



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 della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm., sul ricorso numero di registro generale 3931 del 2015,  
proposto da:  
-OMISSIS-in proprio e per conto del minore -OMISSIS-, rappresentati e difesi  
dall'avv. Simona Marotta, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, Via  
M. Caravaggio 45;

***contro***

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, C.S.A. Napoli, -OMISSIS-,  
in persona dei rispettivi l.r., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura  
Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliata in Napoli, Via Diaz, 11;

***per l'annullamento***

annullamento del provvedimento emesso dalla -OMISSIS-

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e  
della Ricerca e di C.S.A. Napoli e di -OMISSIS-

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 22 D. Lgs. 30.06.2003 n. 196, comma 8;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2015 il Primo Referendario dott.ssa Maria Barbara Cavallo 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 e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente proposto i ricorrenti, esercenti la potestà sul minore in epigrafe, hanno impugnato il provvedimento emesso dall'Amministrazione scolastica, con cui è stato assegnato al predetto minore (già riconosciuto portatore di handicap con connotazione di gravità ai sensi della L. 104\1992, come da certificati allegati al ricorso), per l'anno scolastico 2015/2016, un insegnante di sostegno per un numero di ore settimanali ritenuto non sufficiente rispetto alla patologia dalla quale risulta affetto, così come risulta dalla documentazione in atti (diagnosi funzionale).

Pertanto hanno chiesto l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento suddetto nonché l'accertamento, per l'anno in corso e per gli anni futuri, del diritto del minore ad ottenere dall'Amministrazione Scolastica competente l'assegnazione di un insegnante di sostegno per un numero di ore adeguato alla sua patologia, previa valutazione, da effettuarsi in sede di PEI (programma educativo individuale, o documento analogo, che non risulta redatto per l'anno in corso), delle concrete esigenze.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari del presente giudizio, oltre IVA e CPA come per legge.

2. Il ricorso è affidato alle censure di violazione di legge sub specie di violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3,32 e 38 Cost., nonché di violazione degli artt. 1, 3, 8, 12-16 della L. 104/92, di varie norme internazionali e applicative della predetta legge 104/92, oltre che a varie censure di eccesso di potere sotto diversi profili.

3. Le Amministrazioni intimare, costituite in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

4. In occasione della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, la causa è passata in decisione, dopo che il Presidente ha dato avviso alle parti della sussistenza dei requisiti per una decisione in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

Tale decisione si giustifica in ragione della manifesta fondatezza della questione di merito sottoposta all'esame del collegio, anche alla luce delle recenti decisioni di questa Sezione.

5. La presente controversia rientra nella ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella materia dei pubblici servizi, ex art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., come questa Sezione ha stabilito a partire dalla sentenza 1330 del 26 febbraio 2015, nella quale ha ribadito che in tale materia rientra a pieno titolo il servizio scolastico (Cass. SS. UU. ordinanze 19 gennaio 2007 n. 1114 e 29 aprile 2009, n. 9954);

In questi casi spetta alla giurisdizione amministrativa esclusiva la tutela dei diritti cd. fondamentali tutelati dalla Costituzione, anche se la relativa lesione sia dedotta come effetto di un comportamento materiale, che sia però espressione di poteri autoritativi e conseguente ad atti autoritativi della p.a. (Cass. Civ., SS.UU., 5 marzo 2010 n. 5290; id. 28 dicembre 2007, n. 27187; id. 29 aprile 2009, n. 9956).

D'altronde nella specie la lesione del diritto del disabile è data dal fatto che il PEI risulta mancante "in parte qua", in quanto non predisposto o comunque

predisposto senza la necessaria determinazione del numero delle ore di sostegno (Cass., SS.UU. n. 25011 del 25 novembre 2014).

In ogni caso, la Sezione ha tenuto a precisare che la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo anche nei casi in cui è stato redatto un PEI aggiornato e completo, al quale l'istituto scolastico non abbia dato piena esecuzione, assegnando un numero di ore inferiori rispetto a quelle quantificate nel PEI e comunque inadeguate rispetto alla concreta patologia da cui l'alunno risulta affetto. Del pari il ricorrente non deduce la discriminazione rilevante ai sensi della legge 1° marzo 2006, n. 67 (Cass., SS.UU. n. 25011/2010 cit.) ma lamenta la cattiva gestione del servizio pubblico scolastico di sostegno agli alunni disabili – la cui natura unitaria è indubbia - e quindi l'inadempimento dell'Amministrazione all'obbligo di espletare la relativa potestà pubblica secondo canoni di efficienza e equità sociale (amplius vedi la citata n. 1330/2015).

6. L'art. 3, comma 2, L. 104\1992, stabilisce che la persona handicappata ha diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative. Tale principio deriva, in tutta evidenza, dagli artt. 3, 32, 34 e 38 Cost., sicchè la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato in più occasioni l'importanza dell'integrazione scolastica del disabile e la natura di diritto fondamentale dell'istruzione scolastica, la cui fruizione è assicurata, in particolare, attraverso “misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione” (C.Cost. n. 215 del 1987).

Tra le varie misure previste dal legislatore viene in rilievo la previsione di personale docente specializzato, chiamato per l'appunto ad adempiere alle “ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno” a favore degli alunni diversamente abili (C.Cost. n. 52 del 2000). Trattasi di personale che, conformemente alla tutela del diritto all'integrazione didattica e all'istruzione, deve,

per legge, assicurare l'ulteriore diritto alla "continuità didattica", inteso come diritto a che il docente di sostegno, assegnato ad una classe in cui è inserito un minore disabile, debba permanere nella medesima classe, anche negli anni scolastici successivi. Tale obbligo, ai sensi dell'art. 14 lett. c) della l. 104/92, incombe sul Ministero della Pubblica Istruzione, che provvede, altresì, a garantire la continuità educativa fra i diversi gradi di scuola, prevedendo forme obbligatorie di consultazioni tra insegnanti del ciclo inferiore e del ciclo superiore.

La concreta attuazione dei principi sopra espressi è assicurata in via principale dall'art. 12, comma 5, della L. 104\1992, secondo cui, una volta intervenuto l'accertamento sanitario che dà luogo al diritto a fruire delle prestazioni stesse, deve essere elaborato un Profilo Dinamico-Funzionale (PDF) che indichi le caratteristiche fisiche, psichiche e sociali ed affettive dell'alunno e ponga in rilievo sia le difficoltà di apprendimento conseguenti alla situazione di handicap e le possibilità di recupero, sia le capacità possedute che devono essere sostenute, sollecitate e progressivamente rafforzate e sviluppate nel rispetto delle scelte culturali della persona handicappata; esso, inoltre, indica in via prioritaria, dopo un primo periodo di inserimento scolastico, il prevedibile livello di sviluppo che l'alunno in situazione di handicap dimostra di possedere nei tempi brevi (sei mesi) e nei tempi medi (due anni) (art. 4, comma 1 d.P.R. 24 febbraio 1994 - Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap), e alla cui definizione provvedono congiuntamente, con la collaborazione dei genitori della persona handicappata, gli operatori delle unità sanitarie locali e, per ciascun grado di istruzione, personale insegnante specializzato della scuola, con la partecipazione dell'insegnante operatore psico-pedagogico individuato. All'elaborazione del PDF iniziale seguono verifiche per controllare gli effetti dei diversi interventi e l'influenza esercitata dall'ambiente scolastico. Esso è aggiornato a conclusione della scuola materna, elementare,

media e durante il corso di istruzione secondaria superiore (cfr. art. 12 l. 104/92, co. 6 e ss.).

La redazione del PDF è finalizzata alla formulazione di un Piano Educativo Individualizzato (P.E.I.), nella cui definizione i soggetti di cui sopra propongono, ciascuno in base alla propria esperienza pedagogica, medico-scientifica e di contatto e sulla base dei dati derivanti dalla diagnosi funzionale e dal profilo dinamico funzionale, gli interventi finalizzati alla piena realizzazione del diritto all'educazione, all'istruzione ed integrazione scolastica dell'alunno in situazione di handicap. Detti interventi propositivi vengono, quindi, integrati tra di loro, in modo da giungere alla redazione conclusiva di un piano educativo che sia correlato alle disabilità dell'alunno stesso, alle sue conseguenti difficoltà e alle potenzialità dell'alunno comunque disponibili, indicandosi non solo il programma che il disabile deve svolgere nell'anno scolastico di riferimento ma anche le figure professionali (docenti e non docenti) che devono supportare il disabile nonché la classe frequentata dallo stesso.

Secondo quanto stabilito dagli artt. 5 e 6 del d.P.R. 24 febbraio 1994 il P.E.I si caratterizza come documento che contiene, contemporaneamente, i) finalità e obiettivi didattici; ii) itinerari di lavoro; iii) tecnologia da utilizzare; iv) metodologie, tecniche e verifiche; v) modalità di coinvolgimento della famiglia. Esso va definito entro il 30 luglio (art. 3, D.P.C.M. 185 del 2006), e va soggetto a verifiche (possibilmente trimestrali o anche straordinarie per casi di particolare difficoltà).

L'importanza del PDF e del P.E.I. nel sistema di tutela dell'alunno disabile sono quindi evidenti: la mancanza o l'incompletezza dell'uno o dell'altro, determinano di fatto l'impossibilità dell'Amministrazione di provvedere in ordine alla tutela degli alunni con disabilità.

Essi, tuttavia, costituiscono solo una parte del complesso sistema che il legislatore ha apprestato per pervenire all'assegnazione degli insegnanti di sostegno agli alunni

portatori di handicap grave: tale sistema, come visto, parte dalla programmazione complessiva in materia di organici, per poi giungere, attraverso una serie di passaggi via via sempre più individualizzati, all'attribuzione delle ore di sostegno al singolo studente disabile.

7. Da quanto sopra esposto discende che la domanda, nel merito, appare fondata nei limiti di seguito indicati.

La normativa sopra illustrata, in materia di tutela degli alunni portatori di handicap, è applicabile al caso di specie, in quanto il minore in epigrafe, con certificazione dello specialista della A.S.L. è stato valutato come disabile con connotazione di gravità, ai sensi dell'art. 3 comma 3 della l. 104/92, e pertanto sussiste quanto meno un principio di prova in ordine al suo diritto all'assegnazione dell'insegnante di sostegno con rapporto in deroga con gravità.

Pertanto, secondo i numerosissimi precedenti della giurisprudenza amministrativa in ordine a casi analoghi, e in particolare di questa Sezione e di questo Tribunale, il quadro costituzionale e legislativo è univoco nel senso della necessità per l'Amministrazione di erogare il servizio didattico predisponendo, per l'ipotesi di disabilità grave, le misure di sostegno necessarie per evitare che il soggetto disabile altrimenti fruisca solo nominalmente del percorso di istruzione, essendo impossibilitato ad accedere ai contenuti dello stesso in assenza di adeguate misure compensative, e che tale rapporto di adeguatezza va evidentemente parametrato in funzione dello specifico e concreto ciclo scolastico frequentato.

In particolare, secondo l'art. 10, comma 5, della legge n. 122 del 2010, "i soggetti di cui all'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (GLH – che sta per Gruppi di Lavoro per l'Handicap, n.d.r.), in sede di formulazione del piano educativo individualizzato, elaborano 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”.

Da ciò si conferma, pertanto, l'importanza del Piano Educativo Individualizzato (P.E.I.) cui spetta il compito di elaborare le risorse necessarie, ivi compresa l'indicazione del numero delle ore di sostegno, che devono essere finalizzate all'educazione e all'istruzione del disabile.

La quantificazione del numero di ore di sostegno attivabili nell'ambito della deroga riconosciuta ex lege è pertanto affidata alle concorrenti valutazioni e competenze delle distinte figure professionali facenti parte dell'equipe multidisciplinare di cui all'art. di cui all'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Ad essa spetta pertanto il compito, in sede di redazione del Piano Educativo Individualizzato, di formulare le proposte relative alla individuazione delle risorse necessarie, e di dimensionare, quanto a contenuto ed aspetti temporali, l'intervento di sostegno ai bisogni specifici dell'alunno interessato.

Ne discende che le ore attribuibili devono essere quantificate esclusivamente tramite il PEI, alla cui redazione l'Amministrazione è, come detto, obbligata.

