



**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 le Marche**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 377 del 2020, proposto da  
-OMISSIS-, in qualità di esercenti la potestà genitoriale sul minore -OMISSIS-; -  
OMISSIS-, in qualità di esercente la potestà genitoriale sulla minore -OMISSIS-  
rappresentati e difesi dall'avvocato Marcello Prato, con domicilio digitale come da PEC  
da Registri di Giustizia;

***contro***

Ufficio Scolastico Regionale Marche, Ministero dell'Istruzione, in persona dei legali  
rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale  
dello Stato, domiciliati presso la sede della stessa, in Ancona, corso Mazzini, 55;  
Ministero della Pubblica Istruzione - Ambito Territoriale di Ancona, non costituito in  
giudizio;

***per l'annullamento***

***previa sospensione***

del provvedimento m\_pi.AOOUSPAN.REGISTRO UFFICIALE.U.-OMISSIS-  
dell'Ufficio Scolastico Regionale delle Marche, di assegnazione dell'organico per la  
formazione delle classi per il primo anno della scuola secondaria di I grado -OMISSIS-  
pubblicato il -OMISSIS-all'albo pretorio della -OMISSIS-e degli atti presupposti e  
conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Scolastico Regionale per le Marche e del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2021 il dott. Tommaso Capitanio e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137/2020, convertito in L. n. 176/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. I coniugi signori -OMISSIS- e la sig.ra -OMISSIS- (nella spiegata qualità di esercenti la potestà genitoriale sui figli minori) impugnano il provvedimento prot. n. m\_pi.AOOUSPAN.REGISTRO UFFICIALE.U.-OMISSIS-, con il quale l'Ufficio Scolastico Regionale delle Marche - Ambito Territoriale di Ancona, ha assegnato l'organico per la formazione delle classi del primo anno della scuola secondaria di I grado dell'Istituto Comprensivo -OMISSIS-, nella parte in cui sono state autorizzate tre classi anziché quattro.

2. In punto di fatto, nel ricorso si espone quanto segue.

I figli dei ricorrenti hanno entrambi disabilità gravi certificate ai sensi della L. 104/1992. L'I.C. -OMISSIS-, in previsione dell'anno scolastico 2020/2021, inviava all'Ufficio Scolastico Regionale delle Marche la richiesta di assegnazione dell'organico del personale docente sufficiente per la costituzione di quattro classi per il primo anno della scuola secondaria di I grado, per la quale risultavano iscritti 75 studenti, fra i quali i figli dei ricorrenti. Tale richiesta era conforme al disposto dell'art. 5 del D.P.R. 20 marzo 2009, n. 81, essendo finalizzata a garantire a ciascun alunno disabile una classe composta da non più di 20 studenti.

Con il provvedimento impugnato, invece l'Ufficio Scolastico Regionale delle Marche - Ambito Territoriale di Ancona ha assegnato l'organico del personale docente per la costituzione di sole tre classi, senza alcuna peraltro esporre alcuna motivazione che giustificasse le ragioni della deroga al disposto del citato art. 5 del D.P.R. n. 81/2009.

Con nota del -OMISSIS-, il dirigente dell'I.C. "-OMISSIS-" reiterava all'U.S.R. la richiesta dell'assegnazione di quattro classi, esponendo tre specifici motivi a sostegno della domanda:

- a) l'adozione di misure più efficaci di distanziamento a contrasto della nota epidemia;
- b) una maggiore efficacia dell'azione didattica a distanza nell'eventualità di una sospensione delle lezioni a causa di un aggravamento della situazione epidemiologica;
- c) il previsto ingresso, per l'appunto, di studenti con disabilità gravi o con disturbi specifici di apprendimento, il che rendeva necessaria l'attuazione di interventi didattici individualizzati più difficili da attuare in gruppi classe numerosi.

A tale sollecitazione, però l'U.S.R. non ha dato alcuna risposta.

Da ultimo i ricorrenti evidenziano che l'I.C. "-OMISSIS-" ha sempre avuto assegnate quattro sezioni (le quali negli anni scorsi hanno avuto anche articolazioni diverse degli orari) e che l'edificio scolastico e le dotazioni strumentali e di arredi sono più che adeguati per l'organizzazione delle attività didattiche in quattro classi.

3. Queste le censure proposte con il presente ricorso:

- violazione dell'art. 5 del D.P.R. n. 81/2009. Difetto assoluto di motivazione ed eccesso di potere.

Al riguardo, i ricorrenti deducono che:

- i loro due figli minori sono stati inseriti in classi di 25 alunni e ciò in manifesta violazione dell'art. 5 del D.P.R. n. 81/2009, che al comma 2 dispone che "*...le classi iniziali delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado, ivi comprese le sezioni di scuola dell'infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma, con non più di 20 alunni...*", sempre che "*...sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili, e purché il progetto articolato di integrazione definisca espressamente le strategie e le metodologie adottate dai docenti della classe, dall'insegnante di sostegno, o da altro personale operante nella scuola*";

- tali disposizioni vanno coordinate con quanto disposto dal comma 84 dell'art. 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107, il quale dispone che "*Il dirigente scolastico, nell'ambito dell'organico dell'autonomia assegnato e delle risorse, anche logistiche, disponibili,*

*riduce il numero di alunni e di studenti per classe rispetto a quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, allo scopo di migliorare la qualità didattica anche in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità”;*

- queste due norme costituiscono il sistema predisposto dal legislatore a presidio del diritto soggettivo all'istruzione e all'integrazione scolastica degli alunni disabili, e sono norme specifiche rispetto a quelle generali che presiedono alla organizzazione e alla composizione delle classi. Tale carattere di specialità è stato autorevolmente riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 80 del 2010;

- è pertanto evidente che tale impianto normativo, diretta esecuzione di norme costituzionali e di norme internazionali, deroghi qualsiasi altra norma in virtù del noto canone ermeneutico *lex specialis derogat generali*, e ciò a protezione dei diritti delle persone più deboli nei confronti delle quali l'ordinamento ha lo specifico compito di rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che nei limiti di fatto la libertà e l'uguaglianza e ne impedisca il pieno sviluppo della personalità (art. 2 Cost.);

- il richiamo alla “rimozione degli ostacoli” di cui all'art. 2 Cost. è stato reso oggi ancor più concreto e attuale dall'adozione, in campo medico e negli interventi a favore delle persone disabili, del sistema ICF adottato prima dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e di recente recepito nell'ordinamento italiano con la novella del comma 5 dell'art. 12 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104. Il sistema ICF ha infatti introdotto un concetto innovativo e fondamentale per l'individuazione della disabilità: la disabilità non è più una condizione soggettiva ma è la condizione nella quale si trova una persona in relazione al contesto nel quale vive, studia, lavora e passa il proprio tempo libero. In altre parole, in determinate circostanze, è il contesto che provoca o aggrava la disabilità di una persona. Con la classificazione ICF, gli operatori (medici, specialisti ma anche genitori, insegnanti, educatori e tutte le persone che hanno una relazione significativa con l'alunno disabile) sono chiamati ad analizzare il funzionamento delle abilità nell'ambito degli spazi e delle relazioni di vita dell'alunno ai fini della formulazione del Piano Educativo Individualizzato (P.E.I.);

- è quindi evidente quale sia il presupposto del limite assoluto e insuperabile dei 20 alunni per classe previsto dall'art. 5 del D.P.R. n. 81/2009. Infatti se la riduzione del numero di alunni per classe è uno strumento per il miglioramento della qualità didattica (art. 1, comma 84, L. 107/2015), in presenza di un alunno disabile la riduzione degli alunni da strumento diventa obbligo di legge e imperativo costituzionale. Una classe numerosa, al contrario, sarebbe di ostacolo all'integrazione e favorirebbe dunque un aggravamento della disabilità;

- sotto questo profilo, il provvedimento impugnato appare ancor più illegittimo visto che nella citata richiesta di costituzione di quattro classi il dirigente scolastico dell'I.C. "OMISSIS" aveva indicato, fra le varie ragioni giustificatrici, proprio le esigenze dei due studenti affetti da disabilità. Non può competere invece all'Ufficio Scolastico Regionale né ad altri organi dell'amministrazione scolastica determinare cosa sia di ostacolo o strumento di inclusione per l'alunno disabile se non il gruppo di lavoro che redige il P.E.I., gruppo al quale partecipa anche il dirigente scolastico;

- inoltre, se si tiene a mente quanto disposto dalle norme che sovrintendono alla redazione del P.E.I., il provvedimento impugnato appare non solo illegittimo ma anche odioso perché mortifica il ruolo dei genitori e il rispetto all'autodeterminazione dell'alunno disabile. Il P.E.I., infatti, sulla base della diagnosi redatta con la classificazione ICF, è predisposto dai docenti di classe, dal docente di sostegno, dal dirigente scolastico insieme con i genitori e con l'alunno disabile nel "*...rispetto del diritto di autodeterminazione nella massima misura possibile, della studentessa o dello studente con disabilità...*" (art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 66);

- ne consegue che il provvedimento impugnato si appalesa illegittimo anche per difetto di competenza ed eccesso di potere, visto che, non solo non esiste base giuridica che assegni all'ufficio scolastico organo regionale la competenza di redigere un progetto di integrazione degli alunni disabili, ma è oltremodo evidente che l'U.S.R. è sprovvisto degli strumenti per una corretta valutazione dei fatti finalizzata ad una congrua ponderazione degli interessi coinvolti;

- va inoltre osservato che i) il progetto di integrazione necessario per una classe composta da 20 alunni è un progetto diverso e ulteriore rispetto al P.E.I.; ii) il progetto è

uno strumento eccezionale per cercare di garantire i diritti dell'alunno che lo stesso legislatore teme possano essere compromessi; iii) l'I.C. "-OMISSIS-" non ha predisposto alcun progetto di integrazione perché la legislazione vigente permette di garantire il diritto allo studio degli alunni disabili con gli strumenti ordinari, avendo la scuola la disponibilità di classi, spazi, dotazioni strumentali e competenze tecniche; iv) l'U.S.R. non può esercitare alcun potere sussidiario a quello della scuola per la predisposizione di tale progetto;

- la giurisprudenza amministrativa è costante nello stigmatizzare provvedimenti organizzativi degli uffici scolastici che determinano la formazione di classi con studenti disabili composte da più di 20 studenti.

4. Si sono costituiti il Ministero dell'Istruzione e l'U.S.R. Marche, chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. -OMISSIS- il Tribunale ha respinto la domanda cautelare.

Alla pubblica udienza del 12 maggio 2021 la causa è stata trattenuta per la decisione di merito.

5. Prima di passare all'esame dei motivi di ricorso, l'odierno Collegio ritiene necessario chiarire il senso del riferimento, operato nell'ordinanza n. -OMISSIS-, alla natura *lato sensu* pianificatoria del provvedimento impugnato, e ciò anche in relazione alle osservazioni contenute nella memoria depositata dai ricorrenti in data 12 aprile 2021 (nella quale, per la verità, e soprattutto in risposta alle motivazioni contenute nell'ordinanza cautelare, sono state articolate censure ulteriori rispetto a quelle dedotte nel mezzo introduttivo, le quali sarebbero da dichiarare inammissibili. Peraltro il Collegio non ritiene di sottrarsi, seppure brevemente, all'esame di tali doglianze, anche in relazione all'importanza delle questioni trattate).

6.1. Ora, dalla semplice visione del provvedimento impugnato e del presupposto decreto dell'U.S.R. n. -OMISSIS-(ed in particolare dei suoi allegati) - depositato in giudizio dall'Avvocatura erariale - non ci si può non rendere conto del fatto che i provvedimenti in questione (i quali vengono adottati dall'Ufficio Scolastico e dalle sue articolazioni provinciali con cadenza annuale) riguardano tutti gli istituti scolastici, di ogni ordine e

grado, ubicati nella Regione Marche e, per i fini che qui rilevano, nel territorio provinciale di Ancona.

E, come emerge dal preambolo del decreto n. -OMISSIS-, la determinazione del numero delle sezioni e delle classi istituibili per ciascuna istituzione scolastica e per ciascun ordine e grado ha lo scopo di assicurare l'allocazione ottimale delle risorse di personale di cui all'art. unico, comma 65, della legge n. 107/2015, nel rispetto del limite massimo dei posti assegnati.

Non si può dunque negare la natura pianificatoria dei provvedimenti impugnati, nella cui adozione l'U.S.R. e gli A.T.P. non sono onerati di spiegare, scuola per scuola, le ragioni per le quali si è deciso di autorizzare l'istituzione di un determinato numero di classi, visto che ciò appesantirebbe inutilmente il procedimento.

Va infatti evidenziato che le scelte annualmente devolute all'U.S.R., e di conserva agli A.T.P., sono condizionate da numerosi parametri legali, a cominciare da quelli relativi al numero massimo di studenti che possono essere iscritti alle classi dei vari ordini e gradi (D.P.R. n. 81/2009), dall'organico dei docenti e del personale ATA, e così via.

Pertanto, nel decreto con cui si autorizzano le classi istituibili nel successivo anno scolastico non deve essere indicata la motivazione specifica riferita ad ogni singola istituzione scolastica, fermo restando, però, che, laddove insorga un contenzioso oppure il M.I.U.R. richieda chiarimenti, l'Ufficio Scolastico e gli A.T.P. devono essere pronti ad esibire gli atti endoprocedimentali e/o a indicare i dati sui quali hanno fondato le proprie scelte (dati che ovviamente debbono essere già acquisiti al procedimento e non essere il frutto di una elaborazione postuma).

6.2. Né (e con questo si risponde al rilievo formulato al § 2 della citata memoria del 12 aprile 2021) rileva in senso dirimente il fatto che le varie istituzioni scolastiche abbiano formulato determinate richieste numeriche, visto che solo l'U.S.R. dispone di una visione di insieme delle risorse umane e finanziarie disponibili.

7. Ma, in disparte le suesposte considerazioni di ordine generale, nella specie rivestono valenza essenziale le stesse disposizioni del D.P.R. n. 81/2009 invocate da parte ricorrente.

7.1. In effetti:

- l'art. 5, comma 2, del D.P.R. n. 81 prevede che *“Le classi iniziali delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado, ivi comprese le sezioni di scuola dell’infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma, con non più di 20 alunni, purché sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili, e purché il progetto articolato di integrazione definisca espressamente le strategie e le metodologie adottate dai docenti della classe, dall’insegnante di sostegno, o da altro personale operante nella scuola”*;

- l'art. 4, comma 1, dando contenuto all'inciso *“...di norma...”* presente nell'art. 5, comma 2, prevede che *“Al fine di dare stabilità alla previsione delle classi, riducendo al massimo gli scostamenti tra il numero delle classi previsto ai fini della determinazione dell'organico di diritto e quello delle classi effettivamente costituite all'inizio di ciascun anno scolastico, è consentito derogare, in misura non superiore al 10 per cento, al numero minimo e massimo di alunni per classe previsto, per ciascun tipo e grado di scuola, dal presente regolamento...”*;

- l'art. 11, comma 1, del D.P.R. n. 81 prevede invece che *“Le classi prime delle scuole secondarie di I grado e delle relative sezioni staccate sono costituite, di norma, con non meno di 18 e non più di 27 alunni, elevabili fino a 28 qualora residuino eventuali resti”*.

7.2. Nella specie, come correttamente evidenziato dall'amministrazione nella relazione istruttoria versata in atti, alla prima classe della scuola secondaria di primo grado dell'I.C. *“-OMISSIS-* risultavano iscritti per l'a.s. 2020/2021 complessivamente 75 studenti, di cui due con disabilità.

La corretta applicazione delle citate disposizioni del D.P.R. n. 81/2009 consentiva al dirigente scolastico di formare una classe da 21 studenti (in cui inserire i due studenti disabili) e due classi da 27 studenti.

Tale ripartizione rispetterebbe in pieno il disposto normativo, visto che la classe composta da 21 studenti supererebbe il limite (non inderogabile) di legge solo del 5%.

I ricorrenti, invece, muovono dall'assunto - apodittico e dunque errato - che il dirigente scolastico, a fronte di 75 iscritti, sia obbligato a formare tre classi da 25 studenti ciascuna.

A tal proposito va per inciso rilevato che la formazione delle classi è operazione di competenza del dirigente scolastico e non dell'U.S.R, il che è confermato peraltro anche dal richiamato art. unico, comma 84, della L. n. 107/2015 (il quale stabilisce certamente che *“Il dirigente scolastico [...] riduce il numero di alunni e di studenti per classe rispetto a quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, allo scopo di migliorare la qualità didattica anche in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità...”*, ma tutto ciò sempre *“... nell'ambito dell'organico dell'autonomia assegnato e delle risorse, anche logistiche, disponibili...”*).

7.3. Nella più volte citata relazione istruttoria l'amministrazione ha riferito della situazione numerica di altre scuole ubicate nel territorio regionale non già per ammettere una generalizzata violazione del D.P.R. n. 81/2009, ma piuttosto per evidenziare al Tribunale l'estrema difficoltà di impiegare le risorse disponibili in base a tutti i parametri normativi che incidono sulla composizione degli organici.

Peraltro, il fatto che il limite numerico di 20 studenti non è inderogabile si giustifica anche con una considerazione di puro buon senso: in effetti, se il limite in parola fosse assolutamente tassativo, una classe aggiuntiva dovrebbe essere istituita tanto in presenza di un "resto" di 1 (come nella specie) tanto in presenza di un "resto" di 10, il che non appare soluzione in linea con l'esigenza di assicurare il rispetto del disposto dell'art. 5, comma 3, dello stesso D.P.R. n. 81/2009 (secondo cui *“L'istituzione delle classi e delle sezioni secondo i criteri ed i parametri di cui ai commi 1 e 2 è effettuata nel limite delle dotazioni organiche complessive stabilite con il decreto annuale del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro dell'economia e delle finanze relativo alla determinazione delle dotazioni organiche del personale docente”*).

La verità è che, in questo settore come in tanti altri (si pensi, per tutti, alla sanità), le scelte che ogni anno gli uffici scolastici debbono compiere sono condizionate da decisioni assunte a monte dal legislatore, le quali decisioni hanno di fatto trasformato in variabili dipendenti quelli che invece, in base alla carta costituzionale, costituiscono diritti primari (anche se, come si dirà infra, non “assoluti”). In effetti, se si assume che la variabile indipendente è il finanziamento annualmente stanziato per coprire le esigenze di

un determinato settore, ne consegue che l'amministrazione competente è obbligata a garantire il miglior servizio possibile alla luce delle risorse stanziare, il che implica la necessità di operare continui tagli (che, si spera, siano perlomeno selettivi e non "orizzontali"). Tutto ciò, peraltro, è acuito dal fatto che, in realtà, nemmeno il finanziamento disponibile è una variabile realmente indipendente, visto che lo spazio di manovra di cui dispone il Parlamento è limitato da un vincolo esterno.

Ma anche se si superassero tali insormontabili ostacoli (dei quali non può farsi carico il giudice, trattandosi di scelte strategiche rimesse in via esclusiva al Parlamento), la garanzia costituzionale del diritto alla salute o all'istruzione non implica di necessità il rispetto di parametri numerici rigidi (tanto che l'art. 5 del D.P.R. n. 81/2009 consente di derogare al parametro di 20 studenti per classe), essendo del tutto evidente che le classi debbono essere composte da un numero di studenti che consenta anche un adeguato livello di socializzazione. E va anche tenuto conto della necessità di non disperdere il bagaglio professionale dei docenti.

7.4. Le doglianze contenute nella seconda parte del ricorso non sono conferenti rispetto all'oggetto del presente giudizio, perché esse riguardano le modalità con cui viene garantito allo studente disabile il necessario sostegno. Al riguardo va detto che in nessun modo l'U.S.R. e l'AT.P. di Ancona si sono ingeriti nelle competenze degli organi preposti alla redazione dei P.E.I. ed eventualmente del progetto articolato di integrazione.

Ad ogni buon conto, non si può certo sostenere che una classe di 21 studenti sia una c.d. classe pollaio, per cui tutte le doglianze sollevate al § 4 della citata memoria difensiva del 12 aprile 2021 sono evidentemente mal calibrate rispetto alla reale situazione della scuola secondaria di I grado dell'I.C. "-OMISSIS-".

8. In conclusione, il ricorso va respinto.

Le spese del giudizio vanno però compensate, tenendo conto delle particolari ragioni di carattere sociale e familiare sottese alla presente iniziativa giudiziaria.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese del giudizio.

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 nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2021 con l'intervento dei sottoindicati magistrati (collegati da remoto):

Sergio Conti, Presidente

Tommaso Capitanio, Consigliere, Estensore

Simona De Mattia, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Tommaso Capitanio**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio Conti**

**IL SEGRETARIO**

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