

Pubblicato il 18/12/2023

N. 00737/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00854/2023 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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 854 del 2023, proposto da
-OMISSIS-, -OMISSIS-, nella qualità di genitori esercenti la responsabilità
genitoriale sulla minore -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Aurora
Donato, Giulia Di Pasqua, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Aurora Donato in Roma,
Piazzale Clodio, n. 12;

contro

Scuola Secondaria di Primo Grado “-OMISSIS-” di Terni, Ufficio Scolastico
Regionale per l'Umbria, Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona dei
rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura
Distrettuale dello Stato di Perugia, domiciliataria *ex lege* in Perugia, via degli Uffici,
14;

per l'annullamento

- del PEI definitivo del -OMISSIS- di -OMISSIS-, nella parte in cui le attribuisce solo n. 6 ore settimanali di assistente alla comunicazione e solo n. 4 ore di operatore scolastico;
- del PEI definitivo del -OMISSIS- di -OMISSIS-, nella parte in cui si afferma che la studentessa è priva di insegnante di sostegno nonché di ogni altro assistente educativo per n. 2 ore settimanali, durante le quali è affiancata dai compagni di classe con la supervisione del docente curricolare;
- *in parte qua*, del verbale del GLHO del -OMISSIS-;
- di ogni altro atto lesivo collegato, presupposto o conseguente a quelli impugnati, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Scuola Secondaria di primo Grado “-OMISSIS-”, dell’Ufficio Scolastico Regionale per l’Umbria e del Ministero dell’Istruzione e del Merito;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2023 la dott.ssa Elena Daniele 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. -OMISSIS- dal settembre 2023 frequenta la prima classe della Scuola Secondaria di primo grado “-OMISSIS-” di Terni; la studentessa, quale portatrice di handicap in situazione di gravità, ai sensi dell’art. 3, comma 3, della l. n. 104/1992, durante le lezioni è affiancata, a turno, da un’insegnante di sostegno nonché da ulteriori

assistenti educativi, tra cui una assistente alla comunicazione per la lingua italiana dei segni (di qui in seguito “LIS”).

2. In sede di riunione del Gruppo di Lavoro per l’Handicap Operativo (GLHO) del -OMISSIS-, tenutosi presso la scuola primaria di provenienza, sono state approvate le proposte per le risorse professionali e i servizi di supporto necessari alla minore per l’anno scolastico successivo, chiedendo nello specifico l’assegnazione di 22 ore di insegnante di sostegno, di 30 ore di assistente alla comunicazione LIS e di 12 ore di operatore scolastico: tali indicazioni sono state puntualmente recepite nel Piano Educativo Individualizzato (PEI) provvisorio del -OMISSIS-.

3. Tuttavia, ad anno scolastico iniziato, il GLHO tenutosi il -OMISSIS- ha dovuto prendere atto della parziale riduzione delle ore assegnate alla bambina in punto di assistente alla comunicazione LIS e operatore scolastico, sebbene la psicologa Dott.ssa -OMISSIS- avesse segnalato essere indispensabile l’affiancamento di un assistente LIS per l’intero orario scolastico di 30 ore, affinché l’intervento didattico potesse dirsi significativo per -OMISSIS- – affetta da Sindrome di Down e da una conseguente disabilità intellettiva di grado medio –.

4. Il -OMISSIS- è stato approvato il PEI definitivo, che pur analizzando compiutamente la situazione di partenza della studentessa e stabilendo tutta una serie di interventi e misure compensative atte ad agevolarne lo sviluppo cognitivo e relazionale, concludeva assegnando alla minore solo 6 ore di assistente alla comunicazione e 4 ore di operatore scolastico (oltre che 18 ore di insegnante di sostegno), lasciandola tuttavia priva di assistenti educativi per 2 ore di scuola, durante le quali ella avrebbe dovuto essere “affiancata” dai compagni di classe.

5. I genitori hanno impugnato il PEI definitivo nella parte in cui venivano attribuite alla figlia ore insufficienti rispetto alla proposta presentata dal GLHO quanto all’assistente alla comunicazione LIS (30 ore) e all’operatore scolastico (20 ore), chiedendo la contestuale assegnazione integrale delle ore richieste.

5.1. Con un primo motivo di ricorso si censura il PEI del -OMISSIS- per violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 8, 12, 13, 14, e 15 della legge n. 104/1992, dell'art. 7 del d.lgs. n. 66/2017 e dell'art. 6 della l.r. n. 28/2002, nonché infine degli artt. 2, 3, 34 e 38 della Costituzione; si solleva altresì il difetto di motivazione e l'eccesso di potere sotto molteplici profili. In buona sostanza il PEI, allorché negava alla minore le richieste 30 ore di assistente alla comunicazione LIS, si poneva in contrasto con tutta la normativa a tutela delle persone con disabilità e segnatamente del loro diritto allo studio, obliterando gli esiti della diagnosi funzionale disposta dal Servizio di Neuropsichiatria infantile presso l'Usl competente e della relazione redatta dalla psicologa, che hanno entrambi evidenziato che -OMISSIS- riesce a comunicare grazie alla LIS: è pertanto necessaria la presenza dell'assistente di riferimento per tutto l'orario scolastico.

5.2. Con un secondo motivo si contesta l'illegittimità del PEI definitivo per contraddittorietà interna ed esterna, nella parte in cui, da un lato, il documento indica gli obiettivi scolastici di inclusione e, dall'altro, assegna alla minore solo 6 ore di assistente LIS. Espongono i ricorrenti che la figura dell'assistente alla comunicazione non è sostituibile con quella dell'insegnante di sostegno perché quest'ultimo è comunque insegnante contitolare della classe nel complesso e non è dotato di specifiche competenze nella LIS.

5.3. Con il terzo motivo di ricorso si impugna ulteriormente il piano educativo per illogicità, irragionevolezza ed ingiustizia grave e manifesta nella parte in cui si stabilisce che nelle 2 ore in cui non è presente alcuna figura di sostegno/assistenza la minore è affiancata dai compagni con la supervisione del docente curricolare, in considerazione del fatto che la disabilità di -OMISSIS- non consente di riservarle il trattamento ordinariamente garantito agli studenti normodotati.

5.4. Infine con il quarto motivo di ricorso si contesta il PEI nella parte in cui riconosce alla minore solo 4 ore di operatore scolastico rispetto alle 12 ore proposte

dal GLHO. Tale tipo di ausilio rientrerebbe nell'assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale prevista dall'art. 13, comma 3, della l. 104/1992 e garantirebbe non soltanto l'accompagnamento dell'alunna entro l'ambiente scolastico, ma anche l'affiancamento nell'igiene personale.

6. Il Ministero dell'Istruzione e del Merito si è costituito in giudizio segnalando che il piano educativo è stato impugnato dai ricorrenti limitatamente alle ore di assistente alla comunicazione e di operatore scolastico, quindi deve considerarsi legittimo quanto alle previsioni sull'insegnante di sostegno. E' stato eccepito quindi il difetto di legittimazione passiva dell'Amministrazione Scolastica, in quanto la nomina dei suddetti assistenti educativi rientrerebbe nella competenza riservata al Comune di Terni. Inoltre la difesa erariale ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione di atti presupposti, dai quali sarebbe derivata la determinazione dell'ente locale di assegnazione degli assistenti ed operatori in misura inferiore a quella richiesta.

7. All'udienza in camera di consiglio del 5 dicembre 2023 il Collegio ha rappresentato alle parti la riserva di decidere il merito del presente ricorso con sentenza in forma semplificata ai sensi degli artt. 60 e 74 cod. proc. amm. La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

8. Preliminarmente, il Collegio ravvisa la sussistenza dei presupposti di legge per la definizione della presente controversia con sentenza in forma semplificata, essendo la causa matura per la decisione e stante l'assenza di cause ostative.

9. Il ricorso è fondato.

10. In prima battuta deve essere disattesa l'eccezione di difetto di legittimazione passiva spiegata dalla difesa erariale. Il Piano Educativo Individualizzato, a norma dell'art. 12 della L. 104/92, è redatto dal GLHO (composto dagli insegnanti, compreso quello di sostegno, dal dirigente scolastico, dagli assistenti educativi, dal referente Asl per la specifica patologia di competenza ed infine dai genitori del

minore interessato). Tale Gruppo di lavoro, in conformità dell'art. 15 comma 10 della norma già citata è costituito presso ogni Istituzione scolastica “[..] *al fine della definizione dei PEI e della verifica del processo di inclusione, compresa la proposta di quantificazione di ore di sostegno e delle altre misure di sostegno*”.

Conseguentemente il PEI è atto imputabile all'Istituto scolastico, a prescindere dalla specifica competenza all'assegnazione delle ore di assistenza educativa/alla comunicazione, pertanto l'Ente è stato correttamente intimato quale necessario contraddittore rispetto all'atto impugnato.

11. Nel merito il Collegio osserva che l'art. 3 comma 2 della l. 104/1992 riconosce alla persona handicappata il 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 discende dagli artt. 3, 32, 34 e 38 della Costituzione, in riferimento ai quali 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 handicap 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).

Corollario di tali principi è la previsione dell'art. 12 comma 3, secondo cui “*l'integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione*”.

12. Nello specifico vengono in rilievo gli artt. 12 e 13 della stessa legge n. 104 e l'art. 5 del d.lgs. n. 66 del 2017, i quali prevedono a loro volta che – intervenuto l'accertamento medico legale dell'handicap- deve essere elaborato, per ogni alunno

disabile, un documento denominato “profilo di funzionamento”, propedeutico alla formazione del Piano Educativo Individualizzato.

Lo scopo del PEI è quello di individuare, tenuto conto dell'accertamento della condizione di disabilità, gli strumenti, le strategie e le modalità per realizzare un ambiente di apprendimento funzionale al soddisfacimento dei bisogni educativi dell'alunno disabile, tra cui le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di insegnante sostegno alla classe, e degli altri assistenti (cfr. art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2017, comma 2, lett. b), c) e d)). È dunque evidente la fondamentale funzione svolta dal PEI nel sistema di tutela dell'alunno disabile, posto che tale documento, oltre ad accertare l'entità dei suoi bisogni, deve individuare gli strumenti necessari per farvi fronte.

13. Nel procedimento volto all'individuazione e all'assegnazione delle ore di sostegno ai minori portatori di handicap, un ruolo decisivo assume il gruppo di lavoro operativo handicap GLHO, organo competente per la redazione del PEI per il singolo alunno. *“La qualificazione del GLHO in termini di organismo intersoggettivo ed interdisciplinare depositario in via esclusiva della competenza ad indicare le ore di sostegno scolastico e di assistente educativo che devono essere assegnate ad un alunno versante in situazioni di accertato handicap ex l. n. 104/1992, fa sì che il PEI non può disattendere dette prescrizioni ponendosi in contrasto con quanto prescritto dal GLHO in termini di ore di sostegno scolastico e assistenza educativa da assegnare al minore, salvo che nel PEI vengano svolte accurate controdeduzioni comunque di carattere tecnico medico-legali e specialistiche, corredate da una motivazione particolarmente approfondita delle ragioni neuropsichiatriche, mediche e psicoterapeutiche, che inducano a discostarsi, anche parzialmente, da quanto prescritto dal competente GLHO”* (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 03 settembre 2020, n. 9312, ma anche T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 21 gennaio 2022, n. 193, e T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 05 giugno 2023, n. 3438).

In buona sostanza, quindi, il PEI, nel fissare gli obiettivi di apprendimento del disabile e le misure compensative necessarie, deve necessariamente conformarsi alle proposte del GLHO, salva una circostanziata motivazione che espliciti le ragioni di carattere tecnico- sanitario a fondamento della differente determinazione.

14. -OMISSIS-, come emerge dalla certificazione sanitaria in atti, è affetta da disabilità intellettiva di grado medio, con una compromissione significativa del linguaggio: dalla relazione della psicologa si evince tuttavia che l'implementazione nell'utilizzo della lingua dei segni ha assicurato alla bambina, in circa 15 mesi, importanti miglioramenti sia nella comprensione che nella comunicazione.

15. Sulla base di tali considerazioni in sede di riunione del GLHO del -OMISSIS- – le cui conclusioni sono poi state integralmente recepite nel PEI provvisorio redatto in pari data - si auspicava una copertura integrale dell'orario scolastico ad opera dell'assistente LIS, al fine di consolidare e accrescere le abilità già acquisite da -OMISSIS- in tutte le materie. Invece il PEI definitivo in maniera apertamente contraddittoria, da un lato, riconosceva la necessità del supporto dell'assistente LIS in tutti gli ambiti di perseguimento degli obiettivi del PEI - ovvero accrescimento delle competenze, miglioramento dell'autonomia, ausilio alla socialità – ma poi, dall'altro lato, concludeva con l'attribuzione di sole 6 ore di affiancamento LIS, in contrasto con la proposta del GLHO, e senza offrire alcuna giustificazione sul punto.

16. E' evidente che se la comprensione del linguaggio e la comunicazione per -OMISSIS- operano in via prioritaria per il tramite della lingua dei segni, l'immotivato diniego di tale ausilio per l'intero orario curricolare pregiudica in maniera decisiva le possibilità di apprendimento della bambina, e, in definitiva, le impedisce di godere con piena effettività del diritto allo studio, ritenuto diritto fondamentale dalla Corte Costituzionale (sent. n. 80/2010); d'altro canto è altrettanto vero che se la minore presenta marcate carenze nell'autonomia per gli spostamenti e per l'utilizzo dei

servizi igienici le 4 ore di assistente scolastico sono insufficienti e non possono comunque essere concentrate tutte in un'unica giornata.

Sotto tali profili la non conformità del PEI rispetto alle chiare e motivate indicazioni del GLHO lo rende illegittimo e meritevole di annullamento.

17. Peraltro, è stato affermato (in un caso in cui si discuteva dell'insufficiente assegnazione di ore di insegnanti di sostegno) che *“nessuna disposizione di legge ... 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 alunni disabili. L'art. 10, comma 5 [della legge 104/1992], 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, e cioè sono redatte quando non sono ancora state rilevate le effettive esigenze e non sono stati assegnati gli insegnanti di sostegno”* (Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2017, n. 2023).

18. Anche nel caso di specie, in presenza di una proposta del GLHO che afferma l'indispensabilità, ai fini dell'apprendimento, di una copertura oraria integrale dell'assistenza alla comunicazione LIS, la previsione con cui si assegna al minore disabile una copertura inferiore all'intero orario curricolare costituisce violazione degli artt. 3, 32, 34 e 38 Cost. (cfr., per un caso analogo, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 13 dicembre 2022, n. 2751).

19. Il Piano Educativo Individualizzato di -OMISSIS- si rivela quindi illegittimo, per illogicità e comunque per difetto di motivazione, in relazione alle previsioni conclusive riguardanti il numero di ore dell'assistente alla comunicazione e dell'operatore scolastico.

20. Non è invece possibile nemmeno delibare la domanda di condanna del Comune di Terni alla concreta assegnazione dell'assistente LIS in misura idonea, in ragione

dell'omessa intimazione in giudizio di quest'ultimo. In generale, il Collegio osserva che dall'accoglimento del ricorso in esame deriva la necessità di una motivata riedizione del PEI, quale atto che individua i bisogni di sostegno educativo ed i relativi strumenti, presupposto necessario dei successivi adempimenti, volti a realizzare in concreto l'assistenza spettante allo studente disabile (che rientrano, in misura condizionante, anche nella competenza di organi diversi dall'Istituto Scolastico).

21. Le spese del procedimento seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nel senso precisato in motivazione e, per l'effetto, annulla *in parte qua* il piano educativo individualizzato del -OMISSIS-.

Condanna il Ministero dell'Istruzione e del Merito al pagamento in favore della parte ricorrente delle spese di lite, che liquida in € 1.500,00 (euro millecinquecento/00), oltre agli oneri ed agli accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1, 2 e 5, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera f), del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di riproduzione e diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità del minore, dei soggetti esercenti la responsabilità genitoriale o la tutela e di ogni altro dato idoneo ad identificare i medesimi interessati ivi citati.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

Elena Daniele, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Elena Daniele

IL PRESIDENTE

Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO

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