



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 173 del 2021, proposto da

-OMISSIS- in proprio e per conto del figlio minore, -OMISSIS-, in proprio e per conto del figlio minore, -OMISSIS-, in proprio e per conto del figlio minore, -OMISSIS- in proprio e per conto del figlio minore, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati -OMISSIS- con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

Presidente della Giunta della Regione Campania, Asl 108 - Napoli 3 - Sud non costituiti in giudizio;

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

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Aps Assoutenti Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Tozzi, Melania Capasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luca Tozzi in Napoli, via Toledo 32/3;

per l'annullamento:

dell'Ordinanza del Presidente della Regione Campania n. 2 del 16 gennaio 2021, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 6 del 16 gennaio 2021;

dell'Ordinanza del Presidente della Regione Campania n. 1 del 5 gennaio 2021, pubblicata sul BURE n. 2 del 5 gennaio 2021;

dell'Ordinanza del Presidente della Regione Campania n. 95 del 7 dicembre 2020, pubblicata sul BURE n. 239 del 7 dicembre 2020;

dell'Ordinanza del Presidente della Regione Campania n. 93 del 28 novembre 2020, pubblicata sul BURE n. 234 del 28 novembre 2020;

di ogni altro provvedimento, atto, comportamento presupposto, connesso e consequenziale, anche se non conosciuto, nonché per il risarcimento dei danni conseguenti patrimoniali e non patrimoniali subiti e subendi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 settembre 2021 la dott.ssa Maria Abbruzzese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti in epigrafe, nelle qualità sopra indicate, hanno impugnato quattro ordinanze della Regione Campania, meglio sopra individuate, che, a decorrere dal 28 novembre 2020, e, in sequenza, per un periodo di quindici giorni ciascuna, hanno disposto la sospensione delle attività scolastiche per le classi quarta e quinta delle elementari e per tutte le classi della scuola secondaria di primo e secondo grado in tutta la Regione. quale misura contingibile e urgente in periodo di emergenza COVID.

Espongono che i propri figli frequentano rispettivamente la prima classe della scuola secondaria di primo grado, la terza classe della scuola primaria e la terza classe della scuola secondaria di primo grado; dopo un lungo periodo di restrizioni dovuto all'emergenza COVID, la normazione statale aveva infine stabilito un regime differenziato in base alla valutazione del rischio, mantenendo restrizioni più intense per le Regioni in fascia di rischio più grave ("regioni rosse") e di intensità decrescente per le fasce di rischio meno gravi ("regioni arancioni" e "regioni gialle"); nonostante la Regione Campania fosse inserita in fascia "gialla", il regime più restrittivo era stato nondimeno mantenuto anche per i bambini delle ultime classi della scuola primaria (compresa la terza fino al 16 gennaio 2021 e a partire dalla quarta a partire dal 18 gennaio 2021), imponendo la didattica a distanza, pur senza prevedere altre misure ergonomiche per attività diverse da quella scolastica; di fatto, i figli dei ricorrenti, a partire dal 4 marzo 2020, avevano potuto usufruire della scuola in presenza per pochissimi giorni, sicché le gravate misure imponevano una eccessiva, non proporzionata e irragionevole compressione dei diritti costituzionalmente riconosciuti all'istruzione e alla salute, intesa come benessere psicofisico, in violazione dell'apicale principio del bilanciamento; chiedevano dunque l'annullamento degli atti impugnati, previa loro sospensione in sede cautelare, spiegando anche istanza risarcitoria.

Deducivano in diritto: 1) Violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa e dei diritti costituzionali all'istruzione e alla salute, anche nel loro necessario bilanciamento; 2) Violazione delle norme statali contenenti le misure sulle scuole per ciascuna fascia di rischio, con ampia illustrazione dei motivi; la domanda risarcitoria era invece basata sulla allegazione di pregiudizi di natura prevalentemente non patrimoniali concretizzati in uno stato di rilevante prostrazione psicologica, in un danno alla salute, nella compromissione dei livelli di apprendimento, nel pregiudizio per i minori di poter raggiungere il più alto livello di studi, anche in relazione al confronto e alla competitività con coetanei di altre Regioni non colpite dalle restrizioni o di altri Paesi europei, il tutto in considerazione della intervenuta privazione delle componente relazionale, essenziale nella fase dell'apprendimento, indotta dalla protrazione della metodica a distanza.

Prevvia interlocutoria, nel contraddittorio instaurato con la regione Campania, con decreto n. 142/2021, previa interlocutoria, era accolta l'istanza cautelare di sospensione dell'ordinanza n. 2/2021; l'ordinanza n. 228/2021 confermava, in sede collegiale, l'orientamento espresso in sede monocratica.

Le parti depositavano memorie e documentazione.

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

DIRITTO

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

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

I.1) Al riguardo, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha da ultimo statuito che "l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse è resa possibile (quantendosi altrimenti in una sostanziale elusione del dovere del giudice di pronunciarsi sul merito della domanda) soltanto quando, alla stregua di un criterio rigoroso e restrittivo, sia chiaro e certo che l'esito del giudizio non potrebbe arrecare alcuna utilità al ricorrente, allorché sussista una situazione in fatto o in diritto del tutto nuova rispetto a quella esistente al tempo della proposizione del gravame e tale da escludere con assoluta sicurezza che la sentenza di merito possa conservare una qualsiasi utilità residua, anche meramente strumentale o morale, per il ricorrente.

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

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

Il Supremo Consesso Amministrativo ha poi anche chiarito che "la previsione di cui al terzo comma dell'art. 34 c.p.a. deve essere interpretata, in coerenza con il senso letterale delle espressioni impiegate, nel senso che l'unico interesse deducibile, per evitare l'adozione di una sentenza che dichiari la sopravvenuta carenza di interesse, è quello di natura risarcitoria (cfr. anche Cons. Stato, III, 15 aprile 2021, n. 3086)" (cfr. Cons. di Stato, VI, n. 6824/2021), dovendo escludersi la sussistenza di interessi di tipo diverso (per esempio, morali), se non presupposti alla successiva proposizione di una azione risarcitoria (cfr. Cons. di Stato, VI, cit).

I.2) Nel caso di specie, alla domanda impugnatoria i ricorrenti hanno cumulativamente associato la domanda risarcitoria, debitamente individualizzata per ciascuno di essi, il che impone in ogni caso l'esame della domanda impugnatoria ai fini della decisione sulla congiunta domanda risarcitoria.

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

II.1) A tale conclusione deve pervenirsi considerando sinteticamente, in via dirimente e con assorbimento degli ulteriori profili sollevati (anche in ragione della portata della presente pronuncia, come detto limitata all'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati ai fini risarcitori e, dunque, senza alcun effetto conformativo), che la disposta sospensione delle attività didattiche in presenza per la Regione Campania, in via generalizzata, nei periodi considerati nelle ordinanze restrittive, non ha tenuto conto della regolamentazione per "fasce" di rischio contenuta nella normativa statale, che aveva già operato, ex ante, il bilanciamento tra diritto alla salute e diritto all'istruzione, nel senso di sacrificare il secondo al primo nei casi di maggior rischio (regioni "rosse") e, in via progressivamente più incisiva, all'aumento dell'età dei discenti (curando ove possibile il mantenimento della didattica in presenza per gli alunni più piccoli), e che avrebbe imposto, per la deroga, una motivazione stringente e rafforzata che avesse dato conto degli elementi di fatto, diversi o sopravvenuti rispetto a quelli considerati dal Governo nazionale, che, quali indici di aggravato rischio, giustificassero il regime più restrittivo, con adeguata ponderazione delle situazione soggettive contrapposte e dunque della compressione dei diritti dei minori nelle more indotta.

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

III. Posta l'illegittimità degli atti, occorre prendere in considerazione la domanda risarcitoria cumulativamente spiegata.

III.1) La stessa è giustificata, secondo la prospettazione difensiva, dall'asserita produzione di effetti lesivi in capo a ciascuno dei ricorrenti (rectius, dei loro figli minori), come paritamente distinti nella perizia in atti, derivanti in tesi dall'ingiusta protrazione del regime di DAD e incidenti sull'integrità psico-fisica dei minori, dunque qualificabile essenzialmente come danno non patrimoniale, sub specie, in primis, di "danno biologico".

Orbene, seguendo in argomento l'insegnamento della Corte di Cassazione, il danno non patrimoniale è, in via generale, certamente risarcibile non solo nei casi espressamente previsti dalla legge, secondo la lettera dell'art. 2059 C.C., ma anche in tutti i casi in cui il fatto illecito abbia comunque lesu un interesse o un valore della persona di rilievo costituzionale; lo stesso presenta, inoltre, una indubbia connotazione unitaria, anche se può essere distinto, al suo interno, in componenti di tipo diverso, già in precedenza identificate come danno biologico, morale ed esistenziale, ma tutte riconducibili all'unico genus infine qualificato (cfr. Cass., Sez. un. civ. n. 26972/2008), trattandosi di un fenomeno per sua natura globale, non scomponibile in sottocategorie, che, in via di semplificazione, si distinguono solo agli effetti descrittivi.

III.2) Per conseguire il risarcimento del danno non patrimoniale, il richiedente è tenuto ad allegare e provare in termini reali il pregiudizio subito, anche se collegato a valori riconosciuti a livello costituzionale, e ciò perché la categoria del danno non patrimoniale ex art. 2059 Cod. Civ., anche nei casi in cui la sua applicazione consegua alla violazione di diritti inviolabili della persona, costituisce pur sempre un'ipotesi di danno-conseguenza, il cui ristoro è in concreto possibile solo a seguito dell'integrale allegazione e prova in ordine alla sua consistenza (deducibile da specifiche circostanze da cui possa desumersi la violazione di interessi di rilievo costituzionale) e in ordine alla sua riferibilità etologica alla condotta del soggetto assentente danneggiato (cfr. Cass., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26792; Cass., Sez. III, 24 settembre 2013, n. 21865; Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2014, n. 3428; Cons. di Stato, sez. VI, 28 giugno 2019, n. 4454).

III.3) Il Collegio, inoltre, ritiene di dover anche ricordare che l'accertamento dell'illegittimità degli atti amministrativi, che presuppone la sussistenza di un interesse legittimante dei richiedenti, non esaurisce l'indagine ove la stessa debba essere condotta sugli effetti pregiudizievole in tesi subiti dagli interessati, dovendo la stessa involgere tutti gli elementi propri dell'illecito aquiliano e dunque anche il nesso causale tra il pregiudizio subito e gli atti medesimi nonché l'elemento soggettivo, colposo o doloso, degli apparati nella produzione dei detti effetti lesivi.

Secondo le regole proprie dell'illecito aquiliano, invero, tutti gli elementi dello stesso, ivi compresi la prova del nesso di causalità e della soggettiva ascrivibilità dell'evento dannoso, devono essere provati compiutamente dal preteso danneggiato (cfr., da ultimo, Cons. di Stato, VI, n. 1354/2021).

III.4) Il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno non patrimoniale non può poi prescindere da una specifica allegazione, nel ricorso introduttivo del giudizio, sulla natura e sulle caratteristiche del pregiudizio medesimo; e dunque, mentre il risarcimento del danno biologico è subordinato all'accertata esistenza di una lesione dell'integrità psicofisica medicamente accertabile, il residuo danno non patrimoniale, da intendersi come ogni pregiudizio di natura non meramente emotiva ed interiore ma oggettivamente accertabile, provocato sul fare a reidituale del soggetto, che alteri le sue abitudini e i propri assetti relazionali, inducendolo a scelte di vita diverse quanto all'espressione e realizzazione della sua personalità nel mondo esterno, va dimostrato in giudizio con tutti i mezzi consentiti dall'ordinamento.

III.5) Infine, quando il danno non patrimoniale è dovuto alla lesione di diritti inviolabili della persona riconosciuti dalla Costituzione, il risarcimento è dovuto solo a fronte della gravità della lesione e della serietà del danno.

In proposito, "la gravità dell'offesa costituisce requisito ulteriore per l'ammissione al risarcimento dei danni non patrimoniali alla persona conseguenti alla lesione di diritti costituzionali inviolabili. Il diritto deve essere inciso oltre una certa soglia minima, cagionando un pregiudizio serio e la lesione deve eccedere una certa soglia di offensività rendendo il pregiudizio tanto serio da essere meritevole di tutela in un sistema che impone un grado minimo di tolleranza. Il filtro della gravità della lesione e della serietà del danno attua il bilanciamento tra il principio di solidarietà verso la vittima, e quello di tolleranza, con la conseguenza che il risarcimento del danno non patrimoniale è dovuto solo nel caso in cui sia superato il livello di tollerabilità ed il pregiudizio non sia futile, partendo dall'assunto che ogni persona inserita nel complesso contesto sociale deve accettare pregiudizi connotati da futilità, vale a dire inconvenienti in qualche modo transeunti o rimediabili, in virtù del generale dovere della tolleranza che la convivenza impone (art. 2 Cost.), tanto più quando gli stessi siano determinati dall'esigenza di soddisfare un contrapposto interesse pubblico; entrambi i requisiti devono essere accertati dal giudice secondo il parametro costituito dalla coscienza sociale in un determinato momento storico" (cfr. ancora Cass., sez. Un. n. 26872/2008).

III.6) Ben vero, non è qui in discussione, in astratto, la palese compressione di tali diritti, peraltro incidenti sulla collettività tutta in varia misura, indotta dalle forzate limitazioni alla vita di relazione e ai divieti di libera e autodeterminata scelta di socialità nel più ampio senso possibile; sarebbe contrario al buon senso, prima ancora che al diritto, negare che le generali restrizioni ai "contatti sociali" possano avere inciso e, in taluni, non isolati, casi, abbiano effettivamente pregiudicato, in certa misura, la vita delle persone (tutte), il loro modo di comportarsi, le loro possibilità di esprimersi e di migliorarsi attraverso le relazioni interpersonali fisicamente intese; ma il compito di questo Collegio non è quello, meritevole di ben diversa analisi, non solamente giuridica, di quantificare il danno collettivo generato dalle restrizioni COVID, ma, nel rispetto dei limiti propri del sindacato giurisdizionale, anzitutto se i singoli provvedimenti impugnati e giudicati illegittimi (e questi soli) abbiano, essi, determinato un pregiudizio risarcibile e se il danno prodotto sia stato colposamente o dolosamente inferito ai pretesi danneggiati.

III.7) Orbene, ritiene il Collegio, anticipando le conclusioni cui si perverrà di seguito, che non sia stata raggiunta la prova né con riferimento al "nesso causale" tra attività illegittima e pregiudizio subito né con riferimento all'elemento soggettivo, e ciò a dispetto delle invero ampie deduzioni difensive, suffragate da cospicue valutazioni tecniche, incentrate sull'incidenza negativa della DAD sulla personalità dei minori, sulla loro capacità di apprendimento, sulla perdita di capacità relazionali; in definitiva, sulla effettiva produzione di un danno a diritti fondamentali della persona.

Le valutazioni del consulente di parte, invero, valgono a suffragare scientificamente l'idea che il prolungato lock-down abbia determinato effetti negativi sui soggetti che l'hanno vissuto, ma, come meglio più sotto si dirà, non certo a dimostrare che detti effetti negativi siano riconducibili, quanto alle situazioni rappresentate nella presente sede, alla sola sospensione dell'attività didattica in presenza.

III.8) Al riguardo, premesso che sopra il quadro d'indagine, quanto al primo profilo, il Collegio non può non osservare che i provvedimenti impugnati, la cui illegittimità in tesi determinerebbe il pregiudizio di cui si chiede il risarcimento, hanno determinato complessivamente circa due mesi di sospensione delle attività didattiche in presenza, ossia dal 28 novembre 2020 al 18 gennaio 2021, data in cui, con decreto cautelare n. 142/2021, sono stati sospesi gli effetti dell'ordinanza regionale e la imposta sospensione del regime in presenza è cessata.

La successiva gestione delle attività didattiche è stata regolata non più con ordinanze regionali, bensì sulla base di provvedimenti generali assunti a livello centrale (inter alia, il D.P.C.M. 16 gennaio 2021) o di provvedimenti locali che hanno, per parte loro e caso per caso, valutato emergenze particolari.

Si tratta dunque, per quel che riguarda gli effetti riconducibili agli atti impugnati, che soli riguardano il presente giudizio, per quanto sopra detto, di un mese e mezzo circa di sospensione delle attività didattiche, che è coincisa (e si è in parte saldata), peraltro, con la sospensione indotta dalle vacanze natalizie (essa stessa, di quasi quindici giorni), che è del tutto inverosimile abbia prodotto, ex se, una "lesione permanente dell'integrità psico-fisica della persona" (danno biologico) suscettibile di ristoro patrimoniale per equivalente.

La stessa perizia medico-legale prodotta dai ricorrenti si dilunga approfonditamente sulle conseguenze della prolungata modalità di apprendimento a distanza senza tuttavia specificare i tempi minimi di tale durata o la produzione di un danno permanente e, a ben vedere, senza neppure chiarire se effettivamente di danno permanente si tratta e non piuttosto di danno temporaneo reintegrabile all'esito della ripresa delle normali attività (oltre che delle ordinarie condizioni di vita), che rientrerebbe, secondo la sistemazione suggerita dalla Corte di Cassazione, nel genus dei danni non risarcibili giacché non esorbitanti il livello minimo di offensività; è lecito dubitare, in particolare, sugli effetti "a lungo termine" del "confinamento", che avrebbe "causato un livello di stress-post traumatico quattro volte superiore nei bambini sottoposti a misure di prevenzione domestica rispetto a quelli non sottoposti alla quarantena", inducendo sintomi quali "ansie incontrollate di notte, insonnia, disturbi del sonno, disturbi relazionali, l'ansia di separazione, segnali di regressione, disturbi del sonno, irritabilità e comportamento oppositivo" (cfr. relazione -OMISSIS-depositata in atti, cfr. produzione di parte ricorrente), affatto riconducibili ex se alla DAD (e, comunque, non certo alla DAD nella limitata durata temporale coperta dalle ordinanze impuginate), ma piuttosto al "combinato disposto" delle diverse misure restrittive.

Quanto al "nesso causale" tra l'illecito amministrativo e il danno biologico, in via generale dello sviluppo socio-emotivo nell'età evolutiva", spiega ancora la relazione -OMISSIS-che "un mese di vita pesa in modo molto differente nell'età dello sviluppo rispetto all'età adulta - studi sulla chiusura estiva e sull'interruzione dei servizi scolastici causata da eventi meteorologici hanno dimostrato effetti duraturi nell'apprendimento scolastico; ogni 10 giorni di chiusura straordinaria provocano una diminuzione del 5% del numero di studenti che raggiungono gli obiettivi di fine anno" (cfr. relazione in atti); ma, nel caso di specie, presenza "chiusura" o "interruzione" si è verificata, essendo stato imposto il regime a distanza in sostituzione di quello in presenza ed essendo da dimostrare che nessun effetto utile, ai fini che ne occupano, sia stato prodotto dal regime di DAD sull'apprendimento degli alunni.

A non diversi risultati conduce l'esame della relazione di parte di "aggiornamento" (che tiene conto del referto in data 15 giugno 2021; allegati 005 e 006 della produzione in data 16 luglio 2021) che, anzitutto ancora "alcune delle problematiche rilevanti precedentemente segnalate; disturbi del sonno (in particolare insonnia), ansie notturne ed incubi, dell'attenzione, disturbi ritmici e problematiche legate alla alimentazione (rifiuto di alcuni cibi e capricci propri dei bambini di età inferiore, eccessiva agitazione); (...) per le quali "si ipotizza (...) il potenziale recupero e remissione in tempi attualmente non quantificabili e attraverso azioni specifiche (...) e se solo se si tornerà, quanto prima, a garantire ai ragazzi qualche continuità delle dinamiche (...) di vita (...) indispensabile alla loro crescita (...)".

Con il che non è affatto dimostrato che il pregiudizio sofferto dai minori, così come descritto (e generalmente riscontrabile in gran parte della popolazione in periodo di emergenza pandemica e post), configuri una lesione grave esorbitante dalla soglia minima di tollerabilità, imposta dai doveri di solidarietà sociale incombenti su tutti i consociati, che, come sopra detto, costituisce ulteriore presupposto per la risarcibilità del danno non patrimoniale (cfr. Cass. Civ. 9 aprile 2009 n. 8703, in fattispecie relativa al c.d. danno per lesione del diritto alla "tranquillità", inquadabile in quegli sconvolgimenti quotidiani consistenti in disagi, fasti, disappunti, ansie, ecc.), e che richiede probabilmente una rimediatazione alla luce delle possibili ricadute dell'emergenza su tutti i consociati.

III.9) Non può poi sostenersi, con i ricorrenti, che il periodo da prendere in considerazione sia in realtà ben più lungo di quello contemplato dai provvedimenti impugnati, giacché il pregiudizio conseguente all'illegittimità degli atti, che radica la richiesta risarcitoria e la giurisdizione di questo giudice, non può che essere quello, e solo quello, immediatamente derivante dagli stessi atti impugnati, trovando causa, l'eventuale ulteriore pregiudizio, da altri atti o fatti non oggetto del presente giudizio.

IV. In termini ancora più dirimenti, il Collegio ritiene, tuttavia, di dover escludere anche l'elemento soggettivo dell'illecito.

IV.1) Va rammentato che la riconoscibilità del risarcimento per il pregiudizio in tesi risentito, in conseguenza e per effetto di una condotta dell'Amministrazione, non può prescindere dalla individuazione di una connotazione soggettiva (in termini di inecusabile negligenza) che si ponga quale antecedente logico-causale rispetto al danno verificatosi (cfr. Cons. di Stato, sez. II, n. 6679/2021).

Va pure ricordato come la consolidata giurisprudenza abbia negato la responsabilità risarcitoria dell'Amministrazione laddove il pregiudizio sia stato cagionato da un'attività amministrativa ascrivibile ad errore scusabile per la sussistenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto (cfr. Cons. di Stato, III, n. 6138/2019, ex pluri), ovvero, al contrario, quando, a fronte di una affermata esistenza di un canone di condotta, equivoco ovvero costruito in modo tale da affidare all'Autorità amministrativa un elevato grado di discrezionalità, il potere sia stato esercitato in palese spregio delle regole di correttezza e di proporzionalità ovvero dei criteri di buon andamento e imparzialità, restando ogni altra violazione assorbita nel perimetro dell'errore scusabile (cfr. Cons. di Stato, VI, n. 1024/2021).

IV.2) Nel caso di specie, gli stessi ricorrenti evidenziano che le "chiusure scolastiche sono state attivate prima e confermate dopo che il governo nazionale implementa un sistema di stratificazione del rischio in base alla valutazione del blocco in corso allo stato di stress epidemiologico e ospedaliero locale (6 novembre 2020) (...) "(cfr. relazione -OMISSIS-in produzione di parte ricorrente, pag. 7), che "nonostante la chiusura delle scuole l'incidenza complessiva sulla popolazione generale ha continuato ad aumentare (...) "(cfr. rel. cit., pag. 8).

Con il che, considerando la indubbia "novità" delle questioni da affrontare a fronte di un quadro, per molti versi tuttora "in fieri", di acquisizione di dati e di riscontro dei risultati, è certamente configurabile un'estrema "incertezza della situazione generata dalla pandemia" (cfr. TAR Lazio, Roma, I, n. 8814/2021) che, non consentendo una chiara individuazione delle cause e delle conseguenze dell'agire pubblico, e dunque una ragionevole previsione che consentisse la individuazione ex ante di indici di idoneità e proporzionalità, esclude di per sé il dolo e la colpa degli apparati al cospetto di emergenze nuove e in assenza di dati validati (cfr. TAR Calabria, CZ, n. 1074/2021; TAR Campania, Napoli, V, n. 4219/2021).

Il progredire delle conoscenze, anzitutto in merito all'entità e agli effetti della pandemia, invero, ha dimostrato, tra l'altro, l'esigenza di "calibrare" le misure di contenimento in maniera mirata (secondo il criterio, ora assunto, del "rischio calcolato") e nel bilanciamento degli opposti interessi; esigenza, tuttavia, ben poco considerata nella prima fase emergenziale allorché, come noto, prevaleva anzitutto il timore di diffusione incontrollata e soprattutto non era immediatamente percepibile la possibilità stessa di controllare l'epidemia a mezzo, tra l'altro, della campagna vaccinale solo in seguito massivamente attivata.

IV.3) L'accertata carenza dei presupposti per il riconoscimento del danno risarcibile, per le considerazioni sopra esposte, comporta la reiezione della domanda risarcitoria.

V. La complessità e novità delle questioni trattate, in una alla soccombenza reciproca, giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio inter partes.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - NAPOLI (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara l'illegittimità degli atti impugnati nei sensi e limiti di cui in motivazione; respingendo la domanda risarcitoria.

Compensa inter partes le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscureamento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i ricorrenti.

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

Maria Abbruzzese, Presidente, Estensore

Gianluca Di Vita, Consigliere

Fabio Maffei, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO

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