

Temi commentati da Scuola 7

Marzo 2021

Sommario

Settimana: 1 marzo 2021: la scuola tra proroghe e scadenze

1. *La scuola tra proroghe e scadenze. È stata approvata la Legge di conversione del decreto 1000 proroghe (Roberto CALIENNO)*
2. *Il campo minato delle nuove norme per l'inclusione. Decreto interministeriale 29 dicembre 2020, n. 182 (Vittorio DELLE DONNE)*
3. *La DAD e le ordinanze regionali: i limiti del potere. Esame della giurisprudenza (Gianluca DRADI)*
4. *L'automazione intelligente. La trasformazione digitale è possibile anche a scuola (Giorgio DESIDERI)*

1. Milleproroghe: La scuola tra proroghe e scadenze. È stata approvata la Legge di conversione del decreto 1000 proroghe

Roberto CALIENNO - 28/02/2021

Il testo della Legge di Conversione del decreto Milleproroghe è stato definitivamente approvato, con modificazioni, il 25 febbraio u.s. dopo i rituali passaggi alla Camera e al Senato. Nel testo sono previste una serie di proroghe dei termini legislativi in scadenza in diversi settori, oltre ad alcune disposizioni urgenti di portata generale per contrastare la perdurante emergenza sanitaria. Diverse sono le questioni specifiche che riguardano la scuola e che di seguito riassumiamo

Il reclutamento dei docenti di Religione Cattolica

Il Ministero dell'Istruzione è autorizzato a bandire il concorso destinato ai docenti di religione cattolica entro il 31 dicembre 2021. L'obiettivo è quello di garantire la copertura dei posti vacanti e disponibili negli anni scolastici dal 2021/2022 al 2023/2024. La procedura concorsuale sarà bandita in base all'intesa sottoscritta, il 14 dicembre scorso, dal Ministero dell'istruzione e dal Presidente della Conferenza Episcopale Italiana (CEI). Potrebbe consentire da 6 a 7 mila assunzioni. È prevista una riserva di posti per i docenti con 3 anni di servizio, anche non consecutivi, in possesso dell'idoneità rilasciata dall'ordinario diocesano, necessaria per insegnare la Religione Cattolica.

Il Concorso per Dirigenti Tecnici

Erano stati presentati alcuni emendamenti al Decreto Milleproroghe che prevedevano di far "transitare" nei ruoli di dirigenti tecnici i dirigenti scolastici che attualmente ricoprono un incarico dirigenziale ex art. 19 comma 5bis del D.lgs. 165/2001 (in qualità di dirigente amministrativo o tecnico presso il MIUR o gli USR). Ma tali emendamenti sono stati respinti. Conseguentemente, il concorso per Dirigenti Tecnici potrà essere bandito entro il 31 dicembre 2021 con l'identico contingente assunzionale già autorizzato. Ricordiamo che originariamente il Decreto Legge 29 ottobre 2019, n. 126 lo aveva previsto per l'anno 2020.

Il bando, per il completamento dell'organico di tutti i posti rimasti vacanti, riguarderà:

- il comparto della scuola infanzia e primaria,
- il comparto della scuola secondaria di primo e secondo grado.

Potranno partecipare: i dirigenti scolastici; i docenti di ruolo con un'anzianità di servizio di almeno 10 anni nello specifico settore.

La tempistica per l'internalizzazione degli ex LSU

La legge di conversione conferma lo slittamento dal 1° gennaio al 1° marzo del termine per l'assunzione nel profilo dei collaboratori scolastici del personale delle imprese già impegnato nella pulizia delle scuole, all'esito della seconda procedura di internalizzazione, sui posti residuati dalla precedente stabilizzazione prevista dalla Legge di Bilancio per il 2021.

In realtà tale proroga appare insufficiente a garantire l'effettiva assunzione in servizio, entro il termine indicato dal decreto, del personale ex LSU che, avendo titolo a partecipare alla seconda procedura di reclutamento, ne risultasse destinatario, poiché tale procedura non è stata ancora bandita. Conseguentemente, con la nota 26 febbraio 2021, n. 7286 della Direzione Generale per il personale scolastico è stata autorizzata la proroga di mese in mese dei contratti di supplenza già sottoscritti sino al 31 dicembre 2020 per la copertura dei posti accantonati e prorogati sino al 28 febbraio 2021, nelle more dell'avvio della prevista procedura selettiva, al fine di continuare a garantire il regolare svolgimento delle attività didattiche in idonee condizioni igienico-sanitarie.

I nuovi termini delle graduatorie comunali del personale scolastico, educativo ed ausiliario

Viene prorogato al 30 settembre 2022 il termine di validità delle graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017, limitatamente alle graduatorie comunali del personale scolastico, educativo e ausiliario destinato ai servizi educativi e scolastici gestiti direttamente dai comuni.

Con riferimento ai limiti temporali di validità delle graduatorie, la legge 27 dicembre 2019, n. 160 aveva previsto che:

- le graduatorie approvate nell'anno 2011 fossero utilizzabili entro il 30 marzo 2020, a condizione che i soggetti interessati frequentassero i corsi di formazione e aggiornamento obbligatori organizzati da ciascuna amministrazione e che sostenessero e superassero un apposito esame-colloquio atto a confermare l'idoneità degli stessi;
- il 30 settembre 2020 era la data ultima di validità delle graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017;
- alle graduatorie approvate nell'anno 2018, si applichi uno slittamento mobile di tre anni dalla data di approvazione, in luogo del termine fisso del 31 dicembre 2021;
- alle graduatorie approvate nell'anno 2019, si conferma il suddetto slittamento mobile triennale;
- alle graduatorie approvate a decorrere dal 1° gennaio 2020, lo slittamento mobile viene ridotto da tre a due anni.

Su tali graduatorie era già intervenuto il Decreto legge 34/2020, disponendo una prima proroga, dal 30 settembre 2020 al 30 settembre 2021, termine che ora, come dichiarato in premessa, viene ulteriormente prorogato.

A riguardo è stata anche stabilita la proroga al 30 settembre 2022 della validità delle graduatorie comunali del personale scolastico, educativo e ausiliario destinato ai servizi educativi e scolastici gestiti direttamente dai comuni, in scadenza tra il 1° gennaio 2021 e il 29 settembre 2022.

Si parla anche di valutazione degli apprendimenti

Il decreto interviene anche in materia di valutazione degli apprendimenti. Come tutti, infatti, ricordiamo, tra fine febbraio e inizio marzo 2020, a seconda della diffusione del virus COVID-19, la scuola si è misurata con la forzata sospensione delle attività didattiche in presenza. Con una serie di provvedimenti finalizzati al contenimento del contagio, fino a giugno 2020 è stata di fatto attivata la DAD (che con l'anno scolastico in corso è diventata DDI), ed è stata formalmente prevista la stessa efficacia alla valutazione degli apprendimenti conseguiti con la didattica a distanza rispetto a quelli conseguiti in presenza per l'anno scolastico 2019/2020.

