



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 Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 458 del 2020, proposto da

-OMISSIS-in Qualità di Esercente La Potestà Sul Minore -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Ida Mendicino, Walter Miceli, Maria Dolores Broccoli, Elena Boccafsan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maria Dolores Broccoli in Cassino, via Cimarosa 13;

**contro**

Ministero Dell'Istruzione, Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio, Istituto Comprensivo "–OMISSIS–" non costituiti in giudizio;

**per l'annullamento**

PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA

- del provvedimento di assegnazione delle ore di sostegno del -OMISSIS-, con cui il Dirigente scolastico dell' I.C. "–OMISSIS–", ha reso nota l'assegnazione per l'anno scolastico 2019/2020, di un insegnante di sostegno per un numero insufficiente di ore (15 ore settimanali) all'alunno -OMISSIS-(All. 1);

- del P.E.I. 2019/2020, nella parte in cui ha reso nota l'assegnazione di un insegnante di sostegno per un numero insufficiente di ore settimanali (15 ore settimanali) all'alunno -OMISSIS-, non adeguato alla sua patologia e non idonea a garantire il prescritto rapporto 1:1 (All. 2);

- ove ritenuto necessario, dei provvedimenti (dei quali non si conoscono gli estremi in quanto mai pubblicati) con i quali il Ministero dell'Istruzione (già Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), l'Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio e l'Ambito Territoriale Provinciale di Roma hanno assegnato alla scuola suindicata un numero d'insegnanti insufficiente ad assicurare un adeguato sostegno scolastico agli studenti disabili iscritti presso tale scuola.

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente comunque lesivo dei diritti e/o degli interessi del minore, anche di estremi sconosciuti, ivi comprese eventuali determinazioni degli organi scolastici.

PER L'ACCERTAMENTO

del diritto del minore a fruire di un insegnante di sostegno secondo le sue esigenze ed in relazione al suo handicap.

PER LA CONDANNA, ANCHE CON PROVVEDIMENTO CAUTELARE

dell'Amministrazione scolastica ad assegnare a -OMISSIS-, il sostegno didattico per un numero di ore adeguato alla patologia dello stesso, ovvero il massimo previsto per legge: rapporto 1:1 pari a 22 ore settimanali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2020 il dott. Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod.proc.amm.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, nella qualità di genitori del minore -OMISSIS-, hanno impugnato il PEI del -OMISSIS-e la dichiarazione resa dalla Dirigente scolastica in data -OMISSIS-, in quanto assegnano al minore quindici (15) ore di sostegno, anziché ventidue (22).

Parte ricorrente ha depositato in giudizio la certificazione medica che evidenzia come il minore sia affetto da "Disturbo del linguaggio C. 310, F82 e Disturbo della coordinazione motoria C. 3.30, F80" ed ha chiesto l'accertamento del diritto del minore ad ottenere n. 22 ore di sostegno settimanale.

Per tale patologia le Commissioni mediche competenti, con verbale del -OMISSIS-, l'hanno riconosciuto "Portatore di handicap ai sensi dell'art.3, comma 3, L.5.2.1992, n. 104".

Il minore frequenta, nel corrente anno scolastico 2019/2020, il primo anno della scuola primaria.

Dagli atti depositati in giudizio risulta che:

- la Dirigente scolastica ha dichiarato in data -OMISSIS- alla madre del minore che a questi erano state assegnate, in sede di GLHI ("Gruppo di lavoro handicap d'Istituto"), quindici ore di sostegno per l'a.s. 2019/2020;

- nel verbale del GLHO ("Gruppo di lavoro operativo handicap") del -OMISSIS-, nulla si dice sulle ore di sostegno da assegnare al minore, pur discutendosi in quella sede della situazione del minore e delle sue difficoltà di apprendimento e comportamentali;

- il PEI (Piano educativo individualizzato) del -OMISSIS-si limita a riportare che al minore sono state assegnate 15 ore di sostegno;

- nella relazione iniziale del -OMISSIS-a firma dell'insegnante di sostegno, dopo aver dato atto che, per l'anno scolastico in corso, al minore sono state assegnate 15 ore di sostegno, si dice espressamente che "in questo momento il bambino ha bisogno, per il maggior tempo possibile durante la permanenza a scuola, di un rapporto 1:1 al fine di lavorare meglio sull'incremento dei suoi punti di forza".

