



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 della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 201 del 2021, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Codacons Campania O.N.L.U.S., in persona del legale rappresentante pro tempore,

██
██
rappresentati e difesi dagli avvocati
Laura Clarizia, Matteo Marchetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia;

contro

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

Ministero dell'Istruzione, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli,
domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

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

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Codacons Campania O.N.L.U.S. il 15/4/2021:

per l'annullamento (anche) dell'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 6 del 27.2.2021 di sospensione delle attività didattiche in presenza dei servizi educativi per l'infanzia e dei servizi per l'infanzia (sistema integrato 0-6 anni) nonché delle scuole di ogni ordine e grado e delle Università.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Codacons Campania O.N.L.U.S. il 27/5/2021:

per l'annullamento dell'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 6 del 27.2.2021, recante ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid - 19, ai sensi dell'art. 32, comma 3, L. 23 dicembre 1978 n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica e dell'art. 3 D.L. 25.3.2020 n. 19, che ha (nuovamente) disposto, per l'intero territorio regionale, la sospensione delle attività didattiche in presenza dei servizi educativi per l'infanzia e dei servizi per l'infanzia (sistema integrato 0-6 anni) nonché delle scuole di ogni ordine e grado.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e del Ministero dell'Istruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 settembre 2021 la dott.ssa Maria

Abbruzzese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti indicati in epigrafe hanno, collettivamente e cumulativamente, impugnato i provvedimenti resi dal Presidente della Regione Campania che, a decorrere dal 16 gennaio 2021, ha disposto, per tutto il territorio regionale, la sospensione delle attività didattiche in presenza, ordinando il regime della DAD.

A sostegno del ricorso hanno dedotto plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere, principalmente incentrati sulla sollevata obnubilazione dell'apicale principio di proporzionalità che, pur a fronte di un pericolo per la salute individuale e collettiva, indotto dall'emergenza COVID, avrebbe tuttavia imposto una attenta disamina preventiva degli effetti delle misure restrittive adottate, incidenti su minori e pregiudizievoli per la loro formazione complessiva in assenza di evidenti vantaggi e, sotto altro profilo, sul mancato apprestamento e/o individuazione di misure diverse meno impattanti su diritti fondamentali.

Con decreto n.153/2021 in data 22 gennaio 2021, previa istruttoria disposta con decreto n. 143/2021, era accolta l'istanza cautelare ordinando alla Regione Campania la conformazione alle disposizioni di cui al D.P.C.M. 16 gennaio 2021, e dunque la ripresa delle attività in presenza per le scuole elementari e medie e la verifica delle condizioni per l'espletamento delle attività in presenza per le scuole superiori con le modalità ed entro i limiti fissati dal citato D.P.C.M..

Le parti depositavano memorie e documentazione a sostegno delle tesi rispettivamente esposte.

All'esito della pubblica udienza del 28 settembre 2021, il Collegio riservava la decisione in camera di consiglio.

DIRITTO

I. Va anzitutto preliminarmente dato atto che le ordinanze impugnate, stante la loro natura temporanea e la scadenza del termine in esse fissato, non sono più efficaci.

Il Collegio deve dunque valutare se sussiste allo stato e tuttora “utilità” per i ricorrenti al loro annullamento ai sensi di cui all’art. 34, comma 3, c.p.a. (“quando, nel corso del giudizio, l’annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l’illegittimità dell’atto se risulta l’interesse ai fini risarcitori”).

Al riguardo, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha da ultimo statuito che “l’improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse è resa possibile (traducendosi altrimenti in una sostanziale elusione del dovere del giudice di pronunciarsi sul merito della domanda) soltanto quando, alla stregua di un criterio rigoroso e restrittivo, sia chiaro e certo che l’esito del giudizio non potrebbe arrecare alcuna utilità al ricorrente, allorché sussista una situazione in fatto o in diritto del tutto nuova rispetto a quella esistente al tempo della proposizione del gravame e tale da escludere con assoluta sicurezza che la sentenza di merito possa conservare una qualsiasi utilità residua, anche meramente strumentale o morale, per il ricorrente.

La dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse è quindi ricollegabile al verificarsi di una situazione oggettivamente incompatibile con la realizzazione dell’utilità o del vantaggio al quale mira il ricorso giurisdizionale, di modo che anche il suo esito eventualmente positivo non potrebbe più giovare al ricorrente.

A tale proposito, la sopravvenuta carenza di interesse può essere determinata anche dal sopravvenire di un nuovo provvedimento che non soddisfi integralmente il ricorrente, determinando un nuovo assetto del rapporto tra la pubblica amministrazione e l’amministrato, ovvero dal verificarsi di una situazione di fatto o di diritto del tutto nuova e sostitutiva rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l’inutilità della sentenza (cfr. Cons. di Stato, V, n. 7077/2021).

Il Supremo Consesso Amministrativo ha poi anche chiarito che “la previsione di cui al terzo comma dell’art. 34 c.p.a. deve essere interpretata, in coerenza con il senso letterale delle espressioni impiegate, nel senso che l’unico interesse

deducibile, per evitare l'adozione di una sentenza che dichiari la sopravvenuta carenza di interesse, è quello di natura risarcitoria (cfr. anche Cons. Stato, III, 15 aprile 2021, n. 3086)" (cfr. Cons. di Stato, VI, n. 6824/2021), dovendo escludersi la sufficienza di interessi di tipo diverso (per esempio, morali), se non presupposti alla successiva proposizione di una azione risarcitoria (cfr. Cons. di Stato, VI, cit.).

I.2) Nel caso di specie, la sopravvenuta inefficacia degli atti impugnati, per il decorso del termine in essi indicato, e la loro sostituzione, anche per effetto di diversa normativa generale, con altri atti regolanti la materia (e, peraltro, distintamente incidenti sul regime della didattica per il restante corso dell'anno scolastico) esclude il persistente interesse all'annullamento degli atti impugnati.

Tuttavia, la espressa riserva di azione risarcitoria, contenuta negli atti di ricorso, impone di convertire la originaria domanda impugnatoria in domanda di accertamento dell'illegittimità degli atti medesimi ai fini risarcitori.

I.3) Ben vero, la richiesta declaratoria non implica alcun riconoscimento del diritto medesimo, che resta comunque sottoposto al distinto accertamento di tutti i presupposti del danno risarcibile, ivi compresa la esistenza del nesso causale tra atto illegittimo e pregiudizio lamentato e la sussistenza del dolo o della colpa in capo al danneggiante, oltre che, ovviamente, la prova del danno medesimo.

Inoltre, la eventuale fondatezza dell'azione risarcitoria dovrà essere ovviamente vagliata autonomamente per ciascuno dei ricorrenti, che, pur avendo collettivamente proposto il ricorso impugnatorio all'esame, potranno giovare solo dell'accertamento inerente l'illegittimità dell'atto, ma dovranno, invece, singolarmente dimostrare l'esistenza del danno risarcibile.

I.4) Gli effetti della presente decisione, come sopra chiariti, dequotano anche l'eventuale rilevanza della verifica dell'interesse di ciascuno dei ricorrenti, che fanno valere distinte posizioni sostanziali (interessi collettivi portati da ente esponenziale, diritti soggettivi individuali), non in conflitto tra loro, impugnando gli stessi atti e per gli stessi motivi.

II. Gli atti impugnati, come già anticipato negli arresti cautelari, monocratico e collegiale, inter partes, sono illegittimi.

A tale conclusione deve pervenirsi considerando sinteticamente, in accoglimento dei motivi sollevati, e ribadendo, con gli arresti cautelari inter partes, che la disposta sospensione delle attività didattiche in presenza per la Regione Campania, in via generalizzata, nei periodi considerati nelle ordinanze restrittive, non ha tenuto conto della regolamentazione per “fasce” di rischio contenuta nella normativa statale, che aveva già operato, ex ante, il bilanciamento tra diritto alla salute e diritto all’istruzione, nel senso di sacrificare il secondo al primo nei casi di maggior rischio (regioni “rosse”) e, in via progressivamente più restrittiva, all’aumentare dell’età dei discenti (curando, ove possibile, il mantenimento della didattica in presenza per gli alunni più piccoli), e che avrebbe imposto, per la deroga, una motivazione stringente e rafforzata che avesse dato conto degli elementi di fatto, diversi o sopravvenuti rispetto a quelli considerati dal Governo nazionale, che, quali indici di aggravato rischio, giustificassero il regime più restrittivo, con adeguata ponderazione delle situazione soggettive contrapposte e dunque della compressione dei diritti dei minori nelle more indotta.

Tutte considerazioni già poste a fondamento degli arresti cautelari e che devono, in questa sede, ribadirsi.

Il ricorso va pertanto accolto limitatamente alla richiesta declaratoria di illegittimità degli atti ai fini risarcitori.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano nell’importo fissato in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - NAPOLI (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione e, per l’effetto, dichiara l’illegittimità degli atti impugnati.

Condanna la Regione Campania al pagamento delle spese del presente giudizio in

favore dei ricorrenti che si liquidano in complessivi euro 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge e rifusione del contributo unificato.

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 dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

██████████, Presidente, Estensore

██████████, Consigliere

██████████, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

██████████

IL SEGRETARIO

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