

Il diritto all'assegnazione delle ore di sostegno attribuite all'alunno con disabilità non può essere negato per carenze di organico o per l'assenza di risorse finanziarie

di Clemente Davide La Porta

Data di pubblicazione: 14-1-2026

Il TAR Campania ha ribadito, sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale, che il diritto all'insegnante di sostegno è “non finanziariamente condizionato” e che pertanto la sua mancata assegnazione a copertura integrale dei fabbisogni dell'alunno con disabilità non può essere fondata sulla carenza di organico dei docenti “di ruolo” o sulla base di asserita mancanza di risorse finanziarie. È infatti normativamente garantita la possibilità di assumere insegnanti di sostegno con contratti a tempo determinato anche in deroga al rapporto alunni-docenti stabilito per legge. Non è dunque legittimo il riconoscimento di un numero di ore di sostegno inferiore al fabbisogno riconosciuto all'interno del Piano educativo individualizzato motivato sulla base di carenza di organico o di copertura finanziaria. Il TAR ha peraltro evidenziato che il diritto al sostegno scolastico non è un diritto assoluto ma che lo stesso può essere limitato laddove l'Amministrazione, sulla base della normativa vigente, fornisca elementi sufficienti a ritenere la correttezza del suo operato e riesca a motivare adeguatamente in ordine alle scelte compiute.

Guida alla lettura

Con la sentenza n. 7102 del 3 novembre 2025, la **II Sezione del TAR Campania** ha ribadito che **il diritto all'insegnante di sostegno non può essere finanziariamente condizionato**; pertanto, la mancata assegnazione a copertura integrale dei fabbisogni di un alunno con disabilità non può essere giustificata dalla carenza di organico dei docenti di ruolo o dall'assenza di risorse finanziarie.

La vicenda processuale prende avvio dal ricorso presentato dai genitori di un minore affetto da disabilità, volto ad ottenere **l'annullamento del Piano Educativo Individualizzato** (d'ora in avanti “**PEI**”) redatto per l'anno scolastico 2025/2026, poiché sono state assegnate 18 ore di sostegno su 30 ore di frequenza settimanali. I ricorrenti hanno chiesto altresì l'annullamento del verbale del GLO (Gruppo di Lavoro Operativo per l'Inclusione), recante l'approvazione della stesura del PEI, degli atti preordinati, connessi e consequenziali ove autonomamente lesivi e relazionati all'assegnazione dei docenti di sostegno, nonché l'accertamento del diritto del minore di avere affiancato un insegnante di sostegno per l'intero orario di frequenza, in considerazione della gravità della sua condizione.

In premessa, giova rilevare che il TAR ritiene la materia del sostegno scolastico rientrante tra le ipotesi di **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nell'ambito dei pubblici servizi** (ex art. 133, comma 1, lett. c, c.p.a.).

Nel merito il ricorso è fondato: le 18 ore di sostegno individuate nel PEI non corrispondono alle necessità del minore, affetto da patologia che richiede la copertura totale dell'orario scolastico; inoltre, il **Gruppo di Lavoro Operativo per l'Inclusione** (organismo previsto per gli alunni con disabilità certificata, si veda l'art. 9 del D.Lgs. n. 66/2017) ha espressamente richiesto la copertura totale per l'intero anno 2025/2026.

Preme evidenziare che **l'art. 3 della legge n. 104/1992** (come recentemente modificato dalla legge n. 62/2024) correla la disabilità "certificata" e l'obbligo dello Stato di fornire i servizi pubblici e gli strumenti necessari a garantire la piena integrazione della persona disabile in tutti i contesti di vita.

Tale disposizione è espressione dei **principi costituzionali sanciti dagli artt. 3, 32, 34 e 38 della Costituzione**. La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato l'importanza dell'integrazione scolastica dell'alunno con disabilità e la natura di diritto fondamentale dell'istruzione, la cui fruizione deve essere garantita mediante misure di sostegno idonee (tra le tante, Corte Costituzionale n. 215/1987), tra cui la previsione di personale docente specializzato a sostegno di alunni diversamente abili.

Un caposaldo è la **sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2010**, la quale ha dichiarato incostituzionali le disposizioni normative che fissano un tetto massimo al numero dei posti assegnati agli insegnanti di sostegno, tenuto conto del caso concreto e del grado di disabilità.

Ne consegue che «*il diritto all'insegnante di sostegno, pertanto, è oggettivamente riconosciuto come un diritto "non finanziariamente condizionato", nel senso, poi esplicitato nella successiva sentenza n. 275 del 2026, che "è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione". Pertanto, nell'attuazione del diritto fondamentale, il legislatore è chiamato a predisporre gli strumenti finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione (...)*

In altri termini, la concreta attuazione dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie operate dal legislatore; la mancata assegnazione degli insegnanti di sostegno a copertura integrale dei fabbisogni rappresenta un problema legato alla cattiva organizzazione della Pubblica Amministrazione. Invero, **un diritto "non finanziariamente condizionato"**, come quello all'insegnante di sostegno, **non è di per sé un diritto assoluto, ma può essere limitato solo se la Pubblica Amministrazione fornisce motivazioni idonee a dimostrare la correttezza del proprio operato**.

Tuttavia, ciò che la Pubblica Amministrazione non può fare «**è negare la tutela del diritto sulla base di carenze organizzative** (leggasi: carenza di organico dei docenti) oppure **sulla base della asserita mancanza di risorse finanziarie**, posto che, come la Corte [Costituzionale NdR] ha ormai ribadito in via definitiva, **tale motivazione non è accettabile in caso di diritti ritenuti degni di copertura costituzionale insuscettibile di recedere davanti alle esigenze di quadratura di bilancio**».

L'applicazione pratica dei principi sopra esposti è assicurata dall'art. 12, comma 5, della legge n. 104/1992 (come novellato dall'art. 5, comma 2, lett. b) del D.Lgs. 66/2017), il quale

stabilisce che «*contestualmente all'accertamento previsto dall'articolo 4 per le bambine e i bambini, le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti, le commissioni mediche di cui alla legge 15 ottobre 1990, n. 295, effettuano, ove richiesto dai genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente certificati ai sensi del citato articolo 4, o da chi esercita la responsabilità genitoriale, l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica. Tale accertamento è propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento, predisposto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ai fini della formulazione del Piano educativo individualizzato (PEI) facente parte del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328».*

Il PEI è lo strumento fondamentale per l'inclusione scolastica, poiché **definisce il programma che lo studente affetto da disabilità deve seguire e individua le figure professionali di supporto, inclusi i docenti di sostegno.**

Il Decreto Interministeriale n. 153/2023 nell'allegato B riporta le “*Linee Guida concernenti la definizione delle modalità, anche tenuto conto dell'accertamento di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992 n. 104, per l'assegnazione delle misure di sostegno di cui all'art. 7 del D. Lgs. 66/2017 e il modello di PEI da adottare da parte delle istituzioni scolastiche*”. Tali Linee Guida individuano i **contenuti che deve avere il PEI annuale**, in particolare, per quanto concerne la “**proposta del numero di ore di sostegno alla classe**” viene precisato che si «*deve necessariamente fare riferimento, in modo esclusivo, alle esigenze dell'alunno/a con disabilità titolare del PEI. Le ore di sostegno sono assegnate alla classe, ma per sviluppare un progetto educativo personalizzato; non devono intendersi come risorse aggiuntive che rientrano nella libera disponibilità della scuola (...)*».

Alla luce di quanto sopra, il TAR afferma che gli **istituti scolastici devono garantire agli alunni con disabilità il sostegno** nella misura ritenuta necessaria dagli organi preposti, trattandosi di un **diritto costituzionalmente garantito e non finanziariamente condizionato**, che non può essere limitato per questioni economiche o di carenze di organico.

La mancata assegnazione di insegnanti di sostegno a copertura integrale dell'orario scolastico, basata sulla carenza di questa figura professionale negli organici, **viola gli artt. 12 e 13 della legge n. 104/1992, letti in combinato disposto con gli artt. 7 e 10 del D.Lgs. n. 66/2017.**

L'art. 10, cit. (sostituito dall'art. 9 del D.Lgs. n. 96/2019) disciplina l'individuazione e l'assegnazione delle misure di sostegno, ossia i cd. “posti in deroga” attribuiti dagli Uffici scolastici regionali a titolo di supplenze, mediante adeguamento degli organici di fatto secondo le effettive esigenze rilevate.

Ogni anno il Ministero dell'Istruzione e del Merito stabilisce - tramite una circolare - i criteri per l'autorizzazione dei posti di sostegno in deroga; i dirigenti territoriali emanano i decreti attuativi all'inizio dell'anno scolastico, basandosi sulle rilevazioni degli alluni disabili iscritti.

Il sistema si fonda sulla **sentenza n. 80/2010 della Corte Costituzionale**, che riconosce ai dirigenti scolastici il dovere di ricognizione dei posti di sostegno necessari in concreto, sulla base delle certificazioni acquisite (ai sensi della legge n. 104/1992) e delle prescrizioni. Ne consegue che il **dirigente scolastico** ha un ruolo centrale e su di esso grava la **responsabilità della mancata tempestiva copertura delle ore di sostegno**.

Il TAR precisa che «*non è assolutamente legittimo assegnare un monte ore inferiore all'orario settimanale, in assenza di idonea motivazione e istruttoria, e soprattutto adeguandosi supinamente a quella che è l'assegnazione iniziale, normalmente corrispondente al numero di ore svolte per contratto dall'insegnante di sostegno presente nell'organico di diritto: questo perché, come detto, la normativa vigente consente – se non addirittura impone – la richiesta di posti/ore sostegno “in deroga” a quella dotazione alla singola scuola in forza dell'organico di diritto; ed inoltre perché, in assenza di adeguata motivazione, il diritto dell'alunno con disabilità è sempre prevalente sulle esigenze amministrative del comparto scolastico*».

Nel caso specifico oggetto della causa, il TAR ha ritenuto sussistente una sia una **violazione di legge** (in riferimento agli artt. 3, 12 e 13 della Legge n. 104/1992, agli artt. 7 e 10 del D.Lgs. n. 66/2017, del decreto interministeriale n. 182/2020 e alle Linee Guida indicate al decreto interministeriale n. 153/2023) sia un **eccesso di potere**, sotto il profilo inerente alla mancata copertura integrale dell'orario scolastico a causa della mancata richiesta dei posti di sostegno in deroga all'organico di diritto (art. 10 del D.Lgs. n. 66/2017).

Il TAR ha ravvisato, altresì, una **grave inerzia nel comportamento del dirigente scolastico**, che per il terzo anno consecutivo ha costretto i genitori del minore ad adire la giustizia amministrativa, al fine ottenere il riconoscimento delle ore di sostegno.

