

PARTE SECONDA

Atti regionali

ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 4 dicembre 2020, n. 444

Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.**IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE**

VISTO lo Statuto della Regione Puglia;

VISTO l'art. 32 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833;

VISTO l'articolo 117 comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112;

VISTE le delibere del Consiglio dei ministri del 31 gennaio, del 29 luglio e del 7 ottobre 2020, con le quali, rispettivamente, è stato dichiarato e prorogato lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

VISTO il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»;

VISTO il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e in particolare l'articolo 1 comma 16;

VISTO il decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante «Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020» e, in particolare, l'articolo 1, comma 5;

VISTO il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta covid nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020» e, in particolare l'articolo 1 comma 2 lettera a);

VISTO il decreto-legge 9 novembre 2020 n.149 recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»;

VISTO il decreto-legge 30 novembre 2020 n.157 recante «Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»;

VISTO il decreto-legge 2 dicembre 2020 n.158 recante «Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi connessi alla diffusione del virus da COVID-19 »;

VISTO il D.P.C.M. 13 ottobre 2020, recante «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», pubblicato in Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 253 del 13 ottobre 2020 avente decorrenza dal 14 ottobre 2020 al 13 novembre 2020;

VISTO il D.P.C.M. 18 ottobre 2020, recante integrazioni e modifiche al menzionato D.P.C.M. 13 ottobre 2020;

VISTO il D.P.C.M. 24 ottobre 2020 recante misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale;

VISTA l'ordinanza del 27/10/2020 n. 407, con cui il Presidente della Regione Puglia ha disposto che a decorrere

dal 30 ottobre sino al 24 novembre 2020 «1. *Le Istituzioni Scolastiche di ogni ordine e grado (scuola primaria, scuola secondaria di primo grado e scuola secondaria di secondo grado) adottano la didattica digitale integrata riservando alle attività in presenza esclusivamente i laboratori (ove previsti dai rispettivi ordinamenti dal ciclo didattico) e la frequenza degli alunni con bisogni educativi speciali...»*

VISTO il D.P.C.M. 3 novembre 2020, con efficacia dal 6 novembre 2020, recante misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale, che ha individuato tre aree: gialla, arancione e rossa, corrispondenti ai differenti livelli di criticità nelle Regioni del Paese;

CONSIDERATO che la Puglia è stata destinataria delle più stringenti misure di cui all'art.2, in quanto collocata, con Ordinanza del Ministero della salute, del 4 novembre 2020 in uno scenario di elevata gravità di tipo 3 con un livello di rischio "alto" (area arancione), per la durata di quindici giorni decorrenti dal 6 novembre;

CONSIDERATO che per le Regioni cosiddette "arancioni" come la Puglia il dpcm 3 novembre 2020, al comma 5 del ridetto articolo 2, ha disposto che «*le misure previste dagli altri articoli del presente decreto, ad eccezione dell'articolo 3, si applicano anche ai territori di cui al presente articolo, ove per tali territori non siano previste analoghe misure più rigorose;*»

RILEVATO quindi che in Puglia, in forza della sopravvenuta disciplina di cui al D.P.C.M. 3 novembre 2020, è risultato applicabile l'art. 1 comma 9 lettera s) il quale prevede: «*le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in modo che il 100 per cento delle attività sia svolta tramite il ricorso alla didattica digitale integrata. Resta salva la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o in ragione di mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dell'istruzione n. 89 del 7 agosto 2020, e dall'ordinanza del Ministro dell'istruzione n. 134 del 9 ottobre 2020, garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata. 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 in presenza, con uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie respiratorie salvo che per i bambini di età inferiore ai sei anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina...»;*

RILEVATO che, sempre in data 06/11/2020, il Presidente del Tar Puglia Bari, Sezione Terza, ha sospeso *inaudita altera parte*, in vista dell'udienza cautelare collegiale fissata per il 3 dicembre 2020 (successivamente anticipata al 18/11/2020), la richiamata ordinanza del Presidente della Regione Puglia n. 407 del 28 ottobre 2020;

CONSIDERATO che il Presidente della Regione Puglia in data 6 novembre 2020 ha emanato l'Ordinanza 413 con la quale, per le scuole elementari e medie, ha previsto la didattica digitale integrata, anche in forma mista, e anche per periodo di tempo limitati coincidenti con eventuali quarantene o isolamenti fiduciari, in favore delle famiglie che ne facciano richiesta;

CONSIDERATO, infatti, che con nota n. 005/PROT/12/11/2020/0005383 del Dipartimento di Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport per tutti, a firma (anche) del Prof. Pier Luigi Lopalco, è stato rappresentato che «*L'ambiente scolastico, di per sé, rappresenta un importantissimo aggregatore sociale. Nella Regione Puglia, su una popolazione di circa 4.000.000 di abitanti, sono circa 500.000 gli studenti di tutti i gradi della scuola. Se a questi aggiungiamo i dipendenti della scuola (circa 58.000 docenti e 15.000 personale ATA), si può facilmente immaginare come quasi ogni nucleo familiare abbia una connessione diretta o indiretta con la comunità scolastica. Le azioni messe in atto negli edifici scolastici (uso delle mascherine, gel disinfettante, distanziamento dei banchi) sono tese a diminuire il rischio di trasmissione nella comunità scolastica ma non possono essere in grado di azzerarlo in condizioni di elevata circolazione virale. Inoltre, l'attività didattica in presenza offre situazioni di socializzazione al di fuori degli edifici scolastici e durante il percorso che sono di difficile controllo...In Puglia, la ripresa dell'attività di circolazione del virus ha ripreso forza a partire dall'inizio di ottobre, ad una settimana circa dall'inizio dell'anno scolastico... È stato analizzato l'andamento dei contagi*

da SARS-CoV-2 nei soggetti di età 6-18 anni nelle settimane precedenti e successive l'apertura delle scuole, avvenuta in Puglia il 24 settembre. Il periodo successivo all'apertura delle scuole ha fatto registrare nella regione un netto incremento del numero assoluto dei contagi», evidenziando che «l'aumento dei casi osservati dopo l'apertura delle scuole abbia maggiormente interessato i gruppi di età fra 6 e 18 anni. La proporzione di casi in questo gruppo di età, rispetto al totale dei casi nello stesso periodo, è quasi raddoppiata passando dal 5,5% al 10,7%» e che «osservando l'andamento dei tassi di incidenza per 1000 abitanti nelle diverse fasce di età, si rileva che già nella prima settimana successiva alla emanazione della ordinanza n. 407 del 27 ottobre 2020 si è osservata una riduzione di incidenza nelle fasce di età <18 anni ...a fronte di una continua tendenza all'aumento nelle restanti classi di età ...». Nella suddetta relazione è stato altresì rimarcato che «Sulla base della ricognizione effettuata a seguito della emanazione dell'ordinanza n. 407 del 27 ottobre 2020, si rileva che ad oggi, su un totale di 562 scuole, sono stati individuati ben 1.055 casi di positività fra alunni e personale scolastico, pari al 6,5% dei casi riportati in totale durante il periodo successivo all'apertura delle scuole (16.155 casi totali). Questi casi di positività nella comunità scolastica, nello stesso periodo, hanno generato ben 7.180 provvedimenti di isolamento domiciliare fiduciario (quarantena). Va sottolineato che il dato sopra riportato è da considerare comunque sottostimato, essendo frutto di una attività di sorveglianza passiva», per poi concludere che «In definitiva, la comunità scolastica rappresenta un elemento di aggregazione sociale che, in situazione di intensa circolazione virale, è inevitabilmente interessata da un elevato numero di contagi che comporta da un lato un sovraccarico delle attività di contact-tracing da parte delle strutture territoriali, dall'altro rappresenta un elemento moltiplicatore di diffusione intrafamiliare con conseguente sovraccarico delle strutture ospedaliere»;

CONSIDERATO che, all'esito dell'udienza in Camera di Consiglio del 18/11/2020, il TAR Puglia Bari - con ordinanza n.710 del 19.11.2020 - ha dichiarato improcedibili le istanze cautelari, rilevando che l'ordinanza n. 413/2020 - avente efficacia sino al 3 dicembre 2020 - ai fini della riduzione del rischio di diffusione epidemica, ha consentito, per il primo ciclo di istruzione, la didattica integrata a distanza alle famiglie che ne facciano richiesta, precisando che agli studenti che hanno chiesto la didattica digitale integrata non può essere imposta la didattica in presenza e che l'eventuale assenza deve sempre considerarsi giustificata;

CONSIDERATO che il Report n. 28 del Ministero della Salute, relativo alla settimana 16-22 novembre 2020, aggiornato al 25 novembre 2020, pur rilevando il rallentamento della velocità di trasmissione dell'epidemia a livello nazionale, raggiungendo indici di Rt prossimi a 1 in molte Regioni, evidenzia che questi dati, tuttavia, «si accompagnano ad un lieve aumento nelle ospedalizzazioni in area medica e in terapia intensiva con pressione ancora molto elevata sui servizi ospedalieri che complessivamente non è in regressione» e che «L'incidenza rimane tuttavia ancora troppo elevata per permettere una gestione sostenibile ed il contenimento. Per questo motivo, è necessario raggiungere livelli di trasmissibilità significativamente inferiori ad 1 consentendo una rapida diminuzione nel numero di nuovi casi di infezione e, conseguentemente, una riduzione della pressione sui servizi sanitari territoriali ed ospedalieri», confermando, pertanto, «la necessità di mantenere la drastica riduzione delle interazioni fisiche tra le persone. È fondamentale che la popolazione eviti tutte le occasioni di contatto con persone al di fuori del proprio nucleo abitativo che non siano strettamente necessarie e di rimanere a casa il più possibile. Si ricorda che è obbligatorio adottare comportamenti individuali rigorosi e rispettare le misure igienico-sanitarie predisposte relative a distanziamento e uso corretto delle mascherine. Si ribadisce la necessità di rispettare le misure raccomandate dalle autorità sanitarie compresi i provvedimenti quarantenari dei contatti stretti dei casi accertati e di isolamento dei casi stessi»;

RILEVATO che l'attuale contesto pandemico di emergenza sanitaria in Puglia, è caratterizzato da un'accelerazione dei contagi da COVID – 19, tale da aver motivato con nota Prot. 2768/SP del 18/11/2020 la richiesta al Ministro della Salute di considerare i territori delle province di Foggia e di BAT della Regione Puglia caratterizzati da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto;

VISTO il D.P.C.M. del 3 dicembre 2020, in particolare l'articolo 1 comma 9 lettera s) che ha lasciato sostanzialmente invariata sino al 6 gennaio 2021 la disciplina dell'attività scolastica di cui al precedente D.P.C.M. del 3 novembre 2020, avendo introdotto nuove prescrizioni a decorrere dal 7 gennaio 2021, dopo la sospensione delle lezioni per le festività natalizie;

CONSIDERATO che sempre in base al monitoraggio ministeriale effettuato dalla Cabina di Regia nel periodo già indicato, la Puglia è collocata tra le regioni a « rischio alto » (scenario 3) per più di tre settimane consecutive;

RILEVATO che il piano anticovid predisposto dal Ministero della Salute e trasmesso con circolare del 12.10.2020 prevede per lo scenario 3 la possibilità di chiusura delle scuole;

RILEVATO che la misura della didattica digitale integrata è prevista espressamente nelle Linee Guida del Piano Nazionale Scuola di giugno 2020, alla pag. 15: «*Qualora l'andamento epidemiologico dovesse configurare nuove situazioni emergenziali a livello nazionale o locale, sulla base di un tempestivo provvedimento normativo, potrebbe essere disposta nuovamente la sospensione della didattica in presenza e la ripresa dell'attività a distanza, attraverso la modalità di didattica digitale integrata*»;

RILEVATO che dai rapporti informativi e dell'ultimo rapporto di monitoraggio dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 nel territorio pugliese non risulta un miglioramento del contesto generale;

CONSIDERATO, tuttavia, che con nota prot. n. AOO_005/PROT/03/12/2020/0006078 del Dipartimento di Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport per tutti, a firma (anche) del Prof. Pier Luigi Lopalco, a seguito dell'analisi dell'impatto delle misure di cui alla citata ordinanza 413/2020 è stato rilevato un trend di contrazione dei contagi in ambito scolastico e in particolare «*Nelle settimane successive all'entrata in vigore delle ordinanze 407 e 413, l'aumento di casi nelle differenti classi di età si è stabilizzato nelle età giovanili ma è rimasto spiccato nelle classi di età più anziane. Importante sottolineare come l'aumento meno spiccato è quello registrato nelle due classi 6-10 e 14-18 anni, mentre nella classe 11-13 si è osservato addirittura un decremento dei casi. (...) l'aumento dei casi nei focolai scolastici ha seguito l'andamento della curva generale dei contagi fino alla fine del mese di ottobre, per poi decrescere successivamente e staccarsi dallo schema seguito dai contagi in comunità extrascolastica. È inoltre di particolare rilievo l'evidenza che la maggior parte dei contagi nella prima fase della ripresa epidemica abbia interessato principalmente gli studenti mentre successivamente sia stato interessato anche il personale scolastico. I dati in questione mostrano in maniera evidente come l'attività scolastica abbia rappresentato nell'area metropolitana di Bari un facilitatore dei contagi e che i focolai scolastici abbiano avuto inizio dalla popolazione studentesca. Se così non fosse stato, i casi riportati nelle comunità scolastiche avrebbero dovuto rispecchiare l'andamento della curva epidemica nella comunità generale e studenti e personale scolastico avrebbero dovuto essere coinvolti in maniera totalmente casuale e in modo uniforme lungo tutto il periodo. (...) nella nostra regione, infatti, a seguito dell'apertura delle scuole si era assistito ad un incremento dei casi nelle fasce di età scolare fortemente sproporzionato rispetto all'incremento nelle altre fasce di età; questo incremento è stato limitato dopo l'introduzione delle ordinanze n. 407 e 413 che ha fortemente diminuito la didattica in presenza; dall'analisi dei dati specifici dei focolai scolastici emerge che i casi generati nella comunità scolastica sono importanti in termini di impatto sia come numero di positivi che come conseguente numero di soggetti in quarantena; dall'analisi dei casi legati a focolai scolastici nell'area metropolitana di Bari si evince come la scuola sia stato effettivamente un incubatore di infezione e come il contagio si sia propagato progressivamente dagli studenti al personale scolastico*».

CONSIDERATO che, nell'ottica del bilanciamento tra diritto alla salute e diritto allo studio, anche in virtù del principio di precauzione, alla stregua dell'istruttoria condotta dal competente Dipartimento della Salute, è necessario confermare – per una durata limitata, sino al 23 dicembre 2020, vista la sospensione delle lezioni per festività natalizie sino al 6 gennaio 2021 - le disposizioni di cui alla Ordinanza 413 del 6 novembre 2020, recanti le misure atte a preservare il diritto alla salute in quanto idonee, proporzionate e indispensabili per perseguire una probabile ulteriore diminuzione dei contagi in ambito scolastico o comunque per consolidare gli effetti sinora conseguiti;

CONSIDERATA, infine, la necessità di modificare il punto 3 del dispositivo dell'Ordinanza 413 del 6 novembre 2020, mediante eliminazione della parte relativa alla giustificazione delle assenze, in quanto la disciplina dell'attività didattica, comprese le modalità di recupero degli apprendimenti e delle valutazioni, nonché la giustificazione delle assenze, è regolata dalle Istituzioni scolastiche nella loro autonomia;

RILEVATO che il potere di emanare misure più restrittive da parte del Presidente di Regione, trova fonte normativa nelle disposizioni emergenziali richiamate in premessa (decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19») e nello stesso D.P.C.M. del 3 dicembre 2020 oltre che, naturalmente, nell'articolo 32 della legge 833/1978;

RAVVISATA, quindi, la sussistenza delle condizioni e dei presupposti di cui all'art.32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, nonché delle condizioni e dei presupposti di cui alla normativa emergenziale su richiamata, restando salve le ulteriori valutazioni del competente Dipartimento della salute alla luce dell'evolversi della situazione epidemiologica,

Sentito il competente Direttore del Dipartimento Salute,

EMANA

la seguente ordinanza

Con decorrenza dal 4 dicembre e sino al 23 dicembre 2020 - sono confermate le seguenti misure, già disposte con Ordinanza 413 del 6 novembre 2020:

1. L'attività didattica si deve svolgere in applicazione del D.P.C.M. 3 dicembre 2020 vigente, salvo quanto previsto ai successivi punti 2 e 3;
2. Al fine di consentire anche in Puglia la tutela della salute pubblica attraverso la didattica digitale integrata nel primo ciclo di istruzione, per ridurre il rischio di diffusione epidemica, le istituzioni scolastiche del medesimo primo ciclo di istruzione devono garantire il collegamento online in modalità sincrona per tutti gli alunni le cui famiglie richiedano espressamente per i propri figli di adottare la didattica digitale integrata, anche in forma mista, e anche per periodi di tempo limitati coincidenti con eventuali quarantene o isolamenti fiduciari, in luogo dell'attività in presenza. Ove questo collegamento non possa essere garantito immediatamente, ogni singolo istituto, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, deve ricercare ogni altra modalità utile a consentire comunque l'attivazione della didattica digitale integrata, anche in forma mista, e anche per periodi di tempo limitati coincidenti con eventuali quarantene o isolamenti fiduciari, agli studenti le cui famiglie ne facciano richiesta;
3. Ove necessaria una implementazione tecnologica ai fini di cui al comma 2, ogni conseguente adempimento deve avvenire con l'urgenza del caso e comunque in tempi compatibili con l'attuazione di quanto disposto al medesimo punto 2, tenendo presente che agli studenti che hanno chiesto la didattica digitale integrata, non può essere imposta la didattica in presenza.
4. Le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in modo che il 100 per cento delle attività sia svolta tramite il ricorso alla didattica digitale integrata. Resta sempre garantita la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o per mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dell'istruzione n. 89 del 7 agosto 2020, e dall'ordinanza del Ministro dell'istruzione n. 134 del 9 ottobre 2020, garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata.
5. Le Istituzione Scolastiche di ogni ordine e grado devono comunicare, ogni lunedì della settimana, all'Ufficio Scolastico Regionale e al Dipartimento della Salute (scuola.salute@regione.puglia.it) il numero degli studenti e il numero del personale scolastico positivi o in quarantena, nonché tutti i provvedimenti di sospensione dell'attività didattica adottati a causa dell'emergenza Covid.

La presente Ordinanza è pubblicata sul BURP, nonché inserita nella Raccolta Ufficiale dei Decreti e delle Ordinanze del Presidente della Giunta Regionale; viene trasmessa, per gli adempimenti di legge, al Presidente

del Consiglio dei ministri, al Ministro della Salute, al Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, al Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale, ai Prefetti delle province ed ai Sindaci dei comuni pugliesi.

Avverso la presente Ordinanza è ammesso ricorso giurisdizionale innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione, ovvero ricorso straordinario al Capo dello Stato entro il termine di giorni centoventi.

Bari, addì 4 dicembre 2020

Michele Emiliano