

Publicato il 17/09/2020

N. 00446/2020 REG.PROV.CAU.
N. 00647/2020 REG.RIC.



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

Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

Il Presidente

ha pronunciato il presente

DECRETO

sul ricorso numero di registro generale 647 del 2020, proposto da Ministero dell'**Istruzione**, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Torino, domiciliataria ex lege in Torino, via dell'Arsenale, 21;

contro

Regione **Piemonte** in persona del Presidente pro tempore rappresentato e difeso come da procura a margine dell'atto di costituzione;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

decreto del Presidente della Giunta della Regione **Piemonte** 9.9.2020, n. 95

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Vista la memoria depositata in data 16 settembre 2020 dalla Regione **Piemonte** (che aveva fatto espressa richiesta di potere svolgere difese scritte) e la relazione depositata in pari

data dall'Ufficio scolastico regionale del **Piemonte** (su richiesta del presidente tramite comunicazione di segreteria).

Ritenuto che il d.P.C.M. 7.9.2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del d.l. 25.3.2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del d.l. 16.5.2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”, all'art. 1 comma 4 modifica l'art. 1 comma 6, lett. r), del d.P.C.M. 7.8.2020, nei termini che seguono: “Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 sull'intero territorio nazionale si applicano le seguenti misure: ... r) ferma restando la ripresa delle attività dei servizi educativi e dell'attività didattica delle scuole di ogni ordine e grado secondo i rispettivi calendari, le istituzioni scolastiche continuano a predisporre ogni misura utile all'avvio nonché al regolare svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021, anche sulla base delle indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-COV-2, elaborate dall'Istituto Superiore di Sanita' di cui all'allegato 21” . L'Allegato 21 al d.P.C.M. 7.8.2020 (introdotto, appunto, con il suddetto d.P.C.M. 7.9.2020), a sua volta prevede - per quanto qui interessa:

-a) che “Il presente rapporto e' destinato alle istituzioni scolastiche e dei servizi educativi dell'infanzia nonché ai Dipartimenti di Prevenzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e a tutti coloro che potrebbero essere coinvolti nella risposta a livello di salute pubblica ai possibili casi e focolai di COVID-19 in ambito scolastico e dei servizi educativi dell'infanzia. Scopo del documento: Fornire un supporto operativo per la gestione dei casi di bambini con segni/sintomi COVID-19 correlati e per la preparazione, il monitoraggio e la risposta a potenziali focolai da COVID-19 collegati all'ambito scolastico e dei servizi educativi dell'infanzia adottando modalità basate su evidenze e/o buone pratiche di sanità pubblica, razionali, condivise e coerenti sul territorio nazionale”;

-b) che “Ogni scuola deve seguire le indicazioni per la prevenzione dei casi COVID-19 del Ministero della **Istruzione** (MI), del Ministero della Salute (Mds) e del Comitato Tecnico Scientifico (CTS). In particolare, i seguenti documenti aggiornati rappresentano l'attuale riferimento: MI: Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di **Istruzione** per l'anno scolastico 2020-2021 (26/6/2020); CTS: "Ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive nel

settore scolastico e le modalità di ripresa delle attività didattiche per il prossimo anno scolastico", approvato in data 28/5/2020 e successivamente aggiornato il 22/6/2020; Circolare n. 18584 del 29 maggio 2020: "Ricerca e gestione dei contatti di casi COVID-19 (contact tracing) ed App IMMUNI"; Rapporto ISS COVID-19 n. 1/2020 Rev. Indicazioni ad interim per l'effettuazione dell'isolamento e della assistenza sanitaria domiciliare nell'attuale contesto COVID-19. Versione del 24 luglio 2020"; -c) che "Ai fini dell'identificazione precoce dei casi sospetti e' necessario prevedere:

- un sistema di monitoraggio dello stato di salute degli alunni e del personale scolastico;
- il coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea del bambino/studente a casa ogni giorno prima di recarsi al servizio educativo dell'infanzia o a scuola;
- la misurazione della temperatura corporea al bisogno (es. malore a scuola di uno studente o di un operatore scolastico), da parte del personale scolastico individuato, mediante l'uso di termometri che non prevedono il contatto che andranno preventivamente reperiti;
- la collaborazione dei genitori nel contattare il proprio medico curante (PLS o MMG) per le operatività connesse alla valutazione clinica e all'eventuale prescrizione del tampone naso-faringeo".

Ritenuto che l'Allegato 21 al d.P.C.M. 7.8.2020 (introdotto dal d.P.C.M. 7.9.2020) prescrive la necessità che, a livello regionale e delle istituzioni scolastiche territoriali, si prevedano - da un lato - sistemi di monitoraggio dello stato di salute degli alunni e del personale scolastico e - dall'altro lato - il coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea del bambino/studente a casa ogni giorno prima di recarsi al servizio educativo dell'infanzia o a scuola.

Considerato che, tuttavia, le suddette fonti statali non disciplinano né le modalità attraverso le quali deve avvenire tale coinvolgimento delle famiglie nella misurazione della temperatura corporea degli studenti, né le modalità di controllo (da parte delle istituzioni scolastiche) dell'effettivo avvenuto adempimento di tale obbligo di misurazione preventiva da parte delle famiglie prima dell'invio a scuola dei bambini studenti. Tali concrete modalità operative – giusta l'art. 1 comma 6, lett. r), del d.P.C.M. 7.8.2020 (come modificato sempre dal dPCM 7.9.2020) sono devolute alle stesse "istituzioni scolastiche,

(che) continuano a predisporre ogni misura utile all'avvio nonchè al regolare svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021, anche sulla base delle indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-COV-2, elaborate dall'Istituto Superiore di Sanita' di cui all'allegato 21” .

Considerato che per assicurare il controllo, a livello di istituzioni scolastiche regionali, dell'avvenuto puntuale adempimento, da parte delle famiglie, dell'obbligo previsto dall'Allegato 21 al d.P.C.M. 7.8.2020 di misurare la temperatura ai bambini/studenti prima dell'invio a scuola, con l'impugnato decreto del Presidente della Giunta 9.9.2020, n. 95, la Regione **Piemonte** ha stabilito:

- di “raccomandare a tutte le scuole di ogni ordine e grado del **Piemonte** di adoperarsi con ogni mezzo a disposizione al fine di procedere alla misurazione della temperatura corporea agli studenti prima dell'inizio dell'attività didattica”;
- e, “nel caso in cui per comprovate ragioni di carenza di personale o altre motivazioni oggettive non si riesca a provvedere alla raccomandazione di cui sopra”, a norma “dell'art. 32, comma 3, della legge 23 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”, ha ordinato che “le scuole di ogni ordine e grado del **Piemonte** verificano giornalmente l'avvenuta misurazione della temperatura corporea agli alunni da parte delle famiglie, come previsto dall'allegato 21 del D.P.C.M. del 7 agosto 2020, come integrato dal D.P.C.M del 7 settembre 2020; a tal fine ogni scuola dovrà predisporre modalità organizzative per garantire quanto disposto, avvalendosi alternativamente di: - modello di autocertificazione; - diario scolastico; - registro elettronico o altri strumenti digitali; o comunque con qualunque altro mezzo ritenuto idoneo; nel caso in cui un alunno si presentasse sprovvisto della certificazione attestante l'avvenuta misurazione, la scuola è tenuta a rilevare la temperatura per verificare l'assenza di situazioni febbrili prima dell'inizio dell'attività didattica”.

Considerato che il punto 2 del deliberato del decreto n. 95/2020 il Presidente della Giunta regionale, oggetto del gravame, ad un primo sommario esame (proprio della adozione di misure cautelari monocratiche) non si pone in contrasto con la sopra richiamata disciplina statale, in quanto si è opportunamente precisato che “le scuole di ogni ordine e grado

del **Piemonte** devono attenersi rigorosamente a quanto previsto dall'allegato 21 del D.P.C.M. del 7 agosto 2020, come integrato dal D.P.C.M del 7 settembre 2020 ed alle "Linee di indirizzo per la riapertura delle scuole in **Piemonte**", allegate sub 1 al presente provvedimento, predisposte dal Dipartimento regionale di Prevenzione e sottoscritte dalle associazioni dei Pediatri di Libera Scelta (PLS) e dei Medici di Medicina Generale".

Considerato che nelle suddette "Linee di indirizzo" regionali, allegate al decreto presidenziale n. 95/2020, si è affermato - a pag. 2 - che "I genitori/tutori sono tenuti a effettuare la misurazione della temperatura corporea dei propri figli presso il proprio domicilio prima dell'avvio a scuola. A seguito di tale operazione dovranno compilare e firmare giornalmente l'autocertificazione prevista dall'allegato, o altra autocertificazione (es. registrazione sul diario), che dovrà accompagnare lo studente ed essere esibita ad ogni richiesta da parte della scuola. Tale misura potrà essere rimodulata sulla base della situazione epidemiologica. I genitori dovranno tenere i propri figli a casa nel caso fossero malati", il decreto presidenziale regionale impugnato non trasferisce l'incombenza e la responsabilità della misurazione della temperatura sugli istituti scolastici e non sovverte l'impianto del d.P.C.M. in quanto - fermo restando l'obbligo delle famiglie di procedere alla misurazione della temperatura degli studenti prima di avviarli a scuola (che viene espressamente ribadito e confermato nelle "Linee guida" allegate al decreto presidenziale regionale), la Regione si è limitata a dettare disposizioni che assicurano l'effettivo adempimento di tale obbligo, responsabilizzando le famiglie stesse (che devono rendere al riguardo un'apposita autocertificazione, con le connesse responsabilità giuridiche di vario genere) e prevedendo che, in caso di mancata autocertificazione, la temperatura corporea sia comunque misurata prima dell'inizio dell'attività didattica per evitare che studenti ammalati possano contagiare altre persone (che frequentano vario titolo gli ambienti scolastici).

Considerato che l'all. 21 del d.P.C.M. 7.8.2020 (come modificato dal d.P.C.M. 7.9.2020), stabilisce che "ai fini dell'identificazione precoce dei casi sospetti è necessario prevedere: un sistema di monitoraggio dello stato di salute degli alunni e del personale scolastico; il coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea del

bambino/studente a casa ogni giorno prima di recarsi al servizio educativo dell'infanzia o a scuola”.

Considerato che il provvedimento regionale impugnato integra e non sovverte il contenuto della disciplina statale in quanto i predetti d.P.C.M. non prevedono alcuna forma di controllo dell'effettivo avvenuto adempimento, da parte delle famiglie, dell'obbligo di misurare la temperatura corporea.

Ritenuto che il decreto impugnato non prescrive la verifica della misurazione della temperatura prima dell'ingresso a scuola, bensì prima dell'inizio dell'attività didattica e ciò per lasciare ai dirigenti scolastici la scelta organizzativa più appropriata al fine di evitare potenziali assembramenti (ne consegue che i dirigenti scolastici potrebbero effettuare la suddetta verifica anche in aula subito dopo che gli studenti abbiano raggiunto le loro postazioni e prima che tolgano la mascherine).

Considerato che detta prescrizione non travalica le competenze regionali in quanto il decreto ministeriale 26.6.2020, recante il “Piano scuola 2020-2021”, ribadisce che i dirigenti scolastici possono organizzare gli ingressi a scuola in maniera flessibile e ciò evidentemente potrebbe trovare applicazione anche per agevolare il controllo delle autocertificazioni prima dell'ingresso a scuola ed in tale contestata la riconosciuta competenza regionale in materia di sanità legittima l'intervento del Presidente della Regione nel fissare regole di dettaglio.

