioni in via amministrativa: le competenze e la procedura

In merito al problema su chi decide lo smembramento e attraverso quali procedure, la legge non detta previsioni specifiche, contenute invece, riguardo al diverso (ma connesso) problema della formazione delle classi, nel d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297, recante l'approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado.

In proposito si possono rammentare le disposizioni dell'art. 10, in materia di “Attribuzioni del consiglio di circolo o di istituto e della giunta esecutiva”, che dispone, al comma 4: “Il consiglio di circolo o di istituto indica ... i criteri generali relativi alla formazione delle classi, all'assegnazione ad esse dei singoli docenti, all'adattamento dell'orario delle lezioni e delle altre attività scolastiche alle condizioni ambientali e al coordinamento organizzativo dei consigli di intersezione, di interclasse o di classe; esprime parere sull'andamento generale, didattico ed amministrativo, del circolo o dell'istituto, e stabilisce i criteri per l'espletamento dei servizi amministrativi”.

¹ La Circolare ministeriale n. 63/2011 (richiamata da T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 1° marzo 2016, n. 1105) consente la riduzione del numero di alunni per classe in casi particolari, quali le condizioni di disagio legate a specifiche situazioni locali, riguardanti i comuni montani e le piccole isole, la limitata capienza delle aule, il rispetto delle norme sulla sicurezza, le aree con elevati tassi di dispersione e di abbandono e quelle con un rilevante numero di alunni di cittadinanza non italiana, le classi con alunni diversamente abili.

Ai sensi dell'art. 7 del medesimo decreto legislativo, al collegio dei docenti – che è presieduto dal direttore didattico o dal preside ed è composto dal personale docente di ruolo e non di ruolo in servizio nel circolo o nell'istituto, nonché dai docenti di sostegno che assumono la contitolarità di classi del circolo o istituto – compete la redazione di “proposte al direttore didattico o al preside per la formazione, la composizione delle classi e l'assegnazione ad esse dei docenti, per la formulazione dell'orario delle lezioni e per lo svolgimento delle altre attività scolastiche, tenuto conto dei criteri generali indicati dal consiglio di circolo o d'istituto” (c. 2, lettera b).

A sua volta, l'art. 396, nel disciplinare la funzione direttiva, stabilisce che al personale direttivo spetta “procedere alla formazione delle classi, all'assegnazione ad esse dei singoli docenti, alla formulazione dell'orario, sulla base dei criteri generali stabiliti dal consiglio di circolo o d'istituto e delle proposte del collegio dei docenti” (c. 2, lettera d).

In sintesi, dal punto di vista delle competenze e delle procedure la formazione delle classi avviene sulla base dei seguenti passaggi, a norma dei citati articoli 7, 10 e 396 del d. lgs. 297/1994: 1) indicazione dei criteri da parte del Consiglio di Istituto; 2) proposta del collegio dei docenti; 3) provvedimento del Dirigente. Quanto al diverso caso dell'accorpamento di due sezioni, con lo smembramento di una di esse – ossia al caso che interessa direttamente questo scritto – la legge non detta *disposizioni ad hoc*, ma sembra possano applicarsi le regole previste per la formazione delle classi².

Più complesso è il discorso in merito ai contenuti degli atti dei menzionati organi collegiali e del provvedimento dirigenziale.

4. I criteri alla base della decisione amministrativa

La lacunosità delle fonti normative in materia di composizione delle sezioni successive alla prima e soprattutto in materia di smembramento di una sezione comporta, come conseguenza, anche in considerazione dell'autonomia scolastica, un'ampia discrezionalità nelle determinazioni del dirigente dell'istituto scolastico³. Ampia discrezionalità⁴ che, tuttavia, non significa libertà⁵ e nemmeno, a maggior ragione, arbitrio. I limiti a tali scelte discrezionali esistono e consistono, da un lato,

² Cfr., infatti, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, n. 1105/2016, cit.

