Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Sezione Seconda Ter

Sia pronunciata la presente

SENTENZA

nel ricorso numero di registro generale 2959 del 2021, proposto da

Cancellieri Gino - Consorzio Nazionale Servizi, società Consortile Per Azioni con Sede Legale in Roma (Omissis) 21 - Costituzione Italiana Insurgent di Sorrogate, A.S.S.I. Gallver Associazione Italiana Il Sorto Ita La Apc. Associazione Pesder Milli Lombardia - Gilt. Associazione Regionale Autonoi Abruzzo Gilda Fam Abruzzo Gilda - Fmaldonna Capita Dirio, Vincenzo Wilson Gilda, Pasara Dovo Gilda, Spaziu Mr Autoni Sardegna - Gilda, Ha prima Sardegna - Gilda, Ha prima Sardegna - Gilda, Ha prima

inteso come ambiente, procedure, strumenti educativi ed ausili, a doversi adattare agli specifici bisogni delle persone disabili, e non viceversa.

Tale dettame normativo, che costituisce parametro interposto di costituzionalità, ai sensi dell'art. 117, co. 1 Cost. e, in quanto tale, è in grado di uniformare l'attività del legislatore in materia, è stato peraltro oggetto di importanti pronunce la Corte Costituzionale (sent. n. 80/2010), sia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza 10 settembre 2020 sul ricorso n. 59751/15), che hanno avuto modo di chiarire, in maniera non equivocabile, come le esigenze di finanza pubblica non possano giustificare restrizioni alle tutele da riservarsi agli studenti disabili, con ciò significando che lo Stato è tenuto a porre in essere tutte le misure necessarie per garantire il loro diritto all'istruzione e la loro piena ed effettiva inclusione. Ciò non significa che ogni disabilità comporti l'automatica attribuzione del massimo delle ore di sostegno, ossia un'assistenza specialistica sovrabbondante o comunque non necessaria, ma neppure è ammissibile che esigenze di finanza pubblica possano indebitamente limitare detta assegnazione, riducendola oltre modo rispetto a quanto sarebbe invece necessario per il raggiungimento dello scopo.

7.2.2 Con riferimento alla riforma partita dalla legge c.d. "buona scuola", della quale il d.lgs. n. 66/2017 e i provvedimenti oggi impugnati costituiscono esecuzione, con la sentenza n. 6920/2021 questa Sezione ha già avuto modo di evidenziare come "*La legge delega n. 107/2015 parla espressamente di "promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità", mentre il d.lgs. n. 66/2017, attuativo della riforma scolastica in tale materia, oltre a fare parimenti uso del termine "promozione" nella sua intestazione, vede anche intitolata la rubrica del Capo IV, ove è contenuto anche il richiamato art. 10, "Progettazione e organizzazione scolastica per l'inclusione". Ciò senza contare che, da ultimo, il decreto legislativo in parola è stato pressoché unanimemente salutato come il "decreto dell'inclusione". Orbene, da tali indici sintomatici non può non evincersi come la riforma abbia ad oggetto il miglioramento complessivo delle condizioni per rendere effettivo il diritto all'inclusione scolastica degli studenti disabili, dovendo ritenersi essere questa, dunque, la sola chiave di lettura da utilizzare per estrapolare, in via ermeneutica, le norme applicabili dalle disposizioni normative dettate dal legislatore delegato, dovendosi escludere interpretazioni, come quella riportata in apertura, che ampliando in maniera smisurata ed incontrollata i poteri discrezionali di organi collegiali non ubicati in una sufficiente posizione di vicinitas rispetto allo studente disabile e, comunque, portatori di interessi in potenziale contrasto con la necessità di garantire la piena inclusione di tali categorie di soggetti (si pensi, ad esempio, ad esigenze di finanza pubblica), risulterebbero essere non solo antitetiche rispetto ai richiamati dettami costituzionali ma anche rispetto agli stessi principi e criteri direttivi della legge delega che, come sopra evidenziato, mirano a rafforzare, non ad indebolire, l'inclusione degli studenti disabili rispetto alla normativa previgente*".

7.2.3 Anche per tali aspetti, dunque, il decreto interministeriale impugnato, ed i suoi allegati, veicolano dei contenuti esorbitanti rispetto alla delega ricevuta, ridisegnando il procedimento di assegnazione delle ore di sostegno in maniera peraltro non rispettosa rispetto alle richiamate fonti sopra ordinate.

7.3 Da ultimo, il Collegio intende dare risalto ad un ulteriore aspetto sollevato dalla parte ricorrente con la quinta censura del gravame e che, a ben vedere, si ricollega con quanto esposto in questa stessa sentenza al precedente punto 4.3.