Considerato, inoltre, che le misure previste dalle “Linee guida” regionali non disciplinano le modalità di svolgimento delle attività didattiche/educative (di cui all'art. 1 comma 13 del d.l. n. 33/2020), bensì –intervengono a garantire l'effettività delle misure previste dall'Allegato 21 del d.P.C.M. 7.9.2020, in ossequio a quanto previsto dall'art. 1 comma 4 di questo stesso d.P.C.M.

Considerato, in particolare, quanto alla misurazione della temperatura da parte dei genitori e alla possibilità di misurazione della stessa da parte della scuola, le impugnite “Linee guida” si limitano a fornire indicazioni operative per l'attuazione sul territorio regionale delle misure sanitarie previste dal medesimo Allegato 21 del d.P.C.M. 7.9.2020. Conseguentemente il rilievo della temperatura da parte dei genitori e da parte della scuola

nei casi necessari (assenza di autocertificazione, sintomi, etc), rappresenta una misura in grado di ridurre la circolazione delle infezioni quali la COVID-19.

Considerato che la predetta misura attiene alla materia sanitaria (competenza concorrente e non esclusiva degli organi statali), tenuto conto che nel parere del CTS 28.5.2020, n. 82 si legge che “la preconditione per la presenza a scuola di studenti e di tutto il personale a vario titolo operante è: - l’assenza di sintomatologia respiratoria o di temperatura corporea superiore a 37,5°C anche nei tre giorni precedenti; ...” e l’all. 7 alle “Linee guida” regionali di cui al decreto presidenziale regionale n. 95/2020, nell’individuare la durata della sintomatologia, ha inteso quindi richiamare e confermare il suddetto parere n. 82/2020 del CTS.

Considerato che la Corte Costituzionale (sentenza n. 37 del 2005), ha individuato gli ambiti di autonomia delle istituzioni scolastiche la quale “non può in ogni caso risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi che le fonti normative statali e quelle regionali, nell’esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare”. Detta integrazione di discipline va valorizzata quando nella materia della **istruzione** refluiscono problematiche connesse alla organizzazione regionale dei servizi di prevenzione delle epidemie.

Considerato che nel Rapporto ISS COVID-19 n. 58/2020 Rev. - pag.1 penultimo paragrafo: “È prevalente l’ipotesi che i bambini, specialmente quelli sotto i 10 anni, esposti al rischio di infezione, sviluppino l’infezione con minor probabilità rispetto agli adulti e agli anziani, da cui gli autori inferiscono che i bambini possano trasmettere meno l’infezione rispetto ad adulti e anziani (Zhang et al., 2020; Jing et al. 2020; Wu et al., 2020; Bi et al., 2020; Viner et al., 2020)”, per cui appaiono coerenti le “Linee guida” regionali impugnate nell’individuare procedure di isolamento differenziate a seconda dell’età del caso sospetto, appaiono, dunque, conformi ai protocolli nazionali individuati come vincolanti dallo stesso Allegato 21 al d.P.C.M. 7.9.2020.

Considerato che il decreto presidenziale regionale impugnato non è stato emanato a norma dell’art. 3 del d.l. n. 19/2020, bensì - come si legge nella parte dispositiva (dove si ordina che nel territorio regionale si adottino le seguenti misure”) - “ai sensi dell’art. 32, comma 3, della legge 23 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”.