Secondo i magistrati «*la presente vicenda costituisce, pertanto, un esempio di palese violazione della normativa vigente e denota l'eccesso di potere giurisdizionale inteso come cattivo esercizio del potere amministrativo di buona amministrazione, laddove l'ordinaria diligenza avrebbe dovuto far attivare la richiesta di deroga già dopo il primo provvedimento di condanna del 2023*».

In ragione di quanto sopra, il TAR ha accolto il ricorso, riconoscendo il diritto al minore ad essere assistito da un insegnante di sostegno con rapporto 1:1 per l'intero orario scolastico e disponendo l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Pubblicato il 03/11/2025

N. 07102/2025 REG.PROV.COLL.

N. 04817/2025 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 della Campania

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 4817 del 2025, proposto da

-OMISSION- nella qualità di genitore esercente la responsabilità sul minore

-OMISSION-, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco De Cristofaro,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ufficio Scolastico Regionale – Campania (Ambito Territoriale di Caserta), Scuola Secondaria di I Grado G

Pascoli di Aversa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e

difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex

lege in Napoli, via Diaz 11, con domicilio digitale come da PEC da Registri

di Giustizia;

per l'annullamento

A) del Piano Educativo Individualizzato del 22.09.2025, redatto, per l'anno scolastico 2025-2026, dall'Istituto Comprensivo "G. Pascoli" di Aversa (Ce) con il quale vengono assegnate 18 ore di sostegno al minore -OMISSIS- su n. 30 ore di frequenza settimanali, unitamente al verbale del Glo di pari data recante approvazione della stesura del Pei;

B) degli atti preordinati, connessi e consequenziali ove autonomamente lesivi e relazionati all'assegnazione dei docenti di sostegno;

del diritto del minore, quale soggetto affetto da handicap in condizione di estrema gravità, all'insegnante di sostegno per l'intero orario di frequenza, per l'anno scolastico 2025/2026, e la conseguente condanna dell'Amministrazione ad assegnare al minore l'insegnante specializzato di sostegno per n. 30 ore settimanali in quanto unica misura adeguata alla sua patologia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intime;

Visto il decreto cautelare del 29.9.2025 n. 2238;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2025 la dott.ssa Maria Barbara Cavallo;

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 e notificato il 26.9.2025, il ricorrente indicato in epigrafe ha impugnato, unitamente agli atti presupposti e consequenziali, il Piano Educativo Individualizzato (PEI) emesso dall'Amministrazione scolastica indicata in epigrafe, con cui si afferma che al minore -OMISSIS- (già riconosciuto portatore di handicap con

connotazione di gravità ai sensi della L. 104\1992), viene riconosciuto, per l'anno scolastico 2025/2026, un insegnante di sostegno per un numero di ore settimanali (18 ore), ritenuto non sufficiente rispetto alla patologia dalla quale risulta affetto.

Chiede, altresì, l'accertamento 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.

1.1. Il minore è iscritto, per l'anno scolastico 2025-2026, alla classe terza della Scuola Secondaria di primo grado presso l'Istituto Comprensivo "G. Pascoli" di Aversa (Ce).

Con il PEI redatto il 22.9.2025, depositato in giudizio unitamente al ricorso (all. 1), l'istituzione scolastica ha assegnato all'alunno l'insegnante di sostegno nella misura di n. 18 ore su 30 di frequenza settimanali.

Il ricorrente sostiene quindi che la determinazione dell'Istituto è illegittima ed errata considerato che il minore ha bisogno di un ausilio continuativo, e le ore di sostegno di cui necessita, previa adozione dei provvedimenti prodromici, non possono essere quantificate in misura inferiore all'intero orario di frequenza; inoltre il provvedimento mina la tranquillità dell'alunno nell'ambiente scolastico allontanandolo dagli obiettivi minimi perseguiti esclusivamente con il supporto continuativo dell'insegnante di sostegno per l'intero orario di frequenza scolastica.

La prospettazione del ricorrente è confermata dal GLO del 22.9.2025 (all.2) che chiaramente evidenzia la necessità di coprire l'intero monte ore settimanale con docente di sostegno.

Nonostante le indicazioni vincolanti del GLO, il PEI al quadro 9, pag. 14, riporta che il numero di ore assegnate è pari a 18 ma è parziale. Pertanto, esso presenta una motivazione intrinsecamente contraddittoria ed illogica, atteso che riconosce (cfr. pag. 14) detta assegnazione come non sufficiente richiedendo che all'alunno venga assegnata una copertura integrale per tutte e 30 ore dell'orario settimanale di frequenza, e che anche nel verbale del GLO del 22.09.2025 viene confermata la necessità per l'alunno del

docente di sostegno per le 30 ore settimanali di frequenza scolastica.

Sempre nel PEI viene detto che la richiesta di copertura a 30 ore, richiesta dal PEI precedente stante l'ordinanza del Tar Campania, è stata respinta.

1.2. La domanda è affidata alle censure di violazione di legge anche sub specie di violazione dei principi costituzionali e di leggi internazionali, oltre che a varie censure di eccesso di potere sotto diversi profili tra cui la contraddittorietà e il difetto di motivazione.

1.2.1. Sono state inoltre specificate le seguenti circostanze:

i) la medesima assegnazione è stata proposta dall'Istituto anche negli anni scolastici precedenti, costringendo la parte ad adire questo T.a.r., in quanto: a) per l'anno scolastico 2024-2025 è stato presentato ricorso RG n. 4028/24, in relazione al quale è stata emessa la sentenza in forma semplificata n. 5379/24 (all. 13) di annullamento dei provvedimenti impugnati con gli effetti conformativi dettati e successiva assegnazione dell'insegnante di sostegno a copertura dell'intero orario di frequenza settimanale; b) precedentemente per l'anno scolastico 2023-2024 il ricorrente ha introdotto il giudizio RG 3739/23, all'esito del quale è stata dapprima emessa ordinanza n. 1572 del 22.09.2023 (all. 11) con intimazione all'Istituto della assegnazione di un insegnante di sostegno con copertura integrale dell'orario scolastico e con rapporto in deroga 1:1 e successiva sentenza 836/24 (all. 12), che ha dichiarato il ricorso improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse per effetto dell'avvenuto adempimento dell'ordinanza cautelare;

ii) riproponendosi identica situazione per l'anno scolastico 2025-2026, con ricorso notificato il 5.8.2025 e rubricato all'RG 4071/2025, la parte ha impugnato la comunicazione nota prot n. 0007899/U del 23.07.2025 della Direzione Didattica Statale dell'Istituto Comprensivo "G. Pascoli" di Aversa (Ce) con la quale il dirigente scolastico, in risposta alla richiesta del ricorrente, ha comunicato che all'alunno, per l'anno scolastico 2025/2026, sono state assegnate n. 18 ore settimanali anziché la copertura totale secondo il rapporto 1:1 (30 ore);

iii) in ordine al ricorso di cui sopra, questa Sezione con ordinanza n. 1920 dell'11.9.2025 (all. 17), pur negando la tutela cautelare in ragione dell'assenza di pregiudizio immediato e della pendenza del termine per la redazione del PEI, ha rilevato profili di contrarietà alla normativa vigente della nota del dirigente scolastico, per una serie di profili sinteticamente riconducibili alla necessità di un PEI per l'assegnazione definitiva delle ore, da commisurare – proprio tramite il PEI – alle concrete e oggettive esigenze dell'alunno e non alla situazione degli organici degli insegnanti di sostegno, ordinando quindi la redazione del PEI e l'assegnazione motivata delle ore di sostegno in base alla patologia dell'alunno anche al fine di evitare la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno all'alunno e al pagamento delle spese processuali;

iv) dopo la notifica dell'ordinanza di questa Sezione, il PEI è stato redatto ma, stante la conferma delle ore attribuite in precedenza dal dirigente scolastico, la parte l'ha impugnato con il ricorso oggetto del presente giudizio.

2. Con decreto monocratico n. 2238 del 29.9.2025, è stata concessa la

tutela cautelare *inaudita altera parte*, rilevandosi nello specifico:

i) la motivazione contraddittoria del PEI, che, pur redatto all'esito dell'ordinanza cautelare di questo TAR, assegna un numero di ore di sostegno (18) con motivazione intrinsecamente contraddittoria ed illogica, atteso che riconosce (cfr. pag. 14) detta assegnazione come non sufficiente richiedendo che all'alunno venga assegnata una copertura integrale per tutte e 30 ore dell'orario settimanale di

frequenza, e che anche nel verbale del GLO del 22.09.2025 viene confermata la necessità per l'alunno del docente di sostegno per le 30 ore settimanali di frequenza scolastica;

3. Le Amministrazioni intamate risultano costituite in giudizio con atto formale.

4. Con nota depositata il 28.10.2025, la difesa del ricorrente ha depositato un secondo PEI, recante data di approvazione del 16.10.2025 (e non più del 22.9.2025), che tuttavia nulla ha modificato nel Quadro 9 quanto alle ore di sostegno attribuite.

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

6. Vale premettere che 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.

Questa Sezione ha ritenuto la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo sull'intera materia del sostegno scolastico sulla base di un percorso argomentativo riportato, tra le altre, nella Sent. n. 1330/2015 e nella sentenza 5668/2019, le cui considerazioni, sulla questione di giurisdizione, si intendono integralmente richiamate in questa sede.

7. Nel merito, la domanda appare fondata per le ragioni di seguito esposte.

L'Amministrazione scolastica qui intimata, con il PEI in atti, ha fissato in 18 ore la misura di sostegno di cui potrà fruire il minore ricorrente per l'a.s. 2025-2026, che corrisponde alle ore assegnate dal dirigente scolastico già prima dell'inizio dell'anno scolastico.

Astrattamente, pertanto, l'esercizio del potere amministrativo avrebbe circoscritto il fabbisogno necessario alle ore effettivamente assegnate.

Tuttavia, in primo luogo, tale monte ore non corrisponde a quella che è la patologia da cui l'alunno è affetto, che denota la necessità di un sostegno intensivo e quindi la copertura totale dell'orario scolastico.

In secondo luogo, come da documenti in atti, il GLO ha espressamente richiesto la copertura totale delle ore di scuola per consentire al minore di frequentare l'intero orario scolastico, laddove invece è costretto a seguire per 18 ore a causa della mancata copertura dell'orario con rapporto 1:1.

Il PEI stesso, nell'assegnare 18 ore, si contraddice laddove evidenzia la necessità della copertura completa delle ore, nonostante il PEI per l'anno scolastico precedente avesse richiesto tale monte ore.

