

Publicato il 24/11/2022

**N. 15710/2022 REG.PROV.COLL.**  
**N. 07096/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7096 del 2022, proposto da Associazione Nazionale Istituti Non Statali di Educazione ed Istruzione - A.N.I.N.S.E.I, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Cogo, Federico Tedeschini, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, largo Messico 7;

***contro***

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fiammetta Lorenzetti, con domicilio digitale come in atti;

***per l'annullamento***

- in parte qua del Nuovo Regolamento di Roma Capitale in materia di “Servizio educativo per il diritto allo studio, all'autonomia e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità”, approvato con Deliberazione n. 20 dell'Assemblea Capitolina nella seduta pubblica del 22

- aprile 2022, prot. RC n. 6689/2022, pubblicata sull'Albo pretorio di Roma Capitale in data 30/04/2022;
- del comportamento serbato da Roma Capitale nell'ambito della programmazione del servizio OEPAC per l'anno scolastico 2022/2023 atto per la prima volta ad escludere da detto servizio gli alunni con disabilità delle scuole paritarie dell'infanzia, nonché primarie e secondarie di I grado di Roma Capitale, da ultimo esternato con le note del Dipartimento Scuola, lavoro e Formazione professionale Direzione Programmazione, regolamentazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, Ufficio OEPAC di Roma Capitale, prot. QM 14349 del 27 aprile 2022; del Municipio III Montesacro, Direzione Socio-Educativo, Servizio Assistenza Scolastica alla Disabilità, prot. CD n. 51779 del 2 maggio 2022, con la quale viene trasmessa agli istituti paritari la nota prot. QM 14349 del 27 aprile 2022;
  - dell'“Istituzione in via sperimentale di un Registro Unico Accreditati Scuola (RUAS) per la gestione del servizio educativo per il diritto allo studio, all'autonomia e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità – Linee Guida” approvate con Deliberazione della Giunta Capitolina prot. n. 15116/2022 del 16/06/2022;
  - nonché di ogni altro atto presupposto e/o consequenziale, anche di contenuto sconosciuto comunque connesso con quelli impugnati, ivi comprese le delibere di adozione degli atti impugnati e le sopracitate note.
- Visti il ricorso e i relativi allegati;
- Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;
- Visti tutti gli atti della causa;
- Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2022 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
- Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, la parte ricorrente, associazione di categoria delle scuole e degli istituti paritari ad essa associati, ha impugnato il Nuovo Regolamento di Roma Capitale in materia di *“Servizio educativo per il diritto allo studio, all’autonomia e all’inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità”* nella parte in cui riserva il servizio OEPAC (operatore educativo per l’autonomia e la comunicazione), istituito dall’ente locale, ai soli alunni disabili che frequentino le scuole dell’infanzia comunali o statali.

2. Le disposizioni impuginate prevedono, infatti, che *“La scuola paritaria non comunale, dell’infanzia, primaria e secondaria di primo grado può beneficiare di contributi annuali, in misura adeguata al numero degli alunni richiedenti e di ore assegnate, per concorrere a sostenere i costi del servizio OEPAC in favore degli/lle alunni/e con disabilità, in analogia con i contributi statali disposti dalla Legge n. 62/2000 e successivi interventi, in base alle disposizioni contenute nei Regolamenti di Roma Capitale emanati ai sensi dell’art. 12 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, a condizione che vengano applicate le previsioni di cui agli articoli 4, 11 e 12 del presente Regolamento in quanto compatibili”*.

3. Parte ricorrente contesta le previsioni oggetto di impugnazione in quanto opererebbero una ingiustificata discriminazione tra bambini disabili certificati a seconda che gli stessi frequentino una scuola comunale/statale ovvero una scuola paritaria, riversando su queste ultime i costi del servizio e limitandosi a prevedere esclusivamente un contributo di cui non viene nemmeno specificata la misura.

4. Si è costituita in giudizio Roma Capitale, argomentando circa la legittimità della scelta operata dall’Amministrazione in ragione del fatto che il servizio OEPAC deve essere equiparato al servizio reso dal docente di sostegno e, pertanto, devono ritenersi applicabili alla fattispecie gli stessi principi che regolano l’obbligo per le scuole paritarie di garantire il sostegno scolastico agli alunni disabili al fine di ottenere e mantenere il riconoscimento dell’istituto

della parità da parte dello Stato a fronte di un contributo erogato da quest'ultimo.

5. All'udienza del 26 ottobre 2022, la causa veniva trattenuta in decisione.

6. Il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato per le ragioni di seguito esposte.

7. Il Collegio ritiene che non sia corretta l'equiparazione tra il "sostegno" e il servizio OEPAC sulla quale poggia la disciplina regolamentare in questa sede impugnata e sulla quale si impernia la difesa in giudizio dell'Amministrazione capitolina.

8. Come noto, la materia del "sostegno" agli studenti disabili è disciplinata a livello statale e, sempre a livello statale, sono disciplinati gli obblighi in capo agli istituti scolastici paritari di garantire il medesimo livello di assistenza all'alunno disabile a prescindere dalla misura della partecipazione dello Stato agli oneri finanziari correlati.

9. Invero, il servizio OEPAC, diversamente dal "sostegno", non è disciplinato a livello statale in quanto la legge 104/1992 all'articolo 13, terzo comma, si limita a mantenere fermo: *"l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali"* all'epoca previsto dal D.P.R. 616/1977, differenziando espressamente tale servizio di assistenza dall'attività di sostegno che viene garantita *"mediante l'assegnazione di docenti specializzati"*.

10. Il citato D.P.R. 616/1977, all'articolo 42 prevedeva che: *"Le funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica" concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, lo assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono tra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari"*.

11. La legge 104/1992, come noto, è diretta ad assicurare in un quadro globale ed organico la tutela del portatore di handicap. Essa incide perciò necessariamente in settori diversi, spaziando dalla ricerca scientifica ad interventi di tipo sanitario ed assistenziale, di inserimento nel campo della formazione professionale e nell'ambiente di lavoro, di integrazione scolastica, di eliminazione di barriere architettoniche e in genere di ostacolo all'esercizio di varie attività e di molteplici diritti costituzionalmente protetti. La tutela così apprestata dalla legge, dunque, investe necessariamente materie che afferiscono parte a competenze statali e parte ad attribuzioni regionali e di enti locali. D'altra parte il suo complessivo disegno è fondato sulla esigenza di perseguire un evidente interesse nazionale, stringente ed infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicap. Al perseguimento di simile interesse partecipano, con lo Stato, gli enti locali minori e le Regioni, nel quadro dei principi posti dalla legge e secondo le modalità ed i limiti necessari ad assicurare l'effettivo soddisfacimento dell'interesse medesimo. Alle Regioni, in particolare, sono affidati sia interventi diretti, sia compiti di disciplina dei modi e livelli qualitativi di erogazione dei vari servizi da parte dei suddetti enti locali.

12. A seguito del riordino delle competenze spettanti agli enti locali nella suddetta materia, i comuni, ai sensi dell'art. 139 del Decreto Legislativo n. 112/1998, erogano il servizio di assistenza specialistica per l'autonomia e/o la comunicazione in favore degli studenti con disabilità che frequentano le scuole dell'infanzia (materne), primarie (elementari) e secondarie di primo grado (medie). Chiaramente, tali competenze devono essere esercitate nel rispetto sia della normativa nazionale che di quella regionale.

13. Roma Capitale, pertanto, oltre ad essere tenuta al rispetto del quadro normativo statale in materia di diritto allo studio ed integrazione scolastica degli alunni disabili, deve operare anche nel rispetto del quadro normativo regionale di riferimento. A tale proposito, non può non tenersi conto di

quanto previsto dalla L.R. della Regione Lazio n. 29 del 1992 che disciplina, per quanto di competenza, l'attuazione del diritto allo studio.

14. Ebbene, la richiamata legge regionale, all'articolo 3 che si occupa di individuare i soggetti beneficiari degli interventi previsti dalla normativa per l'attuazione del diritto allo studio, dispone che: *“Gli interventi di cui alla presente legge sono a favore degli alunni della scuola materna statale e non statale, della scuola dell'obbligo e delle scuole secondarie superiori statali ed autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato”*. La legge regionale, pertanto, non differenzia tra alunni che frequentino le scuole statali e alunni che frequentino le scuole paritarie.

15. L'articolo 8 della medesima legge, quando disciplina le tipologie di servizi che i comuni possono attivare in favore delle fasce di utenza disagiate, utilizza nel definirne i beneficiari la generica dicitura di “alunni”, senza operare distinzioni in ragione dello status giuridico dell'istituto frequentato dagli stessi.

16. Inoltre, laddove la legge 29/1992 disciplina la ripartizione dei fondi da allocare ai singoli comuni per le finalità perseguite dalla legge prevede che: *“I fondi relativi alle funzioni attribuite ai comuni, ai sensi degli artt. 42 e 45 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sono annualmente ripartiti tra i comuni stessi tenendo anche conto della somma assegnata allo stesso titolo nell'anno precedente, dei frequentanti le scuole in ogni ordine e grado ubicate nel territorio comunale, della popolazione residente in età scolare, della popolazione residente in centri, nuclei urbani e case sparse, delle fasce di utenza disagiate presenti sul territorio comunale”*. Anche in questo caso, la legge regionale fa espresso riferimento ai frequentatori le scuole ubicate nel territorio comunale senza fare alcuna distinzione tra quelle comunali/statali e quelle paritarie.

17. Nel rispetto del quadro normativo regionale, pertanto, Roma Capitale non era legittimata a riservare il servizio agli studenti disabili che frequentano le

scuole comunali o statali operando una ingiustificata discriminazione tra soggetti che si trovano nella medesima condizione.

18. D'altro canto, anche i fondi statali erogati ai comuni per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità vengono ripartiti sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Istruzione circa il numero di studenti con disabilità che hanno frequentato nel corso dell'anno scolastico precedente quello di erogazione del servizio gli istituti scolastici localizzati nel territorio del Comune beneficiario (si vede da ultimo il Decreto del Ministero dell'Interno 22 luglio 2022).

19. I contributi statali sono, dunque, finalizzati a garantire l'erogazione del servizio in favore dell'alunno residente nel territorio del singolo comune a prescindere dal fatto che frequenti una scuola comunale/statale ovvero una scuola paritaria tanto che la nota ministeriale di accompagnamento del Decreto del Ministero dell'Interno del 22 luglio 2022 precisa che: *“Nel caso in cui l'alunno assistito frequenti una scuola in un comune diverso da quello di residenza, l'utilizzo delle somme assegnate dovrà comunque tener conto dell'esigenza di assicurare o potenziare il servizio anche nei confronti dell'alunno frequentante non residente. A tal fine potranno essere definiti accordi, a livello locale, ove ciò sia ritenuto opportuno tra comune di residenza e comune dove il ragazzo è iscritto a scuola.”* Appare ancor più evidente come i contributi statali per l'erogazione del servizio fornito dall'ente locale siano diretti agli studenti disabili residenti nel territorio e non alle singole scuole, come avviene invece nel caso del sostegno.

20. Alla luce dei rilievi sin qui svolti, il Collegio ritiene che il ricorso debba essere accolto e, per l'effetto, il Regolamento impugnato deve essere annullato nella parte in cui non garantisce l'erogazione del servizio OEPAC all'alunno disabile certificato che frequenti una scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado localizzata nel territorio di Roma Capitale a prescindere dallo status giuridico della stessa.

21. Il Collegio ritiene che, in ragione della complessità delle questioni trattate e della natura degli interessi sottesi alla controversia, sussistano giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanna Vigliotti, Referendario, Estensore

Igor Nobile, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Giovanna Vigliotti**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Riccio**

IL SEGRETARIO