7.3.1 Se, come si è detto, l'intervento del Governo in tema di individuazione delle misure di sostegno, poi devoluto alle Amministrazioni resistenti con l'art. 7, co. 2-*ter* del d.lgs. n. 66/2017, non essendo coperto da alcuno dei principi e criteri direttivi richiamati dalla legge delega n. 107/2015, può comunque trovare una sua valida giustificazione nella necessità, rinvenibile dall'interpretazione della legge delega, di procedere al coordinamento della materia in conseguenza della disposta modifica delle modalità di accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione e della discendente certificazione sanitaria (profilo di funzionamento), pare quanto meno illogico che il decreto interministeriale impugnato sia stato adottato prima di quello delegato (e non ancora emanato) di cui all'art. 5, co. 6 del medesimo d.lgs. n. 66/2017, con il quale è stato previsto che "*Con decreto del Ministro della salute, di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, per la famiglia e le disabilita', per gli affari regionali e le autonomie […] sono definite le Linee guida contenenti: a) i criteri, i contenuti e le modalita' di redazione della certificazione di disabilita' in eta' evolutiva, ai fini dell'inclusione scolastica, tenuto conto della Classificazione internazionale delle malattie (ICD) e della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilita' e della salute (ICF) dell'OMS; b) i criteri, i contenuti e le modalita' di redazione del Profilo di funzionamento, tenuto conto della classificazione ICF dell'OMS*".

La giustificazione sul punto offerta dalle Amministrazioni resistenti, peraltro, è capziosa e non pare idonea a dipingere il reale quadro della situazione.

Sostenere che fosse nell'intenzione del legislatore originario che gli atti impugnati fossero adottati prima delle linee guida del Ministero della Salute sopra menzionate, atteso che per l'emanazione dei primi il d.lgs. n. 66/2017 ha previsto solo sessanta giorni a fronte dei centottanta contemplati in tal senso per le seconde, vuol dire tenere in non cale la circostanza, determinante a parere del Collegio, che mentre quest'ultimo termine è stato previsto dall'atto avente forza di legge originario, entrato in vigore il 31 maggio 2017, il primo termine *de quo*, invece, relativo all'adozione dei provvedimenti gravati, è stato introdotto dal decreto correttivo, ossia ben due anni dopo.

7.3.2 Comunque, ciò che pare essere particolarmente significativo è che in assenza di una modifica effettiva delle modalità di accertamento della disabilità in età evolutiva e delle discendenti certificazioni, le cui disposizioni risultano al momento ferme al livello normativo non essendo state ancora portate ad attuazione da parte del Governo, pare difettare, sul piano fattuale se non anche su quello giuridico, il presupposto necessario per l'adozione del decreto impugnato, non essendosi ancora realizzata, in concreto, alcuna necessità di coordinamento tra le anzidette disposizioni e le modalità di assegnazione delle ore di sostegno, ovvero di redazione del PEI. A riprova di ciò, sono le stesse Amministrazioni a prevedere che nel periodo transitorio, ossia nelle more dell'adozione delle prefate linee guida da parte del Ministero della Salute e degli altri Ministeri chiamati in causa, i GLO debbano continuare a prendere in considerazione le precedenti certificazioni sanitarie, ossia la diagnosi funzionale ed il profilo dinamico funzionale che, tuttavia, non essendo basate sul modello ICF, non necessitano di alcuna norma di adeguamento per la redazione del PEI.

Sul punto, va altresì sottolineato come la scelta del potere di esecutivo di delegare all'Amministrazione il completamento della disciplina oggetto della riforma, così come individuata dalla legge delega a monte, non può neppure risolversi in un sostanziale aggiramento del termine previsto da quest'ultima per l'esercizio della delega legislativa.

7.3.3 In definitiva, non pare possibile ritenere che l'articolato contesto normativo sopra riepilogato, dal quale è derivata la genesi del decreto impugnato e dei suoi allegati, possa costituire un valido sostrato per ridisegnare, in maniera radicale ed in via amministrativa, aspetti relativi all'inclusione dei discenti disabili che, in primo luogo, non sono stati contemplati dai principi e criteri direttivi della legge delega e che, in secondo luogo, allo stato dei fatti non sembrano neppure necessitare di alcun coordinamento con le nuove disposizioni normative in tema di accertamento e certificazione della disabilità, tenuto conto che, ad esse, il Governo non ha neppure ancora provveduto a dare piena attuazione.

8. Per le suesposte ragioni, il ricorso va accolto con conseguente annullamento del decreto interministeriale impugnato e dei suoi allegati.

9. In considerazione della novità e della peculiarità delle questioni trattate sussistono eccezionali ragioni per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

1) dichiara inammissibile l'intervento *ad adiuvandum*;

2) accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Daniele Profili, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Daniele Profili

IL PRESIDENTE
Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO