



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2020

L'istruzione, il Covid-19
e le diseguaglianze

di Roberta Calvano

EDITORIALE SCIENTIFICA

L'ISTRUZIONE, IL COVID-19 E LE DISEGUAGLIANZE

Roberta Calvano

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza

SOMMARIO: 1. PREMESSA; 2. LE DIMENSIONI DEL FENOMENO; 3. L'IMPATTO DELLE DIFFICOLTÀ PREGRESSE DEL SISTEMA DELL'ISTRUZIONE SULLA GESTIONE DELLA PANDEMIA; 4. DECRETI-LEGGE, DPCM E SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE, UNA RICOSTRUZIONE; 5. LA GRANDE ASSENTE: L'UNIVERSITÀ; 6. LA SCUOLA SI TRASFERISCE IN RETE. DIGITAL DIVIDE, GENERE E DIVARI TERRITORIALI. O DEL DISVELAMENTO DI PROCESSI GIÀ IN ATTO.

1. Premessa

A partire dal 31 gennaio 2020, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo n. 1 del 2018 recante il codice della protezione civile, è stata avviata la risposta dell'ordinamento italiano alla crisi pandemica da Covid-19. Come è noto, da un punto di vista costituzionalistico il primo dato da rilevare in relazione a questa complessa vicenda è senza dubbio il prodursi di un accentuato slittamento di potere verso la normazione governativa, alla luce delle competenze proprie del potere esecutivo in relazione alla gestione delle emergenze. Tale fenomeno, che si innesta sul problema già largamente esplorato dalla dottrina costituzionalistica italiana, del progressivo accentuarsi del ruolo dell'esecutivo nei processi di produzione normativa negli ultimi decenni, e che negli anni della crisi finanziaria, dal 2008 in poi aveva vissuto una significativa accelerazione¹, si manifesta naturalmente oggi con forme ed accenti diversi, che, pur nei limiti di oggetto e spazio di questo contributo, si tenterà di far emergere.

Le misure inizialmente adottate dal Governo sono state prevalen-

¹ Tra i tanti studi in proposito v. il fascicolo monografico su *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016; nonché R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista aic*, 2/2014; ID., *Ancora sui poteri normativi del governo e la compressione dei diritti (sociali)*, in L. AZZENA, E. MALFATTI (a cura di), *Poteri normativi del Governo ed effettività dei diritti sociali*, Pisa, 2017, p. 3 ss.

temente orientate alla prevenzione del diffondersi del contagio, con la previsione di un'ampia e generalizzata limitazione di numerosi diritti costituzionalmente garantiti. Ciò ha dato vita ad un ampio dibattito costituzionalistico², in relazione agli strumenti normativi impiegati³, la proporzionalità ed adeguatezza delle misure adottate, e più in generale al bilanciamento svolto tra diritto alla salute collettiva e individuale e gli altri diritti fondamentali⁴.

Tra tutti questi provvedimenti, di particolare interesse appaiono quelli incidenti sul fascio di situazioni giuridiche tutelate nell'art. 33 e 34 Cost. in materia di istruzione.

In questo quadro, dal punto di vista della prospettiva di genere⁵ si può segnalare come la pandemia abbia in particolare evidenziato una serie di criticità legate alla condizione della donna nella società italiana, per diversi motivi. In primis, perché le donne sono statisticamente i soggetti che più frequentemente si trovano in una condizione giuridica caratterizzata da maggiore fragilità nel mondo del lavoro, nel quale peraltro erano già poco presenti, e dal quale rischiano ora vieppiù di essere estromesse⁶. Tali aspetti vengono ora aggravati dall'incremen-

² Un'utile raccolta di tutti i provvedimenti adottati, oltre che di contributi alla discussione in *Federalismi* 2020.

³ Riguardo all'impiego della decretazione governativa – d'urgenza e dello strumento del DPCM – in relazione alla gestione dell'emergenza v. specialmente, tra gli altri numerosissimi contributi, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, 2/2020, nonché G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu - Unità per la Costituzione*; sui problemi delle fonti nell'emergenza si veda anche *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, p. 296 ss.

⁴ Tra gli altri, circa la limitazione delle libertà economiche v. M. CECCHETTI, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista Aic*, 4/2020.

⁵ Una sintesi di questo lavoro, partito da una ricerca da me avviata in vista della pubblicazione del volume di E. HONDIUS, M. SANTOS SILVA, A. NICOLUSSI, P. S. CODERCH, C. WENDEHORST, F. ZOLL (a cura di), *Corona and the Law in Europe*, in *Intersentia Online*, è stata presentata al Seminario di studi online *Emergenza Covid-19 e Genere*, del 17 settembre 2020 del gruppo *Le costituzionaliste*, i cui atti sono in corso di pubblicazione a cura di E. CATELANI.

⁶ Il 55,9% dei posti di lavoro persi per gli effetti della crisi da Covid-19 in corso è al femminile. Tra il 2° trimestre 2019 e lo stesso periodo del 2020, risultano perse al mercato del lavoro 470 mila lavoratrici, a fronte di 841 mila posti totali in meno, con un incremento di 707 mila inattive (+8,5%). I dati sono tratti dall'ultimo focus della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro. Rilevante anche quanto riportato dal rapporto ONU *The impact of COVID-19 on Women*, del 9 aprile 2020, secondo cui

to dei compiti di cura, ad esse prevalentemente assegnati nell'ambito genitoriale, resi più pressanti dalla "chiusura" per lunghi mesi delle istituzioni scolastiche. Infine, va segnalato che una percentuale elevatissima degli insegnanti e degli operatori a vario titolo nelle scuole italiane sono di sesso femminile. Il 78% per OCSE⁷ sono donne e il 69% dei dirigenti scolastici, (82, 7% secondo altra indagine su dati Miur⁸). Anche alla luce di questa prospettiva, l'impatto della pandemia sul sistema dell'istruzione è stato tale da colpire, indirettamente, ma massicciamente prevalentemente le donne, nella loro veste di insegnanti, dirigenti scolastiche o lavoratrici madri.

Anche in questa prospettiva, il presente contributo intende quindi esaminare come si siano sviluppati e quali criticità abbiano evidenziato i provvedimenti che hanno investito in maniera più diretta questa importante materia. Per fare ciò occorrerà ragionare sulle misure adottate e la loro adeguatezza, con riferimento al sistema nazionale dell'istruzione, scolastica e universitaria in relazione ai principi costituzionali rilevanti, che spaziano dagli artt. 2, 3 e 5, agli articoli cardine della Costituzione scolastica 33 e 34, non tralasciando gli articoli 97 e 117, commi 2 e 3, Cost.

In questo ambito l'Italia si è trovata a svolgere un compito di apripista, essendo il primo paese ad essere colpito dalla pandemia in Europa, nel quale la chiusura delle scuole è stata decisa ai primi di marzo, mentre si trova oggi a rappresentare un *unicum* in ambito europeo, avendo gli altri paesi in linea generale mantenuto l'apertura delle scuole nel corso della cosiddetta seconda ondata. Nel prendere la decisione sulle prime chiusure, l'Italia è stata subito seguita da Albania, Grecia, Repubblica Ceca e Romania. La maggior parte dei governi europei ha poi provveduto alla chiusura delle scuole entro il 16 marzo. Il Regno Unito è stato l'ultimo paese ad annunciare misure di questo tipo, chiudendo le scuole tra il 20-23 marzo 2020.

In una riunione di ministri europei dell'istruzione tenuta il 18 maggio si è discusso in merito alle riaperture, allora già operate in ventidue Stati, segnalando che esse non avevano portato significativi aumenti

nel comparto della salute in Italia il 66% degli operatori sanitari colpiti dal COVID sono donne.

⁷ OCSE, *Indagine TALIS (Teaching and Learning International Survey)* per il 2018.

⁸ *La mappa del rapporto di genere in cattedra*, pubblicato in *Tuttoscuola*, 7 marzo 2019.

nel contagio tra alunni, insegnanti e famiglie. Vale la pena ricordare l'affermazione del Ministro dell'Istruzione francese, che ha dichiarato come fosse un rischio maggiore tenere gli alunni in casa che mandarli a scuola dopo che il *lockdown* più severo era terminato. Sarebbe naturalmente sin troppo semplice oggi constatare la natura affrettata di queste affermazioni purtroppo, dopo che la seconda ondata ha investito tutti i citati paesi, portando a nuovi provvedimenti restrittivi, ma si deve tuttavia sottolineare sin da ora la specificità del caso italiano, che vede a molti mesi di distanza da quelle affermazioni ancora non completata (ed anche non resa possibile con misure di contorno adeguate) una soddisfacente riapertura in sicurezza delle scuole italiane⁹.

La discussione circa il contemperamento tra diritto-dovere all'istruzione dei bambini e dei ragazzi e il loro diritto alla socialità, il diritto dei genitori ad un ritorno alla normalità lavorativa, da un lato, con il diritto alla salute collettivo e individuale è tuttora molto accesa in Italia, e può essere utile quindi esaminare sommariamente i provvedimenti assunti nel loro progredire cronologico.

