

**Il Consiglio di Stato riconosce il potere-dovere della Repubblica
di garantire l'integrazione scolastica dei bambini con disabilità
(Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza 12 febbraio 2025, n. 1197)**

Il Consiglio di Stato si pronuncia in materia di riconoscimento dei contributi di cui al d.P.R. n. 23/2008 relativi all'erogazione di insegnamenti di sostegno in favore di bambini con disabilità.

Nello specifico, i Giudici di Palazzo Spada hanno accolto, in riforma dell'appellata sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, il ricorso promosso da un'impresa sociale volto all'accertamento del diritto alla liquidazione delle somme anticipate per le ore di sostegno effettuate in incremento rispetto al monte ore riconosciuto nella Convenzione stipulata con l'Ufficio Scolastico Regionale.

La società appellante aveva, infatti, presentato apposita istanza finalizzata alla modifica dell'originaria Convenzione nel senso di includere un ulteriore plesso scolastico ed incrementare le ore di sostegno in ragione dell'accresciuto numero delle domande di ingresso di bambini diversamente abili.

Per i giudici di Palazzo Spada il Ministero destinatario dell'istanza avrebbe dovuto motivatamente verificare la presenza dei soggetti beneficiari e la sussistenza dei relativi interessi per poi pronunciarsi, all'esito di tale verifica, sulla fondatezza o meno della domanda di estensione del rapporto convenzionale.

Deve, quindi, essere annullato il provvedimento con cui, senza opportuna motivazione circa la verifica dei presupposti, si rifiuta la modifica della convenzione.

Rientra, infatti, tra i poteri-doveri della Repubblica e delle sue amministrazioni «garantire l'assistenza e l'integrazione dei bambini diversamente abili in ogni sede in cui può svilupparsi la loro personalità e, quindi, anche nelle strutture scolastiche e prescolastiche, pubbliche oppure convenzionate».

Del resto, ogni contraria interpretazione finirebbe per porsi in contrasto con il riconoscimento, costituzionalmente garantito anche sotto il profilo della solidarietà, dei diritti fondamentali delle persone diversamente abili e creerebbe a danno di queste ultime una non consentita discriminazione idonea ad azzerare il contenuto di tali diritti.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4167 del 2024, proposto da Impresa Sociale D.P.D.B. Montecalvario S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Riccardo Marone e Giuseppe Maria Perullo, con domicilio digitale comoda PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ufficio Scolastico Regionale Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ufficio Scolastico Regionale della Campania, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Quarta) n. 02370/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione e del Merito e dell'Ufficio Scolastico Regionale Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la nota depositata in data 17 gennaio 2025 con la quale la parte appellante ha chiesto il passaggio in decisione della causa senza preventiva discussione;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2025 il Cons. Marco Valentini;

Viste le conclusioni della parte appellante come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Avanti il giudice di prime cure, l'originaria ricorrente, odierna appellante, ha chiesto:

- l'annullamento del provvedimento, mai notificato alla ricorrente, se ed in quanto adottato, con cui si denega la modifica della convenzione di parità sottoscritta dalla ricorrente in data 26 maggio 2014;
- nonché l'accertamento del diritto della società ricorrente alla liquidazione delle somme anticipate per le ore di sostegno effettuate in incremento alle ore riconosciute nella convenzione stipulata con l'USR della Campania in data 26.5.2014 per soddisfare, nel plesso di Napoli, Via Morghen 10, dell'Istituto Scolastico ricorrente, le esigenze degli alunni iscritti alla scuola primaria, riconosciuti necessitanti di sostegno in deroga per gravità, per gli aa.ss. 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 e 2020/2021;
- nonché la condanna delle Amministrazioni intimate al pagamento delle relative somme.

Il primo giudice ha respinto il ricorso.

In particolare, la ricorrente, premettendo di essere una scuola paritaria con sede in Napoli, alla via Porta Carrese n. 69, in forza di Convenzione stipulata, in data 26 maggio 2014, con l'Ufficio Scolastico Regionale della Campania, ai sensi del [d.P.R. 9.1.2008 n. 23](#), lamenta la mancata estensione degli effetti della suddetta Convenzione al plesso scolastico sito in Napoli alla via Morghen n. 10.

Deduce, quindi, di aver accettato, per il plesso scolastico di Via Morghen, l'iscrizione di molti alunni portatori di handicap, erogando, in loro favore, le prestazioni educative di cui necessitano e chiede,

pertanto, accertarsi il proprio diritto alla erogazione, da parte dell'Amministrazione scolastica, dei contributi corrispondenti alle ore di sostegno erogate.

All'esito delle verifiche espletate dall'Amministrazione, è emerso che la società ricorrente gestisce diverse istituzioni scolastiche funzionanti in regime di parità scolastica, tra le quali la scuola primaria "Dalla parte dei Bambini", con sede in via Portacarrese a Montecalvario n. 69 (Na) e la scuola primaria "Dalla parte dei Bambini" in via Morghen n. 10 (Na).

