Pubblicato il 30/11/2023

N. 10333/2023REG.PROV.COLL.
N. 05892/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 5892 del 2022, proposto da

-OMISSIS- e -OMISSIS-, in qualità di genitori esercenti la potestà sul loro figlio minore -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Carmine Falduti, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

contro

Ministero dell'istruzione, Ufficio scolastico regionale per la Calabria, Ufficio scolastico regionale per la Calabria - Ambito territoriale per la provincia di Cosenza, Istituto comprensivo statale -OMISSIS-, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati, in Roma, via dei Portoghesi 12;

nei confronti

-OMISSIS-, nella sua qualità di insegnante di sostegno assegnato all'alunno -OMISSIS- per l'anno scolastico 2021/2022, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sede di Catanzaro (sezione seconda) n. 738/2022

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione, dell'Ufficio scolastico regionale per la Calabria, dell'Ufficio scolastico regionale per la Calabria - ambito -OMISSIS- per la Provincia di Cosenza e dell'Istituto comprensivo statale -OMISSIS-;
Vista l'ordinanza cautelare della sezione del 1° settembre 2022, n. 4278;
Viste le memorie e tutti gli atti di causa
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 ottobre 2023 il consigliere Fabio Franconiero e udito per la parte appellante l'avvocato Falduti;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I coniugi odierni appellanti impugnano nel presente giudizio il provvedimento con cui per l'anno scolastico 2021-2022 sono stati assegnati i docenti alle classi dell'Istituto comprensivo statale -OMISSIS-, presso il quale è iscritto il loro figlio minore, in epigrafe generalizzato, affetto da «*disturbo --OMISSIS- di grado moderato*» (così la diagnosi formulata nei suoi confronti). Oltre all'annullamento del provvedimento impugnato, di cui alla nota di prot. n.-OMISSIS-del dirigente dell'istituto, i ricorrenti chiedono che sia accertato il diritto del minore ad ottenere la nomina di un insegnante di sostegno specializzato nella disabilità di cui è affetto, a conoscenza delle metodologie comportamentali da egli utilizzate per comunicare con l'esterno, eventualmente reclutato tramite canali alternativi alle graduatorie provinciali per le supplenze; in subordine, chiedono che anche se non specializzato nelle metodologie in questione, il docente assegnato vanti comunque una comprovata esperienza nell'insegnamento ai bambini affetti da disturbo dello -OMISSIS-.

2. A fondamento della loro azione deducono che l'insegnante di sostegno assegnato in base al provvedimento impugnato non sarebbe in possesso delle conoscenze specialistiche necessarie per interagire con soggetti affetti dalla patologia diagnosticata al loro figlio.

3. L'impugnazione è stata respinta in primo grado dall'adito Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sede di Catanzaro con la sentenza in epigrafe.

4. Sulla base della relazione del commissario *ad acta* nominato per l'esecuzione dell'ordinanza cautelare resa in accoglimento dell'istanza cautelare dei ricorrenti (ordinanza del 15 dicembre 2021, n. 726), la sentenza statuiva che al minore era stato assegnato «*un insegnante specializzato per il sostegno e conoscitore del linguaggio e delle tecniche comunicative non verbali*», ai sensi del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 30 settembre 2011 (*Criteri e modalità per lo svolgimento dei corsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno, ai sensi degli articoli 5 e 13 del decreto 10 settembre 2010, n. 249*), inserito nelle graduatorie provinciali per le supplenze (I fascia), e che in questo modo era dunque stato «*assicurato il suo diritto all'istruzione*».

5. A questa conclusione la sentenza giungeva sulla base del rilievo che nell'ambito del percorso formativo di tipo universitario prefigurato dal citato decreto ministeriale il docente assegnato aveva sostenuto l'esame in «*linguaggi e tecniche comunicative non verbali*»; inoltre dava atto che nel piano educativo individualizzato del minore era previsto l'«*utilizzo di "Prompt fisici e verbali, fading" (in linea con il metodo ABA seguito dall'alunno)*». Aggiungeva che l'integrazione scolastica «*si avvale anche di altre figure professionali fornite dagli Enti Locali*», tra cui l'assistente, previsto dall'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*), deputato a svolgere l'«*attività di supporto materiale*

individualizzato, finalizzata alla piena integrazione degli ***alunni*** *affetti da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali nel contesto scolastico di appartenenza e nelle classi*», che si sarebbe nel caso di specie potuto richiedere.

6. Contro la pronuncia di primo grado i cui contenuti sono così sintetizzabili coniugi ricorrenti hanno proposto appello, in resistenza del quale si è costituita l'amministrazione scolastica.

7. La statuizione di rigetto del ricorso di primo grado viene criticata a mezzo del presente appello con censure intese nel loro complesso a sostenere che la specializzazione nel sostegno di **alunni** -OMISSIS- implicherebbe che il docente sia qualificato nell'impiego delle tecniche elaborate dalla neuropsichiatria infantile per facilitare l'interazione con terzi di soggetti privi delle comuni capacità comunicative, nel caso di specie mancanti in quello assegnato al figlio dei ricorrenti.

DIRITTO

1. Con un primo motivo d'appello la sentenza è censurata nella parte in cui ha statuito che la specializzazione per il sostegno di cui è in possesso l'insegnante assegnato al minore costituisce requisito sufficiente a soddisfare le sue esigenze di inclusione scolastica. In contrario vengono riproposti gli assunti secondo cui il disturbo -OMISSIS- da cui lo stesso è affetto esigerebbe un trattamento specifico ed appropriato al relativo *deficit* di linguaggio, comunicazione e interazione sociale, contraddistinto dall'utilizzo di metodi e strumenti elaborati dalla neuropsichiatria infantile, raccomandate anche nelle linee guida dell'Istituto Superiore della Sanità in materia: *ABA - Applied Behavioral Analysis* e, nel caso specifico, il sistema *CAA - Comunicazione Aumentativa Alternativa*, impiegato per forme di -OMISSIS-non verbale. Sul punto si deduce che la sentenza avrebbe errato nel ricondurre il sistema ABA ad un intervento di tipo terapeutico a carattere esclusivamente socio-sanitario, la cui competenza è conseguentemente riservata al Servizio

sanitario nazionale, e non già alla funzione di inclusione educativa rimessa invece all'amministrazione scolastica. In contrario a quanto statuito sul punto dalla decisione di primo grado viene sottolineato che l'ABA sarebbe «*una scienza comportamentale educativa necessaria affinché in ambito scolastico i bambini con -OMISSIS-possano apprendere ed acquisire le competenze indispensabili per la effettiva integrazione ed inclusione*», che dovrebbe essere praticata da «*tutte le figure di riferimento che entrano a contatto con il disabile*» in ambiente scolastico.

2. Quindi, ad ulteriore confutazione delle ragioni poste dalla sentenza a fondamento del rigetto del ricorso, l'appello ribadisce che l'amministrazione scolastica non avrebbe dimostrato, come sarebbe stato suo onere fare, che l'insegnante di sostegno assegnato, pur specializzato ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66 [*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*], sarebbe titolato a trattare la specifica disabilità -OMISSIS-; e che nello specifico, la formazione seguita dal docente, pedissequamente informato al percorso formativo delineato dal citato decreto Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 30 novembre 2011, includa i metodi e gli strumenti sopra menzionati, che si ribadisce essere indispensabili per trattare la disabilità certificata nel caso di specie.

3. A critica della decisione di rigetto in primo grado si sottolinea anche che la Comunicazione Aumentativa ed Alternativa, imperniata sullo scambio di immagini, è riconosciuta come strumento necessario per trattare forme di -OMISSIS-verbale, e si sostanzia in una tecnica distinta ed autonoma rispetto alle «*tecniche comunicative non verbali*», cui fa generico riferimento la sentenza appellata con riguardo al percorso di specializzazione seguito dall'insegnante di sostegno assegnato al minore. A quest'ultimo riguardo l'appello evidenzia che dalla documentazione acquisita agli atti del giudizio di primo grado, in esecuzione dell'ordinanza

cautelare sopra menzionata, «*non si riesce a comprendere in quale materia ed in che misura si è parlato di -OMISSIS-, ABA e CAA, nonché le ore di tirocinio svolte sulle predette discipline*».

4. Con un ulteriore ordine di censure si invoca a favore della tesi a fondamento della presente impugnazione il principio della specializzazione appropriata alla singola disabilità, enunciato da questo Consiglio di Stato, sezione VI, nella sentenza dell'11 ottobre 2018, n. 5851, la quale implicherebbe la conoscenza dei mezzi espressivi che l'alunno è in grado di utilizzare a causa della sua disabilità, e sulla base della quale si paleserebbe quindi come inidonea la «*formazione di carattere meramente polivalente*» prefigurata a livello ministeriale per il conseguimento della specializzazione sul sostegno scolastico.

5. La sentenza sarebbe inoltre errata nella parte in cui ha stabilito che la previsione in ambito del progetto educativo individualizzato di strumenti quali «*Prompt fisici e verbali, fading*» impiegati anche con il metodo ABA deporrebbe nel senso che nel caso di specie il diritto dell'alunno all'inclusione scolastica sarebbe stato assicurato. In contrario si oppone che quelli menzionati dalla pronuncia di primo grado «*non sono altro che dettagli di un complesso di strategie e metodiche della scienza comportamentale ABA*», che richiedono comunque l'utilizzo da parte di figure professionali in possesso delle relative competenze e qualificazioni.

6. Quindi, dopo avere ribadito diversamente da quanto affermato dalla sentenza non ogni disabilità potrebbe essere trattata con l'utilizzo di docenti inseriti negli elenchi aggiuntivi per i posti di sostegno delle graduatorie provinciali per le supplenze, con un ulteriore ordine di censure viene contestato il rilievo della medesima sentenza secondo cui l'integrazione scolastica include il concorso degli enti locali, mediante la figura professionale dell'assistente educatore. In contrario l'appello deduce che la legislazione assegna all'amministrazione scolastica il compito di individuare la figura dell'assistente educatore, deputato a svolgere attività

«*di supporto materiale individualizzato*», in collaborazione con il personale ATA.

7. Infine si censura la sentenza per violazione dell'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 (ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18), che pone a carico degli Stati aderenti l'obbligo di prevedere «*misure di sostegno personalizzato*», e dunque - si sostiene - «*con specifica formazione per ogni singola e specifica*». Si determinerebbe inoltre una discriminazione in contrasto con la legge del 1° marzo 2016, n. 67 (*Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*).

8. Le censure così sintetizzate sono infondate.

9. Deve premettersi che l'appello non contesta che l'insegnante di sostegno assegnato dall'amministrazione scolastica al figlio dei coniugi ricorrenti è in possesso della specializzazione per il sostegno, conseguito all'esito della formazione universitaria prevista dal citato decreto ministeriale 30 novembre 2011. Del pari non è posta in discussione la circostanza che nel percorso di formazione specialistica seguito dall'insegnante assegnato al figlio dei ricorrenti per ottenere l'abilitazione al sostegno, ai sensi del decreto ministeriale, è incluso l'esame in «*linguaggi e tecniche comunicative non verbali*», da egli regolarmente sostenuto.

10. La qualificazione professionale così conseguita viene nondimeno ritenuta insufficiente per i disturbi -OMISSIS-da cui è affetto il minore, per i quali si sostiene che non si potrebbe prescindere dall'utilizzo delle sopra menzionate tecniche e i metodi elaborati dalla neuropsichiatria infantile, ABA e CAA. Viene al riguardo sottolineato che per la patologia in questione le tecniche ora menzionate integrerebbero «*le conoscenze specifiche*» in grado sole di consentire «*l'efficace ed ottimale espletamento*» della funzione di integrazione scolastica demandata all'insegnante di sostegno, «*proprio con riferimento all'handicap di fronte*

al quale egli si trova ad operare», come stabilito nel precedente della VI sezione di questo Consiglio di Stato, di cui alla sopra richiamata sentenza dell'11 ottobre 2018, n. 5851.

11. L'assunto così sintetizzato muove tuttavia dal presupposto che l'ordinamento della formazione specialistica di carattere universitario per il sostegno didattico agli **alunni** con disabilità sia a questo scopo inadeguato, quando invece gli obiettivi previsti dall'allegato A al più volte richiamato decreto ministeriale 30 novembre 2011, prevedono in linea generale l'acquisizione delle conoscenze sui vari tipi di disabilità e delle competenze sulle modalità di interazione e di relazione educativa con i soggetti da esse affetti. Nella presente fattispecie, secondo quanto affermato dalla sentenza di primo grado nel caso dell'insegnante assegnato al figlio dei ricorrenti hanno quindi riguardato anche la materia delle tecniche comunicative non verbali, cui ha fatto inoltre seguito «*un periodo di tirocinio*». La sentenza ha poi dato atto che per l'integrazione scolastica del minore è stato nello specifico previsto l'utilizzo di tecniche proprie del linguaggio ABA.

12. Rispetto alle ora richiamate considerazioni svolte dalla sentenza di primo grado si palesa quindi apodittica ed indimostrata la tesi secondo cui il diritto all'integrazione scolastica non sarebbe stato assicurato nella presente fattispecie; e che nello specifico l'insegnante di sostegno assegnato sarebbe carente delle capacità e competenze necessarie ad affrontare la disabilità del minore, secondo i principi enunciati nel precedente di giurisprudenza invocato dai ricorrenti, e segnatamente a porlo in condizioni di comunicare in ambiente scolastico. Nella stessa prospettazione a fondamento delle domande proposte nel presente giudizio l'impiego delle metodiche e tecniche ABA e CAA viene alternativamente ricondotto ad una «*conoscenza*» o a un'«*idonea e comprovata esperienza*», che tuttavia non trova alcun formale riconoscimento a livello di ordinamento degli studi di carattere universitario.

13. I rilievi da ultimo svolti impediscono per un verso di considerare inadeguato il percorso formativo seguito dall'insegnante assegnato al figlio dei coniugi ricorrenti per specializzarsi per il sostegno, che secondo la normativa primaria e di carattere ministeriale, sopra richiamate, ha carattere polivalente e che è quindi in linea di principio vocato per trattare tutte le disabilità. Per altro verso, i medesimi rilievi consentono di differenziare il caso concreto da quello oggetto del precedente di giurisprudenza più volte richiamato di cui alla sentenza della VI sezione di questo Consigli di Stato, dell'11 ottobre 2018, n. 5851. Come infatti rilevato dal commissario *ad acta* nominato nel giudizio di primo grado in esecuzione dell'ordinanza cautelare in essa resa, il principio espresso nel precedente in questione, secondo cui a fronte del suo carattere polivalente la specializzazione in questione può rivelarsi in concreto non sufficiente per specifiche disabilità, postula un accertamento di tipo casistico. Ebbene, se nella fattispecie in allora controversa l'accertamento in concreto si era risolto a sfavore dell'amministrazione scolastica - in relazione ad soggetto non vedente e il docente di sostegno assegnato non era specializzato nella scrittura Braille e in altre tecniche riconosciute necessarie per l'apprendimento - nel caso oggetto del presente contenzioso la medesima verifica conduce ad esiti opposti, per l'assenza di elementi sufficienti a ritenere non adeguata rispetto alla disabilità del figlio dei ricorrenti la formazione specialistica dell'insegnante ad esso assegnato con il provvedimento impugnato nel presente giudizio.

14. Alle considerazioni finora svolte va aggiunto che l'integrazione scolastica con soggetti opera in un quadro in cui l'assistenza a questi ultimi è innanzitutto assicurata sul piano sanitario e socio-assistenziale dal Sistema sanitario nazionale. Sul punto va quindi sottolineato che con specifico riguardo ai disturbi -OMISSIS-l'art. 60 del DPCM 12 gennaio 2017 (*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.*

502) include «*le prestazioni della diagnosi precoce, della cura e del trattamento individualizzato, mediante l'impiego di metodi e strumenti basati sulle più avanzate evidenze scientifiche*». In secondo luogo per l'integrazione scolastica è previsto il concorso degli enti locali con gli interventi previsti dal citato art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, come correttamente statuito dalla sentenza di primo grado. Risulta dunque sfornito di fondamento normativo l'assunto secondo cui il compito di integrazione dell'alunno con disabilità farebbe esclusivo carico all'amministrazione scolastica, che nel caso di specie non avrebbe assolto alla propria funzione.

15. Non è infine ravvisabile alcun contrasto del descritto sistema con il diritto al sostegno individualizzato enunciato dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, posto che la sua attuazione concreta è demandata alle misure legislative, amministrativa e organizzative del singolo stato firmatario.

16. L'appello deve pertanto essere respinto, per cui va confermata la sentenza di primo grado, ma per la natura delle questioni controverse le spese di causa possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1, 2 e 5, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera f), del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di riproduzione e diffusione del presente provvedimento,

all'oscuramento delle generalità del minore, dei soggetti esercenti la responsabilità genitoriale o la tutela e di ogni altro dato idoneo ad identificare i medesimi interessati ivi citati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabio Franconiero

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO

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