



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**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1322 del 2021, proposto da

██████████ in Qualità di Esercente La Potestà Sul Minore ██████████  
rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Maresca, Ida Mendicino, Walter  
Miceli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dell'Istruzione, Ufficio Scolastico Regionale Lazio, Circolo Didattico  
Ardea III - Nuova Florida - Ardea, Ufficio Scolastico Regionale Lazio - Ufficio VI  
Ambito Territoriale per la Provincia di Roma, rappresentati e difesi dall'Avvocatura  
Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia*

- del provvedimento prot. n° 308/U del 15.01.2021 a firma del Dirigente Scolastico di assegnazione per il corrente AS 2020-21 di sole 17 ore di sostegno scolastico settimanale, in luogo delle 25, massimo consentito per la scuola dell'infanzia;
- del Piano Educativo Individualizzato del 04.12.2020, prot. 6579/E, consegnato il

15.01.2021 con nota prot. 312/U, e del verbale GLHO del 13.01.2021, nota prot. 230/E, redatti per il corrente A.S. 2020-21, nella parte in cui, non formulando proposta alcuna, non attribuisce all'alunno oggi ricorrente il massimo delle ore di sostegno per la scuola dell'infanzia, nella specie 25 ore settimanali di sostegno didattico;

- ove ritenuto necessario, dei provvedimenti (dei quali non si conoscono gli estremi in quanto mai pubblicati) con i quali il 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;

*per la condanna, anche con provvedimento cautelare*

dell'Amministrazione scolastica ad assegnare a [REDACTED] il sostegno didattico per la scuola dell'infanzia con rapporto 1:1, pari a 25 ore di servizio settimanale del docente specializzato, così come risulta necessario attesa la gravità dell'handicap (art. 3 comma 3 Legge 104/92) del minore disabile.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Ufficio Scolastico Regionale Lazio, del Circolo Didattico Ardea III - Nuova Florida - Ardea e dell'Ufficio Scolastico Regionale Lazio - Ufficio VI Ambito Territoriale per la Provincia di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2021 tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020, il dott. Daniele Profili come specificato nel verbale;

Considerata la possibilità di definire il giudizio ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. senza il previo avviso delle parti, contemplata dal richiamato art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Parte ricorrente ha impugnato i provvedimenti con cui sono state attribuite le ore di sostegno e di assistenza al figlio minore per la frequenza della prima classe della scuola dell'infanzia.

Lamenta, in particolare, l'assegnazione di sole 17 ore in luogo delle 25 previste per il servizio settimanale del docente specializzato, nonostante l'attestata condizione di gravità dell'handicap ai sensi dell'art. 3, co. 3 della legge n. 104/92.

Chiede, pertanto, l'annullamento degli atti gravati unitamente ad una pronuncia di condanna dell'Amministrazione a garantire 25 ore di sostegno settimanali.

2. L'Amministrazione resistente si è formalmente costituita in giudizio.

Con note di udienza depositate il 6 marzo 2021 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del gravame chiedendo il passaggio in decisione dell'istanza cautelare senza discussione orale.

3. Alla camera di consiglio del 9 marzo 2021, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020, sussistendo i presupposti di cui all'art. 60 c.p.a. e ricorrendo la possibilità di definire il giudizio con sentenza breve omesso ogni avviso alle parti, come contemplata dalla speciale disciplina processuale vigente, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4.1 Il Collegio intende prendere le mosse dall'individuazione della normativa applicabile per l'assegnazione delle ore di sostegno al caso di specie, tenuto conto che il decreto legislativo n. 66/2017, adottato in ossequio alla legge delega n. 107/2015 (art. 1, co. 180 e 181, lett. c), ha introdotto significative modifiche al procedimento di inclusione scolastica degli studenti con disabilità. Le principali novità sono contenute nelle seguenti disposizioni:

- art. 5, sulla composizione delle commissioni mediche per l'accertamento della condizione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica e la sostituzione della

“Diagnosi funzionale” e del “Profilo dinamico-funzionale” con il “Profilo di funzionamento”;

- art. 6, sul “Progetto individuale”;

- art. 7, sul “Piano educativo individualizzato” (PEI);

- art. 9, sui nuovi Gruppi per l’inclusione scolastica;

- art. 10, sul procedimento per l’individuazione e l’assegnazione delle ore di sostegno.

4.2 Sul punto, il successivo d.lgs. n. 96/2019, dettando i primi correttivi alla novella normativa *de qua*, ha stabilito, modificando l’art. 19, co. 2 del d.lgs. n. 66/2017, che le disposizioni di cui al richiamato art. 10 trovassero applicazione solo a decorrere dall’anno scolastico 2020/21, avendo tuttavia cura di precisare, al successivo comma 7-bis del richiamato art. 19, che *“Al fine di garantire la graduale attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto, [...] le disposizioni di cui all'articolo 5, commi da 1 a 5, all'articolo 6, all'articolo 7 e all'articolo 10 si applicano, alle bambine, ai bambini, alle alunne, agli alunni, alle studentesse e agli studenti certificati ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104, al passaggio di grado di istruzione”*.

4.3 Da ciò discende, per converso, l’immediata operatività dell’art. 9 del decreto legislativo in questione in tema di Gruppi per l’inclusione. Al riguarda, occorre rilevare come l’art. 18, co. 1 del d.lgs. n. 66/2017 ha espressamente abrogato il quinto periodo del comma 5 dell’art. 10 del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, con conseguente sostituzione del precedente organo collegiale cui era devoluta la responsabilità di redigere il PEI, il Gruppo di lavoro operativo per l’handicap (GLOH) con il Gruppo di lavoro operativo (GLO), la cui composizione ed i cui compiti sono riepilogati nel vigente art. 9 del decreto legislativo in parola, oltre ad essere stati ulteriormente precisati, da ultimo, con il decreto interministeriale n. 182/2020, adottato dal Ministero dell’Istruzione e dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, nonché dalle linee guida ad esso allegate (All. “B”).

4.4 L'istituzione del GLO per ciascun alunno affetto da disabilità, in sostituzione del precedente GLOH, non è l'unica novità di rilievo relativa ai Gruppi di inclusione, attesa l'introduzione di ulteriori organi collegiali che rivestono notevole importanza nella determinazione e nell'assegnazione delle misure per l'inclusione scolastica:

- Gruppo di lavoro interistituzionale regionale (GLIR);
- Gruppo per l'inclusione territoriale (GIT), operante al livello provinciale ovvero di città metropolitana e nominato con decreto del direttore generale dell'ufficio scolastico regionale;
- Gruppo di lavoro per l'inclusione (GLI), istituito presso ogni istituzione scolastica, nominato e presieduto dal dirigente scolastico.

Stando alle statuizioni normative richiamate, pertanto, ad eccezione delle disposizioni in tema di Gruppi per l'inclusione (art. 9), la nuova disciplina contenuta negli artt. 5 (co. 1-5), 6, 7 e 10 del d.lgs. n. 66/2017, deve essere applicata soltanto nei confronti degli alunni certificati ai sensi della legge n. 104/92 ed interessati dal passaggio di grado di istruzione a decorrere dall'anno scolastico in corso.

4.5 Tanto premesso con riferimento alle principali novità normative in materia, il Collegio si trova a dover sciogliere, in via preliminare, il nodo riferito a quale debba essere la normativa applicabile al caso di specie dove, come già anticipato, a venire in rilievo è una prima iscrizione presso la scuola dell'infanzia e non già un passaggio di grado di istruzione, come invece indicato dalla normativa sopra richiamata.

Considerato il dettato dell'art. 12 delle preleggi che, come noto, impone di fare riferimento non solo al criterio letterale nell'attività di interpretazione delle norme giuridiche, assumendo in tal senso rilievo altresì l'*intenzione del legislatore*", e rilevato come lo scopo della proroga dei termini dell'entrata in vigore della nuova disciplina, espresso dall'art. 7-bis del d.lgs. n. 66/2017, è quello di *"garantire la*

*graduale attuazione delle disposizioni”* ivi contenute, il Collegio ritiene, con affermazione di principio, che nel caso in cui a venire in rilievo sia una prima iscrizione ovvero vi sia una richiesta formulata per la prima volta di misure di assistenza, basata su una prima certificazione resa dagli organi sanitari competenti ai sensi della legge n. 104/92, a dover trovare applicazione debba essere la nuova disciplina e non la precedente. Ciò nella considerazione che le legittime precauzioni derivanti dalla graduale attuazione delle nuove disposizioni devono essere adeguatamente bilanciate, in via ermeneutica, con la necessità, in primo luogo, che le valutazioni dei GLO e dei gruppi per l’inclusione successivamente interessati siano compiute, il prima possibile, sulla base dei medesimi criteri, al fine di consentire alle istituzioni di utilizzare strumenti comuni ed adeguati per rendere compiuto ed effettivo il diritto degli studenti affetti da disabilità alla loro istruzione. In secondo luogo, poi, non può non rilevarsi come il mantenimento di un “doppio binario” procedimentale per l’individuazione e l’assegnazione delle ore di sostegno finisce per riverberarsi negativamente anche sul buon andamento dell’Amministrazione, costringendo i gruppi di lavoro, i Dirigenti scolastici e gli Uffici Scolastici Regionali all’applicazione di procedure tra loro diverse e per molti versi incompatibili. Sul punto, peraltro, occorre evidenziare che le differenze tra le due discipline sono di natura sostanziale e non meramente formale, con evidenti precipitati anche in sede processuale.

4.6 Con particolare riferimento alla modalità di individuazione ed assegnazione delle ore di sostegno, per vero, l’art. 10, co. 1 del decreto legislativo in questione dispone che *“il dirigente scolastico, sulla base del PEI di ciascun alunno, raccolte le osservazioni e i pareri del GLI, sentito il GIT, tenendo conto delle risorse didattiche, strumentali, strutturali presenti nella scuola, nonche' della presenza di altre misure di sostegno, al fine di realizzare un ambiente di apprendimento favorevole allo sviluppo dell'autonomia delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti con accertata condizione di disabilità' in eta' evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica, invia all'ufficio*

*scolastico regionale la richiesta complessiva dei posti di sostegno”.*

La nuova disciplina presenta dunque profili innovativi tutt'altro che trascurabili rispetto a quella previgente. Se in passato, come più volte evidenziato da questa Sezione (cfr. sent. n. 5470/2019), il PEI assurgeva al rango di atto consultivo endoprocedimentale di natura obbligatoria e vincolante ai fini della successiva determinazione delle ore di sostegno adottata dal Dirigente scolastico e, in quanto tale, configurabile alla stregua di atto immediatamente lesivo, la nuova procedura risulta avere un'articolazione differente, coinvolgendo più organi con funzioni consultive che intervengono successivamente al GLO e prima della determinazione finale.

4.7 In un contesto di tal fatta appare quantomeno dubbio se al PEI, pur restando obbligatorio unitamente ai successivi pareri come precisato dall'art. 10 del d.lgs. n. 66/2017, possa essere ancora riconosciuta portata vincolante. Dal portato letterale della disposizione in questione, quantomeno ad una prima lettura, parrebbe doversi propendere per la soluzione negativa, tenuto conto che i successivi pareri ben potrebbero incidere, sia *in melius* che *in peius*, sulle statuizioni contenute nel PEI. Ciò postulerebbe la necessità di riqualificare quest'ultimo atto, unitamente ai successivi pareri, a guisa di meri atti endoprocedimentali, i cui vizi potrebbero essere portati a conoscenza del g.a. solo in sede di impugnazione della determinazione conclusiva adottata dal Dirigente scolastico per l'assegnazione al singolo alunno delle misure per l'inclusione ritenute necessarie.

In altri termini, l'atto produttivo di effetti lesivi per i privati, individuato alla luce della nuova normativa, pare dover essere individuato unicamente nel provvedimento di assegnazione delle ore emesso dal Dirigente scolastico ed indirizzato al singolo alunno e/o ai suoi genitori, potendo gli atti endoprocedimentali (PEI, pareri GLI e GIT) essere gravati mediante il meccanismo processuale della c.d. “doppia impugnazione”, avendo cura di evidenziare, nel ricorso, gli asseriti vizi di legittimità derivata del provvedimento finale che



affondano le loro radici in dette valutazioni intermedie.

4.8 Al riguardo, si precisa che la Sezione ha già fissato per il mese di maggio delle udienze pubbliche per affrontare in maniera compiuta, nella sede di merito, i precipitati di natura processuale relativi all'applicazione della nuova normativa in tema di misure per l'inclusione. Nel caso di specie, tuttavia, pur ritenendo applicabile la nuova disciplina, per le ragioni sopra evidenziate, risulta essere comunque possibile risolvere la controversia con sentenza breve, atteso che con l'odierno gravame è stato impugnato sia il PEI che il successivo provvedimento di assegnazione delle ore di sostegno adottato dal Dirigente scolastico, potendosi pertanto prescindere dalla soluzione delle questioni processuali sopra evidenziate.

Il ricorso è in parte fondato mentre in parte va dichiarato inammissibile nei termini di seguito precisati.

5. A dover trovare accoglimento è la domanda di annullamento degli atti impugnati, dal momento che, come correttamente evidenziato dalla parte ricorrente, il PEI non riporta alcuna proposta sulle ore di sostegno e di assistenza da fornire al minore, risultando del tutto carente con riferimento ad un elemento essenziale in grado di inficiare, in via derivata, la legittimità del provvedimento di assegnazione delle misure per l'inclusione emesso dal Dirigente scolastico posto a valle.

Sulla necessità che tale documento si premuri non solo di proporre la tipologia e la quantità delle misure necessarie per rendere effettiva l'inclusione ed il diritto all'istruzione del discente affetto da disabilità, ma anche che tale proposta sia sorretta da adeguata motivazione, pare possibile richiamare, oltre che la consolidata giurisprudenza di questo T.A.R., non superata dalla nuova normativa su tale specifico punto, anche l'art. 7, co. 2, lett. d), del d.lgs. n. 66/2017, ove precisa che il PEI *“esplicita le modalita' di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, le modalita' di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonche' gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal*



*personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione, secondo le modalita' attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo di cui al comma 5-bis dell'articolo 3".* Peraltro, lo stesso D.I. n. 182/2020, all'art. 15, co. 2, segnatamente, che l'obbligo di adeguata motivazione debba riguardare non solo il PEI originario, ossia quello redatto per la prima volta all'atto della presentazione della prevista certificazione sanitaria, ma anche la successiva fase di verifica finale, da compiersi entro il 30 giugno di ciascun anno ai fini della nuova proposta di assegnazione delle risorse da parte del GLO per l'anno scolastico successivo.

6. Da ultimo, il Collegio deve procedere con l'esame della domanda con cui è stato chiesto l'accertamento del diritto dell'alunno all'attribuzione delle ore di assistenza in rapporto 1:1 che deve essere dichiarata inammissibile.

Come più volte chiarito e reso evidente dalla natura discrezionale della complessa procedura che confluisce nell'assegnazione delle ore di sostegno e di assistenza agli alunni disabili qui solo sommariamente riepilogata, la situazione giuridica soggettiva vantata dal privato in un contesto di tal fatta non può che essere di interesse legittimo, e non di diritto soggettivo, dunque non tutelabile mediante un'autonoma azione di condanna che, di fatto, si risolverebbe in una indebita sostituzione del g.a. all'Amministrazione nell'esercizio di valutazioni discrezionali ad essa riservate.

7. Per le ragioni suesposte il ricorso deve trovare in parte accoglimento, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati per difetto di motivazione, mentre in parte va dichiarato inammissibile.

8. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate con il 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 l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, mentre in parte lo

dichiara inammissibile nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'Amministrazione resistente al pagamento delle spese relative all'odierno giudizio in favore di parte ricorrente che liquida in complessivi Euro 2.000 (duemila/00), oltre accessori di legge, da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.

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 Roma nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Emiliano Raganella, Consigliere

Daniele Profili, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Daniele Profili**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Sapone**

**IL SEGRETARIO**

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

ORIZZONTE SCUOLA