



**TRIBUNALE ORDINARIO DI BARI**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Il Tribunale di Bari, Prima Sezione Civile, in composizione monocratica in persona del Giudice [REDACTED], nella causa civile iscritta al n. 9074/2024 R.G. pendente

TRA

[REDACTED] **in qualità di genitori esercenti la responsabilità genitoriale sul figlio minore** [REDACTED] rappresentati e difesi dall'avv. Maurizio Benincasa, giusta mandato in atti;

ricorrente

E

**Città Metropolitana di Bari, in persona del legale rapp. p.t.**, rappresentata e difesa dall'avv. [REDACTED], giusta mandato in atti;

resistente

**Regione Puglia, in persona del legale rapp. p.t.**, rappresentata e difesa dall'avv. [REDACTED] [REDACTED] giusta mandato in atti;

terza chiamata

lette le note di trattazione depositate nell'interesse delle parti costituite, a scioglimento della riserva assunta in data 4.12.2024, all'esito della trattazione cartolare della causa, ha emesso la seguente

**ORDINANZA**

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. [REDACTED] e [REDACTED] nella qualità di genitori esercenti la responsabilità sul minore [REDACTED] chiedevano al giudice di ordinare alla Città Metropolitana di Bari e alla Regione Puglia la cessazione della condotta illecita e discriminatoria perpetrata ai danni del figlio, mediante l'assegnazione favore di quest'ultimo, per l'anno scolastico 2024/2025, di un numero di ore di assistenza pari a quelle prescritte nel PEI (32 ore).

A sostegno del ricorso cautelare, i ricorrenti esponevano:

- che il minore, che si apprestava ad iniziare il primo anno della scuola secondaria di secondo grado presso l' [REDACTED] di Altamura, era affetto da sindrome di Charge (coloboma, malformazione cranio-facciale), ipoacusia bilaterale e ritardo psicomotorio (come da ultimo Certificato dell'ASL di Bari del 26.06.2024) e che era in grado di comprendere e comunicare solo mediante il linguaggio dei segni (LIS);
- che nonostante il PEI redatto dall'istituto scolastico di provenienza per l'anno 2024/2025, prevedesse la presenza di un assistente alla comunicazione in LIS per n. 32 ore settimanali, ossia a copertura totale dell'intero orario scolastico, la Città Metropolitana, in risposta alla proposta inviata dall'istituto scolastico, comunicava in



RG 9074/2024

data 10.07.2024 che il monte ore assegnabile ad ogni studente era limitato a 12 ore settimanali;

- che, quindi, il minore avrebbe dovuto frequentare l'anno scolastico 2024/2025 senza l'adeguata assistenza specialistica alla comunicazione in LIS, con conseguente pregiudizio in termini di apprendimento e integrazione;
- che tale condotta dell'amministrazione resistente – in primis della Città Metropolitana di Bari – si poneva in contrasto con le prescrizioni poste dalla normativa nazionale e sovranazionale a tutela dei diritti fondamentali all'istruzione e allo studio delle persone affette da disabilità e volte a tutelare l'uguaglianza dei cittadini;
- che sussisteva un danno grave e irreparabile rappresentato dal protrarsi della compressione del diritto dell'alunno ad una adeguata assistenza scolastica;

tutto quanto premesso, assumendo la giurisdizione del giudice ordinario, concludevano come in epigrafe indicato, chiedendo altresì la concessione del provvedimento *inaudita altera parte*. Con decreto del 14.9.2024 reso *inaudita altera parte* era ordinato alla Città Metropolitana di Bari, in persona del legale rappresentante p.t., di cessare la condotta discriminatoria, di adempiere al PEI e di erogare immediatamente al minore [REDACTED] per l'anno scolastico 2024/2025 l'assistenza alla comunicazione per 32 ore settimanali.