Analogamente, con il decreto 1000 proroghe la stessa garanzia di efficacia è stata estesa all'anno scolastico 2020/2021, in riferimento sia alla valutazione periodica sia alla valutazione finale degli apprendimenti acquisiti durante la didattica digitale integrata, che produce, quindi, gli stessi effetti previsti per il primo ciclo dal decreto legislativo 62/2017, e, per le istituzioni scolastiche del secondo ciclo, dal decreto del Presidente della Repubblica 122/2009.

Stante il perdurare dello stato di emergenza, tale efficacia è stata estesa attraverso un così detto *rinvio mobile* anche alle eventuali proroghe dello stato di emergenza.

L'edilizia scolastica e la sicurezza degli edifici

È prevista la proroga fino al 31 dicembre 2021, in materia di edilizia scolastica, del termine per il pagamento da parte degli enti locali per gli interventi di riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici scolastici. Questa misura è finalizzata a consentire i pagamenti secondo gli stati di

avanzamento dei lavori, ed è stata ritenuta necessaria perché, essendo state reinvestite più volte le economie di gara, sono in corso le procedure di rendicontazione necessarie per ottenere i pagamenti.

Scuole e asili nido alle prese con la normativa antincendio

Si è intervenuti anche per prorogare e unificare il termine di adeguamento delle strutture adibite a servizi scolastici e ad asili nido alla normativa antincendio. Slitta infatti dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022 il termine per completare l'adeguamento alla normativa antincendio negli edifici scolastici e nei locali adibiti a scuola ed è stato parimenti prorogato al 31 dicembre 2022 anche il termine per l'adeguamento degli asili nido. La deadline per questi edifici è scaduta il 31 dicembre 2019.

Proroga dei termini correlati con lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19

Tutti i termini previsti dall'allegato 1 al Decreto legge sono prorogati fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021 (il testo del decreto legge limitava la proroga al 31 marzo). Le relative disposizioni vengono attuate esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili autorizzate a legislazione vigente.

Nel dettaglio la proroga riguarda i seguenti temi.

Organi collegiali

Le riunioni degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche ed educative di ogni ordine e grado possono continuare a svolgersi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia stata prevista negli atti regolamentari interni di cui all'articolo 40 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (proroga dell'articolo 73, comma 2-bis del D.L. 18 marzo 2020).

Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione

È prevista la possibilità di continuare ad effettuare le riunioni del Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione in videoconferenza (articolo 15, comma 10, della legge 5 febbraio 1992 n. 104), per lo svolgimento delle funzioni attribuite a tale organo dalla vigente normativa.

Pareri del CSPI

Viene prorogata la norma secondo cui il termine concesso al CSPI per rendere il proprio parere è pari a 7 giorni (in origine erano 45 i giorni – art.3 D. Lgs. 233/1999). Decorso tale termine il Ministero può prescindere dal parere stesso (proroga dell'art.3, comma 1 del D.L. 22/2020).

Edilizia scolastica

Continua la possibilità di utilizzare procedure accelerate per l'utilizzo dei fondi già stanziati, per gli interventi di edilizia scolastica, intervenendo anche sulle percentuali di erogazione di fondi nella tempistica stabilita (proroga dell'art. 232, commi 4 e 5, del D.L. 34/2020).

Sorveglianza sanitaria

Si prevede l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di provvedere alla sorveglianza eccezionale con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente. I datori di lavoro che non sono tenuti alla nomina del medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal medesimo decreto potranno chiedere la sorveglianza sanitaria eccezionale ai servizi territoriali dell'INAIL che provvedono con propri medici del lavoro. È fatta salva comunque la possibilità, per il datore di lavoro, di nominarne uno per il periodo emergenziale.

Smart working

È prevista la possibilità per i datori di lavoro, pubblici e privati, e le P.A. di continuare ad organizzare il lavoro dei propri dipendenti applicando lo smart working semplificato al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti. Le P.A. organizzano il lavoro dei propri dipendenti attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera applicando il lavoro agile, con le misure semplificate, al

50 per cento del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità (proroga dell'art. 263, comma 1, Decreto legge 34/2020).

È opportuno ricordare che per il personale scolastico e per il personale coinvolto nei servizi erogati dalle istituzioni scolastiche in convenzione o tramite accordi, le modalità di lavoro agile si applicano solo nei casi di sospensione delle attività in presenza a seguito dell'emergenza epidemiologica (come previsto dal Decreto legge 104/2020, art. 32, comma 4, convertito dalla legge 126/2020) ovvero in forza di disposizioni adottate a seguito della situazione emergenziale.

2. PEI: Il campo minato delle nuove norme per l'inclusione. Decreto interministeriale 29 dicembre 2020, n. 182

Vittorio DELLE DONNE - 28/02/2021

Giunto al termine del quarantaseiesimo e ultimo canto dell'*Orlando Furioso*, Ludovico Ariosto, con lo stesso sguardo disincantato con cui ne aveva accompagnato le romanzesche peripezie e le sorprendenti avventure, volle congedarsi dai suoi umanissimi personaggi con un lapidario motto finale: "pro bono malum".

Pro bono malum?

La sentenza, di assai probabile derivazione biblica, è stata oggetto di varie e divergenti analisi. Una leggenda vuole anche che il poeta ferrarese l'aggiungesse prostrato sulla propria copia personale, dopo che il Cardinale Ippolito d'Este, suo protettore, ascoltata la lettura del poema, al posto delle attese lodi, gli aveva rivolto la beffarda domanda: "Messer Lodovico, dove mai avete trovato tante corbellerie?"

Quale che ne sia l'esatta interpretazione, la frase sembra tuttavia invitare con amarezza i lettori a considerare quanto spesso le azioni umane possano dar luogo ad esiti completamente diversi da quelli sperati.

Garanzie per l'inclusione scolastica

Dopo una lungo iter lo scorso 29 dicembre il Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha varato il [decreto n. 182](#) (in seguito *Decreto*), con il fine di mettere a punto nuovi e più precisi strumenti di garanzia dell'inclusione scolastica.

All'indomani della sua pubblicazione, numerose organizzazioni di tutela dei disabili e molte associazioni di docenti di sostegno hanno però espresso le proprie perplessità, segnalando una serie di punti critici, che metterebbero a repentaglio i progressi compiuti negli ultimi decenni lungo la strada dell'inclusione scolastica e della tutela del diritto allo studio degli alunni con disabilità. Al punto da promuovere in questi giorni una petizione (primo firmatario il *Coordinamento Nazionale delle Associazioni delle persone con sindrome di Down*) in cui si chiede "con la massima urgenza la convocazione di un tavolo di confronto con le Istituzioni competenti per poter rappresentare le criticità evidenziate e le necessarie proposte di modifica" del *Decreto*.

Prima di passare ad esaminare da vicino le criticità, ripercorriamo velocemente il percorso di gestazione del decreto.

La delega: nuove misure di sostegno e nuovo PEI

L'art. 7, comma 2-ter del [D.lgs. 13 aprile 2017, n. 66](#) (*Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità*), così come modificato dal D.lgs. 7 agosto 2019, n. 96, affidava ad un decreto del Ministro dell'istruzione (da emanare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione rivista) il compito di definire le modalità per l'assegnazione delle misure di sostegno all'alunno con disabilità e di predisporre un modello di *Piano educativo individualizzato* (PEI) da proporre alle istituzioni scolastiche.

Benché ci siano voluti ben più dei due mesi previsti, in ossequio alla delega, il *Decreto* ha provveduto ad adottare uno schema di PEI (proposto in quattro versioni, rispettivamente per la [scuola dell'infanzia](#), [primaria](#), [secondaria di primo](#) e [secondo grado](#)) e le correlate *Linee guida* concernenti le modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, cui risultano allegate una [scheda](#) per l'individuazione delle principali dimensioni interessate dal bisogno di supporto per l'alunno e delle condizioni di contesto facilitanti, con la segnalazione delle entità delle difficoltà riscontrate ([All. "C" – Debito di funzionamento](#)) e una tabella per l'individuazione dei fabbisogni di risorse professionali per il sostegno e l'assistenza ([All. "C 1" – Tabella fabbisogno risorse professionali per il sostegno didattico e l'assistenza](#)).

Un percorso lungo e laborioso

Durante la lunga gestazione del *Decreto* non sono mancati i contatti con i rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità. In un comunicato diramato in occasione dell'invio alle scuole della [nota 13 gennaio 2021, n. 40](#), con cui si inoltravano a Dirigenti scolastici e a

Direttori Generali degli USR il *Decreto* e le *Linee guida*, l'allora Ministra Azzolina sottolineava con orgoglio come nel lungo e laborioso percorso che aveva portato alla nascita del documento si fosse lavorato anche "a stretto contatto con le Associazioni che rappresentano alunne e alunni con disabilità".

Certamente, il 31 agosto 2020, prima di licenziare in via definitiva la bozza dello schema di decreto da inviare al *Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione* (CSPI), per il parere obbligatorio, e successivamente al MEF, per la disamina di competenza e l'apposizione della firma del Ministro dell'Economia e delle Finanze, la Ministra aveva cura di sottoporre il documento all'esame del *Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica* (di seguito *Osservatorio*).

L'Osservatorio Nazionale

Si tratta di un organismo istituito dall'art. 15 del D.lgs. 66/2017 presso l'allora MIUR, con funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico nell'elaborazione delle politiche scolastiche in materia di disabilità, in raccordo con l'*Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*, insediato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per effetto della [Legge 3 marzo 2009, n. 18](#).

Con la creazione dell'*Osservatorio* l'allora Ministra Fedeli aveva realizzato un importante spazio di confronto su temi centrali per la scuola e per il Paese, rinnovando e dando nuovo vigore al vecchio *Osservatorio permanente per l'integrazione scolastica delle persone in situazione di handicap*. Tale *Osservatorio permanente* era stato istituito nel 1988 sulla scia della [sentenza della Corte Costituzionale del 3 giugno 1987, n. 215](#), sull'iscrizione e frequenza nella scuola secondaria di II grado degli alunni in situazione di handicap, e ricostituito successivamente dal Ministro Moratti con [D.M. 26 aprile 2002](#).

L'*Osservatorio* è stato poidisciplinato nella composizione e nel funzionamento dai [DM 31 agosto 2017, n. 645](#), e [21 settembre 2017, n. 686](#). È presieduto dal Ministro dell'Istruzione e si articola nella *Consulta delle Associazioni* e nel *Comitato tecnico scientifico*.

Nella prima siedono i rappresentanti delle Associazioni di persone con disabilità e dei loro familiari più rappresentative nel campo dell'inclusione scolastica.

Della seconda fanno parte i rappresentanti del Ministero dell'Istruzione, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero della Salute, del Dipartimento per le Pari Opportunità, della Conferenza Stato-Regioni, dell'Anci, dell'INPS, i presidenti delle principali società scientifiche e professionali che si occupano di disabilità e di inclusione scolastica, il rappresentante del *Forum nazionale delle associazioni dei genitori della scuola* e del *Forum delle associazioni studentesche* e, per il necessario raccordo operativo con la *Consulta delle Associazioni*, i presidenti della *Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap* (FISH) e della *Federazione tra le Associazioni Italiane dei Disabili* (FAND).

Il rapporto con le Associazioni dei disabili e delle loro famiglie

L'*Osservatorio*, tramite il *Comitato Tecnico Scientifico*, esprime, dunque, pareri, facoltativi e non vincolanti, su tutti gli atti di normazione secondaria concernenti l'inclusione scolastica. In occasione della stessa seduta del *Comitato Tecnico Scientifico* del 31 agosto, nei saluti di apertura, la precedente Ministra ringraziava, in generale, tutti i presenti per il grande lavoro di condivisione dei modelli di PEI svolto nei mesi precedenti e, in particolare, le associazioni rappresentanti delle persone con disabilità che anche "negli ultimissimi giorni" non avevano "fatto mancare il loro supporto", fornendo "preziosi suggerimenti ... accolti in larghissima misura".

L'interlocuzione con le Associazioni di tutela delle persone con disabilità non sembra quindi essere mai venuta meno. Anche se non sono mancate le lamentele da parte di chi si sentiva poco rappresentato da chi sedeva nel *Comitato Tecnico Scientifico* dell'*Osservatorio* (ma questa è vicenda che attiene ai problematici legami che intercorrono tra rappresentanza e mandato).

Novità e punti di forza del Decreto

Il *Decreto* introduce sicuramente delle importanti novità nel processo di promozione dell'inclusione scolastica, salutate per lo più con favore anche dalle Associazioni delle persone con disabilità (Nazaro Pagano, presidente di FAND, nella riunione del 31 agosto 2020 espresse la propria piena soddisfazione, parlando di "documenti e strumenti che possono portare ad una scuola pienamente inclusiva"). Le ripercorriamo sinteticamente di seguito.

- Su tutto il territorio nazionale viene adottato un solo modello di PEI, impostato e redatto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale posto alla base della *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute* (ICF) dell'*Organizzazione Mondiale della Sanità* (portando così a compimento il lungo cammino avviato dall'intesa sancita nella [Conferenza Unificata del 20 marzo 2008](#) sui criteri per l'accoglienza scolastica e la presa in carico dell'alunno con disabilità).
- Sono fornite indicazioni precise sugli adempimenti cui è chiamato il GLO (gruppi di lavoro operativi costituiti in ogni scuola).
- È ribadito il principio della corresponsabilità educativa: tutti gli insegnanti del team/consiglio di classe (a cui sarà rivolta una seppure breve formazione specifica) prendono in carico l'alunno con disabilità, e non il solo docente di sostegno che, a sua volta, è una risorsa a disposizione dell'intera classe.
- Vengono fissati i termini del 30 giugno per la redazione del PEI provvisorio (per gli alunni che durante l'anno in corso hanno ricevuto una certificazione della condizione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica) e del 31 ottobre (almeno di norma) per quella del PEI definitivo.
- Sono normate composizione e funzionamento del gruppo di lavoro operativo per l'inclusione (GLO): presieduto dal Dirigente scolastico e composto da tutti i docenti del team o del consiglio di classe (compreso l'insegnante di sostegno), vi partecipano a pieno titolo i genitori dell'alunno con disabilità e tutte le figure professionali specifiche che interagiscono con la classe e con l'alunno, sia interne alla scuola (docenti referenti per le attività di inclusione o docenti con incarico nel GLI; docenti che svolgono azioni di supporto alla classe nel quadro delle attività di completamento; personale ATA, ecc...) che esterne all'istituzione scolastica (assistenti specialistici per l'autonomia e la comunicazione, nominati dall'Ente locale; specialisti e terapisti dell'ASL; uno specialista o terapeuta privato segnalato dalla famiglia, con partecipazione però a solo titolo consultivo e non decisionale; operatori dell'Ente Locale, soprattutto se è attivo un Progetto Individuale; componenti del GIT, ecc...). L'individuazione formale dei componenti è fatta dal Dirigente scolastico, sulla base della documentazione presente agli atti, ad inizio anno scolastico con proprio decreto (il carattere di ufficialità del GLO è sottolineata anche dall'obbligo imposto dalla norma di puntuale rendicontazione del suo funzionamento).
- A partire dalla scuola secondaria di primo grado, al GLO partecipa attivamente, se vuole, lo studente con disabilità secondo il principio di autodeterminazione sancito dall'art. 3 della [Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità](#)
- È prevista una stesura del PEI che abbia particolare riguardo all'indicazione dei facilitatori e delle barriere (secondo la prospettiva bio-psico-sociale dell'ICF).
- La proposta del numero delle ore di sostegno e delle risorse, per effetto delle modifiche normative introdotte dal D.lgs. 96/2019, è sottratta al Gruppo per l'inclusione territoriale (GIT) ed è restituita alla scuola, in cui il GLO approva il PEI e lo affida al Dirigente scolastico per la richiesta complessiva delle misure da chiedere all'USR.
- Il nuovo PEI calcola anche il fabbisogno delle misure non didattiche di sostegno da avanzare agli Enti locali.

Al di fuori dei cono di luce, sono presenti però nel *Decreto* alcune zone d'ombra: dal concetto di esonero alla nuova composizione del GLO e al meccanismo di definizione delle ore di sostegno.

Una zona d'ombra: il concetto di esonero

L'art. 10, comma 2, lettera d) del *Decreto*, prevede che nella progettazione disciplinare di un alunno con disabilità si precisi se "è esonerato da alcune discipline di studio". Ciò nonostante l'opinione contraria del CSPI nel [parere n. 46, approvato nella seduta plenaria del 7 settembre 2020](#), suggerisce di omettere un simile passaggio e di limitarsi semplicemente al riferimento all'adozione di un percorso differenziato.

Nel preambolo lo stesso *Decreto* motiva il mancato accoglimento del rilievo del CSPI con un rinvio all'articolo 20, comma 5 del D.lgs. 62/2017, laddove impone che allo studente con disabilità che non sostenga una o più prove, venga rilasciato anziché il diploma un attestato di credito formativo (inferendo, in maniera un po' forzata, l'esonero disciplinare dalla mancata effettuazione di una o più prove).

Conseguentemente, le *Linee guida*, nell'illustrare la sezione 8.3 (*Progettazione disciplinare*) del modello di PEI, contemplan la possibilità che non siano definiti obiettivi e criteri di valutazione

per la disciplina nella quale sia stato deciso l'esonero totale dall'insegnamento (pag. 39 sg.). Tale previsione è limitata tuttavia alle sole scuole secondarie di secondo grado e non sembra riguardare le scuole degli altri ordini (l'accento alla pag. 54 delle *Linee guida* a forme di esonero disciplinare nella scuola primaria e secondaria di primo grado sembrerebbe piuttosto l'effetto di un deprecabile refuso).

Il timore espresso da alcuni è che il principio dell'esonero possa essere un cavallo di Troia, al cui interno si nascondano forme di esclusione e segregazione contrarie ai principi dell'inclusione e del diritto allo studio che il *Decreto* dichiara di perseguire. E qualcuno ha anche alluso al rischio di un ritorno alle classi differenziali ante Legge 30 marzo 1971, n. 118.

Parole da precisare: impedimenti oggettivi, incompatibilità, mere difficoltà

Le *Linee guida*, che – ricordiamo – costituiscono parte integrante del *Decreto*, chiariscono, tuttavia, che l'esonero dall'insegnamento di una disciplina rappresenta una fattispecie particolare dei "percorsi didattici differenziati", un caso limite (previsto, come abbiamo visto, solo per le secondarie di secondo grado), riconducibile non a "mere difficoltà di apprendimento" bensì ad "impedimenti oggettivi o incompatibilità", relegato nell'eccezionalità di situazioni in cui "non sussistono le condizioni neppure per una progettazione disciplinare ridotta e non è possibile, se non con forzature eccessive e inopportune, definire obiettivi didattici sui quali si possa poi esprimere una seria valutazione degli apprendimenti". In simili circostanze l'esonero è deciso non dal singolo docente titolare di disciplina, ma dall'intero Consiglio di Classe, che deve indicare anche quali attività alternative vengono svolte in quelle ore, la loro organizzazione e i criteri e i metodi della loro valutazione.

D'altra parte è pur vero che non viene specificato quante discipline possano essere oggetto di esonero, non è detto, però, come e dove si svolgano le attività alternative. Non risultano chiari i rapporti formali che intercorrono tra la decisione di esonero disciplinare presa dal Consiglio di Classe e quanto discusso e approvato dal GLO, che ha il compito di progettare il PEI dello studente.

Alla luce dell'art. 12, c. 4 della [legge 5 febbraio 1992, n. 104](#) ("l'esercizio del diritto all'educazione e all'istruzione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap"), andrebbe infine sicuramente meglio definito il significato delle locuzioni "impedimenti oggettivi o incompatibilità" e "mere difficoltà di apprendimento".

La questione della composizione del GLO: membri di diritto e figure più lievi?

Il *Decreto* ha destato qualche apprensione anche nella formulazione della composizione del GLO: l'art. 3, comma 1, lo definisce composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe (di cui fa parte anche il docente di sostegno) e presieduto dal dirigente scolastico; il comma 3 dello stesso articolo affida poi al Dirigente scolastico il compito di configurarlo ad inizio di ogni anno, integrandolo con tutte le figure chiamate a partecipare ai suoi lavori.

Da qui la preoccupazione che all'interno del GLO venga tracciata una netta demarcazione: da un lato il Dirigente Scolastico e i docenti del Consiglio di Classe, membri di diritto e veri componenti dell'organismo; dall'altro i genitori, i rappresentanti del sistema sanitario che hanno in carico l'alunno e tutte le altre figure professionali interne ed esterne alla scuola, partecipanti a pieno titolo, ma comparse di fatto.

Non è stata ridotta la partecipazione delle famiglie

In realtà, il *Decreto* sembra volere andare in una direzione diametralmente opposta, mosso da un intento di maggiore trasparenza e di pieno coinvolgimento di tutti i soggetti "interessati" alla crescita dell'alunno disabile.

La distinzione tra composizione e partecipazione era già nel D.lgs. 66/2017, come novellato dal D.lgs. 96/2019, art. 9, comma 10: il decreto di delega disponeva infatti che il GLO fosse "composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori" dello studente con disabilità, "delle figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione (...) nonché con il necessario supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare".

Rispetto al passato, la partecipazione ai lavori del GLO delle famiglie e delle figure professionali interne ed esterne alla scuola non sembra tuttavia ridotta, ma anzi ampliata e "protetta": i soggetti che il [DPR 24 febbraio 1994](#), art. 5, comma 2, chiamava a redigere il PEI (operatori

sanitari, docenti, genitori) sono ancora tutti presenti nel nuovo GLO, ma ad essi si affiancano nuove, molteplici e non stabili figure.

Tenendo presenti le scelte organizzative della scuola, le peculiarità del territorio e gli specifici bisogni dell'allievo in crescita, il Dirigente scolastico è chiamato di anno in anno a definire la configurazione del gruppo, per arricchirlo, quanto più è possibile, di tutti gli apporti utili che l'intera comunità è in grado di offrire all'attuazione del PEI.

Né si decide a maggioranza...

In ogni caso, la presenza nel GLO dei genitori non solo rimane fondamentale (i genitori "partecipano" a pieno titolo e non si limitano a collaborare, come invece nel DPR 24 febbraio 1994), ma è affiancata, se è nelle condizioni di parteciparvi, anche dallo stesso alunno disabile, nonché, seppure a solo titolo consultivo, da un esperto da loro indicato.

Accogliendo i rilievi mossi dal CSPI, il *Decreto* ha espunto nella sua versione definitiva qualsiasi accenno alla natura di organo collegiale del GLO e, di conseguenza, a voti e votazioni al suo interno (solo nelle *Linee guida*, alla pag. 10, se ne trova una traccia, per effetto di un altro fastidioso refuso): le decisioni su materie così delicate, all'interno di un gruppo di lavoro a composizione variabile, non possono essere assunte a colpi di maggioranza, ma vanno maturate con calma e pieno coinvolgimento delle parti.

Per questo motivo, il *Decreto*, art. 3, comma 9, prevede che tutte le decisioni devono essere motivate, in particolare quando si discostano dalle proposte formulate dai soggetti partecipanti: *"Il GLO elabora e approva il PEI tenendo in massima considerazione ogni apporto fornito da coloro che, in base al presente articolo, sono ammessi alla partecipazione ai suoi lavori, motivando le decisioni adottate in particolare quando esse si discostano dalle proposte formulate dai soggetti partecipanti"*.

Il nuovo dispositivo di razionalizzazione delle ore

Il *Decreto* prevede un dispositivo di razionalizzazione della richiesta di ore di sostegno e, conseguentemente, di personale specializzato. Attualmente, invece, si tende per gli alunni con certificazione di disabilità grave al riconoscimento del massimo delle ore di sostegno settimanale, con un rapporto docente/alunno pari ad 1/1, e per gli alunni con disabilità lieve all'assegnazione di un numero intermedio di ore settimanali, con un rapporto docente/alunno pari ad 1/2.

Con il nuovo meccanismo il fabbisogno sarà calcolato partendo dal grado di difficoltà dell'alunno disabile nello svolgimento delle attività, comprese in ciascun *dominio*:

- apprendimento;
- autonomia;
- comunicazione;

e in ciascuna *dimensione*:

- della relazione, interrelazione e socializzazione;
- della comunicazione e del linguaggio;
- dell'autonomia e dell'orientamento;
- cognitiva, neuropsicologica e dell'apprendimento.

Vanno tenuti in debito conto tutti i fattori ambientali implicati nel contesto di apprendimento. Ai due soli contesti di riferimento previsti dalla legge 104/1992 (alunno con disabilità lieve o alunno con disabilità grave), si sostituiscono 5 condizioni/livelli, ai quali corrispondono altrettanti "range" orari, che rappresentano la quantità discreta di risorse professionali necessarie per ripristinare condizioni di funzionamento accettabili ed esprimono quelli che, con espressione non molto felice, vengono definiti "debiti di funzionamento".

Si diminuisce l'organico di sostegno?

Alla netta bipartizione, che discendeva direttamente dalla legge 104/1992, c'è però il rischio che si sostituisca un più articolato ma forse ancora più rigido sistema di calcolo: il nuovo PEI sembra infatti muovere dal presupposto che ci sia un parametro di normalità a cui gli alunni devono rispondere e sul quale commisurare meccanicamente l'entità del debito da colmare.

L'autonomia decisionale del GLO potrebbe risultarne fortemente limitata e con essa lo stesso principio di personalizzazione del PEI.

In molti hanno sospettato che il meccanismo di nuova introduzione comprima i diritti dei disabili, per promuovere in maniera indiretta un taglio dei posti di sostegno. Del resto ad

alimentare il timore è stata la stessa relazione tecnica di accompagnamento a quello che sarebbe diventato il comma 960 della legge [30 dicembre 2020, n. 178](#) (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021): in essa si legge che il "dispositivo di razionalizzazione" approntato con il *Decreto*, nel consentire una più precisa definizione del monte ore di sostegno da assegnare all'alunno con disabilità, porterebbe nel tempo ad una progressiva riduzione del numero dei docenti di sostegno, che in via previsionale, e con riferimento alle sole risorse assegnate per disabilità gravi, può essere stimata in cinquemila docenti all'anno.

Un pericolo smentito dalle misure per l'inclusione

Il sospetto appare tuttavia infondato. Il Ministero dell'Istruzione ha perseguito negli ultimi mesi una politica tesa a promuovere l'inclusione scolastica, adottando oltre al *Decreto* una serie di altre misure: l'assunzione a partire dal prossimo anno e nel successivo triennio di 25 mila nuovi insegnanti di sostegno; lo stanziamento per ciascuno degli anni scolastici 2021/2022, 2022/ 2023 e 2023/2024 di 10 milioni di euro per l'acquisto e la manutenzione di attrezzature tecniche e di sussidi didattici per favorire l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità; lo stanziamento di 10 milioni di euro per l'anno 2021 destinati alla realizzazione di interventi di formazione obbligatoria del personale docente impegnato nelle classi con alunni con disabilità.

La preoccupazione delle famiglie

La formalizzazione di un percorso differenziato che consenta l'esonero totale dell'allievo con disabilità da una o più discipline, unitamente alla sempre possibile riduzione dell'orario didattico, da un lato, e l'eventuale diminuzione delle ore di sostegno, dall'altro, legittimano l'apprensione delle famiglie che nelle scuole possano tornare a verificarsi anacronistiche prassi di marginalizzazione ed esclusione.

Si tratta di una preoccupazione più che comprensibile, ma del tutto estranea alle intenzioni del *Decreto*, che non mira ad escludere gli alunni disabili, ma al contrario a favorirne e promuoverne l'inclusione, nel pieno rispetto della legge 104/1992 e del novellato D.lgs. 66/2017.

Il beneficio del dubbio

Il *Decreto* si preoccupa nello specifico, da un lato, di uniformare a livello nazionale le modalità di redazione dei PEI e, dall'altro, di chiarire i criteri di composizione e l'azione dei GLO, in un'ottica di maggiore trasparenza e coinvolgimento.

Una riduzione delle ore di sostegno da assegnare agli studenti anche in condizioni di disabilità grave sembra sicuramente possibile, e la cosa non predispone favorevolmente chi sa che nella prassi le ore di sostegno sono solitamente di gran lunga inferiori alle reali necessità dell'alunno. Ma il PEI deve raccordarsi con il progetto individuale e con il profilo di funzionamento, alla cui stesura collaborano anche famiglia e scuola. E il GLO è affollato di componenti "interessati" allo sviluppo della persona con disabilità e professionalmente preparati, riuniti in un clima di operosa e positiva collaborazione.

I rischi della crescita e del cambiamento

I difetti notati e i pericoli intravisti sono probabilmente da leggersi come gli inevitabili rischi connessi alla crescita di una normativa complessa che, in Italia, è all'avanguardia.

Il *Decreto* ha però in sé gli strumenti per autocorreggersi: il precedente Capo del Dipartimento per l'Istruzione nella [presentazione](#) del documento del 26 gennaio scorso, lo ha definito un "lavoro di affinamento permanente", una normativa aperta cioè non solo al confronto con le nuove esigenze imposte dal progredire della cultura dell'inclusione scolastica, ma anche alle risultanze della sperimentazione sul campo.

Il nuovo modello di PEI e i suoi allegati, dopo essere stati passati al vaglio della quotidiana pratica didattica e organizzativa, saranno oggetto di riflessioni e correttivi in appositi incontri già programmati.

L'art. 21, commi 2 e 3, del *Decreto* prevede infatti che i modelli di PEI siano sottoposti, già al termine dell'anno scolastico 2020/2021, a revisione e vengano integrati o modificati, sulla base delle osservazioni e delle indicazioni pervenute dalle istituzioni scolastiche, e che comunque, con cadenza almeno triennale, siano oggetto di verifica e aggiornamento.

3. La DAD e le ordinanze regionali: i limiti del potere. Esame della giurisprudenza

Gianluca DRADI - 28/02/2021

In questi lunghi mesi di emergenza sanitaria i Comuni e le Regioni sono intervenuti, con ordinanze di necessità e urgenza, per disporre misure di prevenzione. Facciamo l'esempio della didattica a distanza anche quando i DPCM la prevedevano in presenza. Tali misure hanno un impatto sul diritto all'istruzione e pongono diversi quesiti sui limiti stessi di questo potere, specie in un settore, come quello dell'istruzione, che, al pari della salute, è costituzionalmente garantito e richiede, pertanto, l'esercizio di un sapiente bilanciamento.

Il potere extra ordinem

Come noto, tali ordinanze sono espressione di un potere amministrativo *extra ordinem*, utilizzabile per fronteggiare casi eccezionali ed imprevedibili di pericolo di grave lesione a preminenti interessi generali di rilevanza costituzionale.

La giurisprudenza è costante nell'affermare che *«trattandosi di manifestazione di un potere residuale e atipico, a rischio di frizione con il principio di legalità dell'azione amministrativa, il suo esercizio legittimo è condizionato dall'esistenza dei presupposti tassativi, di stretta interpretazione, di pericolo per l'igiene, la sanità [...], pericolo che deve essere peraltro dotato del carattere di eccezionalità tale da rendere indispensabile interventi immediati ed indilazionabili»* (tra le altre, Cons. Stato n. 868/2010 e n. 904/2012).

Requisiti di legittimità

La giurisprudenza costituzionale (ex multis, sent. 127/1995 e sent. 284/2006) ha individuato alcuni requisiti di legittimità: il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, la temporaneità della misura adottata, la sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente non altrimenti fronteggiabile, la proporzionalità.

A ciò deve aggiungersi il limite "formale" rappresentato dalla necessaria motivazione e da un'adeguata istruttoria.

Poiché in questi mesi i presidenti di Regione non hanno lesinato misure di prevenzione della diffusione del virus diverse da quelle disposte a livello nazionale, utilizzando, appunto, lo strumento dell'ordinanza, è nato un contenzioso davanti al giudice amministrativo, talora promosso dal Governo e sovente da cittadini, contro i provvedimenti volti a disporre la sospensione delle lezioni in presenza.

Alla luce delle diverse pronunce dei TAR, si possono ricavare tre ordini di questioni.

Il potere alle regioni

In materia di igiene e sanità pubblica, l'articolo 32 della legge 833/1978[1], istitutiva del sistema sanitario nazionale, è la fonte che legittima il potere di sindaci e presidenti di Regione, di emanare ordinanze contingibili ed urgenti. Esse hanno, ovviamente, un effetto limitato al territorio amministrato.

Dette ordinanze sono considerate atti amministrativi generali, soggetti al vaglio di legittimità della giustizia amministrativa e quindi annullabili in caso di ricorrenza di uno dei classici vizi di legittimità: incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere.

Con specifico riferimento alle strategie di contrasto della pandemia Covid-19, il potere di ordinanza di sindaci e presidenti di Regione è stato definito in tre successivi atti normativi.

Adottare misure in caso di necessità (DL 23 febbraio 2020, n. 6)

Nella fase iniziale dell'emergenza sanitaria, è intervenuto il Decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 che, innanzitutto, individuava un elenco di misure finalizzate al contrasto della diffusione del virus, adottabili attraverso i DPCM, consentendo (art. 2) "alle autorità competenti" (tra le quali sono da annoverare, appunto, i presidenti delle regioni) di assumere ulteriori misure, con la precisazione, contenuta nell'art. 3, che esse potevano adottarsi *«nei casi di estrema necessità ed urgenza»* e *«nelle more dell'adozione dei decreti del presidente del consiglio dei ministri»*.

Questo spazio d'azione veniva prontamente colto da diversi "governatori", in primis dal presidente della Campania. E dal proliferare di ordinanze creative e restrittive nasceva quindi un contenzioso tra governo centrale e regioni.

Efficacia temporale (DL 25 marzo 2020, n. 19)

Si è giunti così all'abrogazione della norma ed alla sua sostituzione con il Decreto legge 25 marzo 2020 n. 19 che, all'art. 3, prevede una restrizione del potere dei presidenti di regione, disponendosi che: *«nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti... esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza»*.

La restrizione, rispetto alla precedente norma abrogata, risulta in particolare dalla necessità della sussistenza di un nuovo requisito, rappresentato dall'esistenza di "situazioni sopravvenute" di aggravamento del rischio, nonché dalla specificazione che l'efficacia temporale dell'ordinanza cessa al momento dell'adozione di un successivo DPCM.

Rimodulazione dei poteri regionali (DL 16 maggio 2020, n. 33)

Ulteriore modifica normativa è intervenuta nel mese di maggio, cioè nel momento in cui si stava oramai concludendo la prima fase pandemica: il Decreto legge 16 maggio 2020, n. 33 (convertito, con modifiche, in legge 14 luglio 2020 n. 74), all'art. 1, comma 16, prevede che *«per garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali, le regioni monitorano con cadenza giornaliera l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori»* e, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, possono *«nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (...) informando contestualmente il Ministro della salute, introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative»*.

Come si vede una norma leggermente ampliativa di quella prevista dal DL precedente (19/2020) e peraltro con la stessa convivente.

Coordinamento delle fonti (legge 25 settembre 2020, n. 124)

La contemporanea vigenza di questi testi ha ovviamente posto un problema interpretativo che il legislatore ha tentato di risolvere con la legge 25 settembre 2020, n. 124 introducendo l'articolo 1bis nel Decreto legge 20 luglio 2020, n. 83. Tale articolo prevede un coordinamento tra le due fonti normative, nel senso che le disposizioni del DL 19/2020 *«si applicano nei limiti della loro compatibilità»* con il DL 33/2020.

A proposito di questo complesso sistema regolatorio, si è parlato di un *«modello di intervento normativo "a ventaglio" ove Stato e Regioni alternativamente assumono le proprie iniziative (rispettivamente, con DPCM e ordinanze regionali) sulla base di un meccanismo per così dire "a doppia cedevolezza" (...) ossia dal basso verso l'alto, allorché siano le regioni a disciplinare taluni ambiti in attesa di eventuali interventi governativi; dall'alto verso il basso, allorché sia il governo a prevedere che talune misure dal medesimo stabilite possano formare oggetto di ulteriori deroghe in peius o in melius, sulla base dei dati epidemiologici disponibili anche su base territoriale... »* (cfr. TAR Lazio – Roma – sent. 29 ottobre 2020 n. 11096).

Interpretazione controversa della locuzione "nelle more"

Uno degli aspetti più problematici è l'interpretazione della locuzione "nelle more", che parrebbe ragionevole intendere nell'usuale significato che esso assume nel linguaggio giuridico, quindi come facente riferimento al tempo che precede l'emanazione del DPCM.

Da questa opinione, certamente prevalente in giurisprudenza, si discosta tuttavia il TAR Lombardia (MI) decreto 13 gennaio 2021, n. 32[2], secondo cui, in sostanza, lo spazio per l'esercizio del potere d'ordinanza regionale sarebbe limitato al solo momento in cui, cessata l'efficacia di un DPCM, non è ancora stato adottato il successivo.

Come si diceva, questa non è, tuttavia, l'opinione prevalente, non solo da parte degli altri TAR, ma neppure dal Consiglio di Stato: si veda Cons. St., dec. 6453 del 10 novembre 2020: *«non è in discussione, in presenza di istruttoria conforme ai principi di attualità e completezza, il potere di ciascun presidente regionale di adottare provvedimenti più restrittivi rispetto a quanto il DPCM prevede per la "zona di rischio" in cui la Regione è inserita»*. Ed anche Cons. St., dec. 749 del 15 febbraio 2021, allorché afferma, senza però chiarire espressamente i limiti

temporali, che «è consentita l'adozione di misure regionali più restrittive di quelle statali (art. 1 co. 16 DL 33/20) allorché ciò sia coerente con i dati scientifici raccolti nel monitoraggio quotidiano della situazione di contagio».

In sintesi: il potere dei presidenti di regione

Concludendo si può dunque affermare che il potere dei presidenti di regione possa esercitarsi nei «casi in cui sia necessaria una risposta urgente a specifiche situazioni che interessino il territorio regionale, situazioni che per l'evolversi del virus non siano state già apprezzate ed amministrate dall'Autorità governativa e con limitazione di efficacia temporale di tali interventi sino alla adozione del successivo DCPM» (TAR Calabria, dec. 324 del 16 febbraio 2021).

Adeguatezza della motivazione dell'intervento regionale

Stante quanto affermato in precedenza, il primo aspetto, in ordine logico, che deve essere chiarito nella motivazione del provvedimento regionale, è quindi quello costituito dalla necessità ed urgenza della misura adottata, dando conto di quelle specifiche situazioni sopravvenute rispetto al DPCM vigente, di aggravamento del rischio sanitario nel territorio regionale che, ad un tempo, legittimano l'intervento in termini più restrittivi del quadro statale e ne condizionano l'esercizio.

Tutti i decreti cautelari emessi dai TAR in questi mesi si soffermano sul requisito della motivazione, sottolineando come la giuridica possibilità di adottare ordinanze d'urgenza non può prescindere «dall'acquisizione di dati attuali, pertinenti e rilevanti, sotto il profilo della "quantificazione" del contagio e dell'idoneità delle misure individuate; dalla valutazione di tendenziale completezza del sofisticato apparato di protezione apprestato, che copre, attualmente, pressoché tutte le attività umane; dall'esplicita individuazione di livelli non riducibili di protezione di interessi confliggenti» (TAR Campania 20 gennaio 2021, dec. n. 142). Appare pertanto necessario riportare puntuali dati epidemiologici riferiti al settore scuola, individuare «fatti, circostanze ed elementi di giudizio che indurrebbero ad un giudizio prognostico circa un più probabile che non incremento del contagio riferibile all'attività scolastica in presenza» (TAR Emilia-Romagna, BO, 15 gennaio 21, dec. n. 30). L'eventuale misura regionale più restrittiva, dunque, dovrebbe «essere motivata con dati scientifici evidenzianti il collegamento tra focolai attivi sul territorio e impatto della attività scolastica in presenza» (Cons. St., 11 gennaio 2021, dec. n. 11).