³ Per questa figura nella normativa recente cfr. A. Coccozza, *Nuovo ruolo della dirigenza scolastica e riforma della “Buona scuola”: criticità e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 22 febbraio 2016. Ai sensi dell'art. 1, c. 78, della l. 13 luglio 2015, n. 107, sulla “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”, “per dare piena attuazione all'autonomia scolastica e alla riorganizzazione del sistema di istruzione, il dirigente scolastico, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, garantisce un'efficace ed efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali, nonché gli elementi comuni del sistema scolastico pubblico, assicurandone il buon andamento. A tale scopo, svolge compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento ed è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio”.

⁴ M. S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, 161. Su tale opera cfr. F. G. Scoca, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 4, 1045 ss.

⁵ A. Levi, *Attività lecita individuale ed attività discrezionale amministrativa*, in *Studi in onore di Federico Cammeo*, Padova, 1933, 96 s., M. S. Giannini, *op. ult. cit., passim*, e spec. 169, e C. Mortati, *Discrezionalità*, voce *Noviss. Dig. It.*, vol. V, Torino, 1960, 1100 ss.

nelle delibere degli organi interni all'istituzione scolastica, ossia del Consiglio di Istituto, che eventualmente si siano espressi sul punto e, dall'altro lato, nell'insieme delle regole scritte e dei principi consolidati che reggono l'assunzione di provvedimenti amministrativi discrezionali.

Sotto il primo profilo, rilevano i criteri per la formazione delle classi successive alla prima e, in particolare, per lo smembramento di esse, che siano dettate dal Consiglio di Istituto della scuola. Tali criteri, essendo espressi da un organo della medesima istituzione scolastica, assurgono ad un ruolo autolimitativo⁶ nei confronti dei provvedimenti del dirigente scolastico del medesimo istituto: nel senso che ne circoscrivono la portata discrezionale. A due condizioni però: che siano criteri dettati con riferimento alla fattispecie *de qua* e che siano criteri legittimi.

Sotto il primo profilo, se un Consiglio di istituto delibera di approvare i criteri per la formazione delle classi prime secondo un determinato allegato, nulla delibera circa la formazione delle classi successive alle prime e neanche circa i criteri per l'individuazione della classe da ripartire in caso di riduzione delle classi in organico: nell'interpretazione degli atti amministrativi (quali sono le delibere del Consiglio di istituto), al fondamentale criterio letterale va accompagnato anche il criterio di buona fede, nel senso che gli effetti del provvedimento devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, poiché la p.a. è tenuta ad operare in modo chiaro e lineare e quindi a fornire ai privati regole certe e sicure⁷.

Sotto l'altro profilo, i criteri per l'individuazione della classe da ripartire in caso di riduzione delle classi in organico, dettati dal Consiglio di Istituto, non devono essere illegittimi: in particolare, non devono essere affetti da irragionevolezza, la quale sarebbe – com'è noto – una figura sintomatica di eccesso di potere che inficerebbe la legittimità dell'atto in quanto l'eccesso di potere è un vizio di legittimità dello stesso⁸. Ad esempio, il riferimento, eventualmente contenuto nella delibera del Consiglio di Istituto, alla classe con il minor numero di alunni al termine dello scrutinio finale non sembra congruo, perché è logico che la formazione delle classi avvenga con riguardo alla situazione esistente al momento in cui avviene tale formazione: ossia a distanza di molte settimane dallo scrutinio finale (che si svolge intorno a maggio). Nel frattempo possono aver luogo, ad esempio, trasferimenti di alunni su loro domanda; oppure occorrerebbe verificare le decisioni degli alunni non ammessi alla classe successiva, che potrebbero iscriversi in una delle sezioni dotate di pochi alunni. Tali fattori inciderebbero sul numero degli studenti di una sezione e, conseguentemente, sulla scelta di quale sezione sopprimere.