Con memoria dell'1.10.2024 si costituiva in giudizio la Città Metropolitana di Bari la quale, previa ricostruzione della normativa di riferimento, evidenziava che il servizio di assistenza specialistica alla comunicazione era gestito da essa resistente, su delega della Regione Puglia, in ragione della Convenzione di avvalimento e nel rispetto dei limiti – anche di natura finanziaria – con la stessa stabiliti. Contestava, inoltre, l'asserita natura vincolante del PEI e chiedeva il rigetto dell'avversa pretesa attesa l'assenza dei relativi presupposti; in via gradata, in ipotesi di accoglimento dell'istanza cautelare, chiedeva autorizzarsi la chiamata in causa della Regione Puglia (di fatto non convenuta in giudizio dal ricorrente), ordinando a quest'ultima di integrare le risorse all'uopo necessarie e rappresentando di aver ad ogni modo elevato autonomamente l'assistenza in favore del minore Jacopo a n. 18 ore settimanali, ovvero nei limiti della Convenzione.

Autorizzava la chiamata in causa della Regione Puglia, quest'ultima si costituiva in giudizio assumendo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, come affermato dal Consiglio di Stato con pronuncia n. 7089/2024; sosteneva, ancora, la non vincolatività del PEI e la necessità di garantire l'assistenza in parola, comunque, nei limiti delle risorse disponibili nonchè l'assenza del periculum in mora, solo genericamente allegato dalla parte ricorrente; concludeva, pertanto, chiedendo di dichiarare il difetto di giurisdizione del go in favore del ga e, in subordine, di rigettare il ricorso.

Concessi termini a difesa, in data 4.12.2024, all'esito della trattazione cartolare, la causa era trattenuta per la decisione.

\*\*\*\*\*

In via del tutto preliminare va affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

Ritiene questo giudicante di dover dare, difatti, continuità all'orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza di legittimità in tema di sostegno all'alunno in situazione di handicap – i cui principi possono essere estesi al caso in disamina, concernente l'assistenza alla comunicazione – secondo cui la giurisdizione si radica diversamente, spettando ora al giudice ordinario ora a quello amministrativo, a seconda della doglianza formulata nei confronti della



pubblica amministrazione scolastica. Nel dettaglio, la Suprema Corte di Cassazione (cfr. Cass. 1870/2020) ha affermato che *'le controversie concernenti la declaratoria della consistenza dell'insegnamento di sostegno afferenti alla fase che precede la redazione del piano educativo individualizzato sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 c.p.a., comma 1, lett. c), atteso che, in tale fase, sussiste ancora, in capo all'amministrazione scolastica, il potere discrezionale, espressione dell'autonomia organizzativa e didattica, di individuazione della misura più adeguata al sostegno, il cui esercizio è precluso, invece, dalla successiva formalizzazione del piano suddetto, che determina il sorgere dell'obbligo dell'amministrazione di garantire il supporto per il numero di ore programmato ed il correlato diritto dell'alunno disabile all'istruzione come pianificata, nella sua concreta articolazione, in relazione alle specifiche necessità dell'alunno stesso (Cass., Sez. Un., n. 5060 del 28/02/2017). Parimenti, spettano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi del D.Lgs. n. 31 marzo 1998, n. 80, art. 33 come inciso dalla sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale (ora ai sensi ai sensi dell'art. 133 c.p.a., comma 1, lett. c)), le controversie nelle quali si censurino i provvedimenti adottati dalla P.A. nell'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali in materia di servizio di sostegno scolastico a favore di minori diversamente abili, come nell'ipotesi in cui si chieda l'aumento del numero delle ore di supporto concesse al minore e si metta in discussione la correttezza del potere amministrativo esercitato nell'organizzazione del servizio (Cass., Sez. Un., n. 7103 del 25/03/2009; Cass., Sez. Un., n. 1144 del 19/01/2007; analogamente, Cass., Sez. Un., n. 3058 del 09/02/2009, in ordine alla cognizione della domanda proposta nei confronti del Comune da un alunno portatore di handicap, al fine di far dichiarare il diritto al trasporto gratuito dalla propria abitazione alla scuola; Cass., Sez. Un., n. 17664 del 19/07/2013, in ordine alla domanda di condanna di un Comune all'esecuzione di interventi edilizi per l'eliminazione delle barriere architettoniche impeditive dell'accesso ai locali scolastici di minori diversamente abili). Al contrario, questa Suprema Corte ha statuito che, una volta approvato il "piano educativo individualizzato", definito ai sensi della L. 5 febbraio 1992, n. 104, art. 12 tale piano obbliga l'amministrazione scolastica a garantire il sostegno all'alunno in situazione di handicap per il numero di ore programmato, senza lasciare ad essa il potere discrezionale di ridurre l'entità in ragione delle risorse disponibili; conseguentemente, la condotta dell'amministrazione che non appresti il sostegno pianificato si risolve nella contrazione del diritto del disabile alla pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico, la quale, ove non accompagnata dalla corrispondente riduzione dell'offerta formativa per gli alunni normodotati, concretizza discriminazione indiretta, la cui repressione spetta al giudice ordinario (Cass., Sez. Un., n. 25011 del 25/11/2014; Cass., Sez. Un., n. 9966 del 20/04/2017; Cass., Sez. Un., n. 25101 del 08/10/2019).'*

Ebbene, nella specie la parte ricorrente ha espressamente lamentato una condotta discriminatoria indiretta rispetto agli alunni normodotati assunta dalle parti resistenti per non avere, in attuazione della normativa nazionale e sovranazionale, riconosciuto al minore l'assistenza alla comunicazione per il numero di ore indicato nel PEI, sicchè, applicando i principi appena richiamati, deve ritenersi sussistere la giurisdizione del giudice ordinario, la quale si fonda, in primo luogo, sull'esaurimento del potere discrezionale in capo all'amministrazione scolastica a seguito dell'approvazione del PEI da parte del GLO (cfr. Cass. 25001/2014).



RG 9074/2024

Questo giudicante non ignora la recente pronuncia resa dal Consiglio di Stato n. 7089/2024, la quale ha negato il carattere vincolante del PEI, in quanto contenente mere proposte, che l'amministrazione locale attua nei limiti delle risorse disponibili, così esercitando un potere discrezionale, la cui valutazione spetta al Giudice amministrativo.

Si ritiene tuttavia di dover ancora una volta richiamare il granitico orientamento espresso dalla Suprema Corte di Cassazione la quale, a più riprese (Cass. SU 1870/2020; Cass. SU 9966/2017; Cass. SU 25011/2014), ha affermato l'impossibilità per gli enti locali tenuti all'applicazione del PEI di procedere a modifiche, le quali si risolverebbero nella compressione di un diritto fondamentale, così integrando una forma di discriminazione indiretta. Al più, la modifica del PEI sarebbe possibile solamente a fronte di una corrispondente riduzione dell'offerta formativa anche per gli alunni normodotati. Invero, la competenza a modificare il PEI è attribuita esclusivamente al Gruppo di Lavoro Operativo, unico soggetto dotato delle necessarie competenze.

Peraltro, lo stesso Consiglio di Stato ha da tempo precisato (cfr. sentenza n. 2023/2017) che la dicitura "proposte" utilizzata dal legislatore rispetto alle indicazioni del PEI non significa che queste siano prive di valore vincolante, bensì sta solo ad indicare che si tratta di atti interni al procedimento, essendo redatte quando non sono ancora state rilevate le effettive esigenze e non sono stati assegnati gli insegnanti di sostegno. Ne consegue che tali "proposte" non possono essere modificate da autorità diverse dal GLO, in quanto prive di competenze di natura medica o didattica in merito alle esigenze degli alunni disabili.

Deve soggiungersi che le controversie in materia di discriminazione, per espressa previsione normativa, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario: in particolare, l'art. 3 L. 67/2006 (Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni) richiama l'art. 28 del D. Lgs. 150/2011, norma che prevede la competenza del Tribunale Ordinario del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio e che, al comma 5, stabilisce che i provvedimenti del giudice adito possono essere adottati "anche nei confronti della pubblica amministrazione.

Tanto premesso, procedendo alla valutazione del fumus boni iuris della domanda azionata, deve ritenersi sussistere, ad una valutazione sommaria quale quella imposta in sede cautelare, il diritto invocato dai ricorrenti ad ottenere l'elevazione del monte ore di assistenza specialistica da n. 12 settimanali a n. 32 settimanali.

Si rileva che, dalla documentazione allegata al ricorso, emerge che il minore [REDACTED] è stato riconosciuto affetto da disabilità grave ex L. 104/1992 e che le relative patologie sono state certificate, a fini scolastici, dall'ASL BA in data 26.6.2024.

Il Piano Educativo Individuale adottato il 14.5.2024 dal precedente istituto scolastico frequentato da [REDACTED] ha auspicato, per l'anno scolastico 2024/2025, la presenza in favore del minore di un 'Assistente alla Comunicazione sul monte ore completo della didattica (32/32)' e di un 'Docente di Sostegno per 18 ore settimanali',

La Città Metropolitana di Bari – Servizio Controlli Fenomeni Discriminatori, in riscontro alla richiesta avanzata in conformità al predetto PEI dal Dirigente Scolastico dell' [REDACTED] di Altamura, istituto che [REDACTED] frequenterà per l'anno scolastico in corso 2024/2025, ha comunicato la disponibilità di personale di assistenza per 18 ore settimanali (Allegato 4 alla comparsa di costituzione e risposta della Città Metropolitana di Bari).



Ebbene, il diritto all'istruzione è parte integrante del riconoscimento e della garanzia dei diritti dei disabili, per il conseguimento di quella pari dignità sociale che consente il pieno sviluppo e l'inclusione della persona umana con disabilità. A livello generale, plurime sono le fonti normative, nazionali e sovranazionali, che riconoscono il diritto dei minori con disabilità a fruire di moduli di istruzione e assistenza conformi alla loro condizione concreta onde non vanificare il loro diritto alla formazione scolastica.

Tra tali fonti va anzitutto annoverata la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata in data 13.12.2006 che all'art. 24 commi 1 e 2 riconosce il diritto all'istruzione delle persone con disabilità con il correlativo obbligo degli Stati di garantire "efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzano il progresso scolastico e la socializzazione conformemente all'obiettivo della piena integrazione".

A livello nazionale, rilevano anzitutto gli articoli 3, 4, 34, 38 della Carta Costituzionale, mentre a livello di legislazione ordinaria si fa riferimento alla Legge n. 104 del 5 febbraio del 1992 che, all'art. 12, garantisce il diritto all'educazione e all'istruzione dei soggetti affetti da disabilità grave (ai sensi dell'art. 3 della stessa legge) all'interno del sistema educativo-scolastico di ogni ordine e grado; a tal fine, viene favorita l'integrazione scolastica mediante opportuni interventi che consentano lo sviluppo delle potenzialità della persona disabile nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione; il successivo art. 13 prevede che, nelle scuole di ogni ordine e grado, siano garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati, fermo restando l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personali degli alunni con handicap fisici o sensoriali; deve soggiungersi che, ai sensi del comma 5 del richiamato art. 12, le attività di sostegno volte a favorire l'apprendimento e l'integrazione dell'alunno affetto da disabilità sono "personalizzate" sulla base delle esigenze dello stesso alunno mediante l'elaborazione di un piano educativo individualizzato (PEI).

In tale prospettiva, dovendosi il diritto all'istruzione indubbiamente ascrivere tra i diritti fondamentali della persona, lo Stato è tenuto a predisporre misure di integrazione e sostegno volte a rendere possibile la frequenza delle scuole ai portatori di disabilità.

Tra queste misure, in presenza di una grave limitazione uditiva, risulta fondamentale la presenza dell'assistente alla comunicazione, senza il quale l'alunno sordo non può partecipare in modo effettivo alle attività della classe. Secondo le valutazioni operate nell'ambito del PEI, solo la continuità di tale ausilio è atta a garantire l'integrazione scolastica di [REDACTED] il riconoscimento dell'assistenza per un numero di ore sensibilmente inferiore a quello indicato nel PEI comporta una contrazione dei diritti fondamentali del minore, quali quelli allo studio e allo sviluppo della personalità.

Peraltro, non osta al riconoscimento del *fumus boni iuris* quanto sostenuto dalla Città Metropolitana in ordine alla impossibilità, in base all'allegato A della Convenzione stipulata con l'ente regionale, di aumentare il monte ore dovendo rispettare i vincoli di bilancio imposti dalla medesima Regione nonché quanto sostenuto da detta pubblica amministrazione in ordine alla limitatezza di risorse.

A tal proposito, la Corte costituzionale ha evidenziato il principio secondo cui il diritto allo studio degli alunni con disabilità, che si concretizza mediante le ore di sostegno, non può essere ridotto o annullato per motivi di tagli alla spesa pubblica. In particolare, la Consulta ha affermato che non esistono vincoli di bilancio di fronte alla garanzia incompressibile di



RG 9074/2024

garantire l'effettività dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, in quanto è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (cfr. Corte Cost. n. 80/2010 e n. 275/2016 sulla incostituzionalità delle norme legislative che consentivano la riduzione del numero di ore di sostegno degli alunni disabili per ragioni di bilancio; Corte Cost n. 83/2019).

In ogni caso, si osserva che i resistenti non hanno fornito prova di non poter far fronte, con le risorse disponibili, al maggiore numero di ore indicato nel PEI, limitandosi a richiamare l'ammontare di ore stabilito nella Convenzione. Infatti, posto che il limite delle risorse disponibili (art. 3 D. lgs. 66/2017) non coincide col in limite delle risorse assegnate ad un certo servizio, nel caso di specie sia la Città Metropolitana di Bari che la Regione Puglia hanno ommesso di dimostrare di non poter accedere ad altri fondi per garantire l'assistenza richiesta dalla parte ricorrente ovvero di non poter utilizzare strumenti per rivedere la determinazione delle risorse e il bilancio.

Acclarato il presupposto del *fumus boni iuris*, sussiste anche il necessario *periculum in mora*, ossia il rischio che, nelle more del giudizio di merito, il diritto invocato subisca un pregiudizio grave ed irreparabile.

Invero, il mancato riconoscimento nella presente sede dell'assistenza alla comunicazione per il massimo di ore crea il rischio di un danno irreparabile al minore il quale, in attesa del giudizio di merito, sarebbe coinvolto nelle attività didattiche limitatamente alle 18 ore per le quali la Città Metropolitana gli ha riconosciuto l'assistenza LIS mentre, per la restante parte del tempo, dovrebbe essere passivamente presente in classe, risultando gravemente minato il diritto all'istruzione summenzionato. Contribuiscono alla gravità del pregiudizio per il minore, accanto alla natura dei diritti in esame, la delicatezza del periodo adolescenziale, la complessità degli studi liceali nonché la difficoltà di recuperare i contenuti persi in un momento successivo.

Tanto rilevato, l'ordine in discussione deve essere rivolto nei confronti di entrambe le parti resistenti, non potendosi condividere quanto dedotto dalla Città Metropolitana di Bari, la quale ha sostenuto di non aver posto in essere alcuna condotta discriminatoria, dovendo rispettare la misura minima e massima di ore stabilite dalla Regione Puglia nell'Allegato A della Convenzione, in coerenza alle risorse stanziare.

Al riguardo deve rilevarsi difatti che in data 08.07.2021 è stata stipulata tra la Regione Puglia e la Città Metropolitana di Bari la Convenzione di avvalimento per il triennio 2021/2024, approvata con D.G.R. n. 716/2021 (all. n. 1 alla comparsa della Regione Puglia) che regola le modalità di assegnazione del servizio in materia di assistenza specialistica, trasporto per alunni disabili delle scuole secondarie di secondo grado e altri interventi per alunni audiolesi e videolesi sul territorio regionale; tale convenzione è stata successivamente prorogata per l'anno scolastico 2024/2025 in virtù di DGR 552/2024 (all. n. 2 fascicolo Regione Puglia). L'allegato "A" della suddetta Convenzione, nel prospetto contenente la regolamentazione del servizio di "Supporto diritto allo studio sordi e videolesi", prevede quanto segue: "1. Richiesta del servizio da parte della famiglia o dell'utente alla Provincia supportata da certificazione medico specialista del SSR riconoscimento alunno sordo e/o videoleso. 2. - definizione e condivisione PEI da parte del gruppo GLHI interistituzionale, in relazione agli indirizzi uniformi regionali sul massimo di ore di prestazione erogabile in presenza di un budget predefinito e limitato" e per la "durata intero anno (per almeno 8 mensilità e



RG 9074/2024

comunque in modo tale da garantire l'assistenza agli studenti anche per la preparazione agli esami finali)". È, inoltre, previsto con riferimento alla durata e modalità di erogazione che la prestazione debba essere erogata in "rapporto 1 a 1 alunno/esperto (tifologo e/o assistente comunicazione)" e con "min. 9hh/settimana max 18hh/ settimana per alunno".

Ebbene, quantunque la Città Metropolitana di Bari – Servizio Controllo Fenomeni Discriminatori-Welfare abbia già assegnato al minore il numero massimo di ore disponibili (ossia 18) ai sensi della suddetta Convenzione, detto ente, occupandosi in concreto della gestione, dell'organizzazione e del funzionamento del servizio, dovrà comunque provvedere all'adeguamento dell'assistenza in discussione nei termini indicati in dispositivo. La Regione Puglia, invece, è tenuta integrare la Convenzione e/o a garantire comunque le risorse finanziarie utili al fine di consentire alla Città Metropolitana di aumentare il numero di ore di assistenza alla comunicazione in favore di [REDACTED]

In conclusione, il ricorso deve essere accolto.

Appare parimenti fondata la richiesta della parte ricorrente di fissazione di una somma di denaro – nella misura indicata in dispositivo – dovuta dai resistenti per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento, ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c., dovendosi tale norma ritenere applicabile anche ai provvedimenti emanati in sede cautelare.

Le spese di lite seguono la soccombenza e devono essere poste, nella misura indicata in dispositivo (valori medi stabiliti dal dm 147/2022 ridotti del 30% in ragione dell'attività in concreto espletata; nulla è dovuto per la fase istruttoria, di fatto non tenutasi) a carico dei resistenti in solido tra loro.

#### **P.Q.M.**

Letti gli artt. 700 e 669 bis e ss. c.p.c., così provvede:

1. accoglie il ricorso e, per l'effetto, condanna la Città Metropolitana e la Regione Puglia, ciascuno per quanto di propria competenza, a cessare la condotta discriminatoria, a adempiere al PEI indicato in atti e ad erogare immediatamente al minore [REDACTED] per l'anno scolastico 2024/2025 l'assistenza alla comunicazione per 32 ore settimanali con rapporto 1/1;
2. fissa in €50,00 al giorno la somma dovuta da ciascuna parte resistente alla parte ricorrente, ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c., in caso di mancata esecuzione – per quanto di competenza di ciascuna parte resistente – del presente interdetto cautelare decorsi quaranta giorni dalla sua comunicazione;
3. condanna la Città Metropolitana e la Regione Puglia, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite sostenute dalla parte ricorrente che liquida in €27,00 per esborsi documentati e in €2.259,60 per compenso professionale, oltre il 15% per spese generali, cpa e iva come per legge, disponendone la distrazione in favore del difensore dichiaratosi distrattario.

Così deciso in Bari il 3.1.2025

Il Giudice  
[REDACTED]

Provvedimento redatto in collaborazione con il Magistrato Ordinario in Tirocinio [REDACTED]  
[REDACTED]

