

AVV. NORBERTO VENTOLINI  
Via Luigi Bellati n. 3 – 01016 Tarquinia (VT)  
Tel. 0766.1813150- Fax 0766-030597  
c.f. VNTNBR70E05C773J  
P.IVA 01713400560

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**

**DEL LAZIO**

\*\*\*

**RICORSO CON CONTESTUALE ISTANZA DI  
SOSPENSIONE CAUTELARE URGENTE EX ART. 55 e 56  
C.P.A.**

\*\*\*

Per i Sig.ri: **Borzacchi Maria Silvia**, nata a Tarquinia in data

[REDACTED]

[REDACTED]

**Cappellacci**

**Alessandra,** [REDACTED]

[REDACTED]

E

M

p

comprensivo Ettore Sacconi.; **Castignani Tiziana**, nata a

**Peparello Paola**, nata a Tarquinia in data 14/09/1977 ed ivi

Sacconi; **Di Pietro Laura**, nata a Tarquinia in data

**Pietro Rosella**, nata a Tarquinia in data 24/01/1979 ed ivi

**Lina**,

**Moncelsi**

comprensivo Ettore Sacconi; **Senigaliesi Federica**, nata a

**Bertozi Valeria**, nata a Tarquinia

istituto comprensivo Ettore Sacconi; **Sileoni Milena**, nata a

**Felci Maria Teresa**, nata a Tarquinia

; **Bellucci**

**Maria Cristina**,

[REDACTED]

Sacconi.; **Alessandrucci Isabella**, nata a

[REDACTED]

Sacconi, istituto comprensivo Ettore Sacconi; **Amati**

**Francesca**, [REDACTED]

[REDACTED]

istituto comprensivo Ettore Sacconi; **Espinal Taveras**

**Martha Maria**, [REDACTED]

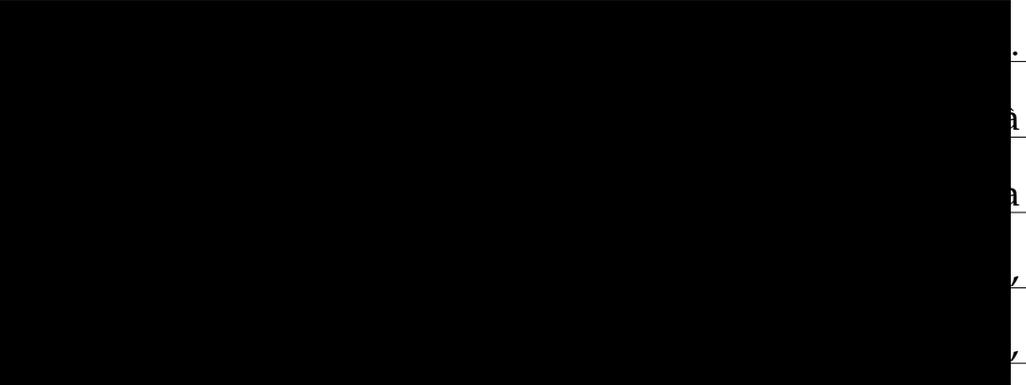
[REDACTED]

Primaria (Elementari) presso Istituto Ettore Sacconi, Istituto

comprensivo Ettore Sacconi; **Ciurluini Claudia**, nata a



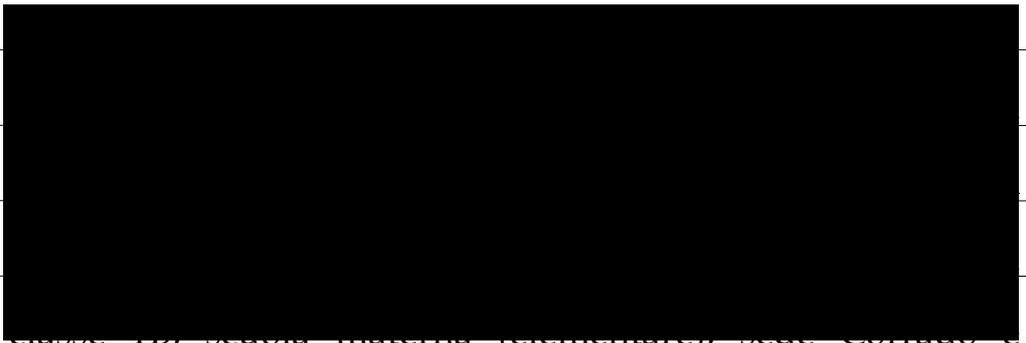
Valdi"; **Gentili Eleonora**, nata a Tarquinia in data

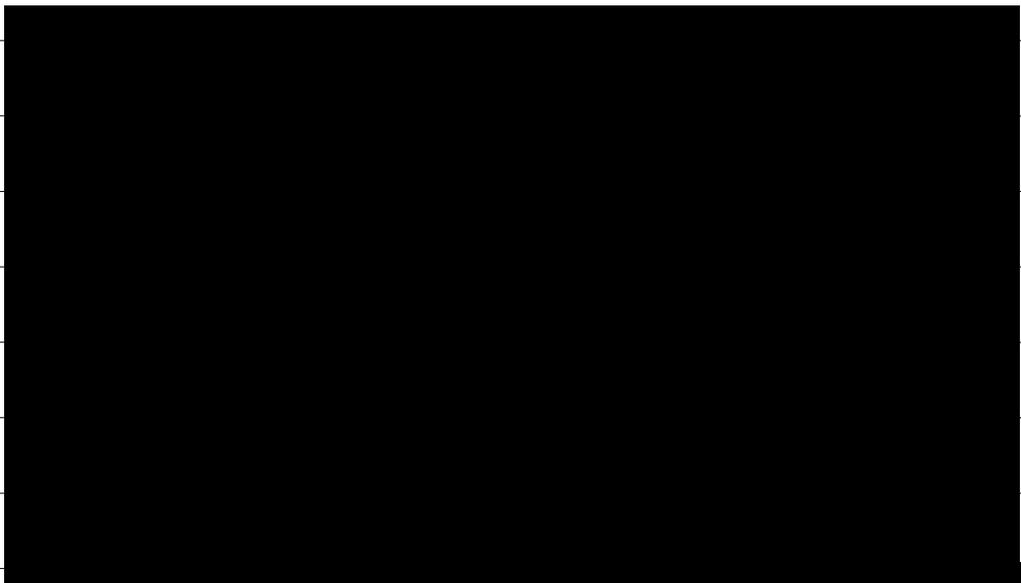


istituto comprensivo Ettore Sacconi.; **Mancini Jessica**, nata a



Ettore Sacconi; **Mancini Rita**, nata a Tarquinia in data

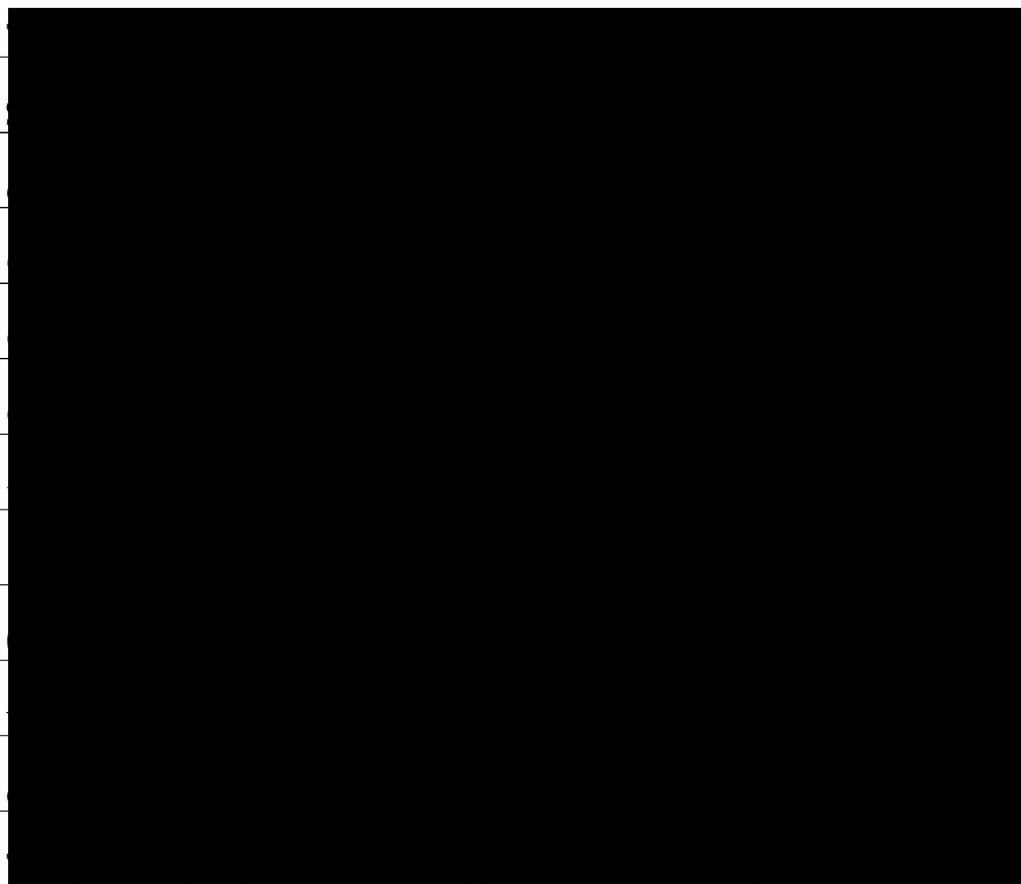




Girardi Arianna, nata a Tarquinia in data 08/02/1988 ed IVI



Cerquatelli Luca, nato a



ricevere le comunicazioni di legge ai su citati indirizzi.

**Ricorrenti**

**CONTRO**

**Comune di Tarquinia**, in persona del legale rappresentante protempore, Sindaco Alessandro Giulivi, con sede in Tarquinia (VT) alla Piazza Matteotti n.6, Codice fiscale: 00129650560, Pec: pec@pec.comune.tarquinia.vt.it.

**Resistente**

**e contro**

**Ministero dell'Interno**, (C.F. 97149560589), in persona del Ministro in carica, con sede in Roma (RM), alla Piazza del Viminale, per legge rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

**E**

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, (C.F. 80185250588) in persona del Ministro in carica, con sede in Roma (RM), alla Viale Trastevere, 76/a, per legge rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

**E**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**, (C.F. 80188230587) in persona del Presidente in carica, con sede in Roma-

Palazzo Chigi- alla Piazza Colonna 370, per legge  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato,  
presso i cui uffici domicilia, in Roma, via dei Portoghesi, n.  
12, pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

**E**

**Ministero della Salute** (C.F. 80242250589), in persona del  
Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, al Viale Giorgio  
Ribotta 5, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura  
Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia, in Roma,  
via dei Portoghesi, n. 12, pec:  
ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

**E**

**Regione Lazio**, (C.F. 80143490581), in persona del  
Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede in  
Roma, Via Cristoforo Colombo, 212 - 00147, pec:  
protocollo@regione.lazio.legalmail.it;

**E**

**Regione Lazio**, in persona del suo Presidente della Giunta  
Regionale *pro tempore*, elettivamente domiciliata presso la  
Sede dell'Avvocatura Regionale, in Roma alla Via  
Marcantonio Colonna, 27 -00192, all'indirizzo Pec:  
avvocatura@regione.lazio.legalmail.it.

**AVVERSO E PER L'ANNULLAMENTO,**

**PREVIA SOSPENSIONE CAUTELARE URGENTE**

**EX ART. 55 e 56 C.P.A.**

-dell'Ordinanza sindacale n. 37 del 30/10/2020 (all.1), con la quale il Sindaco del Comune di Tarquinia ha disposto la chiusura delle scuole, di ogni ordine e grado, presenti nel comprensorio del comune, a far data dal 02.11.2020 e sino al 24.11.2020;

- di ogni altro atto prodromico, preordinato, presupposto, connesso e consequenziale ancorché attualmente non conosciuto.

### **Premesso in fatto**

- Che con Ordinanza sindacale n. 37 del 30/10/2020 (all.1), il Sindaco del Comune di Tarquinia:

a) richiamati i provvedimenti che si sono succeduti e che sono stati assunti con Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ed atti ad affrontare la situazione emergenziale collegata alla diffusione del Covid 19; richiamata l'ordinanza della Regione Lazio, n. Z00062 del 02/10/2020, con il quale sono state adottate ulteriori misure di prevenzione e contenimento dei contagi, nel rispetto di quanto previsto dai DCPM e dalle raccomandazioni del CTS; richiamato l'art. 50 del D.Lgs. 267/2000 con cui si attribuisce al Sindaco, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, di poter emanare ordinanze sindacali contingibili e urgenti; richiamata altresì l'ordinanza del Presidente della Regione Lazio, emessa di concerto con il Ministro della Salute del 21/10/2020;

b) considerato:

- che negli ultimi rapporti di monitoraggio dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, nel territorio tarquiniese si sarebbe evidenziata una maggiore circolazione del virus, a fronte del quale si rendeva necessario adottare ulteriori misure di prevenzione e contenimento;

- che, dall'esame dei dati trasmessi dai competenti Dipartimenti di Prevenzione, ad oggi sconosciuti alla comunità tarquiniese, sarebbe emerso *"un notevole incremento dell'andamento dei contagi nelle comunità scolastiche di tutte le scuole e di ogni ordine e grado, con una crescita allarmante dei casi tale da evidenziare una particolare situazione di rischio e criticità a livello territoriale"* ritenendosi opportuno *" adottare ulteriori misure limitative dei contatti sociali, in particolare quelli derivanti dalla didattica in presenza di tutte le scuole di ogni ordine e grado, in quanto le misure adottate dal DCPM del 24/10/2020 si appalesano insufficienti per fronteggiare l'emergenza"*, tanto evidenziato disponeva, con decorrenza dal 2 novembre e sino al 24 novembre 2020, la chiusura delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado presenti sul territorio del Comune di Tarquinia, dovendosi le lezioni svolgere con modalità di didattica a distanza, la chiusura degli asili nido.

\*\*\*

Detto provvedimento si palesa illegittimo, sproporzionato

ed in evidente violazione sia delle disposizioni assunte a livello nazionale, che dei provvedimenti regionali succedutisi e citati nel provvedimento, nonché in evidente violazione del diritto allo studio e all'educazione, costituzionalmente tutelato (artt. 3, 33 e 34 Cost.).

### **Ritenuto in diritto**

**1) Eccesso di potere, violazione dei presupposti e limiti normativi all'emanazione delle ordinanze sindacali urgenti in materia di misure emergenziali-Covid-19; Violazione delle norme di legge ex art. 3, comma 2, D.l. n. 6/2020; D.L. n. 19 del 25/03/2020; art. 50 D.lgs. 267/2000; DPCM del 03.11.2020.**

L'emergenza sanitaria dovuta all'epidemia da Covid-19, ha aperto una fase intensa di ricorso a provvedimenti autoritativi che, ai vari livelli istituzionali, si sono ritenuti necessari al fine di fronteggiare la situazione emergenziale, in un'ottica di collaborazione necessaria tra Stato, Regioni e Comuni.

In questa ottica, lo spazio di azione riservato ai Sindaci è stato ridisegnato e rimodulato in forza delle fonti normative volte a disciplinare l'emergenza a livello statale.

L'art. 3 co. 2, del D.L. n. 6/2020 ha legittimato i Presidenti regionali e i sindaci ad esercitare, anche nella fase emergenziale in atto, il potere di emanare ordinanze in materia sanitaria, sulla base di alcune fonti di rango

primario preesistenti, ovverosia:

a) per quanto riguarda i Presidenti regionali, ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che consente, in materia di igiene e sanità pubblica, di adottare ordinanze contingibili e urgenti con efficacia estesa alla Regione o a parte del suo territorio;

b) per quanto concerne il sindaco, anch'egli sulla base della Legge n. 833/1978, ma anche, in quanto rappresentante della comunità locale, ai sensi dell'art. 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e dell'art. 50 del Testo unico degli enti locali, norme queste ultime che, in maniera sostanzialmente analoga, autorizzano l'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie.

Tuttavia, per evitare il rischio che i DPCM, quale fonte di grado superiore, fossero disattesi, senza coordinamento e controllo, dalle ordinanze contingibili e urgenti delle Regioni e dei Comuni, così da generare un deleterio clima di incertezza, l'art. 3, co. 2, del D.L. n. 6/2020 convertito in Legge 5 marzo 2020 n. 13, ne ha circoscritto il perimetro di utilizzabilità, stabilendo che le misure emergenziali potessero essere adottate, oltre che con DPCM, anche tramite le ordinanze sopra citate, *ma a due condizioni necessarie e cumulative*, ossia:

a) solamente *«nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri»*;

b) nei soli casi di *«estrema necessità e urgenza»*.

In tal senso, e con funzione confermativa, è intervenuto sul tema il D.L. n. 19/2020, convertito in Legge 22 maggio 2020 n. 35, laddove è stato espressamente previsto all'art. 3, commi 2 e 3, che *“2. I Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali e regionali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1.*

*3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente”*.

E' evidente, quindi, l'illegittimità dell'Ordinanza sindacale impugnata, in quanto, nell'adottare misure (irragionevolmente) stringenti in contrasto - come si vedrà infra - con le misure statali riguardanti la frequenza scolastica, si pone in chiara violazione della predetta disposizione di legge.

Inoltre, giova rilevare che l'art. 1, co. 1 del D.L. n. 33/2020, convertito in Legge 14 luglio 2020, n. 74, nel disporre la cessazione dell'efficacia di *“tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19”*, ha fatto salva la possibilità di adottare o reiterare le medesime misure restrittive in casi di *“particolare aggravamento della situazione epidemiologica”* che riguardi uno specifico territorio. E

ancora, al successivo co. 13 del medesimo art. 1 è previsto, con particolare riferimento alle attività didattiche nelle scuole, che *“Le attività dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le Università e le Istituzioni di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, sono svolte con modalità definite con provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 [ossia, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, n.d.r.]”*.

Con le predette disposizioni, quindi, si conferma e limita la possibilità per i Sindaci di adottare ordinanze contingibili e urgenti in presenza dei presupposti già previsti dai precedenti interventi normativi, ovvero sia:

- a) solo nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- b) con efficacia limitata fino a tale momento;
- c) in presenza di un evidente aggravamento della situazione a livello locale.

Dette limitazioni sono state evidentemente imposte al fine di

evitare provvedimenti che si pongano in contrasto con le misure statali. Rimangono fermi, dunque, i limiti introdotti con il D.L. 19/2020 al fine di circoscrivere lo spazio di azione dei Sindaci (anche in materia sanitaria) poiché il richiamo generale operato dall'art. 1 del D.L. n. 33/2020 conferma la legittimità delle sole ordinanze dirette a fronteggiare una situazione di aggravamento del rischio sanitario riguardante il solo territorio comunale o parte di esso. L'intento della disposizione in parola è evidentemente quello di cercare di rafforzare il potere di coordinamento statale nella gestione dell'emergenza, riservando un ruolo sussidiario e/o residuale all'adozione di ulteriori misure "emergenziali" da parte di Regioni e Comuni, e nei limiti su indicati.

Orbene, l'ordinanza sindacale n. 37 del 30/10/2020, si pone in evidente conflitto con i limiti delineati dalla normativa nazionale e regionale, con specifico riguardo alla grave incidenza che lo stesso ha sul diritto allo studio ed all'educazione dei minori.

Ed invero, in ordine ai DPCM e decreti legge assunti successivamente al noto periodo di lockdown (9 marzo-4/18 maggio), nessuno di questi ha imposto una restrizione o limitazione assoluta al diritto allo studio, disponendo, di contro, la didattica di presenza per le scuole dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione (asili, elementari e medie).

Parimenti, alcuna limitazione in tal senso è riscontrabile nei

provvedimenti regionali citati in ordinanza (Ordinanza Regionale n. Z00062 del 02/10/2020 (all.2); ordinanza del Presidente della Regione Lazio del 21/10/2020 (all.3)).

Ne consegue che l'ordinanza sindacale non solo è ultronea rispetto ai citati provvedimenti, ma emanata in evidente violazione di legge e nei limiti da questa imposti, e come su evidenziati.

In ultimo, in ordine all'efficacia temporale della stessa, si richiamano i limiti già su indicati ai punti a) e b) (*- solo nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri; con efficacia limitata fino a tale momento*), evidenziando che l'ordinanza oggi impugnata si pone in palese contrasto con l'ultimo DPCM del 03/11/2020 (all.4), le cui disposizioni si applicano dalla data del 6 novembre 2020, in sostituzione di quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 ottobre 2020, e con efficacia fino al 3 dicembre 2020, nel quale, all'art. 1 *"Misure Urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale"* al comma 9, lett.s) è espressamente previsto che: *"L'attività didattica ed educativa per la scuola dell'infanzia, il primo ciclo di istruzione e per i servizi educativi per l'infanzia continua a svolgersi di presenza"* (asilo, scuole elementari e scuole medie) **limitando la didattica a distanza solo per le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado.**

Tanto più che la didattica in presenza è stata confermata dal

DPCM del 3 novembre 2020 anche per le ragioni ad alto rischio (c.d. “zone rosse”), con la sola eccezione delle seconde e terze medie.

Ne deriva l’illegittimità dell’Ordinanza impugnata, anche per violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente sul territorio regionale e comunale di riferimento, ove si consideri che la Regione Lazio è stata individuata tra quelle a rischio moderato (c.d. “zone gialle”) nelle quali, come detto, è prevista la didattica in presenza per le scuole dell’infanzia, per le scuole elementari e le scuole medie e la didattica a distanza per le sole scuole superiori.

## **2) Eccesso di potere nell’emissione dell’Ordinanza.**

**Incompetenza del Sindaco. Carenza del presupposto oggettivo; necessità di un “evidente aggravamento della situazione a livello locale” - Difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.**

Come su evidenziato, ulteriore elemento che legittimerebbe un provvedimento sindacale urgente attiene alla necessità che, sul territorio comunale, si riscontrino, sulla base di dati oggettivi, un aggravamento nella diffusione dei casi di contagio da Covid-19.

Nell’ordinanza di cui oggi si chiede la revoca, si legge che, nel Comune di Tarquinia, sarebbe emerso *“un notevole incremento dell’andamento dei contagi nelle comunità*

*scolastiche di tutte le scuole e di ogni ordine e grado, con una crescita allarmante dei casi tale da evidenziare una particolare situazione di rischio e criticità a livello territoriale”, elemento in forza del quale si è disposta la chiusura delle stesse.*

Detto assunto non è assolutamente condivisibile sotto plurimi punti di vista.

Vi è, innanzi tutto, da evidenziare che la situazione generale dell'evoluzione dei contagi nel Comune di Tarquinia, secondo i dati informativi pubblicati sullo stesso sito istituzionale dell'Ente (all.5), non consente di qualificare la situazione come di “allarmante implemento dei casi”. Ad oggi risultano accertati 74 casi, oltre 232 soggetti in isolamento fiduciario, pertanto non accertati quali contagi certi. Quindi, pur volendo complessivamente computare detti dati, tra casi certi ed incerti, avremo un numero di 306 casi su una popolazione complessiva di 16.683 abitanti, ovvero un'incidenza del solo 1,84% sull'intera popolazione comunale.

Ma ancor meno attiene al vero che l'incidenza dei casi di contagio da Covid-19 possa imputarsi allo svolgimento dell'attività didattica di presenza.

Ed invero, dall'inizio dell'anno scolastico dalla data del 28 settembre per la scuola Superiore Primaria e per la Scuola Superiore, e solo dal 26 ottobre per la Scuola Media, a causa di ritardi nella ristrutturazione dell'edificio scolastico

comunale "Dasti", nel territorio comunale sono state pochissime le classi che, in applicazione dei Protocolli ministeriali e regionali di riferimento, hanno dovuto subire la sospensione della didattica in presenza per ragioni sanitarie.

Nello specifico, la competente ASL di Viterbo, con nota prot. n. 74657 del 05.11.2020 (all. 6) ha riportato i seguenti dati sulla diffusione del COVID-19 tra la popolazione studentesca del Comune di Tarquinia e sui conseguenti provvedimenti adottati alla data del 04.11.2020:

- Nido d'infanzia: non ci sono classi in quarantena né alunni o personale positivo al COVID 19;

- Scuola d'Infanzia: 5 classi in quarantena precauzionale (di queste una avrebbe dovuto terminare la quarantena precauzionale lunedì 9 novembre), in ragione della positività di insegnanti che avevano contratto il virus fuori dall'ambito scolastico;

- Scuola elementare: non ci sono classi in quarantena;

- Scuola media: non ci sono classi in quarantena;

- Scuola superiore: 2 classi in quarantena precauzionale rispettivamente all'Istituto "Cardarelli" e all'Istituto "S. Benedetto" (entrambe le classi, peraltro, già sottoposte a Didattica a distanza per effetto del DPCM del 3 novembre 2020).

In assenza di focolai di diffusione del virus, non

sussiste, pertanto, alcun elemento che consenta di qualificare una *“crescita allarmante”* dei contagi, né si comprende, inoltre, sulla base di quale dato iniziale di comparazione lo stesso sia stato valutato dall’Ente, né come si possa ritenere che l’implemento dei casi sia da imputare alla didattica in presenza. Valga il contrario. Il ristrettissimo dato di casi accertati all’interno degli istituti scolastici del Comune di Tarquinia, sono l’evidente risultato del fatto che la scuola rappresenta un luogo maggiormente sicuro per gli alunni. Ciò grazie al grande sforzo fatto, ed all’impegno quotidiano di tutto il personale scolastico al fine di garantire la corretta applicazione e rispetto dei protocolli sanitari di prevenzione della diffusione del virus, come emessi tempo per tempo (all.7-7.1-7.2).

La disposta chiusura delle scuole, pertanto, non solo è illegittima in assenza dei presupposti di grave implemento dei casi di contagio, come su evidenziato, ma è essa stessa potenziale strumento di implemento dei contagi. Si pensi, infatti, a tutti quei casi in cui i genitori, che svolgono attività lavorativa, saranno costretti a lasciare i figli con nonni, baby sitter o fare affidamento ad altri genitori, in contesti dove i protocolli sanitari non possono essere altrettanto sicuri e controllati rispetto a quanto avviene nelle istituzioni scolastiche, con potenziali e gravi ripercussioni sulla salute pubblica.

La maggior tutela degli alunni in ambito scolastico, garantita dai presidi adottati, trova altresì conferma a fronte dei dati scientifici rilevati ed aventi ad oggetto proprio l'incidenza tra diffusione dei contagi da Covid ed attività didattica a livello nazionale.

Si cita, a titolo di esempio, quanto riportato nella pubblicazione scientifica della prestigiosa rivista internazionale "Nature", dove si è affrontato il tema scuola-Covid, vagliando e riportando i dati della situazione oggettiva in Italia. Nell'articolo si evidenzia come nel nostro paese sono state riaperte 65.000 scuole a settembre, seppur con modalità diverse. Al 6 ottobre, sono stati individuati casi in 1.212 istituti (il 2%). Nel 93% dei casi c'era solo un singolo alunno positivo, che non aveva contagiato compagni e docenti, e aveva quindi presumibilmente contratto il virus fuori dall'ambito scolastico. In un unico caso su 65.000 c'era un focolaio con più di 10 persone positive (una scuola superiore).

Le più recenti stime oggi disponibili, contenute nel monitoraggio settimanale dell'Istituto Superiore di Sanità, indicano che la trasmissione del virus dentro le scuole è limitata e i "focolai" a scuola, nella settimana dal 12 al 18 ottobre, sono stati il 3,5 per cento di tutti i nuovi focolai che si registrano nel Paese.

Quanto su esposto, trova piena conferma anche a fronte

dell'ultimo DPCM del 3.11.2020, nel quale, pur assumendosi misure atte al maggior contenimento della diffusione del virus, si è disposto che l'attività didattica ed educativa per la scuola dell'infanzia, il primo ciclo di istruzione e per i servizi educativi per l'infanzia, debba continuare a svolgersi di presenza, evidenziando altresì che detta disposizione è stata tenuta ferma anche nelle cosiddette "zone rosse", ovvero sia aree del territorio nazionale "caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto", come espressamente previsto dall'art. 3, comma 4, lett.f).

Ulteriormente, non può non farsi rilevare che la didattica in presenza, oltre a garantire una maggior tutela dell'alunno sotto il profilo sanitario, costituisca una garanzia anche della salute psicologica dello stesso.

Infatti, risulta dalle stesse ricerche scientifiche e dati consultabili sul sito del Ministero della Salute, che l'isolamento a casa durante l'emergenza da nuovo coronavirus ha causato l'insorgenza di problematiche comportamentali e sintomi di regressione nel 65% di bambini di età minore di 6 anni e nel 71% di quelli di età maggiore di 6 anni (fino a 18). Tanto è emerso da un'indagine sull'impatto psicologico e comportamentale del lockdown nei bambini e negli adolescenti in Italia, condotta dall'ospedale pediatrico Gaslini di Genova. Tra i disturbi più

frequentemente evidenziati si sono riscontrati l'aumento dell'irritabilità, disturbi del sonno e disturbi d'ansia.

Quanto su esposto consente di evidenziare che l'ordinanza assunta dal Sindaco del Comune di Tarquinia risulta illegittima anche sotto il profilo della gravità ed urgenza della situazione di fatto riscontrabile sul territorio comunale, specialmente con riguardo agli istituti scolastici, elemento necessario al fine di legittimare l'esercizio del potere del sindaco in via contingenziale e di urgenza, contrastante con la realtà di fatto sussistente, nonché con i dati assunti a livello nazionale in ordine alla diffusione dei contagi nell'ambito scolastico.

**3) Eccesso di potere; Contemperamento tra interessi legittimi e diritti costituzionali-diritto alla salute ed all'istruzione; Violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza.**

E' innegabile che la situazione pandemica causata dal Covid-19, ponga l'attenzione sulla necessità di tutelare e garantire il diritto alla salute dei cittadini, la cui rilevanza costituzionale è sancita dall'art. 32. Tuttavia parimenti devono trovare tutela gli ulteriori diritti costituzionalmente garantiti, tra i quali proprio il diritto allo studio ed all'educazione, di cui agli artt. 3, 33 e 34 della costituzione, pilastri fondamentali per la formazione dei giovani ragazzi che saranno chiamati, nel loro futuro, alla guida della nostra

nazione.

Il necessario contemperamento di detti diritti, comporta la necessità di un raffronto e bilanciamento tra tutela della salute e libertà individuali, principi parimenti tutelati a livello costituzionale, quali espressione dell'individuo.

Il dibattito incentratosi su questo tema in passato, si è evidentemente riproposto con maggior vigore sin dai primi mesi dell'anno 2020, con l'insorgenza e la diffusione della pandemia.

In realtà, nell'era della complessità e vulnerabilità globale, appare molto più difficile trovare un giusto equilibrio tra la necessità di eliminare il contagio-tutelando il diritto alla salute-e l'esigenza di assicurare alle restrizioni delle libertà e dei diritti, parimenti dotati di dignità costituzionale, il minor impatto possibile sulla qualità della vita delle persone.

Questa difficoltà di coordinamento e valutazione, si è rispecchiata nella continua emanazione di pacchetti normativi, che hanno comportato spesso l'insorgenza di provvedimenti contrastanti Stato ed Enti locali (Regioni e Comuni), questi ultimi imponendo misure maggiormente restrittive sulla base di dati territoriali spesso contrastanti.

Proprio per questo le dure restrizioni imposte ai cittadini sui diritti alla mobilità, alla circolazione, alla produzione ed al commercio, allo studio, frutto di un dialogo non sempre proficuo tra scienza e politica, sono state da più parti

considerate “illiberali”.

L’effetto che ne è derivato è stato quello di ingenerare una evidente confusione nei cittadini, nonché un patologico stato di “paura” non solo per la malattia, ma anche a fronte del timore di nuove “povertà”, favorendo il propagarsi tra la gente della sottocultura del *rancore sociale* e del sospetto, che tanto richiama alla memoria gli “untori” della peste manzoniana, confusione e stati d’ansia spesso sfociati in manifestazioni violente, come riporta la cronaca dei giorni più recenti.

Ciò che si vuole evidenziare è che, in uno stato democratico e liberale, a fronte di una necessità innegabile ed effettiva di tutela della salute, sia sempre e comunque necessario contemperare gli ulteriori diritti sui quali le restrizioni imposte incidono “violentemente”, cercando sempre un bilanciamento che ne limiti l’esercizio proporzionalmente alla potenziale incidenza sul bene salute, prevalente in presenza di situazioni di necessità ed urgenza indefettibili, bilanciamento che deve trovare applicazione ad ogni livello, sia statale, che regionale, che comunale.

Orbene, questo bilanciamento e raffronto è stato del tutto disatteso nel provvedimento che oggi si impugna, limitando l’esercizio del diritto allo studio in assenza di un effettivo stato di “necessità ed urgenza”, non riscontrabili nel caso in esame.

Ed invero, come evidenziato, i casi di contagio da Covid-19, riscontrabili nell'ambito delle istituzioni scolastiche tarquiniesi, limitato nei casi, non permette di qualificare una situazione come di *"notevole incremento dell'andamento dei contagi nelle comunità scolastiche"*, né *"un'allarmante crescita dei casi"* imputabile alla didattica di presenza e tale da legittimare una restrizione del diritto allo studio rispetto al diritto alla salute.

Valga il contrario, considerando che proprio la didattica di presenza, come evidenziato precedentemente, consente una maggior tutela alla salute dei ragazzi a fronte dei protocolli sanitari e di prevenzione prontamente attuati e fatti rispettare dagli istituti del comprensorio tarquiniese, nonché garantendo una maggior tutela degli stessi anche sotto il profilo della salute psicofisica

In ultimo, ma non per minore importanza, il provvedimento assunto incide negativamente anche sotto l'ulteriore economico che andrà a gravare sulle famiglie.

Non può non considerarsi, infatti, come l'ordinanza emessa dal sig. Sindaco comporti la necessità, per molti genitori, di doversi astenere dal lavoro per seguire i figli nello svolgimento della Dad, o di dover assumere persone a tal fine, con ulteriore ed evidente aggravio e danno a carico delle famiglie.

In conclusione, il provvedimento assunto non appare né

legittimo, per quanto su esposto ed in mancanza dei presupposti indicati, ma anche potenziale strumento di aggravamento della diffusione dei contagi, a solo nocumento dei ragazzi e di tutta la popolazione tarquiniese, emesso in totale assenza di qualsivoglia valido contemperamento dei contrapposti diritti costituzionalmente tutelati.

**4) Violazione e falsa applicazione dell'art. 50 del D.lgs. 267/2000. Eccesso di potere per carenza dei presupposti. Incompetenza del Sindaco.**

L'Ordinanza impugnata è stata adottata dal Sindaco di Tarquinia in pretesa applicazione dell'art. 50 del D.lgs. 267/2000 che, com'è noto, stabilisce al comma 5 che *“in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. (...) Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, (...) spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali”*.

Al successivo comma 6 è, altresì, specificato che *“In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma [ossia, Stato o Regioni, n.d.r.]”*.

Ferme restando le censure dedotte nei precedenti motivi di ricorso, non v'è chi non veda che, nel caso di specie, l'Ordinanza impugnata difetta clamorosamente non solo dei presupposti della contingibilità e dell'urgenza, ma anche e soprattutto del presupposto relativo alla dimensione dell'emergenza sanitaria da COVID-19 che, ovviamente, non può ritenersi a "carattere esclusivamente locale", trattandosi di una "pandemia" dichiarata dall'OMS l'11.03.2020, che interessa purtroppo l'intero territorio nazionale e gran parte del pianeta, come riportato nella prima premessa della stessa Ordinanza impugnata.

A tal riguardo, è altresì evidente che l'Ordinanza è stata adottata anche in violazione di quanto previsto nel citato comma 6 dell'art. 50 del D.lgs. 267/2000, atteso che l'emergenza sanitaria da COVID-19 non è (ovviamente) limitata al solo territorio del Comune di Tarquinia ma interessa l'intero territorio nazionale. Inoltre, il provvedimento impugnato è stato adottato nonostante la Regione Lazio e lo Stato fossero già ampiamente intervenuti mediante la normativa richiamata nel primo motivo di ricorso.

Si insiste, pertanto, affinché sia annullata l'impugnata Ordinanza.

#### **5) Sul diritto al risarcimento del danno.**

E' opportuno, preliminarmente, evidenziare come per

costante giurisprudenza si è riconosciuta la competenza del Tribunale Amministrativo in materia di risarcimento del danno da provvedimento illegittimo della P.A. (Cassazione n. 500/99; Consiglio di Stato, sent. N. 248 del 20/01/2008; T.A.R. , Trento , sez. I , 01/07/2020 , n. 107; T.A.R. , Trieste , sez. I , 06/04/2020 , n. 115; T.A.R. , Salerno , sez. I , 03/10/2019 , n. 1706), specificando altresì che, in ordine all'onere della prova, al ricorrente basta invocare ed evidenziare l'illegittimità del provvedimento emesso, quale indica presuntivo di colpa, essendo onere dell'Amministrazione resistente provare il contrario.

Tanto evidenziato, si deve rilevare come l'ordinanza oggi contestata, stante l'evidente illegittimità della stessa per quanto su esposto, sta cagionando un grave ed evidente danno, morale e materiale, sia sotto il profilo della lesione dell'interesse e diritto primario allo studio, denegato dal provvedimento in assenza di un giustificato motivo, sia sotto il profilo economico, aggravando la situazione delle famiglie già provate dalla situazione cagionata dal Covid-19.

-Sotto il primo profilo non può non rilevarsi come il diritto allo studio e all'apprendimento da parte degli alunni, è frutto, e non potrebbe essere altrimenti, di un rapporto diretto e costante, che si configura nella relazione e nella cura dell'alunno, unici elementi che possono determinare un "sapere" realmente significativo. Questi elementi umani ed

umanistici, sono insostituibili per connotare il processo di insegnamento-apprendimento, nel senso di una spendibilità culturale, politica ed etica realmente sostenibili, che sono diretta conseguenza della funzione che la scuola ha e deve sempre avere, quale serbatoio di pensiero critico-analitico, di palestra di "complessità", di crescita dell'alunno ed approccio ad una cittadinanza consapevole. Detto diritto non può trovare arbitrarie limitazioni, in assenza di oggettivi motivi di criticità (come rilevato nel caso in esame), né può essere sostituito da una didattica a distanza.

Invero, non tutte le famiglie di Tarquinia sono sufficientemente attrezzate per la didattica digitale a distanza o dispongono di una (valida) connessione alla rete internet, con la conseguenza che l'esecuzione del provvedimento impugnato si traduce in una sostanziale interruzione delle attività didattiche e dei servizi all'utenza scolastica.

Ma, a tutto voler concedere, il deficit è anche in termini di rapporti umani, di uguaglianza di diritti e parità di trattamento, che vengono messe in discussione ogni qual volta non si considera il quadro della scuola, la sua funzione, i suoi programmi, la libertà di insegnamento, gli orari uguali per tutti, il rispetto delle regole, l'interrelazione umana tra studenti, sia tra essi che con gli insegnanti, tutti elementi necessari alla formazione dei giovani.

Detta interazione ancor più rileva in tutti quei casi in cui gli alunni presentano elementi di disparità cognitiva, sostenuti dagli insegnanti di sostegno, con necessità di un trattamento scolastico differenziato e modellato sulle loro esigenze, frutto di stretta conoscenza tra alunno ed insegnante, e del rapporto umano che si viene tra essi a creare, non sostituibile da un computer.

Il provvedimento assunto si palesa, pertanto, totalmente lesivo di detti diritti, considerando altresì che, come su rilevato, lo stesso Ministero della Salute ha avuto modo di evidenziare come la didattica a distanza incida negativamente sulla salute psico-fisica dell'alunno.

-Sotto il profilo del danno economico cagionato alle famiglie degli alunni, quale nesso consequenziale e causale al provvedimento impugnato, lo stesso è in re ipsa.

Basti considerare la necessità, per molti genitori, di dover sospendere l'attività lavorativa per poter seguire i figli; la necessità, per non poche famiglie già in difficoltà economica, di dover sostenere i costi per adeguare le tecnologie alla didattica a distanza; i costi da sostenere, quando non possibile limitare l'attività lavorativa o applicare lo smartworking, per l'assunzione di babysitter o soggetti professionalmente abilitati che seguano i figli, anche ad integrazione delle lezioni svolte e per garantire un miglior e corretto apprendimento.

Quanto su evidenziato legittima la formulazione di una richiesta di risarcimento del danno, da quantificarsi in via equitativa da parte della Tribunale adito.

La domanda è altresì pienamente legittima anche sotto il profilo della competenza giurisdizionale.

**6) Istanza di sospensione per la concessione di misure cautelari, anche provvisoriamente decretate in via monocratica ex artt. 55 e 56 c.p.a.**

Contestualmente al presente ricorso, si formula domanda cautelare di sospensione *inaudita altera parte* del provvedimento impugnato, ai sensi e per gli effetti degli artt. 55 e 56 c.p.a..

Sussistono, infatti, i presupposti affinché, previa adozione delle invocate misure cautelari provvisoriamente decretate da parte dell'Ill.mo Presidente della Ecc.mo Tribunale adito, ex artt. 56 c.p.a., giustificata della situazione di estrema gravità ed urgenza derivanti dall'esecuzione del provvedimento impugnato, alla prima camera di consiglio utile venga adottata ordinanza collegiale di sospensione cautelare dell'esecuzione dell'Ordinanza sindacale impugnata.

In ordine al *fumus boni juris*, si rinvia ai motivi che precedono, idonei a comprovare la fondatezza delle censure svolte.

Sotto il profilo del *periculum in mora*, inteso quale "estrema

*gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio”, la sussistenza di detto presupposto è configurata nella persistente lesione del diritto primario all’educazione, derivante dall’incondizionata chiusura delle scuole di ogni grado presenti nel territorio del Comune di Tarquinia, disposta con l’Ordinanza impugnata che, pur essendo in palese contrasto con la normativa di rango primario innanzi citata e malgrado il diverso orientamento da ultimo intervenuto a livello nazionale con il DPCM del 3 novembre 2020, non è stata revocata dal Sindaco di Tarquinia e continua ad esplicare i propri effetti pregiudizievoli.*

Nello specifico, nel richiamare le argomentazioni già esposte nei precedenti motivi di ricorso, si ribadisce che l’Ordinanza sindacale impugnata sta comportando l’impossibilità, per gli studenti sino alla terza media, di godere di una didattica piena ed in presenza sino al 24 novembre 2020 (a differenza degli studenti del resto d’Italia), con evidente nocumento del loro primario diritto all’educazione ed in assenza di un giustificato ed oggettivo motivo. Parimenti, la persistente esecutività del provvedimento impugnato sta cagionando un serio ed ingiusto pregiudizio alle famiglie dei minori iscritti presso le Scuole di Tarquinia, che si vedono fortemente limitati nello svolgimento delle attività lavorative, stante la necessità di seguire i figli nello

svolgimento della didattica a distanza, e costrette a sostenere i costi derivanti dalla stessa, con evidente aggravio dell'economia familiare già pesantemente provata dalla situazione emergenziale in atto.

**Nella fattispecie in esame, sussistono, dunque, ragioni di particolare ed estrema gravità ed urgenza tali da non consentire la dilazione della cautela fino alla data della prima Camera di consiglio.**

Ad ulteriore conferma di ciò, si rappresenta che in un caso analogo a quello odierno - avente ad oggetto l'illegittima chiusura delle scuole pugliesi di ogni ordine e grado disposta con Ordinanza del Presidente della Giunta regionale della Puglia per prevenire il rischio di diffusione del contagio da COVID-19 -, **il Presidente del T.A.R. Puglia, nell'accordare la misura cautelare *inaudita altera parte*, ha già condiviso *prima facie* la fondatezza di analoghe censure e le ragioni di estrema gravità ed urgenza, statuendo, pochi giorni fa, con Decreto n. 680 del 06.11.2020, che "*sussistono i presupposti della misura urgente, atteso che:***

*1) l'ordinanza del Presidente della Regione Puglia n. 407 del 28.10.2020, con cui è stata disposta la didattica integrata per tutte le scuole di ogni ordine e grado sul territorio regionale, ad eccezione dei servizi per l'infanzia interferisce, in modo non coerente, con l'organizzazione differenziata dei servizi*

*scolastici disposta dal sopravvenuto DPCM 3 novembre*

*2020 il quale colloca la Puglia tra le aree a media criticità (c.d.*

*“zona arancione”) e che persino per le aree ad alta criticità (c.d.*

*“zone rosse”) prevede la didattica in presenza nelle scuole*

*elementari;*

*2) 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;*

*3) come dedotto dai ricorrenti, vi sono in Puglia molte scuole e*

*molti studenti non sufficientemente attrezzati per la didattica*

*digitale a distanza, di guisa che l'esecuzione del provvedimento*

*impugnato si traduce in una sostanziale interruzione delle*

*attività didattiche e dei servizi all'utenza scolastica (...)*

*Ritenuto che il rilevato profilo di inadeguatezza del sistema*

*scolastico pugliese ad attivare subito la DAD costituisce ragione di*

*urgenza per la quale si deve disporre la misura cautelare*

*interinale”.*

\*\*\*

Tutto quanto innanzi premesso, i ricorrenti, così come

rappresentati e difesi in epigrafe, chiedono che siano accolte

le seguenti

### CONCLUSIONI

“Voglia l'Onorevole Tribunale Amministrativo Regionale

del Lazio adito, *contrariis rejectis*:

**In via cautelare e di urgenza, ai sensi dell'art. 56 C.p.a.:**

1) accogliere della domanda cautelare interinale d'urgenza e, per l'effetto, *inaudita altera parte*, sospendere, in via provvisoria ai sensi dell'art. 56 del D.lgs. n. 104/2010, nonché a mezzo di misura collegiale ex art. 55 D.lgs. 104/10, l'esecuzione del provvedimento impugnato;

**In via principale e di merito.**

2) annullare l'ordinanza sindacale n. 37 del 30/10/2020, in quanto illegittima, in assenza dei presupposti di legge ed in evidente contrasto con i principi normativi dettati dai provvedimenti assunti a livello statale e regionale, in ultimo con DPCM del 03.11.2020;

3) condannare il Comune di Tarquinia al risarcimento del danno derivante dall'illegittimo provvedimento emesso, il cui ammontare potrà essere determinato in via equitativa da Codesto Ecc.mo Tribunale, poiché attinente alla lesione di interessi legittimi e diritti costituzionalmente tutelati e non determinabile aprioristicamente, e comunque ad una somma non inferiore ad euro 10.000,00 in favore di ciascun ricorrente, quantificazione che si ritiene giusta e corretta in termini di legge.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari come per legge.

Si dichiara che il contributo unificato dovuto è pari ad euro 650,00, ex art. 13, comma 6 *bis*, del D.P.R. n. 115/2002.

In via istruttoria, si producono i seguenti documenti richiamati in narrativa:

- 1) ordinanza sindacale n. 37 del 30.10.2020;
  - 2) ordinanza Regione Lazio n. Z006 del 02.10.2020;
  - 3) ordinanza Presidente regione Lazio del 21.10.2020;
  - 4) D.P.C.M. del 03.11.2020, come pubblicato in Gazzetta Ufficiale;
  - 5) aggiornamento dati Covid-19, Comune di Tarquinia, come pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente, [www.comune.tarquinia.vt.it](http://www.comune.tarquinia.vt.it)- sezione "Covid-19".
  - 6) Dati inerenti provvedimenti adottati per le scuole del Comune di Tarquinia;
  - 7) protocollo Piano scuola 2020/2021;
  - 7.1) indicazioni operative ministeri gestione focolai Sars-Cov-2 nelle scuole;
  - 7.2) Protocollo regione Lazio e USR Lazio del 06.10.2020. Con osservanza.
- Tarquinia lì 10/11/2020

Avv. Norberto Ventolini.