Si tenga presente che, secondo un consolidato principio di diritto amministrativo, avallato dalla giurisprudenza, il provvedimento amministrativo dev'essere adottato sulla base della situazione di diritto e di fatto esistente alla data della sua adozione (*tempus regit actum*)⁹. Quindi il provvedimento dirigenziale avente ad oggetto lo

⁶ Per il concetto e la sua operatività ci si consenta di far rinvio a P. M. Vipiana, *L'autolimitazione della pubblica amministrazione. L'attività amministrativa fra coerenza e flessibilità*, Milano, 1990.

⁷ V. *ex multis* Cons. Stato, Sez. III, 10 giugno 2016, n. 2497.

⁸ In proposito ci permettiamo di rinviare, quanto al risvolto positivo del concetto giuridico a P. M. Vipiana, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993, e quanto all'irragionevolezza e all'illogicità come figure sintomatiche di eccesso di potere a Id., *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, 2017.

⁹ V., ad esempio, Cons. Stato, Sez. IV, 13 aprile 2016, n. 1450. In dottrina cfr. G. D. Comperti, *Tempus regit actionem. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti*

smembramento di una sezione dovrebbe basarsi sulla situazione sussistente al momento in cui lo stesso viene adottato. Com'è ovvio, occorrerebbe tener conto del numero degli studenti in tale momento e quindi effettuare una comparazione fra i numeri delle sezioni. Altri fattori potrebbero essere presi in considerazione, purché siano ragionevoli e adeguatamente motivati, alla stregua dell'obbligo di motivazione – in diritto e in fatto – dei provvedimenti amministrativi¹⁰, previsto dall'art. 3 della l. 241/1990.

5. Lo smembramento di sezioni in casi particolari: il caso della presenza di alunni disabili

Rispetto alla tematica in esame possono presentarsi casi particolari¹¹. Uno di essi, di grande rilievo anche giuridico, si prospetta allorché della sezione che un Dirigente scolastico intende smembrare facciano parte dei portatori di handicap.

amministrativi, Torino, 2001, e F. Merusi, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in AA.VV., *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Milano, 2003, 17 ss.

¹⁰ Al riguardo la letteratura giuridica è molto ampia, sia in epoca precedente all'introduzione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi ad opera della l. 241/1990 (F. Cammeo, *Gli atti amministrativi e l'obbligo di motivazione*, in *Giur. it.*, 1908, III, 253 ss.; C. M. Jaccarino, *Studi sulla motivazione, con speciale riguardo agli atti amministrativi*, Roma, 1933; G. Miele, *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi*, in *Foro Amm.*, 1942, 9 ss.; C. Mortati, *Obbligo di motivazione e sufficienza della motivazione degli atti amministrativi*, in *Giur. it.*, 1943, III, 2 ss.; R. Juso, *Motivi e motivazione nel provvedimento amministrativo*, Milano, 1963; L. Vandelli, *Osservazioni sull'obbligo di motivazione degli atti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1973, 1595 ss.; M. S. Giannini, *Motivazione dell'atto amministrativo*, voce *Enc. dir.*, voce XXVII, Milano, 1977, 266 ss.; A. Romano Tassone, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, 1987), sia in epoca successiva: A. Romano Tassone, *Motivazione nel diritto amministrativo*, voce *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, 683 ss.; V. Mazzarelli, *Motivazione dell'atto amministrativo*, voce *Enc. giur.*, vol. XX, 1990; A. Andreani, *Idee per un saggio sulla motivazione obbligatoria dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, 1 ss.; L. Cimellaro, *La motivazione del provvedimento amministrativo. Una rassegna della dottrina e della giurisprudenza di ieri e di oggi*, in *Dir. amm.*, 1995, 451 ss.; A. Scarciglia, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1999; B. G. Mattarella, *Motivazione (dir. com.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006; Id., *Il declino della motivazione*, in *Gior. dir. amm.*, 2007, 618 ss.; G. Corso, *Motivazione dell'atto amministrativo*, voce *Enc. dir., Agg.*, Milano, 2001, 774 ss.; F. Cardarelli, *La motivazione del provvedimento*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 300 ss.; A. Cassatella, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013; G. Corso, *Motivazione degli atti amministrativi e legittimazione del potere negli scritti di Antonio Romano Tassone*, in *Dir. Amm.*, 2014, 3, 463 ss.

¹¹ Un'evenienza peculiare, nell'ambito della tematica che si prende in esame, attiene allo smembramento di una sezione che era stata istituita per un corso individuato come sperimentale sulla base di una offerta formativa (nella specie, con specifico riferimento alla materia Storia dell'Arte in un Liceo classico). In questo caso il corso di studi della classe in esame, fin dal primo anno (della classe IV ginnasiale della sezione, risultava articolato in una classe di 25 alunni e, quindi, nei limiti della deroga del 10% consentita rispetto allo standard di 27 unità). Il ricorso, proposto contro le delibere che hanno disposto lo smembramento, è stato accolto dal Tribunale Amministrativo Regionale, con una motivazione convincente nella sua sinteticità. I giudici hanno, infatti, rilevato che lo smembramento della classe comporta di conseguenza un'evidente violazione del principio di affidamento ed una vanificazione dell'attività di studio e di sperimentazione che invece è stata alla base della scelta di iscrizione e che ha costituito l'elemento di specialità determinante dell'Offerta Formativa, in assenza peraltro di alcuna previa informazione e di contraddittorio: così T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 25 maggio 2011, n. 783, che pertanto accoglie il ricorso, con annullamento degli atti

In proposito, è palese che le conseguenze negative dello smembramento della sezione – e dell'accorpamento di alunni, fra i quali alcuni disabili, ad altra sezione – sono suscettibili di aggravarsi con riferimento, appunto, ai disabili. Tale aggravamento attiene anche ai profili giuridici. In effetti, occorre *in primis* ricordare che la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, prevede (all'art. 24) che gli Stati parti della Convenzione riconoscono il diritto delle persone con disabilità all'istruzione e che essi, allo scopo di realizzare questo diritto senza discriminazioni e su una base di eguaglianza di opportunità, faranno in modo che il sistema educativo preveda la loro integrazione scolastica a tutti i livelli e offra, nel corso dell'intera vita, possibilità di istruzione finalizzate: a) al pieno sviluppo del potenziale umano, del senso di dignità e dell'autostima ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana; b) allo sviluppo, da parte delle persone con disabilità, della propria personalità, dei talenti e della creatività.

Per i soggetti in questione sembra essenziale la permanenza nella medesima sezione, che assicura continuità di rapporti umani con i compagni e, generalmente, continuità educativa: esse verrebbero meno in caso di smembramento della sezione dove si trovano e trasferimento di una parte degli allievi di tale sezione ad altra sezione.

In un caso concreto, correlato con la tematica oggetto di queste pagine, il dirigente scolastico di un Istituto di istruzione superiore aveva disposto l'accorpamento, per l'anno scolastico successivo, di due sezioni, ciascuna delle quali aveva due disabili gravi, con formazione di un'unica sezione di ventiquattro alunni, compresi quattro disabili. Il Tribunale amministrativo adito reputa che sia fondata la prospettazione dei ricorrenti, ad avviso dei quali la decisione di contrarre il numero delle classi si porrebbe in contrasto con l'assetto normativo di riferimento, per effetto del quale, in presenza di disabili, il numero di alunni per ciascuna classe non potrebbe superare il tetto di venti unità.

Il giudice richiama le disposizioni sulla formazione di classi con disabili: il d.p.r. n. 81/2009 stabilisce che:

- "le classi iniziali delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado, ivi comprese le sezioni di scuola dell'infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma, con non più di 20 alunni, purché sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili, e purché il progetto articolato di integrazione definisca espressamente le strategie e le metodologie adottate dai docenti della classe, dall'insegnante di sostegno, o da altro personale operante nella scuola" (art. 5, comma 2);

- "le classi del primo anno di corso degli istituti e scuole di istruzione secondaria di II grado sono costituite, di norma, con non meno di 27 allievi" (art. 16, comma 1);