Stante la più elevata gravità della situazione epidemiologica in Italia, come si è detto, il governo ha deciso di attendere e protrarre la chiusura oltre quanto avvenuto negli altri Paesi europei. Se questo dato pareva comprensibile ed in qualche misura ineludibile al termine della cosiddetta "prima ondata", vediamo che oggi, dopo la parziale "chiusura" natalizia, ci si interroga sulle riaperture che a gennaio 2021 potranno riguardare le scuole superiori e gli anni di corso successivi al primo delle università, ad oggi svolti a distanza. Man mano che si chiarisce lo stretto legame tra l'apertura delle scuole e le condizioni di contesto (trasporto pubblico, tracciamenti e tamponi, scaglionamento orari delle diverse attività nei centri urbani) l'anomalia della situazione italiana¹⁰ in questo ambito si fa via via più marcata, ed appare man

⁹ Il dibattito molto acceso tra "aperturisti" a tutela del diritto all'istruzione ed alla socialità dei bambini e ragazzi, e i più cauti sostenitori del principio di precauzione in relazione al protrarsi del contagio non hanno potuto contare sul conforto dei dati sul contagio nelle scuole, che purtroppo sono al momento tenuti riservati dal Ministero dell'istruzione. Dallo spoglio della casistica sui mezzi di informazione tuttavia, la situazione sembra essere molto critica, e le misure assunte in molti contesti abbastanza inadeguate a fronteggiarla (tra gli altri si veda A. MONDO, *Positivo uno studente su 5 sottoposto a tampone, in Piemonte sono 5.625*, la Stampa, 17 novembre 2020).

¹⁰ Gli studenti italiani tra marzo e giugno del 2020 risultano aver perso 18 settimane di frequenza scolastica contro le 14 settimane dei Paesi Ocse (dato Unesco 2020).

mano in modo più macroscopico come in materia di istruzione, ed in particolare di garanzia del diritto allo studio, vi sia un enorme e complesso problema da affrontare.

2. Le dimensioni del fenomeno

Quasi undici milioni di bambini frequentano il sistema scolastico nazionale in Italia, e un milione e mezzo sono nelle scuole pre-primarie. Passando all'istruzione universitaria, secondo i dati del Ministero dell'Università e della ricerca 1 milione settecentosessantamila studenti circa sono stati iscritti al sistema universitario italiano nell'anno accademico 2018/2019, e va considerato inoltre che il 22% di coloro che si sono iscritti per la prima volta nello stesso anno ha scelto un corso di laurea in una regione diversa da quella di residenza. Queste cifre sembrano mostrare l'enorme impatto che le misure relative al sistema dell'istruzione hanno potuto e possono ancora avere nella lotta contro la diffusione del contagio¹¹.

Le decisioni in materia di istruzione, riguardanti insegnanti, professori, ricercatori, personale scolastico e universitario e studenti, nonché le loro famiglie, in seguito al contenimento della pandemia nella prima fase, sono i provvedimenti dell'emergenza limitativi di diritti costituzionali rimasti in vigore più a lungo, dopo la fine del cosiddetto *lockdown*. Nel frattempo in altri campi, le attività economiche, sociali e culturali sono tornate alla normalità, anche se con diverse tempistiche. La questione sembra essere passata a lungo inosservata, anche se nel mondo scolastico e universitario non è mancato qualche interrogativo sulle cause di un trattamento così diverso del settore dell'istruzione. La pressione delle categorie del mondo economico e *produttivo* è stata abbastanza forte da spingere la politica ad una "fase 2" già prima dell'estate, mentre le questioni culturali, educative e più in generale di benessere della persona (e persino di salute mentale) sono state lungamente assenti nel dibattito politico. Con una certa miopia, l'istruzione apparentemente non è stata ritenuta *produrre* alcunché di economicamente e dunque di politicamente valutabile, almeno nel primo lungo

¹¹ Il *Global monitoring of school closures* Unesco, misura 1,186,127,211 alunni colpiti, 67.7% del totale degli iscritti in 144 paesi al mondo coinvolti dalle chiusure. Le cifre sono sul sito di *UNESCO* (en.unesco.org).

semestre del 2020. Il dubbio che ciò sia ascrivibile ad una politica tradizionalmente declinata prevalentemente al maschile, ed anche al ruolo di un Comitato tecnico scientifico, che ha assistito il Governo nelle sue scelte sulla pandemia, composto inizialmente esclusivamente di studiosi sì molto autorevoli, ma tutti di sesso maschile, non è mancato nell'opinione pubblica¹².

Il contenuto principale delle misure riguardanti l'istruzione è dunque consistito nella chiusura di scuole e università, in modo che subito dopo l'inizio dell'emergenza COVID, gli alunni delle scuole primarie, secondarie e terziarie, così come gli studenti universitari sono diventati per qualche mese, come si vedrà dall'esame dei provvedimenti adottati, studenti a distanza.

Con la riapertura a maggio di ristoranti, bar e palestre, cinema e sale da concerto, l'*e-learning* continuava ad essere l'unico mezzo di accesso all'istruzione per i bambini, i ragazzi e per gli studenti universitari.

In ossequio, probabilmente il più ampio mai registrato, al principio dell'autonomia universitaria, il Ministro dell'Università e della Ricerca ha successivamente lasciato a ciascuna Università di stabilire autonomamente modi, regole e tempi per la didattica, permettendo loro di continuare l'insegnamento in modalità "mista" (definita *blended*, fingendo spesso che tale espressione possa essere impiegata per impartire la stessa lezione frontale tradizionale, trasmettendola in *streaming*¹³), mentre il Ministero dell'Istruzione, come è noto, ha incontrato enormi difficoltà a stabilire e rendere note le modalità operative della riapertura di settembre e l'avvio in sicurezza dell'anno scolastico¹⁴.

¹² Segnalano il problema *Openpolis* (Solo uomini nel comitato tecnico-scientifico Covid della protezione civile, 29 aprile 2020) e M. CARAVEO, *Trova la donna nel Comitato tecnico scientifico!*, in *Scienzairete.it*, 24 aprile 2020.

¹³ V. infra circa le questioni pedagogiche coinvolte e l'ampia esperienza internazionale in tema di *e-learning*.

¹⁴ Tanto che la Regione Campania ha ritenuto di adottare un provvedimento in deroga per il periodo 5-14 novembre, poi oggetto di impugnazione, respinta con Decreto del presidente della III sezione del Consiglio di Stato n. 6453/2020 e successivamente analogo provvedimento per il periodo 16-29 novembre, che ha dato vita ad un nuovo contenzioso, risolto con i decreti del 19 novembre 2020 n. 2153/2020 e n. 2161/2020 del Tar Campania, sez. V. Il Tar ha ritenuto di respingere anche in questo caso le istanze dei genitori degli alunni, ritenendo che avendo l'ordinanza regionale predisposto una riapertura delle scuole graduale, dando priorità alla scuola primaria, nel contesto di un'operazione di screening diagnostico, le istanze fatte valere dai ricor-

Uno sforzo massivo è stato fatto dai docenti universitari (e va segnalato come si sia trattato largamente di uno sforzo volontario, rimesso come si vedrà all'iniziativa individuale più che guidato da indicazioni e circolari), che hanno trasferito l'88% dei loro corsi *online* entro la fine di marzo¹⁵. Nello stesso periodo, probabilmente a causa della natura più complessa e capillare del sistema scolastico, l'organizzazione dell'insegnamento scolastico *online* è stata più difficoltosa e non uniforme sul territorio nazionale. Persino dopo il primo semestre di pandemia, le dichiarazioni pubbliche provenienti dal ministero dell'istruzione circa la divisione delle classi in gruppi alternati, collegati da casa e in presenza a scuola, o sulla frequenza delle lezioni ripetute da (gli stessi?) insegnanti in momenti diversi, o su banchi circondati da plexiglas e banchi a rotelle, oltre ad essere fortemente criticate dai media hanno offerto un'impressione di totale impreparazione ed inadeguatezza alla ripresa dell'anno scolastico. Meno chiaro è apparso il ruolo della *task force* tempestivamente nominata dal Ministro dell'Istruzione con DM n. 203, il 21 aprile, che ha prodotto un rapporto ed un piano riaperture, presentato in audizione in entrambe le Camere, rimasto del tutto inutilizzato¹⁶.

Questa situazione ha costretto, tra gli altri effetti, i genitori a diventare come non mai, responsabili dell'istruzione dei bambini, con le inevitabili disuguaglianze derivanti dai diversi contesti sociali.

Nelle pagine seguenti saranno esaminate varie criticità, emerse in diversi ambiti nel campo dell'istruzione. In particolare, ci si soffermerà sulle preesistenti problematiche derivanti dalla legislazione in materia, che unitamente alla questione delle risorse finanziarie, hanno rappresentato il critico sostrato della gestione dell'emergenza in Italia (§ 3). Si potrà così esaminare il quadro delle misure approvate dal Governo in materia di scuola (§ 4) e università (§ 5), nonché le questioni sollevate nel contesto dell'insegnamento *online*, con particolare riferimento

renti fossero state adeguatamente prese in considerazione e temperate con il diritto alla salute.

¹⁵ Segnala il punto anche S. BARONCELLI, *La didattica online al tempo del coronavirus. Questioni giuridiche legate all'inclusione e alla privacy*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, p. 441.

¹⁶ Si veda il testo presentato nella Audizione del Prof. Patrizio Bianchi, coordinatore Comitato degli esperti Ministero dell'Istruzione VII Commissione Senato della Repubblica, Roma, 1 luglio 2020, pubblicato sul sito del *Senato della Repubblica*. Analogo testo è stato presentato nell'audizione alla Camera del 9 giugno 2020.

alle diseguaglianze evidenziate dal divario digitale e socioeconomico territoriale, segnalando altresì il problema della sicurezza di coloro che utilizzano piattaforme di *e-learning* (§ 6).

3. L'impatto delle difficoltà pregresse del sistema dell'istruzione sulla gestione della pandemia

Il rapporto OCSE *Education at a glance* a settembre di ogni anno offre, grazie ad un'accurata analisi comparativa dei dati relativi a trentacinque paesi, un quadro piuttosto preoccupante del sistema educativo italiano. Le sfide e i problemi sono risultati particolarmente preoccupanti negli ultimi anni: basso finanziamento pubblico (la spesa per le istituzioni scolastiche da primarie a terziarie in percentuale del PIL nel 2019 era del 3,6%, mentre la media OCSE è del 5%); abbandono scolastico generalizzato (14,5%, con punte del 21% in Sardegna); tagli tra i 9-10 miliardi di euro a partire dal 2003¹⁷; un numero basso di laureati all'anno, il 28% tra i 25-34 anni, anche perché «le tasse universitarie in Italia sono più alte che in molti altri paesi europei»; insegnanti con stipendi di ingresso ancora al di sotto della media OCSE. Infine, è stato osservato che «l'Italia ha la percentuale più bassa di insegnanti nella popolazione di età compresa tra 25 e 34 anni in tutti i paesi dell'OCSE»¹⁸, mentre ha la più alta percentuale di insegnanti di età superiore a 50 anni (59%), un problema questo di cui non si è forse tenuto adeguatamente conto dopo la prima fase della pandemia. Questi dati sembrano chiaramente suggerire che il sistema nazionale di istruzione fosse già in una condizione di emergenza da lungo tempo prima della pandemia da Covid-19, poiché esso spesso non è in grado di offrire opportunità per superare le disuguaglianze e promuovere lo sviluppo della personalità dell'alunno, compiti fondamentali, stabiliti negli articoli 2 e 3, comma 2, oltre che 33 e 34 Cost., ma anche (a volte) persino di adempiere alle sue funzioni primarie.

Lo stato dell'arte sembra essere lo stesso, o ancora più grave, se si guarda al livello prescolare.

Durante l'anno scolastico 2017/2018 sono stati 13.145 i posti di-

¹⁷ Si veda P. FERRI, *Il piano Azzolina è una buona rivoluzione per la scuola. Ecco perché*, in *Agenda digitale.eu*, 2 settembre 2020.

¹⁸ OECD, *Education at a glance 2019, Italia, scheda paese*.

sponibili all'interno dell'educazione della prima infanzia operanti sul territorio nazionale, e solo il 51%, tra le strutture autorizzate, era pubblico. Le strutture pubbliche e private coprivano insieme una percentuale estremamente bassa di ciò che sarebbe stato necessario, appena il 24,7% dei potenziali utenti, i bambini sotto i 3 anni di età¹⁹.

Confrontando il Nord e il Sud Italia, la situazione appare ancora più grave, ed ulteriormente deteriorata negli ultimi anni. Un profondo divario Nord-Sud può essere osservato, così come una sorprendente eterogeneità tra i territori. Mentre 47 su 100 bambini in età prescolare in Valle d'Aosta accedevano ai servizi educativi, in Campania, regione molto densamente popolata, quelli che avevano accesso alle strutture prescolari erano meno di 9 bambini su 100²⁰.

La diagnosi di una situazione così critica, sembra essere abbastanza agevole, alla luce del dato per cui l'istruzione registra tra le tante criticità di un sistema molto complesso, due problemi fondamentali nell'ordinamento italiano. Prima di tutto c'è un problema finanziario, in quanto il finanziamento pubblico del sistema scolastico nazionale e del sistema universitario, ridotto sin dal 2003, è stato bruscamente diminuito a partire dalla legge n. 133 del 2008, all'alba della crisi economica internazionale. Successivamente, la situazione finanziaria dell'UE ha portato all'introduzione di severe misure di austerità che, dal 2011, per decisione del Parlamento italiano²¹, colpiscono le strutture educative, sotto forma di inadeguatezza delle risorse destinate alle varie voci, tra cui la manutenzione e la sicurezza degli edifici, nonché il

¹⁹ OECD, *Education at a glance 2019, Italia, scheda paese*, e ID., 2020.

²⁰ Si vedano anche i dati del rapporto SVIMEZ 2020 su *L'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi: L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica*, in *lrx.svimez.info*, «Il divario Nord/Sud è evidente già dai servizi per l'infanzia. I posti autorizzati per asili nido ed altri servizi rispetto alla popolazione di riferimento sono il 13,5% nel Mezzogiorno ed il 32% nel resto del paese. La spesa pro capite dei comuni per i servizi socio-educativi per bambini da 0 a 2 anni è pari a 1468 euro nelle regioni del Centro, a 1255 euro nel Nord-Est per poi crollare ad appena 277 euro nel Sud. I numeri del Ministero dell'Istruzione sul tempo pieno nelle scuole dell'infanzia e primarie sono disarmanti. Nel Centro-Nord nell'anno scolastico 2017-18 è stato garantito il tempo pieno al 46% dei bambini, con valori che raggiungono il 50,6 in Piemonte e Lombardia; nel Mezzogiorno in media solo al 16%, in Sicilia la percentuale scende ad appena il 7%».

²¹ Nonostante la semplificazione del «ce lo chiede l'Europa» è innegabile la scelta dell'allocazione delle risorse nel bilancio dello Stato sia frutto, nonostante i vincoli di bilancio, di una decisione tuttora sovrana della politica nazionale.

reclutamento e gli stipendi degli insegnanti e degli altri operatori dell'istruzione. Tale situazione incide chiaramente anche sul diritto all'istruzione degli studenti, sancito dall'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Si deve poi rilevare che il finanziamento pubblico oltre che insufficiente non risulta essere distribuito in modo da compensare gli squilibri territoriali, ed è in parte destinato al finanziamento delle scuole paritarie²².

Una seconda questione, di più difficile soluzione, deriva dal quadro normativo a dir poco complesso, ulteriormente aggravato dalla continua attività legislativa nel cruciale campo dell'istruzione. La ragione politica alla base del costante riprodursi di questo fenomeno, almeno per il livello legislativo della normazione, va probabilmente ascritta nei numeri del sistema nazionale dell'istruzione, che rappresenta il comparto più popoloso del pubblico impiego oltre che un bacino elettorale particolarmente ghiotto (decine di migliaia di insegnanti, personale, milioni di genitori), per tanti politici in cerca di consenso.

I problemi tuttavia scaturiscono oramai anche dal livello costituzionale della disciplina della materia, poiché, sin dalla riforma del Titolo V, come è noto, l'istruzione è diventata un settore di: a) competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli articoli 33 e 117.2; b) competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni di cui all'articolo 117.3; c) competenza regionale residuale in tutto ciò che non è incluso in a) né b), o che riguarda l'istruzione e la formazione professionale; d) competenza attribuita alle istituzioni scolastiche dotate di autonomia ex art. 117 Cost. Come punto di partenza, una così complessa ripartizione dei poteri legislativi e amministrativi tra i diversi livelli (oltre alla diversa disciplina statutaria riguardante cinque Regioni a statuto speciale), dimostra molto bene quanto possa essere difficile gestire il sistema dell'istruzione²³.

²² Sulla questione, anche nella prospettiva dei progetti di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost., si vedano gli studi recenti di A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Rivista economica del mezzogiorno*, 2/2018, p. 555; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, 2019, in *Laterza.it*; R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questione giustizia*, 4/2019, p. 71 ss.

²³ Per tacere degli ulteriori problemi che deriverebbero dalla progettata differenziazione delle «norme generali sull'istruzione», riservate alla legge dello Stato dall'art.

La pandemia, come accade in ogni crisi, ha reso quindi macroscopici i nodi irrisolti del nostro assetto costituzionale e legislativo in materia, sollecitando la riflessione, che analogamente potrebbe valere anche in relazione all'assetto delle competenze in materia di salute, sull'urgente necessità di interventi che vadano a correggere l'attuale quadro costituzionale e legislativo.

Mentre l'autonomia universitaria garantita dall'art. 33, comma 6, Cost., è il frutto di una consapevole riflessione dei costituenti sulla libertà della scienza e conseguentemente sulle libertà di ricerca e di insegnamento, l'autonomia scolastica è stata, come è noto, introdotta solo molto più tardi, con l'art. 21 della legge n. 59 del 1997, e poi costituzionalizzata con la riforma del Titolo V nel 2001. Finalizzata ad assicurare una gestione più efficiente e vicina alle comunità degli istituti scolastici²⁴, l'introduzione dell'autonomia, in questo quadro, sembra aver rappresentato invero un dono avvelenato per il sistema dell'Istruzione pubblica. Alla lunga la scelta operata è apparsa infatti non essere riuscita in quell'operazione di democratizzazione, auspicata da molti all'epoca dei cosiddetti decreti delegati degli anni '70, né aver prodotto l'efficientamento e la modernizzazione, ricercate nella legge Bassanini nel 1997, quanto piuttosto aver costituito la premessa per una sostanziale abdicazione dello Stato dai suoi compiti concernenti la funzione della pubblica istruzione cui oggi si assiste²⁵. I tagli lineari al finanziamento statale imposti per più di un decennio, combinati con la complessa burocrazia centrale e territoriale cui è legata la gestione delle scuole hanno fatto il resto, producendo un risultato analogo, ma bene più grave di quello prodotto in capo alle università: un'autonomia priva di

33 Cost., ma "cedibili" ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost., su istanza delle regioni avviate su tale percorso negli ultimi anni.

²⁴ Sul punto v. da ultimo in prospettiva storica F. ANGELINI, *La democrazia nella scuola*, in M. CAVINO (a cura di), *La scuola nella democrazia. La democrazia nella scuola*, Napoli, 2020, p. 71ss. Se si giunge poi ad esaminare quali sono stati i punti di approdo, a valle di quella stagione, l'entusiastica adesione al mito dell'autonomia scolastica scema. Essi possono essere sinteticamente rappresentati, nella legge sulla Buona scuola, dal potenziamento della figura del dirigente scolastico (ed il suo potere di chiamata diretta); dalla valorizzazione dei legami col "territorio", tramite la previsione di concorsi su base regionale e l'introduzione di materie come i dialetti regionali nei *curricula* scolastici. Sul punto, se si vuole, R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Napoli, 2019.

