

Pubblicato il 22/01/2021

N. 00153/2021 REG.PROV.CAU.
N. 00201/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

Il Presidente

ha pronunciato il presente

DECRETO

sul ricorso numero di registro generale 201 del 2021, proposto da
-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentati e difesi dagli avvocati Laura Clarizia, Matteo Marchetti,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Almerina Bove,
Michele Cioffi, Tiziana Monti, Massimo Consoli, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, non
costituito in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia:

1) dell'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 2 del 16/01/2021 ad <oggetto: Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid- 19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, L. 23 dicembre 1978 n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica e dell'art. 3 D.L. 25.3.2020 n. 19. Disposizioni concernenti l'attività didattica scolastica e universitaria sul territorio regionale>.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Vista l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dai ricorrenti, ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Campania e la successiva produzione documentale a riscontro del decreto istruttorio n. 143/2021;

Considerato che i ricorrenti, nelle diverse qualità esplicitate in ricorso (ente esponenziale di interessi collettivi riconducibili a diritti dei consumatori/utenti di pubblici servizi, genitori di figli minori iscritti in scuole della Campania), lamentano che, in forza degli impugnati atti, tuttora permanga la sospensione delle attività didattiche in presenza, già da tempo disposta, non solo precludendo la piena fruizione del servizio scolastico, ordinariamente resa in tale modalità, ma anche incidendo sul diritto individuale all'istruzione e su diritti fondamentali dei minori che, anche attraverso la concreta frequenza scolastica "in presenza", arricchiscono la loro formazione generale e sviluppano la loro personalità individuale;

Ritenuto, preliminarmente, che, non essendo in discussione la legittimazione dei ricorrenti persone fisiche, in proprio e quale

esercente la potestà genitoriale sui figli minori, le questioni relative alla legittimazione dell'ente esponenziale in subiecta materia, ben possano essere riservate alla deliberazione collegiale, anche di merito;

Considerato che, con proprio decreto n. 142/2021, reso in data 20 gennaio 2021, le ordinanze impugnate, nella parte relativa alle scuole elementari e medie, risultano già incise in sede cautelare, con la immediata loro sospensione quanto alle scuole elementari e con ordine di riavvio della didattica in presenza, quanto alle scuole medie, entro il 24 gennaio 2021, ivi impartendosi anche le pertinenti disposizioni conformative/attuative; e che, dunque, l'interesse residua, allo stato, solo quanto alla persistente sospensione delle attività didattiche in presenza per le scuole superiori;

Ritenuto, al riguardo, in considerazione della natura della presente decisione, che consente, senz'altro, in sede motivazionale, anche il rinvio ai precedenti cui intende conformarsi (arg. ex art. 88, comma 2, lett. d), applicabile alle sentenze e vieppiù ai decreti cautelari), di doversi riportare al citato decreto n. 142/2021 quanto alle questioni generali, in particolare in relazione:

ai considerati limitati ambiti di intervento ulteriore e sopravvenuto delle autorità substatali rispetto alla regolamentazione generale positivamente posta dai pertinenti DD.PP.CC.MM., inter alia;

alla già valutata insussistenza, nel caso e allo stato, di idonea giustificazione, giuridicamente sostenibile, alla persistente sospensione totale delle attività didattiche in presenza;

alla - del pari già valutata - sussistenza dei presupposti di estrema gravità e urgenza per la decisione richiesta, in ragione della temporaneità della misura, ostativa alla utile decisione nella sede propria collegiale, ma anche del progressivo aggravamento del

pregiudizio subito e della lesione dei contrapposti diritti/interessi, per effetto della saldatura temporale con le pregresse disposizioni soprassessorie del pari escludenti la didattica in presenza;

Ritenuto, quanto nello specifico alla didattica per le scuole superiori - che, per quanto sopra detto, è l'unica problematica che residua all'esito del richiamato decreto n. 142/2021, non espressamente in questo considerata -, quanto segue.