Sia il PEI del -OMISSIS-che la dichiarazione del dirigente del -OMISSIS-sono stati impugnati dai ricorrenti, chiedendone in via cautelare la sospensione degli effetti.

Si è costituita l'Avvocatura erariale per il Ministero e l'Istituto intimati, contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Il gravame – chiamato all'odierna camera di consiglio del 18.2.2020 per la delibazione dell'istanza cautelare proposta da parte ricorrente - viene ritenuto per la decisione del merito, cui non si sono opposte le parti, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n.104/2010, il quale stabilisce che " In sede di decisione della domanda cautelare, purché siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso, il Collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata, salvo che una delle parti dichiari che intende proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza ovvero regolamento di giurisdizione"

Ricorrono, quanto alla sottoposta vicenda contenziosa, i presupposti contemplati dalla citata disposizione al fine di consentire un'immediata definizione della controversia mediante decisione da assumere "in forma semplificata".

DIRITTO

1. Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta in maniera generica, la violazione degli artt. 2, 3 c. 2; art. 34, c. 1; art. 32, art. 38, c. 3-4 Cost., nonché la violazione della Costituzione europea adottata a Roma il 29 ottobre 2004.

I principi richiamati sono posti a fondamento delle disposizioni della legge n. 104 del 1992 e delle altre leggi sulla tutela degli alunni diversamente abili ed è la violazione di tali disposizioni a venire più propriamente in rilievo al fine di verificare la legittimità dei provvedimenti impugnati.

Pertanto, più che un autonomo e specifico motivo di ricorso, il mero richiamo ai principi costituzionali e eurounitari fatto da parte ricorrente impone di dare una lettura sistematica alle disposizioni sulla tutela degli alunni disabili e a quelle sull'organizzazione scolastica e sulle disponibilità degli insegnanti di sostegno, nel senso che le posizioni degli alunni diversamente abili devono prevalere sulle esigenze di natura finanziaria (si veda Corte cost., sent. n. 80 del 2010)

2. Con il secondo motivo ed il terzo motivo parte ricorrente fonda l'illegittimità dei provvedimenti impugnati sulla violazione della Legge n. 104/1992 e, sostanzialmente, sull'assenza di un'adeguata istruttoria e di un fondamento motivazionale degli stessi.

La censura è fondata e va accolta nei limiti di cui di seguito.

E' sì vero, come afferma parte ricorrente, che il PDF (Profilo dinamico funzionale) e il PEI (Piano educativo individualizzato) rivestono un ruolo decisivo nel sistema di tutela dell'alunno disabile e che non si può prescindere dagli stessi al fine di pervenire all'assegnazione degli insegnanti di sostegno agli alunni portatori di handicap grave e delle ore di sostegno necessarie per il perseguimento degli obiettivi da raggiungere, in base alla programmazione complessiva in materia di organica.

Difatti con sentenza 30 aprile 2019 n. 5470 questa Sezione ha avuto modo di esaminare compiutamente il procedimento volto all'individuazione delle ore di sostegno da attribuire ai minori portatori di handicap.

In particolare si legge nella pronuncia richiamata "*...nella materia oggetto del presente contenzioso, rilevano da un lato i procedimenti disciplinati dalla legge n. 104 del 1992 e dalle altre leggi con essa coerenti, che tengono conto delle esigenze dei singoli alunni disabili e dall'altro lato, i distinti procedimenti volti alla determinazione dei contingenti del personale di sostegno, da assegnare ai singoli Istituti scolastici: tali procedimenti sono di solito disciplinati dalle leggi sul contenimento della spesa pubblica.*

*Infatti, le leggi, per l'attribuzione delle ore di sostegno agli alunni diversamente abili, delineano distinte fasi procedurali:*