²⁵ Sul punto da ultimo v. il bel libro di M. BALDACCI, *La scuola al bivio. Mercato o democrazia?*, Milano, 2019, *passim*.

risorse finanziarie, e costretta dai laccioli di una normativa minuziosa e burocratizzante, improntata all'ossessione per dispositivi e processi di valutazione e rendicontazione di ogni attività, resta purtroppo priva di alcun contenuto. A tutto ciò si è sommata poi una legislazione negli anni 2000, fino alla più recente legge sulla buona scuola n. 107 del 2015, prevalentemente ispirata a paradigmi economicistici, con cui si è tentato di improntare l'organizzazione e gestione della funzione pubblica dell'istruzione propria dello Stato, alle idee della concorrenza e del mercato²⁶, producendo una torsione nel concetto stesso di istruzione, sempre più assimilata alla formazione professionale²⁷.

Insomma, la condizione complessiva in cui versava in particolare l'intero sistema scolastico, dalla manutenzione degli edifici, allo status giuridico economico degli insegnanti, alla farraginosità dei processi gestionali, non poteva che definirsi critica al momento dell'esplosione dell'emergenza pandemica da Covid-19.

²⁶ Critici sul punto E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI, *L'ordinamento giuridico e la costruzione dell'identità culturale italiana*, in E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Unità e pluralismo culturale*, vol. VI, (raccolta curata da L. Ferrara e D. Sorace), Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 42 ss., con osservazione che merita di essere riportata per intero: «Anche nel campo dell'istruzione e, in particolare, di quella superiore, si è assistito negli ultimi anni alla introduzione di meccanismi di tipo competitivo. Meccanismi di tal genere vanno utilizzati con cautela e ragionevolezza nell'ambito dei servizi a carattere sociale. Si tratta di capire, cioè, se essi possano fornire un contributo non alla costruzione di un mercato dell'istruzione, ma al miglioramento del sistema di istruzione. Nel descritto assetto costituzionale del sistema nazionale di istruzione, le istituzioni scolastiche pubbliche devono preservare la loro natura, non potendosi pensare di trasformarle in aziende o imprese, perché verrebbe messo a rischio il loro ruolo, che è quello di collante sociale di una comunità, luogo di inclusione e di equità sociale. Una volta tenuta ferma la natura pubblicistica delle istituzioni pubbliche, si possono inserire, poi, all'interno di un sistema pluralistico, le scuole paritarie private, che a quel punto potrebbero anche svolgere la loro attività di tendenza o, addirittura, di impresa con finalità anche a carattere lucrativo. Pertanto, il ruolo del privato e anche del finanziamento privato non può mutare il ruolo della scuola pubblica, ma semmai può porsi come meccanismo di miglioramento del sistema, in funzione virtuosa».

²⁷ Su questi temi, v. il mio *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Napoli, 2019; nonché sulle vicende della legge sulla "Buona scuola" relative all'abuso dei contratti a tempo determinato, Id., *Cattivi consigli sulla 'Buona scuola'*, in *Rivista Aic*, 4/2016, p. 1 ss.

4. Decreti-legge, DPCM e sistema nazionale di istruzione, una ricostruzione

La notizia di quanto stava accadendo in Cina, all'inizio della pandemia, fu considerata abbastanza rilevante da allarmare il Sistema Sanitario Nazionale già a gennaio, mentre il sistema dell'istruzione è stato coinvolto molto più tardi. La prima – e la più rilevante – decisione presa ha riguardato la chiusura di ogni attività didattica a partire dal 5 marzo. Questa misura, dal chiaro impatto sull'intero sistema educativo a tutti i livelli, dalla scuola materna all'università, è stata predisposta dal decreto-legge n. 6, del 23 febbraio 2020 (art. 1, comma 2, lettera d, che consente la chiusura «ad eccezione delle attività di apprendimento a distanza»), ed è stata poi attuata nel DPCM del 4 marzo entrato in vigore il 10 marzo. La sua validità, inizialmente stabilita fino al 3 aprile, è stata poi rinviata di 15 giorni in 15 giorni, durante l'intero periodo, da altri DPCM, giungendosi poi alla decisione di portare a termine l'anno scolastico continuando l'insegnamento esclusivamente *online*. Nel frattempo, il DPCM del 25 febbraio 2020 (art. 1, c. 1, lett. d) aveva previsto che «*I direttori delle scuole in cui l'attività didattica è stata sospesa a causa dell'emergenza sanitaria, consultandosi con gli organi collegiali competenti, possono attivare metodi di insegnamento a distanza, per la durata della sospensione, tenendo conto delle esigenze specifiche degli alunni disabili*». Nell'articolo 1, lettera g del successivo DPCM del 4 marzo, era stato chiarito che l'*e-learning* è stabilito come il normale metodo di insegnamento cui gli insegnanti sono tenuti durante l'emergenza («*i dirigenti scolastici attivano, per tutta la durata della sospensione delle attività didattiche nelle scuole, modalità di didattica a distanza avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità*»).

Più tardi, l'8 aprile, il decreto-legge n. 22, relativo a «Scuola, misure urgenti per la regolare conclusione e inizio dell'anno scolastico e per lo svolgimento degli esami di Stato»²⁸, ha stabilito una serie di misure, dettando norme per: a) consentire al ministero dell'istruzione di adottare misure esecutive per gestire l'emergenza; b) fissare il termine del 18 maggio per la riapertura delle scuole, termine oltre il quale le attività scolastiche e le norme per gli esami finali dovevano essere adeguate alla

²⁸ Su cui v. E. CARLONI, *Il diritto all'istruzione al tempo del coronavirus*, in *Astrid-Rassegna*, 2020, p. 1.

situazione; c) derogare alle disposizioni relative al livello minimo di frequenza richiesto e alla regola relativa al riconoscimento parziale o non dei livelli di apprendimento da parte degli alunni. Il decreto, nella sua formulazione originaria, ha quindi previsto (articolo 2, comma 3²⁹, pure destinato a regolare l'avvio dell'anno scolastico 2020-2021, ma con il chiaro intento di dissipare immediatamente, oltre che per il futuro, contrasti con i sindacati degli insegnanti), che il personale docente dovesse garantire attività didattiche in modalità remota, utilizzando gli strumenti informatici disponibili.

Tra le misure introdotte si è parlato nel dibattito pubblico soprattutto di due articoli. L'articolo 1, comma 4, lettera b, del richiamato dl n. 22, ha deciso la sostituzione dell'esame finale di stato del primo ciclo di istruzione con una valutazione finale da parte del consiglio di classe sulla base di un documento del candidato. L'unico esame che si è potuto svolgere in presenza è stato quello di "maturità", modificato per quanto concerneva la parte scritta, sostituita da un unico colloquio, e preservato in ragione del suo essere simbolica tappa fondamentale conclusiva dell'istruzione scolastica, oltre che esame finale di stato del secondo ciclo di formazione. Le commissioni d'esame di Stato del secondo ciclo sono state quindi in questa tornata composte da commissari interni, con un presidente esterno. Tenuto conto dell'età media degli insegnanti italiani e dei requisiti di anzianità nell'insegnamento per i presidenti di Commissione vi è stata qualche difficoltà nel formare le commissioni, quindi sono stati chiamati docenti universitari a ricoprire i posti vacanti in questi incarichi.

Il decreto n. 22 ha poi previsto provvedimenti del Ministero recanti disposizioni specifiche per l'adeguamento dell'esame agli studenti con disabilità, con specifici disturbi di apprendimento o con esigenze educative speciali, tenendo conto della legislazione in vigore, nonché per gli studenti in luoghi di cura o ospedali, incapaci di uscire di casa.

²⁹ «In corrispondenza della sospensione delle attività didattiche in presenza a seguito dell'emergenza epidemiologica, il personale docente assicura comunque le prestazioni didattiche nelle modalità a distanza utilizzando strumenti informatici o tecnologici a disposizione. Le prestazioni lavorative e gli adempimenti connessi dei dirigenti scolastici nonché del personale scolastico, come determinati dal quadro contrattuale e normativo vigente, fermo restando quanto stabilito al primo periodo e all'articolo 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, possono svolgersi nelle modalità del lavoro agile anche attraverso apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici, per contenere ogni diffusione del contagio».

La discussione parlamentare sulla conversione in legge n. 41 del 2020 del decreto legge n. 22 ha portato il Senato ad alcune importanti modifiche riguardanti gli esami di Stato, l'edilizia scolastica le assunzioni degli insegnanti. Nella scuola primaria i giudizi descrittivi sostituiranno i voti numerici, soddisfacendo le richieste degli insegnanti. L'esecuzione degli interventi di costruzione scolastica è stata accelerata: fino al 31 dicembre 2020, si è previsto che i Sindaci e i Presidenti delle Province e delle Città Metropolitane godessero di poteri straordinari che avrebbero dovuto consentire di agire e garantire che gli interventi si svolgessero rapidamente, in tempo per l'inizio dell'anno scolastico³⁰.

Le procedure di assunzione degli insegnanti sono state modificate, prevedendo che gli insegnanti si debbano misurare non più con un *cross-test*, ma un test con domande aperte, sebbene al computer, diverso per ogni classe di concorso. Il bando di concorso, che era già stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale alla fine di aprile, è stato modificato tenendo conto delle innovazioni introdotte durante la discussione parlamentare, mentre i test avranno luogo non appena le condizioni epidemiologiche lo permetteranno, quindi non in tempo per offrire con nuove assunzioni un supporto indefettibile alla gestione dell'emergenza³¹. Cercando di offrire una risposta da tempo attesa alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, e in particolare alla famosa sentenza nel "caso Mascolo"³², sull'abuso di successivi contratti a tempo determinato nelle scuole statali, è stato deciso che i nuovi contratti abbiano effetto retroattivo. I vincitori del concorso che entreranno in servizio nel 2021/2022, rientrando nella quota dei posti destinati all'anno scolastico 2020/2021.