Pertanto, nel caso concreto, l'attribuzione al minore, da parte dell'Amministrazione scolastica, di un limitato numero ore di sostegno in mancanza del documento tecnico che ne stabilisca la finalità concreta e le quantifichi espressamente, comporta la declaratoria di illegittimità del provvedimento impugnato e la condanna dell'Amministrazione scolastica alla redazione del PEI per l'anno scolastico in corso (o documento analogo di pari funzione) e alla sua esecuzione, mediante attribuzione alla persona disabile di un insegnante di sostegno per il numero di ore ivi quantificate dall'Amministrazione in relazione alla gravità della patologia riportata.



Non può invece essere accolta la richiesta di ore di sostegno per gli anni futuri, in quanto la natura e la disciplina del diritto ad ottenere un numero di ore di sostegno adeguato alla patologia sofferta comportano che la relativa determinazione vada effettuata dall'Amministrazione per ciascun anno in base alla specifica rilevazione delle esigenze concrete e dello stato evolutivo del disabile, fermo restando l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere alla predisposizione del PEI, anno per anno, alla stregua di quanto indicato (questa sezione ex plurimis, 22 maggio 2013 n. 2675 e 6 marzo 2013, n. 1255; Cons. St., sez. VI, 23 marzo 2010 n. 2231).

8. Va pertanto dichiarata l'illegittimità, in parte qua, dei provvedimenti impugnati che, per l'effetto, ne determina l'annullamento.

Va altresì riconosciuto il diritto del minore ad essere assistito da un insegnante di sostegno secondo il rapporto o la quantificazione che verranno determinati nel Programma Educativo Individuale (o documento analogo) coerentemente con i contenuti dello stesso, e che l'Amministrazione scolastica è condannata a redigere con la massima urgenza al fine di consentire al disabile di godere dell'adeguato sostegno nel corso del presente anno scolastico, provvedendo altresì all'immediata assegnazione di un insegnante di sostegno per l'intero monte ore indicato nel redigendo PEI, tenuto conto della gravità della patologia.

Tale accertamento non vale per gli anni futuri, secondo quanto chiarito in motivazione, fermo restando che il reiterato, sistematico e costante perdurare dell'inadempimento dell'Amministrazione negli anni a venire in ordine alla redazione dei PEI o alla esatta quantificazione delle ore di sostegno, in mancanza di miglioramenti nella condizione psicofisica dell'alunno disabile, sarà autonomamente valutabile ai fini delle eventuali richieste risarcitorie avanzate dai soggetti legittimati ad agire per conto dei suddetti disabili.

9. In ragione della soccombenza effettiva, entrambe le Amministrazioni resistenti sono condannate in solido al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate

come in dispositivo, oltre alla rifusione dell'importo del contributo unificato, se effettivamente versato, e agli altri accessori dovuti per legge, tenuto altresì conto del fatto che le questioni dedotte sono oggetto di costante e pacifica giurisprudenza alla quale le parti resistenti avrebbero dovuto adeguarsi

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi di cui in motivazione e per l'effetto:

- a) dichiara l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, nella parte in cui hanno assegnato al minore indicato in epigrafe un insegnante di sostegno per un numero di ore settimanali determinato in assenza di apposita valutazione sul fabbisogno effettivo individuale e quindi del documento (P.E.I. o documento analogo di pari funzione) che ne stabilisca la finalità concreta e le quantificazioni espressamente, in relazione alla patologia di cui il disabile è portatore;
- b) per l'effetto, accerta il diritto del predetto minore ad essere assistito da insegnanti di sostegno secondo quanto stabilito sub a);
- c) condanna l'Amministrazione scolastica competente alla tempestiva redazione del PEI (o documento analogo di pari funzione) per l'anno scolastico in corso e alla sua esecuzione in favore del disabile indicato in epigrafe, e alla conseguente attribuzione all'alunno disabile di un insegnante per il numero di ore di sostegno scolastico ivi quantificate o comunque ritenute necessarie in relazione alla patologia;
- d) condanna le Amministrazioni resistenti, in solido, al pagamento delle spese processuali, che liquida in complessivi euro 1500,00 (millecinquecento/00), oltre alla rifusione dell'importo del contributo unificato, se versato, e agli altri accessori dovuti per legge.

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

Manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque citate nel provvedimento.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente FF

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Consigliere

Maria Barbara Cavallo, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/11/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)