Risulta in essere, tuttavia, una Convenzione di parità, dall'a.s. 2012/2013, soltanto per la scuola primaria sita in Via Portacarrese a Montecalvario n. 69.

A fronte di tale circostanza, l'Amministrazione resistente deduce che la pretesa della istante, volta al riconoscimento dei contributi di cui al [d.P.R. n. 23/2008](#), non può essere accolta perché riferita ad una istituzione scolastica che non risulta avere alcuna Convenzione in essere.

Ha evidenziato il TAR l'infondatezza della domanda posto che l'originaria ricorrente vorrebbe illegittimamente ottenere contributi statali ulteriori a quelli previsti nella Convenzione stipulata con la scuola funzionante con sede in Via Portacarrese a Montecalvario n. 69, Napoli, relativamente a presunte ore svolte presso la diversa istituzione scolastica sita in Via Morghen n. 10, Napoli.

Tale distinta istituzione scolastica risulta funzionante, ha evidenziato l'amministrazione, con un diverso codice meccanografico e non presenta, negli anni di riferimento, alcuna Convenzione.

Né, secondo il primo giudice, la ricorrente potrebbe automaticamente estendere la Convenzione stipulata con il plesso di Montecalvario ad una diversa e autonoma istituzione scolastica.

Il ricorso è stato pertanto, come detto, respinto.

Avverso la sentenza impugnata in data 24 maggio 2024 è stato depositato ricorso in appello.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Istruzione e del Merito e l'Ufficio Scolastico Regionale Lazio.

In data 17 dicembre 2024 ha depositato memoria la parte appellante.

Nell'udienza pubblica del 21 gennaio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In sede di appello è stato dedotto:

- error in iudicando

Sostiene l'appellante che la tesi del TAR sarebbe errata perché l'erogazione dei contributi per gli allievi disabili, che frequentano istituti paritari, costituisce un diritto pieno dell'Istituto scolastico, non potendo l'onere del sostegno gravare sulle scuole paritarie.

Il mancato rimborso di quanto sostenuto per il sostegno finirebbe per incidere sul diritto all'istruzione dei disabili, costituzionalmente garantito.

Argomenta poi l'appellante di aver evidenziato nel ricorso introduttivo che la Convenzione si riferiva unicamente al plesso di via Portacarrese e di aver impugnato il provvedimento con il quale l'Amministrazione aveva negato la sua estensione anche all'altro plesso di via Morghen.

Ciò sul presupposto che, in attuazione dell'art. 5 della Convenzione, la stessa poteva essere modificata in caso di sopravvenute e nuove necessità educative, quale sarebbe senz'altro, secondo l'appellante, l'attivazione di un nuovo plesso scolastico.

La società appellante deduce inoltre di aver evidenziato che nel corso dell'anno 2016 il plesso di via Morghen aveva conseguito la parità e che, in ragione di tale attestazione, quel plesso era obbligato

per legge ad accogliere tutti gli allievi che avessero formulato domanda di iscrizione, ivi compresi quelli disabili.

Ne discenderebbe il diritto al conseguimento dei contributi non corrisposti, con condanna dell'Amministrazione a provvedervi.

La società appellante argomenta altresì di aver evidenziato e tempestivamente comunicato la quantificazione delle ore di sostegno erogate per ciascun allievo portatore di handicap, senza ricevere alcuna contestazione da parte dell'Amministrazione in ordine alla adeguatezza o meno della prestazione offerta.

L'art. 5 della Convenzione sopra menzionata prevede che il suo contenuto normativo possa essere esteso nel caso di sopravvenute esigenze didattiche.

La inesistenza della Convenzione per il plesso di via Morghen non avrebbe dovuto rappresentare dunque, ad avviso dell'appellante, una condizione ostativa all'accoglimento del ricorso, ma costituiva l'oggetto della impugnativa sulla quale si fondava la domanda di annullamento del diniego di estensione e, comunque, presupposto della domanda di accertamento del diritto, proponibile dinanzi al giudice amministrativo, vertendosi in materia di giurisdizione esclusiva.

- ulteriore profilo di error in iudicando. omessa pronuncia sul secondo motivo di ricorso

Lamenta l'appellante che la sentenza impugnata non si sarebbe pronunciata sul secondo motivo di ricorso.

Con tale motivo l'appellante aveva dedotto che con la sentenza [n. 80/2010, la](#) Corte costituzionale ha evidenziato che la normativa primaria ha sancito il diritto del disabile ad ottenere un sostegno pieno, non limitabile da esigenze finanziarie.