Si è previsto poi che le graduatorie dei "supplenti", un problema

³⁰ La natura degli edifici scolastici italiani, spesso insuscettibile di portare ad un adeguamento ed ampliamento delle aule, e la farraginosità della macchina amministrativa del sistema hanno fatto il resto. Sulla crucialità del tema v. A. SCHLEICHER, *Class size, a critical parameter for the reopening of schools*, in OECD, *The Impact of Covid-19 on Education. Insights from Education at a glance 2020*, p. 21.

³¹ Per effetto di quanto previsto dal DPCM 3 novembre 2020 è stata disposta la sospensione dello svolgimento delle prove scritte della «procedura straordinaria finalizzata all'immissione in ruolo del personale docente su posti comuni e di sostegno nella scuola secondaria di primo e secondo grado, indetta con decreto dipartimentale 23 aprile 2020 n. 510 e di cui al successivo decreto dipartimentale 8 luglio 2020 n. 783, per le quali si procederà a una nuova calendarizzazione delle prove ancora da svolgere».

³² Corte di giustizia, sentenza C-22/13, 26 novembre 2014.

enorme e di lunga data del sistema scolastico italiano, fossero aggiornate, riordinate su base locale e digitalizzate. Questa appare come un'utile semplificazione per agevolare l'avvio dell'anno scolastico, consentendo alle segreterie degli istituti di istruzione di essere sollevate da oneri amministrativi, mentre gli uffici territoriali del Ministero assegnano gli insegnanti supplenti, ma alla luce del provvedimento attuativo poi intervenuto, la gestione delle assegnazioni non pare particolarmente semplificata³³.

Una modifica del decreto (articolo 2, co. 3-ter) ha attribuito il compito di definire le modalità e i criteri in base ai quali fornire l'insegnamento *online* e i relativi obblighi resi a distanza dal personale di "Istruzione e Ricerca" ad un accordo collettivo speciale da stipulare con le associazioni sindacali che rappresentano il settore a livello nazionale, al momento firmato unicamente da due sindacati e contestato dagli altri³⁴. Questo regolamento riguarderà soltanto la prosecuzione del periodo di emergenza. Altre richieste sollevate dai sindacati degli insegnanti sono rimaste senza risposta ed è stato necessario porre la fiducia sulla conversione in legge del decreto.

Alla sensazione di inadeguatezza della politica governativa rispetto alla difficile situazione delle scuole, investite in pieno dal dramma della pandemia, ha contribuito la genericità del piano scuola approvato non in apertura della pandemia, ma a valle della prima fase, con DM 26 giugno 2020. A titolo di esempio si riporta uno dei passaggi contenuti nel decreto: «Solo con scelte adatte alle esigenze del contesto di riferimento e compiute direttamente dai soggetti che vivono e governano il territorio, infatti, è possibile rispondere adeguatamente e tempestivamente alla estrema diversificazione delle richieste formative provenienti dalle famiglie, dagli studenti e dalle studentesse e dall'intera comunità territoriale. Vanno previsti anche strumenti innovativi per

³³ Si veda l'ordinanza ministeriale n. 60 del 10 luglio 2020, intitolata «Procedure di istituzione delle graduatorie provinciali e di istituto di cui all'articolo 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999, n. 124 e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo».

³⁴ Dopo qualche contestazione si è avuta la firma da parte di FLC-CGIL, CISL e ANIEF – non firmataria del CCNL – di una «bozza di contratto» collettivo nazionale integrativo (CCNI) che regola l'attività in servizio in didattica digitale integrata (DDI). Tale «bozza» riporta ancora il nome di «ipotesi contrattuale» sul sito del Ministero dell'Istruzione (miur.gov.it) eppure risulta essere attualmente impiegata come base contrattuale per l'organizzazione del servizio degli insegnanti nelle scuole.

supportare le scuole nell'identificazione di spazi specifici per far fronte a carenze non superabili con misure organizzative nell'ambito della specifica istituzione scolastica o delle istituzioni scolastiche viciniori attraverso idonei atti convenzionali, a fronte dell'individuazione delle risorse necessarie». Ad ulteriore riprova di tale inadeguata reazione si può ricordare che le attività di alternanza scuola lavoro, degli studenti, rinominate nel 2019 PCTO, nonostante i rischi di contagio che esse implicano, non sono state sospese³⁵.

In riferimento all'istruzione scolastica, successivamente sono stati emanati nuovi decreti e provvedimenti su base temporanea, relativi a numerose questioni. Gli aspetti più interessanti, in questo profluvio di provvedimenti legislativi ed amministrativi di emergenza in materia di istruzione, sembrano essere sicuramente quelli relativi all'*e-learning* (tema su cui poi ci si soffermerà con particolare riferimento al principio di uguaglianza, *infra* § 6). Tale materia può essere considerata particolarmente rilevante dal punto di vista costituzionalistico, in quanto l'insegnamento *online* coinvolge diritti fondamentali alla *privacy* e alla salute, oltre al diritto all'istruzione e alla libertà di insegnamento di cui ai già richiamati artt. 33 e 34 Cost³⁶. Inoltre, si dovrebbe considerare che l'*e-learning* solleva questioni riguardanti entrambi i lati del rapporto docente-studente rilevanti anche su un piano pedagogico, e quindi con ricadute in termini di effettività della garanzia del diritto all'istruzione. Infine, la scelta e la natura delle piattaforme utilizzate mettono in discussione l'evoluzione del concetto di funzione pubblica dell'istruzione.

Non è facile stabilire quale disciplina sia stata istituita per tutelare questi diritti fondamentali e per offrire linee guida che permettesse di rendere la scuola *online* utile oltre che innocua, soprattutto per l'enorme numero di minori coinvolti. Sfogliando pagine e pagine di ordinanze e provvedimenti di vario tipo adottati, non sembra essere stato deciso nulla per quanto riguarda la scelta di una specifica piatta-

³⁵ Piano scuola, cit. p. 13.

³⁶ Sul tema v. M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti?*, in *Federalismi.it*, 4/2018, nonché ID., *Un 'problema nazionale'. Spunti ricostruttivi in tema di 'istruzione' e 'istruzione e...formazione professionale', tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 1/2015; G. FONTANA, *La libertà di insegnamento*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, p. 99.

forma ICT, in quanto apparentemente non risultava disponibile una rete pubblica di *e-learning* utilizzabile dalle scuole e dalle Università³⁷.

Sino alla fine di giugno non sembra essere stato definito alcun tetto orario massimo per quanto riguarda la durata della connessione con dispositivi video, nemmeno nelle scuole elementari. Analogamente inavvertito è parso il problema della tutela del diritto d'autore sulle lezioni registrate, né circa la preferibilità della didattica in *streaming* rispetto a quella registrata, o anche la tutela della privacy dei dati degli scolari sulle piattaforme commerciali.

Tutto ciò che nel primo semestre della pandemia si poteva trovare sui siti ufficiali del governo era una mini-guida del 6 aprile per l'apprendimento a distanza, firmata dal Ministero della Pubblica Istruzione (nulla di simile è stato rilasciato per l'*e-learning* universitario), che offriva una definizione di didattica a distanza ed alcuni consigli di buon senso agli insegnanti. Il capo dipartimento del ministero ha inviato una nota (n. 388 del 7 marzo 2020) di illustrazione dei concetti generali sull'*e-learning*, non considerando evidentemente compito del ministero di regolamentare anche solo aspetti minimali come un limite orario massimo *online* consentito, o indicare quale piattaforma commerciale tra quelle messe a disposizione da Google, Microsoft, e le altre, dovesse essere preferita dalle scuole.

In mancanza di altre spiegazioni, si può ritenere che alla base della decisione del Ministero di sottrarsi a tali scelte vi sia stata una lettura estrema della disposizione che stabilisce l'autonomia scolastica, di cui all'articolo 117, comma 3 Cost. Si potrebbe quindi desumere che l'autonomia sia stata interpretata come la base giuridica per l'astensione dello Stato anche da un ruolo di guida nella regolamentazione di alcuni aspetti salienti della gestione della pandemia e quindi dell'emergenza nel sistema scolastico nazionale. Ancora una volta, l'autonomia delle istituzioni scolastiche sembra diventare la fonte, almeno in parte, dei problemi sul punto, e in questo caso le conseguenze paiono preoccupanti. Rinunciare a regolamentare l'*e-learning* nella prima fase dell'emergenza ha significato lasciare i dirigenti e il personale delle scuole in una sorta di limbo, mentre erano in gioco i diritti fondamentali

³⁷ La situazione appare invero più complessa, come spiegato da M. C. PIEVATOLO, *Teledidattica: proprietaria e privata o libera e pubblica?*, in *Roars - Return on academic research*, 8 giugno 2020.

all'istruzione degli alunni, oltre che alla privacy e alla salute di questi ultimi e degli insegnanti.

Solo successivamente, con le Linee Guida per la Didattica Digitale Integrata, in allegato al DM n. 39 del 26 giugno 2020³⁸ è stata fornita una disciplina che sta tuttora orientando l'attività degli insegnanti.

La discussione su questo vuoto normativo e decisionale³⁹, e poi sull'adeguatezza delle indicazioni ministeriali sopraggiunte⁴⁰, è ancora in corso. Si deve altresì segnalare che senza questa dimenticanza, sarebbe stato probabilmente più facile superare una certa riluttanza di una parte degli insegnanti a utilizzare l'insegnamento elettronico⁴¹. Allo stesso tempo si può ritenere che possa essere ritenuto insoddisfacente un CCNI che consente una chiara disomogeneità nel trattamento degli insegnanti, che in alcune regioni non hanno mai smesso di andare in aula nella fase 2, anche per svolgere la DDI, o si sono visti differenziare i compiti da istituto a istituto, in ragione delle determinazioni dei collegi dei docenti su didattica sincrona e asincrona.

In questo clima, la ripresa dell'anno scolastico era stata affidata (articolo 2 decreto legge n. 22) ad un decreto del Ministero della Pubblica Istruzione di fissazione della data di inizio delle lezioni per l'anno scolastico 2020-2021, in accordo con la Conferenza delle Regioni, anche tenendo conto della necessità di recupero degli apprendimenti⁴². Tuttavia, all'esito di un andamento dell'epidemia nuovamente preoccupante,

³⁸ Possono essere lette sul sito web del Ministero dell'Istruzione le Linee guida per la didattica digitale integrata.

³⁹ Cui può forse essere sommato il vuoto politico, considerato che il silenzio del Ministero ha inizialmente legittimato larghe sacche di insegnanti a ritenersi non tenuti a svolgere la didattica a distanza, in quanto non "disciplinata" né "prevista dal contratto".

⁴⁰ A. M. SUGLIANO, *Didattica Digitale Integrata nel "multiverso": aspetti tecnologici, metodologici e didattici*, in *Agendadigitale.eu*, 14 settembre 2020; v. anche R. LATEMPA, *La libertà di insegnamento a scuola in tempi di Covid-19*, in *Roars- Return on academic research*, 20 novembre 2020.

⁴¹ Un punto di vista più ottimistico è offerto da S. BARONCELLI, *La didattica online*, cit., che riferisce di un 92% delle scuole essere state pronte ed organizzate per l'insegnamento online. La cifra riportata è riferita come dichiarata da un'associazione no profit, Cittadinanza attiva, ma non risulta essere stata confermata da altre istituzioni, pubbliche o private.

⁴² Ritiene questa, e più ampiamente la disciplina posta nel decreto, una violazione della competenza regionale, nonostante l'emergenza, P. MACI, *La scuola ai tempi del Covid-19. Una prima lettura del decreto legge n. 22 del 2020*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 1/2020, p. 348.

alcune Regioni hanno assunto provvedimenti in deroga in relazione al proprio territorio, e si è reso poi necessario più in generale un tornare sui propri passi da parte del governo, con chiusure parziali delle scuole a partire dal DPCM del 18 ottobre 2020, gradatamente in base alla età degli studenti, oltre che per la frequenza dei corsi universitari.

In definitiva, i provvedimenti adottati, uniti ad una gestione incerta del discorso pubblico da parte del Ministero, e alla tendenza dei media e della politica italiana alle polemiche su piccole questioni, non hanno favorito una gestione attenta di tutte le difficoltà, ricadute sugli alunni, gli insegnanti e sulle famiglie degli studenti, lasciando aperta la grande incognita rappresentata dalla riapertura delle scuole parzialmente chiuse nuovamente durante la seconda ondata.

5. La grande assente, l'Università

Il decreto-legge dedicato all'istruzione, n. 22 del 2020, recava prima della conversione un solo articolo relativo alle università (art. 7), concernente le procedure elettorali per il rinnovo degli organi collegiali e monocratici delle università, da svolgersi nel corso del primo semestre di emergenza, prevedendo che le stesse fossero sospese finché l'emergenza si fosse protratta. Merita menzione come, tra le altre decisioni urgenti prese, mentre un intero mondo di problemi riguardanti la ricerca e l'insegnamento universitario a distanza durante il *lockdown* si stava sviluppando, questa sia stata l'unica disposizione adottata, mentre tutte le decisioni concernenti l'emergenza sono state lasciate alla gestione autonoma degli atenei. A questo proposito va segnalato il DPCM del 26 aprile, che ha permesso alle università, di riprendere dal 4 maggio, alcune delle loro attività. Si è previsto infatti che gli esami, i tirocini, la ricerca e le attività sperimentali e/o didattiche di laboratorio e le esercitazioni potessero essere effettuati, l'uso delle biblioteche nelle università è stato consentito, a condizione che lo spazio e il lavoro fossero organizzati in modo da ridurre al minimo il rischio di prossimità e di aggregazione e che venissero adottate misure organizzative di prevenzione e protezione. Allo stesso tempo, il Ministro dell'Università e della Ricerca scriveva ai Rettori per consentire loro di continuare gli esami e l'insegnamento *online*, mentre a giugno, in un'intervista al principale quotidiano italiano, si annunciava poi la ripresa generale delle regolari attività universi-

tarie in presenza dal febbraio 2021⁴³. Da segnalare quindi l'assenza di attività normativa, sostituita in questo contesto da alcune lettere, inviate peraltro come principale destinatario alla CRUI, soggetto privatistico che non raccoglie tutti i Rettori delle Università italiane, un aspetto questo che da solo segnala la necessità di una riflessione sulla *governance* degli atenei italiani. Tra le altre considerazioni si segnala come in esse non si rinvenga alcun riferimento alla regolamentazione ANVUR vigente⁴⁴ riguardante i requisiti di accreditamento dei corsi di studio *online*, applicabile per le Università telematiche così come per le Università tradizionali che intendano svolgere insegnamento a distanza. Tale disciplina, che prevede regole sulla durata delle lezioni, il loro peso in termini di CFU (raddoppiati per ogni lezione video rispetto a quella frontale) è rimasta dunque inapplicata, forse perché ritenuta inidonea ad essere applicata alla fase che ha visto affacciarsi all'impiego dell'*e-learning* tutte le Università italiane. Una riflessione sulle ragioni di tale tacita scelta, e su quali aspetti dunque della citata disciplina possano essere ritenuti inadeguati e quindi suscettibili di miglioramento parrebbe a questo punto necessaria.

Vale la pena ricordare, tra le norme rimaste inapplicate, anche il Testo unico sulla sicurezza sul lavoro, di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, per quanto concerne le norme relative alla sicurezza nell'uso dei video terminali. L'art. 2 infatti identifica esplicitamente con i lavoratori, «l'allievo degli istituti di istruzione e universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in generale, agenti chimici, fisici e biologici, comprese le apparecchiature fornite di videotermini per i periodi in cui lo studente è effettivamente applicato agli strumenti o ai laboratori interessati». Gli articoli da 172 a 178 stabiliscono poi le norme applicabili alle attività lavorative che comportano l'uso di tali apparecchiature, concernenti limiti di durata, pause, informazioni sui rischi per la salute. Coloro che organizzano l'attività devono preoccuparsi dei rischi neurologici e per la salute degli occhi, e di fornire informa-

⁴³ Singolarmente la gestione dell'emergenza veniva contrassegnata dall'invio di lettere e "note" (come quella del 14 aprile 2020) a CRUI, CUN e CNSU, ma non da formali provvedimenti ministeriali. G. FREGONARA, *Il ministro dell'Università Manfredi: "Tutti in aula a febbraio"*, in *Corriere.it*, 12 giugno 2020.

⁴⁴ Il documento *Finalità e procedure per l'accreditamento periodico dei corsi di studio telematici, delle sedi delle università telematiche e delle Università che erogano corsi di studio in modalità telematica*, può essere letto in *Anvur.org*.

zioni sulla postura, sull'affaticamento fisico e mentale, sulle condizioni ergonomiche. Tutto ciò naturalmente riguarda non solo i diritti degli studenti, ma anche dei docenti, soprattutto considerando che molti di loro hanno insegnato più corsi durante il semestre.

A conferma della rilevanza e delicatezza della disciplina, l'articolo 178 del TU stabilisce gravi sanzioni penali per coloro che violano i requisiti elencati in materia di sicurezza sul lavoro.

L'insegnamento e la frequenza di corsi *online* sollevano questioni che meritano considerazione anche da altri punti di vista. Da un punto di vista pedagogico, dall'ultimo ventennio esiste un'ampia esperienza e letteratura internazionale in materia di *e-learning*⁴⁵. Per questo motivo, sebbene possa sorprendere pensare che l'insegnamento a distanza possa semplicemente consistere nell'accendere una telecamera mentre il docente tiene la lezione, in effetti è esattamente quello che è successo nella maggior parte dei casi nelle Università italiane durante la pandemia del 2020.

Nonostante gli atti normativi richiamati e l'ampia esperienza internazionale, che va dai corsi Mooc, ai decenni di pratica delle undici Università telematiche italiane – con tutte le criticità che in esse si possono evidenziare –, nel 2020 ogni Università ha stabilito proprie autonome regole di condotta in materia di *e-learning*. Merita di essere segnalato che in alcuni casi non c'era alcuna regola, consentendo l'anarchia e l'uso di piattaforme commerciali senza limiti e senza apparente considerazione per il diritto alla *privacy*. Non viene in rilievo unicamente il rispetto del GDPR 2016/679 e le relative eventuali violazioni, o anche il fatto di aver consentito lunghe ore di insegnamento tramite trasmissione video ininterrotta, non considerando l'impatto dei mezzi utilizzati, o senza adattare i contenuti dell'insegnamento al contesto didattico ben diverso in cui erano veicolati. Degno di nota pare altresì il fatto che, dopo i mesi trascorsi e l'allentamento dell'emergenza nei mesi estivi, con l'aumento delle cifre della pandemia, le università siano tornate alla stessa mancanza di regole, nel silenzio del Ministero dell'Università e come se non vi fosse alcuna criticità da affrontare. Tutto questo accade in un sistema universitario normalmente sopraff-

⁴⁵ V. almeno C. PANCIOLOI, *For a pedagogical approach to e-learning*, in *Ricerche di Pedagogia e Didattica. Journal of Theories and Research in Education*, 3/2008; G. TRENTIN, *Towards a real sustainability of e-learning. Proceedings of E-learning & sustainability*, 2004, (Fondazione ENI Enrico Mattei), in *Altra scuola*, giugno 2004.

fatto da decreti, regolamenti, delibere e circolari, che ci accompagnano sin dalla L. n. 240 del 2010 di riforma del sistema universitario. Quella stessa riforma sulla base della quale il lavoro didattico e di ricerca a tempo determinato è divenuto la normalità, si è prodotta una aziendalizzazione delle strutture universitarie, peraltro ponendo – con una decisione alquanto miope – stringenti limiti all’accesso ai corsi di laurea, ed in particolare ai corsi di medicina, come emerso in Italia nel corso di questo sfortunato 2020.

L’autonomia universitaria di cui all’art. 33, comma 6, Cost. sembra essersi trasformata così, in modo analogo a quanto sembra essere avvenuto con l’autonomia scolastica, nello schermo dietro cui occultare, se non una sostanziale abdicazione dello Stato dai suoi compiti, quanto meno una trascuratezza nella gestione di un’emergenza che, in materia di istruzione come in altri campi, avrebbe richiesto una gestione centrale almeno dei principali ambiti di contrasto alla pandemia, così come la predisposizione di protocolli e linee guida per la garanzia dei diritti e dell’ordinato svolgimento dei compiti degli istituti scolastici e degli atenei statali in questa delicata fase⁴⁶.

6. La scuola si trasferisce in rete. *Digital divide*, genere e divari territoriali. O del disvelamento di processi già in atto

La didattica a distanza si impone oggi come tema di un ampio dibattito, anche in relazione ad un suo possibile utilizzo al di fuori di questa tragica esperienza della pandemia. Va disattesa in proposito ogni impostazione di carattere ideologico, sia nel senso di un facile “nuovismo”, che di una preclusione a prescindere, mentre può essere importante analizzare come essa sia stata utilizzata nel 2020, in vista del perseguimento di vari obiettivi, tra cui quello di migliorare la nostra capacità di affrontare ulteriori crisi che potrebbero portare l’*e-learning* ad essere, ancora una volta, l’unico mezzo di insegnamento, per varie ragioni. Da tempo ci si è chiesti quanto l’accesso al *web* e alle tecnologie digitali possa incidere profondamente sull’accesso ai diritti

⁴⁶ Alle Università si sono applicate linee guida INAIL adottate per la prevenzione del contagio negli uffici pubblici, come se laboratori, biblioteche e soprattutto aule universitarie, dove centinaia di studenti entrano ed escono ad ogni ora, possano essere assimilati ad uffici di un ministero.

sociali ed è tuttora aperto il dibattito sulla possibile evoluzione degli strumenti di garanzia dei diritti fondamentali classici, come la libertà di manifestazione del pensiero, l'accesso ai diritti sociali o anche il diritto a un giusto processo, alla luce dell'evoluzione tecnologica. Il Covid, oltre a cambiare la vita di miliardi di persone in tutto il mondo, ha reso le disuguaglianze ancora più evidenti di quanto non siano mai state. Nel campo dell'istruzione, il divario nell'accesso alla rete può mettere in pericolo il futuro di grandi gruppi della popolazione in tutto il mondo, soprattutto perché la pandemia sembra solo uno dei fenomeni che possono continuare a mettere in discussione il nostro usuale stile di vita. Le emergenze in futuro si potranno presentare in vari ambiti: di tipo sanitario, climatico, bellico etc. Oltre a queste prospettive, purtroppo oggi non più inimmaginabili, si deve sottolineare come anche in tempi 'normali' l'*e-learning* possa essere molto utile per l'apprendimento permanente, per gli studenti lavoratori, o per raggiungere chi vive in zone in cui vi è enorme difficoltà di spostamento, magari per motivi climatici in alcune stagioni. Resta tuttavia ben chiaro, oltre che ampiamente riconosciuto, come i processi di apprendimento siano fortemente legati all'interazione che si instaura tra due individui, il docente e il discente, e quindi l'insegnamento in presenza sarà sempre da ritenere preferibile, oltre che fondamentale per lo sviluppo della personalità del bambino, a causa del rapporto con l'insegnante e con gli altri alunni, non sostituibile per la sua evoluzione psichica e cognitiva.

I provvedimenti esaminati che hanno introdotto la didattica a distanza, come si è già ricordato, sono apparsi sorvolare su alcune questioni molto rilevanti, derivanti dalla legislazione già vigente, che come ricordato vede nel TU n. 81 del 2008, relativo alla sicurezza sul lavoro, un testo fondamentale – quanto frequentemente violato nel nostro paese – che stabilisce norme specifiche per la salvaguardia della salute dei lavoratori che utilizzano schermi per computer su base regolare, per un importo di almeno 20 ore alla settimana (articolo 173) ad es. prevenendo a loro tutela limiti di durata massima e pause durante l'attività.

Questa normativa, come già richiamato, assimilando esplicitamente i lavoratori con gli studenti universitari (art. 2) che utilizzano dispositivi informatici nelle loro attività di formazione, apre un problema molto serio anche per gli alunni della scuola. In particolare, tale criticità si manifesta in maniera particolarmente grave nella scuola dell'obbligo per gli aspetti di doverosità, oltre che per la condizione più vulnerabile degli scolari rispetto agli studenti universitari. La questione si

aggiunge al problema della sottrazione degli insegnanti dalle garanzie che sarebbero derivate da una corretta applicazione di tali disposizioni⁴⁷. Il tema è di sicura rilevanza costituzionale, poiché la necessità di garantire il diritto all'istruzione e la libertà dell'insegnamento, tramite attività svolte quotidianamente e per molte ore al giorno *online*, rende necessaria una riflessione sull'adeguamento della prestazione lavorativa richiesta e di attenzione e frequenza dello studente in termini di obblighi formativi, al mutato contesto. Si pone altresì la questione relativa alla necessità pedagogica di adattare l'insegnamento allo strumento di comunicazione utilizzato. Il rischio che si è corso, lasciando alla buona volontà o alla maggiore o minore consapevolezza in materia dei dirigenti scolastici il compito di offrire indicazioni di cautela per le possibili conseguenze sulla salute (neurologiche, o anche di danni alla vista) ha comportato l'ampliamento delle disuguaglianze già presenti a livello territoriale tra scuole, oltre ad uno squilibrio, sia nel servizio offerto agli alunni che nel trattamento garantito agli insegnanti, tra istituto e istituto così come tra regione e regione.

Un secondo punto critico, chiama in causa in modo ancor più rilevante la questione dell'uguaglianza, variamente declinata. In questi ultimi mesi il tema delle disuguaglianze è stato macroscopicamente rivelato dal divario tra gli studenti per quanto riguarda il loro accesso alla rete ed ai dispositivi informatici. Coloro che non hanno accesso alle tecnologie dell'informazione semplicemente spariscono dalla vista dei loro insegnanti.

Molto prima della pandemia, la questione dell'esclusione digitale è stata oggetto di discussione tra gli studiosi di diritto costituzionale⁴⁸. Durante la pandemia del 2020, in Italia è stato registrato che tra gli scolari dai 6 ai 17 anni, molti non hanno accesso ad un'attrezzatura informatica adeguata. Le cifre sono preoccupanti: il 12,3% è senza PC o *tablet* a casa. «Il divario territoriale anche in questo caso è rilevante, 7,5% al Nord contro 19% nel Mezzogiorno, e assume dimensioni crescenti in base alle caratteristiche delle famiglie di appartenenza»⁴⁹. Il

⁴⁷ Sono rilevanti in tal senso anche le disposizioni dello statuto dei lavoratori che regolano e consentono le registrazioni video e audio dei lavoratori, a condizione che essi siano informati dell'uso di tali registrazioni video.

⁴⁸ Già prima dell'emergenza v. A. IANNUZZI, *Diritto all'istruzione e cultura digitale*, in *Informatica e diritto*, 2009, p. 134.

⁴⁹ *Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi: L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica*, cit. p. 46.

calcolo di queste percentuali, non riportando quanti studenti si avvalgono semplicemente di uno *smartphone*, lascia inevaso il dubbio relativo, mentre risulta che il 57,0% condivide un *device* con un membro della famiglia. Solo il 6,1% risulta avere un *personal computer* a propria disposizione⁵⁰. «Nel caso di genitori con al massimo la scuola dell'obbligo, la percentuale di ragazzi che non ha disponibilità di un sussidio informatico nel Sud raggiunge il 34%»⁵¹.

Il governo ha stanziato una mole importante di fondi per superare le difficoltà legate al divario digitale. L'articolo 120 del decreto-legge n. 18 (poi convertito in l. 27 del 2020) prevede un finanziamento speciale al riguardo. Saranno investiti 85 milioni di euro, di cui 10 milioni per sostenere le piattaforme scolastiche esistenti e nuove per l'*e-learning*, 70 milioni per finanziare prestiti per l'uso di attrezzature elettroniche da parte degli studenti, 5 milioni per formare insegnanti per l'insegnamento *online*⁵². Oltre a ciò, importanti finanziamenti sono stati stanziati dal decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, in cui gli articoli 236 e 238, aumentano il finanziamento generale per l'università e la ricerca, fornendo borse di studio per gli studenti universitari. L'articolo 236 stanziava 62 milioni per i dispositivi informatici degli studenti universitari e per l'accesso a piattaforme e strumenti didattici.

Un altro grosso problema che si è reso evidente nei mesi scorsi è quello della mancanza di accesso a Internet a banda larga in vaste aree del paese. Il Ministero dell'Istruzione ha recentemente annunciato che il Piano scuola, approvato dal Comitato Nazionale per la banda larga, ha raddoppiato i fondi disponibili per garantire il collegamento all'81,4% delle scuole primarie e secondarie. Oltre 400 milioni di euro sono già stati investiti a questo scopo e saranno utilizzati da un lato per collegare più di 32.000 strutture scolastiche e dall'altro per fornire alle famiglie finanziamenti legati al reddito per l'accesso a Internet a banda larga. Si spera che il calendario per l'attuazione di questo piano sarà accelerato a causa dell'emergenza, ma ancora – come è stato ricordato in precedenza – la macchina amministrativa multilivello del sistema

⁵⁰ ISTAT, *Rapporto Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*, cit., 6 Aprile 2020.

⁵¹ Ancora dal Rapporto SVIMEZ, p. 49.

⁵² I criteri e i parametri per l'assegnazione diretta di tali risorse finanziarie sono stati individuati con un apposito decreto del Ministro dell'Istruzione (n. 187 del 26 marzo 2020), in funzione della distribuzione del reddito regionale e tenuto conto della numerosità degli alunni.

educativo sembra reagire piuttosto lentamente all'emergenza. Come l'analisi svolta sin qui sembra suggerire, la molteplicità dei livelli di governo coinvolti in materia di istruzione rende la situazione molto difficile da gestire. C'è un lavoro faticoso in corso, ancora più difficile di quanto ci si potesse aspettare a causa della difficoltà di colmare le lacune derivanti dal precedente sotto-finanziamento e, in alcuni casi, dalle pregresse carenze e ritardi nella gestione del sistema educativo da parte dello Stato. L'importante sforzo compiuto con i decreti n. 22 e 34 non potrà certamente compensare un ritardo di decenni, ma potrà almeno rappresentare un importante passo avanti positivo.

Il dibattito costituzionalistico riguardante l'ampiezza del diritto all'istruzione e allo studio, entrambi profili concernenti il dispiegamento di diritti della persona – di libertà dell'individuo, come di diritti sociali – ricollegabili alla tutela dell'art. 34 Cost. suscita ancora oggi importanti riflessioni, soprattutto se lo si pone in relazione all'esigenza di salvaguardare il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. Il dibattito sul punto è quindi tuttora aperto, e l'emergenza Covid-19 porterà sicuramente nuovi importanti elementi di riflessione e di consapevolezza circa la crucialità della materia. In proposito si deve ribadire quale sia l'ampiezza delle garanzie del diritto all'istruzione e allo studio, quale misurata nelle pronunce della Corte costituzionale. È stato invero recentemente sostenuto come il diritto fondamentale all'istruzione sarebbe stato limitato nella giurisprudenza della Corte alla sola fruizione delle attività di insegnamento, nelle mura scolastiche, escludendo la prestazione di beni, o servizi ulteriori. Alla luce di ciò si è ritenuto di rilevare un cambiamento di paradigma nella legislazione di emergenza del 2020. In realtà, parrebbe possibile segnalare che anche la giurisprudenza recente sembra mostrare un atteggiamento attento da parte della Corte costituzionale ai diritti connessi e funzionali a quello strettamente inerente il contesto educativo. Ciò è notoriamente emerso in una importante decisione del 2016 (e poi ancora nel 2020 nella sentenza n. 152). In particolare, nella decisione del 2016, la Corte costituzionale ha sottolineato il primato dei diritti sociali fondamentali rispetto al principio del pareggio di bilancio, in un caso riguardante la legge di bilancio della Regione Abruzzo che non finanziava adeguatamente il trasporto pubblico per gli studenti disabili. Più in generale, la giurisprudenza costituzionale appare salda e consolidata nella salvaguardia dell'articolo 34, e si può quindi sottolineare come più risalenti decisioni (come ad es. la sent. n. 7 del 1967) non forniscano una lettura

aggiornata della nozione di istruzione oggi accolta, con cui la Corte ha invece spesso ribadito essere implicati nel diritto all'istruzione scolastica anche la fornitura di libri/testi scolastici, i pasti scolastici, i mezzi pubblici per le scuole.

Avvicinandosi alle conclusioni di queste riflessioni, che non potranno che essere provvisorie, può essere utile ricordare il parere reso del Consiglio pubblico dell'istruzione superiore del 18 maggio 2020, con il quale il Consiglio richiamava l'attenzione del ministro sulla necessità di agire tempestivamente, modificando alcuni aspetti dell'architettura del sistema. Tra le azioni indicate vi era quella con cui si suggeriva di ridurre il numero minimo di alunni per classe e in ciascun istituto scolastico, portando di conseguenza ad un aumento delle cifre del personale docente, amministrativo e dirigente in tutti gli istituti scolastici, con l'obiettivo di garantire la sicurezza degli studenti e del personale all'inizio dell'anno scolastico. Probabilmente in ragione della mole di risorse finanziarie necessarie ad attuare simili scelte, si deve dare atto di come queste indicazioni siano state purtroppo ad oggi largamente disattese.

Dopo l'estate la pandemia non è terminata, e subito dopo la riapertura delle scuole la minaccia improvvisa determinata dalla risalita dei contagi ha indotto a "chiudere" nuovamente, pur se in modo parziale, le istituzioni scolastiche come già ricordato, ricorrendo nuovamente alla didattica a distanza, con il riaffacciarsi di tutte le criticità che si sono ricordate. Questo sembra il problema più urgente da risolvere ancora oggi, nella prospettiva incerta che si apre per i prossimi mesi di inizio 2021. Diversi paesi dell'UE che hanno riaperto le scuole molto rapidamente, prima dell'Italia, non devono ora affrontare un problema altrettanto grave come quello che deriva dalla prolungata chiusura delle scuole in Italia nel primo semestre, chiusura largamente dovuta al trattamento uniforme riservato a tutte le regioni, essendo stato messo da parte il principio di differenziazione ed adeguatezza, nonostante la loro diversa situazione epidemiologica. Oggi questo effetto di «accumulo» sembra indurre molti a considerare che le nuove chiusure, spinte oltre un certo limite, siano suscettibili di produrre danni gravi, soprattutto per i bambini più piccoli, e di far venir meno il concetto di scuola come "luogo", di inclusione e di condivisione di esperienze, che a distanza sono difficilmente riproducibili⁵³. Se simili considerazioni sembrano largamente condivisibili, va tuttavia ricordato come non

⁵³ Sul punto v. G. LANEVE, *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costitu-*

paia essere stata ancora messa in atto una strategia d'insieme che tenga conto dell'effetto incrociato della riapertura della scuola con l'impatto sul sistema del trasporto pubblico locale, né che prepari la riapertura con l'organizzazione del tracciamento e di uno *screening* epidemiologico sistematico tra gli insegnanti e gli alunni.

Per quanto riguarda il sistema universitario, anche se l'*e-learning*, in qualche modo, ha permesso agli atenei di fare la loro parte nella gestione dell'emergenza, e anche di tenere i nostri studenti al sicuro durante la parte peggiore della pandemia, ora è necessario svolgere considerazioni più attente ed esigenti. Le università stanno proseguendo nella pianificazione dei prossimi semestri in parte *online*, da quanto si apprende, seguendo acriticamente il 'metodo' sin qui adottato e discusso nelle pagine precedenti. Chi scrive, come probabilmente molti studiosi ed intellettuali⁵⁴, ha percepito la delicatezza del confrontarsi da un lato con il progressivo slittamento dalle categorie del costituzionalismo, dall'altro con alcune forzature apparentemente dettate dall'urgenza di fronteggiare l'emergenza, avvertendo quindi la responsabilità di non "sparare sulla croce rossa" durante la più grave emergenza della storia repubblicana. Sono state quindi in una prima fase limitate quasi all'essenziale le osservazioni critiche sull'operato del governo, applicando ad esempio un atteggiamento meno intransigente circa l'impiego non pienamente soddisfacente delle fonti del diritto a disposizione dell'esecutivo. Tuttavia appare oggi opportuno che studiosi ed educatori esaminino più da vicino le scelte che i legislatori e gli attori politici stanno facendo anche in relazione all'istruzione, quali siano i presupposti alla base di tali scelte, e quale visione dell'università e della scuola promuovano in relazione al disegno che emerge dal dettato costituzionale. Si dovrebbe probabilmente ricordare ora che «La critica è essenziale in tempi di crisi. È nostro compito, e nostra responsabilità, non accettare queste direttive senza mettere in discussione il loro impatto sui meno privilegiati tra noi, sulla comunità universitaria nel suo complesso, e sul progetto di ricerca pubblica e di istruzione in cui gli accademici sono impegnati»⁵⁵. La discussione resta aperta insomma, ed essa trova

zionale, in G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2020, p. 14.

⁵⁴ Sul punto v. G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, parte I, pp. 2-3.

⁵⁵ H. BRABAZON, *The academy's neoliberal response to COVID-19: Why faculty should be wary and how we can push back*, in *Academic matters*, 29 Maggio 2020.

ancora sullo sfondo la questione forse insolubile su come bilanciare al meglio diritto-dovere all'istruzione e salute individuale e collettiva. Tenendo conto che, secondo l'articolo 34 Cost., l'istruzione è altresì parte dei doveri costituzionali, avendo al cuore un interesse pubblico di caratura primaria, legato alla costruzione di una cittadinanza consapevole e dell'unità nazionale.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo riflette sui provvedimenti adottati durante l'emergenza Covid sul sistema dell'istruzione in relazione al tema dell'uguaglianza. Premessa una riflessione sulle dimensioni e l'iniziale sottovalutazione del tema dell'istruzione nell'emergenza, l'A. si sofferma ad individuare le ragioni per cui la situazione del sistema nazionale dell'Istruzione fosse già in grave difficoltà prima del 2020. Al progresso si è sovrapposta l'emergenza pandemica, portando all'adozione di provvedimenti governativi che sono esaminati nelle loro linee principali e nelle loro criticità sia per quanto concerne la scuola che le Università. Il necessario impiego dell'*e-learning* ha evidenziato le disuguaglianze ed interroga sul modello di istruzione necessario ad adempiere alle funzioni di cui agli artt. 33 e 34 Cost.

EN

The paper aims to investigate government measures taken during the Covid emergency on the education system in relation to the issue of equality. After a reflection on the size and initial underestimation of the issue of education in emergency, focus is put on the reasons why the situation of the national education system was already in serious difficulty before 2020. The pandemic emergency has overlapped with the past, leading to the adoption of government measures that are examined in their main lines and in their criticality both with regard to school and universities. The necessary use of e-learning has highlighted inequalities and questions the model of education necessary to fulfil the functions referred to in articles 33 and 34 of the Constitution.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)