

Pubblicato il 22/08/2025

N. 15699/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03082/2025 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 il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3082 del 2025,
proposto da

Comune di Monteflavio, Comune di Montorio Romano, Comune
di Nerola, in persona dei Sindaci pro tempore, rappresentati e
difesi dagli avvocati Giuseppe Colavitti, Enrico Mantovani, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale
in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Rita Santo, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Sindaco in
carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanna Albanese,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del “Piano Regionale di Dimensionamento delle Istituzioni Scolastiche per l’anno scolastico 2025/26” approvato dalla Regione Lazio con deliberazione n. 1161 del 23/12/2024, pubblicato sul B.U.R. del 31.12.2024;
- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Città Metropolitana di Roma Capitale e di Ministero dell'Istruzione e del Merito;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2025 la dott.ssa Virginia Arata e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il presente ricorso ha ad oggetto il Piano Regionale di dimensionamento scolastico adottato dalla Regione Lazio, con deliberazione della Giunta Regionale del 23.12.2024 n. 1161, pubblicato sul Bollettino Ufficiale di detto ente, in relazione all’anno scolastico 2025/2026, con particolare riferimento all’aggregazione dell’istituto comprensivo “Padre Giuliano

Giorgi” del Comune Montano di Monteflavio (l’Istituto Giorgi) con l’istituto comprensivo “Piazza della Repubblica” del Comune di Montelibretti, con conseguente soppressione dell’autonomia scolastica dell’Istituto Giorgi.

L’istituto Giorgi opera in tre Comuni inclusi nella IX Comunità Montana “Monti Sabini e Tiburtini” della Provincia di Roma (ora Città Metropolitana).

Con la L.R. del 22 giugno 1999, n.9, la c.d. “Legge sulla Montagna”, la Regione Lazio ha identificato i Comuni montani e definito le relative fasce altimetriche e di marginalità socioeconomica secondo la seguente classificazione:(i) classe 1: fascia ad elevato disagio; (ii) classe 2: fascia a medio disagio; (iii) classe 3: fascia a basso disagio.

In particolare, il Comune di Monteflavio, sede dell’Istituto Giorgi, è classificato come Comune montano ad “elevato disagio”, con una percentuale di territorio montano pari al 96%.

A dispetto della peculiarità dei territori coinvolti e nonostante con nota del 24 settembre i tre Comuni avessero lamentato l’irragionevolezza della scelta di modificare l’assetto attuale della rete scolastica dell’Istituto “Giuliano Giorgi” in quanto ubicato in un Comune montano (Monteflavio) e dotato di 402 alunni, in linea dunque con i criteri prescritti a livello nazionale e regionale per la tutela e salvaguardia dei Comuni montani e delle località disagiate, la Città Metropolitana procedeva unilateralmente all’adozione del piano metropolitano con il decreto n. 167 del 29/10/2024 (All. 17) (il “Piano Metropolitano”). La Regione Lazio approvava, quindi, il “Piano Regionale di Dimensionamento delle Istituzioni Scolastiche per

l'anno scolastico 2025/26" con deliberazione n. 1161 del 23/12/2024 (il "Piano Regionale") che, per quanto rileva, ha accolto la proposta avanzata dalla Città Metropolitana, con riferimento all'aggregazione dell'Istituto comprensivo "Padre Giuliano Giorgi" di Monteflavio all'Istituto comprensivo "Piazza della Repubblica" di Montelibretti, con la sede legale presso IC "Piazza della Repubblica" di Montelibretti.

Tale provvedimento è stato impugnato con ricorso depositato il 6 marzo 2025 e ritualmente notificato per i seguenti motivi, previa adozione delle misure cautelari:

1. *Eccesso di potere e carenza di motivazione rispetto alla decisione di sopprimere l'autonomia scolastica dell'Istituto Giorgi nonostante la qualifica di Comune montano di Monteflavio. Irragionevolezza e manifesta arbitrarietà della scelta amministrativa* non avendo l'Amministrazione regionale considerato le peculiarità del territorio montano su cui insistono i Comuni, né l'assenza di alcun servizio pubblico di collegamento diritto fra l'Istituto Giorgi sito nel Comune di Monteflavio e l'istituto comprensivo di Montelibretti sito nell'omonimo Comune, distante oltre 10 km.

2. *Difetto assoluto di motivazione. Omessa valutazione delle osservazioni avanzate dai Comuni Ricorrenti. Violazione delle garanzie partecipative dei Comuni interessati* giacché il provvedimento impugnato non dà alcun conto delle criticità emerse durante l'istruttoria, né delle ragioni che hanno giustificato il provvedimento, in disaccordo rispetto agli indirizzi ripetutamente espressi dagli enti locali interessati e nonostante i numerosi tentativi dei Ricorrenti di avanzare proposte

intermedie che tenessero conto delle esigenze rappresentate dalla Regione e dalla Città Metropolitana.

3. *Eccesso di potere e contraddittorietà dell'azione amministrativa. Difetto di istruttoria. Irragionevolezza e manifesta arbitrarietà della scelta amministrativa* la quale, da una parte si è posta in violazione delle Linee guida regionali in materia di dimensionamento degli istituti scolastici e, d'altra parte, è stata adottata in contraddittorietà ed irragionevolezza rispetto alle scelte pianificatorie operate per gli anni scolastici precedenti che avrebbero dovuto imporre, quanto meno, un obbligo motivazionale particolarmente qualificato.

Si sono costituite le Amministrazioni resistenti, controdeducendo a quanto sostenuto nell'atto introduttivo e domandando il rigetto del ricorso. La Regione Lazio, inoltre, ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per non avere i resistenti impugnato il susseguente decreto ministeriale n. 2626 del 27 dicembre 2024 che ha recepito le scelte dimensionali contenute nella DGR n. 1161 del 23 dicembre 2024.

Con ordinanza nr. 2058/2025 il Collegio ha soddisfatto l'istanza cautelare tramite celere fissazione dell'udienza di merito.

All'udienza del 18 giugno 2025 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Merita, in primo luogo, di essere disattesa l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse proposta dalla Regione. Come correttamente controdedotto dai ricorrenti, il Decreto del direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale

per il Lazio n. 2626 del 27 dicembre 2024 è atto avente natura meramente consequenziale ed attuativa del Piano Regionale, in quanto volto alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici alla luce del ridimensionamento di cui al provvedimento impugnato. Giusto, pertanto, il rapporto di presupposizione necessaria fra i due atti, considerata altresì la giurisprudenza consolidatasi in materia, i ricorrenti sono esentati dall'impugnazione espressa dell'atto strettamente consequenziale ("In tema di distinzione tra invalidità "caducante" (tale da comportare il travolgimento automatico dell'atto consequenziale a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto) e invalidità "viziante" (laddove, proprio a causa dell'assenza del rapporto di consequenzialità, è onere del ricorrente impugnare in via autonoma l'atto successivo, a pena di improcedibilità dell'originaria impugnazione), la prima si verifica non solo quando il provvedimento successivo abbia carattere meramente esecutivo dell'atto presupposto, ma anche quando esso faccia parte di una sequenza procedimentale che lo pone in rapporto d' immediata derivazione dall'atto precedente" cfr. Cons. di Stato, Sez. III, 10/07/2024, n. 6192).

Ciò premesso, si ritiene fondato il ricorso.

Fanno parte dell'Istituto Comprensivo Statale Giuliano Giorgi di Monteflavio le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado i cui plessi sono situati nei comuni di Monteflavio, Montorio Romano e Nerola.

Con nota della C.M.R.C. prot. 0103016 del 11.06.2024, acquisita al protocollo del Comune di Monteflavio con il N. 3696 del 13.06.2024, veniva comunicato ai Sindaci ai Dirigenti

Scolatici e ad altri soggetti, la “Procedura di Dimensionamento della rete scolastica Anno 2025/2026” con l’indicazione e termini per il recepimento delle proposte dei Comuni.

Con nota a firma congiunta dei Sindaci di Monteflavio, Montorio Romano e Nerola (prot. 5528 del

Comune di Monteflavio), è stato comunicato alla C.M.R.C. testualmente che “per l’Anno Scolastico 2025/2026 non si ritiene di dover effettuare modifiche all’attuale assetto della rete scolastica dell’Istituto Comprensivo Giuliano Giorgi” evidenziando che lo stesso Istituto, composto di 402 alunni possiede la specificità di Istituto con sede legale nel comune montano di Monteflavio (800 m. s.l.m.).

Nonostante ciò, con Decreto Metropolitano n. 167 del 29.10.2024 veniva effettuata proposta di dimensionamento con oggetto “accorpamento dell’I.C. Montelibretti (600 alunni) con l’I.C. Giuliano Giorgi di Monteflavio (400 alunni) – sede legale presso I.C. Montelibretti”.

In seguito, i Sindaci dei Comuni di Monteflavio, Montorio Romano e Nerola con nota in data 14.11.2024 (prot. 6519 del Comune di Monteflavio) indirizzata alla Giunta Regionale del Lazio, al Sindaco e al Vice-Sindaco della C.M.R.C, e a vari uffici Regionali e Metropolitani, proponevano emendamenti al citato Decreto Metropolitano 167 del 29.10.2024.

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1161 del 23.12.2024, pubblicata nel B.U.R.Lazio ordinario n. 105 in data 31.12.2024, è stato approvato il Piano Regionale di dimensionamento delle

istituzioni scolastiche per l'anno 2025/26 che prevede tra l'altro "Aggregazione dell'Istituto comprensivo 'Padre Giuliano Giorgi' di Monteflavio all'Istituto comprensivo 'Piazza della Repubblica' di Montelibretti (sede legale IC 'Piazza della Repubblica' di Montelibretti)", nonostante nelle premesse della stessa Deliberazione veniva testualmente riportato "RITENUTO di salvaguardare l'autonomia delle Istituzioni scolastiche ubicate nei comuni montani, nelle piccole isole, nelle zone particolarmente isolate e nei territori del cratere sismico del 2016".

Tale provvedimento si pone in violazione, in primo luogo, dell'art. 19 del D.L. 98/2011 che, definendo i criteri per la definizione del contingente organico di DS e DSGA impone, come criterio generale, "la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei Comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche" (v. art. 19, comma 5-quinquies, del D.L. 98/2011).

La necessità di tutelare i Comuni montani emerge anche nella definizione della soglia minima di studenti necessaria per il riconoscimento dell'autonomia scolastica che, appunto, per gli istituti situati nelle piccole isole, nei Comuni montani e nelle aree caratterizzate da specificità linguistiche, è ridotta a 400 studenti (in luogo degli ordinari 900) (v. art. 19, comma 5, del D.L. 98/2011).

Nello stesso senso depone il D.M. n. 127/2023 che ribadisce "la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei Comuni montani" e ripropone il criterio

numerico di 400 studenti per i Comuni Montani (v. punti 2 e 4 del D.M. n.127/2023).

Dal canto loro, le Linee guida approvate dalla Regione con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 605 del 05/08/2024 hanno identificato tre criteri generali di dimensionamento:

(a) la necessità di tenere conto delle varie “specificità territoriali” e, in particolare, della “necessità di salvaguardare i presidi scolastici presenti nei Comuni montani, nelle isole dell’arcipelago Pontino e nei territori particolarmente isolati o disagiati” Si precisa che per istituzioni scolastiche site in territori particolarmente isolati e/o disagiati si intendono “quelle ubicate nei territori provinciali e/o metropolitano per almeno un terzo montani”.

(b) la necessità di tenere conto della “sostenibilità logistica e organizzativa della misura” in caso di accorpamento di istituti scolastici che dovrà riguardare, preferibilmente, istituti ubicati nella medesima area territoriale.

(c) la necessità di monitorare istituzioni scolastiche sovradimensionate, ovvero, con un numero di alunni superiore a 1200. (v. punto 3.1. delle Linee Guida Regionali).

Anche il provvedimento impugnato, d'altra parte, premette di *“salvaguardare l'autonomia delle Istituzioni scolastiche ubicate nei comuni montani, nelle piccole isole, nelle zone particolarmente isolate e nei territori del cratere sismico del 2016”*.

Il provvedimento impugnato, in pregio di criteri che abbiano riguardo alla specificità dei Comuni interessati dal dimensionamento (appunto comuni montani), delle evidenti

difficoltà di collegamento tramite servizio pubblico fra Comuni, del numero degli iscritti presso l'Istituto, ha, invece, in assenza di alcuna congrua, trasparente ed intellegibile motivazione, disposto di provvedere all'aggregazione dell'istituto comprensivo "Padre Giuliano Giorgi" del Comune Montano di Monteflavio (l'Istituto Giorgi) con l'istituto comprensivo "Piazza della Repubblica" del Comune di Montelibretti, con conseguente soppressione dell'autonomia scolastica dell'Istituto Giorgi.

Il provvedimento non dà conto dell'impiego di alcun criterio per l'individuazione degli istituti oggetto di aggregazione, ma si limita a rinviare al provvedimento adottato da Città metropolitana. Anche tale motivazione *per relationem* non appare tuttavia sufficiente. Il rinvio, com'è noto, è idoneo a legittimare il provvedimento solo nel caso in cui l'atto a cui si rinvia fornisca chiara motivazione delle ragioni sottese alla sua adozione. Nel caso in esame, invece, neanche l'atto presupposto illustra compiutamente le ragioni sottese alla scelta di aggregazione, limitandosi a dare atto di aver ricevuto "scarse proposte provenienti dai territori". Deve all'uopo essere osservato, peraltro, che l'eventuale mancato o tardivo recepimento di proposte da parte dei Comuni interessati non esonera ad ogni modo l'Amministrazione procedente dall'adozione di un provvedimento compiutamente motivato in merito alle ragioni giustificatrici sottese alla scelta di dimensionamento.

In altre parole, è onere dell'Amministrazione regionale provvedere al prefissato dimensionamento scolastico: nel rispetto dei criteri di autovincolo (c.d. Linee Guida); mediante un

procedimento amministrativo ispirato alla leale cooperazione con i territori e all'aperto e proficuo contraddittorio; mediante l'adozione di un provvedimento finale puntualmente e dettagliatamente motivato con riguardo ai singoli istituti coinvolti, che consideri ogni specificità e qualifica, altresì, dei territori sui quali detti istituti insistono.

Per tutte le ragioni illustrate, il ricorso deve essere accolto.

Le spese seguono la regola della soccombenza e, nella misura indicata in dispositivo, vanno poste a carico delle Amministrazioni resistenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna le amministrazioni resistenti alla refusione delle spese processuali che liquida in euro 2.000,00 (duemila/00) ciascuna, oltre oneri di legge e refusione del contributo unificato, se versato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Virginia Arata, Referendario, Estensore

Francesco Baiocco, Referendario

L'ESTENSORE

Virginia Arata

IL PRESIDENTE

Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO