

La discussa controversia sulla misurazione della temperatura corporea degli studenti. Nota al decreto cautelare T.A.R. Piemonte n. 446/2020

GIORGIO SICHERA¹

Sommario: 1. Inquadramento della controversia: come misurare la temperatura degli studenti? - 2. Discipline in contrasto? Il nodo della questione. - 3. La decisione del TAR. - 4. Qualche punto problematico. - 4.1. Un'ambiguità quasi "riconosciuta". - 4.2. Implicazioni pratiche incerte. - 5. Conclusione: una scelta complessivamente condivisibile.

1. Inquadramento della controversia: come misurare la temperatura degli studenti?

Il decreto presidenziale n. 446/2020 del TAR Piemonte, reso in data 17 settembre 2020, ha respinto il ricorso proposto dal Ministero dell'Istruzione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero della Salute avverso il decreto del Presidente della Giunta della Regione Piemonte n. 95 del 9 settembre 2020, chiedendone l'annullamento previa sospensione dell'efficacia.

L'oggetto della controversia è il discusso nodo della misurazione della temperatura corporea agli studenti, ed in particolare le modalità (luogo, tempo, soggetti incaricati) con cui tale misurazione deve avvenire.

Il d.P.C.M. del 7.9.2020, recante "ulteriori misure attuative del d.l. 25.3.2020, n. 19 e del d.l. 16.5.2020 n.33", ha introdotto l'Allegato 21 al d.P.C.M. del 7.8.2020, col quale si dispone che «ai fini dell'identificazione precoce dei casi sospetti è necessario prevedere:

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

Le modalità operative con cui si concretizzano il «sistema di monitoraggio» ed il «coinvolgimento delle famiglie» nell'effettuare il controllo della temperatura corporea non sono disciplinate dalla disciplina statale, bensì sono rimesse alle «istituzioni scolastiche», ai sensi dell'art. 1 co. 6 lett. R) del d.P.C.M. 7.8.2020 (come integrato dal d.P.C.M. 7.9.2020).

L'impugnato decreto del Presidente della Giunta della Regione Piemonte del 9.9.2020, n. 95, ha «raccomanda[to] a tutte le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte di adoperarsi con ogni mezzo a disposizione al fine di procedere alla misurazione della temperatura corporea agli studenti prima dell'inizio dell'attività didattica» e ha previsto che, «nel caso in cui per comprovate ragioni di carenza di personale o altre motivazioni oggettive non si riesca a provvedere alla raccomandazione di cui sopra, le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte verificano giornalmente l'avvenuta misurazione della temperatura corporea agli alunni da parte delle famiglie, come previsto dall'Allegato 21 del d.P.C.M. del 7.8.2020 come integrato dal d.P.C.M. del 7.9.2020; a tal fine ogni scuola dovrà predisporre modalità organizzative per garantire quanto disposto, avvalendosi alternativamente di: - modello per l'autocertificazione; - diario scolastico; - registro elettronico o altri strumenti digitali; o comunque con qualunque altro mezzo ritenuto idoneo; nel caso in cui un alunno si presentasse sprovvisto della certificazione attestante l'avvenuta misurazione, la scuola è tenuta a rilevare la temperatura per verificare l'assenza di situazioni febbrili prima dell'inizio dell'attività didattica».

2. Discipline in contrasto? Il nodo della questione.

La questione giuridica al cuore della dibattuta vicenda interessa il complesso tema della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni² nell'utilizzo dei poteri di emergenza³. In tal senso, è intervenuto il d.l. del 26.3.2020 n. 19, che, integrando e modificando il precedente d.l. del 23.2.2020 n. 6⁴, ha previsto al comma 1 dell'art. 3 che le Regioni possono, «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» e «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», «introdurre misure ulteriormente restrittive».

Pertanto, il nodo fondamentale della controversia è stabilire se l'impugnato decreto presidenziale si ponga in contrasto con la normativa nazionale, sovvertendone o comunque modificandone il contenuto – così rientrando nell'alveo del d.l. n. 19/2020 – ovvero semplicemente la integri, dettando disposizioni di carattere meramente operativo, volte ad assicurarne l'effettivo adempimento e non influenzandone quindi il merito – si configurerebbe così un ordinario decreto presidenziale ex art. 32 l. n. 833/78.

È chiaro che, qualora si voglia sposare la prima tesi, il contenuto del decreto, oltre ad essere espressamente giustificato dal mutato quadro epidemiologico, dovrà necessariamente essere ulteriormente restrittivo rispetto alla disciplina nazionale, nel rispetto della normativa cui si è fatto riferimento.

3. La decisione del TAR.

Il ragionamento seguito dal TAR prende le mosse dall'assunto che la disciplina nazionale non si occupa delle modalità operative con cui debba concretarsi il «sistema di monitoraggio» da parte delle istituzioni scolastiche ed il «coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea del bambino/studente»⁵, mentre il decreto del Presidente della Regione Piemonte impugnato tratta e definisce proprio tali modalità, fornendo precise indicazioni di carattere pratico (utilizzo dell'autocertificazione, del diario scolastico, ecc.). Considerato inoltre che il decreto regionale precisa che «le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte devono attenersi rigorosamente a quanto previsto dall'allegato 21 del d.P.C.M. del 7 agosto 2020, come integrato dal d.P.C.M. del 7 settembre 2020», il Tribunale osserva che non viene realizzato alcun trasferimento di incombenza o di responsabilità sugli istituti scolastici, in quanto l'obbligo di misurazione rimane, in

ossequio alla disciplina statale, a carico dei genitori; la disciplina regionale si limita esclusivamente a stabilire le modalità operative necessarie per assicurare l'effettivo adempimento di tale obbligo, rafforzando ulteriormente il ruolo di responsabilità delle famiglie.

Non trattandosi nel caso di specie di una misura più restrittiva, ma di una misura che declina soltanto le modalità operative con le quali una certa misura è stata adottata dal d.P.C.M., il fondamento del decreto regionale è soltanto l'art. 32 co. 3 l. n. 833/1978, norma che attribuisce in via generale il potere di ordinanza di necessità e urgenza ai Presidenti di Regione.⁶ Secondo il TAR, dunque, la normativa regionale non incide sul contenuto della normativa nazionale, modificandola in termini più o meno restrittivi, bensì ne definisce solo le modalità di attuazione.

Inoltre, il TAR pone alla base della propria decisione anche il progressivo aggravamento della «situazione della Regione Piemonte dal punto di vista dei contagi». C'è dunque una ben precisa situazione di fatto che avvalorata la decisione, tanto che vengono riportati specifici dati di carattere epidemiologico⁷, tra cui la crescita, nella settimana che va dal 24 al 30 agosto 2020 – con riferimento alla Regione Piemonte – dell'indice di contagio RT da 0,44 a 1,03.

Pertanto, sulla base di queste motivazioni, il TAR respinge il ricorso presentato dal Ministero della Salute, dal Ministero dell'Istruzione e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, statuendo che «il provvedimento regionale integra e non sovverte il contenuto della disciplina statale», ritenendo implicitamente la normativa regionale in ogni caso più consona al mutato quadro epidemiologico piemontese.

4. Qualche punto problematico.

4.1 Un'ambiguità quasi “riconosciuta”.

Nel complesso, la decisione del TAR risulta condivisibile, seppur segnata da qualche ambiguità.

Il potere di ordinanza in casi di necessità e urgenza è attribuito in via generale ai Presidenti di Regione dall'art. 32 della l. n. 833 del 1978. In termini speciali, le norme che attribuiscono la potestà di adottare ordinanze più restrittive rispetto alle misure contenute nei d.P.C.M. sono definite dal d.l. n. 19/2020. La sentenza sposa la tesi secondo cui la disposizione regionale, per i motivi esposti, non modifica la disciplina nazionale, bensì ne definisce le modalità operative, non intaccandola nel merito. La normativa regionale ribadisce espressamente questa propria finalità, dunque il ragionamento del TAR sotto questo profilo appare corretto.

Il problema si pone però con riguardo alla materiale concretizzazione della disciplina piemontese. Potrebbe infatti a ragione sposarsi la tesi secondo cui il contenuto della normativa regionale modifichi in maniera sostanziale la disciplina nazionale, in quanto nei fatti sembra offrirsi agli studenti una sorta di “doppia opzione” per la misurazione della temperatura corporea, seppur la norma faccia specificatamente salvo il rispetto della normativa nazionale⁸. Sembra infatti affievolirsi la natura precettiva dell'obbligo di misurazione posto a carico delle famiglie, dal momento in cui grava in capo alla scuola un obbligo di controllo in questo caso realmente inderogabile nei confronti degli studenti, che, qualora il personale scolastico non si accerti dell'avvenuta misurazione ed eventualmente non vi provveda, non possono prendere parte all'attività didattica⁹. Sotto questo profilo, nei fatti parrebbe che la normativa regionale modifichi la disciplina nazionale, e che dunque debba ricondursi nell'alveo dell'art. 3 del d.l. 19/2020.

Il TAR sembra comunque essersi confrontato anche con quest'ultima ipotesi, in quanto, come detto, giustifica la propria decisione sulla base di «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario», e conseguentemente definisce le misure regionali «ulteriormente restrittive»¹⁰ rispetto alla normativa nazionale, poiché appunto più consona al quadro epidemiologico in costante aggravamento.

Pertanto, l'argomentazione del Tribunale sotto questo profilo è ambigua, in quanto da un lato sembra voler radicare i poteri di ordinanza nella norma attributiva di tali poteri, ovvero l'art. 32 della l. n. 833/1978, dall'altro fa riferimento a quelle condizioni per l'adozione di ordinanze che non sono definite dalla l. 833/1978 bensì dal d.l. n. 19/2020. Risultando però integrati entrambi i requisiti necessari per le ordinanze riconducibili all'alveo di tale decreto-legge, non cambia radicalmente il senso della pronuncia.

4.2 Implicazioni pratiche incerte.

Sulla scorta di quanto detto, il fatto che il TAR abbia comunque posto alla base della propria decisione anche situazioni di rilievo fattuale, aprendo implicitamente ad una lettura che si rifà al soddisfacimento dei requisiti richiesti dalla disciplina delineata dal d.l. 19/2020, solleva dei dubbi di carattere pratico sull'ulteriore restrittività della disciplina.

Concretamente, infatti, il contenuto della normativa regionale si rivela per un verso più restrittivo rispetto alla normativa statale (ci si vuole assicurare che la temperatura sia effettivamente misurata, onerando in via sussidiaria la scuola della misurazione), ma per altro verso può avere implicazioni pratiche controverse, in quanto si ritiene che il contagio avvenga con più facilità durante gli spostamenti per andare a scuola (specie nell'utilizzo dei mezzi pubblici) che non nei locali della scuola stessa, e la *ratio* della normativa nazionale è legata proprio a questa evidenza¹¹.

Inoltre, un'altra questione a cui il TAR fa riferimento – e che si pone anch'essa sul piano concreto dell'applicazione della disciplina – è quella relativa alle «problematiche di assembramenti legate al controllo delle autocertificazioni o alla misurazione (anche) a scuola della temperatura corporea degli studenti». La questione viene risolta in modo abbastanza sommario dal Tribunale, che si limita ad osservare che «non è stato dimostrato» che tali difficoltà siano state segnalate.

Sempre in tal senso, il TAR fa notare che il decreto impugnato prescrive che la verifica della misurazione avvenga «prima dell'inizio dell'attività didattica» e non «prima dell'ingresso a scuola», «per lasciare ai dirigenti scolastici la scelta organizzativa più appropriata al fine di evitare potenziali assembramenti». Anche in questo passaggio il Tribunale sembra voler *in primis* far notare tra le linee come il contenuto della normativa piemontese sia differente e non in contrasto con la disciplina nazionale, e comunque evidenziare come la disciplina regionale, seppur si volesse sostenere che modifichi quanto previsto a livello nazionale, lo fa in maniera ulteriormente restrittiva, al fine di garantire una maggiore sicurezza, anche se i riferimenti fattuali posti a sostegno di tale ragionamento peccano di una certa genericità e non sembrano corroborati da elementi concreti.

5. Conclusione: una scelta complessivamente condivisibile.

Nonostante le critiche ragionevolmente sollevabili, la decisione del TAR Piemonte appare complessivamente condivisibile. Effettivamente la disciplina regionale è chiara nel definire il suo intento, ovvero quello di non attenuare l'obbligo delle famiglie di misurare la temperatura degli studenti prima di recarsi a scuola, limitandosi a prevedere l'accertamento dell'effettivo adempimento da parte degli istituti scolastici. La normativa regionale appare peraltro necessaria, poiché – come osserva correttamente il TAR – «senza le misure regionali di cui al decreto impugnato, resterebbe solo la norma statale con il suo invito a “coinvolgere” le famiglie nel controllo della temperatura dei bambini, non assistito da alcun meccanismo concreto di verifica». Pertanto, la via percorsa da TAR di non ricondurre il decreto regionale nell'alveo del d.l. 19/2020, in quanto «integra e non sovverte il contenuto della disciplina statale», ha alla base solide fondamentali argomentative.

Peraltro, come detto, il ragionamento del TAR sembra voler implicitamente sostenere – con specifici elementi a sostegno – la regolarità della normativa anche qualora si ritenesse che questa nei fatti modifichi la disciplina nazionale, rientrando nell'alveo del d.l. 19/2020. Sposando questa ipotesi,

qualche ambiguità – soprattutto sulla «ulteriore restrittività» della concreta applicazione della disciplina regionale – rimane, ma ciò è d'altronde inevitabile, vista l'imprevedibilità dei futuri sviluppi epidemiologici e il carattere assolutamente inedito della materia regolata, su cui peraltro anche gli esperti si esprimono in modo tutt'altro che unanime¹².

Pertanto, per quanto il riferimento al quadro epidemiologico ed – indirettamente – alla maggiore restrittività della disciplina regionale potrebbe risultare superfluo ai fini del ragionamento svolto, quella adottata dal TAR sembra la soluzione più ragionevole.

1 Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino.

2 Per una panoramica della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, specialmente nelle materie di potestà concorrente e anche con riferimento agli atti amministrativi, si rinvia a R. Bin, G. Pitruzzella (2019), *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, pp. 24-26 e 191 ss..

3 Per un'analisi dettagliata della questione, con specifico riferimento ai poteri di ordinanza delle Regioni, si vedano G. Boggero (2020), *Un decentramento confuso ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, pubblicato su questa stessa rivista, vol. 1/2020; M. Borgato, D. Trabucco (2020), *Brevi note sulle ordinanze contingibili e urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in *Diritti fondamentali*, 24 marzo 2020 su www.dirittifondamentali.it; E.C. Raffiotta (2020) *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, Bononia University Press.

4 In precedenza, l'art. 3 co. 2 d.l. n. 6/2020 aveva autorizzato i Presidenti di Regione ad emanare ordinanze contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 32 co.3 l. 833/78 del 23 dicembre 1978, purché «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» e limitatamente ai casi di «estrema necessità e urgenza». Tali ordinanze avrebbero anche perso di efficacia in caso di mancata comunicazione al Ministero della Salute entro 24 dalla loro adozione.

5 V. *supra*, par. I, in cui si rinvia all'art. 1 co. 6 lett. R) del d.P.C.M. 7.8.2020 (come integrato dal d.P.C.M. 7.9.2020).

6 Sul fondamento normativo del potere di ordinanza necessaria e urgente dei Presidenti di Regioni, cfr. R. Cavallo Perin (1990), *Poteri di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, pp. 8 ss, e P. Alberti (1982), *Poteri di urgenza del presidente della giunta regionale e del sindaco*, in *Quaderni regionali*, vol. I, pp. 117 ss..

7 Viene anche evidenziato il cospicuo incremento dei casi in Piemonte nella settimana che va dal 7 al 13 settembre, pari al 30%, con una crescita del numero dei focolai attivi (da 56 a 65) ed un cospicuo numero di nuovi focolai rilevati, pari a 43 (dati forniti dal report ministeriale sul monitoraggio della pandemia nella Regione Piemonte e dalla relativa relazione a cura del responsabile del SEREMI Piemonte).

8 Il TAR chiarisce espressamente che – formalmente – «il decreto presidenziale regionale impugnato non ha attenuato l'obbligo delle famiglie di misurare la temperatura degli studenti prima di avviarli a scuola, limitandosi a prevedere che l'effettivo adempimento di tale obbligo sia accertato dagli istituti scolastici, esigendo un'autocertificazione delle famiglie».

9 In tal senso, gli effetti modificativi della disciplina regionale si evincono in modo chiaro dai titoli delle ricostruzioni giornalistiche in materia (ANSA, *Temperatura a scuola, il TAR dà ragione al Piemonte*, in www.ansa.it pubblicato il 17 ottobre 2020; Altalex, *Piemonte: la febbre continuerà ad essere misurata a scuola*, in www.altalex.com pubblicato il 17 settembre 2020; *La Repubblica*, "La febbre si continua a misurare a scuola", il Tar promuove il governatore Cirio e bocchia la richiesta del governo, in www.torino.repubblica.it pubblicato il 17 settembre 2020; *Corriere della sera*, *La febbre misurata a scuola, il TAR dà ragione al Piemonte*, in www.corriere.it pubblicato il 17 settembre 2020).

10 Il TAR osserva espressamente che, senza l'adozione della normativa regionale, «le scuole non sarebbero tenute a verificare che gli studenti presenti negli istituti non siano effettivamente portatori di sintomi con gravi rischi di diffusione dell'infezione».

11 Tale *ratio* sottesa alla normativa è stata più volte pubblicamente ribadita dal Ministro dell'Istruzione e dal Ministro in Salute, cfr. tra gli altri AGI, “La temperatura si misura a casa” dice la Ministra Azzolina, in www.agi.it pubblicato il 6 settembre 2020 e Fanpage.it, Scuola, Speranza: “Misurare la temperatura a casa riduce i rischi, è uno sforzo che si può fare”, in www.fanpage.it pubblicato il 15 settembre 2020.

12 Si vedano le varie ricostruzioni giornalistiche in tal senso, che riportano le opinioni di esperti, fra le altre Corriere della Sera, Rientro a scuola, misurare la febbre a casa? L'appello di Crisanti e Galli: “E' assurdo. Il governo ci ripensi”, in www.corriere.it pubblicato il 26 agosto 2020; La Tecnica della Scuola, Misurazione della temperatura: gli esperti spiegano perché è meglio farla a scuola, in www.tecnicadellascuola.it pubblicato il 12 settembre 2020; La Tecnica della Scuola, Misurazione della temperatura: gli esperti spiegano perché è meglio farla a casa, in www.tecnicadellascuola.it pubblicato il 12 settembre 2020.