- "gli eventuali resti della costituzione di classi con 27 alunni sono distribuiti tra le classi dello stesso istituto, sede coordinata e sezione staccata o aggregata, qualora non

impugnati. Invece il T.A.R. respinge la domanda risarcitoria: invero, in disparte il mancato assolvimento dell'onere di prova con riferimento a tutti i presupposti e gli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria, il T.A.R. pone in evidenza che la tempestiva tutela cautelare accordata ai ricorrenti ha sostanzialmente eliso ogni profilo di paventato danno, assicurando senza soluzione di continuità la prosecuzione della didattica sperimentale e la sopravvivenza della classe.

sia possibile trasferire in istituti vicini dello stesso ordine e tipo le domande eccedenti, e senza superare, comunque, il numero di 30 studenti per classe; si costituisce una sola classe quando le iscrizioni non superano le 30 unità” (art. 16, comma 3);

- le classi intermedie sono costituite in numero pari a quello delle classi di provenienza degli alunni, purché siano formate con un numero medio di alunni non inferiore a 22; diversamente si procede alla ricomposizione delle classi secondo i criteri indicati all'articolo 16 (art. 17, comma 1).

Pertanto il regolamento in questione contempla l'ipotesi della presenza di disabili unicamente per le prime classi e non anche per quelle intermedie. *Quid iuris* in questa ipotesi? Ad avviso del T.A.R. adito, occorre un'interpretazione del dato normativo in linea con le esigenze di inclusione dell'alunno disabile così come tracciate dalla legislazione interna di riferimento e dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Una lettura basata su parametri di logicità impone di ritenere che il limite dei venti alunni previsto per le «classi iniziali» debba considerarsi valido per tutte le classi¹².

Pertanto il giudice amministrativo, in accoglimento del ricorso, ha annullato il decreto del Dirigente dell'Istituto di istruzione superiore nella parte in cui dispone l'accorpamento, per il successivo anno scolastico, delle due menzionate sezioni dell'istituto, osservando pure che l'allocazione in una classe con un numero di alunni di gran lunga inferiore avrebbe certamente garantito per tutti un servizio quantomeno migliore oltre che in linea con le previsioni normative¹³.

Le conclusioni cui giunge la sentenza che si è presa in esame, unitamente alla sua motivazione, appaiono un punto fermo di rilievo per tutte le decisioni in tema di smembramenti di sezioni e conseguenti accorpamenti, qualora siano coinvolti allievi disabili.

Come viene precisato in un'altra, parimenti condivisibile, sentenza, “la coesione realizzata in una classe di studenti, che costituisce il risultato culturale, didattico e sociale di un lungo percorso di studio, non può essere compromessa attraverso lo smembramento della medesima classe; e ciò tanto più se si considera che quella compromissione turba gravemente le coscienze degli studenti diversamente abili che in quella classe-comunità hanno trovato un punto di equilibrio psico-fisico e culturale”. Infatti, come ha osservato la giurisprudenza della Corte Costituzionale¹⁴, la socializzazione di tali studenti dev'essere considerata un elemento essenziale per la loro salute, sicché assume una funzione sostanzialmente terapeutica assimilabile

¹² D'altronde, in tema di classi intermedie (e terminali), il rinvio dell'art. 17 al precedente art. 16 (che riguarda le classi iniziali diverse da quelle dell'art. 5, queste ultime inerenti alla presenza di alunni con disabilità), impone di differenziare dette classi intermedie in ragione della presenza o meno di disabili, se non a pena di giungere al risultato, totalmente contrario allo spirito, alla logica e alla ratio della disciplina, di consentire, astrattamente, per le classi intermedie, un aumento del numero di allievi rispetto a quelli di provenienza (da 20 a 22) in ipotesi di presenza di disabili, e, per altro verso, una riduzione (da 27 a 22) per tutte le altre classi in cui non è contemplata la presenza di disabili (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 10 settembre 2014, n. 2250, secondo cui “L'interpretazione che il Collegio privilegia, peraltro, sembra anche essere avallata dalla circolare ministeriale n. 18 del 2013 (e ripetuta con la più recente circolare n. 34 del 2014), inerente alla formazione delle classi per l'anno scolastico 2013/2014, nelle quali si invitano le strutture periferiche dell'Amministrazione a «limitare, per quanto possibile, in presenza di grave disabilità, la formazione delle stesse con più di 20 alunni»”).

¹³ Così la famosa pronuncia di cui alla nota precedente.

¹⁴ In particolare, nelle sentenze 10 maggio 1999, n. 167, e 4 luglio 2008, n. 251.

alle pratiche di cura e riabilitazione. Di conseguenza, il criterio di organizzazione scolastica (d.p.r. 81/2009) con il quale viene fissato il numero degli studenti per classi "deve apprezzarsi di stretta normalità": tale criterio "subisce deroga tutte le volte in cui fatti e circostanze specifiche ... richiedono l'apprezzamento favorevole di altri interessi pubblici funzionali al mantenimento della classe di studenti"¹⁵.

6. Cultura della legalità e della trasparenza nelle decisioni di soppressione di una sezione: strumenti e rimedi

Occorre altresì mettere in rilievo come un provvedimento che disponga lo smembramento di una sezione dovrebbe, anche con riguardo alla sua motivazione, rispondere ai canoni della trasparenza amministrativa¹⁶. Inoltre dovrebbe essere il

¹⁵ T.A.R. Puglia, Sez. III, ordinanza cautelare 30 settembre 2010 n. 707.

¹⁶ Su pubblicità e trasparenza cfr.: S. Fois, *Principi costituzionali e manifestazione del pensiero*, Milano, 1957; V. Crisafulli, *Problematiche della libertà d'informazione*, ne *Il Politico*, 1964, 283 ss.; A. Loiodice, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Napoli, 1969; C. Chiola, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973; A. Loiodice, *Problematiche costituzionali dell'informazione*, Bari, 1973; A. M. Sandulli, *La libertà di informazione*, in *Dir. soc.*, 1978, 71 ss.; L. Paladin, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in AA. VV., *La libertà d'informazione*, Torino, 1979, 9 ss.; G. Cocco, *I segreti di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Padova, 1980; P. Barile – S. Grassi, *Informazione (Libertà di)*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, IV, 1983, 196 ss.; A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983; Id., *La circolazione della conoscenza nel diritto pubblico*, in *Foro Amm.*, 1984, 2008 ss.; G. Pastori, *Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi in Italia*, in *Amministrare*, 1986, 147 ss.; Id., *I diritti di informazione di cui alla legge n. 816/1985 e la loro attuazione*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, cit., Vol. III, 579 ss.; P. Barile, *Democrazia e segreto*, in *Quad. cost.*, 1987, 29 ss.; V. Onida, *Riflessioni sullo stato attuale del diritto all'informazione in Italia*, in *Politica del diritto*, 1988, 303 ss.; C. Chiola, *Informazione (diritto alla)*, voce *Enc. giur.*, vol. XVI, Milano, 1989; R. Marrama, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, 416 ss.; R. Villata, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, ne "La disciplina generale del procedimento amministrativo. Contributi alle iniziative legislative in corso", Atti del XXXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, cit., 151 ss.; S. Fois, *Nuovi diritti di libertà*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di P. Barile*, Padova, 1990, 370 ss.; S. Agrifoglio, *La trasparenza dell'azione amministrativa e il principio del contraddittorio: tra procedimento e processo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1991, 46 ss.; A. Romano Tassone, *Considerazioni in tema di diritto d'accesso*, in *Scritti per E. Silvestri*, Milano, 1992, 442 ss.; P. Santoro, *Diritto di accesso partecipativo e diritto di accesso conoscitivo: posizioni soggettive ed effettività*, in *Foro Amm.*, 1992, 1799 ss.; P. Costanzo, *Informazione nel diritto costituzionale*, voce *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, 319 ss.; R. Chieppa, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, 623 ss.; A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in S. Cassese – C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, 1994, 101 ss.; G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, 1994, *Aggiornamento* 1997; E. Giannantonio – M. G. Losano – V. Zeno Zencovich, *La tutela dei dati personali*, Padova, 1997; G. Buttarelli, *Banche dati e tutela della riservatezza*, Milano, 1997; A. Carullo, *La trasparenza nelle amministrazioni locali*, Roma, 1998; A. Scognamiglio, *Diritto d'accesso e tutela della riservatezza*, in *Foro Amm.*, 1998, 985 ss.; G. Gardini, *Le regole dell'informazione: principi giuridici, strumenti, casi*, Milano, 2009.

