

## IL TAR DEL LAZIO ACCOGLIE IL RICORSO CONTRO LA CM SUI LIBRI DI TESTO

di **Avv. Isetta Barsanti Mauceri**

**Con la sentenza che pubblichiamo qui di seguito, il TAR del Lazio ha accolto il ricorso proposto da alcuni docenti della FLC Cgil di Milano rappresentati dall'Avv. Isetta Barsanti Mauceri con il quale hanno impugnato la CM sui libri di testo.**

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 3006 del 2009, proposto da: Damiani Cesarina, Anastasi Maria Concetta, Banfi Simonetta, Bianciardi Stefania, Bolognesi Giuliana, Bonucchi Carla, Cattani Maria Cristina, Conedera Gabriella, Destri Luigi, Facinelli Manuela, Finazzi Tiziana Luigia, Iucolano Eleonora, Marzani Maurizio, Miglietta Elena, Rossetti Patrizia, Sala Mariagrazia, Seregni Vera, Torri Agostina, Zucca Luciana Catalani Leonello, rappresentati e difesi congiuntamente e disgiuntamente dagli Avvocati Isetta BARSANTI MAUCERI e Francesco AMERICO ed elettivamente domiciliati presso lo studio del secondo in Roma, viale Angelico n. 45;

contro

il Ministero della Pubblica Istruzione, in persona del Ministro legale rappresentante p.t., la Direzione Generale per gli Ordinamenti del Sistema nazionale di istruzione e per l'autonomia scolastica in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma Via dei Portoghesi, n. 12 ex lege domicilia; per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, della C.M. MIUR n. 19 (rectius n. 16) del 10 febbraio 2009 recante "adozione dei libri di testo per l'a.s. 2009/2010" in parte qua, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorchè incognito;

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio dell'intimata Amministrazione;

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

VISTI gli atti tutti della causa; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 luglio 2009 il dott. Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale; Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato all'Amministrazione dell'istruzione in data 10 aprile 2009 e depositato il successivo 17 aprile 2009, i ricorrenti, docenti a tempo indeterminato in servizio presso istituzioni scolastiche varie, impugnano la circolare ministeriale con la quale sono state dettate istruzioni circa l'adozione dei libri di testo per l'anno scolastico 2009/2010.

Avverso tale atto propongono le seguenti doglianze. i. violazione ed erronea applicazione dell'art. 5 della L.

30 ottobre 2008, n. 169 di conversione del D.L. 1° settembre 2008, n. 137 recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e di università;

Lamentano che laddove l'art. 5 del D.L. n. 137/2008, come modificato dalla legge di conversione, stabiliva che i libri di testo potessero essere modificati con cadenza quinquennale a valere per il successivo quinquennio e per la scuola secondaria di primo e di secondo grado ogni sei anni "salva la ricorrenza di specifiche e motivate esigenze", la circolare ministeriale, che, dovrebbe essere meramente applicativa della norma di rango superiore, ha in realtà introdotto al punto 3.3 lett. b) "la non modificabilità delle scelte da parte degli insegnanti e della scuola nell'arco dei due periodi previsti" a partire dall'anno scolastico 2009/2010 ed al penultimo comma ha introdotto la disposizione per cui "L'assegnazione di altro docente nella classe, a decorrere dal 1° settembre 2009, non consente in alcun modo una diversa scelta di libri di testo già effettuata. In proposito il dirigente scolastico è tenuto ad esercitare una scrupolosa vigilanza sul rispetto di tale divieto.". Tali istruzioni impediscono che un docente trasferito o sopraggiunto per cessazione di altro docente possa scegliere il libro di testo dovendo piuttosto adeguarsi per i successivi cinque anni alle scelte effettuate dal predecessore o che altre gravi esigenze, opportunamente motivate, possano dar luogo al cambio del libro di testo durante il quinquennio. ii. Violazione dell'art. 3 del d.P.R. 275/1999 con riferimento al principio dell'autonomia scolastica di cui all'art. 117 Cost.; la norma stabilisce che la scuola, al momento dell'iscrizione, debba consegnare ai genitori il Piano dell'Offerta Formativa ed, al fine di consentire il perseguimento dei fini oggetto del POF, gli organi collegiali di competenza, ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. n. 297/1994, deliberano l'adozione dei libri di testo secondo quanto ciascun docente propone in base al principio di libertà di insegnamento. La circolare impugnata, prevedendo che i docenti debbano individuare i testi scolastici da adottare nelle classi per la durata di cinque anni senza possibilità di valutare, come invece prevede la legge, eventuali alternative giustificate anche da particolari necessità, comprime l'autonomia didattica degli stessi, nonché le prerogative previste dalle norme per gli organi collegiali con particolare riferimento al Collegio dei docenti. iii. eccesso di potere per sviamento, difetto dei presupposti, illogicità e contraddittorietà manifesta. La C.M. impugnata lede i diritti fondamentali e lede i destini culturali dei prossimi allievi. Il rapido progresso delle scienze e della tecnologia comporterà che nelle scuole tecniche e scientifiche gli alunni si troveranno a studiare su testi desueti. Concludono per l'accoglimento dell'istanza cautelare e del ricorso. L'Amministrazione si è costituita in giudizio con memoria formale. Alla Camera di Consiglio del 7 maggio 2009 è stata accolta l'istanza cautelare che tuttavia è stata riformata dal Consiglio di Stato.

Previo scambio di ulteriori memorie tra le parti il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 13 luglio 2009.

## DIRITTO

1. Il ricorso è fondato in ordine al primo motivo di censura.
2. I ricorrenti lamentano che l'atto al momento gravato, del quale si dubita persino che abbia natura di fonte normativa e di rango secondario, non può modificare una norma di rango primario quale è quella stabilita in materia di libri di testo dall'art. 5 del d.l. 1° settembre 2008, n. 137 come convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2008, n. 169. In effetti, come già rilevato seppure al sommario esame della sede cautelare la norma disciplinatrice della fattispecie e sopra citata all'articolo 5, stabilisce che: "Fermo restando quanto disposto dall'articolo 15 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i competenti organi scolastici adottano libri di testo in relazione ai quali l'editore si sia impegnato a mantenere invariato il contenuto nel quinquennio, salvo le appendici di aggiornamento eventualmente necessarie da rendere separatamente disponibili. Salva la ricorrenza di specifiche e motivate esigenze, l'adozione dei libri di testo avviene con cadenza quinquennale, a valere per il successivo quinquennio. Il dirigente scolastico vigila affinché le delibere del collegio dei docenti concernenti l'adozione dei libri di testo siano assunte nel rispetto delle disposizioni vigenti." L'espressione che interessa è collocata al secondo periodo laddove ci si riferisce al ricorrere delle "specifiche e motivate esigenze" che consentono la modificazione nel quinquennio dei libri di testo e va coordinata con la disposizione di cui all'art. 15 del D.L. n. 112/2008, siccome volta a contenere la spesa delle famiglie per i libri di testo, il cd. "peso dello zaino scolastico" attraverso la consultazione informatica delle versioni dei libri di testo e la spesa delle istituzioni scolastiche tenute a fornire gratuitamente i libri di testo agli alunni. In tale complesso normativo è del tutto ragionevole e logico che il legislatore abbia inserito la deroga anzidetta inerente a specifiche e motivate circostanze, in guisa di norma di chiusura del sistema, deroga che, quando risulti dalle determinazioni degli organi scolastici competenti ad individuare ed adottare i libri di testo, sotto la vigilanza del dirigente scolastico, consente alla scuola di adeguarsi a

contingenti e irrinunciabili esigenze. La circolare n. 16 del febbraio 2009 non rispecchia detti profili, ma introduce inopinatamente criteri restrittivi nelle operazioni di scelta dei libri di testo seppure effettuabili con cadenza pluriennale, mancando di rispettare, sotto tale profilo, la normazione sovraordinata ed analizzata. In particolare al punto 3.3. stabilisce i vincoli secondo i quali deve avvenire l'adozione dei libri di testo e così dispone: "le adozioni secondo i criteri e le procedure sopra indicate devono rispettare i seguenti vincoli, oltre i tetti di spesa di cui si dirà più oltre:

- a) la cadenza pluriennale (ogni cinque anni per la scuola primaria e ogni sei per la scuola secondaria di I e II grado) per l'adozione dei libri di testo;
- b) la non modificabilità delle scelte da parte degli insegnanti e della scuola nell'arco dei due periodi previsti;
- c) la restrizione della scelta dei libri di testo a stampa per i quali l'editore si sia impegnato a mantenere invariato il contenuto per un quinquennio, fatta salva la possibilità per l'editore di trasformare il medesimo libro di testo nella versione on line scaricabile da internet o mista. Il vincolo della non modificabilità del libro di testo da parte dell'editore per il periodo indicato non può avere decorrenza anteriore alla data di emanazione della legge 30 ottobre 2008, n. 169.
- d) La progressiva transizione ai libri di testo on line o in versione mista a partire dalle adozioni relative all'anno scolastico 2009/2010 in relazione alla disponibilità di proposte editoriali. A partire dall'anno scolastico 2011/2012, il collegio dei docenti adotta esclusivamente libri utilizzabili nelle versioni on line scaricabili da internet o mista.

I vincoli indicati si applicano per le nuove adozioni di libri di testo per l'anno scolastico 2009/2010 non per le conferme. L'assegnazione di altro docente nella classe, a decorrere dal 1° settembre 2009, non consente in alcun modo una diversa scelta di libri di testo già effettuata. In proposito il dirigente scolastico è tenuto ad esercitare una scrupolosa vigilanza sul rispetto di tale divieto." Mentre le lettere a), c), d) ed il secondo comma del punto 3.3 della impugnata circolare sono del tutto conformi sia al primo ed al terzo periodo dell'articolo 5 del d.L. n. 137/2008, sia all'art. 15 del D.L. n. 112/2008 cui il primo fa esplicito riferimento e li rispecchiano quasi in maniera pedissequa, il punto b) ed il penultimo periodo della anzidetta istruzione non appaiono conformi e, secondo quanto anticipato sopra, nell'imporre il divieto assoluto di modificazione dei libri di testo nel quinquennio neppure nel caso di trasferimento di docenti, senza la valutazione delle specifiche e motivate circostanze, appaiono andare oltre la lettera della norma disciplinatrice della fattispecie ed, in particolare, appaiono travalicare quella che è la potestà di istruzione del Ministero.

Né può condividersi la posizione del Consiglio di Stato che, nel riformare la cautelare di primo grado, ha ritenuto non irrazionale la disposizione della circolare, nella parte in cui impedisce totalmente, in caso di assegnazione di altro docente nella classe, una diversa scelta dei libri di testo già effettuata e nulla dice, però, in ordine al divieto assoluto di modificare le scelte da parte degli insegnanti. Qui non è questione di irrazionalità, ma di rispetto della norma di rango superiore che con le disposizioni diramate dal Ministero, nel caso specifico, non vi è stata, in quanto laddove le norme sovraordinate stabiliscono la possibilità di derogare alla cadenza quinquennale di scelta, seppure motivatamente e per provate esigenze, invece la circolare non lo prevede.

Non vi è bisogno forse di porre in evidenza che la circolare non esiste in sé e per sé nell'ordinamento, dal momento che è semplicemente lo strumento con il quale si diramano istruzioni, ordini o altro e che, quindi, per verificarne la sua legittimità occorre far riferimento al suo contenuto. In questo caso il contenuto è costituito da un'istruzione sulle modalità di adozione dei libri di testo nelle scuole per l'a.s. 2009/2010 che doveva soltanto spiegare in maniera chiara a tutti i dirigenti degli uffici periferici della Pubblica Istruzione, quanto già in maniera molto chiara è stabilito dalle due ridette norme di cui all'art. 5 del D.L. n. 137/2008 e all'art. 15 del D.L. n. 112/2008 ed in particolare dal primo che, del tutto razionalmente, prevedeva una motivata deroga alla cadenza quinquennale di adozione dei libri di testo.

Vanno annullati dunque la lettera b) ed il primo periodo del penultimo comma del punto 3.3 della Circolare n. 16 del 10 febbraio 2009 nella parte in cui non prevedono la deroga recata dall'espressione "Salva la ricorrenza di specifiche e motivate esigenze" stabilita dal secondo periodo dell'art. 5 del D.L. n. 137/2008 nella cadenza quinquennale per l'adozione dei libri di testo.

3. Le altre censure vanno disattese. Non è dato rilevare alcuna violazione dell'autonomia scolastica nel provvedimento impugnato, tranne il punto posto in evidenza sopra, dal momento che essa, sotto questo profilo appare rispettosa della ripartizione delle competenze in materia di adozione dei libri di testo come attribuite al collegio dei docenti, su proposta dei singoli insegnanti, previste pure dall'art. 5 del D.L. n. 137/2008. Anche la ritenuta illogicità e contraddittorietà, come poste in evidenza dalla doglianza secondo la quale con la circolare si verrebbe a ledere il diritto-dovere dei docenti di scegliere i libri di testo, come prefigurata dalle norme del Testo Unico di cui al D.Lgs. n. 297/2004, finendo per incidere sulla libertà di insegnamento, non appare sussistere, proprio in base alle capillari istruzioni dettate dalla circolare, oltre all'ampliamento della platea di possibilità di studio e di

ricerca fornite da internet, per come previste dalle stesse norme sovraordinate, che, sotto questi profili appaiono, invece, del tutto rispettate.

4. Per le considerazioni sopraesposte il ricorso va, pertanto, accolto nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto vanno annullati il punto 3.3 lett. b) ed il primo periodo del penultimo comma della circolare MIUR n. 16 del 10 febbraio 2009, nella parte in cui non prevedono la deroga recata dall'espressione "Salva la ricorrenza di specifiche e motivate esigenze" stabilita dal secondo periodo dell'art. 5 del D.L. n. 137/2008 nella cadenza quinquennale per l'adozione dei libri di testo e per il resto va respinto.
5. La soccombenza solo parziale giustifica la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sezione Terza bis definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla il punto 3.3., lett. b) ed il primo periodo del penultimo comma della circolare MIUR n. 16 del 10 febbraio 2009, nella parte in cui non prevedono la deroga recata dall'espressione "Salva la ricorrenza di specifiche e motivate esigenze" stabilita dal secondo periodo dell'art. 5 del D.L. n. 137/2008 nella cadenza quinquennale per l'adozione dei libri di testo e per il resto va respinto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Evasio Speranza, Presidente

Massimo Luciano Calveri, Consigliere

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 24/07/2009 (Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO