

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

# Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2022 - Anno XLIII

## L'IMPATTO DEL SARS-COV-2 SUL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO

di Pierpaolo Arganelli, Dottorando di ricerca in "diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo", Università degli Studi di Napoli Parthenope.

**SOMMARIO:** 1. Dallo studio e diritto alla salute, un bilanciamento necessario. - 2. Diritto all'istruzione, allo studio e diritto alla salute nella Costituzione e nelle Carte europee dei diritti. -3. La funzione formativa della scuola secondaria di secondo grado. - 4. Covid-19, *digital divide* e istruzione. - 5. Considerazioni conclusive.

1. *Diritto allo studio e diritto alla salute, un bilanciamento necessario.*

La pandemia provocata dal virus SARS-CoV-2 (di seguito Covid-19) ha spinto molti Stati ad interrogarsi sul come adattare il sistema produttivo, il mondo del lavoro e il sistema scolastico per contrastare e limitare l'impatto della pandemia sul proprio prodotto interno lordo (P.I.L.) e contemporaneamente assicurare alle persone più fragili o più a rischio il diritto alla salute<sup>1</sup>. Molti di questi Stati hanno deciso di investire sullo sviluppo tecnologico e sulla digitalizzazione in ambito lavorativo, introducendo o rafforzando lo *smart working* in modo tale da limitare la circolazione all'interno del proprio territorio.

Com'è noto, in Italia si sono avute varie "fasi" della pandemia. Una prima fase di *lockdown* che potremmo definire totale e generalizzato, con una limitazione dei diritti e delle libertà dei cittadini motivata dall'emergenza sanitaria. Una seconda fase di *lockdown* parziale e geo-localizzato, caratterizzata dall'alternarsi di ampliamento e limitazione dei diritti e delle libertà dei cittadini in base all'andamento dell'indice di

---

<sup>1</sup> Per un'analisi del diritto alla salute quale diritto sociale si rinvia ad autorevole dottrina A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, 2018. Diritto alla salute che è da ritenersi come "diritto soggettivo e interesse della collettività" vedi sul punto A. MORRONE, *Bilanciamento, Enc. dir.*, Milano 2008, vol. II, pp. 185-204.

contagio<sup>2</sup> all'interno del territorio di ciascuna regione. Una terza fase di "resistenza e resilienza", caratterizzata dalla scoperta del vaccino e dalla conseguente "corsa alla vaccinazione" collettiva. Una quarta fase di crescente scetticismo e di un conseguente rallentamento nella "corsa" vaccinale caratterizzata dall'introduzione di un "green pass" per potersi muovere all'interno e all'esterno del proprio territorio, per partecipare a eventi ludico- sportivi ecc. legando indissolubilmente il possesso di tale documento all'ampliamento o alla limitazione dei diritti individuali.

Per quanto attiene il più specifico ambito scolastico è stata introdotta, in un primo momento, la Didattica a Distanza<sup>3</sup> (in seguito D.A.D.) e, successivamente, con l'inizio dell'anno scolastico 2020/2021, la Didattica Digitale Integrata<sup>4</sup> (in seguito D.D.I.) di cui sarà successivamente analizzato l'impatto sociale ed educativo.

Appare dunque evidente che, anche in tale specifico settore, il legislatore abbia dovuto bilanciare<sup>5</sup> due diritti garantiti dalla nostra Costituzione: il diritto alla salute e il diritto allo studio<sup>6</sup>.

Come è noto il bilanciamento fra diritti può riguardare più livelli di conflitto tra norme costituzionali. Nel caso in oggetto si può affermare che il legislatore abbia operato un doppio bilanciamento. Da una parte tra diritti ed interessi gerarchicamente omogenei ma ascrivibili a valori costituzionali eterogenei c.d. "conflitto inter-valoriale"<sup>7</sup>, tra il diritto allo

---

<sup>2</sup> C.d. indice Rt. "Il numero di riproduzione di una malattia infettiva (R0) è il numero medio di infezioni trasmesse da ogni individuo infetto ad inizio epidemia, in una fase in cui normalmente non sono effettuati specifici interventi (farmacologici e no) per il controllo del fenomeno infettivo. R0 rappresenta quindi il potenziale di trasmissione, o trasmissibilità, di una malattia infettiva non controllata. Tale valore R0 è funzione della probabilità di trasmissione per singolo contatto tra una persona infetta ed una suscettibile, del numero dei contatti della persona infetta e della durata dell'infettività. La definizione del numero di riproduzione netto (Rt) è equivalente a quella di R0, con la differenza che Rt viene calcolato nel corso del tempo. Rt permette ad esempio di monitorare l'efficacia degli interventi nel corso di un'epidemia". Per approfondire si consulti il link: [https://www.iss.it/primo-piano/-/asset\\_publisher/o4oGR9qmvUz9/content/faq-sul-calcolo-del-rt](https://www.iss.it/primo-piano/-/asset_publisher/o4oGR9qmvUz9/content/faq-sul-calcolo-del-rt).

<sup>3</sup> 3 Il D.P.C.M. 4 marzo 2020, attuativo del Decreto-legge del 23 febbraio 2020 n. 6, prevedeva all'articolo 1 lettera g) quanto segue: "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". Tale decreto-legge venne poi abrogato dal decreto-legge 25 marzo 2020 n° 19. Tuttavia, il D.P.C.M. dell'8 marzo 2020 prevedeva comunque l'obbligo della DAD da parte dell'istituzione scolastica, come contemplato dall'articolo 2 lettera m. Quest'ultimo D.P.C.M. verrà a sua volta prorogato nella sua valenza da quello successivo del 1° aprile. Il decreto-legge 25 marzo n° 19 non parlava di DAD obbligatoria. Così come neanche i decreti-legge precedenti. Si faceva esclusivamente riferimento alla semplice "possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza".

<sup>4</sup> Introdotta inizialmente dal decreto del ministro dell'istruzione del 26 giugno 2020 n. 39. Quest'ultimo ha fornito un quadro di riferimento entro cui progettare la ripresa delle attività scolastiche nel mese di settembre affiancando la didattica a distanza a quella in presenza, alla necessità per le scuole di dotarsi di un Piano scolastico per la didattica digitale integrata. A seguito di tale decreto, il 07 agosto 2020 viene emanata la Nota MIUR 11600 indicante le Linee Guida che forniscono indicazioni per la progettazione del Piano scolastico per la didattica digitale integrata (DDI) da adottare, nelle scuole secondarie di II grado, in modalità complementare alla didattica in presenza, nonché da parte di tutte le istituzioni scolastiche di qualsiasi grado, qualora emergessero necessità di contenimento del contagio.

<sup>5</sup> In merito alla nozione di bilanciamento ed alle sue formule si rimanda ad autorevole dottrina, fra i molti: A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., pp. 185-204.

<sup>6</sup> Per il bilanciamento fra diritti uguali vedi autorevole dottrina: L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in Enc. Dir., Aggiornamento, I, pp. 899 ss.; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992. Per un mutamento di prospettiva teso a individuare nei tre tipi di giudizio momenti del controllo intorno alla discrezionalità del legislatore, cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996, p. 71 ss.; A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in Enc. Giur., XXV, 1994, ad vocem.

<sup>7</sup> Sulla definizione di conflitto inter-valori si veda A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., pp. 185-204: "i conflitti

studio e il valore della tutela della salute pubblica. Il diritto allo studio nel contesto pandemico è stato declinato in contrasto con la tutela del diritto alla salute<sup>8</sup>. Dall'altra parte un secondo bilanciamento è avvenuto tra diritto individuale e interesse generale: il diritto individuale degli studenti a studiare e ad avere una didattica in presenza e il diritto alla salute, soprattutto dei soggetti più fragili, come interesse della collettività. Il legislatore si è trovato, quindi, nella difficile posizione di dover chiedere sacrifici ai soggetti tendenzialmente più forti dal punto di vista della salute e/o meno colpiti dal virus come i minori ed i giovani con un'età tra i 10 ed i 24 anni al fine di proteggere i soggetti più fragili o più a rischio di complicanze dal punto di vista della salute, oltre in via più generale gli anziani<sup>9</sup>. Si deve notare come in entrambi i casi, ma specialmente nel secondo, il decisore politico abbia fatto ricorso, unitamente al principio di proporzionalità, al principio di solidarietà inter-generazionale<sup>10</sup> ricavabile dall'art. 2 della Costituzione.

È bene ricordare che la Carta costituzionale colloca il diritto all'istruzione e il diritto alla salute nel Titolo II, concernente i rapporti etico-sociali e già questo può essere considerato una prima indicazione dei Padri costituenti sul come interpretare gli articoli 30, 32, 33 e 34 Cost.<sup>1111</sup>. L'art. 30 Cost. prevede che "è dovere e diritto dei genitori [...] istruire ed educare i figli [...]": è un dovere perché collegato strettamente al principio di sviluppo e tutela della personalità dell'individuo sancito nell'art. 2 Cost. e alla normativa statale che prevede l'obbligo scolastico fino ai 16 anni d'età; è altresì un diritto dal momento che i genitori hanno la libertà di scegliere quello che reputano essere il miglior percorso educativo e formativo dei loro figli, sempre tenendo in considerazione le loro inclinazioni. Si potrebbe quindi giungere ad un terzo bilanciamento

---

inter-valori presuppongono diritti o interessi ascrivibili al contenuto di valori costituzionali eterogenei. Molteplici le ipotesi concrete. Innanzitutto, conflitti tra situazioni giuridiche soggettive eterogenee".

<sup>8</sup> Si veda al riguardo il conflitto tra le Istituzioni (MIUR e Governo) in cui all'aumentare dei contagi si è accusato il sistema scolastico e universitario di giocare un ruolo determinante e si è proceduto immediatamente alla sospensione della didattica in presenza della scuola secondaria di II grado a favore della Didattica digitale integrata e dal lato dell'Università alla medesima cosa con l'eccezione degli studenti del I anno. C'è stata quindi da parte delle Istituzioni un'associazione diretta tra diritto alla salute e diritto allo studio.

<sup>9</sup> Per un approfondimento statistico che avvalorava tale affermazione si vedano i dati riportati dall'Istituto Superiore di Sanità al seguente link: [www.epicentro.iss.it](http://www.epicentro.iss.it) Report sulle caratteristiche dei pazienti deceduti positivi all'infezione da SARS-CoV-2 in Italia, 16 Dic. 2020.

<sup>10</sup> In questa sede si vuole intendere non la nozione ricavabile dall'art. 2 Cost. di responsabilità inter-generazionale, infra, ma piuttosto una specificazione del principio costituzionale di solidarietà sociale. Solidarietà inter-generazionale che è da intendersi letteralmente "fra generazioni diverse", fra giovani e anziani. Solidarietà sociale fra generazioni di una medesima comunità, che nella coscienza di comuni interessi e finalità, consente il "sacrificio" di quelli che sono, prevalentemente, diritti costituzionali maggiormente rivolti agli uni piuttosto che agli altri. Ad esempio, seppur il diritto all'istruzione e allo studio siano garantiti in generale, nella quotidianità essi sono maggiormente prerogativa di un minore piuttosto che di un anziano.

<sup>11</sup> Per un approfondimento sul punto si veda La Costituzione della Repubblica Italiana, Illustrata con i lavori preparatori da Valerio Falzone, Filippo Palermo, Francesco Cosentino, con prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1948, <https://archivio.quirinale.it>. Dagli atti dell'Assemblea costituente emerge la scelta di porre all'interno di questo unico titolo tutti questi articoli, conformemente al criterio di "socialità progressiva" (p. 12), di conseguenza i diritti ivi contenuti presentano un carattere unitario. È pacifico dedurre che il diritto a un'istruzione scolastica e universitaria e il diritto alla salute siano diritti e doveri che i singoli esercitano in rapporto con la comunità.

operato dal legislatore tra il principio di solidarietà inter-generazionale ed il principio di tutela della personalità dell'individuo. Il legislatore ha dovuto operare un bilanciamento, che potremmo definire dinamico<sup>12</sup>, tra il diritto alla salute e il diritto all'istruzione e allo studio.

## 2. *Diritto all'istruzione, allo studio e diritto alla salute nella Costituzione e nelle Carte europee dei diritti.*

Ai fini della presente analisi, si ritiene opportuno, preliminarmente, ricordare i tratti essenziali dei diritti e delle libertà in esame, oggetto di bilanciamento, sia dal punto di vista costituzionale che delle Carte europee.

L'istruzione consente all'individuo di costruire il proprio futuro ed è quindi uno dei valori più rilevanti e tutelati dalla Carta. La parola "istruzione", infatti, deriva dal sostantivo latino *instructio* e dal verbo *instruere*, che significa appunto "costruire".

Nella normativa costituzionale il diritto allo studio si fa risalire all'art. 34<sup>13</sup> commi 2 e 3, i quali sanciscono che lo Stato debba impegnarsi a

---

<sup>12</sup> 12 Bilanciamento operato di volta in volta in base all'evoluzione della pandemia e che è fortemente influenzato dal fattore temporale. In ordine alla "temporaneità" del bilanciamento dei diritti costituzionali la dottrina non è univoca. Il Giudice delle leggi ha più volte ribadito l'importanza del carattere della temporaneità, da considerarsi unitamente a quello della ragionevolezza e della proporzionalità per il corretto bilanciamento dei diritti costituzionali. Tuttavia, ci sono state decisioni che consideravano "giustificate" misure restrittive aventi una durata pluriennale, altre che invece sottolineavano l'importanza della breve durata di tali restrizioni. In dottrina, per alcuni la temporaneità è strettamente legata all'esistenza dello stato d'emergenza e finché esso perdurerà alcuni diritti verranno "sacrificati" per il diritto alla salute e una tutela sistemica sarà impossibile. Per altri invece, il carattere della temporaneità è legato non allo stato di emergenza in sé ma alla durata dello stesso. Se la situazione emergenziale, in cui lo Stato si trova, perdura e lo stato di emergenza diventa di lungo periodo, si ritiene che la netta dicotomia tra tutela sistemica e tutela contestuale cessi di esistere. Tale visione pensa che nel breve periodo la tutela debba essere contestuale per poi evolversi nel lungo periodo in sistemica, tornando quindi ad un equilibrio molto simile a quello che si avrebbe in una situazione ordinaria. Sul tema della temporaneità del bilanciamento si rimanda senza pretesa di completezza a: M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in Rivista AIC, n. 2/2020; F. CERQUOZZI, Stato d'emergenza e Costituzione, 2020, in iusinitinere.it; A. VENANZONI, L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 1/2020, p. 490-503; F. CERQUOZZI, Stato d'emergenza ed economia: tra vecchie e nuove disuguaglianze, in iusinitinere.it, 2021. In ambito dell'emergenza dovuta alla crisi economica e al suo prolungarsi, di fronte alle nuove regole della governance economica della Unione Europea e all'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, la Consulta ha giustificato misure riduttive dei diritti per un arco temporale più lungo di quello considerato ragionevole, in passato anche in relazione alla durata pluriennale dei cicli di bilancio. Cfr. P. MASALA, Crisi della democrazia parlamentare, in Rivista AIC, n. 4/2016, pp. 17-18.

<sup>13</sup> Per ulteriore approfondimento si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività, a: V. CRISAFULLI, La scuola nella Costituzione, in Riv. trim. dir. pubbl., 1956, p. 275; U. POTOTSCHNIG, Istruzione, in Enc. dir., Milano, 1973, p. 98; S. CASSESE, La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali, in Giur. cost., 1974, p. 3614 ss.; S. CASSESE-A. MURA, sub art. 33-34 Cost., in G. BRANCA (a cura di), Commentario alla Costituzione, Bologna-Roma, 1976, p. 201 ss.; A. POGGI, Art. 34, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di) Commentario alla Costituzione, vol. I, Torino, 2006, p. 699 ss.; L. CORRADINI, La Costituzione nella scuola, Trento, 2014; F. PIZZOLATO, La dimensione pedagogica della Costituzione, in Iustitia, 2014, p. 409 ss.; M. BENVENUTI, Articolo 34, in F. CLEMENTI (a cura di), La Costituzione italiana, Bologna, 2018, vol. I, p. 226 ss.; F. CORTESE, La costituzione scolastica, in Riv. trim. dir. pubbl., 2018, p. 45 ss. In tema di ordinamento scolastico si rinvia senza pretesa di completezza a: N. DANIELE, L'ordinamento scolastico italiano, Padova, 1988; M. SALAZAR, Pubblica istruzione (diritto alla), in Digesto disc. pubbl., Torino, 1997; N. DANIELE, La pubblica istruzione, Milano, 2001; A. SANDULLI, Il Sistema nazionale di istruzione, Bologna, 2003; A. SANDULLI, Istruzione, voce in Dizionario di diritto pubblico, diretto da S. CASSESE, vol. IV, Milano, 2006, p. 3311 ss.; M. DI BENEDETTO, Istruzione, in Enc. giur. Treccani, 2008; C. SALAZAR, Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), Atti del convegno di Roma del 23 e 24 gennaio 2014, Napoli, 2014, p. 31 ss.; F. CORTESE, L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale, in Munus-Rivista giuridica dei servizi pubblici, n. 3/2015.

garantire ai "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi" tramite "borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze attribuite per concorso". Al fine di completare il quadro costituzionale, ai principi appena esposti si ritiene opportuno aggiungere quanto previsto dall'art. 33 Cost.. In particolare, il primo comma dell'art. 33 Cost. sancisce la tutela della libertà d'insegnamento<sup>14</sup>, mentre il secondo comma prevede l'obbligo per la Repubblica di stabilire norme generali in materia di istruzione e di istituire scuole statali di ogni ordine e grado. Questo secondo comma deve inoltre essere letto in combinato disposto con l'art. 117 c. 2 lett. n: "norme generali sull'istruzione" e con l'art. 117 c. 2 lett. m "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", entrambe competenze esclusive dello Stato, e con l'art.117 c. 3 il quale, a seguito della riforma costituzionale del 2001, attribuisce una competenza concorrente Stato-Regioni in materia di "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale"<sup>15</sup>.

A fondamento di tale costruzione costituzionale sull'istruzione si pone il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 Cost. c.2 che si propone il migliore sviluppo della personalità di un individuo a prescindere dal suo stato sociale ed economico<sup>16</sup>. È opinione condivisa<sup>17</sup> che ci sia un forte legame tra la scuola e lo sviluppo della personalità di un individuo al fine di evitarne la "segregazione", la solitudine o l'isolamento. In particolare, si ritiene che l'insieme delle norme costituzionali appena esposte formi la c.d. "Costituzione scolastica"<sup>18</sup>.

Anche a livello internazionale, il diritto all'istruzione è presente nella

---

<sup>14</sup> In merito alla libertà d'insegnamento si veda infra.

<sup>15</sup> Per un approfondimento sull'impatto della riforma del titolo V sulla normativa scolastica si veda: C. CACIAGLI, La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale, consultabile al link: [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_6\\_2006/caciagli.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_6_2006/caciagli.pdf)

<sup>16</sup> Si veda sul ruolo del diritto all'istruzione ed allo studio per il rispetto dell'art.3 Cost. autorevole dottrina: S. CASSESE, La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali, in Giur. Cost., 6, 1974, pp. 3639-3646, il quale ricorda gli sforzi compiuti in seno alla Costituente per collegare l'istruzione al tema dell'eguaglianza sostanziale: p. 3649 ss.; A. MATTIONI, Scuola privata e pubblica, cit., 644 e, nel senso del diritto, con ulteriori indicazioni bibliografiche, A.M. POGGI, Istruzione, formazione professionale e titolo quinto: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, in Regioni, 2002, p. 777.

<sup>17</sup> In merito si rinvia senza pretesa di esaustività a: A. PAPA, Ricerca scientifica e enti di ricerca, in E. DE MARCO (a cura di), La pubblica istruzione, in Trattato di diritto amministrativo, Padova, 2007; V. CERULLI IRELLI, Lineamenti del diritto amministrativo, Torino, 2017; A. BALDASSARRE, Diritti sociali, in Enc. Giur., XI, Roma, 1989; M. LUCIANI, Sui diritti sociali, in R.ROMBOLI (a cura di), La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali, Torino, 1994; S. PENASA, La persona e la funzione promozionale della scuola, F. CORTESE (a cura di), Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano, in Editoriale Scientifica, 2014. E. CARACCILO LA GROTTIERIA, Diritto all'istruzione e tutela giurisdizionale, in Federalismi.it, n. 6/2020: "La scuola costituisce la più importante formazione sociale dopo la famiglia e deve accogliere il minore, con il fine di trasmettere contenuti didattici ed educativi, in un ambiente che tenga in considerazione la delicatezza della personalità dell'individuo in formazione e soddisfi l'esigenza di costruire delle realtà comunitarie, nelle quali il minore possa apprendere le corrette modalità di comportamento".

<sup>18</sup> Si veda: C. ACOCELLA, La scuola nella costituzione italiana: diritti, funzioni e servizi, riflessioni a partire da un recente volume di Roberta Calvano, in AIC Osservatorio costituzionale, n. 2/2020; F. CORTESE, La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 01/2018, pp.45 ss.

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, all'art. 26<sup>19</sup>, nella Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, all'art. 2<sup>20</sup>, nella Convenzione contro la discriminazione nell'educazione dell'Unesco, all'art. 3<sup>21</sup>, e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 14<sup>22</sup>. Il diritto alla libertà di scelta educativa, così come quello all'istruzione, è stato anch'esso in parte limitato dalla situazione emergenziale<sup>23</sup>.

Per ciò che concerne invece il diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost.<sup>24</sup>, esso rappresenta il fulcro dello stato d'emergenza proclamato in conseguenza della pandemia. In accordo con il principio del *primum vivere*<sup>25</sup>, la tutela della salute pubblica ha comportato una restrizione degli altri diritti fondamentali, compreso quello all'istruzione. Nella nostra Carta il diritto alla salute<sup>26</sup> ha storicamente una connotazione privilegiata<sup>27</sup>

<sup>19</sup> L'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo recita: "1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli." Come si può notare l'art.26 stabilisce anch'esso nel c.1 il diritto all'istruzione, ponendo un obbligo per tutti gli stati firmatari di prevedere l'obbligo per tutti i loro cittadini di completare almeno il ciclo di istruzione elementare o della scuola primaria. Il c.2 invece lega indissolubilmente il diritto all'istruzione e allo studio con lo sviluppo della personalità dell'individuo, come teorizzato successivamente nell'articolo, allo scopo di creare una società di individui equilibrati e volti al raggiungimento e mantenimento della pace. Il c.3 è quello che nella discussione in atto ci interessa maggiormente ponendo anch'esso la libertà di scelta educativa in capo ai genitori per i loro figli.

<sup>20</sup> L'art. 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo recita: "Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche." Tale articolo pone in capo allo Stato il dovere di consentire a tutti l'accesso all'istruzione, lasciando liberi gli Stati di optare per le scelte che meglio credano per raggiungere l'obiettivo, e contemporaneamente ponendo l'obbligo di lasciare che i genitori possano provvedere autonomamente in base a quelle che sono i loro orientamenti religiosi e filosofici, c.d. libertà di scelta educativa.

<sup>21</sup> L'art. 3 della Convenzione contro la discriminazione nell'educazione dell'Unesco recita: "Al fine di eliminare e di prevenire ogni forma di discriminazione ai sensi della presente Convenzione, gli Stati che vi partecipano si impegnano a: a) Abolire ogni disposizione legislativa e amministrativa e a far cessare ogni pratica amministrativa che comporterebbe una discriminazione nel campo dell'insegnamento; b) Prendere le misure necessarie, eventualmente per via legislativa, perché non venga praticata alcuna discriminazione nell'ammissione degli allievi negli istituti d'insegnamento; c) In quel che riguarda le spese scolari, l'attribuzione di borse di studio, e le facilitazioni e autorizzazioni che possono essere necessarie per proseguire gli studi all'estero, non ammettere alcuna differenza di trattamento tra nazionali da parte dei poteri pubblici, tranne quelle basate sul merito e sul bisogno; d) Nell'aiuto eventualmente fornito, sotto qualunque forma ciò avvenga, da parte delle autorità pubbliche alle istituzioni d'insegnamento, non ammettere alcuna preferenza né restrizione fondata esclusivamente sul fatto che gli allievi appartengano a un gruppo determinato; e) Accordare agli stranieri residenti sul loro territorio lo stesso accesso all'insegnamento che ai propri nazionali".

<sup>22</sup> L'articolo 14 del Titolo Secondo - Le libertà sancisce il diritto all'istruzione come segue: "1. Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. 2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria." Ed al comma n.3 sancisce invece la libertà di scelta educativa recitando come segue: "la libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio".

<sup>23</sup> Si pensi ad esempio a chi avesse optato per un'educazione parentale facendo venire gli specialisti presso la propria abitazione, con la limitazione della libertà di movimento durante il lockdown totale non è stato più possibile farlo.

<sup>24</sup> Articolo 32 Cost.: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

<sup>25</sup> Per un approfondimento sul collegamento tra tale principio e diritto alla tutela della salute si veda autorevole dottrina: M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in Rivista AIC n. 2/2020.

<sup>26</sup> Per un'analisi completa dell'Art. 32 Cost. in riferimento alla tutela dei diritti sociali fondamentali e al diritto

da qui la qualifica di diritto fondamentale<sup>28</sup>. La scelta dei padri costituenti di attribuire tale carattere alla tutela del diritto alla salute mostra la volontà degli stessi di legare il benessere individuale con quello dell'intero corpo sociale e quindi sottolineare come il tutelare il diritto alla salute individuale implichi tutelare quello della società nel suo insieme e viceversa<sup>29</sup>.

---

alla salute come "prisma" costituzionale si veda autorevole dottrina: M. BENVENUTI, I diritti sociali, in Dig. disc. pubbl., Aggiornamento V, Torino, 2012; A. PAPA, La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?, in *Federalismi.it*, n. 4/2018; P. BILANCIA, La dimensione europea dei diritti sociali, in *Federalismi.it*, n. 4/2018; P. BILANCIA-E. DE MARCO, La tutela multilivello dei diritti sociali, Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione, Milano, 2004; V. DURANTE, La salute come diritto della persona, in S. CANESTRARI-G. FERRANDO-C.M. MAZZONI-S. RODOTÀ-P. ZATTO (a cura di), *Il governo del corpo*, Milano, 2011; V. BALDINI, Che cosa è un diritto fondamentale. La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-economico-positivi, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2016. Per un approfondimento sulla tutela della salute come diritto inviolabile si vedano, senza pretesa di completezza: S. LESSONA, La tutela della salute pubblica, in P. CALAMANDREI-A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, pp. 336 ss.; C. MORTATI, La tutela della salute nella Costituzione italiana, in *Riv. infortuni e malattie professionali*, 1961, I, ora in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, pp. 433 ss.; M. BESSONE-E. ROPPO, Diritto soggettivo alla salute, applicabilità diretta dell'art. 32 Cost. ed evoluzione della giurisprudenza, in *Politica del diritto*, 1974; M. BESSONE-S.P. PANUNZIO, Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione, in *Diritto e società*, 1979; M. LUCIANI, Il diritto costituzionale alla salute, in *Diritto e società*, 1980, p. 769 ss.; G. CORSO, I diritti sociali nella costituzione italiana, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, pp. 768 ss.; B. PEZZINI, Il diritto alla salute: profili costituzionali, in *Diritto e società*, 1983, I, 21 ss.; B. CARAVITA, La disciplina costituzionale della salute, in *Diritto e società*, 1984; A. BALDASSARRE, Diritti inviolabili, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, XI, pp. 38 ss.; C. BOTTARI, *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, Milano, 1991; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992; F. MODUGNO, I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale, Torino, 1995, pp. 40 ss. A. GIORGIS, La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sociale, Napoli, 1999; D. MORANA, La salute nella Costituzione italiana, Milano, 2002; R. BALDUZZI-G. DIGASPARE, Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V, Milano, 2002; L. CHIEFFI (a cura di), *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, in *Atti del Convegno*, San Leucio, 2001; A. CATELANI, La sanità pubblica, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 2010; E. CATELANI-G. CERRINA FERONI-M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Torino, 2011; F. ROVERSI MONACO-C. BOTTARI, *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*, Rimini, 2012.

<sup>27</sup> La Costituzione Italiana infatti è una delle prime nel XX secolo a inserire esplicitamente tale diritto nel novero dei diritti inviolabili. Su questi aspetti senza pretesa di completezza cfr. S. LESSONA, La tutela della salute pubblica, op. ult. cit., pp. 336 ss.; C. MORTATI, La tutela della salute nella Costituzione italiana, in *Riv. infortuni e malattie professionali*, 1961, I, ora in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, pp. 433 ss.; M. BESSONE-E. ROPPO, Diritto soggettivo alla salute, applicabilità diretta dell'art. 32 Cost. ed evoluzione della giurisprudenza, in *Politica del diritto*, 1974; B. CARAVITA, La disciplina costituzionale della salute, in *Diritto e società*, 1984; A. BALDASSARRE, Diritti inviolabili, op. ult. cit., pp. 38 ss.; C. BOTTARI, *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, Milano, 1991; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992; F. ROVERSI MONACO-C. BOTTARI, *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*, Rimini, 2012.

<sup>28</sup> Si rimanda agli atti e agli emendamenti contenuti in: *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1970, p. 1215.

<sup>29</sup> Cfr sul punto A. PAPA, La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?, *Federalismi.it*, n. 4/2018 p.84 : "La nozione di salute, [...], si presenta quindi prismatica, in quanto, pur valorizzando la prospettiva soggettiva della sua tutela (in una dimensione di "libertà di"), affianca ad essa altre situazioni giuridiche soggettive che la qualificano in senso democratico, richiamando i principi di uguaglianza e solidarietà". Ad ultimo, al fine di completare l'inquadramento del diritto alla salute, pertinente per il presente lavoro, è bene richiamare le sentenze della Corte Costituzionale n. 85/2013 e n. 58/2018 in cui la Corte osservando che il diritto alla salute è l'unico definito come "fondamentale" nell'ambito del dettato costituzionale chiarisce che esso non può soggiacere completamente ad altri diritti costituzionali. Cfr. senza pretesa di completezza, ad autorevole dottrina: A.PAPA, La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?, *Federalismi.it*, n. 4/2018; P. BILANCIA, La dimensione europea dei diritti sociali, *Federalismi.it*, n. 4/2018; P. BILANCIA-E. DE MARCO, La tutela multilivello dei diritti sociali, Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione, Milano, 2004; V. BALDINI, Che cosa è un diritto fondamentale. La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-economico-positivi, in *Diritti fondamentali*, n.1/2016. Si parla infatti nella sentenza Corte Cost. n. 58/2018 di "diritto tiranno": "il bilanciamento deve essere condotto senza consentire l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona" (sent. n. 85 del 2013). Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati". Tuttavia, tale giurisprudenza si pronunciava su una contrapposizione tra "le ragioni dell'economia e le ragioni del diritto, o meglio ancora, dei diritti della persona", Cfr. G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in

A livello sovranazionale l'attenzione per i diritti sociali, incluso il diritto alla salute, ha una "dimensione sostanzialmente statale nella sua tutela"<sup>30</sup>. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 non prevedeva alcuna specifica disposizione normativa, tant'è che la Corte di Strasburgo ha dovuto nel tempo definire più volte i caratteri di questo diritto e il suo bilanciamento con altri diritti<sup>31</sup>. Nella Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. il diritto alla salute è collocato, non casualmente, nel titolo IV "Solidarietà" all'art.35<sup>32</sup>. Tale scelta del legislatore europeo sembra richiamare quanto previsto dai Padri costituenti nella nostra Carta. Tuttavia, seppur i principi in esso enunciati sono il risultato di quelli previsti dall'art.168<sup>33</sup> del TFUE, nonché degli artt. 11 e 13 della Carta sociale europea<sup>34</sup> e delle decisioni prese dalla Corte di Strasburgo suddette, ad oggi non si può parlare di un sistema sanitario unitario a livello europeo.

La mancanza di un sistema sanitario unico ed economicamente collegato, seppur coordinato, ha creato distorsioni. Seppur un individuo è libero di scegliere dove curarsi in Europa (e quindi dove vaccinarsi?), l'onere economico grava *de facto* su di lui. Le cure, infatti, sono considerate rimborsabili dal sistema sanitario di residenza in forma indiretta e solo nella misura massima del costo che quest'ultimo avrebbe sostenuto se si fosse curato sul territorio nazionale.

Alla luce di quanto *supra*, appare evidente come nelle situazioni di

---

questionegiustizia.it, 2018. In questo caso invece il diritto alla salute è "contrapposto" ad altri diritti della persona, diritti che tutelano la formazione dell'identità della persona.

<sup>30</sup> Cfr. A.PAPA, La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?, in *Federalismi.it*, n. 04/2018, p. 88.

<sup>31</sup> Spesso collegando quest'ultimo agli articoli 2, 3 e 8 della CEDU. Si rimanda senza pretesa di completezza ai casi *Airey c. Irlanda*, sent. del 9 ottobre 1979, § 26; *N. c. Regno Unito (GC)*, 27 maggio 2008, § 3; *D. c. Regno Unito*, 2 maggio 1997. Per un commento in merito alla tutela del diritto alla salute nella misura in cui assume connotato di "libertà negativa" si rimanda a G. ROMEO, *Civil Rights v. Social Rights* nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: c'è un giudice a Strasburgo per i diritti sociali?, in L. MEZZETTI-A. MORRONE (a cura di), *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo*, Torino, 2011, p. 499 ss.

<sup>32</sup> Art. 35 della Carta che recita: "Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".

<sup>33</sup> L'art. 168 del TFUE prevede: "1. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana. L'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, [...]. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. L'Unione completa l'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione. 2. L'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri nei settori di cui al presente articolo e, ove necessario, appoggia la loro azione. In particolare, incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri per migliorare la complementarità dei loro servizi sanitari nelle regioni di frontiera. Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le rispettive politiche ed i rispettivi programmi nei settori di cui al paragrafo 1. La Commissione può prendere, in stretto contatto con gli Stati membri, ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento, in particolare iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi delle migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici. Il Parlamento europeo è pienamente informato. 3. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica [...]."

<sup>34</sup> L'art. 11 della Carta sociale europea recita: "Ogni persona ha diritto di usufruire di tutte le misure che le consentano di godere del miglior stato di salute ottenibile". L'art. 13 recita: "Ogni persona sprovvista di risorse sufficienti ha diritto all'assistenza sociale e medica". Quest'ultima Carta europea fu ratificata dall'Italia nel 1966 con l.n. 30 del 09 Feb. 1999 (Ratifica di esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 03 Mag.1996).



emergenza e, in particolare in un contesto pandemico, sia importante un bilanciamento tra il diritto alla salute ed il diritto all'istruzione.

È altresì importante, al fine di un corretto bilanciamento, seguire i principi di proporzionalità e ragionevolezza. In questo caso, il decisore politico ha utilizzato l'art. 2 della nostra Costituzione, che stabilisce il principio di solidarietà e il conseguente patto intergenerazionale, per motivare questo bilanciamento. Il dubbio che potrebbe sorgere spontaneo è se sia stato ragionevole. Infatti, in assenza di politiche idonee di supporto alle famiglie e alla realizzazione o al miglioramento delle infrastrutture digitali necessarie, risulta complesso comprendere la *ratio* della norma che prevedeva che i minori in età dell'obbligo e non, rimanessero a casa e seguire in D.A.D. le lezioni sia nella fase acuta e a maggior ragione nella seconda fase della pandemia, sacrificandone il diritto allo studio e alla formazione della propria personalità, quando forse il problema non era legato al sistema d'istruzione, bensì a quello dei trasporti.

### 3. *La funzione formativa della scuola secondaria di secondo grado.*

Al fine di poter valutare al meglio l'impatto delle decisioni del legislatore sugli studenti e in particolare su quelli delle scuole superiori è importante riepilogare brevemente il ruolo formativo della scuola secondaria di secondo grado.

La scuola può essere definita come "l'istituzione a carattere sociale che, attraverso un'attività didattica organizzata e strutturata, tende a dare un'educazione, una formazione umana e culturale, una preparazione specifica in una determinata disciplina, arte, tecnica, professione, ecc."<sup>35</sup> o meglio come afferma Maria Montessori la scuola è: "la realizzazione di un ambiente preparato scientificamente per permettere lo sviluppo delle abilità cognitive, sociali e morali di ogni essere umano"<sup>36</sup>.

La dimensione scolastica rappresenta la sintesi di elementi diversi (didattica, ricerca, educazione, anche alle emozioni) che la rendono un unicum nell'esperienza formativa di un individuo.

Il Percorso curricolare della scuola secondaria di secondo grado viene elaborato, dalle singole istituzioni scolastiche, attraverso gli Organi collegiali, ogni tre anni con il Piano Triennale dell'offerta Formativa (di seguito PTOF), piano che viene aggiornato annualmente<sup>37</sup>. In tale piano

<sup>35</sup> Cfr. Vocabolario Treccani al link: <https://www.treccani.it/vocabolario/scuola/>

<sup>36</sup> Cfr. R.REGNI, *Infanzia e società* in Maria Montessori. *Il bambino padre dell'uomo*, Armando Editore, 2007.

<sup>37</sup> Il PTOF viene elaborato dal Collegio dei docenti in seguito all'atto di indirizzo emanato dal Dirigente scolastico e progetta, in coerenza con gli obiettivi di miglioramento individuati nel R.A.V. (Rapporto annuale di valutazione), le attività, le strategie, le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi generali previsti dalle Indicazioni Nazionali allegata agli Ordinamenti Nazionali dei Licei di cui al DPR 89/2010 e degli obiettivi

viene inserito anche il piano scolastico per la D.A.D. e per la D.D.I..

Privare o obbligare uno studente delle superiori a non svolgere un percorso formativo completo significa privarlo di una parte del suo sviluppo potenziale e della sua formazione. I risultati della D.A.D. attuata tra marzo e maggio 2020 e quelli della D.D.I. in vigore dal 3 novembre 2020 al marzo 2021 dimostrano che nell'attuale periodo storico non è possibile sostituire il ruolo formativo della scuola con la tecnologia, non tanto per la trasmissione dei saperi, quanto da una parte per la formazione dell'individuo che richiede il vivere in una comunità educante a contatto con i suoi colleghi, i suoi docenti e tutto il personale scolastico e dall'altra in quanto come ci mostrano i dati la D.A.D. ha causato l'aumento della disuguaglianza digitale<sup>38</sup>. Si deve notare come si sono potuti analizzare partendo dalla definizione di scuola, i caratteri di "istituzione [...] organizzata e strutturata", tuttavia la scuola è composta anche di un terzo carattere quello della socialità.

Tale carattere è totalmente assente nella "scuola virtuale", locuzione con la quale si indica quella modalità di didattica *blended learning*<sup>39</sup> che prevede l'uso della tecnologia come supporto dell'attività didattica svolta in presenza, al fine di favorire un incremento della qualità della didattica stessa e una maggiore comprensione da parte dello studente di nozioni complesse, ma piuttosto, una "scuola virtuale" dove l'uso della tecnologia sovrasta la didattica in presenza. Una modalità di erogazione della didattica interamente a distanza che non consente al discente un'interazione reale con conseguenze sia sul piano socio- emotivo che su quello della salute psico-fisica.

#### 4. Covid -19, digital divide e istruzione.

---

prioritari fissati dalla Legge n. 107/2015. Per un approfondimento normativo si veda: D.P.R. 15 marzo 2010 n.89, Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'art. 64 comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 06 agosto 2008 n.133 (10G0111), link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/06/15/010G0111/sg>. Legge 13 luglio 2015 n.107, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, c.d. "Buona Scuola", (15G00122), link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sqg>

<sup>38</sup> Per un approfondimento sui dati vedi studi ISTAT, INVALSI e CENSIS: <https://www.istat.it/it/files/2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf> e <https://www.invalsiopen.it/ostacoli-dad-dirigenti-scolastici/> dove viene analizzato come circa il 33% delle famiglie non ha un computer o un tablet e che 850 mila minori tra i 6 ed i 16 anni non abbia accesso ad un device (fonte studio Istat pubblicato il 6 Aprile 2020). Inoltre, secondo tali studi: "di circa 8,5 milioni di studenti che frequentano la scuola italiana più di 3 milioni di minori sono a rischio povertà o esclusione sociale e 1,6 milioni vivono invece in condizioni di povertà assoluta. Concordi anche gli ultimi risultati dell'indagine OCSE PISA del 2018 che sottolineano la grande disparità, in termini di esiti di apprendimento, tra gli studenti con un diverso status della famiglia di origine. Se si considera la porzione di studenti che si trova nel quartile più basso dell'indicatore ESCS si nota come il 42% di questi non raggiunga le competenze minime in Lettura, contro il 13,8% dei coetanei che vivono invece in famiglie benestanti che conseguono questo traguardo".

<sup>39</sup> Sincrona o asincrona. Sincrona utilizzando la tecnologia durante la lezione tramite, ad esempio, la proiezione di video o l'uso di un software. Asincrona utilizzando la tecnologia per svolgere i compiti a casa sul libro digitale o per caricare slides/altro materiale didattico aggiuntivo di supporto al libro ed alla spiegazione.

Nel periodo del Covid-19 il sistema scolastico italiano ha scoperto che il suo processo di digitalizzazione non era stato sufficientemente sostenuto. Il Covid-19 ha fatto emergere l'inadeguatezza delle strutture di telecomunicazione, delle strutture scolastiche e del personale docente a reagire all'emergenza. Organizzare lo *smart working* per i docenti e la D.A.D. per i discenti senza una rete internet capace di sopportare un tale traffico di dati in vaste zone d'Italia è stato estremamente difficile se non impossibile in alcuni casi. Molti problemi infatti legati alla D.A.D. sono scaturiti dal fatto che o i docenti o i discenti non avessero una connessione stabile o sufficientemente potente da consentire loro di svolgere una video-lezione o una video conferenza in modalità sincrona<sup>40</sup>. La carenza di apparecchiature e il *deficit* nelle strutture scolastiche, statali in particolare, era già evidente prima del Covid-19, successivamente è stata lampante e percepita da tutti gli *stakeholders*.

Dopo un primo periodo di assestamento la comunità scolastica si è saputa adattare alle nuove modalità di erogazione del servizio.

Le video lezioni hanno mostrato come il *gap* digitale in Italia esista e come lo Stato non abbia pensato a come colmarlo. Molti studenti avevano solo uno *smartphone* per seguire le lezioni ed alcuni neanche quello.

Per docenti e dirigenti scolastici, se il registro elettronico<sup>41</sup> era già stato adottato da tempo ed ormai diffuso sul tutto territorio nazionale, il discorso è stato ben diverso per l'utilizzo per la D.A.D. delle c.d. "piattaforme di condivisione" (ad esempio *Google Meet*, *Zoom*, *Microsoft Teams*). Il processo di digitalizzazione, infatti, era cominciato da tempo, la riforma della l.n.107/2015<sup>42</sup>, c.d. "Buona scuola", aveva fornito un ulteriore impulso sbloccando dei fondi *ad hoc* per la digitalizzazione scolastica<sup>43</sup>. Tuttavia, il fatto di avere un personale docente tra i più anziani in Europa<sup>44</sup>, la mancanza di una formazione specifica e continua nel tempo sull'uso dei *device* e delle piattaforme hanno fatto sì che l'introduzione della D.A.D. in alcune scuole nella fase di *lockdown* totale

<sup>40</sup> A supporto di quanto appena affermato si rinvia ad un'analisi dei dati EUROSTAT disponibili al seguente link: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Internet\\_access\\_of\\_households,\\_2014\\_and\\_2019\\_\(%25\\_of\\_all\\_households\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Internet_access_of_households,_2014_and_2019_(%25_of_all_households).png).

In particolare, nell'analisi si suggerisce di confrontare i dati in merito all'accesso ad internet dei privati con quello della disponibilità degli stessi della banda larga o ultra-larga. Si noterà che sebbene un 85%, circa, dei privati cittadini italiani ha accesso a internet, solo il 75% di essi ha una connessione a banda larga. Inoltre, come da dati ISTAT pubblicati ad aprile 2020, disponibili al link: <https://www.istat.it/it/archivio/240949>, "il 33,8% delle famiglie non ha computer o tablet in casa, la quota scende al 14,3% tra le famiglie con almeno un minore. Solo per il 22,2% delle famiglie ogni componente ha a disposizione un pc o tablet". Questi dati confermano che i più penalizzati dalla D.A.D. sono le famiglie a reddito meno elevato e quelle con più figli in età scolare.

<sup>41</sup> Il registro elettronico nella scuola è previsto all'art. 7 comma 31 decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertita nella L. n.135 del 2012.

<sup>42</sup> Cfr. *Supra*

<sup>43</sup> Ci si riferisce in particolare al "Piano Nazionale Scuola Digitale" introdotto con la riforma c.d. "Buona Scuola" e consultabile al link: <https://www.miur.gov.it/scuola-digitale>

<sup>44</sup> Si vedano i dati EUROSTAT ai link: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/edn-20191004-1> e <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/edn-20201005-1>.

subisse un forte rallentamento e si è reso di conseguenza necessario un ripensamento della didattica che ha evidenziato criticità nella formazione del personale docente. In poco tempo la scuola ha dovuto creare *ex novo* piattaforme che consentissero non solo di caricare documenti e/o file ma di svolgere video-lezioni in modalità sincrona nel rispetto dei diritti alla *privacy* e alla riservatezza di docenti e discenti. Non solo, in pochi giorni<sup>45</sup> le scuole italiane statali, paritarie e private, si sono dovute tutte adeguare ad un'ordinanza ministeriale che imponeva la D.A.D. senza però specificare nulla riguardo alle modalità di erogazione del servizio né quale iter seguire. Inoltre, una serie di decreti ha via via prolungato l'utilizzo della D.A.D. fino al termine dell'anno scolastico.

Le scuole sono state lasciate ad affrontare qualcosa per cui non erano preparate e senza particolari indicazioni, con pressioni da parte dei genitori, dei ragazzi e del personale docente e del Ministero stesso al fine di svolgere il programma. Questo ha portato a dover formare i docenti a distanza al fine di utilizzare correttamente gli strumenti forniti dalla scuola e svolgere il proprio lavoro al meglio. Tuttavia, se per i dirigenti scolastici l'art. 1 c. 1 lett. g l.n. 13 del 5 marzo 2020 imponeva l'attivazione: "[...] modalità di didattica a distanza avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità", per gli insegnanti non è valso lo stesso. Il personale docente, infatti, non era obbligato in termini contrattuali previsti dal CCNL, ad alcuna attività didattica eccetto quelle programmate e sicuramente la D.A.D. non rientrava nelle attività programmate<sup>46</sup>.

Durante la prima estate post-diffusione del Covid-19, il Ministero dell'Istruzione ha adottato diverse misure<sup>47</sup> per preparare gli istituti alla riapertura. Tuttavia, dopo alcune settimane di didattica in presenza<sup>48</sup> si è reso necessario il ritorno alla D.A.D., seppur in maniera diversificata in base al "colore"<sup>49</sup> delle regioni. Tale misura non è stata determinata in via

---

<sup>45</sup> 45 La norma che ha previsto la sospensione dell'attività didattica è entrata in vigore il 05/03/2020. Infatti, se è vero che il decreto è del 23/02/2020 esso stabiliva solo la "sospensione delle visite d'istruzione sul territorio nazionale ed internazionale", solo con la conversione in legge con modificazioni all'art. 1 c. 2 lett. d ha portato alla "sospensione dell'attività didattica su tutto il territorio nazionale" l. n. 13 del 05 Marzo 2020 "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19".

<sup>46</sup> In una fase iniziale, si sono confrontate due tesi diverse. Da un lato, alcuni teorizzavano la volontarietà del docente all'utilizzo della D.A.D. richiamando l'art. 25 del D.Lgs. n. 165/2001, la normativa prevista dalla "Buona scuola" in tema di libertà di insegnamento, l'art.7 del Testo Unico della Scuola (D.Lgs. n. 297 del 1994) e il CCNL. Dall'altro lato, altri la qualificavano da subito come obbligatoria richiamando sì l'art. 33 della Cost. ma anche le ordinanze ministeriali. In conclusione, l'art. 2 c. 3 del D.L. n. 22, 8 Aprile 2020 "Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato." (20G00042), ha sancito l'obbligatorietà dell'uso della D.A.D.

<sup>47</sup> Il M.I.U.R. ha anche stanziato fondi per l'acquisto di nuovi banchi e dei dispositivi di protezione individuali per studenti e docenti.

<sup>48</sup> Durante la didattica in presenza si è potuto riscontrare come gli studenti della primaria e della secondaria di I grado non fossero quasi più abituati a stare in classe e le conoscenze trasmesse nel periodo di chiusura fossero state quasi completamente dimenticate. Gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado invece sono tornati in classe con gravi lacune formative ma probabilmente vista l'età l'impatto sulla scolarizzazione è stato minore.

<sup>49</sup> Si consulti il D.P.C.M. 03 novembre 2020, Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n.

principale dal verificarsi di un numero elevato di contagi all'interno dei singoli istituti, quanto piuttosto dalle difficoltà riscontrate a livello locale e regionale di organizzare in modo sistemico le attività di trasporto garantendo la mobilità in sicurezza degli studenti. Nella seconda estate del Covid-19, il legislatore dopo aver aperto la possibilità di vaccinazione anche ai minori infra-quattordicenni non ha introdotto alcuna ulteriore misura di potenziamento della situazione precedente riguardo i trasporti né si è espresso nuovamente sulla gestione dei contagi da parte dei vari operatori scolastici.

Appare evidente che gli studenti hanno subito queste limitazioni non tanto a causa delle criticità organizzative delle scuole, che durante l'estate avevano fortemente organizzato le attività in sicurezza quanto da elementi esterni al sistema scolastico primo fra tutti, come ricordato, il sistema dei trasporti.

Sarebbe stato utile se il Ministero dell'Istruzione si fosse premunito di concordare con il Ministero dei Trasporti una soluzione per l'arrivo e il ritorno degli studenti presso le sedi scolastiche e questo probabilmente non avrebbe reso inevitabile la nuova sospensione delle attività didattiche che ha riguardato il mese di novembre 2020. Questa volta le scuole hanno avuto più tempo per prepararsi e per formare i propri docenti e discenti sull'utilizzo delle piattaforme digitali. Tuttavia, anche in questo caso si deve notare come l'incremento del contagio abbia portato il Ministero ad emanare in dieci giorni due norme diverse: la prima che stabiliva la didattica digitale integrata solo per il 75%<sup>50</sup> degli studenti della scuola secondaria di secondo grado e dopo 5 giorni è arrivata al 100%<sup>51</sup>. Ovviamente, questo ha creato molta confusione ed incertezza nel personale della scuola, nelle famiglie e negli studenti. Ultima, in ordine cronologico, la nota del 09 novembre 2020 n. 1990 che facendo seguito al D.P.C.M. del 03 novembre 2020, poneva l'obbligo di indossare la mascherina in classe a tutti gli studenti in didattica in presenza e al personale della scuola. Nuove sospensioni della didattica<sup>52</sup> in presenza si

---

19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" (20A06109).

<sup>50</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 ottobre 2020

<sup>51</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 03 novembre 2020

<sup>52</sup> Si consulti Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 marzo 2021 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15, recante "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19". (21A01331). Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 gennaio 2021 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da

sono poi verificate durante il resto dell'anno scolastico in base all'andamento dei contagi all'interno del territorio sia regionale che provinciale e locale. Tuttavia, gli esami di Stato, sia per il primo che per il secondo ciclo di istruzione, si sono svolti in presenza come nell'a.s.2019/2020 con un protocollo anti-Covid *ad hoc* elaborato da ciascuna scuola.

Al termine del secondo anno scolastico fortemente influenzato dalla situazione pandemica, si è cercato di trovare un modo per consentire al comparto scuola di tornare ad un'apparente normalità. Il metodo scelto dal legislatore è stato quello di rendere obbligatorio per tutto il personale scolastico: dirigenti, docenti e ATA l'obbligo di green pass<sup>53</sup> per l'accesso in struttura con relative sanzioni nel caso in cui il green pass non fosse risultato valido al controllo d'accesso. L'obbligo di green pass è stato esteso nelle stesse modalità anche a chi, come un genitore o un tutore legale, volesse accedere alla struttura scolastica. Tuttavia, è importante notare come tale obbligo di green pass non sia stato previsto per i maggiori fruitori del servizio pubblico in questione ovvero gli studenti<sup>54</sup>. La conseguenza di tale scelta è che nelle classi della scuola secondaria sia di primo, ma in particolare di secondo grado, si potrebbe verificare una situazione per la quale solo il docente sia in possesso di green pass e tutti gli studenti con cui trascorre l'ora o le ore di lezione, in uno spazio prevalentemente chiuso, almeno d'inverno, siano tutti sprovvisti di green pass. Il legislatore ha quindi scelto di intervenire tramite una norma a tutela della salute invece che con una sui trasporti.

##### 5. *Considerazioni conclusive.*

In costante attesa dell'evolversi della situazione è lecito sperare che si possa imparare dal passato e fornire certezze per il futuro. Il dubbio sorto nei paragrafi precedenti in merito alla ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore si potrebbe ritenere rafforzato dalle

---

COVID-19", e del decreto-legge 14 gennaio 2021 n. 2, recante "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021". (21A00221) e relativi allegati.

<sup>53</sup> Per approfondimento in merito all'introduzione e al funzionamento del green pass in Italia si rimanda all'art.9 del DECRETO-LEGGE 22 aprile 2021, n. 52, Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19. (21G00064), Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 17 giugno 2021, n. 87, in G.U. 21/06/2021, n. 146 e successive modifiche. Se si vuole approfondire invece la questione del green pass nelle scuole italiane si invita a consultare: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2021 Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021, recante "Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, "Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19"". (21A05414) (GU Serie Generale n.217 del 10-09-2021). Il parere del Garante Privacy sulla questione dell'esibizione del green pass a scuola e privacy Parere sullo schema di decreto "Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 giugno 2021, recante "Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, "Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19"" [9707431].

<sup>54</sup> La questione si pone esclusivamente per gli allievi delle scuole secondarie di primo grado in via marginale e di secondo grado in particolare vista l'età degli studenti.

misure di prevenzione introdotte sino dall'a.s.2019/2020, dove vennero discriminati *de facto* gli studenti delle superiori rispetto a quelli della secondaria di I grado e del primo ciclo di istruzione, in aperto contrasto con la normativa costituzionale che impone l'obbligo all'istruzione fino al compimento dei 16 anni<sup>55</sup>.

Appare, altresì, evidente come il legislatore sia chiamato ad intervenire nuovamente sulla questione del bilanciamento tra diritto allo studio e diritto alla salute, ponendo in campo iniziative capaci di tutelare i diritti costituzionali di quelli che presto saranno chiamati a un ricambio generazionale e la cui istruzione è stata ed è pesantemente influenzata dalla pandemia. A tal fine, si auspica che il legislatore introduca nel sistema scolastico una normativa capace di rivitalizzare la funzione formativa della scuola al fine di evitare un "medioevo scolastico", contrastando l'aumento dei N.E.E.T.<sup>56</sup> e dando una maggiore rilevanza al carattere della scuola maggiormente colpito dalla pandemia quello della socialità, carattere attraverso il quale la scuola non solo adempie ai suoi compiti di formazione ma garantisce il rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione in termini di corretto sviluppo della personalità dell'individuo e principio di uguaglianza sostanziale.

Emerge, in ogni caso, l'esigenza di pensare a una riforma della scuola che garantisca fondi e strutture adeguate alle istituzioni scolastiche appartenenti al settore pubblico (scuole statali e paritarie) in modo tale da consentire una nuova formazione del personale docente e una dotazione tecnologica all'avanguardia al fine di colmare il *digital divide* e il *gap* relativo all'educazione digitale. Una riforma che garantisca la libertà di scelta educativa e che supporti le famiglie con maggiori difficoltà economiche e più numerose in modo tale da colmare le disuguaglianze sociali emerse in questa fase attraverso l'introduzione di incentivi economici *ad hoc* simili al "bonus docenti" o al "bonus cultura", che potrebbe idealmente essere chiamato "bonus +"<sup>57</sup> oppure attraverso

---

<sup>55</sup> Si veda quanto previsto dal MIUR al link: <https://www.miur.gov.it/obbligo-scolastico>. Oltre all'art. 34 Cost. la normativa sul punto è la seguente: l.n. 296, articolo 1, comma 622: "L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno d'età". D.M. 22 agosto 2007, n. 139, art. 1: "L'istruzione obbligatoria è impartita per almeno 10 anni e si realizza secondo le disposizioni indicate all'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296" e la Circolare Ministeriale 30/12/2010, n. 101, che, all'art. 1 dispone che "nell'attuale ordinamento l'obbligo di istruzione riguarda la fascia di età compresa tra i 6 e i 16 anni".

<sup>56</sup> Not in Education, Employment or Training. Per una definizione si rimanda a: [https://www.treccani.it/enciclopedia/neet\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/neet_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/). Se si vuole approfondire il fenomeno dal punto di vista statistico nel contesto nazionale si rimanda a: [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_NEET1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_NEET1), i dati ISTAT mostrano un aumento dei NEET in Italia durante e in seguito alla situazione pandemica.

<sup>57</sup> Il nome di pura fantasia potrebbe simboleggiare la rinascita del sistema scolastico: "Più studio, più istruzione, più diritti, più vita". In modo da dare ai minori la speranza nel futuro e contemporaneamente far capire alle future generazioni che la solidarietà e i sacrifici effettuati per la tutela dei soggetti più a rischio vengono ripagati con azioni che tutelino il loro diritto allo studio e al ricevere un'istruzione colmando la disuguaglianza sociale emersa, favorendo l'inclusione e contrastando l'abbandono scolastico. A tal ultimo proposito si vedano i dati

detrazioni fiscali totali per le famiglie con un maggior numero di figli o con un ISEE più basso<sup>58</sup>.

Da ultimo, sarebbe auspicabile che al fine di garantire a pieno la fruibilità di un servizio pubblico essenziale qual è la scuola, il legislatore introducesse all'interno di ciascun'istituzione scolastica un presidio medico e uno sportello psicologico organizzato e composto da professionisti specializzati. Non può escludersi che il risultato della permanenza a casa da parte degli studenti delle scuole superiori abbia avuto un impatto<sup>59</sup> sulla normale formazione della loro personalità e si ritiene quindi importante la tutela degli stessi ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost.

Queste possibili riforme e investimenti potrebbero trovare linfa vitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)<sup>60</sup> riportando al centro un settore che si è dovuto adattare e ri-organizzare a causa della mancanza di politiche efficaci nel migliorare il contesto, un comparto scuola su cui sono gravati gli oneri e le criticità maggiori.

Nella prima e nella seconda fase di questa pandemia si è scelto di lasciare gli adolescenti a casa in D.A.D. per evitare un aumento dei contagi e garantire il benessere della collettività, spiegando loro l'importanza della solidarietà sociale. Nella terza e quarta fase si sta cercando di spingere i giovani a fare un ulteriore sforzo vaccinarsi per cercare di limitare la diffusione del virus o quanto meno la mortalità dello stesso, nuove varianti permettendo, senza però porre in essere soluzioni valide anche per chi in quanto soggetto fragile non può vaccinarsi. Probabilmente, il vero metodo di contrasto al Covid-19 non deriva tanto dalla salubrità e dal comportamento degli studenti sia all'interno dell'istituzione scolastica in sé o dalla scelta di vaccinarsi quanto, piuttosto, dal modo in cui gli stessi giungono a Scuola. I mezzi del trasporto pubblico, infatti, sono risultati

---

MIUR ed EUROSTAT.

<sup>58</sup> A tal proposito occorrerebbe richiamare l'iniziativa della Santa Sede la quale attraverso la CEI ha erogato molte borse di studio agli studenti italiani in difficoltà permettendogli di comprare devices per la D.A.D. e coprire la retta della scuola paritaria frequentata. Gli esempi in ambito europeo di supporto all'istruzione e alla libertà di scelta educativo sono molteplici per un approfondimento sul sistema spagnolo e francese si consenta il rinvio a: P. ARGANELLI, La scuola pubblica italiana ai tempi del Covid-19. Un'opportunità da non perdere, in *De Iustitia*, 2020.

<sup>59</sup> Per un approfondimento sull'impatto del Covid-19 sui minori si veda: Indagine sull'impatto Psicologico del lockdown nei minori, Comunicato n. 192 del 16 Giugno 2020 che dichiarava: "Per quanto riguarda i bambini sotto i 6 anni, i disturbi più frequenti registrati sono stati l'aumento dell'irritabilità, i disturbi del sonno [...] e i disturbi d'ansia [...]. Mentre nei bambini e ragazzi dai 6 ai 18 anni è prevalsa una sensazione di mancanza d'aria e una significativa alterazione del ritmo del sonno [...], oltre che un'aumentata instabilità emotiva con irritabilità e cambiamenti del tono dell'umore", consultabile al link: [http://www.salute.gov.it/portale/news/p3\\_2\\_4\\_1\\_1.jsp?lingua=italiano&menu=salastampa&p=comunicatistampa&id=5573](http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_4_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=salastampa&p=comunicatistampa&id=5573).

<sup>60</sup> A tal proposito si rimanda quanto dichiarato dal Ministro dell'Istruzione durante la conferenza stampa in riferimento agli investimenti nel sistema scolastico: "Come governo abbiamo voluto cominciare il cammino del PNRR dalla Scuola, dall'Università e dalla Ricerca - dichiara il Ministro Bianchi -. L'Istruzione è al centro del futuro del Paese: è il segnale che stiamo dando all'Italia. Il nostro percorso ha due componenti essenziali: riforme e investimenti. Entro novembre siamo pronti a fare bandi per 5 miliardi, un punto fondamentale per sostenere la ripartenza del Paese. Si tratta di 3 miliardi per asili e scuole dell'Infanzia, 400 milioni per le mense, 300 milioni per le palestre, 800 milioni per nuove scuole e 500 per la ristrutturazione degli istituti e la messa in sicurezza". Per la versione integrale si rimanda al seguente link: [https://www.youtube.com/watch?v=nQ\\_iKHqwBKw](https://www.youtube.com/watch?v=nQ_iKHqwBKw).



essere il maggior veicolo di trasmissione del virus a causa dell'assembramento che spesso si crea, in particolare nelle ore mattutine, in coincidenza dell'entrata a scuola degli studenti e in ufficio dei lavoratori. Si è visto come lo scaglionamento dell'entrata a scuola in diverse fasce orarie penalizzi chi abita più lontano e chi usa mezzi di trasporto pubblici, causando una limitazione del diritto allo studio e una conseguente discriminazione dello stesso. Dato quest'ultimo problema è auspicabile che in futuro si potenzino le strutture e i trasporti. Si rende indispensabile introdurre nuove misure di salvaguardia e di tutela dei diritti dei minori all'istruzione, allo studio e all'autodeterminazione al fine di bilanciare al meglio il diritto alla salute della comunità con quello all'istruzione delle generazioni future.

Appare evidente come il legislatore abbia preferito intervenire tramite l'introduzione di norme relative alla salute mirando al rafforzamento del sistema sanitario e al miglioramento del processo di vaccinazione piuttosto che intervenire prioritariamente sul sistema trasporti.

Il periodo di nuova "normalità pandemica" evidenzia ancora di più come sia stata, e forse sia ancora, la scuola a doversi adattare alle criticità del contesto sociale.

Ad ultimo, autorevole dottrina<sup>61</sup> si era già in precedenza interrogata su quale fossero i limiti che le "decisioni pubbliche irreversibili", seppur in questo caso aventi carattere temporaneo, potessero incontrare nella distribuzione di oneri a carico di una generazione ed a beneficio di un'altra. Il carattere della "temporaneità" delle misure e delle decisioni prese al fine di tutelare la salute dell'intera popolazione, tuttavia, non deve creare false speranze. L'impatto che queste decisioni temporanee hanno avuto ed avranno sulla generazione dei c.d. "millennials" si potrà misurare solo in futuro.

In conclusione, dopo un periodo in cui il susseguirsi dei rimedi ha visto l'intero sistema scolastico venire penalizzato e messo ai margini, sembra che l'apparente nuova normalità stia riportando al centro il ruolo e le funzioni della scuola grazie anche ai fondi europei. In tal senso, un

---

<sup>61</sup> R. BIFULCO, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale, Milano, 2008; R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, in JOVENE, Napoli, 2008. C. ZANGHI, Per una tutela delle generazioni future, in Jus, 1999; G. PALOMBINO, La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale, in Federalismi.it, n. 24/2020; J. RAWLS, Una teoria della giustizia, Milano, Feltrinelli, 1997; G. PALOMBINO, La solidarietà generazionale alla luce della sentenza n.18 del 2019 della Corte Costituzionale, in De Iustitia, n. 2/2019; A. PAPA-G. PALOMBINO, Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire, in L. CARPENTIERI (a cura di), L'abuso del diritto, in Giappichelli, 2018. In ambito internazionale al fine di configurare un modello di tutela delle generazioni future si rimanda: H. JONAS, Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, in Insel Verlag, Frankfurt-Main, 1979; J.C. TREMMEL, A Theory of Intergenerational Justice, Londra, 2009; D. PARFIT, Reasons and persons, in Oxford University Press, 1984

primo segnale è stato dato, come detto, con l'introduzione del green pass nella scuola, dopo una fase organizzativa iniziale, la verifica e il controllo della certificazione verde nei confronti del personale, dei genitori e di tutti coloro che entrano a vario titolo nei locali scolastici sono diventate pratiche consolidate.

La scuola è stata pioniera, come è abitudine nei contesti formativi, capace di guardare avanti e di dimostrare, ancora una volta, che il bene comune vale più di quello individuale. A conferma di ciò, il numero di vaccinati più alto è proprio quello dei lavoratori della scuola e si sta guardando alla scuola come modello organizzativo per il rilancio, la modernizzazione e il cambiamento del nostro Paese. I risultati di questo cambiamento si vedranno nel medio periodo e dipenderanno tanto dagli investimenti quanto, soprattutto, dalle politiche a supporto del settore.