8. Il provvedimento impugnato, alla luce di tale circostanza, acquisisce un connotato di indubbia ambiguità e lesività, tenuto conto della normativa che da oltre trenta anni è posta a tutela delle persone con disabilità.

8.1. Il riferimento è alla legge-quadro n. 104 del 5 febbraio 1992, che all'art. 3 ha sancito il diritto delle persone con disabilità alle prestazioni che la legge, a vario titolo e negli ambiti più disparati, riconosce a loro favore.

Va evidenziato che l'art. 3 co. 1 del d.lgs. 3 maggio 2024 n. 62 ha completamente modificato l'art. 3 della l. 104 del 1991, adattandolo alle novità legislative intervenute nel corso degli anni e sostituendo il riferimento alla "persona handicappata" con quello alla "persona con disabilità" (la nuova rubrica, infatti, è "Persona con disabilità avente diritto ai sostegni").

Non è però mutato il senso complessivo della norma e la sua portata programmatica ma anche precettiva, in quanto essa mette in correlazione il fatto oggettivo della disabilità "certificata" con l'obbligo dello Stato di mettere a disposizione e fornire i servizi pubblici e gli strumenti necessari per consentire la piena integrazione della persona con disabilità in ogni contesto della vita pubblica e privata.

Tale endiadi tra necessità e prestazione, tra diritto (della persona disabile) e obbligo (dello Stato) è stato identificato nel termine "sostegno", come definito dall'art. 2, co. 1 lett. h) del d.lgs. 3 maggio 2024 n. 62, che ha

significativamente innovato, sia sotto l'aspetto definitorio che delle procedure valutative, gran parte della normativa previgente in materia di disabilità.

Pertanto, ai sensi della disposizione sopra citata, sono «sostegni»: i servizi, gli interventi, le prestazioni e i benefici individuati a conclusione dell'accertamento della condizione di disabilità e nel progetto di vita per migliorare le capacità della persona e la sua inclusione, nonché per contrastare la restrizione nella sua partecipazione sociale, graduati in «sostegno» e «sostegno intensivo», in ragione della frequenza, della durata e della continuità del sostegno.

Le modifiche all'art. 3, pertanto, recepiscono la nuova definizione di «sostegni».

In base al comma 1 “è persona con disabilità chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base”.

Alle persone con disabilità, il successivo comma 2 riconosce il “diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla necessità di sostegno o di sostegno intensivo, correlata ai domini della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'Organizzazione mondiale della sanità, individuata all'esito della valutazione di base, anche in relazione alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie. La necessità di sostegno può essere di livello lieve o medio, mentre il sostegno intensivo è sempre di livello elevato o molto elevato”.

Le suddette disposizioni vanno coordinate con il comma 3, che nel nuovo testo stabilisce che “qualora la compromissione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, il sostegno è intensivo e determina priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici.

Il nuovo art. 3 della legge 104/92, pertanto, individua due tipologie di sostegno basiche che sono quelle del co. 1 (lieve o medio) e altre due tipologie che danno luogo al “sostegno intensivo” (necessità di sostegno elevato o molto elevato).

Il sostegno intensivo corrisponde, dunque, alla disabilità “grave” di cui al precedente testo del co. 3 dell’art. 3.

Le modifiche all’art. 3 della l. 104 del 1992 costituiscono dunque l’esplicitazione dei principi che, notoriamente, hanno ispirato questa disposizione.

8.2. Rapportati alla materia dell’integrazione scolastica, che rappresenta la più importante modalità di erogazione delle prestazioni garantite dallo Stato alle persone con disabilità minori di età (fatte salve le prestazioni di tipo sanitario, che naturalmente costituiscono un diritto per qualsiasi persona disabile), la giurisprudenza di questo Tribunale ha da sempre ritenuto e affermato che l’intero art. 3 della legge 104 del 1992 sia il portato dei principi costituzionali sanciti negli artt. 3, 32, 34 e 38 Cost., tenuto conto che la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato in più occasioni l’importanza dell’integrazione scolastica dell’alunno con disabilità 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” (ex multis 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).

Peraltro, per effetto della fondamentale sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 22 febbraio 2010, il sistema è stato ricostruito in modo tale da consentire la deroga all’organico predeterminato per legge, ritenendosi incostituzionali le disposizioni che invece avevano fissato un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno o avevano escluso la possibilità di assumere insegnanti di sostegno con contratti a tempo

determinato, in deroga al rapporto alunni-docenti stabilito per legge, tenendo conto del caso concreto e, quindi, del grado di disabilità.

Si ribadisce che la sentenza della Corte Cost. 80/2010 si pone come centrale nel sistema di tutela dei diritti degli alunni con disabilità, e costituisce tuttora un caposaldo non smentito, sicché deve ritenersi sin d'ora che gli istituti scolastici che non provvedano all'assegnazione di insegnanti di sostegno agli alunni con disabilità, anche in deroga agli organici di fatto esistenti, si pongono in automatico in una condizione di colpa, elemento fondamentale ai fini di un possibile risarcimento.

Il diritto all'insegnante di sostegno, pertanto, è oggettivamente riconosciuto come un diritto “non finanziariamente condizionato”, nel senso, poi esplicitato dalla successiva sentenza n. 275 del 2016, che “è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.

Pertanto, nell'attuazione del diritto fondamentale, il legislatore è chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione. (...) L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione». In altri termini, la capienza del capitolo di spesa è costituzionalmente necessaria, in quanto condizione presupposta di effettività del “nocciolo duro” del diritto.

In questa chiave di lettura, il compito della magistratura è quindi quello di dare piena attuazione al diritto senza porsi il problema della copertura finanziaria, in quanto, secondo la sentenza della Corte costituzionale del 22 luglio 2025 n. 121, “ il principio dell'obbligo della copertura finanziaria delle spese espresso nell'art. 81 Cost., erroneamente evocato dal rimettente a fondamento delle proprie censure, impone un preciso vincolo

non al

giudice, ma al legislatore e opera per ogni legge, inclusa la legge di

bilancio, traducendosi nell'obbligo di predisporre, all'atto dell'approvazione

delle norme, anche i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano. In

questa prospettiva, la norma sulla copertura finanziaria, contenuta fin

nell'originario art. 81 Cost., attiene in generale all'estensione e alla natura

della sovranità finanziaria: è al contempo fondamento e limite dell'iniziativa

parlamentare di spesa.”

Ne discende che, come si vedrà nel prosieguo della decisione, la mancata assegnazione di risorse alle persone con disabilità e in particolare la mancata assegnazione degli insegnanti di sostegno a copertura integrale dei fabbisogni, costituiscono un problema legato alla cattiva organizzazione della Pubblica Amministrazione, sia sotto il profilo strutturale che sotto quello della istruttoria e della motivazione delle scelte compiute, in quanto il diritto “non finanziariamente condizionato” non è di per sé un diritto assoluto, ma può essere limitato laddove l’Amministrazione, sulla base della normativa vigente, fornisca elementi sufficienti a ritenere la correttezza del suo operato e riesca a motivare adeguatamente in ordine alle scelte compiute.

Quello che però non può fare è negare la tutela del diritto sulla base di carenze organizzative (leggesi: carenza di organico dei docenti) oppure sulla base della asserita mancanza di risorse finanziarie, posto che, come

la Corte ha ormai ribadito in via definitiva, tale motivazione non è accettabile in caso di diritti ritenuti degni di copertura costituzionale insuscettibile di recedere davanti alle esigenze di quadratura del bilancio.

8.3. La concreta attuazione dei principi sopra espressi è assicurata in via principale dall'art. 12, comma 5, della L. 104 del 1992, il cui contenuto è stato sostituito a decorrere dal 1° settembre 2019, per effetto dell'art. 5, co. 2, lettera b), del D. Lgs. 13 aprile 2017 n. 66 ess.mm. (Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107).

Nella versione in vigore fino al 31 agosto 2019 la normativa prevedeva l'elaborazione, a favore dell'alunno con disabilità al quale fosse stata accertata la relativa condizione, di un Profilo Dinamico-Funzionale (PDF) riepilogativo delle caratteristiche dell'alunno, delle sue difficoltà di apprendimento conseguenti alla situazione di handicap e tutte una serie di altri elementi da sviluppare e sostenere, da redigere all'inizio del primo ciclo scolastico e aggiornare a conclusione di ogni ciclo (art. 12 co. 8 l. 104 del 1992, testo vigente sino al 31.8.2019).

L'attuale comma 5 dell'art. 12 l. 104 del 1992 stabilisce che "successivamente all'accertamento della condizione di disabilità delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti ai sensi dell'articolo 3, è redatto un profilo di funzionamento secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) adottata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ai fini della formulazione del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328, nonché per la predisposizione del Piano Educativo Individualizzato (PEI)".

La nuova terminologia, quindi, fa riferimento a un "profilo di funzionamento" che sostituisce il PDF, i cui contenuti sono interamente riportati nel co. 4 dell'art. 5 del d.lgs. 66 del 2017.

Il profilo di funzionamento, pertanto:

-
- “a) è il documento propedeutico e necessario alla predisposizione del Piano educativo individualizzato (PEI) e del Progetto individuale;
 - b) definisce anche le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica;
 - c) è redatto con la collaborazione dei genitori o di chi esercita la responsabilità genitoriale della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, nonché, nel rispetto del diritto di autodeterminazione nella massima misura possibile, della studentessa o dello studente con disabilità, con la partecipazione del dirigente scolastico ovvero di un docente specializzato sul sostegno didattico, dell'istituzione scolastica ove è iscritto la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente;
 - d) è aggiornato al passaggio di ogni grado di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, nonché in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona.”

Non è dunque mutato il ruolo del PDF prima, del profilo di funzionamento ora, quale presupposto per la formulazione del cd. P.E.I. (Piano Educativo Individualizzato), che costituisce lo strumento principe per l'inclusione scolastica, in quanto contiene l'indicazione interventi finalizzati alla piena realizzazione del diritto all'educazione, all'istruzione ed integrazione scolastica dell'alunno disabile, indicandosi non solo il programma che l'alunno con disabilità deve svolgere nell'anno scolastico di riferimento ma anche le figure professionali (docenti e non docenti) che devono supportare l'alunno con disabilità nonché la classe frequentata dallo stesso.

L'art. 7 co. 2 del d.lgs. 66 del 2017 infatti, con riferimento al PEI di cui all'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, stabilisce che:

- a) è elaborato e approvato dal Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione di cui all'articolo 9, comma 10;
- b) tiene conto dell'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica, di cui all'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e del Profilo di funzionamento, avendo

particolare riguardo all'indicazione dei facilitatori e delle barriere, secondo la prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione ICF dell'OMS;

c) individua obiettivi educativi e didattici, strumenti, strategie e modalità per realizzare un ambiente di apprendimento nelle dimensioni della relazione, della socializzazione, della comunicazione, dell'interazione, dell'orientamento e delle autonomie, anche sulla base degli interventi di corresponsabilità educativa intrapresi dall'intera comunità scolastica per il soddisfacimento dei bisogni educativi individuati;

d) esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, le modalità 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, nonché 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 modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo di cui al comma 5-bis dell'articolo 3;

e) definisce gli strumenti per l'effettivo svolgimento dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, assicurando la partecipazione dei soggetti coinvolti nel progetto di inclusione;

f) indica le modalità di coordinamento degli interventi ivi previsti e la loro interazione con il Progetto individuale;

g) è redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva, di norma, non oltre il mese di ottobre, tenendo conto degli elementi previsti nel decreto ministeriale di cui al comma 2-ter; è redatto a partire dalla scuola dell'infanzia ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona. Nel passaggio tra i gradi di istruzione, è assicurata l'interlocuzione tra i docenti della scuola di provenienza e quelli della scuola di destinazione. Nel caso di trasferimento di iscrizione è garantita l'interlocuzione tra le istituzioni scolastiche interessate ed è ridefinito sulla base delle eventuali diverse condizioni

contestuali della scuola di destinazione;

h) è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno scolastico al fine di accertare il raggiungimento degli obiettivi e apportare eventuali modifiche ed integrazioni.

Si conferma dunque che il PEI, redatto annualmente entro ottobre, è lo strumento per esplicitare le modalità di sostegno alla classe (nella quale l'alunno con disabilità va integrato e seguito) compreso il numero di ore di sostegno.

Il d.lgs. 66 del 2017 ha previsto anche lo strumento di programmazione mediante il quale coordinare i PEI dei singoli alunni con le misure che ciascuna scuola mette in campo per realizzare l'inclusione scolastica: l'art. 8 del d.lgs. 66 del 2017 prevede infatti il “ Piano per l'inclusione”, stabilendo che “ ciascuna istituzione scolastica, nell'ambito della definizione del Piano triennale dell'offerta formativa, predisponde il Piano per l'inclusione che definisce le modalità per l'utilizzo coordinato delle risorse, compreso l'utilizzo complessivo delle misure di sostegno sulla base dei singoli PEI di ogni bambina e bambino, alunna o alunno, studentessa o studente, e, nel rispetto del principio di accomodamento ragionevole, per il superamento delle barriere e l'individuazione dei facilitatori del contesto di riferimento nonché per progettare e programmare gli interventi di miglioramento della qualità dell'inclusione scolastica”.

8.4. Il T.a.r Lazio con la sentenza n. 3076 del 12.3.2021, ha evidenziato come le ore devono essere quantificate dal PEI sulla base della proposta del GLO, in base a quanto stabilito dal co. 10 dell'art. 9 del d.lgs. 66 del 2017 e ss.mm., rendendo così illegittimi i PEI che quantifichino le ore senza il relativo supporto tecnico e la correlata motivazione.

Va al proposito rilevato che le modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità sono oggetto del Decreto del Ministero dell'Istruzione n. 182 del 29.12.2020, recante “Adozione del modello nazionale di piano educativo individualizzato e delle correlate linee guida, nonché modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, ai sensi dell'articolo 7, comma 2-ter, del decreto legislativo 13

aprile 2017, n. 66”.

Tale Decreto, che era stato annullato con la sentenza del T.A.R. Lazio n. 9795 del 14 settembre 2021, è tuttora vigente per effetto della sentenza del Consiglio di Stato n. 3196 del 26 aprile 2022, che ha riformato la sentenza di primo grado.

È stato quindi successivamente emanato il decreto interministeriale n. 153 del 1.8.2023 che lo ha aggiornato e, in parte modificato, e che riporta all'ALL. B le nuove “Linee Guida concernenti la definizione delle modalità, anche tenuto conto dell'accertamento di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assegnazione delle misure di sostegno di cui all'articolo 7 del D.Lgs 66/2017 e il modello di PEI, da adottare da parte delle istituzioni scolastiche”.

I contenuti delle Linee Guida consentono di mettere a fuoco quelli che dovrebbero essere i contenuti del PEI annuale.

Infatti, con riguardo alla Sezione 12 del modello di PEI redatto da ciascuna scuola per il singolo alunno, là dove si fa riferimento alla “Proposta del numero di ore di sostegno per l'anno successivo”, il D.Interm. 153 del 2023 chiarisce che la “proposta del numero di ore di sostegno alla classe” di cui al comma 2, lett. d) dell'art. 7 del d.lgs. 66/2017 “deve necessariamente fare riferimento, in modo esclusivo, alle esigenze dell'alunno/a con disabilità

titolare del PEI. *Le ore di sostegno sono assegnate alla classe, ma per*

sviluppare un progetto educativo personalizzato; non devono intendersi

come risorse aggiuntive che rientrano nella libera disponibilità della scuola,

da utilizzare per qualsiasi attività di supporto destinata ad altri alunni e ad

altre alunne della classe o della scuola. Certamente la presenza del

sostegno didattico in una classe può favorire l'attivazione di una didattica

più aperta e flessibile da cui può trarre vantaggio tutta la classe, il team

docenti e il consiglio di classe, ma deve essere sempre chiaro che questi

interventi sono rivolti prioritariamente all'alunno o all'alunna con

disabilità.”

Inoltre, “nella motivazione della richiesta sono da considerare:

? i bisogni dell'alunno/a definiti in base alla documentazione ufficiale, ossia prima di tutto dal Profilo di Funzionamento, se disponibile, o in alternativa dalla certificazione e dalla Diagnosi Funzionale. L'esigenza di supporto didattico non è automaticamente connessa alla gravità clinica o alla quantificazione del deficit di funzionamento, ma certamente a fronte di documenti ufficiali che certificano compromissioni lievi o parziali, una richiesta elevata di sostegno deve avere un carattere di assoluta eccezionalità e deve essere adeguatamente e responsabilmente motivata.

? le risorse ritenute necessarie per attivare le iniziative previste per raggiungere gli obiettivi definiti nel PEI, considerando come nell'anno scolastico che si sta concludendo esse sono state effettivamente utilizzate (Sezione 9 - Organizzazione generale del progetto di inclusione e utilizzo

delle risorse). Deve esserci pertanto piena coerenza tra le risorse richieste e il loro effettivo utilizzo. A parte l'ovvia considerazione che non si possono chiedere più ore di supporto, sostegno o assistenza, rispetto alla frequenza complessiva prevista, deve risultare che le ore di sostegno sono state effettivamente utilizzate nelle attività o discipline in cui è prevista una forte personalizzazione dell'attività didattica, tale da richiedere necessariamente un supporto aggiuntivo.

In particolare, quando si chiede di aumentare le ore di sostegno assegnate, è indispensabile motivare la proposta non solo descrivendo i bisogni, ma anche dimostrando che effettivamente le ore assegnate sono state utilizzate in modo adeguato, con interventi attivati rigorosamente sull'alunno/a, con risorse concentrate dove effettivamente, in base alla progettazione del PEI, sono maggiori le esigenze, escludendo categoricamente impieghi impropri come l'uso della risorsa sostegno per attività di supporto destinate genericamente a tutta la classe senza nessun riferimento agli obiettivi del singolo PEI, o per altre esigenze della scuola non immediatamente riferibili all'alunno/a titolare del PEI, quali ad esempio la possibilità di sostituire docenti assenti.”

9. L'importanza del profilo di funzionamento, della proposta del GLO e, infine, del PEI nel sistema di tutela dell'alunno con disabilità è quindi evidente: 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 costituiscono una parte imprescindibile 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.

Non vi è dunque alcuna possibilità che gli istituti scolastici non garantiscano agli alunni con disabilità il sostegno, di base o intensivo, del quale essi necessitano in forza delle disposizioni illustrate.

Non possono ostare a tale conclusione né il co. 2 dell'art. 8 del d.lgs. 66 del 2017 (“Il Piano per l'inclusione è attuato nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili”) né tantomeno il dettato del comma 2-bis dell'art. 7 del d.lgs. 66 del 2017, in forza del quale “la realizzazione delle misure attuative, di cui al comma 2, avviene ad invarianza di spesa e nel rispetto del limite dell'organico docente ed ATA assegnato a livello regionale e la dotazione organica complessiva non può essere incrementata in conseguenza dell'attivazione degli interventi previsti dal predetto comma 2, ivi compreso l'adeguamento dell'organico delle istituzioni scolastiche alle situazioni di fatto”.

Infatti, poiché il diritto alla assegnazione delle ore di sostegno attribuite all'alunno con disabilità con le modalità illustrate è un diritto costituzionalmente garantito e, come detto, non finanziariamente condizionato, non vi è modo di giustificare la mancata assegnazione sulla base di motivazioni di tipo finanziario o sulla base di carenze di organico o di mancato adeguamento degli organici di diritto alle esigenze di fatto.

Fermo restando che l'assenza di un adeguamento della prassi degli istituti scolastici alla legislazione vigente per l'attribuzione delle ore necessarie al sostegno e quindi per l'assegnazione degli insegnanti dedicati all'inclusione degli alunni disabili, continua a comportare disfunzioni gravissime che il rimedio del ricorso giurisdizionale non è in grado di risolvere in modo continuativo e definitivo, va evidenziato che la decisione del giudice amministrativo, resa nell'ambito della giurisdizione esclusiva, è idonea ad accertare la violazione del diritto dell'alunno con disabilità all'assegnazione del numero di ore di sostegno funzionali all'attuazione della sua effettiva inclusione nel sistema scolastico.

È significativo che il d.lgs. 96 del 2019, che ha apportato modifiche sostanziali al testo originario del d.lgs. 66 del 2017, abbia chiarito i rapporti tra i differenti documenti per l'inclusione scolastica, con particolare riferimento al Progetto Individuale: il PEI è ora definito univocamente come “facente parte del progetto individuale” (D.Lgs 96/2019, art. 4, Modifica all'art. 5 del D.Lgs 66/2017, sostituzione della lettera b), che a sua volta modifica- come detto - il co. 5 dell'art. 12 della l. 104 del 1992) sancendo definitivamente lo statuto del progetto individuale come summa

onnicomprensiva degli interventi predisposti per il progetto di vita della persona con disabilità.

Ne discende che, tra le altre, sono azioni *contra legem*, e quindi illegittime:

-la mancata redazione del PEI;

-l'attribuzione nel PEI di un numero di ore di sostegno inferiore a quanto previsto dal GLO o la mancata quantificazione delle stesse;

-l'attribuzione nel PEI di un numero di ore di sostegno senza la proposta del GLO;

-l'attribuzione, da parte dell'istituto scolastico, di un numero di ore di sostegno inferiori a quelle previste dal PEI.

D'altra parte, come chiarito dalla fondamentale decisione della IV sezione di questo T.a.r. n. 5668 del 2.12.2019, in nulla può incidere il fatto che le ore necessarie al sostegno di un alunno con disabilità siano state materialmente assegnate con il PEI oppure non lo siano perché il suddetto documento è incompleto o manca, in quanto si resta sempre all'interno della gestione del servizio scolastico e la mancata concreta attribuzione dell'insegnante è dovuta — sia nel caso di PEI esistente sia nel caso di inesistenza dello stesso — alle stesse identiche ragioni, ossia alla mancata programmazione degli organici o alla carenza a priori di risorse finanziarie adeguate; non vi è alcun intento discriminatorio da parte degli uffici, ma solo inefficienza e mancanza di volontà di derogare all'organico assegnato, in

attesa di una possibile pronuncia giurisdizionale che legittimi la deroga. In concreto, le conseguenze del mancato arrivo dell'insegnante di sostegno sono le stesse sia in caso di mancato adempimento all'ordine di redazione dei PEI sia in caso di inadempimento all'assegnazione delle ore previste dal PEI (caso al quale va assimilato quello della mancata indicazione, nel PEI, delle ore adeguate alla patologia) e lungi dall'integrare discriminazione, determinano la nascita dei presupposti per l'eventuale risarcimento del danno.

10. A quanto sopra illustrato, la Sezione ritiene di dover aggiungere ulteriori considerazioni riguardanti le innegabili criticità legate – nonostante una decennale giurisprudenza del Tar Napoli di condanna dell'Amministrazione scolastica - alla mancata assegnazione di insegnanti di sostegno a copertura integrale dell'orario scolastico motivate, più o meno esplicitamente, sulla base della carenza di insegnanti di sostegno negli organici di diritto degli istituti scolastici.

Esse, infatti, integrano una violazione degli art. 12 e 13 della l. 104 del 1992 in relazione agli artt. 7 e 10 del d.lgs. 66 del 2017.

In particolare, quest'ultima disposizione (Articolo 10 - Individuazione e assegnazione delle misure di sostegno) come sostituita dall'art. 9 del D.Lgs. 7 agosto 2019, n. 96, stabilisce che:

“1. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 15, commi 4 e 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, 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, nonché 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 età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica,

invia all'ufficio scolastico regionale la richiesta

complessiva dei posti di sostegno.

2. L'ufficio scolastico regionale assegna le risorse nell'ambito di quelle dell'organico dell'autonomia per i posti di sostegno.
3. *Il dirigente scolastico, in tempo utile per l'ordinario avvio dell'anno scolastico, trasmette, sulla base dei PEI, di cui all'articolo 7, comma 2, la richiesta complessiva delle misure di sostegno ulteriori rispetto a quelle didattiche agli enti preposti, i quali, relativamente all'assegnazione di dette misure, attribuiscono le risorse complessive secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti nell'accordo di cui all'articolo 3, comma*

5-bis."

Si tratta dei cd. " posti in deroga", che vengono attribuiti dagli Uffici Scolastici regionali come "supplenze", fino al 30 giugno di ciascun anno scolastico, mediante adeguamento degli organici di fatto secondo le effettive esigenze rilevate ai sensi dell'art. 1 comma 605, lettera b), della

legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'art. 40-comma 1 – della legge 27/12/1997 n. 449, in applicazione delle sentenze della Corte Costituzionale 22 febbraio 2010, n. 80 e 275 del 2016, e ad invarianza di spesa (art. 7, comma 2-bis del d.lgs. 66 del 2017, che fa espresso riferimento all' "adeguamento dell'organico delle istituzioni scolastiche alle situazioni di fatto" per la "realizzazione delle misure attuative di cui al comma 2 " (ossia il PEI).

Sulla base della normativa vigente e della copertura costituzionale di tale tipo di operazione, ogni anno il Ministero dell'Istruzione – all'interno della annuale nota sulle dotazioni organiche del personale docente e educativo per l'anno scolastico che avrà inizio a settembre, indirizzata ai Direttori generali e ai Dirigenti titolari degli uffici scolastici regionali - stabilisce anche i criteri per autorizzare i posti di sostegno in deroga.

Per l'anno scolastico 2025/2026 la Circolare di riferimento è la Nota prot. n. 93862 del 17 aprile 2025, che, in applicazione dell'articolo 1, comma 567, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, ha incrementato l'organico di diritto dei posti di sostegno in misura pari a 1.866 unità, ma confermando la possibilità di chiedere i posti "in deroga", avendo stabilito che i Direttori degliUSR devono necessariamente trasmettere alla competente Direzione del MIM, entro il 30 novembre, i decreti autorizzativi dei posti in deroga e successive integrazioni secondo quanto previsto con l'articolo 18 del decreto organici 2017/18, ossia della normativa che ha introdotto la prima piena applicazione dell'organico dell'autonomia e ha fissato i criteri per l'attivazione dei posti di sostegno in deroga.

Anche per gli anni scolastici precedenti il MIM ha provveduto a emanare circolari dal medesimo contenuto (cfr. nota MIM n. 43464 del 28 marzo 2024) e sempre con il limite temporale del 30 novembre per la redazione dei decreti autorizzativi dei posti in deroga.

Pertanto, ogni dirigente di ambito territoriale all'interno degli uffici scolastici regionali (nel caso del presente giudizio si tratta dell'Ufficio IX – Ambito Territoriale di Caserta) emana, all'inizio dell'anno scolastico, un Decreto attuativo della Circolare del MIM, che testualmente riporta il contenuto della sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 22.2.2010, ossia la

“possibilità di istituire ore aggiuntive o ulteriori posti in deroga ai sensi dell’art. 40-comma 1 – della legge 27/12/1997 n. 449, secondo le effettive esigenze rilevate ai sensi dell’art. 1 comma 605- lettera B – della legge 296/2006, per garantire una adeguata tutela agli alunni con disabilità”, e dispone l’assegnazione dei posti in deroga per casi accertati e certificati “in base alla rilevazione oggettiva del numero degli alunni diversamente abili iscritti per l’anno scolastico in corso, e delle relative documentazioni prodotte dagli Istituti Scolastici”.

Nel caso della provincia di Caserta si tratta del decreto del dirigente dell’Ufficio XI n. 17842 del 5 agosto 2025, dal quale, peraltro, emergono le seguenti circostanze:

- i) che l’USR provinciale ha verificato il fabbisogno derivante da nuove certificazioni e/o aggravamenti e/o trasferimenti così come comunicati a seguito della nota prot. AOOUSPCE 12952 del 23.6.2025; il riferimento non può che essere a comunicazioni che provengano dai singoli istituti e quindi dai dirigenti scolastici dei singoli istituti;
- ii) che sempre l’USR provinciale ha chiesto al Direttore Generale dell’USR Campania, con nota prot. AOOUSPCE 15718 del 22.7.2025, l’autorizzazione di posti di sostegno in deroga;
- iii) che il Direttore Generale dell’USR Campania con decreto prot. AOODRCA 57345 del 28.7.2025 ha concesso l’autorizzazione per n. 2339,5 posti in deroga del personale docente di sostegno per l’a.s. 2025/26, suddivisi per i diversi ordini e gradi;
- iv) che, sulla base di tale decreto, l’USR provinciale ha suddiviso i posti per le singole scuole della provincia.

Con successivi decreti, il dirigente dell’USR di Caserta ha provveduto alla modifica e all’adeguamento dei posti in deroga, “

VISTE le segnalazioni dei

Dirigenti Scolastici “ e “considerata l’opportunità di apportare le

conseguenti variazioni compensative tra i posti in deroga già autorizzati"

(ad esempio cfr. decreto n. 22452 del 22.9.2025).

10.1. Appare evidente che il meccanismo di assegnazione degli insegnanti di sostegno ulteriori rispetto all'organico di diritto si basi sulla sinergia combinata dell'azione degli Uffici scolastici regionali e provinciali con quella dei dirigenti scolastici dei singoli plessi.

La figura del dirigente scolastico, già cruciale nell'ambito del sistema scolastico dell'autonomia, riveste quindi un ruolo essenziale nella programmazione dei posti e nella rilevazione delle esigenze di fatto da soddisfare per ogni scuola e in relazione alle esigenze del singolo alunno.

Come questa Sezione ha già chiarito nelle numerose ordinanze emesse all'esito delle camere di consiglio di settembre e ottobre 2025, non esiste alcuna normativa applicabile alla materia

de quo che consenta di attribuire

un numero di ore di sostegno al di fuori della quantificazione frutto del

binomio PEI- GLO.

Tanto più deve escludersi che la mancata attribuzione della copertura totale, laddove venga ritenuta necessaria per consentire la frequenza scolastica e l'attuazione della didattica personalizzata, possa dipendere dalla dotazione organica della scuola, come invece è sovente riportato nelle note dei dirigenti scolastici impugnate davanti a questa Sezione.

Il sistema normativo sopra illustrato, che si basa sul richiamo alla fondamentale sentenza della Corte Costituzionale 80 del 2010, attribuisce e imputa ai dirigenti scolastici il doveroso compito di procedere, prima dell'inizio dell'anno scolastico, alla riconoscione dei posti di sostegno necessari "di fatto" in ogni singola scuola sulla base delle certificazioni ex lege 104/92 già acquisite, sia perché trattasi di alunni frequentanti l'istituto sia per effetto delle cd. preiscrizioni che si concludono nel mese di febbraio dell'anno scolastico precedente.

Questo perché è consentita e anzi è normativamente garantita la possibilità di deroga rispetto all'organico di diritto, che gli Uffici scolastici regionali, sulla base dei dati trasmessi dalle sezioni provinciali, comunicano al Ministero dell'Istruzione entro il 30 novembre di ogni anno, per consentire – tra le altre cose – la copertura finanziaria dell'operazione.

Non c'è alcun dubbio che la maggior parte dei dirigenti scolastici italiani e, nello specifico in servizio nella regione Campania, osservino ogni anno le direttive del Ministero e degli USR, provvedendo a richiedere tempestivamente i posti in deroga prima dell'inizio dell'anno scolastico.

Se così non fosse, il numero di ricorsi al T.a.r., già notevolmente cresciuto nella regione Campania negli ultimi anni, diventerebbe pressochè ingestibile, a dimostrazione che la maggior parte delle scuole non va incontro a particolari criticità.

Esiste tuttavia una significativa minoranza di inefficienza, caratterizzata dall'assenza di tale richiesta o comunque, una volta che venga instaurato il giudizio davanti al T.a.r., come nel caso di specie, dalla mancanza di prova dell'effettuazione di tale specifica istanza, che pur rientra tra le incombenze di ciascun dirigente scolastico all'inizio dell'anno scolastico.

Pertanto, alla illegittimità - che la giurisprudenza di questo Tribunale rileva da anni – della mancata redazione del PEI, o di PEI privi di assegnazione di ore di sostegno e, soprattutto, della redazione di PEI contraddittori in quanto riportanti l'assegnazione di un numero di ore inferiori all'orario integrale frequentato dall'alunno con disabilità, corrispondenti alla cattedra del singolo insegnante di sostegno ma senza tenere conto della valutazione del GLO, questa Sezione ritiene di rilevare un'ulteriore gravissima illegittimità denotante anche evidenti profili di eccesso di potere, che è data dalla violazione degli artt. 7 e 10 del d.lgs. 66 del 2017, in combinato disposto con l'annuale Circolare ministeriale sugli organici scolastici e con i decreti annualmente emanati dall'USR Campania e dagli USR provinciali (nel caso, della provincia di Caserta).

Allo stato, non si può che ritenere che il dirigente scolastico incorra in una duplice violazione di legge, dapprima quando omette di attivarsi per la

richiesta dei posti in deroga all'USR provinciale, e successivamente quando – come nella vicenda oggetto del presente giudizio – risponda all'istanza della famiglia quantificando egli stesso le ore di sostegno in mancanza di PEI e, dopo l'ordine di provvedere emesso da T.a.r. con precise indicazioni sulle modalità di assegnazione del numero di ore attribuibili, avalli la redazione di un PEI che, con evidente difetto di motivazione, provveda all'assegnazione di un numero di ore di sostegno corrispondenti a quelle “avallate” dal dirigente scolastico a inizio anno (senza richiesta di deroga) ma al contempo ritenendo che tali ore non siano sufficienti a consentire il regolare espletamento dell'attività didattica in favore dell'alunno con disabilità.

Peraltro, e questo aggrava ulteriormente l'illegittimità dell'azione amministrativa, nelle Linee Guida allegate al decreto interministeriale n. 153 del 2023 (ma questo valeva anche per il n. 182 del 2020) con riferimento alla Sezione 9 del modello di PEI valido a livello nazionale, viene specificato che la tabella n. 3 “Informazioni sull'insegnante per le attività di sostegno” serve in quanto “le informazioni richieste hanno lo scopo di precisare quante sono le ore di sostegno assegnate alla classe/sezione come risorse disponibili per realizzare gli obiettivi definiti nel PEI. È possibile specificare se il sostegno didattico sia affidato a una o più risorse, nonché esplicitare i criteri e le priorità che hanno orientato le scelte in merito all'articolazione dell'orario del sostegno. Si può segnalare, altresì, la presenza di docenti di sostegno che operano nella classe con altre alunne e altri alunni con disabilità, indicando eventualmente modalità organizzative per lo svolgimento delle attività.”

Questo significa che con il singolo PEI è possibile, se non addirittura obbligatorio, fornire la motivazione sul monte ore assegnato agli insegnanti cui l'alunno è affidato, specificando le eventuali ragioni di un sostegno che, pur in presenza di disabilità necessitante di sostegno intensivo (art. 3 comma 3 legge 104/92), potrebbe non coprire l'intero orario scolastico settimanale, per le più svariate ragioni: in pratica, non esiste automatismo tra necessità di sostegno intensivo e rapporto 1:1 inteso come copertura integrale dell'orario con uno o più insegnanti di sostegno.

Quello che però non è assolutamente legittimo è assegnare un monte ore

inferiore all’orario settimale, in assenza di idonea motivazione e istruttoria, e soprattutto adeguandosi supinamente a quella che è l’assegnazione iniziale, normalmente corrispondente al numero di ore svolte per contratto dall’insegnante di sostegno presente nell’organico di diritto: questo perché, come detto, la normativa vigente consente – se non addirittura impone – la richiesta di posti/ore di sostegno “in deroga” a quelle in dotazione alla singola scuola in forza dell’organico di diritto; ed inoltre perché, in assenza di adeguata motivazione, il diritto dell’alunno con disabilità è sempre prevalente sulle esigenze amministrative del comparto scolastico.

In sintesi, nei casi di alunni certificati “art. 3 comma 3”, salvo che il PEI motivi espressamente sulle ragioni dell’assegnazione di ore di sostegno inferiori alla copertura integrale (nel qual caso il giudice amministrativo non ha – di base – il potere di sindacare nel merito la valutazione dell’Amministrazione, salvo palesi illegittimità che emergano nel caso concreto), non è possibile non attribuire all’alunno con disabilità un insegnante di sostegno per un numero di ore inferiore all’orario effettivamente frequentato.

Il ruolo del dirigente scolastico in questo è cruciale in quanto, come illustrato, nella generalità dei casi la copertura delle ore non è oggettivamente garantibile solo con l’organico di diritto, ma può essere garantita attraverso la tempestiva attivazione del sistema della assegnazione dei posti in deroga, sistema che vede nella preventiva richiesta del dirigente scolastico l’elemento imprescindibile per il corretto svolgimento dell’azione amministrativa.

10.2. Peraltro, le richiamate Linee Guida consentono di ricostruire in modo chiaro il ruolo del dirigente scolastico nell’ambito del sistema in questione, nel quale “con le nuove norme previste dal D. Lgs 66/2017 ed il nuovo iter procedurale per il riconoscimento della condizione di disabilità ai fini dell’inclusione scolastica, la valutazione del fabbisogno di risorse professionali per il sostegno didattico e l’assistenza della persona è condotta secondo criteri più attenti al suo “funzionamento” e, soprattutto, mirati a favorire una migliore inclusione nel contesto scolastico.”

10.2.1. Con riguardo alla sezione 11 (Verifica finale / Proposte per le risorse professionali) del modello di PEI, dopo aver richiamato gli art. 7 comma 2 e 10 del d.lgs. 66 del 2017, nonché l'art. 15 del Decreto interministeriale 182 del 2020 (Verifica finale e proposta di assegnazione delle risorse) le Linee Guida stabiliscono espressamente: “ Questa sezione del PEI, redatta durante l'ultima riunione del GLO nell'anno scolastico, raccoglie le indicazioni e decisioni rispetto a: i) la verifica finale del PEI dell'anno in corso; ii) interventi necessari per garantire il diritto allo studio e la frequenza per l'anno scolastico successivo, compresa la proposta di ore di sostegno didattico e di risorse da destinare agli interventi di assistenza.”

In ordine alla “ verifica finale del PEI” le Linee Guida stabiliscono altresì che “ ci sono tre sezioni nel modello di PEI che si concludono con uno spazio destinato alla verifica dei risultati: ? la Sezione 5 (Interventi connessi alle dimensioni per profilo di funzionamento); ? la Sezione 7 (Interventi sul contesto); ? la Sezione 8 (Interventi sul percorso curricolare) anche se in questo caso la valutazione è destinata all'efficacia degli interventi attivati, non a quella degli apprendimenti che, Scuola dell'Infanzia a parte, è sempre di competenza del team docenti o del Consiglio di classe.

Nel primo riquadro si chiede di inserire una verifica globale e sintetica, motivata sulla base delle tre valutazioni specifiche sopra richiamate (...) Partendo ancora dalle valutazioni conclusive già formulate per le Sezioni 6 e 7, ma anche dall'analisi delle condizioni di contesto della Sezione 5, si chiede di fornire al GLO che dovrà redigere il PEI l'anno successivo delle sintetiche indicazioni per superare eventuali criticità. “

10.2.2. Ed ancora, nella sezione destinata agli “ Interventi necessari per garantire il diritto allo studio e la frequenza”, riferiti all'anno scolastico successivo, le Linee Guida affermano che “In base al D. Lgs 66/2017 (art. 7 comma 2, lettera d) il PEI esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe» e in questo riquadro del modello si chiede di esplicitare, con opportune motivazioni, questa proposta. Pur trattandosi di una proposta - soggetta a vagli successivi come specificato nel DLgs 66/2017 (art. 10) - essa costituisce un pronunciamento importante che, avendo anche considerevoli ricadute sugli impegni di spesa della pubblica amministrazione, deve

necessariamente rispettare rigorosi principi di correttezza, equità e

responsabilità. La *richiesta deve necessariamente fare riferimento, in modo*

esclusivo, alle esigenze dell'alunno/a con disabilità titolare del PEI. Le ore

di sostegno sono assegnate alla classe, ma per sviluppare un progetto

educativo personalizzato; non devono intendersi come risorse aggiuntive

che rientrano nella libera disponibilità della scuola, da utilizzare per

qualsiasi attività di supporto destinata ad altri alunni e ad altre alunne della

classe o della scuola. Certamente la presenza del sostegno didattico in una

classe può favorire l'attivazione di una didattica più aperta e flessibile da cui

può trarre vantaggio tutta la classe, il team docenti e il consiglio di classe,

ma deve essere sempre chiaro che questi interventi sono rivolti

prioritariamente all'alunno o all'alunna con disabilità. In nessun caso può

essere richiesto personale di sostegno per coprire esigenze di mera

assistenza, materiale ma anche educativa, o di accompagnamento. Nella

motivazione della richiesta sono da considerare: i) i bisogni dell'alunno/a

definiti in base alla documentazione ufficiale, ossia prima di tutto dal Profilo

di Funzionamento, se disponibile, o in alternativa dalla certificazione e dalla

Diagnosi Funzionale. L'esigenza di supporto didattico non è

automaticamente connessa alla gravità clinica o alla quantificazione del

deficit di funzionamento, ma certamente a fronte di documenti ufficiali che

certificano compromissioni lievi o parziali, una richiesta elevata di sostegno

deve avere un carattere di assoluta eccezionalità e deve essere

adeguatamente e responsabilmente motivata; ii) le risorse ritenute

necessarie per attivare le iniziative previste per raggiungere gli obiettivi

definiti nel PEI, considerando come nell'anno scolastico che si sta

concludendo esse sono state effettivamente utilizzate (Sezione 9 -

Organizzazione generale del progetto di inclusione e utilizzo delle risorse).

Deve esserci pertanto piena coerenza tra le risorse richieste e il loro

effettivo utilizzo. A parte l'ovvia considerazione che non si possono

chiedere più ore di supporto, sostegno o assistenza, rispetto alla frequenza

complessiva prevista, deve risultare che le ore di sostegno sono state

effettivamente utilizzate nelle attività o discipline in cui è prevista una forte

personalizzazione dell'attività didattica, tale da richiedere necessariamente

un supporto aggiuntivo. In particolare, quando si chiede di aumentare le ore

di sostegno assegnate, è indispensabile motivare la proposta non solo

descrivendo i bisogni, ma anche dimostrando che effettivamente le ore

assegnate sono state utilizzate in modo adeguato, con interventi attivati

rigorosamente sull'alunno/a, con risorse concentrate dove effettivamente, in

base alla progettazione del PEI, sono maggiori le esigenze, escludendo

categoricamente impieghi impropri come l'uso della risorsa sostegno per

attività di supporto destinate genericamente a tutta la classe senza nessun

riferimento agli obiettivi del singolo PEI, o per altre esigenze della scuola

non immediatamente riferibili all'alunno/a titolare del PEI, quali ad esempio

la possibilità di sostituire docenti assenti.”

10.2.3. Infine, con riguardo alla Sezione 12 del modello di PEI (PEI redatto in via provvisoria), oltre al richiamo alle lettere d), g), h) del comma 2 dell’art. 7 del d.lgs. 66 del 2017, le Linee Guida richiamano espressamente

l’art. 10 del d.lgs. 66 del 2017 (il dirigente scolastico *invia all’ufficio*

scolastico regionale la richiesta complessiva dei posti di sostegno; in tempo

utile per l'ordinato avvio dell'anno scolastico, trasmette sulla base dei PEI,

di cui all'articolo 7, comma 2, la richiesta agli enti preposti

all'assegnazione delle misure di sostegno ulteriori rispetto a quello

didattico) aggiungendo che “questa sezione del PEI, è molto simile a quella

precedente, pur costituendo, in termini cronologici, il *nucleo primigenio del*

PEI. Si tratta, infatti, della prima redazione del Piano Educativo

Individualizzato, a seguito della presentazione, da parte della famiglia, della

certificazione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica. Si potrebbe

definire “PEI provvisorio per nuovi casi”, in quanto è riferito solo ai PEI

elaborati per le nuove certificazioni e non per coloro che già sono in un

percorso di supporto scolastico alla disabilità. Le situazioni possibili sono

generalmente le seguenti: ? l'accertamento della condizione di disabilità ai

fini dell'inclusione scolastica riguarda alunni neoiscritti in una istituzione

scolastica, con particolare riguardo alle bambine e ai bambini della Scuola

dell'Infanzia che iniziano il loro percorso scolastico previo accertamento; ?

la certificazione della condizione di disabilità riguarda alunne o alunni già

iscritte/i e frequentanti. Nel primo caso, gli insegnanti non hanno avuto

modo di poter osservare il bambino o la bambina in un contesto educativo,

ma soltanto la famiglia o gli specialisti che li hanno seguiti possono portare

elementi di conoscenza circa la loro condizione. In tal caso, la definizione di

PEI provvisorio assume la sua accezione più propria, in quanto la

progettazione educativa non può che esser svolta “sulla carta”, senza la

presenza del bambino o della bambina ed è pertanto “provvisoria” ossia

attende di essere perfezionata a seguito dell'osservazione reale svolta a

scuola. È tuttavia necessario che sia effettuata una previsione circa le

necessità del bambino o della bambina, per consentire che l'ingresso a

scuola sia supportato da tutti i sostegni di cui ha bisogno. [...] In sintesi, il

PEI provvisorio è da formulare esclusivamente nei seguenti casi: 1-

iscrizione di alunno certificato con disabilità alla scuola dell'infanzia; 2-

iscrizione di alunno certificato con disabilità alla scuola primaria che non

abbia mai frequentato la scuola dell'Infanzia; 3- alunno non certificato con

disabilità frequentante qualsiasi classe delle scuole di ogni grado appena

abbia ricevuto, dopo l'iscrizione o dopo l'inizio dell'anno scolastico, per la

prima volta la certificazione di disabilità.”

10.3. In sintesi, la centralità del ruolo del dirigente scolastico è innegabile e – salvo prova contraria – ad esso va principalmente imputata la responsabilità della mancata tempestiva copertura delle ore di sostegno per alunni certificati, a maggior ragione se presenti nella scuola dagli anni precedenti.

L'esistenza di una normativa nazionale e a livello di Amministrazioni scolastiche periferiche (Uffici scolastici regionali e provinciali) che consente la richiesta di posti in deroga e anzi la impone nei casi (praticamente la generalità dei “sostegni intensivi”) in cui le esigenze didattiche e personali dell'alunno con disabilità possono essere tutelate e garantite solo con la copertura integrale, impone la declaratoria di illegittimità dei provvedimenti impugnati tutte le volte in cui all'alunno con disabilità non sia stato attribuito un numero di ore di sostegno adeguato alla sua personale condizione e alle sue esigenze, a maggior ragione se il dirigente scolastico non abbia chiesto

all'USR i posti "in deroga".

Pertanto, salvo l'Amministrazione riesca a dimostrare il contrario (ossia, che la richiesta è stata fatta e che è l'USR a non averla soddisfatta mediante la selezione di un adeguato numero di insegnati in deroga, con contratto fino al 30 giugno di ciascun anno scolastico), la mancata richiesta

dei posti in deroga costituisce una illegittimità *in re ipsa* laddove il sistema

PEI/GLO stabiliscano che all'alunno con disabilità spetta la copertura

integrale delle ore di scuola mediante l'assegnazione insegnanti di

sostegno (cd. rapporto 1:1).

10.4. Deve quindi rilevarsi una ulteriore criticità di questo sistema, che impone al Collegio la trasmissione della presente decisione alle autorità competenti per le valutazioni in ordine alle eventuali responsabilità dei dirigenti scolastici o di altri soggetti attivi all'interno delle istituzioni scolastiche, anche sotto il profilo del danno erariale per la condanna delle Amministrazioni al pagamento delle spese processuali e, talvolta, al risarcimento del danno.

Infatti, è ormai empiricamente accertato che l'insegnante "in deroga" viene di norma assegnato agli alunni le cui famiglie abbiano proposto ricorso al T.a.r. e abbiano ottenuto una sentenza/ordinanza di accoglimento delle proprie richieste.

L'assegnazione postuma all'esito del giudizio (che avviene nel 90 % dei casi) sta a significare che il dirigente scolastico ha attuato il meccanismo

della deroga non – come avrebbe dovuto – prima dell'inizio dell'anno scolastico (o al massimo subito dopo) ma solo dopo che la famiglia si è attivata per via giudiziaria.

Orbene, questa situazione di “*deroga ex post*” è del tutto contraria alla

normativa vigente e costituisce una forma di cattivo uso del potere

amministrativo, laddove essa è frutto di una inerzia ingiustificata (mancata

rilevazione del fabbisogno di fatto della singola scuola in relazione agli

alunni certificati già iscritti) unita al supino adeguamento alla prassi

consolidata nella Regione Campania, e in particolare nelle province di

Napoli e Caserta, di risolvere il problema del singolo alunno attraverso

strumenti privati (patrocinio di un legale) che fanno accesso alla giustizia

per chiedere (e ottenere) la tutela di diritti fondamentali che , in primo luogo,

spetta alla Scuola tutelare.

L'accesso alla giustizia – che serve per tutelare primariamente diritti e interessi dei singoli che non possono trovare immediata soluzione in altri contesti – non può fungere da soluzione all'inefficienza di singoli comparti dell'Amministrazione e, in particolare, non dovrebbe mai sopperire alla

inefficienza dei dirigenti, preposti *naturaliter* e per legge al corretto

svolgimento dell’azione amministrativa.

La dottrina costituzionalista e la giurisprudenza costituzionale, nonché della Suprema Corte e del giudice amministrativo, hanno infatti ribadito più volte che la giustizia va intesa come bene pubblico di rilievo costituzionale, in quanto l’attività giurisdizionale non tutela solo diritti individuali ma l’interesse collettivo al buon funzionamento del sistema, anche nell’ottica del principio costituzionale della ragionevole durata del processo.

10.4.1. Non è quindi assolutamente accettabile la circostanza che in molti PEI o verbali del GLO venga riportata espressamente la volontà della famiglia di proporre ricorso al Tar per ottenere l’incremento delle ore o che in molti atti delle scuole la deroga venga formalmente richiesta “all’esito di sentenza del Tar”, come se la decisione del giudice amministrativo facesse parte di un procedimento amministrativo e ne andasse a completare la fattispecie.

Tale prassi, del tutto illegittima perché contraria alla normativa vigente e allo scopo della funzione giurisdizionale, ha un duplice devastante effetto: in primo luogo, quello di ritardare l'integrazione scolastica dell'alunno con disabilità, costringendolo spesso a una frequenza per un numero di ore inferiore a quelle previste (con conseguente aggravio sulle famiglie) e comunque a non consentirgli la fruizione del diritto alla didattica conforme alla sua specifica condizione, con conseguente violazione di una serie

principi costituzionali che sono stati illustrati *supra* e nelle sentenze della

Corte Costituzionale.

In secondo luogo, determina un danno enorme per le finanze dello Stato, come conseguenza della condanna dell'Amministrazione scolastica al pagamento delle spese processuali all'esito dei giudizi – vittoriosi nel 95 % dei casi.

Per questa ragione, in considerazione delle migliaia di decisioni di accoglimento di analoghi ricorsi, emesse dal Tar della Campania sede di Napoli, tutte con condanna dell'Amministrazione al pagamento delle spese processuali, il Collegio decide di trasmettere copia della presente decisione, oltre che alle Amministrazioni interessate e alle figure istituzionali preposte alla tutela dei diritti delle persone con disabilità, anche alla Procura della Corte dei Conti, nonchè ai competenti uffici della Ragioneria regionale e nazionale dello Stato, affinchè abbiano conoscenza della criticità sopra illustrata e possano agire di conseguenza sia sotto il profilo del controllo dell'azione amministrativa sia sotto quello dell'eventuale riscontro di una

danno per le finanze dello Stato, sub specie della corrispondenza biunivoca dell'inerzia dell'azione amministrativa con la condanna – in sede giudiziaria – al pagamento delle spese processuali o, laddove richiesto ed accertato, al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale (cfr. T.a.r. Campania, Napoli, sez. IV, 2.12.2019 n. 5668 e successive).

11. Fatta questa necessaria premessa di ordine generale, nel caso oggetto del presente giudizio, l'attribuzione al minore, da parte dell'Amministrazione scolastica, di un numero limitato di ore di sostegno (18) è illegittima in quanto il PEI, sia pure in modo del tutto irruale, ha ritenuto necessaria la copertura totale e quindi ha contraddetto le sue stesse risultanze: da un lato, infatti, ha attribuito 18 ore (di fatto meramente registrando le ore attribuite dall'Amministrazione scolastica), dall'altro ha dato atto delle risultanze del GLO che ha confermato la richiesta di copertura totale delle ore di sostegno.