*a) in una prima fase, si considerano le esigenze del singolo alunno disabile, con la formulazione di una «proposta» da parte di un organo collegiale (il «Gruppo di lavoro operativo handicap – G.L.O.H.») e con la determinazione delle ore di sostegno da assegnargli;*

*b) successivamente, il dirigente scolastico raccoglie le «proposte», concernenti tutti gli alunni disabili, e le trasmette agli Uffici scolastici, con la relativa documentazione;*

*c) gli Uffici scolastici assegnano ai singoli istituti gli insegnanti di sostegno sulla base dei relativi organici e tengono conto delle «proposte», fornendo ulteriori risorse sulla base del loro concreto contenuto;*

*c) infine, in sede delle complessive richieste fornite dagli Uffici scolastici, il dirigente scolastico attribuisce le ore di sostegno ai singoli alunni disabili...*

*Il G.L.O.H. va distinto dagli altri «organismi» (così qualificati dal D.P.R. 28 marzo 2007, n. 75) che si pronunciano sul deficit.*

*Mentre il G.L.O.H. è competente per la redazione del P.E.I. per il singolo alunno (ai sensi dell'art. 12, comma 5, della legge n. 104 del 1992 e dell'art. 5 del D.P.R. 24 febbraio 1994), il «Gruppo di lavoro handicap di istituto – G.L.H.I.» (definito talvolta nella prassi come "Gruppo di lavoro e studio di istituto") non prende dall'art. 15, comma 2, della medesima legge n. 104 del 1992, che prevede i suoi compiti di coordinamento e di proposta: il G.L.H.I. non prevede provvedimenti sul singolo alunno, ma deve creare rapporti con il territorio e proporre interventi di aggiornamento, nonché materiali e sussidi didattici.*

*...Per quanto riguarda le prestazioni che le Istituzioni scolastiche sono tenute a svolgere nei confronti degli alunni portatori di deficit, la legislazione vigente attribuisce al «Gruppo di lavoro operativo handicap – G.L.O.H.» il potere di «proporre» le relative determinazioni.*

*...Infatti, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, «in sede di formulazione del piano educativo individualizzato», il gruppo elabora «proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie, ivi compresa l'indicazione del numero delle ore di sostegno, che devono essere esclusivamente finalizzate all'educazione e all'istruzione, restando a carico degli altri soggetti istituzionali la fornitura delle altre risorse professionali e materiali necessarie per l'integrazione e l'assistenza dell'alunno disabile richieste dal piano educativo individualizzato».*

*...Terminata la fase di redazione dei P.E.I. e dunque dopo aver acquisito le «proposte» formulate dal G.L.O.H. con la relativa quantificazione delle ore per i singoli alunni diversamente abili, il dirigente scolastico deve «sommare» le ore riferibili a ciascuno di essi e deve chiedere all'Ufficio scolastico provinciale, che a sua volta comunica le richieste all'Ufficio Regionale, l'assegnazione del correlato numero di ore di sostegno.*

*Il dirigente scolastico deve cioè chiedere, per l'istituto di cui è responsabile, l'assegnazione degli insegnanti di sostegno in numero corrispondente a quanto necessario per la copertura delle ore da attribuire.*

*Ricevuta la «risposta» degli Uffici scolastici, ovvero dopo che gli è stato comunicato quanti insegnanti di sostegno tali Uffici hanno assegnato all'Istituto, il dirigente scolastico può disporre delle ore di insegnamento dei singoli insegnanti di sostegno indicati dall'Ufficio scolastico, ovvero dispone di 25 ore per insegnante se si tratta di scuola dell'infanzia, di 22 ore per insegnante se si tratta di scuola primaria e di 18 ore per insegnante se si tratta di scuola secondaria".*

Il Consiglio di Stato (Sez. VI, 10 febbraio 2015, n. 704) ha chiarito il significato da attribuite alla parola «proposte», contenuta nel medesimo art. 10, comma 5, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

Si legge nella sentenza da ultimo richiamata "*Va premesso che il legislatore ha doverosamente attribuito al G.L.H.O. il potere di elaborare le «proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie, ivi compresa l'indicazione del numero delle ore di sostegno.*

*...In relazione alla «fase procedimentale intermedia» nel corso della quale si deve pronunciare l'Ufficio scolastico, nessuna disposizione di legge - nemmeno l'art. 4 del D.P.C.M. n. 185 del 2006 - ha attribuito al dirigente preposto dell'Ufficio scolastico regionale il potere di «ridurre», tanto meno senza una motivazione, il numero di ore di sostegno, individuate dal G.L.O.H. nelle sue «proposte» a favore dei singoli diversamente abili.*

*L'art. 10, comma 5, ha attribuito il nomen iuris di «proposte» agli atti del G.L.O.H. sulla determinazione delle ore, non perché altre autorità - peraltro non aventi specifiche competenze di natura medica o didattica sulle esigenze degli alunni disabili - possano esercitare un 'potere riduttivo di merito', ovvero ridurre le ore assegnate, ma per la semplice ragione che tali «proposte» sono atti interni al procedimento, cioè redatte quando non sono ancora state rilevate le effettive esigenze e non sono stati assegnati gli insegnanti di sostegno.*

*Le proposte hanno invece la funzione di attivare dapprima la fase di competenza degli Uffici scolastici, poi la fase finale, di attribuzione delle ore da parte del dirigente scolastico.*

*.....alla luce di tali coordinate "il procedimento si articola nel modo seguente:*

*a) il G.L.O.H. elabora i P.E.I. all'interno dei singoli Istituti scolastici, al termine delle fasi procedurali previste dall'art. 12, comma 5, della legge n. 104 del 1992;*

*b) il dirigente scolastico trasmette le relative risultanze agli Uffici scolastici;*

*c) gli Uffici scolastici, a seguito dell'acquisizione dei dati, devono attribuire ai singoli Istituti tanti insegnanti di sostegno, quanti ne sono necessari per coprire tutte le ore che sono risultate oggetto delle proposte, salva la possibilità di esercitare un potere meramente correttivo, sulla base di riscontri trasfertivi (è questo il caso, ad esempio, di errori materiali, ovvero del fatto che singoli alunni non siano più iscritti presso un dato istituto, purché asferfettisi altrove);*

*d) il dirigente scolastico - tranne i casi in cui prenda atto della correzione di errori materiali o delle circostanze ostantive, specificamente e motivatamente individuate dagli Uffici scolastici - deve attribuire a ciascun diversamente abile un numero di ore di sostegno corrispondente a quello oggetto della singola proposta del G.L.O.H., dalla quale non si può discostare;*

*e) pertanto, i procedimenti riguardanti gli alunni disabili si devono concludere con gli atti del dirigente scolastico di attribuzione delle ore di sostegno, in conformità alle risultanze del G.L.O.H.*

*"Qualora gli Uffici scolastici abbiano assegnato un numero di insegnanti di sostegno inferiore a quello necessario per assegnare in concreto le ore di sostegno attribuite doverosamente dal dirigente scolastico in conformità alle «proposte» del G.L.O.H.*

*In tal caso, il dirigente scolastico stesso:*

*- deve segnalare agli Uffici scolastici tale circostanza, affinché questi assegnino senza indugio gli ulteriori insegnanti di sostegno che risultino necessari, e ciò con il supporto del Ministero dell'economia e delle finanze, anch'esso tenuto a dare esecuzione agli atti del dirigente scolastico che abbiano concluso i procedimenti riguardanti i singoli alunni disabili, sulla base delle «proposte» del G.L.H.O.;*

*- qualora risulti la notifica di un ricorso, dell'insufficienza civile o al giudice amministrativo, col quale sia lamentata la mancata fruizione delle ore di sostegno formalmente attribuite, a causa dell'insufficienza delle risorse rese disponibili dagli Uffici scolastici o dalla mancanza dell'economia e delle finanze, deve trasmettere una relazione alla competente Procura della Corte dei Conti, per le valutazioni di sua competenza;*

*- non può che affrontare la situazione venutasi a verificare suo malgrado contra legem, e redistribuire provvisoriamente le ore di sostegno, in attesa che siano rese disponibili dall'Ufficio regionale tutte le necessarie risorse".*

Tutto ciò considerato, il Collegio rileva che dalla documentazione depositata in giudizio, il procedimento seguito dall'Amministrazione scolastica per l'assegnazione delle ore di sostegno al minore risulta motivata da una inversione cronologica e, conseguentemente, logica che determina l'illegittimità del PEI sia per violazione di legge, sia per difetto di motivazione.