frutto di un *iter* procedimentale improntato ai principi di pubblicità, imparzialità¹⁷ e partecipazione all'attività amministrativa¹⁸.

Genitori e alunni, anche tramite i loro rappresentanti, non possono venir messi di fronte al fatto compiuto, ossia alla decisione già presa: l'*iter* che conduce all'eventuale smembramento di una sezione dev'essere posto a conoscenza degli interessati, in modo da consentire loro osservazioni e apporti partecipativi, soprattutto perché, normalmente, si prospetta la scelta fra lo smembramento di una sezione e quello di un'altra e quindi l'illustrazione di tutte le peculiarità concrete, ad opera dei diretti interessati della scelta (gli alunni e i relativi genitori, anche tramite i rispettivi rappresentanti), può essere determinante per una decisione ponderata.

È vero, infatti, che, come risulta dalla normativa citata, le classi devono essere, di regola, composte da non meno di ventisette alunni, in assenza di condizioni che implicano le deroghe consentite (presenza di alunni diversamente abili, ridotta cubatura aule). Peraltro, allorché le sezioni con un numero insufficiente di alunni siano due, la decisione su quale di esse sia da sopprimere dovrebbe essere improntata a trasparenza e parità di trattamento.

Ovviamente, qualora la decisione in esame sia ritenuta illegittima da alunni e rispettivi genitori (ad esempio, perché sopprime la sezione con un numero di allievi superiore a quello di un'altra sezione), esistono rimedi giuridici, di tipo giurisdizionale e no, quantunque non frequentemente esperiti in concreto.

Raramente il provvedimento *de quo* sarà assoggettato al reclamo previsto dall'art. 14, c. 7, del d.p.r. 8 marzo 1999, n. 275, ossia del "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 5". Il comma stabilisce che "I provvedimenti adottati dalle istituzioni scolastiche, fatte salve le specifiche disposizioni in materia di disciplina del personale e degli studenti, divengono definitivi il quindicesimo giorno dalla data della loro pubblicazione nell'albo della scuola. Entro tale termine, chiunque abbia interesse può proporre reclamo all'organo che ha adottato l'atto, che deve pronunciarsi sul reclamo stesso nel termine di trenta giorni, decorso il quale l'atto diviene definitivo. Gli atti divengono altresì definitivi a seguito della decisione sul reclamo". La coincidenza fra

¹⁷ In tema: P. Barile, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. IV, Padova, 1958, 25 ss.; U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965; S. Cassese, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973; A. Cerri, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973; F. Satta, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, voce *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989, 1 ss.; G. Gardini, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003; Id., *Imparzialità amministrativa*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, 2939 ss.; F. Bassanini, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova Rassegna*, 2008, n. 21/22, 2257 ss.

¹⁸ Sul rilievo della trasparenza e del contraddittorio nelle fattispecie *de quibus*, cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 25 maggio 2011, n. 783. Peraltro, come altra pronuncia rileva (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, n. 1105/2016, cit.), non possono essere considerate fondate le censure di carattere formale e procedimentale, attinenti in particolare alla violazione dell'art. 7 legge n. 241/1990: considerato il dato normativo, infatti, risulta senz'altro applicabile l'art. 21 octies, comma 2, l. n. 241/1990, sicché il provvedimento non è annullabile, in quanto risulta palese che esso non poteva comunque avere un contenuto diverso da quello in concreto adottato. Il che peraltro non appare a chi scrive del tutto vero, qualora si prospetti agli organi scolastici la scelta della soppressione di una sola delle sezioni "sottonumerarie": in casi del genere la decisione non è del tutto scontata e quindi gli apporti partecipativi possono rivelarsi utili.

l'organo competente a decidere il reclamo e l'organo che aveva adottato il provvedimento costituisce, com'è ovvio, un deterrente ad esperire tale tipo di rimedio.

Sono ovviamente previsti pure gli usuali rimedi avverso gli atti amministrativi: in particolare, è esperibile il ricorso al Tribunale amministrativo regionale. Tuttavia, a differenza di quanto accade per le decisioni aventi ad oggetto un istituto scolastico nel suo complesso, difficilmente un provvedimento che smembra una sezione sarà impugnato in sede giurisdizionale: i costi del ricorso e l'alea del processo costituiscono deterrenti alla proposizione di ricorsi. Si tratta di uno dei casi in cui chi ritiene di essere penalizzato da un provvedimento amministrativo pensa che non valga la pena proporre ricorso. In effetti, la giurisprudenza amministrativa in materia¹⁹ – diversamente da quella chiamata a decidere in tema di smembramento di scuole e istituti²⁰ – è assai scarsa²¹.

Conseguentemente di rado si riscontrano pronunce di giudici amministrativi sul tema in esame.

La penuria di contenzioso in materia, tuttavia, anziché costituire un facile alibi per l'adozione di provvedimenti illegittimi ma destinati a divenire inoppugnabili, dovrebbe indurre chi è competente all'adozione di essi a porre la massima attenzione nell'istruttoria da svolgere – che dev'essere completa e precisa – e nella motivazione del provvedimento, che dovrebbe possedere tutte quelle caratteristiche idonee a scongiurare l'illegittimità. Nella consapevolezza che destinatari di tali provvedimenti sono soggetti in crescita, i quali hanno diritto di conoscere perché sono state assunte decisioni rilevanti nella loro vita scolastica e relazionale: e devono essere educati, in primo luogo dai Dirigenti degli istituti scolastici dove studiano, non a chinare il capo di fronte a decisioni arbitrarie e poco trasparenti, ma a conoscere nel loro presente, per costruire e divulgare nel loro futuro, una cultura della legalità e della trasparenza, anche e soprattutto nella pubblica amministrazione.

¹⁹ A volte sussistono pronunce in via cautelare, come nei casi di: T.A.R. Marche, Sez. I, decreto presidenziale 18 luglio 2011, n. 465, e T.A.R. Marche, Sez. I, ordinanza 19 settembre 2011, n. 571.

²⁰ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I ter, 24 luglio 2013, n. 7548; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 8 maggio 2013, n. 407; Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2013, n. 110; Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2015, n. 994; Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2015, n. 995; Cfr. pure: Cons. Giust. Amm. Sic., Adunanza delle Sezioni riunite, 2 ottobre 2013, n. 1290 (sul ricorso di un Comune contro l'aggregazione di un Istituto Comprensivo situato in esso all'Istituto Comprensivo di altro Comune); T.A.R. Campania, Sez. VIII, 20 dicembre 2013, n. 5934 (sulla scissione di una scuola Secondaria di primo Grado in due diversi plessi, con creazione di due Istituti Comprensivi); T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 22 gennaio 2015, n. 109 (in tema di smembramento di un circolo didattico attraverso la scorporazione di una scuola primaria la sua aggregazione ad un neo-costituito istituto comprensivo).

²¹ A volte si tratta di pronunce che non entrano nel merito, perché dichiarano improcedibile il ricorso in quanto tardivo (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 26 gennaio 2009, n. 141). Oppure si tratta di pronunce che dichiarano la perenzione (T.A.R. Piemonte, Sez. I, decreto presidenziale 24 luglio 2008, n. 1729; T.A.R. Marche, Sez. I, decreto presidenziale 5 giugno 2017, n. 69).