

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

EMILIA ROMAGNA- BOLOGNA

RICORSO CON ISTANZA DI SOSPENSIVA,

ANCHE PROVVISORIA EX ART. 56 CPA

promosso dai seguenti genitori, tutti in proprio e quali esercenti la responsabilità genitoriale sui figli minori , OMISSIS

Liceo Minghetti di Bologna

Liceo Minghetti di Bologna

Liceo scientifico Copernico

Liceo Minghetti di Bologna

Liceo Scientifico Copernico di Bologna

Liceo Artistico Arcangeli di Bologna

Liceo Scientifico Augusto Righi di Bologna

Istituto L. Fantini di Vergato

Liceo Minghetti di Bologna

Liceo Scientifico Copernico di Bologna

Liceo linguistico Laura Bassi di Bologna

Liceo scientifico Augusto Righi di Bologna

Liceo Scientifico Augusto Righi di Bologna

Liceo Ginnasio Luigi Galvani di Bologna

Istituto Tecnico Aldini Valeriani di Bologna

Liceo Linguistico Copernico di Bologna

Liceo Scientifico Fermi di Bologna

Liceo Ginnasio Luigi Galvani di Bologna

Liceo Scientifico Fermi di Bologna

Liceo Sabin di Bologna

Liceo Minghetti di Bologna

tutti rappresentati e difesi, anche disgiuntamente, come da procura allegata telematicamente (doc. A), dall' avv. Laura Dal PRA (c.f. DLPLRA69E61B563C pec avvlauradalpra@ordineavvocatibopec.it - fax 051.6564500) con studio in via Farini n.24 ; dall'avv. Marco Sforzi (cf. SFRMRC60A06I726Q PEC marco.sforzi@pec.it - FAX: 051/229238) con studio in Bologna Piazza de' Calderini 1; dall'avv. Maria Virgilio (c.f. VRGMRA46T47A944Q - pec maria.virgilio@ordineavvocatibopec.it - fax 051 644.66.97), ed elettivamente domiciliati presso i loro indirizzi P.E.C :

marco.sforzi@pec.it; avvlauradalpra@ordineavvocatibopec.it

maria.virgilio@ordineavvocatibopec.it

contro

- **REGIONE EMILIA ROMAGNA**, in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in Bologna, Viale Aldo Moro 52 (cod. fisc. 80062590379) pec. attigiudiziali@postacert.regione.emilia-romagna.it, estratto dal Registro Generale degli Indirizzi Elettronici,

**PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIVA E MISURA CAUTELARE
PROVVISORIA EX ART 56 CPA**

della Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Emilia Romagna n. 3 del 8 gennaio 2021, nella parte in cui è stato disposto che su tutto il territorio regionale le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado svolgono esclusivamente attività didattica tramite ricorso alla didattica digitale integrata – DDI (rectius: con modalità a distanza -DAD), nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali (doc. 1)

e per la condanna al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti

conseguenti al provvedimento impugnato

IN FATTO

I ricorrenti sono genitori di studenti che frequentano la scuola secondaria di secondo

grado in Emilia-Romagna.

L'anno scolastico precedente – 2019/2020 – con decorrenza dal 23 febbraio a tali studenti era stata negata la scuola in presenza. Come si ricorderà le scuole furono le prime a chiudere per la pandemia Covid, così anticipando di oltre una settimana tutte le altre attività, produttive e non.

Finalmente, in questo anno scolastico 2020/2021, gli studenti pensavano di poter riprendere la scuola con la consueta didattica in presenza. Ma così è stato solo dal 15 settembre al 25 ottobre 2020, poiché già nella successiva settimana è stata applicata la DAD al 75 %. Pertanto solo il 25% delle attività è stata svolta in presenza dal 26 ottobre (data di inizio applicazione del DPCM emanato il 24 ottobre 2020) al 4 novembre (il 5 novembre era il primo giorno di applicazione del DPCM 3 novembre 2020).

Insomma dal 5 novembre 2020 ad oggi tali studenti delle scuole secondarie di secondo grado (cd. medie superiori) della Regione Emilia Romagna - hanno subito la interruzione della tradizionale e istituzionale attività didattica in presenza, che è stata sostituita con la attività didattica a distanza DAD, solo formalmente denominata *didattica digitale integrata DDI* (la differenza tra le due modalità è, come noto, alquanto netta: perché la DDI integra la presenza, mentre la DAD – proposta come strumento emergenziale nel marzo 2020- esclude la presenza. Con notevoli conseguenze sul piano didattico, delle verifiche di apprendimento e della modulazione oraria.

Ciò è accaduto in forza della creazione di un sistema normativo, fondato su ordinanze regionali che si sono intrecciate con disposizioni statali aventi natura o di Decreto legge o di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché con Ordinanze del Ministero della salute in tema di classificazione delle Regioni secondo “livelli di rischio”. E' stata creata infatti una vera e propria “legislazione emergenziale”, così

espressamente definita dall'art. 2 del recente D.L. n. 1 del 5 gennaio 2021. E' un sistema legislativo instabile e mutante nel tempo della pandemia, e dunque imprevedibile e inaffidabile, non tanto (ovviamente) per i contenuti normativi, quanto per il rapporto cangiante tra le fonti normative, frutto di una perversa dinamica Stato/Regioni.

Fatto è che dal 5 novembre 2020 ad oggi gli studenti delle scuole medie di secondo grado sono tutti in DAD, e con la triste prospettiva di restarvi.

Questo l'iter normativo/fattuale.

Dopo la sconcertante chiusura dell'anno scolastico passato, l'estate inizia pieno di energia, fervore (aumento di trasporti e tracciamenti!) e di speranze e... di promesse dei governanti, esternate anche nei testi normativi.

Si veda il DPCM 7 agosto 2020: *“ 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 dell'anno scolastico 2020/2021”*.

L'impegno è ribadito dal DPCM 7 settembre 2020 e poi dal DPCM 13 ottobre 2020.

La prima avvisaglia di retromarcia è con il DPCM 18 ottobre 2020 (con applicazione dal 19 ottobre al 13 novembre) che differenzia i cicli di istruzione, incrementando genericamente il ricorso delle scuole superiori alla DDI.

Più netto il DPCM 24 ottobre (con applicazione dal 26 ottobre al 24 novembre) che specifica l'incremento del *“ricorso alla didattica digitale integrata per una quota pari almeno al 75 per cento”*.

Totalmente negativo è il DPCM 3 novembre 2020 (con applicazione dal 5 novembre al 3 dicembre) che dettava: *“le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione della attività scolastica (...) in modo che il 100% sia svolta tramite il ricorso alla didattica digitale integrale”*.

Da ultimo è intervenuto il DPCM del 3 dicembre 2020 (doc.2) (con efficacia dal 4 dicembre 2020 al 15 gennaio 2021), che per le scuole secondarie ha prorogato la DAD al 100% delle attività, ma apriva – finalmente - il cuore alla speranza perché programmava una parziale ripresa della didattica in presenza “almeno al 75% della popolazione studentesca”, sia pur a decorrere dal 7 gennaio 2021.

Grande attesa per il 7 gennaio...anche se il 75 % auspicato e promesso per il 7 gennaio veniva – ahimè – ridotto al 50% con Ordinanza del Ministero Salute del 24 dicembre 2020 (doc.3) (con effetto da 28 dicembre al 15 gennaio).

L’attesa per il rientro al 7 gennaio veniva tuttavia delusa da una nuova fonte normativa (questa volta un DL e non, come finora, un DPCM!!!), e cioè dal cd. Decreto Legge “ponte” - n. 1 del 5 gennaio 2021 (doc.4) - che all’art.4 disponeva sì la “progressiva ripresa dell’attività didattica in presenza” (sic in rubrica), garantendola “almeno al 50 per cento dell’attività didattica”. Ma spostava la data di ripresa già disposta per il 7 gennaio al giorno 11 gennaio 2021 (con cessazione al 16 gennaio 2021, coincidente con la fine della applicazione del DPCM 3 dicembre) .

Purtroppo per le scuole superiori della Regione Emilia Romagna, interveniva la Presidenza della Giunta regionale con la Ordinanza regionale n. 3 dell’8 gennaio 2021 (doc.1), che proprio dal giorno 11 gennaio 2021 (fino al 23 gennaio) operava una ulteriore restrizione rispetto al DL in vigore, imponendo la didattica a distanza (didattica digitale integrata) al 100 per cento in tutta la Regione.

Dunque dal giorno 11 al 15 gennaio la Regione Emilia Romagna ha prescritto la DDI al 100%, prevedendo un regime che è più restrittivo di quello previsto con decreto legge n. 1/2021. Mentre, dal 16 al 23 gennaio 2021, ha imposto agli aspiranti scolari la prosecuzione dello stesso ingrato regime, benchè in deroga alla regola della attività didattica in presenza, del tutto autonomamente, forse in anticipazione di un DPCM o di un DL (o che altro...) che di certo ancora ...non esiste.

L'ordinanza n.3 viene ritenuta ingiusta e illegittima e viene qui impugnata con il presente ricorso da genitori di alunni e alunne, che già nel precedente anno scolastico avevano subito la scuola con didattica a distanza. Trattasi di genitori che hanno a cuore la scuola come luogo di formazione della persona, e quindi come luogo cui attribuire priorità rispetto a ogni altra istanza. Ritengono quindi che la scuola debba essere l'ultima a chiudere e la prima a dover riaprire, anche e soprattutto in questo così drammatico contesto da pandemia.

IN DIRITTO

1° MOTIVO: Violazione di legge ed in particolare dell'art. 4 Decreto Legge n. 1 del 5 gennaio 2021.

L'Ordinanza regionale impugnata ("Ulteriore ordinanza ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in tema di misure per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome da covid-19. disposizioni relative alla sospensione delle attività in presenza delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado sul territorio regionale") interviene solo in materia scolastica, per imporre nelle scuole secondarie di secondo grado la DAD al 100% dal giorno 11 al 15 gennaio 2012. Viola dunque la legge (il decreto legge ha forza di legge) che invece all'art. 4 Decreto Legge n. 1 del 5 gennaio 2021 impone la didattica in presenza al 50%, senza prevedere possibilità di deroghe.

2° MOTIVO:Violazione di legge ed in particolare dell'art. 32 legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Sussiste altresì la violazione dell'art. 32 legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Nella Ordinanza impugnata, in premessa, sono elencate ben n. 50 ordinanze ex art 32, tutte adottate dalla RER nel corso degli ultimi 10 mesi. La reiterazione e protrazione del "carattere contingibile ed urgente" finisce con autoelidersi. Con il tempo vengono necessariamente meno i presupposti che giustificano provvedimenti di tale carattere.

La legge è stata violata.

3° MOTIVO: Incompetenza regionale e violazione di legge ed in particolare degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020 n. 35, e dell'art. 1, co. 16, del d.l. n. 33 del 16 maggio 2020, convertito con legge 14 luglio 2020, n. 74, entrambi in seguito modificati con d.l. n. 125 del 7 ottobre 2020, nonché dell'art. 32 legge 23 dicembre 1978, n. 833, e dell'art. 117, comma 1, d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112.

La ordinanza regionale impugnata viola in ogni caso anche i limiti imposti dal d.l. n. 19 del 2020 e dal d.l. n. 33 del 2020 ai poteri di intervento delle Regioni, quanto in particolare al vincolo di competenza, come sarà di seguito precisato in relazione a due diversi ma connessi aspetti.

Ciò assume particolare rilievo, nei fatti di causa, per quel che concerne l'intervallo temporale che si estende dal giorno 17 gennaio al giorno 23 gennaio 2020 (termine finale di applicazione del provvedimento impugnato).

Infatti, per quanto concerne il periodo dall'11 gennaio al 15 gennaio l'ordinanza impugnata ha violato **anche** l'art. 4 del d.l. n. 1 del 5 gennaio 2020, ove si impone alle "istituzioni scolastiche" di garantire "almeno al 50 per cento della popolazione studentesca l'attività didattica in presenza" (salvo nelle c.d. "zone rosse" di cui all'art. 3 del d.p.c.m. del 3 dicembre 2020). Come già argomentato nel primo motivo di ricorso.

Quanto alla parte dell'Ordinanza regionale concernente la attività didattica dal 16 gennaio al 23 gennaio 2021, assumono invece esclusivo rilievo le norme di cui al d.l. n. 19 del 2020 ed al d.l. n. 33 del 2020.

A. I limiti imposti al potere di ordinanza delle Regioni dal decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020, convertito in l. n.35/2020 sono operativi per «tutti gli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di

legge previgente».

A seguito della grave emergenza connessa alla pandemia, l'ordinamento giuridico è intervenuto individuando con precisione le competenze spettanti allo Stato, alle Regioni ed agli Enti locali, nell'obiettivo di rendere coerente l'insieme degli interventi, così evitando distonie e contraddizioni quantomai inopportune e pericolose nella contingenza.

La normativa fondamentale in materia è contenuta nel d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020 n. 35.

Ai sensi dell'art. 1 del d. l. n.19, viene così stabilito che «per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus». (Il termine del 31 luglio è poi stato prorogato al 31 gennaio 2021 dall'art. 1 del d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, convertito dalla legge n. 159 del 27 novembre 2020; mentre la durata massima di trenta giorni è poi stata portata a cinquanta giorni dal d.l. 2 dicembre 2020, n. 158).

Tra le «misure» che «ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso» rientra pure, secondo previsione dell'art. 1, co. 2, lettera (p), sempre del d.l. n. 19 la «sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto

legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché dei corsi professionali e delle attività formative svolti da altri enti pubblici, anche territoriali e locali, e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza».

L'art. 2 del d.l. n. 19 precisa quindi che «le misure di cui all'articolo 1» debbano essere adottate «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri», nel rispetto dei vincoli di carattere procedurale qui previsti.

Nel contempo l'art. 3 del d.l. n.19 consente alle Regioni, «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 (...) in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», di «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».

Tale ultima disposizione è stata in seguito confermata dall'art. 1, co. 16, del d.l. n. 33 del 16 maggio 2020, convertito con legge n. 125 del 16 maggio 2020, a sua volta in seguito modificato dal d.l. n. 125 del 7 ottobre 2020, convertito con legge n. 159 del 27 novembre 2020, secondo cui «in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, accertato secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute del 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».

Dunque le Regioni sono legittimate ad intervenire con propri provvedimenti, introducendo **misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti**, ma ciò **può avvenire entro precisi e rigorosi limiti**, quelli individuati dall'art. 3, co. 1, del medesimo d.l. n. 19 nonché dall'art. 1, co. 16, del d.l. n. 33 del 2020, disposizioni entrambe in vigore.

Per formulare un esempio, qualunque sia il rischio sanitario, le Regioni non potrebbero comunque incidere sulle «attività produttive e ... di rilevanza strategica per l'economia nazionale». Infatti è in tal caso previsto espressamente che spetti allo Stato - e solo ad esso –intervenire all'occorrenza.

Il comma 3 dell'art. 3 del d.l. n. 19 del 2020 d'altra parte è inequivoco, quando afferma che *«le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente»*.

Ne consegue che **pure il potere di emanare «ordinanze di carattere contingibile ed urgente», riconosciuto alle Regioni dall'art. 32**, co. 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 nonché dall'art. 117, comma 1, del d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112 («in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica», qui si specifica), sia oggi esercitabile solo nel rispetto dei medesimi **limiti individuati dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 19 del 2020**.

La violazione di quest'ultimo comporta dunque *de plano* pure il mancato rispetto di tutte le altre disposizioni che attribuiscono alle Regioni il potere di emanare provvedimenti «per ragioni di sanità pubblica». Tra di esse sicuramente l'art. 32, co. 3,

della legge 23 dicembre 1978, n. 833 nonché l'art. 117, comma 1, del d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112.

B. La violazione del limite dell'«ambito delle attività di competenza».

Ai sensi dunque dell'art. 3, co. 1, del d.l. n. 19 del 2020 nonché dell'art. 1, co. 16, del d.l. n. 33 del 2020, il potere delle Regioni di introdurre misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti incontra più vincoli.

Innanzitutto i provvedimenti più restrittivi devono essere connessi a «situazioni sopravvenute di **aggravamento del rischio sanitario**», (da accertare «secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 2 maggio 2020, e sue eventuali modificazioni»).

Devono altresì essere rispettati i «principi di **adeguatezza e proporzionalità** al rischio effettivamente presente», secondo l'art. 1, co. 2, del d.l. n. 19 del 2020.

Ancora, i provvedimenti restrittivi possono intervenire «**esclusivamente nell'ambito delle attività di ... competenza**» delle Regioni.

Ebbene nessuno dei limiti in oggetto è rispettato dalla ordinanza qui impugnata.

Per ciò che concerne la violazione del primo e del secondo tra di essi si rinvia ai successivi motivi di ricorso.

Quanto al vincolo di intervento «esclusivamente nell'ambito delle attività» di competenza delle Regioni, esso è espressamente stabilito dall'art. 3, d.l. n. 19 del 2020; il medesimo inoltre è ricavabile anche in sede sistematica, come principio ordinatore dei rapporti tra fonti di diritto, alla luce della ripartizione di competenze prefigurata dal testo costituzionale.

Non è alla competenza regionale in materia sanitaria - oggetto di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, co. 3, della Costituzione - che il legislatore nazionale, nelle disposizioni qui rilevanti, fa riferimento. Perché sia nell'economia dell'art. 3, d.l. n. 19, che dell'art. 1, co. 16, del d.l. n. 33, la tutela della salute, a fronte

di diffusione della pandemia, non è la materia ma solo **il presupposto** che consente un intervento regionale, il quale deve pur sempre avvenire in uno degli ambiti - differenti da quello concernente la salute – attribuiti dalla Costituzione alla competenza legislativa regionale.

Dunque la Regione Emilia-Romagna non è legittimata ad ordinare alle “istituzioni scolastiche di secondo grado ... su tutto il territorio regionale” di adottare “forme flessibili nell’organizzazione dell’attività didattica ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in modo che il 100 per cento delle attività siano svolte tramite il ricorso alla didattica digitale integrata”, perché in tal modo incide su profili esorbitanti la propria competenza in materia di istruzione.