Il D.P.C.M. 16 gennaio 2021, all'art.1, comma 10, lett. s), prescrive in via generale che “le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica (...) in modo che, a decorrere dal 18 gennaio 2021, almeno al 50 per cento e fino a un massimo del 75 per cento della popolazione studentesca delle predette istituzioni, sia garantita l'attività didattica in presenza. La restante parte dell'attività didattica è svolta tramite il ricorso alla didattica a distanza...”; per quanto precede, per le istituzioni superiori di secondo grado, la modalità “ordinaria”, in costanza di emergenza sanitaria, e comunque nei limiti della vigenza del predetto D.P.C.M., non è dunque la modalità “in presenza”, ma piuttosto la modalità “integrata” (presenza/distanza), così come ritenuta - all'esito dell'operata valutazione discrezionale compiuta dagli organi a tanto deputati e del doveroso bilanciamento degli interessi involti, a livello generale e sulla base di atti emanati dall'Amministrazione statale, non contestati nella competente sede giurisdizionale né dalle Amministrazioni substatuali né da eventuali interessati - idonea ad assicurare, nelle more dell'emergenza pandemica, la concreta fruizione del diritto all'istruzione per le fasce di alunni interessati, assumendo, quale base metodologica, la sufficienza della indicata

percentuale, peraltro, come detto, anch'essa flessibile, ai fini della efficacia e dell'efficienza dell'offerta formativa e, nel contempo, l'idoneità della misura parzialmente restrittiva della didattica in presenza ai fini del contenimento del contagio.

Lo stesso DPCM (stesso articolo, comma e lettera sopra citati) impone, poi, di apprestare misure di supporto al servizio scolastico in presenza, sul presupposto della eventuale necessità di potenziare i servizi di trasporto, in costanza di emergenza sanitaria, per consentire la mobilità in sicurezza degli studenti, nel senso che “Presso ciascuna Prefettura - UTG e nell'ambito della Conferenza provinciale permanente di cui all'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, è istituito un tavolo di coordinamento, presieduto dal prefetto, per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in funzione della disponibilità di mezzi di trasporto a tal fine utilizzabili, volto ad agevolare la frequenza scolastica anche in considerazione del carico derivante dal rientro in classe di tutti gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado (...). All'esito dei lavori del tavolo, il predetto redige un documento operativo sulla base del quale le amministrazioni coinvolte nel coordinamento adottano tutte le misure di rispettiva competenza”, salvo il potere del presidente della regione di adottare ordinanze con efficacia limitata al pertinente ambito provinciale, volte a garantire l'applicazione, per i settori della scuola e dei trasporti pubblici locali, urbani ed extraurbani, delle misure organizzative strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi e delle finalità” sopra indicati”; inoltre, “le scuole secondarie di secondo grado modulano il piano di lavoro

del personale ATA, gli orari delle attività didattiche per docenti e studenti, nonché degli uffici amministrativi, sulla base delle disposizioni della presente lettera”.

Per un verso, dunque, la flessibilità della forbice percentuale consente un sia pur limitato, ma doveroso, margine di intervento all'Amministrazione, nel senso che questa potrà decidere se attivarsi a livello generale, mediante l'emanazione di indirizzi che individuino a monte la percentuale consentita, ovvero, a valle, consentendo tale individuazione da parte dei dirigenti scolastici, mediante specifiche e puntuali modalità di regolamentazione delle attività di plesso, purché nel rispetto e nei limiti delle indicate percentuali.

Per altro verso, la modalità “integrata” richiede il previo necessario apprestamento di misure “proattive” finalizzate, evidentemente, a rendere effettivo **il diritto all'istruzione mediante l'eliminazione degli ostacoli che ne impediscono** l'esercizio utile, ossia compatibile con l'emergenza sanitaria, e dunque in condizioni di sicurezza.

Per quanto precede, non potendosi revocare in dubbio l'ineludibilità, allo stato, della progressiva conformazione del sistema scolastico campano agli indirizzi dettati da ultimo dal D.P.C.M. 16 gennaio 2021 quanto alle percentuali, minime e massime, di studenti frequentanti in presenza gli istituti di istruzione secondaria superiore, resta comunque del pari indefettibile il previo apprestamento di misure, generali o particolari, volte a definire in concreto la fruizione nella percentuale prevista e, per altro verso, di misure di sostegno al trasporto pubblico per consentire la mobilità scolastica in presenza.

Non vi sono, allo stato, evidenze circa l'effettivo apprestamento di tali necessarie misure attuative e proattive, incombente sulle Autorità amministrative ciascuna per la propria competenza, mentre risulta

solo un avviso ulteriormente tendente alla soprassessoria documentato dalla relazione in data 21 gennaio 2021 dell'Unità di crisi regionale depositata in atti a riscontro del decreto istruttorio inter partes, non tuttavia accompagnato dall'individuazione di precisi percorsi, temporalmente scadenziati e finalizzati alla doverosa conformazione.

Ritenuto, alla luce di quanto precede, che l'interesse dei ricorrenti non possa, dunque, essere soddisfatto mediante la mera immediata sospensione degli atti impugnati in parte qua, imponendosi, per quanto detto, la previa predisposizione delle misure attuative e proattive individuate dal D.P.C.M. di riferimento per il concreto soddisfacimento della pretesa azionata in condizioni di effettiva e sostenibile fruibilità dei servizi scolastici in presenza;

Ritenuto, pertanto, che idonea misura cautelare al soddisfacimento delle ragioni dei ricorrenti, nelle more della trattazione collegiale dell'istanza cautelare fissata come in dispositivo, possa essere piuttosto l'ordine impartito alla Regione Campania di conformarsi a quanto prescritto nel citato D.P.C.M. per le scuole secondarie superiori, previa ricognizione degli atti attuativi e proattivi necessari a rendere effettiva la didattica in presenza nei limiti quantitativi, minimi e massimi, prescritti, e, dunque, per un verso finalizzati a definire la concreta percentuale di studenti ammessi alla didattica in presenza, con emanazione di eventuali atti di indirizzo generali ovvero demandandone l'attuazione ai dirigenti scolastici, e, per altro verso, a individuare, ove necessario, le eventuali misure di supporto al servizio scolastico in presenza, con riferimento perspicuo, ma non unico, al servizio di trasporto pubblico, alla luce e sulla base delle risultanze dei tavoli tecnici competenti, fermo il rispetto delle

ulteriori misure di contenimento e precauzionali disciplinanti i singoli settori di attività (rispetto delle distanze interpersonali, obbligatorio utilizzo di dispositivi di protezione individuale, ecc.);

Ritenuto poi di dover individuare, ai fini sopra indicati, il termine, ritenuto congruo tenuto conto delle attività richieste - ma anche in ragione dello stato avanzato dell'anno scolastico in corso, oramai alle soglie del secondo quadrimestre, e dunque consumato per la metà circa - dell'1 febbraio 2021, peraltro come auspicato nella stessa citata nota dell'Unità di crisi, quale termine massimo per la completa conformazione alle disposizioni del D.P.C.M. 16 gennaio 2021, e dunque quale "deadline" per il rientro in presenza della percentuale minima/massima degli studenti delle scuole secondarie superiori, previa emanazione degli atti sopra indicati, ove reputati necessari, salva la possibilità di anticipare, ove le condizioni locali lo consentissero, il rientro in presenza del contingente di studenti individuato;

P.Q.M.

Accoglie l'istanza cautelare nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Fissa per la trattazione collegiale la camera di consiglio del 16 febbraio 2021.

Il presente decreto sarà eseguito dall'Amministrazione ed è depositato presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della

dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone fisiche ricorrenti.

Così deciso in Napoli il giorno 22 gennaio 2021.

Il Presidente
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO

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