

Publicato il 20/12/2022

N. 02798/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00877/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 877 del 2022, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] nella qualità di esercenti la potestà genitoriale sui figli minori interessati, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesca Vrespa e Gabriele Cappello, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti

contro

Comune di Milano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Angela Bartolomeo, Antonello Mandarano, Irma Marinelli, Annalisa Pelucchi e Mariarosaria Autieri, elettivamente domiciliato in Milano, via della Guastalla, 6;

Ministero dell'Istruzione, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui Uffici è domiciliato ex lege in Milano, via Freguglia, 1

nei confronti

Regione Lombardia, Città Metropolitana di Milano, Spv Linea M4 S.p.A. e

Fondazione Istituto dei Ciechi di Milano Onlus, non costituiti in giudizio

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale del Comune di Milano, Area Patrimonio Immobiliare, atto n. DD 1937 del 16.3.2022, adottata “al fine di trasferire la scuola secondaria di primo grado di Via Vivaio ed iniziare i lavori di adeguamento della struttura di Via D'Annunzio”;
- della determinazione dirigenziale del Comune di Milano, Area Patrimonio Immobiliare, atto n. DD 2464 del 31.3.2022, avente ad oggetto “approvazione della spesa complessiva di € 318.030,00 (fuori campo Iva) a titolo di indennità di occupazione relativa al periodo 1.1.2022 – 30.6.2022, ai fini di utilizzo degli spazi siti nell'immobile di Via VIVAIO, 7, di proprietà dell'Istituto dei Ciechi di Milano, ad uso Scuola Media Integrata”;
- della lettera del Comune di Milano, Area Patrimonio Immobiliare, prot. n. 18/11/2021.0624107.U. del 16.11.2021 avente ad oggetto “immobile di Via Vivaio n. 7, di proprietà dell'Istituto dei Ciechi di Milano a uso scuola secondaria di I grado. - Scadenza Contratto di locazione”;
- della lettera del Comune di Milano, Area Patrimonio Immobiliare, prot. n. 30/12/2021.0711346.U. del 30.12.2021 avente ad oggetto “immobile di Via Vivaio n. 7, di proprietà dell'Istituto dei Ciechi di Milano a uso scuola secondaria di I grado. - Scadenza Contratto di locazione”;
- dell'e-mail del Vicesindaco del Comune di Milano del 31.12.2021 di riscontro all'e-mail della Scuola Media per Ciechi di Via Vivaio, 7 avente ad oggetto “risposta su proposte di trasferimento sede – SMS Vivaio” del 23.12.2021;
- del provvedimento AOOUSPMI.REGISTRO UFFICIALE U.0004541 del 30.3.2022 del Ministero della Istruzione– Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia – Ufficio X Ambito Territoriale Milano,
atti impugnati con il ricorso introduttivo;
della nota a mezzo e-mail del Vicesindaco del Comune di Milano in data 24.6.2022 di posticipo del trasferimento della Scuola Media Statale per Ciechi presso la sede

di Via D'Annunzio 15,
atto impugnati con motivi aggiunti;
di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano e del Ministero dell'Istruzione;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2022 il dott. Roberto Lombardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso introduttivo depositato in data 17 maggio 2022, i soggetti di cui in epigrafe, tutti genitori di minori iscritti in qualità di alunni alla Scuola secondaria di primo grado Statale integrata (per Ciechi) sita in Milano, Via Vivaio n. 7, hanno chiesto l'annullamento:

- degli atti con cui il Comune di Milano ha formalizzato l'intervenuta scadenza del contratto passivo di locazione con l'Istituto dei Ciechi di Milano (ente proprietario dell'edificio in cui da svariati anni era ubicata la scuola statale di riferimento), esprimendo la volontà di non rinnovare tale contratto, e determinando la spesa per l'occupazione di fatto di tale edificio fino alla conclusione dell'anno scolastico 2021-2022;
- degli atti di interlocuzione tra la dirigenza della scuola statale e il vicesindaco del Comune di Milano, in merito alle proposte di trasferimento della sede, e dell'atto con cui il dirigente competente dell'amministrazione comunale ha approvato lo schema di contratto di comodato d'uso per la concessione alla Società SPV Linea M4 S.p.A. dell'unità immobiliare sita nello stabile comunale di Piazza Castello 3, in modo da permettere il trasferimento della scuola statale in questione in viale

Gabriele D'Annunzio, 15/17;

- della nota con cui il Ministero dell'Istruzione ha declinato la propria competenza, in favore del Comune di Milano e della dirigenza scolastica interessata, in ordine agli atti di edilizia scolastica primaria e secondaria.