Il PEI, pertanto, non avrebbe dovuto né conformarsi ad eventuali provvedimenti dell'Amministrazione scolastica che attribuiscano un certo numero di ore senza garantire la copertura totale, ove necessaria, né rimettersi alla decisione del giudice amministrativo

11.1. Nel caso concreto, non risulta depositata, dalla difesa erariale, documentazione attestante la tempestiva richiesta di insegnati in deroga all'organico di diritto, secondo le modalità e i contenuti sopra esplicati.

Vi è pertanto una violazione di legge sia sotto il profilo - quanto alla mancata assegnazione dell'insegnate di sostegno a copertura dell'intero orario scolastico in ragione del fabbisogno individuale dell'alunno con disabilità - della falsa e non corretta applicazione degli art. 3, 12 e 13 della legge 104 del 1992, degli artt. 7 e 10 del d.lgs. 66 del 2017, del decreto interministeriale 182 del 2020 e successive modificazioni, nonché delle Linee Guida indicate al decreto interministeriale 153 del 2023, sia sotto l'ulteriore profilo della mancata copertura integrale dell'orario scolastico per effetto della mancata richiesta dei posti di sostegno in deroga all'organico di diritto, con violazione dell'art. 10 d.lgs. 66 del 2017 e della normativa secondaria nazionale e regionale sopra illustrata, che richiama espressamente la giurisprudenza costituzionale in materia e che quindi, in

forza di tale rinvio, costituisce diretta attuazione dei principi espressi dalla Corte in materia di diritti da garantire agli alunni con disabilità indipendentemente dalle risorse economiche e umane messe a disposizione dell'Amministrazione scolastica; tali risorse sono quindi state oggetto di meccanismi di adeguamento, che l'Amministrazione scolastica e in prima battuta i dirigenti scolastici sono obbligati ad attivare.

11.2. La gravità dell'inerzia del dirigente scolastico è, peraltro, nel caso oggetto del presente giudizio, ancora maggior del solito, considerando che per il terzo anno consecutivo la famiglia del minore è stata costretta ad adire il giudice amministrativo per ottenere lo scontato riconoscimento delle opere di sostegno necessarie, e questo nonostante negli anni scolastici precedenti l'Istituto scolastico in questione sia stato destinatario di ben due provvedimenti decisori che hanno accolto la domanda di integrazione delle ore di sostegno.

La presente vicenda costituisce, pertanto, un esempio di palese violazione della normativa vigente e denota l'eccesso di potere giurisdizionale inteso come cattivo esercizio del potere amministrativo di buona amministrazione, laddove l'ordinaria diligenza avrebbe dovuto far attivare la richiesta di deroga già dopo il primo provvedimento di condanna nel 2023.

La circostanza che l'Istituto Scolastico perseveri nella mancata considerazione delle prevedibili esigenze dell'alunno, senza attivarsi in alcun modo nonostante le sentenze del T.a.r. e le istanze della famiglia, costituisce un chiaro esempio di illegittima attività amministrativa, che andrebbe valutata nelle sedi competenti a questo tipo di indagine e controllo.

12. Tanto premesso, il Collegio, ritiene anche necessario adottare misure ai sensi dell'art. 34 co. 1 lett. e c.p.a. al fine di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, avuto riguardo alla natura degli interessi coinvolti ed alla necessità di provvedere all'inizio dell'anno scolastico alla redazione del PEI ed alla assegnazione di eventuali ore di sostegno aggiuntive che fossero ivi individuate; ciò in vista del conseguimento, da parte del ricorrente, "dell'utilità 'primaria' specificatamente oggetto della posizione soggettiva riconosciuta dall'ordinamento".

In tal senso, va osservato che l'art. 34 comma 1, lett. c) del c.p.a., nel precisare i contenuti della sentenza di condanna, prevede anche l'adozione "delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio" e che, in base alla successiva lett. e), il giudice dispone "le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato compresa la nomina di un commissario ad acta, che può avvenire anche in sede di cognizione con effetto dalla scadenza di un termine assegnato per l'ottemperanza". Le due previsioni prefigurano, quindi, un potere di condanna senza restrizione di oggetto, modulabile a seconda del bisogno differenziato emerso in giudizio; ossia, all'occorrenza, quale sbocco di una tutela restitutoria, ripristinatoria ovvero di adempimento pubblicistico coattivo.

Occorre, pertanto, imporre all'amministrazione di dare esecuzione alla presente sentenza entro giorni quindici dalla sua notificazione ad istanza di parte o dalla sua comunicazione in via amministrativa.

In caso di inutile decorso del termine di cui sopra, si nomina sin d'ora il

Direttore *pro tempore* della Direzione generale per lo studente, l'inclusione,

l'orientamento e il contrasto alla dispersione scolastica del Ministero

dell'Istruzione e del Merito, con facoltà di delega ad un funzionario

dell'Ufficio, e con facoltà di farsi assistere da ausiliari specializzati (questi

ultimi ai soli fini della redazione dei PEI), il quale provvederà nei successivi

trenta giorni.

Le spese per l'eventuale funzione commissariale restano poste a carico dell'Amministrazione inadempiente in epigrafe, in quanto comprese per legge nella onnicomprensività della retribuzione dirigenziale; infatti, la disposizione di cui all'art. 5 sexies comma 8 l. n. 89/2001, come introdotta dall'art. 1 comma 777 l. n. 208/2015, ancorché dettata per i giudizi di ottemperanza ai decreti emessi ai sensi della legge n. 89/2001, può essere qui applicata.

13. In conclusione, il ricorso va accolto quanto al riconoscimento del diritto del minore ricorrente in epigrafe ad essere assistito da un insegnante di sostegno secondo il rapporto o la quantificazione che è stata determinata dal GLO coerentemente con i contenuti dello stesso.

Al fine di garantire l'effettiva tutela di questo diritto si dispongono le misure sopra descritte.

Va quindi accertato il diritto del minore -OMISSIS- all'assegnazione di un insegnante di sostegno con rapporto 1:1, in deroga all'organico esistente e, per l'effetto, va accolta la domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati.

14. La presente sentenza deve essere trasmessa, oltre che alle parti costituite, e previo oscuramento dei dati personali delle parti (non del nome dell'Istituto Scolastico), alle seguenti Amministrazioni e autorità, anche esterne alla provincia di Caserta, per consentire la condivisione delle medesime informazioni:

- Istituto comprensivo statale G. Pascoli di Aversa (CE);
- Ministero dell'Istruzione e del merito (Gabinetto del Ministro);
- Ministero dell'Istruzione e del merito -Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione;
- Ministero dell'Istruzione del merito- Direzione generale per lo studente, l'inclusione, l'orientamento e il contrasto alla dispersione scolastica;
- Ufficio scolastico regionale della Campania;
- Ufficio Scolastico Regionale per la Campania - Ufficio IX – Ambito Territoriale di Caserta;
- Ufficio Scolastico Regionale per la Campania - Ufficio VI – Ambito Territoriale di Napoli;
- Procura regionale della Corte dei Conti -Campania;
- Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni-

I.Ge.P.A. – in persona dell'ispettore capo *pro tempore*;

- Ufficio centrale di Bilancio presso il Ministero dell'Istruzione e del Merito;
- Ragioneria territoriale dello Stato di Caserta;

- Osservatorio nazionale per le disabilità;
- Garante delle persone con disabilità della Regione Campania;
- Garante delle persone con disabilità della Città di Napoli.

15. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto:

- a) dichiara l'illegittimità dei provvedimenti impugnati nei limiti indicati nella parte motiva e, dunque, nella parte in cui hanno assegnato al minore indicato in epigrafe, per l'anno in corso, un insegnante di sostegno per un numero di ore settimanali inferiore a quanto stabilito dal GLO;
- b) per l'effetto, accerta il diritto del minore ad essere assistito da insegnanti di sostegno secondo quanto stabilito dal GLO medesimo;
- c) condanna l'Amministrazione scolastica competente alla conseguente attribuzione al minore di un insegnante per il numero di ore di sostegno scolastico ivi quantificate;
- d) qualora l'Amministrazione scolastica non ottemperi entro quindici giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della presente sentenza, nomina Commissario ad acta il Direttore

pro tempore della Direzione generale per

lo studente, l'inclusione, l'orientamento e il contrasto alla dispersione

scolastica del Ministero dell'Istruzione e del Merito, con facoltà di delega ad

altro dirigente/funzionario dell'Ufficio e di avvalersi di ausiliari in possesso

delle necessarie competenze per la redazione del PEI, che, previa verifica

di tutti i presupposti indicati, provvederà ai sensi e nei termini di cui in

motivazione al compimento degli atti necessari all'esecuzione della

presente sentenza;

e) condanna il Ministero dell'Istruzione e del Merito al pagamento delle spese processuali in favore del ricorrente, con attribuzione al procuratore antistatario, che liquida in complessivi euro 2000,00 (duemila), oltre accessori di legge e contributo unificato se dovuto e versato.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente sentenza:

- alle parti costituite;
- all'Istituto comprensivo statale G. Pascoli di Aversa (Ce): ceic8bf007@pec.istruzione.it;
- al Ministero dell'Istruzione e del merito (Gabinetto del Ministro): uffgabinetto@postacert.istruzione.it;

- al Ministero dell'Istruzione e del merito -Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione: dpit@postacert.istruzione.it;
- alla Direzione generale per lo studente, l'inclusione, l'orientamento e il contrasto alla dispersione scolastica: dgsip@postacert.istruzione.it;
- all'Ufficio scolastico regionale della Campania: drca@postacert.istruzione.it;
- all'Ufficio Scolastico Regionale per la Campania - Ufficio IX – Ambito Territoriale di Caserta: uspce@postacert.istruzione.it;
- all'Ufficio Scolastico Regionale per la Campania - Ufficio VI – Ambito Territoriale di Napoli: uspna@postacert.istruzione.it;
- alla Procura regionale della Corte dei Conti: campania.procura@corteconticert.it;
- all'Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni-I.Ge.P.A. – in persona dell'ispettore capo: salvatore.bilardo@mef.gov.it;
- all'Ufficio centrale di Bilancio presso il Ministero dell'Istruzione e del Merito: rgs.ucb.mi.gedoc@pec.mef.gov.it;
- alla Ragioneria territoriale dello Stato di Caserta: rts-ce.rgs@pec.mef.gov.it
- al Garante delle persone con disabilità della Regione Campania: garante.disabili@cr.campania.it;
- al Garante delle persone con disabilità della città di Napoli: garantepersonedisabili@comune.napoli.it;
- all'Osservatorio nazionale per le disabilità: osservatorionazionale.disabilita@governo.it.

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 Napoli nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente

Maria Barbara Cavallo, Consigliere, Estensore

Daria Valletta, Primo Referendario