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

ex art. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 7865 del 2012, proposto da *OMISSIS* - rappresentata e difesa dall'Avvocato Francesco Nocaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Reggio Calabria, in persona del Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Reggio Calabria alla via S. Anna II Tronco, Palazzo CEDIR, *presso l'Avvocatura civica*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Alberto Brognano, in virtù di procura alle liti rilasciata in forma legalizzata ed allegata alla memoria di costituzione, il quale dichiara ai fini del presente procedimento i seguenti recapiti: 0965362580 e indirizzo di posta elettronica certificata: alberto.brognano@avvocatoal.legalmail.it

per la riforma

della sentenza n. *OMISSIS*- del *OMISSIS*- del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, resa tra le parti, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per il contributo inerente al trasporto degli allievi con disabilità;

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2024 il Consigliere Massimiliano Nocelli;

vista la conclusione della parte appellante come da verbale;

visto l'atto di costituzione del Comune successivamente alla chiusura dell'udienza camerale;

sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso depositato il 30 maggio 2022 la sig.ra *OMISSIS*, odierna appellante, ha adito il giudice del lavoro del Tribunale di Reggio Calabria per rivendicare il pagamento da parte dell'amministrazione comunale della medesima città, odierna appellata non resistente, del contributo economico riconosciuto per il servizio di trasporto scolastico del proprio figlio minore, in quanto affetto da disabilità.

1.1. Più nel dettaglio ella ed ricorsa ha esposto:

a) di essere madre di un minore con disabilità certificata ai sensi della l. n. 104 del 1992, frequentante nell'anno scolastico di interesse (2018) la scuola media statale "*OMISSIS*" in località *OMISSIS*;

b) di avere presentato in data 28 settembre 2018 domanda per usufruire del "*servizio di trasporto disabili*" messo a disposizione dall'amministrazione comunale e di essere stata ammessa al beneficio tramite erogazione di un assegno mensile;

c) che la domanda veniva accolta con l'assegnazione della somma di € 1.386,00;

d) che, tuttavia, successivamente il Comune ha negato il pagamento oppondendo l'esistenza di un debito per imposte locali del coniuge convivente;

2. Su queste premesse fattuali ella ha rivendicato, dunque, la spettanza dell'erogazione economica in considerazione della natura incondizionata del diritto al trasporto gratuito per gli studenti con disabilità, in senso dell'art. 28, comma primo, lett. a), della l. n. 118 del 1971, e ha conseguentemente chiesto al giudice del lavoro territoriale di ordinare al Comune di Reggio Calabria chiedendone la condanna c[...]*al pagamento di € 1.386 imposto stabilito con determina n° OMISSIS- del OMISSIS- a titolo di assegno per il trasporto a beneficio del figlio con disabilità* [...]*per il sostegno al trasporto scolastico del figlio con disabilità*;

3. Il Comune intimato si è costituito rivalendosi in giudizio eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del giudizio ordinario e contestando, nel merito, in fatto e in diritto la richiesta avversaria.

3.1. Con la sentenza del *OMISSIS*- il giudice adito, riconosciuta preliminarmente la controversia alla materia del *«servizio di trasporto pubblico con finalità di assistenza di diritto all'istruzione scolastica e modalità di erogazione di detto servizio»* e richiamati i principi affermati dalle Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza n. 26756/2021, ha declinato la propria giurisdizione ed ulteriore della medesima controversia, ritenendo che "*[...] la domanda di ottenere dal giudice di pubblico servizio non collegate a contributi individuali di utenza, non rientrando nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c) c.p.a.*

2. La domanda è stata, dunque, riassunta davanti al competente Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria (di qui in avanti per brevità il Tribunale) con il ricorso notificato e depositato il 18 settembre 2022, replicando in modo tendenziale il contenuto dell'originaria impugnativa proposta dinanzi al giudice del lavoro, anche con riferimento alle conclusioni, così riassumendo: *"Ordinare al Comune di Reggio Calabria di corrispondere il pagamento di € 1.386 imposto stabilito con determina n° OMISSIS- del OMISSIS- a titolo di assegno per il trasporto a beneficio del figlio con disabilità. Ordinare al Comune di Reggio Calabria di corrispondere il pagamento di € 1.386 imposto stabilito con determina n° OMISSIS- del OMISSIS- a titolo di assegno per il trasporto a beneficio del figlio con disabilità. Con vittoria di spese, competenze ed onorari del presente giudizio oltre IVA, CPA e 15% da liquidare a favore dello Stato».*

2.1. Il Comune intimato ha resistito al ricorso con la memoria depositata il 12 ottobre 2022, eccependone preliminarmente l'inammissibilità e l'improcedibilità per la dedotta violazione degli artt. 40 e 41 c.p.a. in relazione a nobis(pri) profili, tenuto conto, in particolare, che la ricorrente:

1) non avrebbe impugnato nessun provvedimento di dinieg o ostativo alla corresponsione delle somme di cui chiede il pagamento, tuccato di illegittimi;

2) non avrebbe dedotto profili di illegittimità riconducibili a singoli atti o procedimenti amministrativi impugnandone il silenzio inadempimento dell'ente;

3) non avrebbe indicato la data di notificazione o di conoscenza del provvedimento o comportamento che ritiene illegittimo;

4) non avrebbe indicato l'"*intervallo specifico*" cui si fonda il ricorso;

5) non ha indicato in modo pertinente e rilevante le modalità ed uno dei tipici paradigmi del codice di rito le conclusioni rassegnate, limitandosi a chiedere la condanna al pagamento di somme, senza indicazione alcuna;

2.2. Secondo l'avversaria civica, la ricorrente avrebbe, in definitiva, manifestamente disattuato la regola secondo cui, in materia di *transitio ad iudicium*, ove come nella presente fattispecie la giurisdizione non abbia le medesime caratteristiche di quella declinata, stante il passaggio in rito processuale ricevuto dal cognizione ad un processo impugnatorio, il *petitum* descritto necessariamente assetti obiettivi e soggettivi della regola della nuova giurisdizione, con la conseguente necessità di una riproposizione della domanda, non potendo l'atto di prosecuzione contenere nuove richieste.

2.3. Proprio in considerazione della diversa natura del processo amministrativo e della domanda ivi proposabili, ella sostiene, dunque, dovrebbe ritenersi l'ammissibilità di un ricorso, di natura ed oggetto impugnatorio, avente ad oggetto l'accertamento potendo, invece, limitarsi a reiterare *sic et simpliciter* la domanda di condanna della stessa al pagamento di una somma di denaro, perdendo in ancora di una prodromica domanda volta all'accertamento della condotta asseritamente illecita dalla stessa tenuta, scelta, in definitiva, in ragione di una pretesa incondizionata al pagamento di somme di denaro, ritenute ammissibili.

2.4. Ricorso inoltre, sia ad intendere come volti all'annullamento di un provvedimento *stricto* (che tuttavia, per quanto detto, sarebbe certamente mancato) sia a considerarlo come diretto a consentire il silenzio dell'ente nell'istanza per la legittimazione della nostra istanza, sarebbe comunque inammissibile per violazione del termine di giorni dieci, stabilito, rispetto alla notificazione del ricorso, in ragione della sua termine decadenziale prescritto per le due azioni di *quibus*.

2.5. Ad ogni modo, poi, la domanda della ricorrente risulterebbe palesemente infondata nel merito, non avendo l'ufficio procedente dato corso al pagamento dell'importo, in ragione della circostanza per cui il coniuge convivente dell'istante verso l'amministrazione comunale per imposte locali non versate, per un ammontare superiore a duci mila euro.

2.6. Di tale ragione ostativa, così come dell'altra rivenienti dall'omessa mancanza nella domanda del campo riguardante la condizione della distanza dell'istante scolastico dalla residenza del minore, perdono, la ricorrente sarebbe stata resa adeguatamente edotta con nota del *OMISSIS*- trasmessale in riscontro all'istanza d'accesso institutta dal suo difensore il *OMISSIS*-, con la quale veniva, per l'appunto, richiesta la produzione di ulteriore tempo possibile la suddetta posizione debitoria e a contribuire l'ufficio ove in possesso di titoli comprovanti l'inesistenza del debito.

3. Infine, con la sentenza n. *OMISSIS*- del *OMISSIS*-, il Tribunale ha accolto l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per generalità della domanda, sulla base di tali considerazioni in rito.

3.1. In via preliminare il primo giudice ha rilevato che non risultano versati ai fascicoli processuali gli unici due atti adottati dall'amministrazione comunale nell'ambito del procedimento avviato a seguito dell'istanza *pro soggetti disabili frequentanti le scuole primarie e secondarie di I grado per l'anno 2018*" di cui all'avviso del 21/07/2018.

3.2. Negli scritti difensivi di entrambe le parti risultano, infatti, menzionate la determina n. *OMISSIS*- del *OMISSIS*-, e recante delle quali è intercorso il rapporto giuridico controverso, ma non risulta versato agli atti del giudizio, per cui non possono dei requisiti previsti dall'art. 4 dell'avviso pubblico del 21 luglio 2018, e la determina n. *OMISSIS*-, con la quale l'ufficio liquidava i beneficiari aventi diritto al contributo, indicati nell'elenco allegato alla stessa, per l'importo riportato a fianco di ciascun nominativo, quantificato in somma complessiva di euro 1.386,00 (cfr. pag. 3 della sentenza).

3.3. Da quest'ultimo atto si ha parziale traccia nella documentazione prodotta da entrambe le parti, essendosi nel fascicolo lo stralcio dell'elenco alla determina dell'elenco dei beneficiari (soccorsi) tra i quali compare appunto il nominativo del figlio della ricorrente con a fianco l'indicazione dell'importo spettante a seguito della ripartizione della risorse tra gli aventi diritto.

3.4. La prima debitora, al contrario, non è tale deposita.

3.5. Ciò nondimeno, non essendosi contestato la proporzionalità delle parti circa il contenuto dei due atti *de quibus* nonché in ordine all'effettiva sussistenza della ragione oniativa opposte dal Comune al pagamento della somma liquidata, il Collegio di primo grado ha ripetuto che non fosse necessario disporre l'acquisizione ai fini della decisione, risultando, per quanto già segnalato, l'esistenza di tali elementi costituenti indirizzo del preliminare rilievo, stimolato dall'eccezione di parte, di inammissibilità del ricorso per genericità della domanda.

3.6. Secondo il primo giudice, nel ricorso – meritevole di trattazione – mancherebbe la prova della sussistenza a quella ammissibilità – la concorrente, per cui, per quanto si è detto, il contributo economico riconosciuto al figlio della ricorrente è stato dovuto e dunque ritenuta doverta in forza di una disposizione di legge, così mostrando di ricondurre unicamente l'iniziativa intrapresa nell'alveo concettuale dell'azione di adempimento o, più specificamente, di quella di condanna al pagamento di una somma di denaro e tutto, per quello, affatto diverso, dell'azione risarcitoria di cui all'art. 30 c.p.a., non avendone in alcun modo enunciato i relativi presupposti.

3.7. Da ciò, allora, non potrebbe che conseguire l'inammissibilità del ricorso, in quanto la genericità della domanda incide sulla regolare instaurazione del contraddittorio, pregiudicando il pieno esercizio del diritto di difesa dell'amministrazione resistente.

3.8. Sul punto il Tribunale ha rilevato che la ricorrente non ha espressamente impugnato alcun atto del procedimento amministrativo avviato dall'ente a seguito dell'istanza della medesima presentata il 28 settembre 2018 per l'ammissione dal contributo di cui trattasi, né tanto meno ha censurato in ipotetico silenzio dell'amministrazione comunale nella relativa definizione e ha domandato l'accertamento del diritto, limitandosi, invece, a chiedere la condanna dell'amministrazione alla corrispondere della somma liquidata e ha sostenuto che la prima battuta riconosciuta a seguito della preliminare verifica in ordine alla sussistenza delle prescrizione normative.

3.9. Le ragione oniative, accertate dall'amministrazione in fase di erogazione della sovvenzione, non sarebbero state, invece, aggredite da qualsiasi azione, mancando di fatto qualsiasi riferimento a provvedimenti di diniego o comportamenti omissivi.

3.10. Sarebbe pertanto legittimo ritenere che la domanda proposta in riassunzione dello ordinava appellante abbia tutti i parametri di cui all'art. 30 c.p.a., essendo tesa ad ottenere la somma di denaro a titolo di risarcimento per inadempimento violativi dell'impegno da parte di una pubblica amministrazione.

3.11. Sarebbe pertanto legittimo ritenere che la domanda proposta in riassunzione dello ordinava appellante abbia tutti i parametri di cui all'art. 30 c.p.a., essendo tesa ad ottenere la somma di denaro a titolo di risarcimento per inadempimento violativi dell'impegno da parte di una pubblica amministrazione.

8. Inoltre o fondati per le ragioni che seguono.

8.1. Invero, come bene ricorda l'appellante, per costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, in sede di *transitio iudicii* l'atto che domanda la prosecuzione della lite non può contenere nuove richieste, ma deve limitarsi a riproporre quanto avanti a un giudice è cui giurisdizione avrà o meno le caratteristiche della prima e pertanto, ove si passi da un giudice di tipo previlentemente impugnatorio a un giudice sul rapporto, l'atto di prosecuzione deve avere la forma di riproposizione della domanda, mentre il successivo giudice dovrà, in ossequio al principio di conservazione, tenere conto di una giurisdizione che ha le medesime caratteristiche, l'atto di prosecuzione assume la forma di un atto di riassunzione (Cons. St., sez. V, 3 aprile 2024, n. 3079; Cons. St., sez. IV, 18 dicembre 2021, n. 8978).

8.2. In altri termini, l'onesta del giudice, dal quale discende la salvezza degli effetti della domanda originaria, in precedenza riconosciuta anche dall'art. 59 della l. n. 69 del 2009, sussiste anche qualora la domanda non venga riassunta, bensì riproposta, con le modifiche non lesive della diversità di rito e di potere delle due giurisdizioni di merito.

8.3. Ma, nel caso di specie, la riassunzione della domanda di condanna in sede di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (v. Cass., Sez. Un., 9 febbraio 2009, n. 3058), non richiedeva al ricorrente particolare forma di adattamento, essendo evidente, sia dal petitum che dalla *causa petendi*, il bene della vita a cui aspirava con la proprio richiesta di condanna al pagamento della somma richiesta.

8.4. Va soggiunto, in linea con la più recente giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, che la situazione giuridica soggettiva di riconoscimento in capo allo studente disabile è di diritto soggettivo fondamentale e ciò non contrasta, come è noto, con il riconoscimento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (v., in particolare, Cons. St., sez. V, 7 febbraio 2018, n. 809, che richiama la pronuncia di questo Cons. St., ad. plen., 12 aprile 2016, n. 7), come meglio si dirà in seguito (v., *infra*, § 12-12.1).

8.5. Nel caso di specie, infatti, la materia risenta nella previsione dell'art. 133, comma 1, lett. c), e.c.p. e precisamente nella parte in cui riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici le controversie relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio di un procedimento amministrativo, tuttavia nel caso in esame la pretesa di trasporto locale a supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio.

8.6. Il quesito messo Consiglio di Stato, in modo alternativo chiaro, ha posto precisato che *«pur riesciendo la discrezionalità amministrativa, precisamente dell'individuazione, da parte della pubblica amministrazione competente, in particolare, Cons. St., sez. V, 7 febbraio 2018, n. 809, che richiama la pronuncia di questo Cons. St., ad. plen., 12 aprile 2016, n. 7), come meglio si dirà in seguito (v., infra, § 12-12.1).*

8.7. Nel caso di specie, infatti, la materia risenta nella previsione dell'art. 133, comma 1, lett. c), e.c.p. e precisamente nella parte in cui riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici le controversie relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio di un procedimento amministrativo, tuttavia nel caso in esame la pretesa di trasporto locale a supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio.

8.8. Il quesito messo Consiglio di Stato, in modo alternativo chiaro, ha posto precisato che *«pur riesciendo la discrezionalità amministrativa, precisamente dell'individuazione, da parte della pubblica amministrazione competente, in particolare, Cons. St., sez. V, 7 febbraio 2018, n. 809, che richiama la pronuncia di questo Cons. St., ad. plen., 12 aprile 2016, n. 7), come meglio si dirà in seguito (v., infra, § 12-12.1).*

8.9. Nel caso di specie, infatti, la materia risenta nella previsione dell'art. 133, comma 1, lett. c), e.c.p. e precisamente nella parte in cui riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici le controversie relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio di un procedimento amministrativo, tuttavia nel caso in esame la pretesa di trasporto locale a supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio.

8.10. Tuttavia, nel caso in esame, il consolidato principio – invalso dopo la ben nota sentenza n. 77 del 2007 della Corte costituzionale – secondo cui la definizione di un adeguato sistema di tutela processuale impone di salvaguardare gli effetti sostanziali e processuali della domanda inizialmente proposta e di consentire una adeguata riproposizione del giudizio avendo riferimento a quanto già processuale prima del giudice adito, non sembra, in una siffatta partizio, quanto necessaria, rimodulazione posa trattarsi in danno delle parte attrice (v., sul punto, Cons. St., sez. VI, 9 aprile 2015, n. 1781).

10. Da qui, per le ragioni esposte, l'ammissibilità della domanda di condanna, diversamente da quanto ha ritenuto la sentenza qui impugnata, che merita riforma.

11. Tale domanda, perdico, è fondata anche nel merito perché le ragioni addotte dall'amministrazione comunale negli atti sopra menzionati, che non hanno natura provvedimentale, per rifiutare il pagamento, attinenti al mancato pagamento di alcune imposte comunali da parte del coniuge, non sono, in ogni caso, sufficienti a giustificare il rifiuto dell'ente, dato per consentire l'esercizio di un diritto fondamentale come quello inerente al trasporto scolastico dell'allievo disabile, costituisce, occorre qui ribadire da parte di questo, e non nel caso di specie, di un suo parente per cause del tutto estranee all'esercizio del diritto, in quanto il downstream consistente tra i due vuole che, in ogni caso, la pretesa di un soggetto terzo, quale è, nel caso di specie, i, presupposti per l'attribuzione dell'assegno, svolgi la somma per consentire alla famiglia di poter garantire il minore disabile il trasporto scolastico, si tipetc, gratuito ex *lege*; essendo evidente che, se dovesse operare l'eccezione di compensazione, il diritto del minore all'istruzione, che, in ossequio alla giurisprudenza di questo Consiglio, deve potersi realizzare fischi, in ipotesi, di debitore – in questo caso, perdoto, un soggetto terzo – non pughi il proprio debito nei confronti dell'amministrazione.

13. Ma in questo modo la soddisfazione del diritto fondamentale sarebbe sempre e comunque subordinata alle ragioni economiche, più o meno fondate, dell'ente pubblico creditore che, in questo modo, potrebbe esigere in via anticipata il pagamento del proprio credito rendendo impossibile, in una posizione di supremazia organizzativa, l'esercizio del diritto fondamentale da parte del creditore.

14. Questa conclusione è evidentemente contraria al rango superiore che, nella gerarchia dei valori costituzionali, deve riconoscersi al diritto fondamentale del cui esercizio qui si controverte, come si evince dal resto chiaramente nel piano costituzionale (cfr. Corte cost. sentenze n. 455 del 1990, n. 52 del 1991, n. 80 del 1992), e, sicuramente, non può essere, in ogni caso, di specie, i, presupposti per l'attribuzione dell'assegno, svolgi la somma per consentire alla famiglia di poter garantire il minore disabile il trasporto scolastico, si tipetc, gratuito ex *lege*; essendo evidente che, se dovesse operare l'eccezione di compensazione, il diritto del minore all'istruzione, che, in ossequio alla giurisprudenza di questo Consiglio, deve potersi realizzare fischi, in ipotesi, il debitore – in questo caso, perdoto, un soggetto terzo – non pughi il proprio debito nei confronti dell'amministrazione.

15. Ma in questo modo la soddisfazione del diritto fondamentale sarebbe sempre e comunque subordinata alle ragioni economiche, più o meno fondate, dell'ente pubblico creditore che, in questo modo, potrebbe esigere in via anticipata il pagamento del proprio credito rendendo impossibile, in una posizione di supremazia organizzativa, l'esercizio del diritto fondamentale da parte del creditore.

14. Questa conclusione è evidentemente contraria al rango superiore che, nella gerarchia dei valori costituzionali, deve riconoscersi al diritto fondamentale del cui esercizio qui si controverte, come si evince dal resto chiaramente nel piano costituzionale (cfr. Corte cost. sentenze n. 455 del 1990, n. 52 del 1991, n. 80 del 1992), e, sicuramente, non può essere, in ogni caso, di specie, i, presupposti per l'attribuzione dell'assegno, svolgi la somma per consentire alla famiglia di poter garantire il minore disabile il trasporto scolastico, si tipetc, gratuito ex *lege*; essendo evidente che, se dovesse operare l'eccezione di compensazione, il diritto del minore all'istruzione, che, in ossequio alla giurisprudenza di questo Consiglio, deve potersi realizzare fischi, in ipotesi, il debitore – in questo caso, perdoto, un soggetto terzo – non pughi il proprio debito nei confronti dell'amministrazione.

15. Ma in questo modo la soddisfazione del diritto fondamentale sarebbe sempre e comunque subordinata alle ragioni economiche, più o meno fondate, dell'ente pubblico creditore che, in questo modo, potrebbe esigere in via anticipata il pagamento del proprio credito rendendo impossibile, in una posizione di supremazia organizzativa, l'esercizio del diritto fondamentale da parte del creditore.

16. Per queste ragioni, il Collegio ritiene, in definitiva, che il ricorso in appello sia fondato e, per meglio dire, riproposto in primo grado.

5. Avverso tale sentenza ha proposto appello l'interessata, lamentandone l'erroneità per le ragioni che di seguito saranno esaminate, e ne ha chiesto la riforma, con il conseguente ordine di riassunzione della domanda proposta avanti al Tribunale.

5.1. Nella camera di consiglio del 12 novembre 2024, fissata per l'esame della domanda sospensiva proposta dall'appellante, il Collegio, dopo avere dato avviso della possibilità di definire il contenzioso, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., con sentenza in forma semplificata, ha trattenuto la causa in decisione.

5.2. Soltanto una volta conclusa l'udienza camerale, il Comune appellato ha depositato la propria memoria di costituzione.

6. L'appello è fondato.

6.1. In via preliminare si deve rilevare che l'assenza della parte all'udienza camerale, fissata per la trattazione dell'istanza di sospensione proposta ai sensi dell'art. 98 c.p.a., non è preclusiva alla definizione del giudizio in forma semplificata, come questo Consiglio di Stato ha più volte chiarito nella propria giurisprudenza (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 20 aprile 2021, n. 7065; Cons. St., sezione VI, 9 ottobre 2020, n. 6080; Cons. St., sezione IV, 4 luglio 2019, n. 4707; 23 gennaio 2018, n. 178) e nemmeno la mancata comparizione delle parti costituite all'udienza cautelare può impedire al Collegio di trattenere la causa in decisione per emettere sentenza in forma semplificata (Cons. St., sez. III, 7 luglio 2016, n. 3453) in virtù di una sollecita definizione del giudizio, responsabile all'indispensabile principio della effettività della tutela giurisdizionale.

7.Gli premesso, e venendo all'esame del merito, con le proprie argomentazioni difensive l'odierna appellante lamenta che erroneamente la sentenza impugnata abbia ritenuto inammissibile il ricorso sul presupposto che la domanda di condanna al pagamento di una somma di denaro e tutto, per quello, affatto diverso, dell'azione risarcitoria di cui all'art. 30 c.p.a., non avendone in alcun modo enunciato i relativi presupposti.

7.1. Da ciò, allora, non potrebbe che conseguire l'inammissibilità del ricorso, in quanto la genericità della domanda incide sulla regolare instaurazione del contraddittorio, pregiudicando il pieno esercizio del diritto di difesa dell'amministrazione resistente.

8. Sul punto il Tribunale ha rilevato che la ricorrente non ha espressamente impugnato alcun atto del procedimento amministrativo avviato dall'ente a seguito della medesima presentata il 28 settembre 2018 per l'ammissione dal contributo di cui trattasi, né tanto meno ha censurato in ipotetico silenzio dell'amministrazione comunale nella relativa definizione e ha domandato l'accertamento del diritto, limitandosi, invece, a chiedere la condanna dell'amministrazione alla corrispondere della somma liquidata e ha sostenuto che la prima battuta riconosciuta a seguito della preliminare verifica in ordine alla sussistenza delle prescrizione normative.

3.9. Le ragione oniative, accertate dall'amministrazione in fase di erogazione della sovvenzione, non sarebbero state, invece, aggredite da qualsiasi azione, mancando di fatto qualsiasi riferimento a provvedimenti di diniego o comportamenti omissivi.

3.10. Sarebbe pertanto legittimo ritenere che la domanda proposta in riassunzione dello ordinava appellante abbia tutti i parametri di cui all'art. 30 c.p.a., essendo tesa ad ottenere la somma di denaro a titolo di risarcimento per inadempimento violativi dell'impegno da parte di una pubblica amministrazione.

3.11. Sarebbe pertanto legittimo ritenere che la domanda proposta in riassunzione dello ordinava appellante abbia tutti i parametri di cui all'art. 30 c.p.a., essendo tesa ad ottenere la somma di denaro a titolo di risarcimento per inadempimento violativi dell'impegno da parte di una pubblica amministrazione.

8. Invero, come bene ricorda l'appellante, per costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, in sede di *transitio iudicii* l'atto che domanda la prosecuzione della lite non può contenere nuove richieste, ma deve limitarsi a riproporre quanto avanti a un giudice è cui giurisdizione avrà o meno le caratteristiche della prima e pertanto, ove si passi da un giudice di tipo previlentemente impugnatorio a un giudice sul rapporto, l'atto di prosecuzione deve avere la forma di riproposizione della domanda, mentre il successivo giudice dovrà, in ossequio al principio di conservazione, tenere conto di una giurisdizione che ha le medesime caratteristiche, l'atto di prosecuzione assume la forma di un atto di riassunzione (Cons. St., sez. V, 3 aprile 2024, n. 3079; Cons. St., sez. IV, 18 dicembre 2021, n. 8978).

8.2. In altri termini, l'onesta del giudice, dal quale discende la salvezza degli effetti della domanda originaria, in precedenza riconosciuta anche dall'art. 59 della l. n. 69 del 2009, sussiste anche qualora la domanda non venga riassunta, bensì riproposta, con le modifiche non lesive della diversità di rito e di potere delle due giurisdizioni di merito.

8.3. Ma, nel caso di specie, la riassunzione della domanda di condanna in sede di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (v. Cass., Sez. Un., 9 febbraio 2009, n. 3058), non richiedeva al ricorrente particolare forma di adattamento, essendo evidente, sia dal petitum che dalla *causa petendi*, il bene della vita a cui aspirava con la proprio richiesta di condanna al pagamento della somma richiesta.

8.4. Va soggiunto, in linea con la più recente giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, che la situazione giuridica soggettiva di riconoscimento in capo allo studente disabile è di diritto soggettivo fondamentale e ciò non contrasta, come è noto, con il riconoscimento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (v., in particolare, Cons. St., sez. V, 7 febbraio 2018, n. 809, che richiama la pronuncia di questo Cons. St., ad. plen., 12 aprile 2016, n. 7), come meglio si dirà in seguito (v., *infra*, § 12-12.1).

8.5. Nel caso di specie, infatti, la materia risenta nella previsione dell'art. 133, comma 1, lett. c), e.c.p. e precisamente nella parte in cui riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici le controversie relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio di un procedimento amministrativo, tuttavia nel caso in esame la pretesa di trasporto locale a supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio.

8.6. Il quesito messo Consiglio di Stato, in modo alternativo chiaro, ha posto precisato che *«pur riesciendo la discrezionalità amministrativa, precisamente dell'individuazione, da parte della pubblica amministrazione competente, in particolare, Cons. St., sez. V, 7 febbraio 2018, n. 809, che richiama la pronuncia di questo Cons. St., ad. plen., 12 aprile 2016, n. 7), come meglio si dirà in seguito (v., infra, § 12-12.1).*

8.7. Nel caso di specie, infatti, la materia risenta nella previsione dell'art. 133, comma 1, lett. c), e.c.p. e precisamente nella parte in cui riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici le controversie relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio di un procedimento amministrativo, tuttavia nel caso in esame la pretesa di trasporto locale a supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio.

8.8. Il quesito messo Consiglio di Stato, in modo alternativo chiaro, ha posto precisato che *«pur riesciendo la discrezionalità amministrativa, precisamente dell'individuazione, da parte della pubblica amministrazione competente, in particolare, Cons. St., sez. V, 7 febbraio 2018, n. 809, che richiama la pronuncia di questo Cons. St., ad. plen., 12 aprile 2016, n. 7), come meglio si dirà in seguito (v., infra, § 12-12.1).*

8.9. Nel caso di specie, infatti, la materia risenta nella previsione dell'art. 133, comma 1, lett. c), e.c.p. e precisamente nella parte in cui riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici le controversie relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio di un procedimento amministrativo, tuttavia nel caso in esame la pretesa di trasporto locale a supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio.

8.10. Tuttavia, nel caso in esame, il consolidato principio – invalso dopo la ben nota sentenza n. 77 del 2007 della Corte costituzionale – secondo cui la definizione di un adeguato sistema di tutela processuale impone di salvaguardare gli effetti sostanziali e processuali della domanda inizialmente proposta e di consentire una adeguata riproposizione del giudizio avendo riferimento a quanto già processuale prima del giudice adito, non sembra, in una siffatta partizio, quanto necessaria, rimodulazione posa trattarsi in danno delle parte attrice (v., sul punto, Cons. St., sez. VI, 9 aprile 2015, n. 1781).

11. Da qui, per le ragioni esposte, l'ammissibilità della domanda di condanna, diversamente da quanto ha ritenuto la sentenza qui impugnata, che merita riforma.

11.1. Tale domanda, perdico, è fondata anche nel merito perché le ragioni addotte dall'amministrazione comunale negli atti sopra menzionati, che non hanno natura provvedimentale, per rifiutare il pagamento, attinenti al mancato pagamento di alcune imposte comunali da parte del coniuge, non sono, in ogni caso, sufficienti a giustificare il rifiuto dell'ente, dato per consentire l'esercizio di un diritto fondamentale come quello inerente al trasporto scolastico dell'allievo disabile, costituisce, occorre qui ribadire da parte di questo, e non nel caso di specie, di un suo parente per cause del tutto estranee all'esercizio del diritto, in quanto il downstream consistente tra i due vuole che, in ogni caso, la pretesa di un soggetto terzo, quale è, nel caso di specie, i, presupposti per l'attribuzione dell'assegno, svolgi la somma per consentire alla famiglia di poter garantire il minore disabile il trasporto scolastico, si tipetc, gratuito ex *lege*; essendo evidente che, se dovesse operare l'eccezione di compensazione, il diritto del minore all'istruzione, che, in ossequio alla giurisprudenza di questo Consiglio, deve potersi realizzare fischi, in ipotesi, il debitore – in questo caso, perdoto, un soggetto terzo – non pughi il proprio debito nei confronti dell'amministrazione.

13. Ma in questo modo la soddisfazione del diritto fondamentale sarebbe sempre e comunque subordinata alle ragioni economiche, più o meno fondate, dell'ente pubblico creditore che, in questo modo, potrebbe esigere in via anticipata il pagamento del proprio credito rendendo impossibile, in una posizione di supremazia organizzativa, l'esercizio del diritto fondamentale da parte del creditore.

14. Questa conclusione è evidentemente contraria al rango superiore che, nella gerarchia dei valori costituzionali, deve riconoscersi al diritto fondamentale del cui esercizio qui si controverte, come si evince dal resto chiaramente nel piano costituzionale (cfr. Corte cost. sentenze n. 455 del 1990, n. 52 del 1991, n. 80 del 1992), e, sicuramente, non può essere, in ogni caso, di specie, i, presupposti per l'attribuzione dell'assegno, svolgi la somma per consentire alla famiglia di poter garantire il minore disabile il trasporto scolastico, si tipetc, gratuito ex *lege*; essendo evidente che, se dovesse operare l'eccezione di compensazione, il diritto del minore all'istruzione, che, in ossequio alla giurisprudenza di questo Consiglio, deve potersi realizzare fischi, in ipotesi, il debitore – in questo caso, perdoto, un soggetto terzo – non pughi il proprio debito nei confronti dell'amministrazione.

15. Ma in questo modo la soddisfazione del diritto fondamentale sarebbe sempre e comunque subordinata alle ragioni economiche, più o meno fondate, dell'ente pubblico creditore che, in questo modo, potrebbe esigere in via anticipata il pagamento del proprio credito rendendo impossibile, in una posizione di supremazia organizzativa, l'esercizio del diritto fondamentale da parte del creditore.

16. Per queste ragioni, il Collegio ritiene, in definitiva, che il ricorso in appello sia fondato e, per meglio dire, riproposto in primo grado.

può essere subordinata a cauzione quando la domanda cautelare attenga a diritti fondamentali della persona o ad altri beni di primario rilievo costituzionale».

11.5. La norma processuale è espressione di un più generale principio, secondo cui l'esercizio del diritto fondamentale non può essere subordinato alla sola esistenza di ragioni di ordine finanziario, giacché esso possiede, per usare una metafora ben nota, un nocciolo duro, incomprimibile da ogni ragione, necessariamente recessiva, di ordine economico.

11.6. Questo Collegio è ben consapevole che secondo un orientamento l'esercizio dei diritti fondamentali deve misurarsi, se non addirittura cedere in presenza della limitatezza delle risorse finanziarie degli enti pubblici (v., di recente, Cons. St., sez. III, 12 agosto 2024, n. 7089), ma ritiene preferibile aderire a quelle tesi secondo cui uno Stato sociale di diritto, a fronte del "grido di dolore" (così, ad esempio e testualmente, Cons. St., sez. III, 10 giugno 2016, n. 2501), proveniente da moltissime situazioni concrete, deve assicurare le esigenze dei soggetti più bisognosi e, a parità di bisogno, di quelli meno abbienti, in quanto la teorica dei diritti fondamentali finanziariamente condizionati non può legittimare la mortificazione dei diritti fondamentali senza che la scelta dell'ente e, persino, del legislatore sia sorretta da una valida e superiore causa di giustificazione, attinente alla tutela del bene comune per finalità solidaristiche.

11.7. Quest'ultimo orientamento è stato fatto proprio da quella condivisibile giurisprudenza che ha affermato il dovere delle competenti amministrazioni di porre in essere ogni adempimento per attribuire agli alunni disabili i diritti riconosciuti dal legislatore in modo che gli alunni e le loro famiglie non debbano proporre ricorsi giurisdizionali per ottenere ciò che è loro dovuto (Cons. St., sez. III, 6 dicembre 2023, n. 10560, Cons. St., sez. VI, 10 luglio 2017, n. 3393, Cons. St., sez. VI, 3 maggio 2017, n. 2023, Cons. St., sez. VI, 10 febbraio 2015, n. 7049) e, applicando tali principi al caso di specie, ne deriva che l'esistenza di un debito per imposte comunali non può evidentemente, e in assenza di ben più solide motivazioni, paralizzare l'esercizio del diritto fondamentale.

11.8. Come ha osservato la Corte costituzionale proprio con riferimento al trasporto dei disabili, infatti, l'effettività del diritto al trasporto dell'alunno disabile «*il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost.*[…] *e la natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati, tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto*», con la conseguenza che «*tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti*» (Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275).

12. Discende dalle ragioni sin qui in sintesi esposte che la domanda di condanna, ritualmente (ri)proposta dall'odierna appellante, debba trovare accoglimento avanti al giudice amministrativo che, come noto, è in grado di assicurare una pienezza ed effettività di tutela giurisdizionale ai diritti soggettivi, anche costituzionalmente garantiti, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa (v., per tutti, Corte cost., 27 aprile 2007, n. 140) e, nel caso di specie, mediante l'accoglimento della domanda di condanna al pagamento di una somma pecuniaria.

12.1. Va ricordato, infatti, che, se è pur vero, in linea con le ragioni storiche all'origine della configurazione della giurisdizione esclusiva, che è normalmente necessaria la sussistenza di un intreccio di posizioni giuridiche nell'ambito del quale risulti difficile individuare i connotati identificativi delle singole situazioni soggettive, non può escludersi che la cognizione del giudice amministrativo possa avere ad oggetto, come ha chiarito la Corte costituzionale, «*anche soltanto diritti soggettivi*» (v., sul punto, Corte cost., 5 febbraio 2010, n. 35), quando, come nel caso di specie, si sia al cospetto di una potestà organizzativa, in capo all'ente comunale, tanto forte ed incisiva, capace di "conformare" al punto tale l'esercizio del diritto fondamentale da renderlo attuabile o, al contrario, da mortificarlo interamente.

12.2. Non è superfluo nemmeno rammentare del resto, quanto alla disposizione dell'art. 28 della l. n. 118 del 1971 relativa al trasporto scolastico gratuito del minore disabile, che la Corte costituzionale, già in tempi risalenti e ben prima della l. n. 104 del 1992, ne ha evidenziato, ed esaltato, il valore immediatamente precettivo e cogente (Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215).

12.3. Il trasporto gratuito dell'allievo disabile, previsto dall'art. 28, comma primo, lett. a), della medesima legge, costituisce un pilastro portante della disciplina in materia, dovendosi considerare, come ha rilevato la stessa Corte, che la «*frequenza scolastica è* […] *un essenziale fattore di recupero del portatore di handicaps e di superamento della sua emarginazione, in un complesso intreccio in cui ciascuno di tali elementi interagisce sull'altro e, se ha evoluzione positiva, può operare in funzione sinergica ai fini del complessivo sviluppo della personalità*» e che «*da siffatto ordine concettuale ha indubbiamente preso le mosse il legislatore ordinario allorquando, con le già richiamate disposizioni delle leggi del 1971 e 1977, ha da un lato previsto l'inserimento in via di principio dei minorati nella normale scuola dell'obbligo – onde evitare i possibili effetti di segregazione ed isolamento ed i connessi rischi di regressione – dall'altro ha concepito le forme di integrazione, sostegno ed assistenza ivi previste come strumenti preordinati ad agevolare non solo l'attuazione del diritto allo studio ma anche la piena formazione della personalità degli alunni handicappati*» (così Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215).

12.4. Ed è ovvio che, vertendosi in materia sì altamente sensibile all'esercizio dei diritti fondamentali inerenti alla dignità della persona umana devoluta, per tale aspetto, alla giurisdizione esclusiva di questo giudice amministrativo, non possa che operare il principio secondo il quale il termine breve di impugnazione a pena di decadenza degli atti amministrativi concerne gli atti autoritativi con i quali l'amministrazione, sulla base dei poteri attribuiti dall'ordinamento, disciplina unilateralmente le situazioni giuridiche dei consociati, ma, quando la controversia abbia ad oggetto l'accertamento di diritti soggettivi, si deve ritenere che l'impugnazione di atti della pubblica amministrazione non sia necessaria, come nel caso di specie, essendo l'azione intentata all'accertamento di un'obbligazione di carattere civile la cui cognizione spetta al giudice amministrativo in virtù dell'attribuzione di giurisdizione esclusiva su una determinata materia (Cons. St., sez. V, 24 marzo 2014, n. 1429).

13. Ne segue che, in riforma della sentenza impugnata, la domanda di condanna, ritualmente riassunta dall'odierna appellante in sede di giurisdizione esclusiva senza soggiacere ad alcun termine di decadenza (ma, a tutto concedere, di prescrizione, qui comunque non eccepita), non possa che essere accolta con la conseguente condanna del Comune di Reggio Calabria a corrispondere alla ricorrente la somma di € 1.386,00, oltre gli interessi legali di natura compensativa dalla data di maturazione del credito (da individuare nel -OMISSIS-, data della determinazione comunale di riconoscimento del suddetto importo) al saldo.

14. Le spese del doppio grado del giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza del Comune appellato.

14.1. In ordine alla revoca dell'ammissione al patrocinio dello Stato, disposta dal primo giudice con la sentenza qui gravata, tale revoca, disposta sull'assunto della inammissibilità del ricorso proposto in prime cure ai sensi dell'art. 130-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, va sicuramente riformata, attesa la fondatezza della domanda.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da -OMISSIS-, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e condanna il Comune di Reggio Calabria a corrisponderle la somma di € 1.386,00, oltre gli interessi legali dal -OMISSIS- al saldo.

Condanna il Comune di Reggio Calabria a rifondere in favore di -OMISSIS- le spese del doppio grado del giudizio, che liquida nell'importo di € 7.000,00, (€ 3.000,00 per il primo grado ed € 4.000,00 per il secondo grado), oltre gli accessori come per legge.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui agli artt. 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'art. 52, commi 1, 2 e 5, e all'art. 2-*septies*, del d. lgs. n. 196 del 2003, come modificato dal d. lgs. n. 101 del 2018, 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 in Roma, nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2024, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

L'ESTENSORE
Massimiliano Noccelli

IL PRESIDENTE
Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO

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