Quanto ai motivi di ricorso, sono state articolate le seguenti censure:

- violazione della normativa nazionale e regionale che regola il procedimento di trasferimento degli istituti scolastici, in quanto il trasferimento della sede di un istituto scolastico rientrerebbe nelle competenze del Consiglio Comunale, o comunque nella competenza residuale della Giunta regionale, mentre "il ricollocamento della Vivaio" non era stato deliberato da tale organo, ma sulla base di mere determinazioni dirigenziali;

- insussistenza di valutazione in ordine al "l'impatto del ricollocamento della Vivaio sulle esigenze didattiche e formative degli alunni alla medesima iscritti";

- contrasto degli atti adottati con il piano di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche relativo all'A.S. 2022/2023 adottato dalla Regione Lombardia con D.G.R. 16 novembre 2021, n. XI/5512 e con D.G.R. 21 dicembre 2021, n. XI/5757 – piano che aveva individuato la sede dell'istituto scolastico de quo presso l'immobile di Via Vivaio n. 7 -, con conseguente lesione del legittimo affidamento riposto dagli alunni iscritti sulle scelte dell'amministrazione comunale in materia;

- violazione dell'art. 4 del d.P.R. n. 233 del 1998, in quanto il Comune di Milano avrebbe deciso di procedere al trasferimento di sede "in mancanza un'intesa – o comunque di una soluzione condivisa nei punti principali – con l'Istituzione scolastica";

- violazione delle norme in materia di edilizia scolastica e difetto di istruttoria, per assenza di conformità dell'edificio di viale D'Annunzio alle esigenze didattiche del particolare tipo di scuola, oltre che alle esigenze individuali degli alunni nonché alle disposizioni in materia di accessibilità, agibilità, sicurezza ed igiene;

- illogicità della condotta tenuta dal Comune di Milano, che avrebbe dovuto

verificare, prima di porre fine al rapporto di locazione passivo in corso, la disponibilità di un immobile alternativo “maggiormente idoneo” a garantire l'erogazione del servizio ad un prezzo minore o a costo zero (come avvenuto con l'individuazione di uno stabile di proprietà pubblica), specie in presenza di precedenti valutazioni che avevano certificato l'assenza di soluzioni alternative prontamente disponibili, e in presenza di un contrasto con il parere dell'Area Servizi Scolastici ed Educativi, che si era detta invece favorevole al “rinnovo del canone di locazione” per “garantire la frequenza scolastica in obbligo degli studenti attualmente iscritti”.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Istruzione e il Comune di Milano, resistendo al gravame, e i ricorrenti hanno proposto i seguenti motivi aggiunti:

- difetto di istruttoria, sotto un primo profilo, in quanto la supposta idoneità del nuovo edificio di viale D'Annunzio – in cui è stato deciso lo spostamento della scuola statale d'interesse - non troverebbe rispondenza né sul piano giuridico né sul piano fattuale;

- difetto di istruttoria, sotto un ulteriore profilo, in relazione al mancato coordinamento tra i lavori disposti nell'edificio di viale D'Annunzio, a fini di adeguamento degli spazi e della struttura nel suo complesso alle ravvisate esigenze scolastiche, e cronoprogramma previsto in ordine ai tempi di trasferimento degli alunni nella nuova sede, trasferimento che, rebus sic stantibus, sarebbe avvenuto in corso di anno scolastico e a cantiere ancora aperto.

La Sezione si è pronunciata sulla proposta domanda cautelare disponendo la fissazione della trattazione di merito del ricorso ex art. 55, comma 10, con la seguente motivazione: *“Ritenuto che le esigenze cautelari dei ricorrenti sono adeguatamente tutelabili mediante la sollecita definizione del giudizio nel merito; che, in particolare, la decisione dell'amministrazione competente di non trasferire l'attuale sede scolastica di via Vivaio prima del gennaio 2023, unitamente alla necessità, implicitamente ravvisata anche dal Comune resistente, di operare il*

suddetto trasferimento una volta conclusi i lavori nella nuova sede, hanno l'effetto di sterilizzare il periculum allegato dai ricorrenti almeno fino al 31 dicembre 2022;

che, peraltro, la stessa difesa comunale ha evidenziato l'ulteriore necessità di verificare, prima del definitivo trasferimento, "se la nuova sede presenti criticità tali da renderla non fruibile" (...)".