L’«istruzione» è in effetti menzionata nell’elenco di cui all’art. 117 Cost., co. 2, concernente le materie oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ove alla lettera (n) si fa riferimento alle «norme generali sull’istruzione». Nello stesso tempo d’altra parte, secondo la lettera (m) del medesimo elenco, occorre ricordare che sempre e solo allo Stato viene affidata la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Si parla tuttavia di istruzione pure nel diverso elenco di cui all’art. 117 Cost., co. 3, quanto alle materie su cui la potestà legislativa è invece concorrente, individuandosi appunto tra di esse la «istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, e con esclusione della istruzione e della formazione professionale».

Ebbene è oramai costante e consolidato l’orientamento della Corte costituzionale, emerso in molteplici pronunce, secondo cui per «norme generali sull’istruzione» occorre intendere quelle disposizioni che, definendo la struttura portante del sistema di istruzione, «richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed

uniforme su tutto il territorio nazionale» (così Corte Cost. n. 200 del 2009).

Mentre ad un approccio più recente, da parte della Corte costituzionale, molto attento a presidiare le competenze riservate allo Stato in materia di istruzione (come sicuramente emerso pure nelle sentenze n. 34 e 120 del 2005, volte rispettivamente a dare una lettura di segno restrittivo di disposizioni contenute in leggi regionali dell'Emilia-Romagna e Toscana, nonché nelle sentenze n. 213 del 2009 e n. 76 del 2013, ove invece si dichiarano illegittime previsioni della Provincia di Bolzano e della Regione Lombardia), ha fatto riscontro una legislazione statale tesa a normare, in termini dettagliati, l'intera area di propria pertinenza (attraverso le leggi n. 53 del 2003, 133 del 2008, 95 del 2012, 107 del 2015).

D'altra parte anche la pronuncia della Corte costituzionale che, secondo un punto di vista diffuso, più ha valorizzato le competenze regionali in materia di istruzione, intervenuta subito dopo la modificazione del Titolo V della Costituzione, e cioè la sentenza n. 13 del 2004, circoscrive le medesime alla «programmazione della rete scolastica», accompagnata dalla «distribuzione del personale docente» e dalla «gestione regionale delle risorse umane» (cui occorre aggiungere, come stabilito da altre pronunce della Corte costituzionale, la regolamentazione di «contributi alle scuole non statali» nonché del «diritto allo studio»).

Non vi è allora dubbio sul fatto che una decisione così importante, in grado di incidere in profondità sulla stessa identità del percorso didattico - per la verità annullandolo, come poi meglio sarà precisato in questo ricorso -, come quella di imporre lo svolgimento delle attività scolastiche e didattiche esclusivamente con modalità a distanza, in alcun modo appartenga alle competenze che l'art. 117 della Costituzione affida alle Regioni.

Perché in tal modo si altera una regola da applicare «in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale», come la Corte costituzionale ha

puntualizzato a proposito dell'art. 117 Cost., co. 2, lettera (n). Ed a ben vedere nel contempo si elimina un livello «essenziale delle prestazioni» concernente «i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», ai sensi ora dell'art. 117 Cost., co. 2, lettera (m).

Anche laddove però si ritenesse che la regolamentazione in questione vada invece ricondotta a materia oggetto di potestà legislativa concorrente, secondo le previsioni dell'art. 117 Cost., co. 3, per il rilievo posseduto non potrebbe che essere configurata quale modificazione di «principio fondamentale», di nuovo appartenente alla competenza dello Stato. E comunque senz'altro nel contempo violerebbe le prerogative della «autonomia delle istituzioni scolastiche», pure esplicitamente tutelata nel medesimo comma 3.

L'intervento della Regione Emilia-Romagna fuoriesce insomma in modo tanto chiaro quanto inaccettabile **dalle competenze in materia di istruzione riconosciute alle Regioni**, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, così violando anche l'art. 3, d.l. n. 19 del 2020, e l'art. 1, co. 16, del d.l. n. 33 del 2020, e cioè viola un fondamentale limite introdotto al fine di realizzare il miglior coordinamento tra interventi dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

4° MOTIVO: Violazione di legge ed in particolare degli artt. 2, 3, 30 e 34 Cost., nonché dell'art. 29 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176. Violazione di legge e in particolare del D.Lgs.n.297/1994. Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, agli artt. 111 e 161.

È attraverso l'Istituzione Scuola che lo Stato garantisce l'accesso all'istruzione.

L'art. 34 Cost. dichiara che “la scuola è aperta a tutti”. Ne consegue l'obbligo, in capo alla Repubblica, di garantire a tutti l'istruzione obbligatoria e gratuita per almeno 8

anni (portati a 10 con L.27.12.2006 n.296 – art.1 comma 622) ed ai capaci ed ai meritevoli, anche se privi di mezzi, di “raggiungere i gradi più alti degli studi”.

L’art. 34 sancisce dunque il diritto di ognuno a ricevere una adeguata istruzione, indipendentemente da etnia, religione, cittadinanza, condizione economica e sociale. È evidente la valenza sociale della norma ed il suo nesso con gli artt. 2 e 3 della Costituzione: il sistema di diritti / doveri d’istruzione della Carta costituzionale persegue un fine preciso, quello di connettere il diritto individuale del singolo allo sviluppo della sua personalità a quello generale della collettività nell’ottica della solidarietà (art.2 Cost.) e dell’uguaglianza (art.3 Cost.).

Perché il diritto all’istruzione sia fruibile, lo Stato istituisce “scuole statali per tutti gli ordini e gradi” (art.33 comma 2) e permette ai cittadini di istituire scuole “non statali” (art.33 comma 2), assicurando così il pluralismo scolastico.

Senza la Istituzione Scuola, l’istruzione, ridotta a mera trasmissione di nozioni e saperi attraverso uno schermo (laddove e per chi è possibile), è stata svuotata della sua fondante funzione, quella appunto di permettere il pieno sviluppo della personalità dell’individuo all’interno della comunità.

Lo conferma la Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza il 20 novembre 1989 e ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176, che tutela e promuove i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, e che così definisce, all’art.29, la funzione dell’istruzione: “Gli Stati parti convengono che l’educazione del fanciullo deve avere come finalità: a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità; b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può

essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona; e) sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale”.

È indubbio che la didattica a distanza, lontana dal luogo ove si ritrova la comunità scolastica, non permette di assicurare l'educazione / istruzione come delineata e tutelata dalla nostra carta costituzionale e dalle convenzioni e dai trattati internazionali, nè di realizzare alcuna delle Indicazioni nazionali previste dal Ministero dell'Istruzione per il secondo ciclo di istruzione.

Ed in effetti la scuola è, subito dopo la famiglia, oltre e fuori dalla famiglia, il principale luogo di socializzazione e formazione della personalità degli adolescenti, che lì acquisiscono responsabilità ed autonomia e si formano come membri di una comunità più ampia di quella familiare, imparando ad essere cittadini.

Altresì la chiusura della scuola in presenza acuisce le disuguaglianze, in violazione degli artt. 34 (“la scuola è aperta a tutti”), 2 e 3 della Costituzione. Lo attesta il rapporto annuale Istat 2020 pubblicato il 3 luglio 2020: “il 45,4% degli studenti di 6-17 anni (pari a 3 milioni 100mila) ha difficoltà nella didattica a distanza per la carenza di strumenti informatici in famiglia, che risultano assenti o da condividere con altri fratelli o comunque in numero inferiore al necessario. Svantaggi aggiuntivi per i bambini possono derivare dalle condizioni abitative. Il sovraffollamento abitativo in Italia è più alto che nel resto d'Europa (27,8% contro 15,5%), soprattutto per i ragazzi di 12-17 anni (47,5% contro 25,1%)”.

Dunque la didattica a distanza – che, si ribadisce, non è mai strumento idoneo e sufficiente a garantire il diritto all'istruzione al bambino ed all'adolescente - penalizza in particolar modo gli studenti che vivono in case piccole, quelli che hanno

connessioni lente, strumenti digitali non personali, che non hanno la fortuna di poter essere aiutati dai familiari, in una parola, la fascia economicamente e socialmente più debole della popolazione, quella che ha più bisogno di scuola, in evidente violazione degli artt. 34, 2 e 3 della Costituzione.

La negazione del diritto all'istruzione è poi lapalissiana laddove manca la connessione di rete e/o lo strumento per accedervi. Vi è in effetti una non esigua percentuale di studenti che non ha nemmeno la possibilità di "istruirsi" in DDI.

E' lo stesso Ministero dell'Istruzione ad indicare i numeri degli studenti completamente esclusi dalla didattica a distanza, a seguito dell'effettuata rilevazione dei fabbisogni delle istituzioni scolastiche conclusasi il 1 settembre scorso, pubblicata sul sito del Ministero e riportata nella relazione tecnica al d.l. cosiddetto Ristori: all'apertura dell'anno scolastico 2020-2021 le scuole necessitavano ancora di 283.461 pc e ben 336.252 studenti, nel trimestre precedente la fine dell'a.s. 2019/2020, non erano raggiunti da alcun tipo di connessione.

Nessun dubbio, quindi, che il diritto all'istruzione sia completamente negato laddove manchi la connessione o la connessione sia tale da impedire una regolare fruizione delle lezioni a distanza, e crei un ingiustificato svantaggio a sfavore di taluni studenti con ciò contravvenendo in maniera evidente al principio di eguaglianza, nonché alla caratteristica di generalità della utenza che deve guidare una pubblica istituzione.

L'ordinanza impugnata dunque, negando la scuola in presenza agli alunni delle scuole superiori, comprime in radice sia il diritto alla istruzione degli alunni stessi sia il diritto-dovere di istruire i figli che spetta ai loro genitori.

5° MOTIVO: Eccesso di potere per carenza di motivazione, illogicità e contraddittorietà. Difetto di istruttoria

L'ordinanza regionale n. 3 è riferita solo ed esclusivamente alla scuola secondaria di secondo grado. L'atto contiene riferimenti del tutto formali a un lungo elenco di

norme, ma non espone alcuna giustificazione della grave decisione di intervenire proprio sulla scuola secondaria, lasciando aperti tanti altri servizi e strutture. Pertanto la lesione del diritto alla istruzione risulta immotivata e non documentata.

Nè può considerarsi motivazione il riferimento alla NOTA predisposta dalla Direzione generale Cura della Persona, Salute e Welfare, che, *“in riferimento all’andamento dell’epidemia da Covid 19 in Emilia Romagna nella settimana compresa tra il 28 dicembre 2020 e il 3 gennaio 2021, sollecita l’adozione di ogni ulteriore misura di mitigazione più stringente atta a migliorare sia l’andamento della curva epidemica e l’incidenza del numero dei contagi sulla popolazione, sia la pressione sui servizi che, in relazione al livello di occupazione dei posti letto per degenti Covid, concorrono a definire come “alta” la classificazione del rischio per la nostra Regione”*.

La nota non espone né il contenuto né i dati presupposti. Ma perché proprio la scuola superiore, tra tante possibili? Non è detto. Né in quel passaggio né in nessun altro. Comunque si chiede l’acquisizione della NOTA in via istruttoria.

Del resto, essendo la scuola superiore chiusa da tempo ed essendo stata chiusa anche in quella specifica settimana, è evidente che la scuola superiore è stata totalmente irrilevante rispetto all’andamento dell’epidemia e – dunque - che quella non è una congrua motivazione. Ed infatti: 1) è assente qualsivoglia riferimento a dati o indici specificamente ed univocamente (ma financo indirettamente) riferibili al comparto scuola secondaria di secondo grado; 2) vengono indicati indici di contagio (incremento della curva epidemiologica) rilevati in un periodo di tempo (settimana 28 dicembre 2020/3 gennaio 2021) durante il quale le scuole secondarie di secondo grado erano già chiuse da quasi due mesi. Ciò che da solo vale ad escludere che l’incremento del contagio possa in alcun modo essere riferibile all’attività scolastica in presenza...!

Di converso, il dato dell’incremento della curva epidemiologica nel periodo anzidetto non può che essere riferito a situazioni di contagio estranee all’ambiente scolastico.

E'precisamente sull'individuazione e contenimento di queste seconde che l'ordinanza avrebbe semmai dovuto concentrarsi per soddisfare la richiesta contenuta nella "nota":

Non vi è inoltre alcun dato che dimostri che le scuole siano luogo ove il virus si diffonde più che in altri contesti. Vi sono invece evidenze contrarie: nelle scuole elementari e medie, che in Emilia Romagna funzionano regolarmente dal 15 settembre 2020, non si sono verificati cluster o focolai di sorta.

Per mesi, al contrario, le dichiarazioni delle istituzioni e del mondo scientifico sono state nel senso di affermare l'origine del contagio al di fuori dell'ambito scolastico. Tra le varie: il 21 ottobre, l'assessora comunale alla scuola Zaccaria dichiara "*Non sono le scuole il problema e la prova è che tutti i tamponi fatti su insegnanti e alunni sono negativi. E' evidente che i luoghi di contagio sono altri e dobbiamo provarle tutte prima di pensare di chiuderle nuovamente*"

([https://www.bolognatoday.it/cronaca/scuole-chiuse-tamponi-bologna-](https://www.bolognatoday.it/cronaca/scuole-chiuse-tamponi-bologna-coronavirus.html)

[coronavirus.html](https://www.bolognatoday.it/cronaca/scuole-chiuse-tamponi-bologna-coronavirus.html)); pochi giorni prima, il 15 ottobre 2020, il Presidente dell'ISS Silvio Brusaferrò afferma che l'aumento dei contagi non passa dalla scuola: "*la trasmissione del virus a scuola è limitata rispetto a quella che avviene in comunità, perciò è ancora più importante monitorare e rispettare le regole al di fuori del mondo scolastico*". Lo stesso Comitato tecnico scientifico nazionale, in persona del suo Coordinatore prof. Miozzo, distingue l'attività didattica da quelle produttive e dichiara al Corriere della Sera in data 16.11.2020: "*i vantaggi di tornare in classe superano di gran lunga il basso rischio di ammalarsi di coronavirus e le scuole possono intervenire per ridurre ulteriormente i rischi.(...) E' difficile discriminare che l'infezione di un ragazzo sia avvenuta a scuola piuttosto che nei momenti precedenti o successivi La scuola è comunque un ambiente protetto, controllato, dove insegnanti e personale obbligano i ragazzi al rispetto di severe regole comportamentali e dove oltre l'obbligo c'è il momento educativo, pedagogico*"; negli stessi giorni, ancora, la virologa Antonella Viola

dichiara: *“Tutti i dati a disposizione ci dicono che la scuola non ha un ruolo specifico e non incide sull’aumento generale dei contagi”*.

Infine, il 14 dicembre 2020, nel corso di un incontro telematico organizzato dal Comitato bolognese Scuola e Costituzione, Daniele Ruscigno, delegato alla Protezione civile della Città Metropolitana, ha negato la formazione di focolai in ambiente scolastico ed affermato la riconducibilità dei non numerosi casi di positività a contagi esterni.

Tutte le affermazioni appena riportate sono coerenti e in linea con quanto segnalato dall’*European Center for Disease Prevention and Control* che, nello studio *COVID-19 in children and the role of school settings in COVID-19 transmission*: 1) la scuola, dove vengono adottate precise e adeguate misure di controllo (mascherine, distanziamento ecc) non rappresenta un ambiente favorevole alla propagazione del virus; 2) la chiusura delle istituzioni scolastiche non rappresenta in quanto tale una misura di contenimento. Il 19 novembre nella riunione *“Schooling during the time of Covid-19”*, promossa dall’Organizzazione mondiale della sanità con la partecipazione dell’Unesco, il CTS sostiene che *“la continuità del percorso formativo e scolastico è fondamentale per garantire l’apprendimento, lo sviluppo, il benessere, la salute e la sicurezza degli studenti. Le scuole dovrebbero essere le ultime istituzioni ad essere chiuse, in caso di lockdown generale emergenziale, e le prime a riaprire quando le condizioni lo permettano”*; inoltre, *“le chiusure non dovrebbero mai essere “pro-attive”, ma solo reattive”* e in ogni caso *“della più breve durata possibile”*. In altre parole, la chiusura della scuola non dovrebbe mai essere usata come anticipazione di un problema sanitario, ma come *“intervento successivo”*.

Di tutto questo doveva peraltro essere ben consapevole anche il presidente della Regione Stefano Bonaccini quando ebbe a dichiarare: *“Se aumenteranno i contagi, serviranno ulteriori restrizioni, fabbriche, negozi e scuole non si possono chiudere”* (

da Fanpage del 21 ottobre 2020).

L'ordinanza della Regione Emilia Romagna regionale non contiene alcun riferimento con la conseguenza che la chiusura delle scuole (secondarie di secondo grado), oltre che ingiustificata appare anche in radicale contraddizione con l'obiettivo di adottare misure volte a "mitigare" la curva epidemiologica. Poiché sarebbe come dire a chi è allergico al glutine di non mangiare riso!

6° MOTIVO: Violazione di legge ed in particolare dell'art. 32 Cost. Violazione di legge ed in particolare degli artt. 1 e 2 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020 n. 35. Eccesso di potere per carenza di motivazione, nonché illogicità e contraddittorietà della motivazione

Quanto alla tutela del diritto alla salute dei cittadini e delle cittadine, studenti compresi, resta del tutto oscuro perché lo svolgimento a distanza delle attività scolastiche e didattiche delle classi medie superiori determinerebbe effetti positivi sulla salute dei cittadini della RER. Sul punto manca ogni motivazione. E dunque risultano violati i requisiti di adeguatezza e proporzionalità (di cui agli **artt.** 1 e 2 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020 n. 35) quanto alla specifica misura riferita alla scuola secondaria, comparata con tutte le altre possibili misure restrittive adottabili per legge (in campo scolastico o extrascolastico).

Invece risultano oltremodo chiari i danni alla salute che in tal modo sono provocati agli studenti.

Lo ha affermato Antonella Viola, ordinaria di patologia generale presso il Dipartimento di scienze biomediche dell'Università di Padova e Direttrice scientifica dell'Istituto di Ricerca Pediatrica: *“Le conseguenze della chiusura della scuola sulla salute psicofisica di bambini e adolescenti sarebbero devastanti. Le misure messe in*

atto per combattere Covid 19 devono tener conto del loro effetto sulla salute globale, specialmente di quella delle generazioni future”.

Il 10 gennaio 2021 ha ribadito il concetto David Lazzari, Presidente dell’ordine degli Psicologi, parlando espressamente di “malessere psicologico” diffuso tra i giovani proprio a causa della DAD: *“Il peggio è ritenere che Dad e scuola siano la stessa cosa. Dietro si cela l’idea che la scuola sia solo trasmissione di contenuti dai docenti agli studenti. Gli studenti costretti a rimanere a casa soffrono di apatia, irritabilità e pessimismo. [...] Secondo un’indagine del nostro centro studi, il 32% dei ragazzi tra 14 e 18 anni è pessimista sul futuro. Gli adolescenti ritengono che quando l’epidemia sarà passata la loro vita non tornerà come prima”.*

Fin dal mese di ottobre 2020, il Ministero della Pubblica Istruzione ha avviato un rapporto di consulenza (protocollo d’intesa) proprio con l’Ordine degli Psicologi: la stampa ha dato ampia notizia delle informazioni raccolte e scambiate nell’ambito della collaborazione (L’Espresso, n. 3/2021 del 10 gennaio 2021). Ciò che colpisce è la piena consapevolezza da parte delle istituzioni, ormai da molti mesi, del gravissimo rischio a cui sono sottoposti gli adolescenti tutti. Al punto da destinare circa 40 mln di Euro per chiedere alle scuole di avvalersi di un servizio di supporto psicologico *“per rispondere ai traumi e ai disagi della pandemia”* e avviare iniziative per la formazione dei docenti, notoriamente impreparati e incapaci di gestire le nuove modalità di DAD. Le dichiarazioni di David Lazzari corrispondono esattamente alle rilevazioni di Save The Children, secondo le quali il 31% dei ragazzi lamenta profonda stanchezza, il 17% incertezza e preoccupazione. Uno su due si sente inoltre colpevolizzato dagli adulti per essere una delle cause del contagio.

Ancora il Comitato Tecnico Scientifico in data 19 novembre scriveva che *“Istruzione e salute sono intimamente interconnesse. Le chiusure scolastiche hanno un impatto negativo sulla salute dei ragazzi, alterando anche il benessere affettivo e sociale, che*

si ripercuote negativamente sullo sviluppo del contesto socioeconomico". L'ordinanza, nel proporsi come provvedimento di tutela del diritto alla salute, minaccia e pregiudica in modo grave, diretto e immotivato il diritto alla salute di una significativa fascia della popolazione (con prevedibili conseguenze anche sul profilo della gestione sanitaria nel breve/medio periodo) e, con ciò, si configura illogica e contraddittoria rispetto all'obiettivo.

7° MOTIVO: Violazione di legge in particolare dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dell'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, della direttiva 2000/78/CE, quanto in particolare agli artt. 1-3, del d. lgs. n. 216 del 9 luglio 2003.

L'ordinanza impugnata, nel prescrivere per la scuola superiore misure più restrittive rispetto a quelle stabilite sia per altri settori della vita sociale e produttiva sia per altri ordini di scuola, realizza una palese discriminazione indiretta per ragioni di età, vietata dall'ordinamento dell'Unione europea

Nel nostro ordinamento il riferimento fondamentale alla lotta contro le discriminazioni è contenuto, ai suoi massimi vertici, nell'art. 3 della Costituzione, ove l'età rientra nell'ambito delle «condizioni personali».

Anche in Italia emerge pertanto un principio fondamentale di lotta alle discriminazioni per ragioni di età, in qualunque ambito che, in connessione alle attività didattiche e scolastiche, assume rilievo pure per i provvedimenti regionali.

In apparenza la ordinanza non introduce alcuna differenza di trattamento connesse all'età, risultando «apparentemente neutra». Tuttavia ha indirettamente posto «in una situazione di particolare svantaggio» gli studenti frequentanti le classi della secondaria superiore e quindi i/le giovani in possesso dell'età in tali casi richiesta, rispetto ai cittadini di ogni altra età, pur astrattamente suscettibili di misure restrittive, da

scegliersi tra tutte le altre possibili, e gravanti su altre età.

8° MOTIVO: Violazione di legge ed in particolare dell'art. 32 Cost., nonché del d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81, agli artt. 1-54 e 172-179. Eccesso di potere per carenza di motivazione, nonché illogicità e contraddittorietà della motivazione

La didattica digitale integrata (DDI) - che sorge come «modalità complementare alla didattica in presenza» ma diviene esclusivamente didattica digitale «qualora si rendesse necessario sospendere nuovamente le attività didattiche in presenza a causa delle condizioni epidemiologiche contingenti» (così le “Linee guida per la Didattica digitale integrata», di cui al decreto del Ministro dell’Istruzione 26 giugno 2020, n. 39) – realizza una violazione delle norme di cui al d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81, chiamato a dare attuazione alle disposizioni dedicate alla tutela della salute dei lavoratori da molteplici direttive della CEE e quindi della CE. In particolare sono violati gli artt. 1-54 e 172-179.

Ai sensi dell’art. 2, lett. a), di tale testo, per «lavoratore» occorre intendere pure «l’allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l’allievo sia effettivamente applicato alla strumentazione o ai laboratori in questione». Ne consegue che tutti gli studenti cui viene imposta la DDI per l’intero periodo della giornata di lezione dovrebbero fruire degli strumenti di protezione individuati dal decreto legislativo. Così non è.

Gli allievi dovrebbero essere espressamente considerati, nel documento di valutazione dei rischi che i singoli istituti scolastici, in quanto datori di lavoro, hanno l’obbligo di elaborare, al fine appunto di eliminare o quantomeno ridurre i rischi rilevati; di essere adeguatamente informati e formati; di fruire di un adeguato controllo sanitario. Tutto

questo non è avvenuto!

Eppure gli artt. 172 e ss. del d. lgs. n. 81 del 2008, con specifico riferimento alle «attrezzature munite di videoterminali», per un verso precisano come le norme in oggetto operino per il lavoratore che utilizza queste ultime «in modo sistematico o abituale, per venti ore settimanali, dedotte le interruzioni di cui all'articolo 175» (tale condizione è senz'altro operante a proposito dello studente costretto alla DDI per tutte le giornate di scuola). Per altro verso introducono ulteriori specifiche disposizioni, prescrivendo comunque come «il datore di lavoro, all'atto della valutazione dei rischi» di cui si diceva, «analizza i posti di lavoro con particolare riguardo: a) ai rischi per la vista e per gli occhi; b) ai problemi legati alla postura ed all'affaticamento fisico o mentale; c) alle condizioni ergonomiche e di igiene ambientale». Ovviamente al fine di adottare «le misure appropriate per ovviare ai rischi».

Ai sensi dell'art. 176 sono quindi individuati specifici e puntuali percorsi di «sorveglianza sanitaria».

Eppure nelle citate “Linee guida sulla Didattica digitale integrata” adottate dal Ministero dell'istruzione nulla si dice sulla necessità di modificare ed adeguare il documento di valutazione dei rischi, da parte degli istituti scolastici, tranne un brevissimo cenno alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori della scuola. Ma anche gli studenti, ai sensi della medesima normativa, hanno diritto alla adozione di idonee misure, al fine di affrontare i notevoli rischi connessi all'utilizzo di «attrezzature munite di videoterminali».

Domanda di risarcimento del danno.

L'illegittima privazione della scuola in presenza, derivante dal comportamento doloso e/o colposo dell'Amministrazione Regionale, ha comportato per i ricorrenti evidenti danni patrimoniali (costi per attrezzature e supporti privati allo studio) e non patrimoniali (perdita di chance, danno morale e psicologico, danno esistenziale e da

lesione di diritti fondamentali) che devono essere oggetto di ristoro.

Si chiede, pertanto, la condanna della Regione Emilia Romagna al risarcimento del danno patrimoniale che si quantificherà in corso di causa e dei danni non patrimoniali da liquidarsi in via equitativa ovvero nella misura che il T.A.R. adito riterrà opportuna.

Sul danno grave e irreparabile, nonché sulla estrema gravità ed urgenza della misura cautelare ex art. 56 CPA.

Il *fumus boni juris* emerge con chiarezza dai motivi sopra svolti.

Il *periculum* è sussistente: gli alunni delle scuole superiori resteranno con didattica a distanza fino al 23 gennaio (con il rischio di ulteriori reiterazioni). Il *periculum* è di estrema gravità e urgenza, perché verte sulla salute psico-fisica di minori, con ricaduta anche sui genitori. Infatti la didattica a distanza arreca un grave e – purtroppo - irreversibile pregiudizio educativo e formativo a studenti che già nello scorso anno scolastico avevano subito la chiusura della scuola. Né può incidere sul *periculum* la limitatezza del periodo di applicazione dettato dalla Ordinanza impugnata, non solo perché tale diseducativo regime prosegue dal 23 febbraio 2020 (tranne un limitato intervallo all'inizio di questo anno scolastico) e rischia di proseguire, ma per la rilevanza fondamentale del bene leso, non certo bilanciato, ma totalmente sacrificato rispetto agli altri interessi in questione, che incide irreversibilmente anche sulla salute psicofisica degli studenti, privati della socializzazione scolastica, come è stato censurato da autorevoli esperti, le cui affermazioni e dichiarazioni sono state esposte nella parte in diritto, cui si rinvia. La violazione dei diritti costituzionali all'istruzione ed alla salute degli adolescenti emiliano romagnoli troverebbe giustificazione nella necessità di tutelare il diritto alla salute, di cui all'art.32 della nostra Costituzione.

Ma il principio di tutela del diritto alla salute – se non può condurre al sacrificio di alcuni (gli studenti), nel nome della (indimostrata) tutela di altri - non può neanche prevalere sempre e comunque su tutti gli altri diritti fondamentali.

Scrive la Corte Costituzionale nella nota sentenza 82/ 2013 emessa relativamente al caso ILVA: *“Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro (cfr. Sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”*. In quest’ottica appare necessario garantire *“un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto”*.

Sicché, quando si verificano situazioni in cui due diritti vengono a confliggere tra loro, il legislatore in prima istanza, ed il giudice in ultima, devono intervenire per trovare il miglior bilanciamento possibile tra diverse situazioni egualmente meritevoli di riconoscimento.

Qui la Regione non ha certo operato il miglior bilanciamento possibile tra diversi diritti fondamentali, ma ha compresso e soppresso i soli diritti degli adolescenti, i quali tra l’altro, in quanto minori, sono soggetti che maggiormente di altri necessitano della tutela delle Istituzioni.

Nessuno sa quanto durerà ancora il virus, ma è certo che non finirà a breve: è indispensabile ritornare a garantire agli adolescenti il diritto fondamentale di andare a scuola, e con esso il diritto alla salute, perlomeno nella misura in cui questo diritto è garantito a livello nazionale.

DICHIARAZIONE DI VALORE E CONTRIBUTO UNIFICATO

Ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 e ss. mm., si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile e che il contributo unificato dovuto per il presente procedimento ammonta a 650,00 euro.

Tutto ciò premesso, i sottoscritti difensori dei ricorrenti,

chiedono

che il Tribunale Amministrativo Regionale Emilia Romagna di Bologna, in accoglimento del presente ricorso, voglia annullare il provvedimento impugnato, previa sospensione, anche in via provvisoria e condannare la Regione, in persona del Presidente pro tempore, al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, patiti e patienti dai ricorrenti, da quantificarsi anche in via equitativa.

Con espressa riserva di motivi aggiunti.

Con vittoria di spese.

Si allega telematicamente alla notifica del presente atto:

A) procura speciale.

Si depositano telematicamente:

1) Ordinanza Regionale n. 3 del 8 gennaio 2021

2) DL n. 1 del 5 gennaio 2021

3) DPCM 3 dicembre 2020

4) Ordinanza Min Salute 24 dicembre 2020

Bologna, 13 gennaio 2021

Avv. Laura Dal Pra

Avv. Marco Sforzi

Avv. Maria Virgilio