



10 FEBBRAIO 2021

# Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria

di Francesca Di Lascio

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi Roma Tre



# Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria\*

**di Francesca Di Lascio**

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi Roma Tre

**Abstract [It]:** L'emergenza sanitaria in corso ha mostrato con chiarezza lo stato di gravità in cui versa la scuola italiana e ha riportato in modo drammatico l'attenzione sulle conseguenze derivanti dalla costante diminuzione degli investimenti pubblici destinati al sistema di istruzione. Questa tendenza ha prodotto plurimi effetti negativi e deriva dalla mancata adozione di solide politiche pubbliche di miglioramento e valorizzazione del servizio scolastico e della sua organizzazione. La crisi in corso, tuttavia, oltre a mostrare le fragilità già note, ha favorito l'individuazione di opportunità e di percorsi utili ad avviare alcune importanti trasformazioni delle quali occorre tener conto per favorire l'avvio di una riforma dell'istruzione da troppo tempo ingiustificatamente rimandata.

**Abstract [En]:** The ongoing health emergency has clearly shown the state of gravity of the Italian school and has dramatically brought attention to the consequences of the constant decrease in public investments for the education system. This trend has produced multiple negative effects and derives from the failure to adopt solid public policies to improve and enhance the school service and its organization. The current crisis, however, in addition to showing the frailties already known, has favored the identification of opportunities and useful paths to initiate some important transformations which must be taken into account in order to encourage the start of an education reform for too long unjustifiably postponed.

**Sommario:** Premessa. **1.** Il *lockdown* e la sospensione delle lezioni in presenza. **2.** Gli effetti e le conseguenze della didattica a distanza. **3.** Le misure a sostegno della ripresa delle attività didattiche. **3.1.** Il Piano Scuola 2020-2021 e la valorizzazione dell'autonomia scolastica. **3.2.** Due nodi irrisolti: il personale e i trasporti. **4.** La riapertura delle scuole, tra nuove regole... **5.** ...e nuovi conflitti. **6.** Quali prospettive per la ricostruzione del sistema nazionale di istruzione?

## Premessa

*“Se è vero il detto che l'efficacia della cultura primaria di un paese è l'indice della serietà della sua classe dirigente, dovremmo, di fronte allo stato dolorosissimo di tutte le numerose scuole adattate e alla mancanza effettiva di più di metà delle aule necessarie in tutta la parte centro-meridionale del paese, dovremmo, ripeto, dare un giudizio ben severo sulla classe dirigente italiana”:* queste parole, pronunciate in Parlamento quasi settant'anni fa dal sen. Umberto Zanotti Bianco, sono drammaticamente attuali <sup>1</sup>.

L'emergenza sanitaria in corso ha, infatti, mostrato con rinnovata chiarezza lo stato di gravità in cui versa la scuola italiana e ha riportato in modo drammatico l'attenzione sulle conseguenze derivanti dalla costante diminuzione degli investimenti pubblici destinati al sistema di istruzione. Dati recenti mostrano,

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Intervento nel corso della seduta del 24 ottobre 1953 in occasione della discussione sul disegno di legge “*Stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario dallo luglio 1953 al 30 giugno 1954*”.

a riguardo, come l'Italia, destinando una media del 4,8% del PIL alla spesa per istruzione, si collochi stabilmente nelle ultime posizioni rispetto ai Paesi OCSE, con una percentuale inferiore di oltre un punto rispetto a quella della media degli Stati aderenti all'organizzazione, che è pari al 5,9%<sup>2</sup>.

Questa tendenza ha prodotto plurimi effetti negativi: la capacità di lettura e le competenze scientifiche sono inferiori alla media OCSE<sup>3</sup> (dal che deriva, ad esempio, la difficoltà di comprendere testi scritti articolati e, dunque, di fruire correttamente dei canali di informazione); la percentuale di laureati è inferiore alla maggior parte degli Stati europei (con un evidente *gap* di genere e territoriale<sup>4</sup>); il tasso di dispersione scolastica diminuisce ma resta comunque superiore a quello della media europea mentre cresce la percentuale dei giovani c.d. *Not in Education, Employment or Training* (NEET); il divario tra Nord e Sud nella qualità dell'offerta formativa e delle infrastrutture scolastiche permane, nonostante nell'ultimo decennio ingenti fondi europei abbiano reso la disponibilità di risorse più elevata nel meridione<sup>5</sup>.

Inoltre, nel periodo 2012 - 2017, a fronte di un trend costante di diminuzione delle risorse pubbliche destinate alla scuola italiana (peraltro non direttamente proporzionale rispetto alla diminuzione del numero degli studenti), gli altri Paesi europei mostrano un aumento degli investimenti in questo settore, ciò nonostante gli effetti della crisi economico finanziaria del 2008 e a dimostrazione di come le stesse strategie economiche di ripresa siano state basate sul miglioramento dell'istruzione intesa quale "*principale bene di investimento*"<sup>6</sup>.

Partendo da questo quadro, nel presente contributo si esamineranno gli effetti della gestione emergenziale dovuta alla pandemia sanitaria sul sistema scolastico e sull'organizzazione del servizio di istruzione, con la finalità di verificare se la crisi in corso, oltre a mostrare le fragilità già note, non abbia anche favorito l'individuazione di opportunità e di percorsi utili ad avviare alcune importanti trasformazioni nel settore considerato.

---

<sup>2</sup> A riguardo, vedi il report OECD, *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, p. 284 ss. (<https://doi.org/10.1787/69096873-en>).

<sup>3</sup> Si leggano i dati dell'ultimo Rapporto nazionale OCSE - PISA 2018, *I risultati degli studenti italiani in lettura, matematica e scienze*, in specie p. 39 ss. per i risultati nella lettura e p. 82 ss. per i risultati nelle competenze scientifiche ([https://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2018/docris/2019/Rapporto\\_Nazionale.pdf](https://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2018/docris/2019/Rapporto_Nazionale.pdf)).

<sup>4</sup> V. ancora il Rapporto nazionale OCSE - PISA 2018, *I risultati degli studenti italiani in lettura, matematica e scienze*, in specie p. 59, 73 e 86 ss.

<sup>5</sup> Come sottolineato da L. ALBERT, *Divari e problemi di governance nell'offerta di istruzione*, in G. COCO – C. DE VINCENTI (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da <<problema>> a <<opportunità>>*, Bologna, 2020, 143 ss.

<sup>6</sup> L'espressione è mutuata da A. POGGI, *Per un <<diverso>> Stato sociale*, Bologna, 2019, p. 28, cui si deve anche una interessante e accurata ricostruzione dello "stato di salute dell'istruzione" in Italia (pp. 9-26). Vedi anche le considerazioni di I. VISCO, *Economia, innovazione, conoscenza, Lectio magistralis* tenuta in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2020-2021 del Gran Sasso Science Institute, 16 dicembre 2020, in specie p. 8 ss. ([https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2020/Visco\\_20201216.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2020/Visco_20201216.pdf)).

L'analisi sarà suddivisa in tre parti. La prima illustrerà le misure adottate nel periodo del *lockdown*, con specifica attenzione per la sospensione della didattica in presenza e per gli effetti derivanti dall'attivazione della didattica a distanza. La seconda si occuperà degli strumenti di sostegno alla ripresa delle attività didattiche e dei conflitti che la gestione di questa fase sta comportando. Infine, saranno discussi gli effetti conseguenti alla gestione della pandemia nella misura in cui gli stessi possano essere suscettibili di rappresentare l'avvio nel sistema dell'istruzione di una riforma da troppo tempo ingiustificatamente rimandata.

### **1. Il *lockdown* e la sospensione delle lezioni in presenza**

Tra febbraio e marzo 2020 la maggior parte degli Stati europei ha sospeso le attività didattiche in presenza nelle scuole, con la finalità di contenere la diffusione del virus SARS CoV2 <sup>7</sup>.

Nel sistema italiano questa interruzione è stata inizialmente prevista per le sole aree e comuni interessati da un elevato indice di contagi. A partire dal 5 marzo, tuttavia, mentre l'Italia entrava progressivamente in un vero e proprio regime di *lockdown*, la chiusura delle istituzioni scolastiche è stata imposta all'intero territorio nazionale<sup>8</sup>.

La sospensione ha interessato le scuole di ogni ordine e grado, anche non statali, e ha imposto, da un lato, una riorganizzazione urgente delle abitudini familiari per garantire l'accudimento e l'assistenza degli alunni, e, dall'altro, una ridefinizione radicale della relazione tra le stesse famiglie, gli studenti e le scuole. La chiusura delle istituzioni scolastiche è stata accompagnata dall'adozione di specifiche misure governative finalizzate, in una prima fase, al contenimento della diffusione del contagio e al contrasto

---

<sup>7</sup> Alcuni dati sulle decisioni adottate in ambito scolastico durante la pandemia sono riportati nel paper OECD, *Trends Shaping Education Spotlight 21 – Back to school*, p. 3 (<http://www.oecd.org/education/ceri/Spotlight-21-Coronavirus-special-edition-Back-to-school.pdf>).

<sup>8</sup> Nello specifico, l'art. 1, co. 2, lett. d e lett. f, del d.l. 23 febbraio 2020 n. 6 (convertito dalla l. 5 marzo 2020 n. 13) ha previsto la possibilità che, con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, fosse disposta la sospensione del funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore e universitari, eccezione fatta per le attività svolte a distanza. Su questa base, sono stati adottati diversi decreti che hanno accolto le limitazioni indicate, dettagliandole sia in termini di validità temporale, sia quanto alla loro validità territoriale. Il provvedimento che per primo ha esteso all'intero territorio nazionale la sospensione di ogni attività didattica in presenza è stato il dPCM 4 marzo 2020, il cui art. 1, co. 1, lett. g, ha imposto ai dirigenti scolastici di attivare la didattica a distanza. Le previsioni di cui al d.l. n. 6/2020 sono state sostanzialmente riprese dal d.l. 25 marzo 2020 n. 19 (convertito dalla l. 22 maggio 2020 n. 35) il quale ha ribadito la facoltà di disporre con dPCM nuove proroghe alla sospensione delle attività scolastiche in presenza. Ulteriori decreti, confermando le misure già previste, hanno ribadito la scelta di non riaprire gli istituti fino al termine dell'anno scolastico in corso. Precisamente, il dPCM 14 luglio 2020 ha prorogato la chiusura fino al 31 luglio 2020, così di fatto impedendo anche la riapertura dei nidi per l'infanzia, normalmente operanti sino a tale data. Infine, sulla base del d.l. 16 maggio 2020 n. 33 (convertito nella l. n. 74/2020), il dPCM 11 giugno 2020 ha ammesso che le riunioni degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche (sospese dal dPCM 9 marzo 2020), potessero essere svolte nuovamente anche in presenza, oltre che da remoto e anche quando tale possibilità non fosse prevista dai regolamenti di istituto.

degli effetti negativi derivanti da tale contenimento e, in una seconda fase, al riavvio delle attività scolastiche in presenza.

Rientra tra le prime l'attivazione obbligatoria di forme di insegnamento a distanza quale alternativa necessaria a salvaguardare il processo di apprendimento e l'attività di socializzazione degli alunni, che ha imposto alle scuole di avvalersi di piattaforme tecnologiche utili a tale scopo e di apportare modifiche ai Piani dell'offerta formativa rimodulando l'offerta didattica<sup>9</sup>. Il Governo si è poi occupato della salvaguardia dell'anno scolastico in corso<sup>10</sup>, prevedendo lo svolgimento in presenza degli esami di Stato conclusivi del secondo ciclo di formazione (scelta questa non univoca a livello europeo<sup>11</sup>) e ridefinendo, al contempo, le modalità di valutazione degli alunni e quelle di svolgimento degli esami conclusivi delle scuole secondarie inferiori e superiori. Sono, inoltre, state introdotte alcune misure di sostegno alle famiglie, con lo scopo di contenere gli effetti negativi della chiusura scolastica sugli impegni professionali e lavorativi dei genitori interessati.

---

<sup>9</sup> La prima indicazione a riguardo è contenuta nell'art. 1, co. 1, lett. g, h, i del d.l. 23 febbraio 2020 n. 6, che ha imputato ai dirigenti scolastici la responsabilità di attivare, per tutta la durata della chiusura scolastica, forme di didattica a distanza, con attenzione anche alle peculiari esigenze degli studenti con disabilità, e quella di assicurare il recupero delle attività formative e curriculari funzionali al completamento del percorso didattico una volta ripristinata l'ordinaria funzionalità degli istituti. Su questa base, il dPCM 25 febbraio 2020 ha riconosciuto alle istituzioni scolastiche la mera facoltà di attivare modalità di didattica a distanza, mentre il dPCM 4 marzo 2020 ha reso obbligatoria tale forma di erogazione del servizio scolastico, con previsioni confermate dai successivi dPCM 8 marzo 2020 e dPCM 9 marzo 2020. Tale vincolo è confluito nel successivo d.l. 25 marzo 2020 n. 19, il cui art. 1, co. 2, lett. p, ha esteso la possibilità di svolgere a distanza le attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, su tutto il territorio nazionale. L'art. 2, co. 3, del d.l. 8 aprile 2020 n. 22 (convertito con la l. 6 giugno 2020 n. 41) ha poi imposto direttamente ai docenti di assicurare le prestazioni didattiche a distanza, ampliando così l'obbligo prima per i soli dirigenti scolastici dal dPCM 4 marzo 2020. Alcune indicazioni circa i modi di svolgimento di tali prestazioni lavorative sono stati forniti dall'art. 2, co. 3 e co. 3 *ter*, del d.l. 8 aprile 2020 n. 22 (convertito con la l. 6 giugno 2020 n. 41).

<sup>10</sup> Dopo la sospensione delle attività didattiche in presenza, il d.l. n. 9/2020 aveva introdotto alcune previsioni relative alla validità dell'anno scolastico in corso, poi inserite all'interno del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 (convertito dalla l. 24 aprile 2020 n. 27). Si è così previsto, innanzitutto, che il mancato svolgimento dei giorni minimi di lezione previsti ordinariamente non avrebbe comportato l'invalidità dell'anno scolastico e, simmetricamente, che i termini di validità dei periodi di formazione e di prova del personale ai fini del riconoscimento dell'anzianità di servizio sarebbero stati decurtati proporzionalmente. In secondo luogo, la valutazione degli apprendimenti avvenuta sulla base della didattica a distanza è stata equiparata a quella effettuata in presenza.

<sup>11</sup> In Francia, ad esempio, gli esami di maturità (*baccalauréat*) non si sono svolti e l'anno scolastico si è concluso senza tale prova finale secondo le modalità indicate dal *décret n. 2020-641 du 27 mai 2020* che ha modificato le condizioni per ottenere tale titolo, annullando le prove in presenza per la prima volta dal 1808, anno della sua istituzione ad opera di Napoleone Bonaparte. Una soluzione simile è stata adottata in Canada e nel Regno Unito, mentre in Spagna la data degli esami di fine ciclo è stata posticipata: a riguardo, vedi il già citato paper OECD, *Trends Shaping Education Spotlight 21 – Back to school*, p. 3. In Italia, il decreto legge n. 22/2020 (convertito dalla legge n. 41/2020), oltre a contenere prime indicazioni per l'avvio dell'anno scolastico 2020/2021, ha disposto in merito alla regolare conclusione dell'anno scolastico e alle modalità di svolgimento degli esami di Stato, rinviando a ordinanze del Ministro dell'istruzione per indicazioni di dettaglio. Il decreto si segnala per la profilazione di due diverse discipline, da applicare in funzione della ripresa o meno dell'attività didattica entro una certa data. La mancata ripresa delle lezioni in presenza ha quindi comportato l'adozione di un modello di esami "semplificato" sia per il primo ciclo, sia per il secondo ciclo di istruzione. Si vedano, a riguardo, le ord. 17 aprile 2020 n. 197, 16 maggio 2020 n. 11 e 3 giugno 2020 n. 21, di taglio più generale, e le ord. 16 maggio 2020 nn. 9 e 10 nonché l'ordinanza 27 giugno 2020 n. 41, dedicate più specificamente all'organizzazione e alla modalità di svolgimento degli esami di Stato.

Al secondo gruppo di misure possono essere ricondotte la previsione di specifici stanziamenti per il settore scolastico<sup>12</sup>, l'indicazione di deroghe in materia di assunzioni di personale<sup>13</sup> e la definizione di atti di programmazione e di protocolli utili alla gestione della riapertura degli edifici scolastici (su cui *infra*).

## 2. Gli effetti e le conseguenze della didattica a distanza

La sospensione della didattica in presenza poggia su una *ratio* che distingue tale scelta politica da altre adottate nel corso dell'emergenza sanitaria. In questo caso, infatti, la misura individuata non ha mirato tanto a tutelare i suoi principali destinatari, gli alunni, quanto piuttosto a proteggere la collettività in un senso più ampio, operando così una sorta di tutela indiretta della salute pubblica<sup>14</sup>.

Uno degli argomenti portati a sostegno della riapertura delle scuole già al termine del *lockdown* si basava, invero, sull'evidenza scientifica della maggiore protezione dei bambini (in specie di quelli più piccoli) dagli effetti più gravi derivanti dall'infezione da Covid 19<sup>15</sup>. Non essendo però dimostrabile con chiarezza se e in che misura gli stessi bambini possano essere veicolo di contagio nel contesto familiare<sup>16</sup>,

---

<sup>12</sup> Nello specifico, il d.l. n. 18/2020 ha previsto un incremento delle risorse destinate all'innovazione digitale in modo da permettere alle scuole di dotarsi di strumenti utili alla didattica a distanza, di potenziare quelli già in loro possesso e di procedere all'acquisto di dispositivi digitali da mettere a disposizione degli studenti meno abbienti con la formula del comodato d'uso gratuito. Si segnalano, inoltre, l'istituzione del *Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19* (già incrementato ad opera del d.l. n. 104/2020) e del *Fondo per il trasporto scolastico*, ad opera del d.l. 19 maggio 2020 n. 34 (convertito nella l. 17 luglio 2020 n. 77) e l'incremento del *Fondo per il funzionamento*, del *Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni* e del *Fondo unico per l'edilizia scolastica*.

<sup>13</sup> In materia di personale, si segnalano, tra le altre, le indicazioni contenute del d.l. n. 18/2020, che ha permesso alle scuole di stipulare contratti a tempo determinato con personale TAB o con docenti provvisti di propria dotazione strumentale al fine di potenziare le attività didattiche a distanza. Lo stesso provvedimento ha stanziato risorse aggiuntive rivolte alla formazione del personale scolastico di ruolo in merito alle tecniche e alle metodologie della didattica da remoto nonché alla stipulazione di contratti temporanei con assistenti tecnici allo scopo di assicurare il corretto funzionamento della strumentazione informatica e delle piattaforme didattiche. Si è, inoltre, previsto che, per il periodo di sospensione delle attività didattiche in presenza, l'assistenza agli alunni con disabilità potesse avvenire con erogazione di prestazioni individuali domiciliari fornite dagli enti locali. Alcune misure hanno, poi, riguardato la gestione del rapporto di lavoro del personale in organico, come ad esempio l'incremento del *Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa* ad opera del d.l. n. 104/2020 con la finalità di remunerare le prestazioni straordinarie rese per garantire il riavvio delle attività oppure le disposizioni relative alla possibilità che, nel periodo di sospensione delle attività, le prestazioni lavorative dei dirigenti e del personale scolastico potesse svolgersi nella forma del lavoro agile, ferma restando la garanzia delle prestazioni didattiche a distanza.

<sup>14</sup> In merito, vedi Cons. Stato, sez. III, 27 novembre 2020, n. 6832 che ha giudicato legittime le misure di prevenzione indicate nei documenti di pianificazione delle attività scolastiche per l'anno scolastico 2020/2021 poiché la mancanza di casi di decesso tra la popolazione scolastica non è significativa *“posto che i discenti devono essere monitorati non solo quali potenziali vittime, ma anche e soprattutto quale possibile veicolo di diffusione nelle famiglie”*.

<sup>15</sup> Vedi, tra gli altri, A.P.S. MUNRO – S.N. FAUST, *Children are not COVID-19 super spreaders: time to go back to school*, in *Archives of Disease in Childhood*, 2020, 105, 618 ss. (<https://adc.bmj.com/content/archdischild/105/7/618.full.pdf>).

<sup>16</sup> A tal riguardo, nel Rapporto ISS COVID-19, 2020, 58, intitolato *“Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia”* (versione 28 agosto 2020), si legge che *“sono disponibili stime sulla probabilità per età di sviluppare sintomi, sintomi critici o morte, da cui emerge una probabilità molto inferiore dei bambini di ammalarsi o morire a seguito dell'infezione da SARS-CoV-2”*, che *“è prevalente l'ipotesi che i bambini, specialmente quelli sotto i 10 anni, esposti al rischio di infezione, sviluppino l'infezione con minor probabilità rispetto agli adulti e agli anziani”* e *“che i bambini possano trasmettere meno l'infezione rispetto ad adulti e anziani”*. D'altro canto, nello stesso documento si riporta che *“la carica virale di sintomatici e asintomatici non è statisticamente differente e quindi il potenziale di trasmissione è verosimilmente lo stesso”* e che *“alcuni recenti studi*

l'individuazione di una data di apertura delle scuole è stata rimessa ai singoli governi che hanno operato per individuare, a livello nazionale, un punto di equilibrio tra il contenimento del rischio sanitario e la tutela del diritto all'istruzione, leso dall'interruzione della fruizione delle lezioni in presenza.

Questo assetto trova giustificazione nella compresenza, in questo ambito di azione istituzionale, di una pluralità di diritti e di interessi bisognosi di garanzia e potenzialmente in conflitto tra loro. Il nodo più rilevante è emerso, in specie, con riferimento alla contrapposizione tra la necessità di tutelare la salute degli insegnanti e, in generale, del personale scolastico, esposto ai rischi derivanti dai frequenti contatti sociali conseguenti alla riapertura, e l'urgenza di ridare pienezza al diritto all'istruzione, considerato che gli effetti della chiusura prolungata delle scuole sul benessere di bambini e ragazzi sono numerosi e suscettibili di generare danni complessi da risanare<sup>17</sup> e che, in situazioni di fragilità e disagio dovuti al contesto familiare o ad altre condizioni ambientali, la garanzia costituzionale di tale diritto di cui all'art. 38, co. 3, viene a mancare del tutto<sup>18</sup>. La sospensione delle lezioni in presenza appare, se possibile, ancora

---

*hanno riportato una carica virale più elevata nei bambini al di sotto dei 5 anni?*. A ciò si aggiunge che non è, nel complesso, “nota la trasmissibilità di SARS-CoV-2 nelle scuole, anche se cominciano ad essere disponibili descrizioni scientifiche di outbreak in ambienti scolastici in altri Paesi...Più in generale, non è noto quanto i bambini, prevalentemente asintomatici, trasmettano SARS-CoV-2 rispetto agli adulti, anche se la carica virale di sintomatici e asintomatici e quindi il potenziale di trasmissione non è statisticamente differente”. Pertanto, non è possibile “una realistica valutazione della trasmissione di SARS-CoV-2 all'interno delle scuole nel contesto italiano” e “non è al momento possibile sviluppare modelli previsionali solidi sull'effetto delle diverse strategie di intervento” (p. 2). Sul tema vedi, nella letteratura scientifica, le considerazioni sviluppate in R. M. VINER et al., *School closure and management practices during coronavirus outbreaks including COVID-19: a rapid systematic review*, in *The Lancet Child & Adolescent Health*, 2020, vol. 4, is. 5, p. 397 ss. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S235246422030095X#!>) i quali evidenziano come “policy makers need to be aware of the equivocal evidence when proposing or implementing national or regional school closures for COVID-19, given the very high costs of lengthy school closures during pandemics” e, sia pure con riferimento al solo territorio cinese, J. ZHANG et al., *Changes in contact patterns shape the dynamics of the COVID-19 outbreak in China*, in *Science*, 2020, 386, p. 1481 ss. (<https://science.sciencemag.org/content/368/6498/1481/tab-pdf>), secondo i quali, sebbene la chiusura delle scuole non può garantire l'azzeramento dei contagi, può contribuire ad abbassare gli indici di contagio nonché ad evitare una diffusione esponenziale del virus. Sempre sul tema, J. BAILEY, *Covid-19 closed schools. When they should reopen?*, 2020 in *EducationNext* (<https://www.educationnext.org/covid-19-closed-schools-when-should-they-reopen-coronavirus/>) discute invece gli effetti della riapertura in date differenti delle scuole negli Stati americani.

<sup>17</sup> Gli effetti della chiusura prolungata delle scuole sul benessere dei bambini e dei ragazzi sono illustrati, tra gli altri, dal *Center for Disease Control and Prevention* nel paper *The Importance of Reopening America's Schools this Fall* (reperibile al link <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/schools-childcare/reopening-schools.html>), dall'UNESCO, *Adverse Consequences of School Closures*, 2020 (reperibile in <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences>) e in G. Wang et al., *Mitigate the effects of home confinement on children during the COVID-19 outbreak*, 2020, 395, n.10228, p. 945 ss. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014067362030547X?via%3Dihub>).

<sup>18</sup> Secondo dati AGCOM, nel mese di aprile 2020 il 10% degli studenti è rimasto escluso dal processo educativo e il 20% ha potuto frequentare le lezioni a distanza solo saltuariamente (AGCOM, *L'impatto del coronavirus nei settori regolati*, cit., p. 40 ss.). Vedi anche i dati riportati nel 54° Rapporto Censis, *La società italiana al 2020*, pp. 17-19, commentato da A. POGGI, *Qualche osservazione a margine del Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese. Il sistema Italia “ruota quadrata che non gira” e la prospettiva di un “progetto condiviso” per uscire finalmente dalla continua emergenza*, in *Questa Rivista*, n. 36/2020. Il problema non è solo italiano: nello *Statement on schools re-opening*, siglato il 22 maggio 2020 dai medici del Royal College of Paediatrics and Child Health (RCPCH), si evidenzia infatti come “in England, only 14% of vulnerable children and young people are currently attending school, despite guidance that they should” (<https://www.rcpch.ac.uk/news-events/news/statement-schools-re-opening>). O, ancora, in R. VOURIKARI – A. VELICU – S. CHAUDRON – R. CACHIA – R. DI GIOIA, *How families handled emergency remote schooling during the Covid-19 lockdown in spring 2020*, Joint Research Center, Luxembourg,

più grave nei confronti degli alunni con difficoltà psico-fisiche, per i quali la partecipazione al processo educativo con gli insegnanti e i compagni costituisce un importante fattore di socializzazione in grado di contribuire in modo decisivo a stimolarne il potenziale di apprendimento<sup>19</sup>.

In Italia la durata della sospensione delle attività didattiche in presenza è stata più lunga di quella disposta da altri paesi europei<sup>20</sup>. Questo ha accentuato, almeno sotto due profili, le ricadute negative del *lockdown* in capo alle famiglie, agenzie educative per eccellenza<sup>21</sup>, e agli studenti, attori fondamentali del sistema nazionale di istruzione per come configurato dalle norme vigenti nel nostro sistema<sup>22</sup>.

Innanzitutto, l'utilizzo generalizzato delle metodologie di *e-learning* ha rapidamente accresciuto la misura dei divari già esistenti all'interno della popolazione scolastica<sup>23</sup>, rendendo assai rilevante la sperequazione delle condizioni abitative cui si sono aggiunte le disuguaglianze digitali<sup>24</sup>. La proficua fruizione della didattica a distanza è, infatti, direttamente correlata alla disponibilità familiare di spazi in casa e di strumenti informatici<sup>25</sup> nonché ad un *coaching* costante dei genitori nell'affiancamento scolastico e digitale degli studenti meno autonomi (come quelli delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie inferiori) e di

---

2020, p. 7, si legge che “*Worrisomely, a small percentage of children who participated in the survey reported infrequent contacts with their teachers (less than weekly) and not having participated in any online learning activities. This number varies from 11% in Ireland to less than 1% in Italy*”.

<sup>19</sup> In tema, Corte cost., 22 febbraio 2010, n. 80 e, in precedenza, Corte cost., 3 giugno 1987, n. 215. In proposito, in generale, vedi, E. CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *Diritto all'istruzione e tutela giurisdizionale*, in Questa Rivista, n. 6/2020, 34 ss.; G. MATUCCI, *Il diritto-dovere all'inclusione scolastica*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, 2019, p. 265 ss.; P. ADDIS, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità*, in E. CATELANI – R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015, p. 147 ss.; E. BOSCOLO, *Istruzione e inclusione: un percorso giurisprudenziale attorno all'effettività dei diritti prestazionali*, in MUNUS, n.2/2014, p. 165 ss.

<sup>20</sup> È interessante, a tal proposito, l'animazione grafica proposta dall'UNESCO, nell'ambito della sezione *Covid-19 Impact on Education* (<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/>), che mostra come alla data del 16 giugno 2020 quasi tutti gli Stati europei avessero riaperto le scuole o, quantomeno, avessero disposto una loro riapertura parziale.

<sup>21</sup> Usa questa espressione M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in Le Regioni, n.4/2020, p. 800.

<sup>22</sup> Il ruolo delle famiglie e degli studenti nel sistema nazionale di istruzione è stato sottolineato in Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13, e, 3 giugno 1987 n. 215 dove si usa l'espressione “comunità scolastica” quale formazione sociale dove il diritto all'istruzione si svolge in via generale) così come dalla dottrina: si rinvia, tra gli altri, a M. DE BENEDETTO, *Istruzione pubblica e privata (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2008, vol. XX, p. 2, la quale ricorda come la centralità della famiglia e degli studenti sia stata evidenziata in più occasioni dalla dottrina e come rinnovato interesse alla luce della valorizzazione dell'utenza del servizio di istruzione quale servizio pubblico essenziale; M. TROISI *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, cit., p. 786, ricorda come “*la scuola, se non fonda l'azione educativa sulla fattiva collaborazione con le famiglie, poco riesce ad attuare e finisce per vedere impoverita la propria opera*”. Vedi anche G. MATUCCI, *La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari*, in G. MATUCCI – F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016, p. 233 ss.

<sup>23</sup> Lo ricorda E. CARLONI, *Il diritto all'istruzione al tempo del coronavirus*, in ASTRID Rassegna, n. 6/2020, p. 6.

<sup>24</sup> Come ricordato anche dall'AGCOM, *L'impatto del coronavirus nei settori regolati*, cit., p. 35.

<sup>25</sup> Su cui si vedano i dati riportati nell'analisi ISTAT del 6 aprile 2020 intitolata *Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi* (<https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>), secondo cui il 57,0% dei ragazzi tra 6 e 17 anni deve condividere un pc con la famiglia con l'effetto che, nonostante la maggior parte dei minori in età scolastica viva in famiglie in cui è presente l'accesso a internet, questo fattore non garantisce la possibilità di svolgere la didattica a distanza se non in associazione ad un numero di *devices* sufficienti rispetto al numero dei componenti della famiglia.

quelli con bisogni educativi particolari e con disabilità<sup>26</sup>. Inoltre, a fronte di studenti indipendenti, occorre considerare che l'uso di *devices* da parte di minorenni comporta comunque la responsabilità genitoriale per azioni illegali commesse nell'uso di tali strumenti e questo impone una supervisione familiare<sup>27</sup>.

La sospensione delle attività didattiche in presenza ha, pertanto, imposto alle famiglie di assumere un ruolo proattivo il cui concreto atteggiarsi è capace di condizionare la garanzia di fruizione del servizio pubblico di istruzione<sup>28</sup>. In situazioni di fragilità sociale o economica del nucleo familiare, infatti, la pienezza di questo diritto fondamentale, cui il nostro sistema riconosce un valore costituzionale, si è incrinata<sup>29</sup>.

In secondo luogo, sono state sottovalutate le conseguenze gravanti sui nuclei familiari in ragione del maggior accudimento reso necessario dalla chiusura delle scuole.

Una prima rilevazione in tema mostra, in proposito, come il *lockdown* abbia avuto l'effetto di favorire una maggiore partecipazione dei padri al lavoro familiare e di determinare una lieve diminuzione della percentuale di carico complessivo gravante sulle madri sulle quali però, complice anche una situazione di partenza largamente diseguale tra le parti, è comunque ricaduta maggiormente la cura dei figli<sup>30</sup>. L'apporto della figura paterna, peraltro, si è evidenziato di più nei casi in cui le donne non hanno potuto interrompere le attività professionali e, dunque, il processo descritto sembra non avere la configurazione

---

<sup>26</sup> Dati recenti mostrano come la connessione a banda larga ancora non offra copertura totale per le famiglie italiane e, sebbene la percentuale di accesso sia pari al 74%, si rilevano forti differenze in funzione della localizzazione territoriale e della dimensione demografica del comune di appartenenza, tanto che nelle aree metropolitane la stessa percentuale sale al 78,1%. Inoltre, vi è una percentuale di circa il 30% di famiglie che non dispone di accesso a Internet da casa e, tra queste, ben il 56,4% lamenta come principale motivo la mancanza di capacità, rafforzando i dati che mostrano una correlazione direttamente proporzionale tra titoli di studio e uso della rete. Vedi, in proposito, il report ISTAT, *Cittadini e ICT- Anno 2019* (<https://www.istat.it/it/files/2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf>).

<sup>27</sup> Si pensi al caso di uno *screenshot* dello schermo nel quale compaiano alunni e docenti cui non è stata richiesta una preventiva autorizzazione. Con specifico riferimento alla didattica a distanza, si rinvia alla nota intitolata *Didattica a distanza: prime indicazioni*, allegata al provvedimento n. 64 del 26 marzo 2020 (<https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9300784#allegato>) e sul tema, più in generale, al vademecum *La scuola a prova di privacy*, realizzato nel 2016 dal Garante per la protezione dei dati personali (reperibile in <https://www.garanteprivacy.it/documents/10160/0/Vademecum+La+scuola+a+prova+di+privacy+%28anno+2016%29.pdf/da4994d1-6fee-492f-8da5-e27acb6317c0?version=1.6>).

<sup>28</sup> Su tale qualificazione, si legga A. SANDULLI, *Istruzione (voce)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3305 ss.

<sup>29</sup> Per contrastare il divario digitale, nel periodo emergenziale il Ministero dell'istruzione ha assunto diverse iniziative, destinando, tra l'altro, fondi agli studenti meno abbienti al fine di permettere l'acquisto di strumenti tecnologici utili alla fruizione della didattica a distanza. In merito, si veda P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, p. 299 ss., e P. CIARLO, *La scuola come contropotere critico (ovvero in difesa della didattica in presenza)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020.

<sup>30</sup> Secondo la rilevazione effettuata, in media, il contributo complessivo delle madri è sceso dal 72% al 69%. Così L. MANGIAVACCHI – F. MARCHETTA – L. PIERONI, *Il tempo di bambini e genitori nel lockdown*, in *Lavoce.info* (10 luglio 2020).

di un vero e proprio mutamento culturale quanto piuttosto di una ridefinizione solo temporanea dei ruoli familiari <sup>31</sup>.

La tendenza descritta si è verificata, con leggere differenze, anche in altri Stati europei ed extraeuropei, dove analisi condotte sull'uso del tempo durante il periodo di forzato isolamento sociale mostrano, in generale, un considerevole incremento del lavoro di cura familiare conseguente alla chiusura delle scuole e, nello specifico, un aggravio del carico gravante sulle donne <sup>32</sup>. Questo, a sua volta, ha inciso sulla condizione occupazionale femminile, non solo favorendo un calo della produttività che avrà ripercussioni inevitabili sulle future prospettive di crescita professionale delle madri <sup>33</sup>, ma anche acuendo disuguaglianze già presenti nel sistema per donne e bambini, le prime con maggiori difficoltà di conciliazione tra famiglia e lavoro e i secondi suscettibili di ritardi nella formazione e nella carriera scolastica. Per comprendere la dimensione del fenomeno descritto basta considerare che la stima dello *shock* organizzativo familiare provocato dal *lockdown* e dalla chiusura delle scuole ha coinvolto quasi tre milioni di nuclei familiari di cui circa la metà è composto da genitori impiegati in settori economici rimasti attivi anche durante l'applicazione delle misure di contenimento sociale e, dunque, difficilmente in grado di lavorare in *smart working* <sup>34</sup>.

Il lungo periodo di sospensione delle attività didattiche in presenza ha, quindi, avviato un processo che rischia di avere effetti gravi, indirettamente, anche sul complesso del sistema economico. La sensazione è che la gravità di questi effetti sia stata sottostimata dal Governo, come dimostra l'introduzione tardiva e scarsamente efficace di alcuni ammortizzatori sociali volti a sostenere le famiglie nei bisogni emersi durante il periodo di chiusura delle scuole intercorso tra marzo e settembre 2020 <sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> A riguardo, si leggano D. DEL BOCA – N. OGGERO – P. PROFETA – M.C. ROSSI, *Women's work before and during covid-19*, in *Covid Economics*, n. 28/2020, p.70 ss.

<sup>32</sup> Ad esempio, per la Spagna vedi L. FARRE' – Y. FAWAZ – L. González – J. GRAVES, *How the COVID-19 Lockdown Affected Gender Inequality in Paid and Unpaid Work in Spain*, in *IZA Discussion paper*, n. 13434/2020 (in <http://ftp.iza.org/dp13434.pdf>); per la Francia F. MARCHETTA – H. CHAMPEAUX – L. MANGIAVACCHI, *Comment le confinement a-t-il bousculé l'emploi du temps des enfants?*, in *The Conversation*, 28 giugno 2020 (<https://theconversation.com/comment-le-confinement-a-t-il-bouscule-lemploi-du-temps-des-enfants-141153>); per il Regno Unito, A. SEVILLA – S. SMITH, *Baby steps: The gender division of childcare during the Covid-19 pandemic*, in *Covid Economics*, n. 23/2020, p. 58 ss. Vedi anche, per un raffronto tra più Paesi, P. BIROLI – S. BOSWORTH – M. DELLA GIUSTA – A. DI GIROLAMO – S. JAWORSKA – J. VOLLEN, *Family Life in Lockdown*, in *IZA Discussion paper*, n. 13398/2020, 13398 (<http://ftp.iza.org/dp13398.pdf>).

<sup>33</sup> Si rinvia all'analisi svolta da A. MINELLO – S. MARTUCCI – L.K.C. MANZO, *The pandemic and the academic mothers: present hardship and future perspectives*, in *European Societies*, 2020 (<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616696.2020.1809690?scroll=top&needAccess=true>).

<sup>34</sup> I dati sono tratti dal Rapporto annuale ISTAT 2020, p. 154 ss (<https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/capitolo3.pdf>).

<sup>35</sup> A sostegno di questa tesi basta riportare due esempi. Il primo è relativo alla previsione da parte del dPCM 11 giugno 2020, della possibilità di un uso temporaneo dei locali scolastici "per l'organizzazione e lo svolgimento di attività ludiche, ricreative ed educative, non scolastiche né formali?". La fruizione di questi servizi integrativi per l'infanzia e l'adolescenza (c.d. centri estivi) avrebbe dovuto supportare le famiglie nel momento in cui, al termine del *lockdown*, è stata richiesta nuovamente la presenza dei genitori presso le sedi di lavoro. Questa misura ha avuto tuttavia una efficacia molto limitata poiché

### 3. Le misure di sostegno della ripresa delle attività didattiche

Alla fine del mese di luglio 2020, il Governo italiano ha ritenuto che la curva dei contagi, seppure in costante diminuzione rispetto ai mesi precedenti, non permettesse di uscire dallo stato di emergenza sanitaria<sup>36</sup>. Nel settore dell'istruzione questo ha comportato la proroga delle disposizioni già previste dal decreto legge n. 33/2020, che aveva autorizzato il Governo a disporre in merito alla regolazione puntuale dei servizi scolastici<sup>37</sup>. Su questa base, il dPCM 7 agosto 2020<sup>38</sup> si è limitato a ribadire che *“ferma restando la ripresa delle attività dei servizi educativi e dell'attività didattica delle scuole di ogni ordine e grado secondo i rispettivi calendari, le istituzioni scolastiche continuano a predisporre ogni misura utile all'avvio dell'anno scolastico 2020/2021”*.

La disposizione va letta congiuntamente con i provvedimenti adottati nello stesso periodo per sostenere la ripresa delle attività scolastiche in presenza, con cui sono state introdotte non solo misure di stabilizzazione e proroga di decisioni assunte nella fase emergenziale, ma anche misure dedicate in modo specifico al nuovo anno scolastico<sup>39</sup>.

L'attuazione delle previsioni generali contenute nelle fonti statali è stata assegnata, per larga parte, direttamente alle istituzioni scolastiche, alla cui autonomia è stata rimessa un'ampissima gamma di decisioni amministrative relative al riavvio delle attività didattiche in presenza. La definizione puntuale degli indirizzi ministeriali da parte dei dirigenti scolastici e la loro applicazione nei singoli istituti è stata, però, vincolata al rispetto di specifici atti di indirizzo e di protocolli di intesa aventi ad oggetto, tra l'altro,

---

l'obbligo di porre a carico dei gestori privati l'adozione di appositi protocolli di sicurezza ha comportato un aumento dei costi gestionali difficile da ammortizzare con adeguati ricavi, soprattutto in ragione dell'arco temporale limitato di possibile fruizione degli spazi scolastici. Le attività offerte sono state quindi limitate e, al contempo, l'imposizione di un rapporto molto basso tra numero di operatori qualificati e numero di iscritti (inferiore a quello ordinariamente richiesto nelle stesse strutture scolastiche, come si può vedere ad esempio leggendo le linee guida contenute nell'ordinanza del Presidente della Regione Lazio 10 agosto 2020, n. Z00056) ha comportato un aumento delle tariffe. Questo ha determinato una contrazione delle iscrizioni e una inefficacia complessiva della misura di sostegno. Tali effetti negativi non si sarebbe però determinati se fossero state riaperte le istituzioni scolastiche nei mesi di giugno e di luglio. Il secondo caso è dato dal c.d. bonus *baby sitter* erogabile in favore delle famiglie con figli minori per poter retribuire prestazioni di assistenza familiare. In questo caso, il beneficio non solo ha avuto un importo insufficiente per coprire l'intero periodo di chiusura delle scuole ma, essendo incompatibile con l'istituto dell'aspettativa lavorativa, ha impedito forme alternative di compensazione dei disagi. Una descrizione degli ammortizzatori sociali adottati è in M. COCCONI, *Misure sociali e per la famiglia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2020, p. 586 ss.

<sup>36</sup> Nello specifico, con del. CdM del 29 luglio si è disposta la proroga dello stato di emergenza sanitaria fino al 15 ottobre 2020 e, per effetto di questa decisione, il d.l. 30 luglio 2020 n. 83 (modificando l'art. 1, co. 1, del d.l. n. 19/2020) ha spostato a tale nuova data la possibilità di intervenire con dPCM rispetto agli ambiti già indicati.

<sup>37</sup> Vedi, in particolare, l'art. 1, co. 13, di tale provvedimento.

<sup>38</sup> Tale decreto è sostitutivo del dPCM 11 giugno 2020.

<sup>39</sup> Si pensi, ad esempio, alla previsione di cui all'art. 1, co. 2 bis, del d.l. 8 aprile 2020 n. 22 (convertito dalla l. 6 giugno 2020 n. 41) secondo cui *“in deroga all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 62, dall'anno scolastico 2020/2021, la valutazione finale degli apprendimenti degli alunni delle classi della scuola primaria, per ciascuna delle discipline di studio previste dalle indicazioni nazionali per il curricolo è espressa attraverso un giudizio descrittivo riportato nel documento di valutazione e riferito a differenti livelli di apprendimento, secondo termini e modalità definiti con ordinanza del Ministro dell'istruzione”*. Alla disposizione ha fatto seguito ord. MIUR, 4 dicembre 2020 n. 172, cui sono allegate le Linee guida per la formulazione dei giudizi descrittivi nella valutazione periodica e finale della scuola primaria.

puntuali garanzie di sicurezza per l'accesso degli studenti e del personale docente e non docente ai locali scolastici. Questi atti però, a differenza di quelli adottati nella prima fase, oltre a recare obbligazioni di natura prescrittiva recano indirizzi generali, lasciando alle scuole la responsabilità di definire, in concreto, le modalità utili a garantire la riapertura degli edifici e delle sedi interessate.

### **3.1. Il Piano Scuola 2020-2021 e la valorizzazione dell'autonomia scolastica**

Il *Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le istituzioni del sistema nazionale di istruzione per l'anno scolastico 2020/2021* (c.d. Piano Scuola 2020-2021) si colloca nel contesto descritto<sup>40</sup>.

Questo provvedimento ha, infatti, precisato che *“l'autonomia scolastica è strumento privilegiato per elaborare una strategia di riavvio dell'anno scolastico che risponda quanto più possibile alle esigenze dei territori di riferimento nel rispetto delle indicazioni sanitarie sopra riportate”* (p. 6). Su questa base ha previsto che ogni istituto possa definire a suo modo le modalità di progettazione della frequenza degli edifici scolastici assegnati, anche guardando all'età degli alunni e alla possibilità di riproporre forme di didattica a distanza per le scuole secondarie di primo e di secondo grado. Così facendo, laddove gli spazi esistenti negli edifici e nei plessi scolastici non permettano di garantire una riduzione del numero degli alunni per classe (fattore che, in associazione alla rapida somministrazione di test diagnostici in caso di presunta positività, ha un chiaro impatto sulla riduzione dei contagi<sup>41</sup>) è possibile prevedere, tra le altre soluzioni organizzative, anche accessi su turni differenziati e percorsi di didattica digitale integrata in cui alle lezioni in presenza si affianchino lezioni da remoto.

A sostegno delle decisioni assunte dai dirigenti scolastici, il Piano scuola 2020-2021 prevede la possibilità di attivare apposite forme di raccordo e coordinamento istituzionale tra Stato, regioni, enti territoriali e istituzioni scolastiche.

In tal senso, è prefigurata la possibilità di avvalersi di forme di cooperazione più informali (quali la Cabina di Regione Covid-19 o i tavoli regionali o territoriali istituiti presso gli uffici scolastici regionali), quanto di modelli più codificati (come le conferenze di servizi previste dalla legge n. 241/1990 e indette su iniziativa dell'ente locale competente con il coinvolgimento degli istituti scolastici).

La cooperazione può riguardare, peraltro, anche soggetti esterni al perimetro dell'amministrazione pubblica. La necessità di individuare spazi alternativi per lo svolgimento delle attività didattiche e per lo

<sup>40</sup> Il Documento è stato adottato con d.m., 26 giugno 2020, n. 39.

<sup>41</sup> Come sostenuto da A. LANDEROS- X. JI - K. LANGE – T. C. STUTZ – J. XU – M. E. SEHL – J. S. SINSHEIMER, *An Examination of School Reopening Strategies during the SARS-CoV-2 Pandemic*, in *medRxiv* (preprint pubblicato il 5 agosto 2020). A riguardo, vedi anche J. PANOVSKA-GRIFFITHS, C. C. KERR – R. M. STUART - D. MISTRY – D. J. KLEIN – R. M. VINER – C. BONELL, *Determining the optimal strategy for reopening schools, the impact of test and trace interventions, and the risk of occurrence of a second COVID-19 epidemic wave in the UK: a modelling study*, in *Lancet Child Adolesc Health*, N. 4/2020, p. 817 ss.

svolgimento di attività integrative garantendo le misure di distanziamento sociale può, infatti, essere soddisfatta anche sviluppando appositi accordi, denominati *Patti educativi di comunità*, mediante cui coinvolgere nella più ampia realizzazione del servizio scolastico anche istituzioni private e realtà del terzo settore<sup>42</sup>. La partecipazione dei privati può avvenire mediante conferenza di servizi, convocata anche su richiesta delle stesse istituzioni scolastiche, cui spetta fornire un giudizio di fattibilità delle proposte di cooperazione che tenga conto anche della relativa sostenibilità finanziaria. Spetta invece ai *Patti* definire gli aspetti realizzativi dei progetti.

La previsione richiamata, che trova fondamento e legittimazione nel principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all'art 118, co. 3, della Costituzione, permette di rendere parte attiva della fase di riapertura la “comunità educante allargata” la quale già da tempo avrebbe dovuto costituire parte integrante del sistema scolastico, così da permettere la realizzazione di quel principio di corresponsabilità educativa dove le scuole sono parte integrante di una rete operante nel territorio, in costante interazione anche con i comuni, enti esponenziali a competenza generale dei bisogni locali<sup>43</sup>.

La fase di riavvio delle attività didattiche si poggia, quindi, su una valorizzazione dell'autonomia scolastica, prevista invero sin dalla legge n. 59/1997 ma di frequente limitata dal livello statale, reticente a lasciare uno spazio all'azione di tali autonomie funzionali<sup>44</sup>. Questo riconoscimento però non deve escludere che

---

<sup>42</sup> Nello specifico, mediante i *Patti* può essere favorita “la messa a disposizione di ... strutture o spazi, come parchi, teatri, biblioteche, archivi, cinema, musei, al fine di potervi svolgere attività didattiche complementari a quelle tradizionali, comunque volte a finalità educative” con lo scopo di “sostenere le autonomie scolastiche, tenuto conto delle diverse condizioni e criticità di ciascuna, nella costruzione delle collaborazioni con i diversi attori territoriali che possono concorrere all'arricchimento dell'offerta educativa, individuando finalità, ruoli e compiti di ciascuno sulla base delle risorse disponibili” (Piano Scuola 2020-2021, p. 7).

<sup>43</sup> Come ricorda, di recente, G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio AIC*, N. 3/2020, p. 418. A completamento e integrazione delle indicazioni contenute nel Piano Scuola 2020-2021 sono stati, adottati ulteriori protocolli relativi alle misure di sicurezza e alle garanzie di una corretta fruizione degli spazi nei diversi cicli di istruzione. Vedi: il *Protocollo quadro “Rientro in sicurezza* (sottoscritto il 24 luglio 2020), il *Documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia* (adottato con decreto ministeriale n. 80 del 3 agosto 2020), il *Protocollo d'intesa per garantire l'avvio dell'anno scolastico nel rispetto delle regole di sicurezza per il contenimento della diffusione di Covid 19* (siglato il 6 agosto 2020) e il *Protocollo d'intesa per garantire la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia, nel rispetto delle regole di sicurezza per il contenimento della diffusione del Covid – 19* (sottoscritto il 26 agosto 2020).

<sup>44</sup> Sul tema, si rinvia, tra gli altri, a G.C. DE MARTIN, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2004, p. 217 ss.; A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, ivi, p. 230 ss.; A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004, pp. 554-559; F. SAIITA, *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, ivi, pp. 561-567; G.C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in M. BOMBARDELLI – M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005; A. SANDULLI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, ivi; M. Renna, *La natura e le difficoltà dell'autonomia scolastica*, ivi; Id., *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Istituzioni del federalismo*, n.2/2005, p. 353 ss.; M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione*, Milano, 2006, p. 288 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2011; M. M. COCCONI, *Gli ingredienti necessari per la ricetta di una «buona» autonomia scolastica*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2015, p. 647 ss.; G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, Napoli, 2012, p. 210 ss.; A. SANDULLI, *L'autonomia nella scuola tra chimera e rischio*, in *MUNUS*, n. 2/2019, p. xv ss. Il carattere accentratore della politica ministeriale si è, peraltro, riflesso sull'articolazione organizzativa dell'apparato ministeriale e delle relative strutture periferiche, come ricordano L. TORCHIA – A. PAJNO,

il Ministero dell'istruzione eserciti con costanza ed efficacia i suoi poteri di coordinamento del sistema, così da ridurre il rischio di favorire alcune distorsioni dovute ad una eccessiva differenziazione delle soluzioni, ipotesi non improbabile tenendo conto che spetta ai dirigenti scolastici individuare, per ciascun plesso, le misure organizzative puntuali utili a garantire la sicurezza sanitaria di studenti e personale<sup>45</sup>.

Il problema si è posto già nel periodo tra marzo e giugno 2020 con l'erogazione della didattica a distanza, nel corso del quale le decisioni assunte dai dirigenti scolastici non sono state supportate da una chiara e adeguata cornice di regole e di procedure<sup>46</sup>. Ne sono derivati due effetti da non trascurare.

Il primo è relativo ai modi di esercizio del potere di gestione e di coordinamento da parte dei dirigenti scolastici, rispetto ai quali l'incertezza delle regole ha favorito un atteggiamento burocratico di tipo difensivo, con condotte non orientate al perseguimento degli interessi degli utenti e del sistema scolastico quanto piuttosto alla volontà di ridurre le possibilità di incorrere in responsabilità collegate al proprio operato. Così facendo, gli attori istituzionali reagiscono al timore di incorrere in una valutazione negativa della loro azione e, in particolare, delle modalità di impiego delle risorse pubbliche loro assegnate, limitandosi a compiere o a favorire attività formalmente ineccepibili ma sostanzialmente inefficienti e diseconomiche, ad adottare i soli atti amministrativi inderogabili o indifferibili oppure a favorire l'inerzia amministrativa<sup>47</sup>.

---

*Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in L. TORCHIA – A. PAJNO (a cura di), *La riforma del Governo*, Bologna, 2001, p. 370.

<sup>45</sup> L'importanza del ruolo del Ministero per la salvaguardia dell'unità del sistema nazionale di istruzione è richiamata da A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2010, p. 82 ss.

<sup>46</sup> Un esempio è dato dalla nota del Capo Dipartimento per il Sistema educativo di Istruzione e Formazione del MIUR n. 388 del 17 marzo 2020, recante “*Emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza*”, laddove si precisa che “*Il solo invio di materiali o la mera assegnazione di compiti, che non siano preceduti da una spiegazione relativa ai contenuti in argomento o che non prevedano un intervento successivo di chiarimento o restituzione da parte del docente, dovranno essere abbandonati, perché privi di elementi che possano sollecitare l'apprendimento*”. Ciò nonostante, poi si ammette che la didattica a distanza avvenga in forme anche molto diverse tra loro, equiparandosi quindi modalità sincrone e asincrone quanto alla loro capacità di garantire una “*costruzione ragionata e guidata del sapere attraverso un'interazione tra docenti e alunni*”, mentre in realtà le prime permettono di costruire un'effettiva dialettica tra le parti utile a conseguire questo obiettivo.

<sup>47</sup> In altri termini, il fenomeno della c.d. amministrazione difensiva mostra la scelta di esercitare le funzioni assegnate conformandosi pedissequamente a regole e procedure al fine di ridurre al minimo l'alea di possibile violazione dei precetti e, dunque, quella dell'incorrere in ipotesi di responsabilità amministrativa, civile, penale o disciplinare, ad esempio (ma non solo) con riferimento agli obblighi previsti dalla normativa anticorruzione. Uno scopo, dunque, strettamente personale e individuale che produce effetti negativi sull'intero andamento dell'azione amministrativa, incidendo negativamente sull'efficacia e sull'efficienza dell'attività la quale si mostra più complessa del dovuto. Per un'analisi del tema e dei costi che può generare per l'amministrazione, vedi S. BATTINI – F. DE CAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2019, p. 293 ss. Con riferimento al rapporto tra questo fenomeno e la responsabilità penale, si rinvia a R. GRECO, *Abuso d'ufficio: per un approccio “eclettico”*, in *Giustizia insieme*, 2020; M. LAVATELLI, *Responsabilità penale e burocrazia difensiva: effetti (o danni) collaterali di una valutazione sui generis della performance amministrativa* (

<https://boa.unimib.it/retrieve/handle/10281/246274/356796/PAPER%20AIPDA%20Responsabilità%20penale%200e%20burocrazia%20difensiva%20M.%20LAVATELLI.pdf>); A. R. CASTALDO, (a cura di), *Migliorare la performance della Pubblica Amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Torino, 2018. Il contrasto ai comportamenti amministrativi difensivi è stato, di recente, oggetto di un apposito intervento normativo. In particolare, il d.l. n. 76/2020, sia pure solo in via temporanea (ossia fino al 31 dicembre 2021), ha per esempio ridefinito il perimetro della responsabilità erariale

Il secondo effetto attiene all'erogazione del servizio di istruzione e, in specie, alle concrete modalità di configurazione della didattica a distanza che sono apparse condizionate a monte dallo specifico livello di dotazione e di orientamento digitale alla didattica e, allo stesso tempo, definite sulla base di decisioni dirigenziali adottate in assenza di linee guida statali nonché di standard minimi di livello nazionale<sup>48</sup>. Ciò ha favorito l'emergere di consistenti differenze tra scuole e anche tra classi di una medesima scuola, ciò anche con riferimento ai tempi di attivazione della stessa didattica a fronte di una formazione al *digital learning* degli insegnanti non priva di lacune e debolezze<sup>49</sup>, così che solo quando i dirigenti hanno sostenuto, attraverso un coordinamento effettivo, il corpo docente nell'uso delle nuove tecnologie, la didattica è stata riattivata rapidamente e in modo efficace<sup>50</sup>. Tale eterogeneità che troverebbe giustificazione nell'esercizio dell'autonomia scolastica, ha in verità messo a rischio il rispetto del principio di pari opportunità degli studenti nell'accesso alle prestazioni educative<sup>51</sup>. È per tale ragione che si

---

stabilendo che la stessa possa configurarsi solo quando si produce un danno doloso, derivante da una condotta dell'agente consapevole che mostri la volontà di provocare l'evento dannoso. In tal modo, la colpa lieve è temporaneamente esclusa dal novero delle cause di responsabilità erariale. La volontà di contrastare l'«amministrazione difensiva» è evidente laddove si consideri che l'applicabilità della nuova previsione di favore è esclusa quando i danni sono provocati dall'inerzia o dall'omissione del funzionario pubblico. La riduzione del perimetro delle ipotesi di responsabilità erariale mira, infatti, a favorire l'assunzione di decisioni amministrative anche quando connotate dal carattere dell'emergenza, come è accaduto e sta accadendo in relazione alla gestione degli effetti della pandemia in corso. Per un primo commento alla previsione richiamata vedi L. CARBONE, *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni")*, in *Questa Rivista*, n. 30/2020, e F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *Questa Rivista*, n. 36/2020, in specie pp. 64-67.

<sup>48</sup> La necessità di avere livelli minimi nell'erogazione del servizio di istruzione è stata, peraltro, ribadita dalla Corte costituzionale, secondo cui agli utenti del servizio scolastico deve essere garantito un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale: vedi Corte Cost., 24 giugno 2009, n. 200, punto 27 del Considerato in diritto, commentata da F. Cortese, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, p. 511 ss..

<sup>49</sup> Se non vi è dubbio che lo stato delle dotazioni tecnologiche disponibili sia suscettibile di condizionare fortemente lo svolgimento di una didattica in presenza innovativa, è altrettanto vero che, nel caso della didattica a distanza, la preparazione degli insegnanti nell'uso di tali dotazioni diviene un elemento essenziale per garantire la stessa fruizione del servizio di istruzione. A riguardo ci sono forti differenze tra i Paesi OCSE: OECD, *How prepared are teachers and schools to face the changes to learning caused by the coronavirus pandemic?*, *Teaching in Focus*, n. 32/2020, OECD Publishing, Paris (<https://doi.org/10.1787/2fe27ad7-en>), e in OECD, *Were schools equipped to teach – and were students ready to learn remotely?*, *PISA in Focus*, n. 108/2020, OECD Publishing, Paris (<https://doi.org/10.1787/4bcd7938-en>).

<sup>50</sup> In generale, sui poteri di gestione dei dirigenti scolastici, sia consentito il rinvio a F. DI LASCIO, *Le figure di coordinamento, direzione e valorizzazione delle risorse umane della dirigenza pubblica*, in *Dirigenti Scuola*, n. 35/2015, p. 139 ss. Vedi altresì M. DOLORES FERRARA, *Poteri del dirigente scolastico e tutela della professionalità del personale docente*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3/2018, p. 161 ss.; A. DAPAS – L. VIOLA, *Il dirigente scolastico nell'era della «buona scuola»*, in *Questa Rivista*, n. 16/2015 e in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1/2015, p. 83 ss.

<sup>51</sup> Come sottolinea l'AGCOM, *L'impatto del coronavirus nei settori regolati*, allegato alla *Relazione annuale 2020*, p. 36, e come evidenziato, in senso più generale, nell'Eurydice report - European Commission, *Equity in school education in Europe: Structures, policies and student performance*, Luxembourg, 2020, p. 151, dove si legge che "school autonomy in combination with accountability is often seen as a way of improving student achievement. At the same time, evidence suggests that a very high degree of school autonomy may lead to differences in the quality of provision and possibly create a hierarchy among schools, which can have a negative effect on equity". In dottrina, vedi M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, cit., p. 788 ss.

accoglie con favore l'indicazione nelle *Linee guida per la Didattica Digitale Integrata (DDI)*<sup>52</sup> di un riferimento esplicito a quote orarie settimanali per i differenti gradi scolastici da applicare in caso di nuova sospensione delle attività didattiche in presenza, così da garantire una uniformità su tutto il territorio nazionale utile anche a salvaguardare la validità dell'anno scolastico<sup>53</sup>.

### 3.2. Due nodi irrisolti: il personale e il trasporto scolastico

La decisione del Governo di non riaprire le scuole contestualmente al riavvio delle attività economiche e professionali è stata condizionata da due nodi irrisolti, entrambi suscettibili di influenzare, sia pure in modo diverso, l'organizzazione scolastica nel suo complesso.

Il primo attiene alla questione dell'assunzione di nuovo personale docente che, nel corso della pandemia e ancora in fase di riavvio delle attività scolastiche, ha imposto agli uffici ministeriali centrali e regionali dell'amministrazione scolastica di operare una urgente e complessa digitalizzazione delle procedure di reclutamento.

Il tema, che da sempre rappresenta uno dei nodi problematici tipici (quanto, per larga parte, irrisolti<sup>54</sup>) del sistema di istruzione italiano<sup>55</sup>, ha assunto una importanza, se possibile, ancora maggiore in vista della riapertura delle scuole<sup>56</sup>.

L'imposizione necessaria di misure di distanziamento sociale all'interno degli edifici e degli spazi dove ospitare docenti e alunni ha portato, infatti, a porre nuovamente in evidenza non solo la drammatica situazione dell'edilizia scolastica ma anche quella del sovraffollamento delle classi<sup>57</sup>. Tra le soluzioni più auspicabili per un riavvio in sicurezza delle lezioni in presenza vi era, infatti, lo sdoppiamento delle sezioni

---

<sup>52</sup> Le *Linee guida* sono state adottate dal Ministero dell'Istruzione quali allegato al d.m. n. 38 del 7 agosto 2020, sulla base di quanto già previsto dal d.m. n. 39 del 26 giugno 2020 e del *Piano Scuola 2020-2021* (vedi, nello specifico, la parte del documento dedicata all'orario delle lezioni).

<sup>53</sup> La Corte costituzionale si è in più occasioni espressa sul rapporto tra autonomia scolastica e uniformità nazionale, precisando, ad esempio, che l'individuazione delle norme generali sull'istruzione da parte dello Stato, prevista dall'art. 117, co. 2, lett. n, non determina una lesione degli ambiti di autonomia delle istituzioni scolastiche la quale non può in ogni caso risolversi in una "incondizionata libertà di autodeterminazione ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare": così Corte cost., 27 gennaio 2005 n. 37.

<sup>54</sup> Come evidenziato da S. CASSESE, *La sinistra, i sindacati e la prospettiva di una scuola peggiore*, in *Il Foglio*, 2 giugno 2020.

<sup>55</sup> Lo ricorda F. CORTESE, *L'istruzione nazionale "a scuola" di servizio pubblico*, in *MUNUS*, n. 2/2019, p. VII.

<sup>56</sup> In generale, sulle difficoltà dei poteri pubblici di programmare i fabbisogni di personale e di gestire le procedure di reclutamento, si veda L. SALTARI, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2014, p. 445 ss.; Id., *Il regime giuridico della formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in E. CHITI – G. GARDINI – A. SANDULLI (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, VI, Firenze, 2016, p. 75 ss.

<sup>57</sup> Questo fenomeno è stato rafforzato dall'adozione del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009 n. 81. L'art. 16, co. 1, di tale provvedimento, recante *Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola*, stabilisce che "Le classi del primo anno di corso degli istituti e scuole di istruzione secondaria di II grado sono costituite, di norma, con non meno di 27 allievi". Il successivo art. 10, c. 1, recita invece che "le classi di scuola primaria sono di norma costituite con un numero di alunni non inferiore a 15 e non superiore a 26, elevabile fino a 27 qualora residuino resti".

che, tuttavia, avrebbe richiesto un aumento degli insegnanti disponibili e un loro posizionamento in ruolo nei tempi necessari all'avvio del nuovo anno scolastico.

Ciò nonostante, il decreto legge 8 aprile 2020 n. 22<sup>58</sup> ha disposto che l'adattamento e la modifica delle procedure e dei tempi di immissione in ruolo dei docenti, regolato con apposite ordinanze ministeriali, potesse essere concluso entro il 20 settembre, anche in deroga al termine del 31 agosto inizialmente previsto<sup>59</sup>. L'incongruenza di questa previsione appare nitidamente se si considera che la data di inizio delle lezioni (individuata dal Ministero dell'istruzione d'intesa con la Conferenza Stato – Regioni), è stata poi fissata al 14 settembre, con l'effetto di impedire alle scuole l'inserimento dei nuovi docenti e, di conseguenza, il completamento degli organici necessario per garantire l'orario programmato<sup>60</sup>.

Il caso considerato è esemplificativo della conflittualità che sta caratterizzando le relazioni tra livelli di governo nella fase emergenziale, non solo con riferimento al settore scolastico peraltro. L'ordinanza ministeriale concernente l'inizio delle lezioni è, infatti, stata adottata sulla base di una deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri che ha consentito al Ministro dell'istruzione di adottarla anche in assenza dell'intesa con il sistema regionale, atto non pervenuto nel termine di trenta giorni indicato<sup>61</sup>.

Ma la conflittualità dei rapporti è emersa anche con riguardo alle misure relative al sistema dei trasporti pubblici, in specie di quelli dedicati al sostegno della mobilità scolastica (c.d. scuolabus), considerati quali strumento di vera e propria garanzia del diritto allo studio.

Il tema è stato, infatti, al centro di un acceso dibattito che ha avuto ad oggetto le previsioni contenute nelle linee guida adottate in materia e rivolte agli enti territoriali, deputati in concreto ad erogare il servizio di trasporto scolastico<sup>62</sup>.

Hanno fatto discutere, in modo particolare, le indicazioni relative alla capienza massima consentita sui mezzi di trasporto. Inizialmente, infatti, nelle *Linee guida* era previsto l'obbligo di rispettare il distanziamento sociale di almeno un metro tra gli alunni a bordo. L'applicazione rigida di questo parametro avrebbe imposto una riduzione complessiva dei passeggeri sulla singola corsa con un effetto, stimato dagli enti locali, di dimezzamento della capienza dei mezzi. La misura indicata non era derogabile, se non nel caso in cui fosse possibile allineare in modo verticale i passeggeri, eliminando così il

---

<sup>58</sup> Convertito nella legge 6 giugno 2020 n. 41.

<sup>59</sup> Questo ritardo è ancora meno giustificabile se si considera che “*Le procedure per il reclutamento dei docenti e la stabilizzazione dei precari sono atti dovuti, già programmati*” ai sensi del decreto legge n. 126/2019 (convertito in legge n. 159/2019) e che, come tali, avrebbero già dovuto svolgersi, come ricorda S. Nicodemo, *La scuola: dal passato al futuro attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (Covid – 19)*, in *Osservatorio Emergenza Covid – 19*, in *Questa Rivista*, n. 1/2020, p. 19.

<sup>60</sup> Si veda a riguardo ord. 23 luglio 2020, n. 69.

<sup>61</sup> Il riferimento normativo in proposito è dato dall'art. 3, co. 3, del d.lgs. 281/1997.

<sup>62</sup> Le *Linee guida* sono state predisposte dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sottoposte al giudizio del Comitato tecnico scientifico (CTS). Il documento è stato, in una prima versione, allegato al dPCM 7 agosto 2020 mentre una seconda versione è stata allegata al dPCM 7 settembre 2020.

posizionamento c.d. faccia a faccia<sup>63</sup> oppure qualora la permanenza degli alunni nel mezzo non fosse superiore a quindici minuti. Dato questo vincolo, la garanzia del mantenimento di un'offerta di servizio pubblico di livello non inferiore a quella precedente all'emergenza sanitaria sarebbe stata possibile solo con una maggiore frequenza delle corse e con un aumento dei mezzi disponibili e del personale conducente e accompagnatore. Entrambe queste misure avrebbero comportato un aumento importante della spesa da parte dei comuni interessati e, dunque, la necessità di individuare a livello statale risorse economiche aggiuntive da assegnare ai comuni<sup>64</sup>.

La seconda versione delle *Linee guida*, adottata ad un mese di distanza dalla prima, ha invece legittimato “nel caso in cui le altre misure non siano sufficienti ad assicurare il regolare servizio di trasporto pubblico scolastico dedicato, ed in considerazione delle evidenze scientifiche sull'assunto dei tempi di permanenza medi in relazione alla percorrenza casa-scuola-casa, un coefficiente di riempimento dei mezzi non superiore all' 80% dei posti” (quindi, si suppone, anche operando in deroga al distanziamento sociale di un metro). Rimane, inoltre, consentita la capienza massima del mezzo di trasporto se la permanenza degli alunni non è superiore ai 15 minuti.

Il caso considerato mostra come, nonostante anche nella fase non più emergenziale ma di ricostruzione del sistema, l'incertezza delle regole giuridiche adottate permane. Questa tendenza è, almeno in parte, giustificabile in ragione della natura fortemente scientifica dei contenuti normativi e della variabilità dei dati sanitari su cui si basano i provvedimenti recanti le misure di distanziamento<sup>65</sup>. Emerge, però, anche in questo ambito, una certa fragilità dell'indirizzo politico governativo rispetto alla gestione emergenziale del settore dell'istruzione.

#### 4. La riapertura delle scuole tra nuove regole...

La scelta dei modelli impiegati per la riapertura delle scuole è stata oggetto, a livello europeo e internazionale, di un ampio dibattito rivolto principalmente ad individuare gli standard di sicurezza

---

<sup>63</sup> Ipotesi questa oggettivamente di difficile realizzazione su mezzi di trasporto di piccole dimensioni, quali sono per lo più quelli impiegati per il servizio scolastico dedicato.

<sup>64</sup> In una lettera del 6 agosto 2020, indirizzata dal presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, si stimava che il rispetto delle misure di distanziamento avrebbe richiesto un aumento della spesa sostenuta dai comuni per l'erogazione del servizio di trasporto scolastico dedicato pari a circa 220 milioni di euro, pari a circa ad un incremento di circa il 30% rispetto alla spesa ordinaria annuale di 440 milioni di euro.

<sup>65</sup> Su come la pandemia abbia avviato un processo di assunzioni delle decisioni politiche basate su dati tecnici e scientifici e sugli effetti, in prospettiva, di tale evoluzione, vedi A. IANNUZZI, *Leggi <<science driven>> e CoViD-19. Il rapporto tra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1/2020, il quale osserva come “la decisione politiche fondata sulla scienza è ora usata come misura di legittimazione delle istituzioni rappresentative” (p. 121), e, più in generale, Id., *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, in *DPCE Online*, n. 3/2020. Sul tema vedi anche C. ACOCELLA, *Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnico-scientifiche come premessa delle decisioni politico amministrative assunte per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19*, in *Persona e amministrazione*, n. 2/2020, p. 267 ss.

ritenuti più efficaci<sup>66</sup>. Gli Stati, che già nel periodo iniziale della pandemia avevano adottato soluzioni molto differenziate per garantire la fruizione del servizio di istruzione (anche prevedendo la continuità in sicurezza delle lezioni o il riavvio delle lezioni in presenza già a partire dai primi giorni di giugno 2020), pur facendo scelte variegate, hanno accolto un generale principio di riduzione del numero di studenti per classe, così da garantirne il distanziamento minimo. È stata meno frequente, invece, l'introduzione dell'obbligo di indossare dispositivi di protezione aerea, che in Italia è in vigore per tutti gli alunni maggiori di sei anni<sup>67</sup>.

Come accennato in precedenza, nel sistema italiano la ripresa delle attività didattiche in presenza è stata vincolata al rispetto di numerosi atti di indirizzo e di protocolli tecnici. Questi atti mirano a facilitare la traduzione in operazioni amministrative delle indicazioni di taglio generale fornite dal Governo e dai ministri interessati, con l'obiettivo, in questa fase, di ridurre al minimo la diffusione di contagi da Covid-19 all'interno degli edifici scolastici nonché di permettere un'azione di intervento rapida ed efficiente qualora si ravvisino soggetti positivi al virus.

Il recepimento degli atti di *soft law* richiamati ha imposto e sta imponendo un adeguamento delle regole di funzionamento e di organizzazione delle scuole, con l'effetto di promuovere anche una riarticolazione dei rapporti tra queste, le famiglie e gli alunni mediante un ripensamento delle forme di partecipazione alla vita scolastica e una condivisione delle responsabilità derivanti dall'adozione dei comportamenti di contrasto alla diffusione dei contagi<sup>68</sup>. Si tratta di un processo particolarmente opportuno in sede di definizione dei modi di accesso agli spazi scolastici e della struttura della didattica, in specie con riferimento all'integrazione della didattica tradizionale con forme di didattica da remoto.

Su questo profilo sono intervenute le già citate *Linee guida per la Didattica Digitale Integrata (DDI)* recanti indicazioni utili alla predisposizione del *Piano scolastico per la didattica digitale integrata*, che dovrà essere adottato da tutte le istituzioni scolastiche ad integrazione o in allegato al *Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF)*. Il piano per la DDI deve essere applicato in due ipotesi: in via eccezionale, nelle scuole di ogni

---

<sup>66</sup> Vedi, ad esempio, le *Linee guida per la riapertura delle scuole*, adottate nel mese di aprile 2020 da UNICEF, UNESCO, Banca Mondiale e Programma Alimentare Mondiale (<https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2020/05/Framework-for-reopening-schools-2020.pdf>).

<sup>67</sup> A riguardo si legga Department of Global Health, University of Washington, *School Re-Opening Models and Implementation Approaches During the COVID 19 Pandemic*, in *COVID-19 Literature Report Team*, pubblicato il 6 luglio 2020 (<https://globalhealth.washington.edu/sites/default/files/COVID-19%20Schools%20Summary%20%28updated%29.pdf>).

<sup>68</sup> A tal proposito, il Piano Scuola 2020-2021 (p. 7) prevede che il rafforzamento del rapporto scuola-famiglia si concretizzi mediante un aggiornamento del Patto educativo di corresponsabilità che potrà essere ricalibrato per rispondere alle nuove esigenze. Questo documento, come previsto dall'art. 5 bis del DPR 24 giugno 1998 n. 249 (inserito dal DPR 21 novembre 2007 n. 235), è redatto dalla scuola, firmato da genitori e studenti al momento dell'iscrizione e descrive in modo dettagliato diritti e doveri che ispirano la vita scolastica secondo una procedura disciplinata dai regolamenti di istituto. È, quindi, un documento fondamentale per la regolazione dei rapporti tra la scuola, gli studenti e le famiglie.

ordine e grado, in caso di necessità di contenere i contagi (isolando, ad esempio, singoli gruppi classe) oppure se le condizioni epidemiologiche dovessero imporre una nuova sospensione generalizzate delle attività didattiche in presenza; in via ordinaria nelle scuole secondarie di secondo grado, dove la didattica a distanza è prevista quale modalità complementare della didattica in presenza <sup>69</sup>.

Le *Linee guida* pongono, inoltre, in capo alle istituzioni scolastiche l'onere di integrare il proprio regolamento di istituto adeguandolo alle implicazioni (anche di natura etica) derivanti dall'uso delle nuove tecnologie e della rete. I regolamenti scolastici dovranno, quindi, indicare le norme di comportamento che studenti, docenti e personale saranno tenuti a rispettare durante l'uso degli strumenti informatici, con attenzione particolare per la tutela dei dati personali e la condivisione di documenti. Al contempo tali atti dovranno occuparsi anche di regolare le nuove forme del rapporto tra scuole e famiglie, con riguardo sia alle attività di informazione e condivisione dei nuovi regolamenti per la DDI, sia circa gli orari scolastici, sia ancora con riferimento ai modi e tempi della comunicazione mediante colloqui individuali e riunioni dei diversi organi scolastici.

L'obbligo di rispettare le nuove modalità di fruizione del servizio di istruzione ha, senza dubbio, accresciuto la complessità delle procedure amministrative rimesse ai dirigenti scolastici, responsabili della sicurezza degli istituti loro affidati in gestione. Anche questo settore, quindi, ha risentito di un fenomeno di portata più ampia, che va ben oltre il settore in esame e che è dovuto ad una diffusa incertezza delle regole applicabili cui si deve, quale effetto collaterale indesiderato, la sollecitazione di dinamiche competitive e di frammentazione istituzionale <sup>70</sup>. Paradossalmente nel contesto dato anche il tentativo di fornire indicazioni sulle modalità ottimali di esecuzione amministrativa dei precetti ha avuto un effetto negativo, alimentando una vera e propria ipertrofia provvedimentale che, in un circuito viziato, ha accresciuto in modo esponenziale la complessità delle relazioni tra le istituzioni e i cittadini.

## 5...e nuovi conflitti

Il sintomo più evidente di questo fenomeno, come già accennato con riguardo alla stabilizzazione dei precari e al trasporto scolastico, è dato dai conflitti sorti negli ultimi mesi tra amministrazione territoriali, istituzioni scolastiche e cittadini.

---

<sup>69</sup> L'uso di questo modello è stato ripreso, ad esempio, dalla ordinanza del Ministro della Salute del 24 dicembre 2020, dove si prevede che *“le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica...in modo che, dal 7 gennaio al 15 gennaio 2021, sia garantita l'attività didattica in presenza al 50 per cento della popolazione studentesca. La restante parte dell'attività è erogata tramite la didattica digitale integrata”*.

<sup>70</sup> Come ricordano, tra gli altri, F. CORTESE, *Stato e Regioni, alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1/2020, p. 4, e C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti tra Stato e Regioni*, in *ASTRID Rassegna*, n. 5/2020.

Le tensioni hanno interessato, innanzitutto, l'uso di ordinanze regionali impiegate per adottare misure più o meno restrittive rispetto alle previsioni statali, con riferimento sia alla sospensione della didattica in presenza, sia ad alcuni strumenti adottati per prevenire e contenere i contagi <sup>71</sup>.

Ad esempio, nella Regione Campania alcuni gruppi di genitori hanno proposto ricorso avverso una ordinanza presidenziale, lamentando la lesione del diritto all'istruzione dei propri figli nonché del loro diritto al lavoro, compromesso dalla impossibilità di attendere alle attività professionali in ragione delle necessità di accudimento causate dalla chiusura delle scuole <sup>72</sup>. In sede di domanda cautelare, in un primo momento il giudice campano ha respinto le istanze di sospensione degli effetti dell'ordinanza ritenendo, al pari di quanto già avvenuto in precedenti occasioni, che la decisione del Presidente della Regione di riconoscere priorità al diritto alla salute fosse equa e ragionevole e rispettasse il principio di proporzionalità <sup>73</sup>. L'individuazione di un percorso graduale e prudente di riapertura delle scuole, accompagnato da apposite misure cautelative, risponderebbe infatti anche alle istanze di tutela e garanzia delle famiglie <sup>74</sup>. È stata però sospesa una successiva ordinanza in ragione dell'obbligo di giungere ad una progressiva conformazione del sistema scolastico regionale agli indirizzi dettati dal dPCM 16 gennaio 2021, che prescrive la didattica in presenza per le scuole del primo e del secondo ciclo di istruzione, salvi temperamenti per le secondarie superiori dove la percentuale di studenti frequentanti in presenza è limitata <sup>75</sup>.

Anche nella Regione Puglia, i tribunali amministrativi di Bari e di Lecce si sono pronunciati sullo stesso tema in sede cautelare, ma con due provvedimenti tra di loro in contraddizione <sup>76</sup>. In particolare, il primo dei due atti ha sospeso l'esecutività di una ordinanza regionale pugliese ritenendo che la stessa interferisse, peraltro senza adeguata motivazione, *“in modo non coerente, con l'organizzazione differenziata dei servizi scolastici disposta dal sopravvenuto DPCM 3 novembre 2020...che persino per le aree ad alta criticità (c.d. “zone rosse”) prevede la didattica in presenza nelle scuole elementari”* e che vi fosse un profilo di inadeguatezza del sistema scolastico

---

<sup>71</sup> Si pensi al dPCM 4 novembre 2020 che, per la prima volta, ha graduato le misure restrittive di contenimento dei contagi su base regionale, differenziandole in base ad un cospicuo numero di indicatori di rischio sanitario.

<sup>72</sup> Il riferimento è all'ordinanza Regione Campania 5 novembre 2020 n. 89, con cui sono state sospese le lezioni per favorire uno screening volontario preventivo su docenti, personale scolastico, alunni e famiglie, con successiva valutazione dei dati relativi all'andamento della curva epidemiologica.

<sup>73</sup> Si veda TAR Campania, sez. V, 9 novembre 2020, n. 2025, commentato da I. ROMANO, *Spunti di riflessione sull'applicazione del principio di proporzionalità ai tempi del Covid-19: considerazioni a margine dei decreti cautelari del TAR Campania aventi ad oggetto la sospensione delle attività educative e didattiche in presenza ad opera dell'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale n. 79/2020*, in *Persona e amministrazione*, n. 2/2020, p. 498 ss.

<sup>74</sup> Vedi Cons. Stato, sez. III, 10 novembre 2020, n. 6453.

<sup>75</sup> Vedi TAR Napoli, sez. V, 22 gennaio 2021, n. 153, rispetto all'ordinanza del Presidente della Regione Campania 16 gennaio 2021, n. 1, e TAR Napoli, sez. V, 20 gennaio 2021, n. 142, rispetto all'ordinanza 16 gennaio 2021, n. 2.

<sup>76</sup> Vedi l'ordinanza Regione Puglia 28 ottobre 2020 n. 407, su cui si legga il commento di M. PIERRI, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all'istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei Governatori: il caso della Puglia*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2020.

pugliese ad attivare subito la didattica 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”<sup>77</sup>. Il secondo ha, invece, respinto l'istanza sollevata dal Codacons e da gruppi di genitori sulla medesima ordinanza affermando che “il necessario contemperamento del diritto alla salute con il diritto allo studio nella attuale situazione epidemiologica vede prevalere il primo sul secondo (comunque parzialmente soddisfatto attraverso la didattica a distanza)” e che “le prioritarie esigenze di tutela della salute possano giustificare un temporaneo sacrificio sul piano organizzativo delle famiglie coinvolte”<sup>78</sup>.

La sospensione delle attività didattiche in presenza ha interessato anche la Regione Calabria, che, a seguito dell'inserimento tra le aree con livello di rischio alto, ha previsto la sospensione della didattica in presenza di tutte le attività scolastiche di ogni ordine e grado e il contestuale avvio di offerta dello *screening* gratuito ai genitori degli alunni che frequentano la scuola primaria e la scuola dell'infanzia<sup>79</sup>. La previsione considerata è stata ritenuta illegittima per difetto di produzione documentale e violazioni delle fonti primarie vigenti per l'emergenza sanitaria, non illustrando (se non con affermazioni generiche) le situazioni sopravvenute che, comportando un aggravio del rischio sanitario nel territorio regionale, avrebbero invece giustificato l'intervento restrittivo<sup>80</sup>. Per contro, nella Regione Piemonte è stata giudicata legittima la previsione di misure più rigorose di quelle statali con cui si era disposta la sospensione della didattica in presenza per le scuole secondarie di primo grado (secondo e terzo anno) perché esercitato sulla base di una ampia motivazione ricca di dati e con riferimenti precisi all'andamento della situazione epidemiologica nel proprio territorio<sup>81</sup>.

Con riferimento, invece, agli strumenti di prevenzione e contenimento dei contagi, si segnalano i conflitti che hanno riguardato la misurazione della temperatura, l'obbligo di indossare dispositivi di protezione e le valutazioni adottate durante la didattica a distanza.

---

<sup>77</sup> Vedi TAR Puglia - Bari, sez. III, 6 novembre 2020, n. 1236

<sup>78</sup> Vedi TAR Puglia - Lecce, sez. II, 6 novembre 2020, n. 1300. Nelle more delle ulteriori pronunce correlate ai ricorsi richiamati, il Presidente della Regione ha peraltro adottato le ordinanze 6 novembre 2020 n. 413 e 4 dicembre 2020 n. 444 con cui ha reiterato le questioni oggetto di contrasto.

<sup>79</sup> Si veda l'ordinanza del Presidente della Regione n. 87 del 14 novembre 2020.

<sup>80</sup> In merito si legga TAR Calabria – Catanzaro, sez. I, sentenza 8 dicembre 2020, n. 2075, e, di simile orientamento, TAR Bologna, sez. I, 15 gennaio 2021, n. 80. Nella stessa Regione si sono registrati interventi anche a livello comunale ed è stata annullata una ordinanza sindacale per difetto di istruttoria e insufficiente motivazione, riconosciuto nella stessa motivazione del provvedimento “dalla quale non è possibile individuare elementi seri e scientificamente attendibili circa la necessità e l'urgenza di disporre, in ossequio al principio di precauzione...la sospensione delle attività scolastica in presenza in difformità dalle regole di gestione dell'emergenza epidemiologica applicabili sul territorio calabrese” (TAR Calabria – Catanzaro, sez. I, sentenza 8 dicembre 2020, n. 2077). Vedi anche, più recentemente, TAR Catanzaro, sez. I, 8 gennaio 2021, n. 2, e Cons. Stato, sez. III, 11 gennaio 2021, n. 18. Un simile orientamento è stato espresso nei confronti dell'ordinanza 15 novembre 2020 del Presidente della Regione Basilicata, da parte del TAR Basilicata, sez. I, decreto 24 novembre 2020 n. 272, che ha chiesto il riesame delle determinazioni adottate ritenute lesive dai ricorrenti.

<sup>81</sup> Come ritenuto in TAR Piemonte – Torino, sez. I, sentenza 12 dicembre 2020 n. 834, intervenuto su un ricorso avente ad oggetto l'ordinanza del Presidente della Regione Piemonte 28 novembre 2020 n. 132.

La prima ipotesi è relativa, nuovamente, alla Regione Piemonte, dove si è raccomandato alle scuole di procedere alla misurazione della temperatura corporea degli studenti prima dell'inizio dell'attività didattica, nonostante le disposizioni statali avessero assegnato tale responsabilità alle singole famiglie<sup>82</sup>. Il provvedimento è stato impugnato dal Governo ma il TAR Piemonte, dopo aver rigettato la richiesta di sospensione dei suoi effetti<sup>83</sup>, ha dichiarato il ricorso definitivamente improcedibile<sup>84</sup>. Le ragioni impiegate nel giudizio sono interessanti sotto due profili. In primo luogo, confermano quanto già affermato in merito alla valorizzazione dell'autonomia scolastica. Nella decisione si ricorda, infatti, come le fonti statali si limitino ad indicare la necessità di coinvolgere le famiglie nella misurazione della temperatura prima dell'invio in aula degli studenti, senza però precisare le modalità di tale partecipazione, né quelle di verifica dell'adempimento da parte delle istituzioni scolastiche poiché si tratta di profili che il Piano scuola 2020-2021 rimette all'autonomia loro propria. In secondo luogo, anche l'esercizio dei poteri regionali viene rivalutato in quanto il giudice, chiarisce come sia legittima l'adozione di disposizioni di dettaglio che mirano a rendere effettivi adempimenti imposti a livello statale senza sovvertire il contenuto di tale disciplina, né pregiudicare l'autonomia dei dirigenti scolastici in merito alla scelta organizzativa più opportuna.

Anche l'uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie aeree nei luoghi al chiuso per i bambini della scuola primaria (con età compresa tra sei e undici anni), ribadito da ultimo dal dPCM 3 novembre 2020, è stato oggetto di ricorsi presentati da alcuni genitori i cui figli avrebbero mostrato sintomi da carenza di ossigenazione durante l'orario scolastico. In proposito, i giudici interessati hanno ricordato come tale obbligo sia stato imposto dai relativi decreti in modo incondizionato sul tutto il territorio nazionale senza alcuna considerazione della "situazione epidemiologica locale" e del "contesto socio-culturale", elementi che il CTS aveva chiesto di considerare fornendo indirizzi in merito alla ripresa delle attività scolastiche. Inoltre, i decreti governativi non risultano essere stati adottati previ approfondimenti sull'incidenza dell'uso prolungato della mascherina nella fascia di età considerata, né le scuole sono state sollecitate ad adottare indirizzi operativi da applicare per fornire ausilio immediato agli scolari che diano segno di affaticamento. Per tale ragione, sono sorti dubbi sul fatto che le disposizioni statali garantiscano un corretto bilanciamento tra i diritti fondamentali coinvolti (diritto alla salute della collettività e dei singoli minori), stante anche la considerazione che *"le misure finora assunte per fronteggiare l'epidemia da covid*

---

<sup>82</sup> Qualora *"per comprovate ragioni di carenza di personale o altre motivazioni oggettive non si riesca a provvedere alla raccomandazione"*, le medesime scuole sono obbligate a verificare *"giornalmente l'avvenuta misurazione della temperatura corporea agli alunni da parte delle famiglie"* predisponendo modalità avvalendosi dell'autocertificazione o di altri mezzi ritenuti idonei. Così l'ordinanza 9 settembre 2020 n. 95, i cui effetti sono stati prorogati dalla successiva ordinanza 16 ottobre 2020 n. 110.

<sup>83</sup> Vedi il decreto monocratico TAR Piemonte, sez. I, 17 settembre 2020 n. 446.

<sup>84</sup> Vedi la sentenza TAR Piemonte, sez. I, 14 ottobre 2020 n. 616.

19, di cui la difesa erariale enfatizza la temporaneità, nei fatti risultano avere sostanzialmente perso tale connotazione stante la rinnovazione di gran parte delle stesse con cadenza quindicinale o mensile”<sup>85</sup>. La deroga al canone di tipicità dei provvedimenti amministrativi che caratterizza le ordinanze (cui i dPCM sono stati assimilati in modo pressoché unanime dalla dottrina) imporrebbe, tuttavia, la temporaneità delle misure di prevenzione del contagio poiché diversamente si paventerebbe il rischio di una lesione dei principi di proporzionalità e precauzione<sup>86</sup>.

Un ulteriore profilo di criticità è emerso, come accennato, rispetto alle valutazioni adottate durante la didattica a distanza, oggetto dell’ordinanza MIUR 16 maggio 2020 n. 11 recante indicazioni per la valutazione finale degli alunni per l’anno scolastico in corso e per il recupero degli apprendimenti<sup>87</sup>. In particolare, l’art. 3 di tale documento ha disposto che gli alunni potessero essere ammessi alla classe successiva anche in presenza di voti inferiori a sei decimi in una o più discipline, salva la predisposizione da parte della scuola di un piano personalizzato di apprendimento per le materie insufficienti, e che la non ammissione all’anno successivo potesse essere disposta soltanto in assenza di elementi valutativi relativi all’alunno *“per cause non imputabili alle difficoltà legate alla disponibilità di apparecchiature tecnologiche ovvero alla connettività di rete, bensì a situazioni di mancata o sporadica frequenza delle attività didattiche, già perduranti e opportunamente verbalizzate per il primo periodo didattico”*. La disposizione richiamata ha, quindi, limitato la possibilità di bocciatura solo a casi eccezionali, consentendo di prescindere dai criteri contenuti negli articoli 4 e 14 del DPR 22 giugno 2009 n. 122.

Su questa base, è quindi stata ritenuta illegittima la non ammissione all’anno successivo fondata esclusivamente sulle carenze di rendimento riferite al periodo successivo all’interruzione delle lezioni in presenza<sup>88</sup> o sulla mancata o sporadica partecipazione alle lezioni online che, per divenire elemento

---

<sup>85</sup> Così si è espresso il TAR Lazio, sez. I, ordinanza 4 dicembre 2020, n. 7468. Sullo stesso tema vedi anche Cons. Stato, sez. III, 26 novembre 2020, n. 6795, che ha richiesto al MIUR la presentazione di una serie di documenti atti a chiarire i dubbi esposti, e Cons. Stato, sez. III, 26 gennaio 2021, n. 304, che sospende l’obbligo di indossare la mascherina da parte di un alunno che abbia certificato problemi di difetto di ossigenazione per l’uso prolungato del medesimo dispositivo in mancanza di una costante verificabilità con saturimetro, non disponibile nella classe frequentata dalla minore. Contrariamente in Cons. Stato, sez. III, 12 novembre 2020, n. 6534 l’istanza cautelare era stata respinta perché le affermazioni dell’appellante non appariva suffragate da elementi probatori che dimostrassero i segni del disagio respiratorio, come invece accaduto laddove i genitori avevano favorito l’auto-misurazione del livello di ossigenazione del sangue da parte dell’alunno mediante l’uso di un saturimetro. Si legga anche TAR Lazio, sez. I, 31 dicembre 2020, n. 7964.

<sup>86</sup> In tema si vedano, tra gli altri, E. FOLLIERI, *Precauzione, prevenzione e legalità nell’emergenza da Covid-19*, in *Persona e amministrazione*, n.2/2020, in specie p. 86 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *ASTRID Rassegna*, n. 5/2020; *Id.*, *Considerazioni sulla scelta delle fonti del diritto per fronteggiare l’emergenza sanitaria del 2020*, in *DPCE online*, n.3/2020.

<sup>87</sup> Il provvedimento è stato adottato in attuazione del d.l. 8 aprile 2020 n. 22 con lo scopo di prevedere regole eccezionali utili per sopperire alle conseguenze derivanti dalla sospensione delle lezioni in presenza dovuta all’emergenza sanitaria con riguardo all’anno scolastico 2019/2020.

<sup>88</sup> TAR Piemonte, sez. II, sentenza 9 settembre 2020, n. 533.

determinante ai fini della bocciatura, deve aver impedito ai docenti di acquisire elementi di valutazione per la formulazione di un giudizio compiuto già nel primo quadrimestre con la didattica in presenza<sup>89</sup>. È stato invece respinto il ricorso avente ad oggetto una bocciatura motivata non solo da insufficienze nel profitto scolastico ma da una carenza nel voto in condotta che descrive il comportamento e non il rendimento e che, come tale, non può essere inficiato dalla situazione emergenziale che ha costretto ad operare con la didattica a distanza<sup>90</sup>. Le fattispecie indicate dall'ordinanza n. 11/2020 sono, peraltro, tassative e impongono una stretta interpretazione. Così che è illegittima la mancata ammissione all'anno successivo che sia basata su una casistica applicativa ulteriore applicabile ad un singolo istituto scolastico in via derogatoria e in contrasto con quella generale di cui alla citata ordinanza n. 11/2020<sup>91</sup>.

## 6. Quali prospettive per la ricostruzione del sistema nazionale di istruzione?

In Italia le scuole hanno riaperto a metà del mese di settembre 2020 ma poco dopo le lezioni nelle scuole secondarie superiori (che già si svolgevano per il 75% in modalità didattica integrata) sono state nuovamente sospese su tutto il territorio nazionale<sup>92</sup>. Lo stesso è avvenuto nelle regioni a maggior numero di contagi per le classi seconda e terze delle scuole secondarie inferiori<sup>93</sup>. A dicembre 2020 sono state adottate in Conferenza unificata le *Linee guida per garantire il corretto svolgimento dell'anno scolastico 2020-2021*, contenenti l'impegno di tutti i livelli di governo “a garantire che l'eventuale ulteriore sospensione o limitazione delle attività didattiche in presenza sia prevista come misura residuale”<sup>94</sup>. Si tratta di un accordo trasversale, che dovrebbe favorire una decisa inversione di rotta nella garanzia di una continuità del servizio di istruzione, anche in considerazione dei dati forniti dall'Istituto superiore di sanità i quali mostrano come, dopo un limitato aumento iniziale, l'andamento dei contagi della popolazione in età scolastica abbia seguito quello della popolazione adulta e come la percentuale di focolai rilevati in ambito scolastico, seppure probabilmente sottostimata per mancanza di dati, rimanga comunque bassa e inferiore ai tre contesti principali di trasmissione che restano quelli familiare, sanitario-assistenziale e lavorativo<sup>95</sup>.

<sup>89</sup> TAR Lazio - Roma, sez. III bis, 25 settembre 2020, n. 9780.

<sup>90</sup> TAR Lazio - Roma, sez. III bis, sentenza 8 settembre 2020, n. 9564.

<sup>91</sup> Così TAR Piemonte – Brescia, sez. II, 31 agosto 2020, n. 604 e, di identico tenore, TAR Piemonte – Brescia, sez. II, 31 agosto 2020, n. 603.

<sup>92</sup> In attuazione del dPCM 3 novembre 2020.

<sup>93</sup> Come imposto sulla base del dPCM 4 novembre 2020.

<sup>94</sup> Vedi il repertorio Atti n. 190/CU del 23 dicembre 2020.

<sup>95</sup> Nel Rapporto ISS COVID-19, 2020, 63, *Apertura delle scuole e andamento dei casi confermati di SARS-CoV-2: la situazione in Italia* (versione 30 dicembre 2020), si legge che “Allo stato attuale delle conoscenze le scuole sembrano essere ambienti relativamente sicuri, purché si continui ad adottare una serie di precauzioni ormai consolidate... e si ritiene che il loro ruolo nell'accelerare la trasmissione del coronavirus in Europa sia limitato. L'esperienza di altri Paesi, inoltre, mostra che il mantenimento di un'istruzione scolastica in presenza dipende dal successo delle misure preventive adottate nella comunità più ampia. Quando sono in atto e ampiamente seguite misure di mitigazione sia a scuola che a livello di comunità, le riaperture scolastiche pur contribuendo ad aumentare l'incidenza di COVID-19, causano incrementi contenuti che non provocano una crescita epidemica diffusa” (p. 21).

La chiusura delle scuole così come la loro tardiva e incerta riapertura sono state al centro di un dibattito molto acceso, fortemente alimentato dai media e dagli esperti del settore che hanno duramente criticato il Governo e il Ministro dell'istruzione. Si è lamentata, ad esempio, l'assenza, durante il periodo di chiusura, di “servizi scolastici uniformi su tutto il territorio nazionale” e di una cornice comune derivante da “input vincolanti degli uffici scolastici e del Ministero”<sup>96</sup>; si è richiamata “l’urgenza politica di rispondere alla crisi educativa” e l’opportunità di dedicare almeno il 15% degli investimenti dei prossimi anni alle comunità educanti presenti a scuola ma anche fuori <sup>97</sup>; si è criticata su più fronti la gravità delle condizioni del sistema educativo italiano dovuta, per larga parte, alla percentuale decrescente di spesa pubblica destinata all’istruzione <sup>98</sup>; si è evidenziata l’importanza di una giustificazione delle scelte adottate dal Governo italiano che non ha riconosciuto, nei fatti, la riapertura delle scuole come una delle massime priorità, a differenza di quanto hanno fatto altri Paesi europei quali la Francia (dove sono state riaperte le scuole, ma non riavviato il campionato di calcio) e la Germania (dove sia le scuole, sia il calcio sono stati riavviati prima della pausa estiva) <sup>99</sup>; si è affermato che vincolare il Piano scuola 2020-2021 adottato dal Ministro dell’istruzione agli indirizzi del Comitato tecnico scientifico, istituito per sostenere le scelte del Governo italiano nel periodo di emergenza sanitaria <sup>100</sup>, significava permettere alla scienza e non alla politica di decidere e che una non decisione sarebbe stata peggio di una decisione sbagliata <sup>101</sup>.

Questa conflittualità è stata acuita anche dall’urgenza di riavviare le attività produttive, rispetto alle quali, a differenza di quanto accaduto per l’ambito scolastico, la possibilità di favorire un accrescimento dei contagi non è stata ritenuta un vincolo per disporre la ripresa. Il differente peso attribuito all’economia rispetto all’istruzione emerge anche dalla lettura del rapporto presentato nel mese di giugno 2020 da parte del Comitato di esperti in materia economica e sociale, intitolato *Iniziative per il rilancio “Italia 2020-2022”* (c.d. Piano Colao), nel quale, a differenza di quanto accaduto per l’ambito universitario, il settore scolastico non è stato sostanzialmente oggetto di attenzione <sup>102</sup>.

In tal senso, durante l’emergenza sanitaria, nell’indirizzo del Governo la tutela del diritto all’istruzione, diritto fragile *ab origine* al pari di altri diritti sociali<sup>103</sup>, è apparsa meno urgente di quella delle libertà

<sup>96</sup> M. ADINOLFI *La scuola abbandonata al buon cuore dei presidi*, in *Il Mattino*, 22 aprile 2020.

<sup>97</sup> M. ROSSI-DORIA, *La scuola delle donne*, in *La Repubblica*, 2 giugno 2020.

<sup>98</sup> S. MANCUSO, *Il Paese senza istruzione*, in *La Repubblica*, 9 giugno 2020.

<sup>99</sup> A. CAPUSSELA, *Le troppe incognite che pesano sull’anno scolastico in arrivo*, in *IlSole24Ore*, 9 giugno 2020.

<sup>100</sup> Si tratta dell’organismo istituito presso il Dipartimento della protezione civile a mente dell’art. 2, co. 1, dell’ordinanza 3 febbraio 2020 n. 630 e del decreto 5 febbraio 2020 n. 371 del Capo del medesimo dipartimento.

<sup>101</sup> F. BEI, *A lezione da Calamandrei*, in *La Repubblica*, 25 giugno 2020.

<sup>102</sup> Si legga, in proposito, p. 34 del rapporto (reperibile in [http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato\\_rapporto.pdf](http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf)).

<sup>103</sup> Sul tema, in generale, vedi le riflessioni di M. BENVENUTI, *L’istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, Napoli 2014, p. 147 ss.; M. DE BENEDETTO, *Il diritto sociale all’istruzione*, in E. CATELANI – R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, cit., p.

economiche<sup>104</sup>, come peraltro conferma la rinnovata sospensione della didattica disposta nel mese di novembre 2020.

È vero, in proposito, che alcune delle questioni discusse con riferimento all'Italia sono comuni ad altri Paesi europei: così è certamente per il ruolo delle famiglie nell'accompagnamento al percorso formativo e quale componente necessaria dello stesso processo di istruzione. La carenze organizzative e infrastrutturali del nostro sistema nazionale di istruzione e dei servizi pubblici a questo strettamente correlati (*in primis*, i trasporti pubblici) hanno però favorito la decisione di prorogare la chiusura degli istituti scolastici ben oltre il termine del *lockdown* (giustificando altresì il ritardo con cui il Ministro dell'istruzione ha varato un piano nazionale utile a sostenere il processo di riapertura), di rimandare considerevolmente il ritorno in aula rispetto a pressoché tutti gli altri Stati europei e di tornare ad una lunga chiusura parziale delle scuole a poche settimane dalla ripresa delle attività in presenza<sup>105</sup>.

Inoltre, l'esercizio dell'autonomia scolastica, inizialmente avvenuto in assenza di una chiara linea di indirizzo ministeriale e di standard a livello nazionale, ha portato ad una differenziazione delle soluzioni organizzative adottate, con l'effetto di indebolire le garanzie di tutela del diritto all'istruzione e di parità di accesso alla didattica nonché di allentare la relazione educativa e il rapporto con le famiglie in tutti i casi in cui i dirigenti scolastici non sono stati in grado di svolgere con pertinenza ed efficacia il loro ruolo di coordinamento e gestione delle scuole.

È però necessario non incorrere nella tentazione di affermare che l'incerto riavvio del servizio scolastico sia dovuto interamente all'incapacità politica e amministrativa del sistema italiano di adottare le regole necessarie a gestire gli effetti della pandemia. Se è vero, infatti, che l'emergenza sanitaria ha fatto emergere criticità nuove, è altrettanto chiaro come la stessa abbia mostrato sotto una nuova luce la gravità di problemi del sistema amministrativo risalenti nel tempo e irrisolti<sup>106</sup>.

---

73 ss.; A. POGGI, *Il diritto all'istruzione come diritto sociale*, ivi, p. 59 ss.; E. CARLONI, *Il diritto all'istruzione come diritto di cittadinanza*, in A. BARTOLINI – A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016, p. 81 ss.

<sup>104</sup> M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, cit., usa l'espressione “diritto sociale particolarmente «stressato»” (p. 782). Più in generale, sulla “sospensione” dei diritti costituzionale durante l'emergenza sanitaria si legga E. DE MARCO, *Situazioni di emergenza sanitaria e sospensioni dei diritti costituzionali. Considerazioni in tema di legittimità al tempo della pandemia da coronavirus*, in *Consulta online*, n. 2/2020.

<sup>105</sup> Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo che la Corte costituzionale, intervenendo su norme relative a stanziamenti per l'edilizia scolastica (uno dei nodi più critici del sistema nazionale di istruzione), ha più volte segnalato come la particolare rilevanza sociale e l'inerenza del servizio scolastico ai diritti fondamentali dei suoi destinatari impongano la realizzazione di scuole rispondenti ai requisiti di sicurezza strutturale e antisismica (v. Corte cost., 7 marzo 2018, n. 71).

<sup>106</sup> Alcuni nodi problematici sono, in effetti, comuni a molti ambiti del sistema amministrativo come il ritardo nella digitalizzazione delle procedure e delle attività, l'assenza di una regolazione del lavoro agile e il contemperamento tra tutela dei diritti e celerità procedurale richiesta dall'emergenza. In merito, vedi L. TORCHIA, *Dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione della ricostruzione: responsabilità, controlli e tempestività*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2020. Sull'urgenza di migliorare gli elementi di fragilità del sistema amministrativo in vista della gestione delle procedure per

In tal senso, quindi, il sistema scolastico può essere un laboratorio utile per individuare soluzioni di ampio respiro da applicare anche ad altri ambiti materiali poiché in questo settore si mostrano più che altrove le istanze confliggenti correlate a diritti egualmente tutelati dalla Costituzione, quali il diritto alla salute e quello all'istruzione. In proposito, se è innegabile che il primo si trova “*al vertice dei diritti sociali, perché consente all'individuo di godere delle libertà e degli altri diritti che la Repubblica riconosce, nondimeno il diritto all'istruzione si colloca poco dietro*” poiché “*è il principale strumento con cui lo Stato provvede, ai sensi dell'art. 3, comma 2, a rimuovere, specie nei territori più svantaggiati, gli ostacoli di ordine economico e sociale*” utili a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale<sup>107</sup>. Pertanto, la necessità di tutela della salute, sebbene doverosa, non ne giustifica la sua illimitata espansione rispetto alle altre libertà e agli altri diritti fondamentali che, essendo tutti tutelati dalla Costituzione, “*si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri*”<sup>108</sup>.

In termini operativi, la definizione di soluzioni per la scuola richiede un approccio multidisciplinare e una analisi dei dati che tenga conto di aspetti non solo giuridici, seppure si imponga l'adozione di atti regolamentari e amministrativi per garantire la piena legittimità delle soluzioni individuate. Solo così possono prefigurarsi gli elementi chiave per l'avvio di un effettivo processo di riforma che sia tale da realizzare una “*saldatura fra dimensione individuale e aspetto collettivo dell'istruzione*” garantendo lo sviluppo della personalità degli alunni e, al contempo, la crescita economica e sociale della collettività e delle generazioni future<sup>109</sup>.

Se queste sono le prospettive perseguite, allora è chiaro che la definizione, attraverso l'indirizzo politico, di adeguate condizioni per la fruizione in sicurezza delle scuole e delle lezioni in presenza è doverosa e diviene il presupposto necessario per garantire non solo il consenso delle politiche pubbliche in questo settore ma anche una effettività, sul piano amministrativo, delle misure adottate<sup>110</sup>. La scuola è, infatti, “*luogo di un dovere dello Stato*”, così come è indefettibile la predisposizione di un apparato adeguato

---

l'impiego del *recovery fund*, vedi Id., *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2020, in specie p. 5 ss., e E. CARLONI *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2021, p. 23 ss.

<sup>107</sup> Vedi a riguardo TAR Calabria – Catanzaro, sez. I, 18 dicembre 2020, n. 2077.

<sup>108</sup> Così Corte cost., 9 aprile 2013, n. 85, punto 9 Considerato in diritto.

<sup>109</sup> L'espressione è tratta da F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, pp. 29-30. Vedi anche E. CARLONI, *Il diritto all'istruzione come diritto di cittadinanza*, cit., p. 93., e C. MARZUOLI, *Istruzione e “Stato sussidiario”*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2002, p. 131 ss.

<sup>110</sup> In altre parole, “*occorre innovare profondamente il passaggio che intercorre tra formulazione delle politiche, adozione delle regolazioni, applicazione delle regole*” tenendo nella dovuta considerazione il punto di vista di studenti e famiglie nella stessa determinazione degli obiettivi regolatori: così M. DE BENEDETTO, *Fallimenti, sperperi e profitto nel diritto dell'istruzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2013, p. 450. Si veda anche A. SANDULLI *L'utente del servizio scolastico tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, in F. MANGANARO – A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004.

all'erogazione di un servizio pubblico, accessibile per tutti e in grado di rimuovere le disuguaglianze e di favorire la mobilità sociale <sup>111</sup>.

L'effettività delle politiche scolastiche e delle correlate misure attuative dipende, però, in misura rilevante (seppure non esclusiva) dalla loro sostenibilità economico-finanziaria. I progetti e gli investimenti nel settore dell'istruzione dovrebbero, pertanto, essere considerati una priorità nell'ambito della redazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* che permetterà all'Italia di accedere ai fondi previsti nell'ambito del piano *Next Generation EU*, così che la scuola non rappresenti un ostacolo alla realizzazione, nel medio e nel lungo periodo, del percorso di ricostruzione bensì un complemento essenziale degli investimenti innovativi necessari per ridurre i divari con le economie degli altri Paesi <sup>112</sup>.

Da un lato, quindi, il sistema scolastico deve essere dotato delle risorse umane, strumentali e infrastrutturali adeguate non solo al suo ordinario funzionamento ma anche al recupero e allo sviluppo della sua funzione di promozione dello sviluppo sociale ed economico, quale vettore di garanzia indiretta del diritto al lavoro <sup>113</sup>. Dall'altro, però, va recuperata una valorizzazione non "opportunistica" dell'autonomia scolastica operando non attraverso nuove riforme (che rischierebbero, peraltro, di ritardare i tempi di attuazione dei progetti quando non di rimanere inattuate), quanto mediante il rafforzamento della dimensione sistemica della rete scolastica e, nello specifico, dei rapporti con la comunità territoriale, ad esempio ampliando l'ambito oggettivo di applicazione dei patti educativi previsti dal *Piano scuola 2020-2021* <sup>114</sup>.

La ricostruzione del sistema nazionale di istruzione appare, quindi, particolarmente impegnativa ma, al contempo, estremamente urgente. È però un obiettivo indispensabile per garantire la salvezza della scuola italiana, organo centrale della democrazia e elemento necessario alla formazione della classe dirigente <sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Come ricorda G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, cit., p. 421

<sup>112</sup> Vedi M. MESSORI - L. TORCHIA, *Suggerimenti a-tecnici per una nuova politica dell'istruzione*, in *ASTRID Rassegna*, n. 2/2021, p. 3.

<sup>113</sup> In accordo con quanto affermato da A. POGGI, *Per un <<diverso>> Stato sociale*, cit., p. 249, secondo cui "la liberazione dalla mancanza di istruzione è, infatti, molto più duratura come politica dalla liberazione della povertà".

<sup>114</sup> Come suggerito anche da F. BUTERA – P. BIANCHI – G. DE MICHELIS – P. PERULLI, *L'«ultimo miglio» per l'attuazione del Next Generation Plan: i patti per il lavoro come approccio e come metodo per innovare la scuola, la Pubblica Amministrazione, il sistema produttivo*, in *ASTRID Rassegna*, n. 1/2021, p. 4.

<sup>115</sup> Secondo la nota definizione data da Pietro Calamandrei nel suo discorso dell'11 febbraio 1950, intitolato "Difendiamo la scuola democratica" e pubblicato in *Scuola democratica*, n. 2/1950 (ora anche in P. Calamandrei, *Per la scuola*, Palermo, 2008, pp.83-106).