Successivamente, con secondi motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato anche la nota a mezzo e-mail del Vicesindaco del Comune di Milano del 24.6.2022 con cui è stato deciso che la Scuola Media Statale di interesse sarebbe stata trasferita presso la sede di viale D'Annunzio entro il 31.12.2022, chiedendone l'annullamento per illegittimità derivata, e in via autonoma, "poiché contraria al cronoprogramma dei lavori allegato al progetto di ristrutturazione (nel quale la fine lavori è prevista non prima della primavera 2023 (...))".

La causa è stata infine discussa e definitivamente trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 2 dicembre 2022.

DIRITTO

Il Collegio deve preliminarmente esaminare le eccezioni di rito sollevate dalle due amministrazioni resistenti.

In primis, il Ministero dell'Istruzione ha contestato l'inammissibilità della impugnazione del provvedimento adottato sotto la sua diretta responsabilità.

Invero, con la nota n. 4541 del 30 marzo 2022 l'Ufficio X Ambito territoriale di Milano si sarebbe limitato a fare presente che "l'edilizia scolastica relativa alle scuole primarie ed a quelle secondarie di primo grado è materia di pertinenza dell'Amministrazione Comunale" e che "pertanto, per il caso di specie risulta competente il Comune di Milano", e ad evidenziare che "queste tematiche, di prassi, vengono gestite direttamente tra i Dirigenti Scolastici e le relative amministrazioni comunali".

L'eccezione è fondata, per difetto di interesse ad ottenere l'annullamento dell'atto

ministeriale, da considerarsi meramente ricognitivo delle norme ordinamentali in materia, e nella misura in cui non è stato rilevato dai ricorrenti alcun vizio di legittimità riferito a tale provvedimento.

Il Comune di Milano ha invece contestato l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, dal momento che il bene della vita a cui i ricorrenti aspirano consisterebbe nel mantenere l'attuale sede della scuola frequentata dai loro figli in via Vivaio – posto che la sede dell'Istituto dei Ciechi garantirebbe un adeguato soddisfacimento delle esigenze “di questa specifica utenza scolastica” -, ma tale interesse non potrebbe, in tesi, essere soddisfatto dall'annullamento degli atti impugnati, in quanto “il rapporto contrattuale civilistico di locazione in forza del quale il Comune ha potuto fruire sino ad ora della sede di via Vivaio è ormai cessato (fatto salvo il breve periodo di proroga concordato sino al 31.12.2022) per naturale scadenza e conseguente disdetta da parte del locatore Istituto dei Ciechi”.

In particolare, secondo il Comune resistente, da un lato l'eventuale accoglimento del ricorso non determinerebbe il ripristino dell'efficacia del rapporto contrattuale de quo, dall'altro, neppure sarebbe possibile “obbligare il Comune a stipulare un nuovo contratto di locazione al canone di libero mercato richiesto dal proprietario dell'edificio”.

Tale canone, d'altra parte, sarebbe “incompatibile” con i vincoli finanziari introdotti dal d.l. n. 78/2010, come novellato nel 2012, secondo cui (art. 8, comma 2) gli enti locali devono adottare misure per il “contenimento della spesa per locazioni passive, manutenzioni ed altri costi legati all'utilizzo degli immobili”; nel caso di specie, tale obiettivo sarebbe senz'altro raggiungibile, in presenza di immobili di proprietà pubblica idonei all'uso.

L'eccezione sollevata dall'amministrazione resistente è parzialmente infondata, per quanto di ragione.

E' indubbiamente vero che non vi è alcun collegamento giuridico diretto tra l'interesse perseguito dai ricorrenti (che consiste nel più ampio interesse a conservare per i propri figli, già iscritti almeno al primo anno di scuola media, la

possibilità di frequentare un istituto che abbia caratteristiche logistiche e didattiche paragonabili a quelle “speciali” dell’Istituto di via Vivaio) e la necessità per il Comune di non prorogare un rapporto contrattuale divenuto eccessivamente oneroso per le casse pubbliche, contestualmente addivenendo ad un significativo risparmio di spesa tramite l’utilizzo di un proprio immobile.

In questa particolare prospettiva, i ricorrenti hanno un interesse di mero fatto – e dunque non giuridicamente qualificato – a interagire con le scelte dell’amministrazione.

Diversa è tuttavia la prospettiva dell’interesse alla conservazione di determinati standard nell’istruzione scolastica destinata ai propri figli minori.

Da questo punto di vista, i ricorrenti sono legittimati ad agire, a prescindere dal grado di disabilità dei loro figli, e hanno interesse a contestare gli atti che determinano un potenziale “scadimento” di tale istruzione – e ciò nella misura più ampia possibile, connessa dunque anche alla corretta individuazione degli spazi in cui si svolge l’attività didattica -, rispetto al livello acquisito e “promesso” in sede di prima iscrizione.

Ne consegue che, mentre risulta inammissibile la domanda di annullamento degli atti con i quali l’amministrazione comunale ha deciso di non rinnovare il rapporto contrattuale con il locatore-proprietario Istituto dei Ciechi, occorre esaminare nel merito la domanda di annullamento degli atti con cui il Comune di Milano ha deciso di trasferire in corso d’anno – salva la proroga fino al 31 dicembre 2022 – la scuola di via Vivaio in viale D’Annunzio.

Nello specifico delle censure svolte, occorre partire dal dato di fatto preliminare, sottolineato correttamente da parte ricorrente, secondo cui – ferme restando le critiche connesse alla mancanza di giusta procedimentalizzazione della decisione di trasferire l’istituto scolastico – il confronto in termini comparativi tra le due sedi di via Vivaio e viale D’Annunzio, da considerarsi decisivo ai fini della verifica della legittimità degli atti impugnati, deve riguardare non soltanto il dato dimensionale,

ma anche i dati tipologici e funzionali dei due edifici, di modo che risulti la compatibilità o meno della nuova sede con i requisiti didattici e formativi espressi dalla Scuola secondaria di primo grado “Vivaio” per Ciechi.

Sotto questo profilo, a monte, è senz’altro mancata – o comunque è rimasta formalmente inespressa - una previa programmazione e valutazione dell’equiparabilità dei due locali scolastici, volta in via preventiva a garantire agli utenti già iscritti all’istituto in questione, al momento della decisione di trasferirlo, gli stessi standard di “specialità” esistenti al momento della loro iscrizione.

Invero, dagli atti acquisiti al fascicolo di causa emerge che il Comune ha innanzitutto deciso di non aderire alla richiesta di rinnovo, con adeguamento canone, del rapporto contrattuale di locazione passiva con l’Istituto dei Ciechi, senza cioè alcuna previa valutazione né della inevitabile deminutio dei benefici di formazione che la scuola sita in via Vivaio garantiva agli studenti, né della necessaria compensazione di tale perdita con un’adeguata alternativa.

L’amministrazione resistente si è invece sostanzialmente limitata – ciò che soltanto interessa, in un giudizio di verifica della legittimità degli atti che sono a monte della decisione di trasferire la sede - a conseguire un mero risparmio di spesa, trincerandosi dietro il rispetto di una norma (art. 8 del d.l. n. 78/2010) che in realtà non imponeva affatto tale scelta, ma che la rendeva, a parità di condizione, semplicemente “desiderabile”.

Tuttavia, come detto, vi è stata un’inversione logica, oltre che procedimentale, tra la decisione di trasferire la scuola speciale per Ciechi in altro luogo idoneo, dopo avere individuato tale luogo – decisione che doveva necessariamente precedere ogni altra considerazione, nell’ottica della tutela dell’interesse primario degli studenti minori coinvolti, specie di quelli più bisognosi – e la decisione di ottenere un risparmio di spesa ponendo termine alla locazione passiva con l’Istituto dei Ciechi.

Ne è derivato, come ampiamente testimoniato dalla documentazione depositata in atti, un palese contrasto tra il vertice politico del Comune di Milano e il Consiglio

di Istituto della scuola sulla idoneità del nuovo plesso scolastico individuato, con decisione finale “di autorità” da parte dell’amministrazione comunale che non ha trovato corrispondenza, al momento della formalizzazione di essa, né in un dibattito serio sullo stato dell’edificio di viale D’Annunzio né nella ostensione agli organi scolastici competenti, nonostante lo avessero richiesto, di adeguata documentazione dimostrativa dell’idoneità del nuovo plesso scolastico, come attestato nella sua memoria difensiva anche dal Ministero dell’Istruzione.

Il tutto, in costanza di un atto regionale di programmazione che individuava lo speciale e riconosciuto – anche sul piano nazionale ed europeo – livello di formazione garantito dalla Scuola secondaria di primo grado di via Vivaio come naturalmente connesso alla sua permanenza “fisica” presso l’Istituto dei Ciechi (per la esemplare gestione dello spazio “vitale”), e in assenza, come anticipato, di un provvedimento formale che determinasse in via di principio, una volta acquisite tutte le informazioni utili e rilevanti, la non necessità di prorogare il contratto di locazione passiva con il predetto Istituto, in ragione della previa individuazione di un altro edificio in grado di ospitare la scuola.

Al contrario, gli stessi ricorrenti sono stati costretti a impugnare provvedimenti vertenti su diverso oggetto (spostamento di altro soggetto giuridico dall’immobile in viale D’Annunzio o delibere di autorizzazione della spesa per i lavori su tale immobile) per potere sindacare gli aspetti per loro rilevanti, concernenti appunto la decisione di trasferire definitivamente in luogo diverso dall’Istituto dei Ciechi la scuola speciale a cui erano (e sono) iscritti i loro figli.

I provvedimenti impugnati sono dunque tutti illegittimi per l’originario difetto di istruttoria che ha caratterizzato la decisione di trasferimento del plesso scolastico senza la preventiva individuazione di un’alternativa adeguata, con assorbimento di ogni altra ragione meno liquida, e contestuale impossibilità (oltre che inutilità) per questo Tribunale – nell’ambito del giudizio di legittimità attivato – di entrare, in conseguenza del vizio a monte rilevato, nel merito della valutazione discrezionale

successivamente operata dal Comune di Milano, in ordine alla ravvisata idoneità astratta dell'edificio sito in viale D'Annunzio ad ospitare in futuro la scuola speciale per Ciechi; resta altresì ferma e legittima, allo stato, la scelta politico-amministrativa di rinunciare all'ospitalità onerosa offerta dall'Istituto dei Ciechi, a cui conseguono più propriamente apprezzamenti di natura non giuridica, come tali non rilevanti nella presente sede, sulla effettiva capacità e adeguatezza dell'Istituzione comunale di rappresentare la propria collettività di riferimento.

La scelta della nuova sede, d'altra parte – e ciò deriva dall'effetto conformativo della presente pronuncia –, dovrà essere riesaminata ad esito della corretta instaurazione di un iter procedimentale che tenga innanzitutto conto delle norme che impongono al Comune (ex d.lgs. n. 112 del 1998, d.P.R. n. 233 del 1998 e L.r. n. 19 del 2007) di utilizzare gli edifici e le attrezzature scolastiche “d'intesa” con le istituzioni scolastiche stesse, e, inoltre, alla luce delle osservazioni tecniche – tradottesi nel presente giudizio in formali consulenze depositate in atti – che hanno in modo ampio e argomentato individuato più di una criticità nella “immedesimazione” tra plesso scolastico di viale D'Annunzio e formazione speciale garantita in assoluto dalla Scuola per Ciechi di via Vivaio.

Tale rinnovata istruttoria potrà essere compiuta, con il necessario e dovuto approfondimento, nell'arco temporale che va dalla comunicazione della presente sentenza alla fine dell'anno scolastico in corso, fermo restando che per le iscrizioni al prossimo anno gli interessati sono da considerarsi già da adesso adeguatamente informati della concreta possibilità di un cambiamento della sede scolastica attualmente frequentata.

Il ricorso deve dunque essere accolto, nei limiti e con gli effetti sopra evidenziati; le spese del giudizio seguono la soccombenza, liquidate come da dispositivo, salva compensazione integrale delle stesse tra i ricorrenti e il Ministero dell'Istruzione, in ragione dell'inammissibilità rilevata in ordine alla domanda svolta contro l'amministrazione statale e dell'esito complessivo del contenzioso.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei limiti e per gli effetti di cui in motivazione.

Dichiara l'inammissibilità della domanda di annullamento del provvedimento AOOUSPMI.REGISTRO UFFICIALE U.0004541 del 30.3.2022 del Ministero della Istruzione– Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia – Ufficio X Ambito Territoriale Milano.

Condanna il Comune di Milano a rifondere le spese processuali sostenute dai ricorrenti, che liquida in complessivi € 4.000,00 totali, oltre accessori di legge.

Spese compensate, per il resto.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui agli articoli 6, paragrafo 1, lettera f), e 9, paragrafi 2 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, all'articolo 52, commi 1, 2 e 5, e all'articolo 2-septies, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Roberto Lombardi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Lombardi

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO

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