Considerato che la situazione della Regione **Piemonte** dal punto di vista dei contagi si è progressivamente aggravata nella stagione estiva e – al momento dell’adozione del provvedimento impugnato – era in trend di ulteriore peggioramento e ciò risulta dal “report” ministeriale relativo al monitoraggio dell’andamento della malattia nella Regione **Piemonte** nella settimana dal 24 al 30 agosto 2020. Precisamente, da tale report emerge che – rispetto alla settimana precedente – nella settimana 24-30 agosto 2020 il valore “RT” (relativo – com’è ormai noto a tutti – al tasso di contagiosità) è passato da 0,44 a 1,03 (si tenga conto che il valore RT era > 1 nel momento di “picco negativo” dell’epidemia: doc. 9, pag. 13 in alto). Questo trend negativo è confermato dal fatto che anche i dati relativi all’ultima settimana (7-13 settembre) sono tutt’altro che incoraggianti, come risulta dalla relazione stilata dalla responsabile del SEREMI **Piemonte** (cioè il servizio di riferimento regionale di epidemiologia): “Si è registrato un aumento dei casi incidenti ... facendo registrare un incremento pari al 30%. Sono cresciuti il numero di focolai attivi (65 vs 56) e il numero di nuovi focolai (43 vs 22). I nuovi focolai riguardano per la quasi totalità dei casi (40/43) il setting familiare. Le province interessate da focolai sono passate da 7 a 8 (...)” .

Considerato, pertanto, che il rischio sanitario per la Regione **Piemonte** – tanto più alla luce del fatto che l’apertura delle scuole avrebbe determinato un logico aumento del rischio di contagi – era comunque tale da giustificare l’adozione dei provvedimenti straordinari del caso.

Ritenuto che il decreto presidenziale regionale impugnato, come sopra rilevato, essendo stato emanato in applicazione dell’art. 32 comma 3 della legge n. 833/1978, il quale non richiede il parere della Commissione Stato - Regioni.

Considerato che, anche alla luce della disposta richiesta di chiarimenti all’Ufficio scolastico regionale del **Piemonte**, al di là della rappresentazione di generiche difficoltà operative, non è stato dimostrato che in questo primo periodo di applicazione del decreto presidenziale regionale impugnato siano state segnalate problematiche di assembramenti

legate al controllo delle autocertificazioni o alla misurazione (anche) a scuola della temperatura corporea degli studenti.

Considerato, con riguardo al danno grave ed irreparabile prospettato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri ricorrenti, che il decreto presidenziale regionale impugnato non ha attenuato l'obbligo delle famiglie di misurare la temperatura degli studenti prima di avviarli a scuola, limitandosi a prevedere che l'effettivo adempimento di tale obbligo sia accertato dagli istituti scolastici, esigendo un'autocertificazione delle famiglie (al riguardo, cfr. anche la "Nota esplicativa sul contenuto dell'ordinanza n. 95 del 9 settembre 2020" a cura del Commissario coordinatore dell'Area giuridico-amministrativa dell'Unità di crisi della Regione **Piemonte**, trasmessa all'U.S.R. e agli istituti scolastici sin dal 12.9.2020.

Ritenuto, inoltre, che, sempre quanto al lamentato periculum in mora, a fronte dell'assenza del danno per lo Stato lamentato nel ricorso, la sospensione dell'efficacia del decreto impugnato comporterebbe una riduzione del livello di tutela dal contagio presso gli istituti scolastici piemontesi, (come documentato dagli atti prodotti della Regione e non puntualmente contesti dalle parti pubbliche ricorrenti) poiché senza le misure regionali di cui al decreto impugnato, resterebbe solo la norma statale con il suo invito a "coinvolgere" le famiglie nel controllo della temperatura dei bambini, non assistito da alcun meccanismo concreto di verifica (quale è quello previsto dal decreto regionale impugnato) e le scuole non sarebbero tenute a verificare che gli studenti presenti negli istituti non siano effettivamente portatori di sintomi con gravi rischi di diffusione della infezione.

P.Q.M.

Rigetta la domanda di adozione di misura cautelare monocratica.

Fissa per la trattazione collegiale la camera di consiglio del 14 ottobre 2020.

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

Così deciso in Torino il giorno 17 settembre 2020.

Il Presidente
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO