



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 Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 914 del 2020, proposto da

-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-,
rappresentati e difesi dagli avvocati Emanuela A. Barison, Manuela Caporale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vittorio Barosio, Chiara Candiolo, Fabio Dell'Anna, Marialaura Piovano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Vittorio Barosio in Torino, corso Galileo Ferraris 120;

Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del "Decreto n. 132 del 28/11/2020" con la quale il Governatore della Regione Piemonte ha ordinato che "a decorrere dal 29 novembre 2020, nelle classi seconde e terze delle Istituzioni Scolastiche Secondarie di Primo Grado, Statali e Paritarie, l'attività didattica in presenza è sospesa e sostituita dalla didattica digitale a distanza fino al 23 dicembre 2020; resta salva la possibilità di svolgere attività in

presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o in ragione di mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dell'istruzione n. 89 del 7 agosto 2020, e dall'ordinanza del Ministro dell'istruzione n. 134 del 9 ottobre 2020, garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata; è fatto salvo quanto ulteriormente previsto dall'articolo 3, comma 9, lettera s, del D.P.C.M. del 3 novembre 2020”.

nonché, occorrendo, per l'annullamento

del Report 28 Monitoraggio fase 2 e dei pareri della Dott.ssa Pasqualini, del Responsabile vicario del settore prevenzione e veterinaria del 27/11/2020, del Gruppo di lavoro epidemiologi del 27/11/2020, del Gruppo di lavoro per il miglioramento dell'organizzazione dell'assistenza sanitaria sul territorio piemontese del Prof. Ferruccio Fazio, tutti sconosciuti ai ricorrenti ed avverso ai quali si riserva la proposizione di eventuali motivi aggiunti di ricorso, nonché, ancora,

degli atti tutti antecedenti e prodromici, nonché degli atti tutti preordinati, consequenziali e comunque connessi al procedimento e per ogni consequenziale statuizione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2020 il dott. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con Decreto n. 132 del 28 novembre 2020 il Presidente della Regione Piemonte ha ordinato che “*ai sensi dell’art. 32, comma 3 della legge 21 dicembre 1978, n. 833, in materia di igiene e sanità pubblica, e tenuto conto delle misure già disposte con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, nel territorio regionale si adottino le seguenti misure: a decorrere dal 29 novembre 2020, nelle classi seconde e*

terze delle Istituzioni Scolastiche Secondarie di Primo Grado, Statali e Paritarie, l'attività didattica in presenza è sospesa e sostituita dalla didattica digitale a distanza fino al 23 dicembre 2020; resta salva la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o in ragione di mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dell'Istruzione n. 89 del 7 agosto 2020, e dall'ordinanza del Ministro dell'istruzione n. 134 del 9 ottobre 2020, garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata; è fatto salvo quanto ulteriormente previsto dall'articolo 3, comma 9 lettera s del D.P.C.M. del 3 novembre 2020'.

2. Sono insorti avverso il Decreto presidenziale un gruppo di genitori ed educatori di allievi frequentanti un Istituto scolastico secondario di primo grado sito nella Regione Piemonte; i ricorrenti hanno gravato il provvedimento articolando due motivi di ricorso unitamente alla domanda di sospensione cautelare del provvedimento, anche in sede monocratica.

3. Premettono i ricorrenti che la Regione Piemonte risultava inserita nell'Allegato 2 dell'Ordinanza del Ministro della Salute del 4 novembre 2020 con conseguente applicazione delle misure di contenimento del contagio per le aree del territorio nazionale caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto (cd. "zona rossa") di cui all'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 novembre 2020, tra cui, a tacer d'altre, le misure sulla **didattica a distanza** alla stregua delle quali *"fermo restando lo svolgimento in presenza della scuola dell'infanzia, della scuola primaria, dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 e del primo anno di frequenza della scuola secondaria di primo grado, le attività scolastiche e didattiche si svolgono esclusivamente con modalità a distanza. Resta salva la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o in ragione di mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro n. 89 dell'istruzione 7 agosto 2020, e dall'ordinanza del Ministro dell'istruzione n. 134 del 9 ottobre 2020, garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata"*.

4. Successivamente, con Ordinanza del Ministro della Salute del 27 novembre 2020 è cessata l'applicazione delle misure di cui all'art. 3 del dPCM 3 novembre 2020 e la Regione è ricaduta nella sfera di applicazione delle misure di contenimento del contagio per le aree del territorio nazionale caratterizzate da uno scenario di elevata gravità e da un livello di rischio alto (cd. zona arancione), misure connotate da un tasso di incidenza assai meno restrittiva sull'esercizio dei diritti individuali.

5. Nella ricostruzione dei ricorrenti la declassificazione della Regione avrebbe consentito il ritorno alla **didattica** in presenza per le scuole secondarie di primo grado, mentre il provvedimento presidenziale regionale ha ordinato la prosecuzione della **didattica a distanza** per le classi del secondo e terzo anno.

6. I ricorrenti denunciano l'illegittimità del decreto presidenziale sotto due distinti profili.

a. Il primo nucleo di censure stigmatizza l'asserita illogicità e irragionevolezza del provvedimento ridondando in plurime violazioni di legge per falsa applicazione dell'art. 2, co. 4 del dPCM 3 novembre 2020 e dell'art. 34 Cost.. In sintesi, secondo le prospettazioni dei ricorrenti non sarebbe chiaro il fondamento causale che ha indotto la Regione ad accertare che l'adozione di tale unica misura restrittiva consentirebbe di mitigare il rischio di contagio a fronte della riespansione di altre libertà personali tra cui quella di muoversi liberamente sul territorio, compiere acquisti presso centri commerciali, altri esercizi e attività economiche: perverso, denoterebbe l'illogicità della scelta regionale la circostanza che la flessione della curva pandemica e dei principali indicatori epidemiologici non sarebbe avvenuta in conseguenza della reiterate misure poste in essere dalla Regione nei confronti delle Istituzioni scolastiche nel corso del mese di ottobre, bensì solo a seguito delle ben più stringenti misure adottate con il dPCM 3 novembre 2020 e la classificazione in cd "zona rossa". La sproporzione sarebbe, vieppiù, aggravata dalla trascuranza delle caratteristiche morfologiche e dimensionali dei plessi scolastici delle scuole secondarie di primo grado, descritte come scuole in via elettiva "di prossimità", e della recrudescenza delle disparità sociali nell'accesso all'istruzione a causa dell'indisponibilità di mezzi informatici adeguati da parte delle famiglie più disagiate.

b. La seconda doglianza investe il fondamento giuridico del potere esercitato dalla Regione nell'adozione dell'atto gravato. Nella prospettata generalizzazione di un principio desunto dall'art. 35 D.L. n. 9/2020, benché abrogato, i ricorrenti propugnano il primato delle fonti amministrative statali rispetto alla compressione delle libertà dei cittadini per finalità di contenimento del rischio epidemiologico e, al contempo, sostengono che le misure regionali più restrittive possano dispiegarsi a norma dell'art. 3 del D.L. n. 19 del 2020 solo nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario limitatamente alle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale. In sintesi, secondo la prospettazione ermeneutica dei ricorrenti, le misure restrittive imposte dal Governo sarebbero derogabili solo *in melius* e in presenza di situazioni sopravvenute non valutate dal Ministero della Salute.

7. Instaurato il contraddittorio *de plano* e senza formalità con la Regione resistente in vista della delibazione della misura monocratica presidenziale, essa si è costituita depositando un'articolata memoria difensiva.

a. *In primis*, la Regione ha controdedotto, in rito, l'inammissibilità per carenza delle condizioni dell'azione *sub specie* dell'interesse a ricorrere e della legittimazione dei ricorrenti in quanto genericamente qualificati quali “*genitori ed educatori di alunni che frequentano un istituto scolastico secondario di primo grado avente sede in Piemonte*”. Ulteriore profilo di inammissibilità opposto dall'Amministrazione resistente attiene al tipo di sindacato evocato dai ricorrenti, peculiarmente intrusivo della sfera di discrezionalità riservata all'Amministrazione in punto di bilanciamento tra interessi contrapposti.

b. La difesa regionale contesta, altresì, la sussistenza degli estremi di gravità ed irreparabilità di pregiudizio assuntamente lamentato dai ricorrenti obiettando che l'invocata sospensione cagionerebbe un peggioramento dell'andamento epidemico con frustrazione dell'interesse pubblico a ripristinare le condizioni per la ripresa della **didattica** in presenza dal mese di gennaio.

c. Nel merito, la Regione ha illustrato mediante i grafici interpolati dai dati epidemiologici forniti dal Servizio di Epidemiologia di riferimento regionale presso l'ASL Alessandria (SeREMI AL) la correlazione tra le misure di contenimento del contagio e l'andamento della curva epidemica per classi di età, soffermandosi in particolare sull'asserita incidenza dei provvedimenti in materia di **didattica a distanza**. La difesa regionale rimarca il fatto che la determinazione di proseguire la **didattica a distanza** anche al secondo e terzo anno delle scuole medie si fonderebbe su tre autorevoli pareri resi da esperti scientifici coinvolti nella valutazione del rischio e sarebbe altresì corroborata da ulteriori dati prodotti in giudizio e provenienti da ASL territoriali, dal Gruppo Epidemiologi Dirmei e fonti ministeriali. Aggiunge, inoltre, la Regione che il calo della dinamica dei contagi registrato sin dai primi giorni di novembre sarebbe ascrivibile proprio alle misure adottate in tema di istruzione, dovendosi tener conto del noto periodo di latenza che separa l'introduzione delle misure dal prodursi dei primi effetti.

d. La Regione invoca, inoltre, l'applicazione del principio di precauzione a supporto delle misure prudenziali adottate con il decreto impugnato, le quali resterebbero iscritte in un quadro complessivo di misure restrittive ben più ampio e severo di quanto tratteggiato nel gravame a carico di esercizi commerciali e attività economiche.

e. In relazione al secondo motivo di gravame, la difesa regionale, nel ricostruire il sistema delle fonti della inedita legislazione emergenziale, ribadisce la legittimità del provvedimento presidenziale adottato nell'esercizio del generale potere di ordinanza contingibile e urgente *ex art. 32* legge n. 833/1978 e ulteriormente legittimato dalle disposizioni speciali di cui all'art. 3 del D.L. 19/2020 e all'art. 1, comma 16 del D.L. 33/2020 che consentirebbero di introdurre ulteriori misure restrittive e derogatorie rispetto a quelle disposte dal dPCM 3 novembre 2020.

8. Con decreto presidenziale del 3 dicembre 2020 è stata disattesa la domanda di concessione di misure cautelari urgenti fissando la trattazione collegiale della domanda cautelare alla camera di consiglio del 16 dicembre 2020, poi anticipata in via eccezionale ad una camera di consiglio straordinaria convocata per il giorno 11 dicembre 2020.

9. Alla camera di consiglio straordinaria, tenutasi con le modalità del collegamento da remoto previste dalla legge, dopo ampia discussione tra le parti costituite, la causa è stata trattenuta in decisione previo avviso della possibilità di definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata *ex art. 60 c.p.a.*

DIRITTO

1. Il Collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, avendo sentito sul punto le parti costituite, dispone la definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata come da avviso reso in udienza camerale.

2. Preliminarmente, con riferimento alle numerose questioni sollevate in rito dalla difesa regionale in punto di inammissibilità per difetto delle condizioni dell'azione, il Collegio ritiene di prescindere dalla relativa disamina in ragione dell'assorbente circostanza che il gravame deve essere respinto nel merito per le ragioni che si illustreranno dappresso.

3. In difetto di una graduazione vincolante delle censure svolte dai ricorrenti, appare utile ridefinire l'*ordo quaestionum* secondo una stringente progressione logica che prenda le mosse dal fondamento normativo del potere esercitato dalla Regione – l'*an* del potere – per poi scrutinare le censure svolte circa le concrete modalità con cui è stato esercitato – il *quomodo* del potere.

4. L'*an* del potere regionale

4.1. Deve essere, in primo luogo, disattesa la tesi di parte ricorrente che vorrebbe ricostruire il sistema delle fonti tracciato dalla legislazione emergenziale a far data da marzo 2020 nel senso di una preminenza unilaterale della fonte statale rispetto alla fonte regionale con essa contrastante in materia di misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica, precludendo l'adozione di misure regionali *in pejus*. Siffatto principio ordinatore della gerarchia delle fonti - pur espresso *in nuce* da una delle prime disposizioni normative adottate nelle fasi di esordio dell'emergenza, appunto il richiamato art. 35 del D.L. 9/2020, poi abrogato - è stato ampiamente tragguardato da un assetto più duttile e flessibile in

considerazione della fluidità e disomogeneità dell'evoluzione del quadro epidemiologico negli svariati contesti territoriali, regionali e sub-regionali.

Pervero, può arriversi ad affermare che l'assunto di parte ricorrente viene letteralmente ribaltato dalla normazione successiva, in special modo dall'art. 1, comma 16 del D.L. 33/2020 a tenor del quale *“In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, accertato secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 2 maggio 2020, e sue eventuali modificazioni, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative”*. Come si desume dalla piana esegesi testuale, la derogabilità *in pejus*, ossia in senso più restrittivo, è sempre ammessa in stretta connessione con l'andamento della situazione epidemiologica, mentre la derogabilità *in mitius* è soggetta ad una più stringente tassatività di ipotesi (*“nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti”*) e, comunque, ad *iter* rafforzato, necessitando l'intesa inter-istituzionale con il Ministro della Salute, a riprova del fatto che la *ratio* immanente al sistema emergenziale delle fonti privilegia le misure più contenitive, mentre irreggimenta in un fitto reticolo di cautele l'eventuale allentamento dei regimi ad iniziativa delle Regioni. Siffatto argomentare è ulteriormente avvalorato da un ulteriore indice normativo addotto impropriamente dai ricorrenti allorquando evocano il disposto dell'art. 2, comma 2 del d.P.C.M. 3 novembre 2020 a mente del quale *“Con ordinanza del Ministro della salute adottata ai sensi del comma 1, d'intesa con il presidente della Regione interessata, può essere prevista, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, in ragione dell'andamento del rischio epidemiologico, l'esenzione dell'applicazione delle misure di cui al comma 4”*: in coerenza con la *ratio* sin qui enucleata, la derogabilità *in melius* (nella forma di esenzioni dall'applicazione di talune misure restrittive) per le regioni classificate in cd. zona arancione è ammessa solo con fonte statale e con *iter* rafforzato.

4.2. Orbene, il decreto presidenziale regionale *de quo* è stata espressamente adottato nell'esercizio del potere generale di ordinanza previsto dall'art. 32, comma 3 della legge 23

dicembre 1978, n. 833 giusta il quale, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, “sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale”. La latitudine dell’esercizio di questo generale potere di ordinanza è stata progressivamente rimodellata dallo stratificarsi della legislazione emergenziale nell’ottica di calibrare in modo ottimale il concorso delle fonti regolatorie: da un lato, va rammentata la già richiamata disposizione recata dall’art. 1, comma 16 D.L. 33/2020 che ha divaricato i regimi di derogabilità delle misure nazionali, assentendo ad interventi regionali più restrittivi, purché ancorati all’evidenza oggettiva dell’andamento della situazione epidemiologica; dall’altro, giova porre mente all’art. 3 del D.L. 19/2020 per cui “Nelle more dell’adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all’articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti, tra quelle di cui all’articolo 1, comma 2, esclusivamente nell’ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l’economia nazionale”.

4.3. Dal quadro testé ricostruito si apprezza che i presupposti comuni della legislazione emergenziale cui viene subordinato l’esercizio del potere regionale in senso più restrittivo sono invariabilmente ricollegati all’evoluzione – va da sé, in senso deteriore – della situazione epidemiologica (“specifiche situazioni di aggravamento del rischio sanitario”, “andamento della situazione epidemiologica”) e declinati, sul versante temporale, in termini di cedevolezza rispetto al successivo intervento di decretazione a livello nazionale del Presidente del Consiglio dei ministri (“nelle more dell’adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all’articolo 2, comma 1”), forgiando un sistema regolatorio multi-livello a efficacia interinale la cui regia generale resta intestata all’autorità statale che decide, volta per volta, il nuovo regime di *default* su cui possono giustapporsi le autorità regionali secondo il regime di derogabilità differenziato già illustrato.

4.4 Rapportando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, si può osservare che il regime della **didattica** per la Regione Piemonte, prima dell'adozione dell'impugnato provvedimento, era rinvenibile nell'art. 3, comma 4, lett. f) del d.P.C.M. 3 novembre 2020 secondo cui *“fermo restando lo svolgimento in presenza della scuola dell'infanzia, della scuola primaria, dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 e del primo anno di frequenza della scuola secondaria di primo grado, le attività scolastiche e didattiche si svolgono esclusivamente con modalità a distanza. Resta salva la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o in ragione di mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro n. 89 dell'istruzione 7 agosto 2020, e dall'ordinanza del Ministro dell'istruzione n. 134 del 9 ottobre 2020, garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata”*. Con la declassificazione da cd. zona rossa a zona arancione, in forza dell'Ordinanza del Ministro della Salute del 27 novembre 2020, il regime della **didattica** regionale si sarebbe dovuto rinvenire direttamente nella disciplina recata dall'art. 1, comma 9 lett. s) cit. d.P.C.M. – confermativa della **didattica** in presenza per tutte le classi della scuola secondaria di primo grado - in quanto richiamato dall'art. 2, comma 5 cit. d.P.C.M. che dispone chiaramente: *“le misure previste dagli altri articoli del presente decreto, ad eccezione dell'articolo 3, si applicano anche ai territori di cui al presente articolo, ove per tali territori non siano previste analoghe misure più rigorose”*. Tuttavia, quest'ultimo rinvio *per relationem* alla disciplina dettata dagli altri articoli del d.P.C.M. fa significativamente salve le *“analoghe misure più rigorose”* eventualmente previste per *“tali territori”*, ossia per le Regioni collocate nella cd. zona arancione, in piena armonia con la ridetta derogabilità *in peius* su cui si regge il sistema delle fonti della fase emergenziale.

4.5. La misura della Regione Piemonte rientra, con tutta evidenza, nel novero di queste *“analoghe misure più rigorose”*.

4.6. La Regione, difatti, nel motivare ampiamente con riferimento all'andamento della situazione epidemiologica nel territorio piemontese (*“un indicatore Rt puntuale pari a 0,89 con classificazione complessiva di rischio moderata con probabilità alta di progressione a rischio alto”*), si è determinata ad esercitare il proprio potere di ordinanza in materia di igiene e sanità pubblica

disponendo l'applicazione di una misura più restrittiva rispetto al regime precauzionale dettato dall'autorità di governo centrale – appunto la prosecuzione della **didattica a distanza** per le scuole secondarie di primo grado (secondo e terzo anno) - conformemente al regime di derogabilità *in peius* dettato dalle disposizioni di cui all'art. 1, co. 16 del D.L. 33/2020 e all'art. 3 del 19/2020.

4.7. In estrema sintesi e conclusivamente, la Regione ha legittimamente esercitato un potere che l'ordinamento le attribuisce in via generale in materia di igiene e sanità pubblica (quello di ordinanza *ex art. 32 legge 833/1978*) e, nella particolare contingenza dell'emergenza epidemiologica in corso, lo ha altrettanto legittimamente esercitato in conformità agli spazi di derogabilità ammessi dalle fonti statali per le misure contenitive di maggior rigore (art. 1, co. 16 D.L. 33/2020 e art. 3 D.L. 19/2020).

5. Il *quomodo* del potere regionale

5.1. Chiarita nei predetti termini la *vexata questio* del fondamento e dei limiti del potere regionale in esame, preme ora concentrarsi sui temi di doglianza sollevati nel primo motivo di ricorso che mirano a denunciare l'asserito malgoverno del potere discrezionale della Regione nel bilanciamento di contrapposti interessi di rango costituzionale – il diritto alla salute presidiato dall'art. 32 Cost. e il diritto all'istruzione di cui all'art. 34 Cost., esitando in un provvedimento “*illogico e immotivato*” in quanto sprovvisto di dati effettivi circa la correlazione certa tra introduzione della **didattica a distanza** e contenimento dei contagi (o viceversa, tra **didattica** in presenza e dinamica incrementativa della curva epidemica).

5.2. La critica di parte ricorrente è fallace sul piano logico e epistemologico.

a) la prima constatazione da cui prendere le mosse è che, secondo la migliore scienza ed esperienza attualmente correnti, non si ha contezza di una legge scientifica di copertura – né universale, né statistica (quali usualmente sarebbero i modelli esplicativi della scienza epidemiologica) - che dia ragione della dinamica di propagazione del contagio negli ambienti scolastici, tantomeno quindi che possa discriminare tra classi di allievi di diversa età (quindi, di ciclo di studi).

b) appaiono, dunque, vani i tentativi di entrambe le parti in causa di inferire correlazioni causali dall'interpretazione di un grafico epidemiologico (si fa riferimento in particolare all'allegato 7 depositato da parte resistente) incorrendo nella fatale fallacia di voler desumere l'esistenza di una correlazione causale dalla mera successione cronologica di due eventi, fallacia logica efficacemente compendiata nel sofisma "*post hoc propter hoc*". Allo stato le relazioni illustrate graficamente restano evidenze empiriche brute su cui solo la scienza di settore, nella specie l'epidemiologia, può e deve legittimamente interrogarsi consegnando auspicabilmente agli operatori degli altri settori una legge scientifica di copertura sufficientemente attendibile e adeguata a decifrare i nessi causali.

c) né il Collegio può surrogarsi al ruolo istituzionalmente demandato alle Istituzioni scientifiche e sanitarie sino a validare o meno una legge scientifica di copertura che corrobori il sillogismo seguito dall'Amministrazione regionale nel disporre la prosecuzione della **didattica a distanza** per le classi seconde e terze medie in un lasso temporale, peraltro, assai circoscritto, se non al costo di trasformare surrettiziamente un'aula di tribunale in un laboratorio scientifico-sperimentale.

5.3. Occorre, dunque, ricondurre il filo della disputa giuridica per cui è causa sui canali che le sono propri: al riguardo, preme decisamente osservare che l'esercizio della discrezionalità regionale non si è poggiato sulle dibattute leggi scientifiche di copertura, allo stato mancanti all'appello, bensì si è sviluppato sul crinale dell'ormai ben noto principio di precauzione.

5.4. Come noto, il principio di precauzione trova la sua prima enunciazione positiva in materia di protezione ambientale, prima in dichiarazioni internazionali non vincolanti (si pensi alla dichiarazione di Rio, adottata a seguito della Conferenza sull'ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite, principio n. 15, "*In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale*"), poi nell'art. 191, comma 2 del TFUE ("*La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela [...] essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva*"). Si fa strada nell'ordinamento nazionale con la positivizzazione nel codice dell'ambiente all'art. 301 ove si

stabilisce che *“in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione. 2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva”*.

5.5. In altre parole, viene accolto nell'ordinamento nazionale uno schema regolatorio che si affianca a quello canonico della prevedibilità ed evitabilità degli eventi dannosi alla base delle fattispecie colpose, di estrazione civilistica e penalistica, e improntato su schemi predittivi causali noti; la logica della precauzione attiene, invece, alla sfera della gestione di rischi - ossia di potenziali danni - il cui determinismo eziologico è ancora ignoto o incerto di tal che la precauzione si attegga a criterio di politica del diritto che orienta il decisore verso forme di anticipazione della tutela nei settori dove il rischio non è ritenuto sopportabile. Si esprime in tali termini anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato che in un recente arresto osserva: *“il c.d. « principio di precauzione », di derivazione comunitaria (art. 7, Regolamento n. 178 del 2002), impone che quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi; l'attuazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche”* (Consiglio di Stato sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655).

5.6. A mente del disposto dell'art. 301 del codice dell'ambiente, pur non trovando applicazione *ratione materiae* ma offrendo un canone ermeneutico e applicativo in via analogica nel prudente governo del principio di precauzione, quest'ultimo deve concernere *“il rischio che possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva”*. Orbene, a parere del Collegio, siffatta *“preliminare valutazione scientifica obiettiva”* si è concretizzata nel caso di specie nel ragguardevole novero di pareri provenienti da esponenti scientifici di diversa estrazione sanitario-amministrativa, segnatamente:

a) il parere del 27 novembre del Responsabile vicario del Settore prevenzione e Veterinaria che, per quanto atteneva la ripresa dell'attività **didattica** della scuola secondaria di primo grado, tenuto conto di un possibile maggiore rischio epidemiologico relativo alle prossime

festività e al fine di preservare l'attuale andamento della curva epidemica a livello regionale, raccomandava che le attività didattiche del secondo e terzo anno di frequenza della scuola secondaria di primo grado si svolgessero esclusivamente con modalità a **distanza**;

b) il parere del 27 novembre 2020 del Gruppo di lavoro epidemiologi che, sulla base dell'andamento epidemiologico piemontese, riteneva una scelta prudentiale ipotizzare il mantenimento della **didattica a distanza** anche nel secondo e terzo anno di frequenza delle scuole medie, secondo un principio di precauzione, in considerazione di un possibile maggiore rischio epidemiologico relativo alle prossime festività natalizie;

c) il parere del Gruppo di lavoro per il miglioramento dell'organizzazione dell'assistenza sanitaria sul territorio piemontese che, tenuto conto di un possibile maggiore rischio epidemiologico relativo alle prossime festività e al fine di preservare l'attuale andamento della curva epidemica a livello regionale raccomandava che le attività didattiche del secondo e terzo anno di frequenza della scuola secondaria di primo grado si svolgessero esclusivamente con modalità a **distanza**.

5.7. Alla luce della valutazione scientifica obiettiva fornita in questi pareri, appare corroborata la scelta amministrativa della Regione di ritenere che *“l’attenuazione del rischio di diffusione del virus si possa attuare mantenendo il ricorso alla didattica digitale integrata, come prevista dal dPCM 3 novembre 2020”*: siffatta opzione appare coerente con il *principium iuris* evincibile da quello stesso art. 301 del codice dell'ambiente di cui si è dianzi detto e che stabilisce *“in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione”* ossia deve essere anticipata nei limiti del possibile la soglia della tutela del bene giuridico protetto.

5.8. Orbene, non può revocarsi in dubbio che il bilanciamento operato in concreto dalla Regione abbia mirato ad assicurare un *“alto livello di protezione”* del diritto alla salute, nella sua duplice dimensione di diritto fondamentale dell'individuo e di interesse della collettività *ex art. 32 Cost.*, non sacrificando, tuttavia, in via radicale e vulnerante il diritto all'istruzione, bensì limitandosi ad incidere sulle sue modalità di fruizione. Il punto di sintesi raggiunto dalla Regione corrisponde ad una scelta indubbiamente discrezionale, non vincolata

dalla legge né necessitata dalle condizioni di contesto, tanto che non sarebbe stata doppiata in altre contesti regionali, senonché non può bollarsi come irragionevole o illogica, visto il solido ancoraggio logico-epistemologico al principio di precauzione e il grado di corroborazione fornita dai pareri scientifico-sanitari su cui si è basata.

5.9. Le censure di illogicità e ingiustizia manifesta perdono ulteriore consistenza se riguardate nelle condizioni di contesto regionale in cui si iscrive la misura contestata:

i. innanzitutto, l'architettura della misura restrittiva non pecca di absolutezza, bensì ammette deroghe e contemperamenti laddove fa salva la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o in ragione di mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, garantendo comunque il collegamento online con gli alunni della classe che sono in **didattica** digitale integrata;

ii. la Regione fornisce documentata prova di aver varato misure economiche con cui sovviene alle famiglie, in base ai casi, con provvidenze tese a colmare le disparità socio-economiche che possano malauguratamente acuire i disagi di contesto legati alla **didattica a distanza** (ad es. carenza di mezzi informatici o di collegamenti internet);

iii. la Regione comprova, altresì, che la misura in contestazione è stata accompagnata da una panoplia di altre misure restrittive, tutte tese a garantire un “*alto livello di protezione*” al bene salute, recate dal coevo decreto presidenziale n. 131 del 28 novembre 2020 di tal che appare destituita di fondamento la censura volta a denunciare l'ingiustizia manifesta e la disparità di trattamento: appare, infatti, evidente che la modulazione nell'imposizione di misure di maggiore severità rispetto allo *standard* nazionale fissato dal d.P.C.M. 3 novembre 2020 (e tutte, come già visto, legittime e previste dallo stesso art. 2, comma 5 d.P.C.M. cit.) risponda ad equilibri e bilanciamenti realizzati volta per volta in considerazione delle modalità di compressione dei diritti in questione, del livello di protezione scaturente dall'applicazione del principio di precauzione e delle preliminari valutazioni scientifiche obiettive, di cui esso si deve far forte;

iv. non deve sfuggire da ultimo, la peculiare delicatezza del periodo di riferimento in cui esplica i suoi effetti il provvedimento impugnato, periodo ritenuto concordemente da tutti i pareri scientifici acquisiti dalla Regione come ad alto rischio in quanto anticamera del periodo festivo natalizio e potenzialmente foriero di un'impennata di contagi in caso di rilassamento delle misure di contenimento.

5.10 Per tutto quanto precede, il Collegio ritiene che le modalità di concreto esercizio della discrezionalità regionale nell'applicare in via di precauzione una misura restrittiva ulteriore consistente nella prosecuzione della **didattica a distanza** nel secondo e terzo anno delle scuole secondarie di primo grado non sconfiggono i lamentati vizi di illogicità e irragionevolezza tali da legittimare il sindacato caducatorio di questo Giudice.

6. Ciò detto, preme nondimeno rimarcare che, alla luce dell'andamento epidemiologico che sancirà il presumibile e assai prossimo passaggio della Regione Piemonte nella cd. zona gialla, sarà onere dell'Autorità regionale valutare l'adeguatezza delle future misure in tema di modalità di svolgimento della **didattica** nelle scuole secondarie di primo grado alla luce della prudente applicazione del principio di precauzione al mutato contesto, assicurando sempre la prescritta *“preliminare valutazione scientifica obiettiva”* e limitando la compressione del diritto all'istruzione entro i limiti strettamente necessari per assicurare l'alto livello di protezione della salute: in altre parole, la declassificazione del livello di rischio della Regione comporterà un onere motivazionale aggravato per il mantenimento di misure derogatorie *in pejus*, specie in materia di **didattica** scolastica ove il regime di *default* previsto dal nuovo dPCM 3 dicembre 2020 sancisce che *“L'attività didattica ed educativa per i servizi educativi per l'infanzia, per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione continua a svolgersi integralmente in presenza”* e aggiunge, altresì, che *“a decorrere dal 7 gennaio 2021, al 75 per cento della popolazione studentesca delle predette istituzioni [i.e. istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado] sia garantita l'attività didattica in presenza”*.

7. Tutto ciò considerato e conclusivamente, il ricorso deve essere respinto in quanto infondato nel merito nei termini dianzi illustrati.

8. Vista la peculiarità della controversia e la complessità dell'apprezzamento amministrativo sottoposto allo scrutinio giurisdizionale si ritiene che sussistano giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 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.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Flavia Risso, Primo Referendario

Angelo Roberto Cerroni, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Angelo Roberto Cerroni

IL PRESIDENTE
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO

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

