Pubblicato il 17/04/2025

N. 07658/2025 REG.PROV.COLL.
N. 05151/2021 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 Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5151 del 2021, proposto da

-OMISSIS-, in qualità di esercente la potestà sul minore -OMISSIS-; -OMISSIS- in qualità di esercenti la potestà sul minore -OMISSIS-; -OMISSIS- in qualità di esercenti la potestà sul minore -OMISSIS-; -OMISSIS- in qualità di esercenti la potestà sul minore -OMISSIS-; -OMISSIS- in qualità di esercenti la potestà sul minore -OMISSIS-; -OMISSIS- in qualità di esercenti la potestà sulla minore -OMISSIS-; -OMISSIS- in qualità di esercenti la potestà sul minore -OMISSIS-; -OMISSIS- in qualità di esercenti la potestà sul minore -OMISSIS-; -OMISSIS- in qualità di esercenti la potestà sul minore -OMISSIS-; -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Paolo Palma, Elisa Cacciato Insilla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione, Ufficio Scolastico Regionale Lazio, Ufficio territoriale della Provincia di Roma, [redacted], rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la condanna

al risarcimento danni derivanti dalla sentenza del TAR Lazio, sez. III bis, n. -OMISSIS- del 10 luglio 2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, di USR Lazio, dell'Ufficio territoriale della Provincia di Roma e [redacted]

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 11 aprile 2025 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti, come in epigrafe indicati, hanno adito questo Tribunale per ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall'annullamento, statuito con la sentenza del TAR Lazio, sez. III bis, n. -OMISSIS- del 10 luglio 2020 a definizione del giudizio iscritto al RG. n. -OMISSIS-, con cui sono stati impugnati: il provvedimento del -OMISSIS- (trasmesso con nota prot. -OMISSIS-del 2.9.2019), avente ad oggetto la composizione dell'organico per [redacted] sezione agrario, nella parte in cui risultava la formazione e la presenza di una sola classe II (seconda), composta da n. 31 alunni per l'anno scolastico 2019/2020; della nota del Miur del 4.9.2019, con cui è stata respinta la richiesta di non accorpamento delle due classi I dell'anno scolastico 2018/2019 in una unica classe II per l'anno scolastico 2019/2020.

I ricorrenti hanno dedotto che il ricorso definito con la sentenza sopra citata era stato proposto dai genitori degli alunni [redacted] che nell'anno scolastico 2019/2020 componevano la classe II (seconda), i quali avevano appreso della volontà di accorpare le due classi Prima dell'anno scolastico precedente ed avevano, pertanto, evidenziato le problematiche relative alla creazione di un'unica classe composta da ben 28 alunni, ove si sarebbero trovati quattro ragazzi diversamente abili e beneficiari della legge 104/1992; un ragazzo con handicap non grave; dodici ragazzi con DSA certificati; ed avevano, quindi, lamentato l'indisponibilità, da parte dell'Istituto, di disporre di un'aula in grado di accogliere 28 allievi, più docenti ed insegnanti di sostegno, sostenendo che ciò determinasse la violazione degli standard normativi e, in particolare, della disciplina di cui al DPR 81/2009.

Hanno soggiunto che in esecuzione della sentenza n. -OMISSIS-/2020 l'Istituto scolastico ha provveduto allo sdoppiamento delle due classi nell'anno scolastico 2020/2021 con la formazione di due classi di n. 14 alunni, ma che invece nel precedente anno scolastico 2019/2020 l'accorpamento delle classi ha comportato la violazione di diritti costituzionalmente garantiti ed in particolare modo del diritto all'istruzione ed all'educazione, oltre che a quello alla integrazione scolastica.

Hanno, pertanto, dedotto la responsabilità del Ministero sotto tre diversi e coordinati profili: in particolare, hanno sottolineato che "*nonostante le ripetute istanze e nonostante addirittura l'ordinanza del Consiglio di Stato che aveva ordinato il riesame dei criteri e degli elementi che avevano determinato l'accorpamento delle due classi in presenza di così tanti alunni bisognosi di attenzioni speciali, l'Istituto scolastico è rimasto inerte. L'intero anno scolastico è stato perduto o per meglio dire si è svolto con la classe composta da 28 alunni. Le difficoltà sono emerse ancor di più con la Didattica a distanza la quale com'è noto è stata attivata durante l'emergenza covid e che ha reso ancor più problematico lo svolgimento del programma scolastico da parte di tutti gli alunni in dette condizioni di disagio e senza che ai collegamenti potessero prendere parte contemporaneamente tutti gli insegnanti di sostegno previsti per la classe*" (cfr. pag. 8); che sarebbe stato leso "*il diritto all'istruzione del disabile, ed in particolare del disabile grave, quale sancito dall'art. 38, comma 3, Cost. e dai principi di solidarietà collettiva di cui agli artt. 2, 3 e 38 Cost., costituisce un diritto fondamentale rispetto al quale il legislatore (in prima battuta) e l'amministrazione (in attuazione della legge) non possono esimersi dall'apprestare un "nucleo indefettibile" di tutela*" (cfr. pag. 9); e che il danno "*è individuabile negli effetti che la diminuzione delle ore di insegnamento da una parte e delle specifiche ore di sostegno dall'altra, ha provocato sulla personalità del minore, privato del supporto necessario a garantire la piena promozione dei bisogni di cura, di istruzione e di partecipazione a fasi di vita "normale", oltre al danno per il rischio sulla sicurezza e per usufruire di uno spazio inferiore a quello previsto dalla legge e che può essere quantificato, in via equitativa, tenendo conto del periodo di carenza subito, sia delle ore di insegnamento generali, sia del pieno sostegno, nonché del numero differenziale delle ore di sostegno illegittimamente negate*" (cfr. pag. 11).

Hanno quantificato il danno subito "*nella somma di € 2.500,00 a studente in condizioni non disagiate, nella somma di € 3.000,00 per ciascun alunno con DSA ed € 3.500,00 tenendo conto anche della perdita delle ore di diritto al sostegno per l'alunno con handicap grave, o nelle diverse somme maggiori o minori ritenute di giustizia*" (cfr., ancora, pag. 11).

Si sono congiuntamente costituiti in giudizio il Ministero dell'Istruzione, l'Ufficio scolastico regionale del Lazio, l'Ufficio territoriale della Provincia di Roma [redacted], chiedendo il rigetto del ricorso.

In vista dell'udienza di discussione del ricorso nel merito, fissata per l'11 aprile 2025, si sono costituiti in giudizio i signori -OMISSIS-, -OMISSIS-,-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, all'epoca della proposizione del ricorso minorenni e, nelle more, divenuti maggiorenni; i ricorrenti hanno ribadito le proprie deduzioni nella memoria depositata il 7.3.2025; a tale udienza la causa è stata trattenuta per la decisione.

Il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto.

Nella sentenza n. -OMISSIS- si è precisato che con ordinanza n. -OMISSIS- il TAR Lazio ha respinto la domanda cautelare, accolta dal Consiglio di Stato, a seguito di appello cautelare, con ordinanza -OMISSIS-, avente la seguente motivazione: "*Rilevato che, al di là della norma di cui all'art. 17 comma 1 del d.p.r. n. 81 del 2009, che indica i presupposti dell'accorpamento delle classi negli anni successivi al primo, l'amministrazione scolastica, debba tener conto, nella composizione delle classi scolastiche del numero degli alunni disabili o con situazioni di svantaggio e disagio onde evitare che vi sia un serio nocumento al diritto all'istruzione per la difficoltà di impartirlo effettivamente a classi troppo connotate da percorsi differenziati di apprendimento ed il conseguente eccesso di potere per illogicità o irragionevolezza della scelta effettuata; ritenuto quindi che l'art. 17 comma 1 va letto alla luce del principio – di rango costituzionale di buon andamento della p.a. – ed anche alla luce delle esigenze di tutela della persona e dei soggetti deboli; rilevato che la scelta dell'accorpamento contestata nella specie ha condotto, nella stessa classe, alla contemporanea presenza di ben n. 4 alunni portatori di handicap grave; n. 1 alunno portatore di handicap non grave e n. 12 alunni con disturbi dell'apprendimento, per un totale di 17 alunni più o meno bisognosi di assistenza su un totale di 28 alunni; rilevato che l'amministrazione, in tali casi, deve riesaminare la situazione valutando se la situazione venutasi a creare sia contraria al buon andamento amministrativo del servizio impedendo o rendendo sommamente difficoltoso l'esercizio del diritto all'istruzione e che , solo in tali limiti, può essere accolta la domanda di cautela, disponendo quindi il riesame della fattispecie nel corso del quale andrà valutata anche la possibilità di diversa soluzione comunque dovendosi tenere conto in modo opportuno anche delle esigenze di continuità scolastica; ritenuto che solo all'esito di tali valutazioni ed in presenza di accertate difficoltà nell'impartire l'istruzione dovuta e di assenza di nocumento alla continuità didattica potrà procedersi ad una diversa soluzione disponendo, se possibile, lo sdoppiamento della classe*".

Alla luce della riforma della pronuncia resa in sede cautelare, il Tribunale capitolino ha rimarcato, con richiamo alla disciplina di cui all'art. 5, comma 2 del DPR 81/2009, che "*se da una parte la normativa stabilisce che le classi intermedie non debbono essere composte da un numero di alunni inferiore a 20, dall'altra è altresì previsto che in caso di presenza di alunni disabili le classi iniziali debbano, di regola, essere composte da un numero di alunni non superiore a 20*"; ed ha concluso che "*nel caso in esame, il provvedimento impugnato, stante l'evidente automatismo della sua redazione, appare privo della necessaria motivazione inerente la garanzia del diritto allo studio a tutti gli alunni componenti la classe, alla luce della peculiare situazione in cui versava la classe per la presenza di 4 alunni portatori di handicap grave, 1 alunno portatore di handicap non grave e 12 alunni con disturbi dell'apprendimento*".

Tanto premesso, occorre evidenziate che la giurisprudenza amministrativa, nell'Adunanza plenaria 23 aprile 2021, n. 7, ha statuito che la responsabilità da inadempimento "*si fonda, ai sensi dell'art. 1218 cod. civ., sul non esatto adempimento della «prestazione» cui il debitore è obbligato in base al contratto*"; ma ha sottolineato perentoriamente che "*un vincolo obbligatorio di analoga portata non può essere configurato per la pubblica amministrazione che agisca nell'esercizio delle sue funzioni amministrative e quindi nel perseguimento dell'interesse pubblico definito dalla norma attributiva, che fonda la causa giuridica del potere autoritativo. Sebbene a quest'ultimo si contrapponga l'interesse legittimo del privato, la relazione giuridica che si instaura tra il privato e l'amministrazione è caratterizzata da due situazioni soggettive entrambe attive, l'interesse legittimo del privato e il potere dell'amministrazione nell'esercizio della sua funzione. In questo caso quindi è configurabile non già un obbligo giuridico in capo all'amministrazione – rapportabile a quello che caratterizza le relazioni giuridiche regolate dal diritto privato – bensì un potere attribuito dalla legge, che va esercitato in conformità alla stessa e ai canoni di corretto uso del potere individuati dalla giurisprudenza*"; si è, inoltre, escluso che "*la fattispecie in esame può essere ricondotta alla dibattuta, in dottrina come in giurisprudenza, nozione di "contatto sociale", in quanto, a tacer d'altro, oltre a quanto osservato sulla natura del "rapporto amministrativo", la relazione tra privato e amministrazione è comunque configurata in termini di "supremazia", cioè da un'asimmetria che mal si concilia con le teorie sul "contatto sociale" che si fondano sulla relazione paritaria*".

Si è, pertanto, concluso che "*la responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimentale sia da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, ha natura di responsabilità da fatto illecito aquiliano e non già di responsabilità da inadempimento contrattuale; è pertanto necessario accertare che vi sia stata la lesione di un bene della vita, mentre per la quantificazione delle conseguenze risarcibili si applicano, in virtù dell'art. 2056 cod. civ. – da ritenere espressione di un principio generale dell'ordinamento – i criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta e dell'evitabilità con l'ordinaria diligenza del danneggiato, di cui agli artt. 1223 e 1227 cod. civ.; e non anche il criterio della prevedibilità del danno previsto dall'art. 1225 cod. civ.*".

Ha, poi, posto in rilievo che "*ai fini dell'accertamento della responsabilità, il Collegio condivide il costante orientamento giurisprudenziale (da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2019, n. 7602; id., 17 maggio 2019, n. 3191; id., sez. III, 8 maggio 2018, n. 2724), dal quale non ravvisa motivo per discostarsi, secondo cui la responsabilità risarcitoria non può prescindere dalla ravvisabilità (quantomeno) della colpa in capo all'Amministrazione. Invero, ai fini del riconoscimento della spettanza del risarcimento dei danni, l'illegittimità del provvedimento amministrativo di per sé non può fare riscontrare la colpevolezza-rimproverabilità dell'Amministrazione, rilevando invece altri elementi, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere vincolato della statuizione amministrativa, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità dell'amministrazione; con specifico riferimento all'elemento psicologico la colpa della pubblica amministrazione viene individuata non nella mera violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ma quando vi siano state inescusabili gravi negligenze od omissioni, oppure gravi errori interpretativi di norme, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione. Pertanto, la responsabilità deve essere negata quando l'indagine conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2018, n. 5228)*" (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 4 febbraio 2020, n. 909).

Il danneggiato, pertanto, dovrà provare, sul piano oggettivo, che il provvedimento dichiarato illegittimo abbia causato di un danno ingiusto, con la necessità, a tale ultimo riguardo, di distinguere l'evento dannoso (o c.d. "danno-evento") derivante dalla condotta, che coincide con la lesione o compromissione di un interesse qualificato e differenziato, meritevole di tutela nella vita di relazione, e il conseguente pregiudizio patrimoniale o non patrimoniale scaturitone (c.d. "danno-conseguenza"), suscettibile di riparazione in via risarcitoria (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3); sul piano soggettivo, è imprescindibile l'integrazione del coefficiente di colpevolezza, con la precisazione che la sola riscontrata ingiustificata o illegittima inerzia dell'amministrazione o il ritardato esercizio della funzione amministrativa non integra la colpa dell'Amministrazione (Consiglio di Stato, sez. IV, 15 gennaio 2019, n. 358).

Con riguardo al primo profilo, sul piano probatorio l'accertamento del nesso di causalità tra la condotta e l'evento lesivo – c.d. "causalità materiale" – impone di verificare "*se l'attività illegittima dell'Amministrazione abbia determinato la lesione dell'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento*" (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 25 maggio 2020, n. 3318): si tratta di un giudizio da svolgere in applicazione della teoria condizionalistica, governata dalla regola probatoria del "*più probabile che non*" e temperata in applicazione dei principi della causalità adeguata.

Nella specie, è stata accertata la violazione dell'art. 5, comma 2 del DPR 81/2009, dunque alla violazione del parametro numerico, dovendosi, nondimeno, considerare che tale disposizione prevede, però, che "*in caso di presenza di alunni disabili le classi iniziali debbano, di regola, essere composte da un numero di alunni non superiore a 20*", ammettendo, dunque, che, in particolari circostanze, il predetto parametro possa essere derogato.

Ma a tale violazione, ad ogni modo, non ha fatto seguito, da parte dei ricorrenti, la prova dello specifico danno loro derivato; non hanno, ad esempio, reso noto se alcuni di tali studenti siano stati bocciati, ovvero se gli stessi abbiano avuto anche solo una flessione del proprio rendimento scolastico nel corso dell'anno scolastico 2019/2020.

Non è, pertanto, provato che la condotta *non iure* e *contra ius* dell'Istituto scolastico abbia, in concreto, determinato un evento dannoso.

In conclusione, il ricorso va respinto.

La costituzione formale delle parti resistenti giustifica la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi espressi in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Tito Aru, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere, Estensore

Ciro Daniele Piro, Referendario

L'ESTENSORE
Angelo Fanizza

IL PRESIDENTE
Tito Aru

IL SEGRETARIO