Da tanto discenderebbe che i decreti ministeriali che hanno dato attuazione alla normativa primaria, fissando di anno in anno gli stanziamenti economici in ragione dei quali distribuire i contributi alle scuole convenzionate, in quanto fonti di natura regolamentare, non potrebbero essere interpretati in senso difforme dalla normativa primaria e, quindi, non possono essere interpretati nel senso di limitare la stipula di nuove convenzioni, ovvero la modifica, in ampliamento, delle convenzioni in essere, subordinando tale adempimento all'esistenza di adeguate risorse finanziarie dell'Amministrazione.

Pertanto, sulla base dei principi affermati dalla Corte costituzionale, la ricorrente aveva proposto una specifica domanda di accertamento del diritto che prescinde dall'esistenza della convenzione.

- error in iudicando

Argomenta l'appellante di aver versato in atti tutte le notifiche di funzionamento, non contestate dall'Amministrazione, dalle quali si evinceva il numero di allievi disabili, beneficiari del sostegno, fornendo piena prova della spettanza delle somme richieste.

Soggiunge l'appellante che la motivazione della sentenza appellata è incompatibile con gli obblighi che gravano sullo Stato italiano in ragione dei trattati internazionali da esso ratificati e, segnatamente, alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con [legge 3 marzo 2009 n. 18](#)), alla Convenzione sui diritti dell'infanzia (ratificata con [legge 27 maggio 1991 n. 176](#)) e alla [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#) (ratificata con [legge 4 agosto 1955, n. 848](#)).

L'appello è fondato, ritenendo il Collegio di dover aderire all'orientamento già fatto proprio da questa Sezione con sentenza 2 dicembre 2024 n. 9642 in caso assimilabile alla presente fattispecie, pur se non coincidente.

Osserva il Collegio che nell'ambito del presente contenzioso viene in rilievo il potere-dovere della Repubblica e delle sue amministrazioni di garantire l'assistenza e l'integrazione dei bambini diversamente abili in ogni sede in cui può svilupparsi la loro personalità e, quindi, anche nelle strutture scolastiche e prescolastiche, pubbliche oppure convenzionate.

La Convenzione stipulata tra l'appellante e l'Amministrazione trova, infatti, la sua fonte normativa nel Regolamento approvato con d.P.[R. 9.1.2008, n. 23](#), a sua volta approvato in attuazione dell'[articolo 1-bis, comma 6, del d.l. 5 dicembre 2005, n. 250](#), convertito con modificazioni, dalla [legge 3 febbraio 2006, n. 27](#).

Non può essere condivisa la tesi secondo cui la disposizione della Convenzione avrebbe introdotto per la modifica della convenzione stessa una clausola meramente potestativa, che consentirebbe così una decisione arbitraria e priva di motivazione, in violazione delle disposizioni di cui all'[art. 3 della legge 7.8.1990 n. 241](#) che impongono l'obbligo di motivazione anche nel caso di esercizio di poteri discrezionali, sottraendo in tal modo al giudice qualsiasi sindacato sull'eccesso di potere.

Al contrario il Ministero, a fronte di una richiesta di attivazione delle sopraindicate previsioni della Convenzione, da parte della società appellante, finalizzata alla modifica della originaria convenzione nel senso di includere l'ulteriore plesso scolastico e a incrementare le ore di sostegno, a seguito dell'accoglimento delle domande di ingresso di bambini diversamente abili accolti in adempimento degli indefettibili obblighi della Repubblica, di prestazione dei necessari servizi di assistenza e integrazione in favore dei bambini diversamente abili previsti dalla Costituzione e dai Trattati internazionali, avrebbe dovuto motivatamente verificare la presenza dei soggetti beneficiari e la sussistenza delle loro esigenze per poi provvedere, in caso di esito positivo della verifica, a decidere sulla istanza.

Una contraria interpretazione finirebbe per porsi in contrasto con il riconoscimento, costituzionalmente garantito anche sotto il profilo della solidarietà, dei diritti fondamentali delle persone diversamente abili e creerebbe a danno di questi ultimi una non consentita discriminazione idonea ad azzerare il contenuto di tali diritti.

L'appello deve essere pertanto accolto dovendosi per l'effetto accogliere, in riforma della appellata sentenza del TAR, il ricorso di primo grado ai fini dell'accertamento della illegittimità della mancata estensione della convenzione anche al plesso scolastico di via Morghen e alla conseguente integrazione delle ore riconosciute con obbligo dell'Amministrazione intimata di pronunciarsi motivatamente, ora per allora, sulla domanda di integrazione delle ore di sostegno presentata dalla appellante secondo i criteri individuati in motivazione, provvedendo senza indugio agli eventuali conseguenti adempimenti.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, accoglie il ricorso di primo grado. Condanna l'amministrazione appellata alla refusione delle spese del doppio grado di giudizio in favore della parte appellante, quantificate in Euro 6000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Marco Valentini, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 12 FEB. 2025.