La dichiarazione resa dalla Dirigente scolastica in data -OMISSIS-, per quanto impugnata dai ricorrenti (peraltro tardivamente perché il ricorso è stato notificato in data -OMISSIS-, per cui risulterebbe inammissibile), non costituisce un autonomo provvedimento immediatamente lesivo dell'interesse dei ricorrenti, atteso che rende semplicemente noto, su istanza dei genitori, un elemento del procedimento istruttorio che si è concluso con l'adozione del PEI in data -OMISSIS-.

Essa tuttavia è utile ad evidenziare i vizi di legittimità dei PEI.

Tale dato, così come nel verbale del GLHO redatto nella stessa data del PEI e quindi, presumibilmente, con gli atti del procedimento istruttorio per il PEI, addiritura nulla si dice in ordine alla quantificazione delle ore di sostegno, pur analizzandosi in quella sede le condizioni di apprendimento e comportamentali del minore.

Emerge, dunque, sia dalla ricostruzione dei fatti che dal contenuto del PEI, come nel caso in questione, quest'ultimo documento sia stato predisposto dando semplicemente per acquisito il numero di ore di sostegno, già dichiarate dalla Dirigente, e senza la formulazione di una proposta da parte del GLHO in ordine alla rispondenza o meno di quindici (15) ore di sostegno all'esigenza di avviare all'handicap diagnostico (come descritto nel PDF - Profilo dinamico-funzionale) e risultante dalla certificazione ASL ai sensi dell'art. 3 c. 3 L.n.104 del 1992) e di assicurare il proficuo inserimento e l'integrazione dell'alunno disabile nella comunità scolastica. Ed invece, s'è visto, come sia il GLHO, l'organo collegiale cui la normativa attribuisce la competenza a stabilire, in relazione alla gravità dell'handicap, le ore di sostegno da assegnare e a predisporre il piano individuale di intervento (PEI) ed è a tali conclusioni che deve conformarsi il provvedimento finale del dirigente scolastico con cui si stabilisce –dopo che sia intervenuto il PEI- l'assegnazione delle ore di sostegno.

L'operato dell'Amministrazione, peraltro, si appalesa tanto più contraddittorio e immotivato se si considera che nella relazione iniziale del -OMISSIS- a firma dell'insegnante "in questo momento, dopo aver dato atto che per l'anno scolastico in corso il minore sono state assegnate 15 ore di sostegno, si dice espressamente che "in questo momento il bambino ha bisogno, per il maggior tempo possibile durante la permanenza a scuola, di un rapporto 1:1 al fine di lavorare meglio sull'incremento dei suoi punti di forza".

Il Collegio ritiene, in conclusione, l'illegittimità del PEI impugnato, nei limiti di cui in narrativa, per violazione di legge e per mancanza di motivazione.

3.Per quanto concerne la pretesa ricorsuale tesa ad ottenere l'accertamento del diritto all'attribuzione di 22 ore di sostegno settimanale, la stessa deve essere considerata inammissibile, atteso che la situazione giuridica sottostante all'assegnazione di ore di sostegno è di interesse legittimo, non tutelabile mediante un'autonoma azione di accertamento, la quale comporterebbe che l'adito Tribunale venga a sostituirsi all'Amministrazione nell'esercizio di un'attività riservata dalle legge alla sfera discrezionale della stessa.

Ciò premesso, il proposto gravame in parte deve essere accolto nei termini di cui in motivazione e, in parte, deve essere dichiarato inammissibile.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo accoglie e, per gli effetti, annulla il PEI del ricorrente e relative atti presupposti e in parte lo dichiara inammissibile.

Condanna l'Amministrazione resistente al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

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 della generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi coinvolte.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Silvia Piemonte, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
Silvia Piemonte

**IL PRESIDENTE**  
Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO