

POTERE DI ORDINANZA DELLE REGIONI E ASIMMETRIE NELLA TUTELA DEI DIRITTI *. IL CASO DELLA SCUOLA *DISTOPICA*.

di Stefania Parisi **

Sommario. 1. Vessilli e preoccupazioni. – 2. Agli albori delle asimmetrie: ordinanze *restrittive e permissive* durante l'emergenza pandemica. – 3. La letteratura sulla chiusura delle scuole. – 3.1 Su frequenza scolastica e diffusione del Covid-19, tra approdi della scienza e decisioni politiche. – 3.2 Apprendimento distopico e asimmetrie nell'effettività dei diritti. Fluttuazioni dei giudici e accenti sul caso campano. – 4. Regioni forti, Centro debole. E viceversa (ma collaborare, piuttosto?).

116

1. Vessilli e preoccupazioni.

Nel lessico del costituzionalista novecentesco, alcune parole si elevano ad autentici vessilli: tra queste, di certo c'è *eguaglianza*, anche declinata nell'antonimo *diseguaglianza*.

Non sorprende. Il problema dell'eguaglianza formale e sostanziale, delle disparità di trattamento e, dunque, del canone di ragionevolezza per sindacare la legittimità delle leggi che queste disparità contemplano è, in fondo, il problema dello Stato sociale stesso, della sua esistenza in quanto tale e dei meccanismi che ne regolano il funzionamento.

Di recente, in Italia, un'altra parola-vessillo si è aggiunta al lessico del *clercs*: è *asimmetria*. Affiancata al regionalismo e tradotta nell'aggettivo *asimmetrico*, questo lemma, negli ultimi anni, è stato evocato nel contesto di un dibattito scientifico fortemente polarizzato che, peraltro, ha replicato nei toni la *querelle* tra i partiti politici adoperatisi in alcuni territori per portare avanti rivendicazioni di competenze (e logicamente di risorse per finanziarle) al fine di dare attuazione alle disposizioni (frettolose e confusive) dell'art. 116, comma 3, Cost.

* *Sottoposto a referaggio*. Il lavoro rappresenta una versione rielaborata e corredata di note di una relazione tenuta al Convegno internazionale dal titolo *Le sfide del rapporto tra Stato e Regioni alla luce della crisi economica e pandemica: Italia e Spagna in prospettiva comparata – Los retos de la relación entre el Estado y las regiones a la luz de la crisis económica y pandémica: Italia y España en perspectiva comparada* organizzato dalle Prof.sse Aida Torres (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona) e Laura Cappuccio (Università degli Studi di Napoli Federico II) nella sede dell'Università degli studi di Napoli Federico II.

** Professoressa Associata di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.

Ad esacerbare questo stato di cose si è aggiunta la crisi pandemica che, accanto alla crisi economica¹, ha portato al parossismo le asimmetrie territoriali esistenti², anche a causa di un uso incontrollato del potere di ordinanza delle Regioni³. Le preoccupazioni durante la pandemia si sommano tra loro: a quelle relative alla salute degli individui si affiancano le preoccupazioni relative alla compressione diseguale dei diritti fondamentali in base all'incidenza che, sui territori, ha avuto la diffusione del virus. Alle preoccupazioni per le diseguaglianze già esistenti tra i territori (a parità di poteri), si sommano le preoccupazioni per i possibili sviluppi dell'autonomia differenziata, che rischierebbero di ingrossare ulteriormente le disparità di trattamento tra cittadini italiani residenti in regioni diverse. Ulteriori preoccupazioni riguardano il destino del regionalismo che, come si tenterà di dimostrare, abita un limbo elastico in cui gli spazi si estendono o si contraggono a seconda della debolezza o della forza decisionale dello Stato centrale.

Benché l'asimmetria sia evocata nel titolo del contributo e sia indicata come un esito preterintenzionale dell'esercizio dei poteri regionali di ordinanza (e delle pronunce dei giudici amministrativi), queste brevi note non intendono ancora una volta tornare sul tema del regionalismo differenziato e sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Piuttosto, vogliono concentrarsi sulla diseguaglianza e sulle asimmetrie che esistono *a prescindere* dall'attuazione dell'art. 116 Cost.; vogliono, inoltre, mettere in risalto le seguenti tesi: 1. il potere di ordinanza delle Regioni durante la pandemia si è mosso in una cornice completamente inedita che ha acuitizzato le disparità di trattamento dei diritti sul territorio nazionale; 2. le ordinanze avrebbero necessitato di un controllo più penetrante che, forse, avrebbe evitato le pericolose distonie nella tutela dei diritti fondamentali; il controllo del giudice amministrativo ha dato esiti talora contraddittori, soprattutto con riguardo alla scuola (che qui è un *case study*); 3. quando il Centro è divenuto politicamente più forte ha fatto delle scelte che hanno persino *superato* il dato tecnico-scientifico, creando una

¹ Cfr. L. Cappuccio, *I rapporti tra Stato e Regioni e le due crisi, economica e pandemica*, relazione al Convegno *Le sfide del rapporto tra Stato e Regioni alla luce della crisi economica e pandemica: Italia e Spagna in prospettiva comparata*, Napoli, 24 settembre 2021.

² Minando robustamente la coesione territoriale: sul punto, con particolare riferimento al ruolo del PNRR, cfr. S. Lieto, *La coesione territoriale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza: strategie di solidarietà e sviluppo*, relazione al Convegno *Le sfide del rapporto tra Stato e Regioni alla luce della crisi economica e pandemica: Italia e Spagna in prospettiva comparata*, Napoli, 24 settembre 2021.

³ Che, peraltro, si somma a un uso dei poteri normativi del governo non sempre garantista e collaborativo nei confronti delle autonomie, come ben dimostra B. De Maria, *Poteri del Governo e garanzia dell'autonomia regionale*, relazione al Convegno *Le sfide del rapporto tra Stato e Regioni alla luce della crisi economica e pandemica: Italia e Spagna in prospettiva comparata*, Napoli, 24 settembre 2021.

contrapposizione con le valutazioni di alcune Regioni che i giudici hanno sindacato con esiti a volte antitetici; 4. da queste vicende si può trarre una lezione post pandemia: la riduzione delle diseguaglianze e delle asimmetrie tra territori è tutta nelle mani del Centro, in specie del governo nazionale che, però, non può agire secondo logiche strettamente partitiche (al solo fine di accontentare regioni economicamente più floride guidate dai loro partiti) ma deve allinearsi agli obiettivi europei, in gran parte rifluiti nel PNRR: tra di essi, su tutti l'obiettivo di "eliminare la distanza tra chi ha e chi non ha, di raffreddare la corsa di chi è avanti per accelerare quella di chi è indietro"⁴. D'altro canto, però, deve implementare gli strumenti di *collaborazione* con le Regioni, soprattutto *a monte* del procedimento legislativo, evitando che l'azione sui territori sia percepita come una forma di paternalismo istituzionale.

2. Agli albori delle asimmetrie: ordinanze restrittive e permissive durante l'emergenza pandemica.

Per evitare di ripercorrere l'alluvione di dottrina che è piovuta sul tema delle fonti in pandemia⁵, si assumeranno alcuni esiti come postulati di partenza. Una condizione inedita come quella della crisi pandemica ha dato luogo a una fonte altrettanto inedita con cui le Regioni hanno disciplinato la situazione venutasi a creare nei mesi difficili seguiti alla dichiarazione dello stato d'emergenza. Qui, pertanto, si accoglie la prospettazione secondo cui le ordinanze che le Regioni hanno prodotto durante la stagione pandemica sono una figura che non ha precedenti nel panorama vigente⁶. I loro presupposti e i limiti sono

⁴ G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 130.

⁵ Su cui, almeno M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 109 ss.; A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, p. 558 ss.; M. Calamo Specchia, A. Lucarelli e F. Salmoni, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 400 ss.

⁶ Si segue, in tal modo, la prospettazione di F. Furlan, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *Federalismi.it*, n. 26/2020, p. 67 ss. il quale ricorda che il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione, prima della crisi pandemica, si muoveva tra 3 tipologie: 1) le ordinanze ex art. 32 l. 833/1978 (con cui è stato istituito il servizio sanitario nazionale), sostanzialmente riprodotte nell'art. 117 d. lgs. 112/1998, per far fronte a emergenze di carattere sanitario e di igiene pubblica (la cui titolarità spetta anche al Sindaco, oltre che allo Stato e alle Regioni in funzione della dimensione dell'emergenza); 2) le ordinanze in materia ambientale ex art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006, previste per gestire emergenze relative ai rifiuti; 3) le ordinanze previste dal codice per la protezione civile (d. lgs. 1/2018) dall'art. 25, comma 11, ai sensi del quale: «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria

strettamente legati ai decreti legge che ne hanno indicato l'estensione. Le differenze con le tipologie già note sono legate al fatto che queste ordinanze non si limitano a derogare alla legislazione esistente ma si spingono fino a incidere su diritti costituzionalmente garantiti; sebbene, inoltre, possano contenere solo le misure indicate dai decreti legge che ne rappresentano il fondamento, queste ordinanze sono motivate in modo conciso, spesso facendo riferimento a documenti non pubblici, come gli atti del Comitato tecnico-scientifico⁷.

È vero, poi, che nel tempo si è assistito a una progressiva modulazione del potere di ordinanza da parte dei vari decreti-legge, forse anche per limitare o prevenire gli abusi dei governatori.

L'incertezza fomentata dal d.l. n. 6/2020 era di certo lo specchio dell'incertezza anche della consapevolezza tecnico-scientifica che aleggiava attorno al virus. L'art. 2 disponeva: «le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1» (quest'ultimo, peraltro, conteneva anche una esemplificazione delle misure da intraprendere. L'art. 3, comma 2, prevedeva l'intervento delle autorità regionali e locali, tramite le ordinanze inquadrate nelle varie tipologie esistenti (qui elencate *sub* nota 2), purché fossero adottate «nelle more dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1» e «nei casi di estrema necessità ed urgenza» che, tuttavia, non essendo codificati e codificabili, valevano come una sorta di «delega in bianco»⁸ alle «autorità competenti» degli enti territoriali, rispetto ai quali non v'era nessun luogo di coordinamento o di cooperazione; l'assenza, poi, di una regola per risolvere le possibili antinomie tra d.P.C.M., ordinanze ministeriali, della protezione civile, dei governatori etc. lasciava un po' alle circostanze, un po' ai giudici amministrativi aditi la soluzione: necessariamente, una soluzione caso per caso, senza particolari vincoli di precedente, atteso che ogni territorio aveva una propria peculiarità e ogni ordinanza regionale inglobava un bilanciamento tra evoluzione della situazione epidemiologica e

potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal presente articolo in relazione alle emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicati nei provvedimenti di cui all'articolo 24, comma 7».

⁷ Queste considerazioni sono sempre di F. Furlan, op. ult. cit., spec. p. 71-72.

⁸ Così Furlan, op. cit., spec. p. 75. Ma sull'indefinitezza delle ordinanze «nelle more», cfr. M. Cavino, *Covid19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid* -18 marzo 2020.

tutela della salute, in ragione della disponibilità/adequatezza delle strutture ospedaliere dei territori.

Una regola di massima sul rapporto tra d.P.C.M. e ordinanze regionali non c'era nemmeno nel caso in cui queste ultime fossero più restrittive: e se per alcuni⁹ la gestione unitaria e centralizzata a livello nazionale dell'emergenza significava anche *temporaneità* delle ordinanze regionali, di talché le medesime non potessero contraddire una qualunque fonte statale, anche qualora avessero avuto contenuto più restrittivo, per altri, invece¹⁰, le ordinanze regionali più restrittive dovevano sopravvivere in forza del principio di specialità.

Si è, invero, optato per questa seconda alternativa del corno: sono state lasciate in piedi ordinanze regionali, da un lato, intervenute a occupare spazi non normati dalla disciplina statale e, dall'altro, dal contenuto più *restrittivo*.

Esemplificativo mi sembra il caso della Campania e dell'ordinanza n. 15/2020, emanata il 13 marzo 2020. In un quadro in cui, ai sensi delle disposizioni statali, nemmeno gli individui sospettati di aver contratto il virus erano destinatari di un provvedimento restrittivo della libertà di circolazione ma solo di una «forte raccomandazione» di restare a casa, l'ordinanza campana – specie attraverso l'«interpretazione autentica» fornita nei cc. dd. «chiarimenti» allegati – va in tutt'altra direzione, pur mostrandosi *prima facie* adesiva alle prescrizioni statali. Con un rovesciamento dei termini del decreto-legge e dei d.P.C.M. viene imposto l'obbligo a tutti i cittadini campani di restare a casa (e di muoversi solo per motivi di lavoro, salute, necessità): di conseguenza, la mera trasgressione comporta «l'obbligo di segnalazione al competente Dipartimento di prevenzione dell'ASL e l'obbligo immediato per il trasgressore medesimo di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario, mantenendo lo stato di isolamento per 14 giorni»; non è possibile alcuna attività sportiva, ludica o ricreativa all'aperto in luoghi pubblici o aperti al pubblico: fare una passeggiata in solitudine e finanche praticare jogging individualmente, pur senza creare assembramenti, sono attività vietate in linea di principio¹¹.

⁹ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, spec. p. 130 ss.

¹⁰ G. Boggero, *Le «more» dell'adozione dei dpcm sono «ghiotte» per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, p. 361 ss., spec. p. 363.

¹¹ Si veda il chiarimento n. 6 del 14 marzo 2020 che espressamente ritiene incompatibile con il contenuto dell'ordinanza n. 15/2020 «l'attività sportiva, ludica o ricreativa all'aperto in luoghi pubblici o aperti al

I costituzionalisti sollecitati sulla questione rispondono, quasi coralmemente, che quella campana è un'ordinanza illegittima¹² e, in effetti, gli argomenti addotti sono numerosi e convincenti. Il governo avrebbe, peraltro, una discreta gamma di strumenti giuridici per contrastare le ordinanze *più restrittive*, potendosi avvalere di una serie di rimedi quali il ricorso al giudice amministrativo, l'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa (e legislativa) o, *extrema ratio*, l'attivazione di poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. a tutela dell'unità giuridica ed economica.

A sfidare restrizioni dell'ordinanza campana n. 15, sollevando un certo clamore mediatico (e anche numerosi dubbi sulla risposta giuridica approntata per il caso di specie), è il caso di Eduardo Cicelyn. Il noto gallerista e giornalista professionista napoletano pubblica un articolo, divenuto ormai celebre¹³, nel quale racconta la sua passeggiata sistematica in scooter nella Napoli del virus, per due ore «benedette» al giorno, in spregio dei divieti e protetto dalla tessera giornalistica che, per sua ammissione, lo fa sentire «al sicuro da eventuali annunciatissime denunce», fermandosi a fare la fila al supermercato solo una volta su quattro.

Forse, Cicelyn l'avrebbe fatta franca se non avesse sfidato così apertamente le istituzioni locali: se fosse stato controllato dalle autorità locali avrebbe potuto accampare una scusa qualunque (appunto, fare la spesa o lavorare come giornalista) e passare inosservato.

Ma l'articolo incarnava la classica *hybris*: da punire, in modo esemplare.

Il giornalista viene raggiunto da un provvedimento dell'ASL che lo obbliga alla quarantena domiciliare. Sollecitato dal ricorso di Cicelyn per annullamento, previa sospensione dell'efficacia, il TAR Campania, sez. Napoli, lo respinge con decreto monocratico n. 471/2020. Gli argomenti spesi dal giudice amministrativo valgono bene una lettura critica nella misura in cui giustificano il tenore più restrittivo dell'ordinanza regionale.

In premessa, c'è da dire che il contegno difensivo del giornalista è piuttosto ingenuo: avrebbe potuto dire, ad esempio, che il suo era un racconto di fantasia. Invece, non

pubblico», vietando inoltre «riunioni per fini ricreativi e/o sportivi e feste» in locali pubblici e/o aperti al pubblico».

¹² Cfr. F. Marone, *Restare in casa è giusto ma è obbligatorio solo se lo decide il governo*, in *Corriere del Mezzogiorno* del 15 marzo 2020, il quale parla di “inciampo giuridico”, sottolineando come l'ordinanza sia da considerarsi, nell'ordine, nulla per carenza assoluta di potere (mancando i casi di estrema necessità e urgenza cui il decreto-legge n. 6 subordinava l'adozione di ordinanze regionali) e illegittima (perché la libertà di circolazione può essere limitata solo dalla legge o da atti equiparati).

¹³ Comparso sul *Corriere del Mezzogiorno* del 21 marzo 2020 per la rubrica *Zona franca* e intitolato *Io, in giro con lo scooter contro i «sovrani» dello stato d'emergenza. Sfido il coprifuoco e soprattutto sfuggo al panopticon di De Luca*.

sconfessa la trasgressione alle prescrizioni dell'ordinanza regionale; prova debolmente ad allegare solo una dichiarazione sostitutiva di atto notorio da cui si evincerebbe un onere di accudimento saltuario che, però, – come rileva il TAR – «non ha assunto alcun rilievo 'causale' nella vicenda dalla quale è originata l'impugnata misura».

L'argomentazione spesa nel merito dal giudice amministrativo presenta più di un motivo di interesse. Innanzitutto, a proposito della verifica della trasgressione il TAR sostiene che «l'applicazione della domiciliazione fiduciaria, misura fissata in relazione a determinate evenienze ad esito di specifiche valutazioni proprie del particolare settore medico di riferimento, segue anche precauzionalmente al fatto in sé, comunque e da qualunque autorità riscontrato, non potendosi ritenere che un tale effetto segua unicamente ad accertamenti provenienti dalle forze dell'ordine». Ne discende che: 1. l'accertamento della trasgressione può avvenire «in qualunque modo» e da parte di «qualunque autorità»: anche se la ASL apprende della trasgressione da un articolo di giornale è legittimata a provvedere¹⁴; 2. la domiciliazione fiduciaria è misura conseguente a «valutazioni proprie del particolare settore medico di riferimento» e, dunque, è scelta dettata da apprezzamenti di carattere tecnico-scientifico; 3. ma la domiciliazione fiduciaria può seguire «anche precauzionalmente al fatto in sé» e, quindi, può anche non tenere conto delle *valutazioni tecniche*, essendo il frutto di decisioni *lato sensu* politiche, discrezionali.

Quindi, stando alle argomentazioni espresse dal giudice amministrativo, anche se il numero di casi in Campania non destava particolare apprensione, il governatore bene ha fatto a prevedere un obbligo di stare a casa e a sanzionarne la trasgressione con la quarantena: ma da questa premessa discende che la formula del d.l. n. 6/2020 – che autorizzava provvedimenti regionali fondati su «more» e urgenza – ne esce svuotata di senso, essendo

¹⁴ È interessante notare che, se ci si fosse basati solo sulle prescrizioni nazionali, l'ASL avrebbe dovuto applicare la misura della quarantena con sorveglianza attiva per quattordici giorni solo agli individui che avessero avuto «contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva COVID- 19» o a quelli che avessero fatto ingresso in Italia dopo aver soggiornato in aree a rischio: così, almeno, l'ordinanza del 21 febbraio 2020 del Ministro della salute. Sempre di provvedimenti assunti dall'ASL nei confronti di individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico parlano il d.l. n. 6/2020 e il d.P.C.M. attuativo del 23 febbraio 2020. Il d.P.C.M. del 4 marzo 2020 prescrive analiticamente i comportamenti da tenere per sottoporre gli individui a sorveglianza attiva sull'intero territorio nazionale ma anche in questo caso i provvedimenti di isolamento riguardano o gli individui che sono transitati in zone a rischio o i soggetti che presentano sintomi. Invece, sulla base dell'ordinanza n. 15/2020, l'ASL interviene per la *sola* trasgressione all'obbligo di restare a casa – obbligo, peraltro, *generalizzato che prescinde dallo stato di salute* e dal contatto con soggetti a rischio – con un provvedimento «a contenuto vincolato» dall'ordinanza medesima, giustificato dall'«esposizione a rischio di contagio del trasgressore»: è quanto si evince dal punto 5 dell'ordinanza.

i presupposti, di fatto, insindacabili. Inoltre, il giudice amministrativo ritiene che sussista una «base legale del potere di adozione di misure correlate a situazioni regionalmente localizzate»: ma il fatto che il potere di ordinanza abbia un fondamento legislativo non esclude affatto la possibile violazione del secondo da parte del primo. Non è ben chiaro, allora, in che modo sia scongiurato il contrasto con le misure dettate a livello nazionale, nessuna delle quali prevede provvedimenti così radicali come il divieto assoluto di uscire di casa.

Ad ogni modo, il virus avanza e, dunque, la paura per i contagi in crescita esponenziale, la preoccupazione per la sanità campana che potrebbe non reggere l'urto della pandemia sono considerati argomenti validissimi per ammettere tanto ordinanze restrittive quanto provvedimenti dell'ASL, assunti sulla base di un articolo di giornale, volti a limitare la libertà personale di soggetti sani, privi di sintomi, che si muovono in solitudine.

Il provvedimento di quarantena ha, dunque, valore meramente retributivo: una specie di compensazione per la fastidiosa cronaca romanzata delle passeggiate in scooter del giornalista, percepite come una vera ingiustizia dal comune cittadino che, chiuso nelle quattro mura di casa, si è adeguato alle prescrizioni regionali pur non condividendole.

Questo però non fugava i dubbi di legittimità, pur ritenuti insussistenti dal TAR, anche se nel contesto circoscritto della tutela cautelare monocratica.

A questa iniziale confusione, nella quale il governo centrale resta immoto verso le ordinanze regionali più restrittive, segue, però, un contegno volto a fugare le ambiguità: con il d.l. successivo, il n. 19/2020, del 25 marzo, *avalla* (a posteriori) l'interpretazione regionale dei propri ambiti di intervento e aggiunge la possibilità per le Regioni di «introdurre misure ulteriormente restrittive» (rispetto a quelle statali vigenti).

Anche il d.l. n. 19/2020, convertito con modifiche nella l. n. 35/2020, genera più di un affanno interpretativo e sembra creare più problemi di quanti voleva (o poteva) risolverne. Si pensi solo al fatto che le misure più restrittive: 1. devono comunque intervenire «nelle more» dei d.P.C.M. di cui all'art. 2, comma 1; 2. sono condizionate da «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario» occorse nel territorio regionale; 3. devono, peraltro, essere contenute «esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale». La mole di fantasmi giuridici evocata da queste

poche righe è di tutta evidenza¹⁵.

Ma una cosa, almeno, è chiara: le ordinanze cc.dd. permissive sono in aperto contrasto con il decreto-legge in questione. Così accade che l'ordinanza n. 37/2020 con cui la Presidente della Regione Calabria dispone che sia «consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto» sia annullata dal TAR Catanzaro, Sez. I, n. 841/2020 su ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Il giudice amministrativo rileva che l'ordinanza regionale, dal contenuto ampliativo, contrasta puntualmente con le prescrizioni del d.P.C.M. 26 aprile 2020 «che, con efficacia dal 4 maggio 2020 al 17 maggio 2020, dispone la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) e, in via di eccezione, consente la ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché la ristorazione con asporto, fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi».

Le maglie si slabbrano completamente con il d.l. n. 33/2020, con cui vengono anche previsti i famosi colori delle Regioni in relazione al rischio epidemiologico. Il provvedimento, forse per coinvolgere le Regioni anche nelle *responsabilità politiche* del caso, prevede una serie di disposizioni che le rendono protagoniste indiscusse delle decisioni assunte nel proprio ambito territoriale. L'art. 1, comma 14, per esempio, prescrive che le attività economiche e produttive si debbano svolgere «nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi»; ancora, è previsto che «per garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali, le regioni monitorano con cadenza giornaliera l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale» (art. 1, comma 16). Di certo, però, la disposizione chiave è sempre contenuta nell'art. 1, comma 16, d.l. n. 33/2020, nella parte in cui afferma «in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, [...], nelle more dell'adozione

¹⁵ Per una rassegna dei problemi, cfr. M. Luciani, *Il sistema*, cit.; G. Di Cosimo e G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus*, cit.; G. Boggero, *Le «more»*, cit.

dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, d.l. n. 19/2020, la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie *restrittive* rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo art. 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, *anche ampliative*».

Le misure si ampliano o si restringono a seconda non solo del reale rischio epidemiologico ma anche della percezione che i governatori hanno di questo rischio e, soprattutto, della capacità del sistema sanitario della propria Regione di reggere al meglio l'urto della pandemia¹⁶. Le Regioni con più problemi legati alle strutture ospedaliere sono, però, anche le Regioni in cui le attività economiche e produttive subiscono un danno maggiore perché più svantaggiato è il quadro di partenza. I governatori sono stretti in una morsa: gli elementi da bilanciare sono tanti, forse troppi, ma la base giuridica fornita dal decreto-legge consente loro di decidere in libertà. In questo senso, la tutela apprestata dai TAR si rivela debole, insufficiente: essa non può che *avallare* le decisioni dei Presidenti di Regione nella misura in cui le stesse norme del d.l. n. 33/2020 ne ampliano i poteri. Questo non fa altro che ingrossare la linea di faglia nella tutela dei diritti fondamentali tra i vari territori.

3. La letteratura sulla chiusura delle scuole.

A proposito delle asimmetrie nella tutela dei diritti e della percezione del rischio epidemiologico da parte dei Presidenti di Regione, la scuola e la didattica a distanza offrono un *case study* di sicuro interesse. Qui, letteratura è intesa in senso lato: non solo, infatti, avvince il dibattito delle scienze *dure* sul rapporto tra frequenza scolastica e Covid-19 ma anche il modo in cui questo viene trasfuso, di volta in volta, nei provvedimenti del governo centrale e dei governatori e come rispondono i giudici amministrativi interrogati a proposito delle misure, ora *restrittive* ora *ampliative*, della didattica in presenza.

¹⁶ Si vedano tutti i provvedimenti relativi alle aperture delle sale da ballo e delle discoteche, previsti in Regioni i cui Presidenti avevano deciso un certo bilanciamento nel rapporto tra interessi economici legati al turismo, tutela della salute e impatto del rischio epidemico sulle strutture ospedaliere regionali. L'ordinanza n. 65/2020 in Toscana e l'ordinanza n. 573/2020 in Lombardia sono un esempio molto chiaro di questo bilanciamento.

3.1. Su frequenza scolastica e diffusione del Covid-19, tra approdi della scienza e decisioni politiche.

Una narrazione diffusa – è da dire: prevalentemente tra i non addetti ai lavori – tende a rappresentare le scienze dure come un universo autoreferenziale, fatto di certezze inconcusse. Questo pregiudizio scienziata eleva gli scienziati a portatori di Verità, quasi che essi non vivano una costante tensione con la *ricerca* della verità stessa e con la sua provvisorietà. Indubbiamente può accadere che, a furia di falsificare e validare i risultati all'interno della comunità scientifica, si arrivi a importanti conquiste che, dunque, è possibile innalzare al rango di certezze e promuovere al fine di orientare la società e finanche la decisione dei governanti¹⁷. Ma questo statuto non appartiene (o non ancora) alla questione dell'apertura della scuola che, invece, resta avvolta da un'aura di incertezza e difficilmente schiva i rischi di un dibattito con posizioni ai limiti del manicheismo.

Sebbene la chiusura delle scuole sia considerata dai governanti la misura non farmacologica più immediata per contrastare la diffusione del Covid-19¹⁸, alcuni studi hanno cercato di dimostrare che – a certe condizioni – non è un provvedimento

¹⁷ Da qui, la cosiddetta legislazione *evidence based*, su cui, in Italia, A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli 2018. Dello stesso A., sul tema della normazione sotto dettatura della scienza in tempi di Covid-19, *Leggi "science driven" e Covid-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue, n. 1/2020, p. 119 ss.

¹⁸ Una prima analisi delle misure assunte nel mondo per rallentare la diffusione della pandemia è contenuta in J. Cohen e K. Kupferschmidt, *Countries test tactics in 'war' against COVID-19*, in *Science*, 2020, vol. 367, issue 6484, p. 1287 ss. Nell'articolo si riportano i dati UNESCO, secondo cui la chiusura delle scuole avrebbe coinvolto più di mezzo miliardo di bambini, aggiungendo: "whether that makes sense is under debate" perché, da un lato, non è ancora chiaro in che modo essi sviluppino infezioni asintomatiche trasmettendo il virus (e quindi è giusto che stiano a casa); dall'altro, però, alcuni bambini finiscono per essere accuditi dai nonni anziani oppure da genitori che svolgono professioni sanitarie (di cui c'è grande bisogno negli ospedali), senza contare il fatto che i bambini perdono mesi di educazione scolastica reale (e anche di mensa gratuita). L'articolo in questione è di marzo, quando ancora non erano noti alcuni meccanismi di diffusione del virus e non si sapeva bene quali misure igieniche adottare.

auspicabile¹⁹, per una lunga serie di ragioni²⁰, dovendo piuttosto essere relegato tra le *extremae rationes*. Nell'ottobre 2020, è addirittura comparso uno studio²¹ sulle riaperture delle scuole nei *Länder* tedeschi che tiene conto di una finestra temporale compresa tra due settimane precedenti e tre settimane successive alla fine delle vacanze estive: ebbene lo studio dimostra, pur con alcuni *caveat* opportunamente segnalati, che le riaperture scolastiche accompagnate dalla stretta osservanza delle misure igieniche hanno funzionato meglio dopo le vacanze estive e hanno addirittura *ridotto* il rischio di una più ampia diffusione del virus nelle scuole. Di sicuro ha inciso sul dato anche il diverso comportamento dei genitori, divenuti più prudenti poiché il contagio ha un costo notevole, in termini di perdita di ore di apprendimento per i figli e di lavoro per loro stessi.

In Italia, invece, è stato segnalato come quella della chiusura delle scuole sia la classica risposta semplice a un problema complesso, avendo benefici sulla salute pubblica nell'immediato ma “costi altissimi nel breve e nel lungo periodo”²². Tuttavia, un manifesto comparso di recente sulla stampa periodica ha parlato senza mezzi termini di *modello Campania*, sostenendo che la chiusura delle scuole doveva essere fatta alle prime avvisaglie di un aumento della curva dei positivi al Covid.

In questo contesto si collocano le decisioni del Presidente De Luca – assunte in varie fasi dell'emergenza pandemica – di chiudere le scuole di ogni ordine e grado, al dichiarato fine

¹⁹ Sull'importanza della scuola in presenza, cfr. M. Levinson, M. Cevik e M. Lipsitch, *Reopening Primary Schools during the Pandemic*, in *New England Journal of Medicine*, settembre 2020, 981 ss. dove si spiegano le enormi perdite subite dai bambini con le scuole chiuse: «children miss out on essential academic and social-emotional learning, formative relationships with peers and adults, opportunities for play, and other developmental necessities when they are kept at home. Children living in poverty, children of color, English language learners, children with diagnosed disabilities, and young children face especially severe losses». Si aggiunge, inoltre, che l'analisi sul campo evidenzerebbe una decrescita (o almeno un appiattimento della curva dei contagi) in Paesi che hanno riaperto le scuole in sicurezza (Olanda, Danimarca, Finlandia, Belgio): cfr. 983. In merito alla crisi economica e sociale scatenata dalle chiusure scolastiche, cfr. W. Van Lancker, Z. Parolin, *COVID-19, school closures, and child poverty: a social crisis in the making*, in *The Lancet-Public Health*, vol. 5, issue 5, maggio 2020, p. 243 ss.

²⁰ Sull'analisi costi-benefici relativi alla chiusura delle scuole, cfr. R.M. Viner, C. Bonell, L. Drake et al., *Reopening schools during the COVID-19 pandemic: governments must balance the uncertainty and risks of reopening schools against the clear harms associated with prolonged closure*, in *Arch Dis Child*, disponibile su [10.1136/archdischild-2020-319963](https://doi.org/10.1136/archdischild-2020-319963) on 3 August 2020. L'articolo fornisce una serie di rilevanti indicazioni pratiche per riaprire le scuole in sicurezza proteggendo studenti, personale e soggetti vulnerabili.

²¹ Si tratta di I.E. Isphording, M. Lipfert, N. Pestel, *School Re-Openings after summer breaks in Germany did not increase SARS-CoV-2 cases, discussion paper* dell'IZA – Institute of Labor Economics, disponibile su <http://ftp.iza.org/dp13790>.

²² Cfr. S. Lattanzi, *La scuola è un focolaio?*, in <https://www.lavoce.info/archives/70030/la-scuola-e-un-focolaio/> del 19 ottobre 2020.

di ridurre i contagi, prima ancora che la Campania diventasse zona rossa²³. Da qui, a cascata, una serie di problemi: difficoltà per i genitori che svolgono lavori necessariamente presenziali, difficoltà per i genitori separati che lavorano ma devono anche farsi carico dei figli; conseguente possibile diminuzione del reddito dovuta all'abbandono del lavoro da parte di uno dei due genitori nel caso in cui lavorino entrambi; diseguaglianze tra uomo e donna (dovendo quest'ultima più di frequente dedicarsi all'accudimento dei figli); danni sull'apprendimento e sulla socializzazione causati dalla perdita di giorni di scuola²⁴ e dalla didattica a distanza e che, peraltro, si sommano alle diseguaglianze già esistenti²⁵ ispessendo le linee di faglia tra abbienti e *privi di mezzi*, tra studenti cc.dd. normodotati e diversamente abili. Insomma, a fronte di opinabili e controversi effetti di freno sulla diffusione del virus la chiusura delle scuole ha delle conseguenze certamente negative su numerosi altri fronti. Tuttavia, i giudici amministrativi campani hanno avallato la chiusura indiscriminata delle scuole, almeno nella fase in cui il governo centrale era presieduto da Giuseppe Conte, salvo ravvedersi con il miglioramento della situazione pandemica e, soprattutto, con l'ascesa di Draghi (e il deciso orientamento del Ministro dell'Istruzione Bianchi, che ha *positivizzato* la sua avversione nei confronti della DAD nel d.l. n. 52/2021). Dopo aver descritto i casi, si formulerà il giudizio non solo sul legame tra decisione politica e scienza sul caso *scuola*, ma anche sul rapporto tra Stato e Regioni, oltre che sul contegno dei giudici amministrativi e il loro ruolo nella tutela dei diritti.

²³ La Campania è stata qualificata zona rossa con ordinanza del Ministero della Salute del 13 novembre 2020, confermata il 27 novembre 2020. È tornata, poi, in zona arancione a seguito dell'ordinanza del 5 dicembre 2020. La prima ordinanza di chiusura delle scuole da parte del Presidente della Regione Campania è la n. 79 del 15 ottobre 2020.

²⁴ Su cui D. Card, *The causal effect of education on earnings*, in O. Ashenfelter e D. Card (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Amsterdam 1999, p. 1801 ss.

²⁵ Sulle discriminazioni a scuola, cfr. per tutti M. Della Morte, *Profili del divieto di discriminazione nell'ambito della scuola*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005, Torino 2006, p. 195 ss.

3.2. Apprendimento distopico e asimmetrie nell'effettività dei diritti. Fluttuazioni dei giudici e accenti sul caso campano.

Dopo il d.l. n. 33/2020, continua la catena di provvedimenti governativi per contrastare l'emergenza pandemica. La situazione epidemiologica in Italia peggiora in modo visibile alla fine dell'estate, al rientro dalle vacanze. Con la solita tecnica normativa di abbinare provvedimenti di varia natura e diversa efficacia, il governo provvede all'adozione del d.l. n. 125/2020 e del d.P.C.M. 13 ottobre 2020; quest'ultimo, in particolare, recepisce altresì le Linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'8 ottobre 2020. Per quanto concerne specificamente le scuole e l'attività didattica, nonostante l'aumento dei contagi, all'art. 1, comma 6, lett. r), d.P.C.M. 13 ottobre 2020 è previsto che «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 [...]». Nel medesimo d.P.C.M. si mostra particolare attenzione non solo al ruolo dell'educazione scolastica e della socialità ma anche all'obiettivo di contemperare «l'esercizio da parte di bambini e adolescenti del diritto alla socialità ed al gioco anche oltre i confini della dimensione domestica e familiare» «con le problematiche inerenti alla conciliazione delle dimensioni di cura e lavoro da parte dei genitori» che «sono [...] chiamati, con maggiore intensità a partire dalla fase 2 rispetto alla fase immediatamente precedente, a riprendere le proprie attività di lavoro» (i virgolettati sono tutti presenti nell'allegato 8 al d.P.C.M.).

In ogni caso, sono sempre le Regioni a poter effettuare le valutazioni del caso in relazione all'andamento dei contagi sul proprio territorio. Ma la legittimità dei provvedimenti assunti deve essere sindacata dal giudice amministrativo. E spesso è proprio questo l'anello fragile del sistema, nella misura in cui le sue valutazioni sono casistiche e non sempre conformi ai precedenti e si devono misurare con un quadro normativo composito, in cui si stratificano provvedimenti dotati di varia forza e di differente collocazione nel sistema delle fonti²⁶

²⁶ In taluni casi è persino dubbia la possibilità che alcuni atti siano da ascrivere al novero delle fonti del diritto: le ordinanze di necessità e urgenza e i d.P.C.M. sono un esempio di ciò che si va dicendo.

Un esempio lampante – per giunta proprio nell’ambito della scuola – è dato dalle decisioni antinomiche di due TAR pugliesi, rese nel medesimo giorno. Con il decreto n. 680/2020, il TAR Puglia, Bari, sez. III, accoglie la domanda cautelare interinale presentata sia dal Codacons di Lecce che da alcuni genitori avverso l’ordinanza del Presidente della Regione Puglia n. 407/2020, con la quale era stata disposta la didattica integrata per tutte le scuole di ogni ordine e grado sul territorio regionale, ad eccezione dei servizi per l’infanzia. La succinta motivazione spiega che l’ordinanza in questione non è coerente con quanto previsto dal d.P.C.M. del 3 novembre 2020 che colloca la Puglia *solo* in area arancione: difatti, persino nella c.d. zona rossa, ossia nelle aree ad alta criticità, è prevista la didattica in presenza nelle scuole elementari. E, dunque, il giudice amministrativo afferma che «dalla motivazione del provvedimento impugnato non emergono ragioni particolari per le quali la Regione Puglia non debba allinearsi alle decisioni nazionali in materia di istruzione». A ciò si aggiunga la circostanza per cui «vi sono in Puglia *molte scuole e molti studenti* non sufficientemente attrezzati per la didattica digitale a distanza» (corsivo aggiunto): argomento interessante, questo, che fa leva sulla doppia inadeguatezza del servizio pubblico a erogare la DAD e di molti privati cittadini, non dotati di mezzi economici per fronteggiare i costi (dispositivi di comunicazione adeguati, connessione a internet sufficientemente stabile, etc.) della didattica a distanza. Tutto questo impedirebbe il *concreto esercizio* del diritto all’istruzione.

Di avviso *opposto* il decreto n. 695/2020 con cui il TAR Puglia, Lecce, sezione II, respinge l’istanza di misure cautelari provvisorie presentata da diversi genitori incisi sempre dall’ordinanza n. 407/2020. La motivazione è stringatissima e non tiene minimamente in considerazione l’incongruenza rispetto alla collocazione della Puglia in zona arancione, come il TAR barese: essa è interamente concentrata sul bilanciamento, anzi sul «necessario contemperamento del diritto alla salute con il diritto allo studio» che «nella attuale situazione epidemiologica vede prevalere il primo sul secondo (comunque parzialmente soddisfatto attraverso la didattica a distanza), attesa la necessità – in ragione del numero complessivo dei contagi, da apprezzare anche tenendo conto della capacità di risposta del sistema sanitario regionale – di contenere il rischio del diffondersi del virus». A ciò, il TAR aggiunge la provvisorietà del provvedimento (dal 30 ottobre al 24 novembre) che genera *solo* una temporanea compressione del diritto allo studio. A margine, qualche osservazione: nel bilanciamento non si tiene minimamente conto dell’impari distribuzione dei mezzi

economici tra gli studenti, che non consente a tutti la disponibilità di un computer per seguire in modo adeguato le lezioni; non si tiene conto, altresì, del fatto che famiglie numerose (ma anche solo con due figli!) sono ulteriormente pregiudicate, specie se un genitore lavora in regime di *smart working* (dovendo avere bisogno anch'egli di un *device*); dal 30 ottobre al 24 novembre è quasi un mese: se entrambi i genitori lavorano, è giocoforza che uno dei due smetta per seguire adeguatamente il o i propri figli: è successo e, statisticamente²⁷, si è trattato di donne; inutile dire che questo ha aumentato non solo le diseguaglianze sociali ma anche quelle di genere, già interessate da uno spropositato *gender pay gap*.

E questo succede nella *stessa* Regione, con riferimento alla *stessa* ordinanza, nello *stesso* giorno: per avere un'idea dell'imprevedibilità della tutela cautelare (e dunque della sua *effettività*).

Almeno in Campania è possibile notare dei *trend* decisionali del giudice amministrativo, atteso che di certo il Presidente della Regione ha mostrato un chiaro *favor* per la chiusura immediata delle scuole.

La prima ordinanza di chiusura delle scuole da parte del Presidente De Luca è la n. 79/2020: a quell'epoca, la Campania rientrava in zona gialla. È transitata in zona rossa con ordinanza del Ministero della Salute del 13 novembre 2020, confermata il 27 novembre 2020. È tornata, poi, in zona arancione a seguito dell'ordinanza del 5 dicembre 2020.

Inutile dire che le decisioni più problematiche sono quelle precedenti alla dichiarazione della zona rossa. Il giudice amministrativo avalla una decisione abnorme della politica regionale, che aumenta la diseguaglianza non solo tra Regioni esposte allo stesso livello di rischio ma anche tra Campania (allora zona gialla) e le Regioni rientranti nello scenario 4, il più grave: nemmeno per queste ultime, infatti, è prevista una misura così radicale come quella della chiusura indiscriminata delle scuole. Non tutte le colpe vanno al giudice amministrativo, *cela va sans dire*: il governo centrale resta inerte limitandosi a dare direttive di massima, a rilasciare dichiarazioni di contrarietà alle decisioni regionali. Tuttavia, non procede con gli strumenti giuridici di cui pure dispone.

Con decreto 1922/2022, il TAR Campania, Napoli, sez. V, respinge l'istanza cautelare presentata da alcuni genitori per la sospensione dell'ordinanza n. 79/2020 con cui il

²⁷ Si leggano i dati ISTAT riportati in un articolo della testata online *Wired* del 2.2.2021, consultabile a questo link: <https://www.wired.it/economia/lavoro/2021/02/02/istat-lavoro-donne-pandemia-disoccupazione/>.

Presidente della Regione ha chiuso le scuole di ogni ordine e grado. La motivazione si concentra non solo sull'adeguatezza del sostegno tecnico-scientifico fornito dalla Regione all'ordinanza in questione, ma anche sul bilanciamento che il giudice amministrativo è chiamato a compiere in sede cautelare tra diritto alla didattica in presenza e diritto alla salute: quest'ultimo risulta prevalente anche perché messo in pericolo non solo dall'avanzare del virus ma anche «dalla pure evidenziata scarsità delle risorse»; per giunta, la compromissione «degli altri diritti involti non sembra affatto assoluta», dal momento che il diritto all'istruzione è comunque assicurato dalla didattica digitale integrata, mentre l'«impossibilità di contemperare le attività lavorative degli esercenti la potestà genitoriale con l'assistenza familiare nei confronti dei figli minori» risulta «non dimostrata».

Che il giudice amministrativo non voglia assumersi la responsabilità di prendere una decisione in contrasto con la politica regionale è di tutta evidenza: e probabilmente non era nemmeno il caso che ricadesse sul TAR in sede cautelare un giudizio di bilanciamento così delicato: ma, nell'assenza di reazioni del governo nazionale, è solo sul giudice amministrativo che pesa l'obbligo di fare giustizia nel caso concreto. Tuttavia, le motivazioni non sono del tutto convincenti, specie quella che fa leva sulla non dimostrata possibilità dei genitori di conciliare lavoro e assistenza ai figli minori: francamente non si capisce in cosa avrebbe dovuto consistere questa dimostrazione.

Di tenore analogo è il decreto 1925/2020 del medesimo giudice: anche in questo caso, l'istanza cautelare viene respinta in base alle medesime argomentazioni.

Dopo una serie di provvedimenti in cui alcune scuole vengono riaperte, si torna alla chiusura indiscriminata nelle ordinanze nn. 86/2020 e 89/2020. La zona rossa è alle porte (come si è già ricordato, l'ordinanza con cui la si dichiara per la Campania arriva il 13 novembre), ma ancora *non* è stata dichiarata: ciononostante, con una motivazione copiaincollata dai precedenti, lo stesso TAR Campania, Napoli, sez. V, con il decreto n. 2025/2020 respinge le istanze cautelari presentate da genitori lavoratori, che contestano la didattica a distanza prescritta dalle ordinanze succitate. Unica variazione è l'argomento che fa leva sull'efficacia della chiusura delle scuole come misura di contenimento del contagio (cosa che, francamente, non si capisce come sia stata testata): misura, peraltro, indispensabile atteso l'«effetto moltiplicatore del contagio connesso a casi di positività nelle fasce di età scolare» e il prevedibile impatto dello stesso sul SSR, con prospettive anche di «delocalizzazione» dei pazienti».

Il problema, invero, non è che la didattica a distanza non sia misura adeguata a contenere la diffusione di virus: è, piuttosto, che non ci si è minimamente sforzati per immaginare misure *alternative* alla chiusura indiscriminata, non dannose per il diritto all'istruzione o per il diritto al lavoro dei genitori²⁸.

La decisione del TAR, però, viene avallata dal Consiglio di Stato che, in sede di appello, con decreto n. 6453/2020 ritiene giustificato il bilanciamento sotteso all'ordinanza del Presidente della Regione Campania, anche se contenente misure più restrittive rispetto a quelle previste per la zona di rischio corrispondente (ancora gialla, si ricordi).

Gli argomenti spesi per motivare il rigetto delle istanze cautelari si ripetono come *patterns* anche nei decreti nn. 2027/2020, 2032 e 2033/2020, nei quali viene sempre posto l'accento sulla possibilità per le Regioni di prevedere provvedimenti più restrittivi rispetto a quelli nazionali, *a prescindere* dal colore della zona in cui la Regione si trova e *nonostante* le indicazioni preferenziali per la didattica in presenza, contemplate nel d.P.C.M. del 4 novembre 2020.

Se le istanze cautelari vengono respinte quando la Campania è ancora zona gialla, *a fortiori* sono da considerarsi legittime quando la Regione transita in zona rossa: per questo, non sorprendono affatto decisioni come i decreti nn. 2153/2020 e 2161/2020 del TAR Campania, Napoli, sez. V, che, riferendosi all'ordinanza regionale n. 90/2020, sostengono che essa «pur in situazione di emergenza, sembr[i] ragionevolmente contemperare il 'carattere prioritario – nella presente fase di pandemia – del diritto alla salute dei cittadini' (cfr. Cons. di Stato, III, decreto n. 6453/2020) con le rappresentate esigenze di parte ricorrente» (ossia il diritto all'istruzione e il diritto al lavoro).

La prevalenza assoluta del diritto alla salute scompiglia anche il sistema delle fonti: si ha l'impressione, infatti, che qualunque misura più restrittiva, volta alla chiusura delle scuole,

²⁸ In tempi non sospetti, Patrizio Bianchi – che con il governo Draghi succederà a Lucia Azzolina al Ministero dell'Istruzione – viene audito in qualità di Coordinatore del Comitato degli esperti istituito presso il Ministero dell'Istruzione (con decreto ministeriale 21 aprile 2020, n. 203) al fine di formulare proposte per l'avvio dell'anno scolastico 2020/2021, produce delle slide (consultabili a questo link https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/003/737/Audizione_Camera_dei_Deputati_Prof_Patrizio_Bianchi.pdf) tra cui spicca l'accento sul tema “*Si torna a scuola in presenza e con distanziamento*” (spec. pp. 10-11). Pur di tornare in presenza, si immaginano soluzioni come l'adattamento del numero di alunni per classe in ragione degli spazi d'aula disponibili e dei distanziamenti previsti; la rimodulazione dell'orario annuale obbligatorio con rimodulazione dell'unità oraria; un diverso impegno didattico dei docenti mediante il ricorso alle ore aggiuntive; il ricorso agli spazi di flessibilità organizzativa del servizio scolastico e anche l'incremento di spazi di apprendimento, interni oppure esterni agli edifici scolastici.

sia legittima in modo autoevidente, da qualunque autorità provenga. I decreti TAR Campania, Napoli, nn. 2244/2020 e 2343/2020 respingono istanze in via cautelare avverso ordinanze sindacali rispettivamente dei comuni di Benevento²⁹ e Aversa³⁰ con le quali si disponeva la chiusura delle scuole per l'aggravarsi della situazione pandemica nel proprio territorio.

Le cose cambiano sensibilmente col nuovo anno. Cambiano il quadro giuridico e quello pandemico e, anche se il virus è ancora potente si comincia a ventilare la possibilità di vaccini nati in tempi record.

Con ordinanza del 5 dicembre 2020, il Ministro della Salute decide di far transitare la Campania dal livello di massima gravità di rischio a quello di elevata gravità: dalla zona rossa alla zona arancione, dunque. In questo scenario di rischio «sono comunque consentiti gli spostamenti strettamente necessari ad assicurare lo svolgimento della didattica in presenza nei limiti in cui la stessa è consentita»: è chiaro il riferimento alle decisioni degli attori territoriali se «più rigorose», come recita l'art. 2, d.P.C.M. 3 dicembre 2020 (cui appartiene anche il virgolettato precedente). Il provvedimento di *cambio di colore* vale dal 6 dicembre per i quattordici giorni successivi. La Campania, dopo, diventa zona gialla.

Con una circolare sempre del 5 dicembre, il Ministro della Salute chiarisce che «con decorrenza dal 7 gennaio 2021, l'attività didattica in presenza sia garantita per il 75% della popolazione studentesca delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado», ricordando il ruolo assunto dai Prefetti nel controllare che l'attività didattica possa effettivamente riprendere in presenza grazie al funzionamento dei trasporti. Sia il d.l. n. 1/2021 che il n. 2/2021 sembrano propendere per la necessità della progressiva ripresa dell'attività didattica in presenza, imponendo la didattica a distanza solo ai territori rientranti nella cd. zona rossa. In particolare, poi, il d.P.C.M. 14 gennaio 2021 (che resta in vigore fino al 5 marzo 2021) prescrive: «le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica ai sensi degli artt. 4 e 5, d.P.R., n. 275/1999, in modo che a decorrere dal 18 gennaio 2021, almeno al 50 per cento e fino a un massimo del 75 per cento della popolazione studentesca delle predette istituzioni sia garantita l'attività didattica in presenza. La restante parte dell'attività didattica è svolta tramite il ricorso alla didattica a distanza. Resta sempre garantita la

²⁹ Ordinanza Sindacale Benevento prot. n. 116762 del 28 novembre 2020.

³⁰ Ordinanza Sindacale Aversa n. 231 dell'8 dicembre 2020.

possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o per mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali [...]. L'attività didattica e 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».

Rispetto a questo quadro, la Campania, pur nel cambio di scenario pandemico, decide una linea restrittiva quanto alla didattica in presenza. L'ordinanza regionale n. 2/2021 entra in vigore due giorni dopo questo d.P.C.M. (dunque, il 16 gennaio), prevedendo il divieto di didattica in presenza anche per le classi del primo ciclo successive alla terza elementare (quarta e quinta elementare, prima, seconda e terza media), per le quali invece il d.P.C.M. esclude la didattica a distanza (se non, limitatamente alla seconda e terza media, nell'ipotesi di accertato scenario di alto rischio).

In questo quadro si collocano i decreti nn. 142/2021 e 153/2021, entrambi resi dal TAR Campania, Napoli, V sezione. In entrambi si accolgono istanze cautelari presentate dai genitori di alunni delle classi coinvolte sulla base di motivazioni decisamente inedite e molto condivisibili, che di certo debordano dalle ristrettezze della tutela cautelare.

Dopo aver incidentalmente rilevato che le misure contestate, pur essendo di natura temporanea, sono «tuttavia saldate, senza soluzione di continuità, con analoghe misure finora ordinate, a far data dall'autunno scorso», il giudice entra nel merito delle questioni, per quanto possibile. I profili scrutinati sono tre: «compatibilità giuridica delle misure regionali oggetto di impugnazione a fronte delle sopravvenute disposizioni statali e limiti delle stesse; idoneità e proporzionalità delle misure adottate; sussistenza di ragioni di estrema gravità e urgenza a sostegno dell'invocata tutela cautelare monocratica». Sotto tutti i profili, il TAR rileva delle criticità: non solo le misure regionali si presentano decisamente più restrittive rispetto alle norme statali, che pure incorporano un bilanciamento tra interessi in concreto confliggenti ma esse risultano non proporzionate, soprattutto in ragione del fatto che le ordinanze regionali sono rese poco prima di quelle statali: le valutazioni sottese a queste ultime e l'affidabilità dei dati tecnico-scientifici di cui le disposizioni statali si giovano, prospettando uno scenario meno grave di quello percepito dal governatore campano, fanno apparire le valutazioni contenute nell'ordinanza regionale decisamente sproporzionate rispetto al panorama di riferimento. Il giudice amministrativo, poi, rileva un'altra criticità che dà ragione a chi ricordava che la scuola ha meno colpe di

quelle che il senso comune (e la politica!) le ha imputato: difatti, «non si è dato conto, neppure nel contesto giurisdizionale che ne occupa, di un'attività di rilevazione sul territorio che desse conto dell'*effettiva utilità* della misura restrittiva, incidente sul diritto all'istruzione, sul contenimento del contagio, che ha, *nonostante le disposte sospensioni della frequenza scolastica (anche per effetto della chiusura natalizia), continuato a diffondersi*; i dati acquisiti, anche quelli 'aggiornati', dimostrano invece che il contagio si sviluppa anche quando le scuole sono chiuse (appunto, durante le vacanze natalizie); il che fa sorgere il *legittimo dubbio sull'effettiva idoneità della misura restrittiva dell'attività scolastica* in presenza ai fini della riduzione del contagio, *in assoluto ma anche ove si sposti l'attenzione sul piano della relazione costi/benefici*, che è parte integrante del sindacato sulle ordinanze contingibili e urgenti» (enfasi aggiunte). Pertanto, è indimostrato che la chiusura delle scuole sia efficace a contenere la diffusione del virus, sia in assoluto sia in relazione all'analisi costi/benefici. Un sacrificio eccessivo del diritto allo studio, del diritto dei genitori al lavoro: una misura inidonea, dunque. Per questa ragione, il giudice accoglie l'istanza cautelare, ritenendo che non sia più tempo di chiusure generalizzate.

Il cambio di governo, con Mario Draghi che giura il 13 febbraio 2021, segna anche una svolta quanto alle opzioni *politiche* (oltre le evidenze scientifiche) relative al rapporto con il virus, orientando il governo nazionale verso un graduale ritorno alla normalità, nonostante la pandemia non sia affatto alle spalle.

Tuttavia, le ordinanze restrittive del Presidente della Regione Campania trovano di nuovo il favore della giurisprudenza amministrativa. Sia il decreto del TAR Campania, Napoli, sez. I, n. 402/2021 che il decreto del Consiglio di Stato, sez. III, n. 1034/2021 confermano la linea prudenziale del Presidente della Regione Campania che continua a privilegiare, in ossequio al principio di precauzione, il diritto alla salute a fronte del diritto all'istruzione che comunque non viene sacrificato in assoluto, potendo svolgersi a distanza. Ma sempre dimenticando quanto detto innanzi a proposito della mancanza di *device*, dei genitori che devono seguire i figli nella didattica, della rinuncia al lavoro che colpisce soprattutto le donne.

È del 22 aprile 2021 il d.l. n. 52 con cui si inaugura una nuova linea sull'istruzione (e la didattica in presenza). Invero, il provvedimento viene anticipato da due decreti del Consiglio di Stato: il primo è il n. 1776/2021; con esso si afferma che «il Governo deve rivalutare e motivare, sulla base dei dati scientifici, il meccanismo automatico di

sospensione della didattica in presenza, nelle scuole di ogni ordine e grado, nell'intero territorio delle regioni zona rossa, disposto con d.P.C.M. 14 gennaio 2021». A conclusioni analoghe perviene il decreto n. 1777/2021, aggiungendo che «con decreto legge in corso di pubblicazione, sembrerebbe che la materia sia stata affrontata, e in parte disciplinata, diversamente rispetto alla decretazione qui contestata» e precisando che «l'obbligo di riesame non significa, né così potrebbe essere, sostituzione del giudice alle scelte di governo nel periodo di pandemia, che restano interamente nella responsabilità degli Organi competenti».

Nel d.l. n. 52/2021, all'art. 3, si afferma espressamente: «1. Dal 26 aprile 2021 e fino alla conclusione dell'anno scolastico 2020-2021, è assicurato in presenza sull'intero territorio nazionale lo svolgimento dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, dell'attività scolastica e didattica della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, nonché, almeno per il 50 per cento della popolazione studentesca, delle attività scolastiche e didattiche della scuola secondaria di secondo grado di cui al comma 2. Le disposizioni di cui al primo periodo non possono essere derogate da provvedimenti dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e dei Sindaci. La predetta deroga è consentita solo in casi di eccezionale e straordinaria necessità dovuta alla presenza di focolai o al rischio estremamente elevato di diffusione del virus SARS-CoV-2 o di sue varianti nella popolazione scolastica. I provvedimenti di deroga sono motivatamente adottati sentite le competenti autorità sanitarie e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, anche con riferimento alla possibilità di limitarne l'applicazione a specifiche aree del territorio». Ma misure analoghe sono contenute nei dd.ll. n. 111/2021³¹ n. 1/2022.

La linea è chiara: una decisione del governo nazionale che, pur tenendo conto delle risultanze della scienza, cerca strade alternative alla chiusura indiscriminata delle scuole, incorporando un bilanciamento che si impone anche al decisore regionale su cui, da questo

³¹ Convertito con modificazioni con l. n. 133/2021, in cui si afferma che «nell'anno scolastico 2021-2022, al fine di assicurare il valore della scuola come comunità e di tutelare la sfera sociale e psico-affettiva della popolazione scolastica, sull'intero territorio nazionale, i servizi educativi per l'infanzia [...] e l'attività scolastica e didattica della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado sono svolti in presenza» (art. 1, comma 1); a questa previsione, però, si accompagna, al comma 2, una serie di misure per prevenire il contagio espressamente finalizzate a «consentire lo svolgimento in presenza» dei servizi e delle attività didattiche e scolastiche in questione; misure, poi, specificate e ampliate con d.l. n. 1/2022.

momento in avanti, grava un obbligo di motivazione più rigoroso per ordinanze restrittive riguardanti la scuola.

Dopo un periodo di relativa pace giurisdizionale (dovuta anche alla pausa dall'ipertrofia di ordinanze restrittive), in Campania il conflitto con il Presidente della Regione Campania deflagra ancora nel gennaio 2022. E a questo punto il Presidente si ritrova a dover fronteggiare un duplice attacco (e una duplice sconfitta): non solo quello proveniente dal fronte dei genitori, ma anche quello delle istituzioni nazionali che decidono di rivolgersi al giudice amministrativo per domandare giustizia.

Il Presidente De Luca, all'indomani delle festività natalizie, con l'ordinanza n. 1/2022, differisce la ripresa della didattica in presenza al 29 gennaio 2022, a causa del nuovo galoppare dei contagi dovuto alla variante omicron, particolarmente contagiosa. Estenuato da questo stato di cose, un gruppo nutrito di genitori propone immediatamente istanza cautelare avverso l'ordinanza, precedendo di poco il ricorso del Presidente del Consiglio Mario Draghi, unitamente ai Ministri dell'Istruzione – Patrizio Bianchi – e della Salute – Roberto Speranza.

Molto utile è, in questa sede, rilevare la *diversa struttura* dei due ricorsi, contenenti due *distinte domande* di giustizia per tutelare *interessi differenti*, tutti meritevoli di tutela stando ai decreti del TAR Campania, Napoli, con cui ci si pronuncia in via cautelare ricomponendo la diversità dei punti di vista in un interessante sincretismo argomentativo. In particolare, le istanze *dal basso*, relative all'inadeguato bilanciamento tra interessi incorporato dall'ordinanza si connettono strettamente con le istanze *dall'alto*, concernenti il mancato rispetto di una prescrizione contenuta in fonti normative primarie: anzi, le prime sono la conseguenza immediata delle seconde.

Con decreto n. 19/2022, il TAR Campania, Napoli, sez. V, rileva innanzitutto che, dal momento in cui la disciplina della materia è contenuta in disposizioni previste in fonti *nazionali* di rango primario, «il diverso opinamento di altra Autorità che, del tutto legittimamente, manifestasse la non condivisibilità, politica e/o giuridica o finanche di complessiva ragionevolezza, dell'intervento legislativo operato *non potrebbe giammai essere espresso e fatto valere con provvedimenti amministrativi* evidentemente distonici rispetto a detta scelta del legislatore nazionale»; inoltre, mai questi provvedimenti potrebbero contraddire le norme nazionali che incorporano un determinato bilanciamento

tra interessi in gioco «impattante, sui livelli uniformi (a livello nazionale) di fruizione di servizi pubblici tra i quali quello scolastico».

La disciplina nazionale, dunque, è finalizzata ad appiattare le diseguaglianze nel godimento dei diritti fondamentali, al di là delle coordinate territoriali proprio perché incorpora un punto di equilibrio non modificabile dal legislatore (e dal governante/governatore) regionale³².

Se ciò non bastasse, si rileva, poi, che la Regione Campania non è in zona rossa, e persino che «è dubbia anche l' idoneità della misura disposta, tenuto conto della prolungata chiusura connessa alle festività natalizie, che non ha, tuttavia, evitato l'aumento registrato dei contagi».

A ciò si aggiunge un monito, dal retrogusto vagamente polemico, nei confronti sia del sistema sanitario regionale che di quello dei trasporti; infatti, «le rappresentate difficoltà del sistema sanitario regionale, lungi dal giustificare l'adozione della misura sospensiva, dimostrano piuttosto la *carente previsione di adeguate misure preordinate a scongiurare il rischio, ampiamente prevedibile, di 'collasso'* anche sul sistema dei trasporti; con la conseguente confermata impossibilità di qualificare 'contingibile' una misura dichiaratamente volta ad evitare un pericolo ampiamente prevedibile solo a voler considerare il recente passato» (enfasi aggiunta). Gli stessi toni e argomenti presenta il decreto TAR Campania, Napoli, sez. V, n. 20/2022, con cui si risponde all'istanza cautelare governativa: e forse non poteva essere altrimenti, trattandosi del medesimo giudice.

L'azione sinergica del governo centrale (rafforzato, forse, da un sostegno politico più ampio del precedente), dei cittadini, della giurisprudenza e finanche delle risultanze scientifiche vale a ridimensionare il ruolo delle autonomie territoriali. Ma anche questo esito non è poi da considerarsi una vittoria: spiego meglio nelle conclusioni.

³² Sulla giurisprudenza Stato-Regioni concernente la teoria del punto di equilibrio, si veda, volendo, il mio *La teoria del punto di equilibrio*, in corso di pubblicazione nel volume collettaneo a cura di D. De Pretis e C. Padula, *Questioni aperte nel rapporto tra Stato e Regioni*, in corso di pubblicazione per i tipi della casa editrice Giappichelli.

4. Regioni forti, Centro debole. E viceversa (ma collaborare, piuttosto?).

Il quadro non è roseo. L'ampio potere di ordinanza alle Regioni agli esordi della pandemia ha finito per ingrossare le diseguaglianze già esistenti sui diritti fondamentali e la loro effettività.

Le decisioni politiche, poi, sono state solo parzialmente *science driven*. I dati tecnico-scientifici non sono stati sempre il fondamento delle scelte legislative o provvedimentali: confidando nelle incertezze della scienza e anche nella precarietà delle sue acquisizioni, ad esempio, il legislatore nazionale ha potuto esercitare anche una certa discrezionalità che, almeno nella primissima fase della pandemia, ha condiviso con le Regioni, se non altro per coinvolgere i governatori in un meccanismo di responsabilità politica. Naturalmente, l'intervento delle Regioni è divenuto recessivo, man mano che le conoscenze sul virus diventavano – non dico salde ma – meno malferme.

Il cambio di governo ha segnato anche un cambio di passo nel rapporto Centro-Regioni. È intuitivo ricorrere alla metafora dei bracci di una bilancia a due piatti: al decrescere del peso decisionale dello Stato centrale, cresceva quello delle Regioni, e viceversa. Così, con un governo fortemente legittimato come quello Draghi (degli esordi) è stato facile scagliarsi contro il decisionismo delle Regioni e dei governatori. Lo stesso decisionismo, però, aveva fatto comodo al governo Conte quando non si sapeva che verso imprimere alle decisioni politiche della angosciante fase 1.

Naturale che i giudici amministrativi, specie nella fase cautelare, non potessero sopperire alle falle del sistema. Tuttavia, il rapporto tra ordinanze, d.P.C.M. e decreti-legge non è stato sempre trattato come uno sterile rapporto tra fonti normative ma come rapporto tra differenti livelli di garanzia dei diritti fondamentali. Per cui, se da un lato, in molti casi, il potere di ordinanza più restrittivo è stato avallato dai giudici in nome del fatto che incorporava il principio di precauzione, dall'altro, però, non sempre gli esiti sono stati omogenei a parità di scenari di rischio, il che ha rafforzato la “doppia velocità” dei diritti fondamentali sul territorio nazionale.

Ma non sfugge che l'accentramento di competenze e la presenza di una disciplina uniforme a livello nazionale, fissando un punto di equilibrio tra interessi confliggenti, ha anche garantito una tutela meno distonica nei vari territori: questo in parte dimostra che spetti allo

Stato il compito di ridurre le asimmetrie e *frenare* la domanda di autonomia delle Regioni quando rischi di convertirsi in diseguaglianza³³. Del resto, la stessa struttura del PNRR sembra confermare questo impianto poiché si concentra in gran parte sul ruolo dello Stato (e sulla responsabilità del governo nazionale verso l'UE), relegando le Regioni al ruolo di soggetti attuatori.

Sullo sfondo una domanda infinita: ma anziché immaginare i due piatti di una bilancia che pendono ora da un versante ora da un altro e leggere i rapporti Stato-Regioni come dinamiche legate alla forza o debolezza degli enti in questione, non sarebbe più proficuo impegnarsi seriamente in direzione di una collaborazione, attraverso canali istituzionali che forse potrebbero *a monte* costruire leggi calibrate sui territori, coinvolgendo questi ultimi in prima persona, senza ingrossare i *cleavages* esistenti? Oltre che infinita la domanda è, purtroppo, inevasa. Forse perché è anche retorica.

Abstract: Il contributo si interroga sull'accentuazione delle asimmetrie e delle diseguaglianze nella tutela dei diritti fondamentali durante la crisi pandemica sul territorio nazionale, che si è aggiunto alle diseguaglianze già esistenti. Svariate le cause: un uso a volte eccessivo del potere di ordinanza delle Regioni; lo scarso controllo – soprattutto nelle prime fasi della pandemia – da parte dello Stato centrale; la mancanza di collaborazione tra Stato e Regioni; alcune pronunce dei giudici amministrativi che, talora, hanno dato esiti contraddittori nella tutela dei diritti. In particolare, si analizza il rapporto tra fonti statali e ordinanze regionali nelle varie fasi della pandemia, dedicando particolare attenzione al tema della scuola a distanza e al modo in cui i giudici amministrativi si sono pronunciati nel corso delle varie congiunture politiche e pandemiche.

Abstract: The chapter questions the accentuation of asymmetries in protecting fundamental rights during the pandemic crisis on the national territory, which has increased existing inequalities. There are several causes of the phenomenon: excessive use of the power of ordinance of the Regions; the poor control - especially in the early stages of the pandemic

³³ Ho provato ad argomentare estesamente questa tesi in S. Parisi, Orientarsi con le stelle: *regionalismo differenziato, unità repubblicana, principi costituzionali*, in corso di pubblicazione nel volume a cura di F. Cortese e J. Woelk che raccoglie gli atti del convegno svoltosi a Trento dal titolo Autonomie speciali e regionalismo italiano, 17-19 marzo 2022. Sul ruolo del PNRR nella riduzione delle diseguaglianze, cfr. M. Tuozzo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei processi di trasformazione della forma di Stato. Asimmetrie regionali e diseguaglianze tra i cittadini*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, p. 110 ss.

- by the central State; the lack of cooperation between the State and Regions; some decisions of the administrative courts that, sometimes, have given contradictory results in the protection of rights. In particular, the chapter analyses the relationship between State sources of law and regional ordinances in the various stages of the pandemic. The case study is about distance learning and how administrative judges have spoken out during the changing political and pandemic situations.

Parole chiave: diseguaglianze – diritti fondamentali – crisi pandemica – rapporti tra Stato e Regioni –ordinanze regionali – giudici amministrativi – didattica a distanza.

Key words: inequalities - fundamental rights - pandemic crisis - relations between State and Regions - regional ordinances - administrative courts - distance learning.