Ed ovviamente occorre che la motivazione sia logica e tale non è se vi è, ad esempio, un'incongruenza tra la premessa e la conclusione[3].

Proporzionalità e principio di precauzione

Ultimo aspetto problematico è quello della proporzionalità di una misura che, seppur volta a tutelare la salute, comprime però in qualche misura il diritto all'istruzione.

Il principio di proporzionalità costituisce un canone fondamentale dell'agire pubblico al fine di assicurare il rispetto del principio di legalità e di corretto perseguimento del pubblico interesse. Come osservato da Negrelli[4] «esso si declina in due sottoprincipi: anzitutto, come metro di valutazione dell'adeguatezza della misura rispetto all'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione; in secondo luogo, come criterio per graduare il sacrificio degli interessi privati a fronte dell'interesse pubblico primario».

Nella fattispecie in esame, la ricerca della soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compressi, deve confrontarsi col tema del bilanciamento di diversi diritti costituzionalmente protetti.

Bilanciamento tra principi e diritti fondamentali

È noto che il diritto alla salute – unico ad essere dichiarato anche interesse della collettività – può considerarsi al vertice della scala dei valori costituzionali, ma, come chiarito dalla Corte Costituzionale, l'essere il diritto alla salute primario non significa che abbia "carattere preminente" rispetto a tutti i diritti della persona, ma solo che la salute non possa essere sacrificata ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati. Infatti «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri (...) Se così non fosse, si verificherebbe 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». Ne consegue «un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi ed 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» (Corte Cost. n. 63 del 2016, n. 85 del 2013, n. 264 del 2012).

Ultima ratio quella della chiusura delle scuole

Dunque, ricorda TAR Calabria, dec. 324 del 16.02.21, *«nel conflitto tra i diritti alla salute ed all'istruzione l'esito non è di necessaria ed automatica soccombenza dell'istruzione a danno della salute, ma in primo luogo di bilanciamento con praticabilità di adozione di misure di contenimento e solo a fronte di impossibilità di tale "mediazione" la soccombenza del diritto all'istruzione (in presenza) è ammissibile».*

E poiché il bilanciamento tra diritti ed interessi contrapposti è già operato a livello statale, sulla base dell'analisi combinata di più elementi, e l'amministrazione regionale – come ricorda TAR Emilia-Romagna (dec. n. 30 del 15 gennaio 2021) – ha anche altri strumenti di intervento, potendo agire sia sul trasporto pubblico locale che sulla diversificazione degli orari di ingresso a scuola, al fine di evitare assembramenti, un provvedimento "radicale" come il divieto di frequentare in presenza appare irragionevole e sproporzionato se adottato per fronteggiare un rischio solo probabile ed affrontabile anche con altre misure.

Interventi di precauzione su dati affidabili

Neppure l'avanzamento della soglia di tutela, riconosciuto al diritto alla salute tramite il principio di precauzione (art. 191, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; art. 301 codice dell'ambiente; art. 107 del Codice del consumo), che consente l'intervento delle Autorità per scongiurare rischi potenziali di danno, può essere invocato oltre ogni limite: l'intervento in precauzione, infatti, deve in ogni caso essere adottato solo all'esito dell'esame dei vantaggi e degli oneri risultanti dall'azione o dall'inazione e deve essere proporzionale e non discriminatorio, oltreché essere frutto di una valutazione completa, condotta alla luce di dati affidabili, che conduca ad un giudizio di stretta necessità della misura (Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000; Cons. St. sent. 6655/2019).

In sostanza, come ricorda TAR Calabria, sent. 2075/2020, la scelta di perseguire il "rischio zero" per la comunità scolastica, per di più *«in esito ad istruttoria sommaria e carente in punto di specifica situazione di rischio – tra l'altro senza accompagnare la scelta a concorrenti misure di restrizione di sorta per le comunità adulte ove il virus circola maggiormente – ha certamente violato il parametro della proporzionalità: la sospensione del servizio scolastico in presenza, il cui rischio risulta già sotto controllo con le misure nazionali in atto, ha leso oltre misura il diritto all'istruzione per i cittadini più giovani arrecando non solo pregiudizio formativo, ma anche psicologico, educativo e di socializzazione (v. i rischi evidenziati dalla Società Italiana Pediatri) essendo la loro personalità in via di costruzione, costruzione che la Costituzione vuole avvenga anche ed obbligatoriamente nella "formazione sociale" della Scuola».*

La leale collaborazione

Le tematiche affrontate valgono anche per i provvedimenti amministrativi generali assunti dallo stesso governo centrale^[5].

Conclusivamente, alla luce di quanto sopra, si può quindi affermare che a sindaci e presidenti di Regione è richiesto di esercitare il potere d'ordinanza in modo non bulimico né volto a contraddire la norma nazionale in conseguenza di un diverso apprezzamento del bene pubblico tutelato. Ciò vale a maggior ragione nel caso in cui le misure adottate incidono sulla fruizione del servizio istruzione e quindi di un diritto costituzionale fondamentale tanto per i singoli cittadini quanto per la collettività. Occorre che tali autorità sappiano interpretare il proprio potere col modulo della leale collaborazione anziché con quello della competizione.

[1] *«Il Ministro della Sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni... Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprende più comuni e al territorio comunale...».*

[2] Chiamato a pronunciarsi su un'ordinanza regionale emessa l'8 gennaio, il TAR fa il punto delle disposizioni vigenti (il DPCM del 3.12.20 e il DL n. 1 del 5.01.21) per poi affermare che *«sino al 15 gennaio 2021, data di cessazione dell'efficacia del DPCM 3 dicembre 2020, non c'è spazio per una competenza regionale diretta ad introdurre misure più restrittive, perché i già richiamati DL n. 19/20 e n. 33/20 delimitano temporalmente tale competenza, escludendola una volta entrati in vigore i DPCM previsti dai medesimi decreti legge»*, precisando ulteriormente che *«dal 7 gennaio al 10 gennaio 2021 la didattica trova disciplina nel DPCM 3.12.20 (che la prescriveva in presenza per il 75% degli studenti); dall'11 al 16 gennaio 2021 la didattica è disciplinata dal DL n. 1/21 (che impone di garantire l'attività in presenza almeno al 50% della popolazione studentesca); solo per il periodo successivo al 15 gennaio, essendo cessata l'efficacia del DPCM 3.12.20 e trattandosi di un periodo non disciplinato dal DL 1/21, trova nuovamente applicazione il meccanismo introdotto dai DL n. 19/20 e n. 33/20, in forza del quale, nelle more dell'adozione di un nuovo DPCM, si riattiva la competenza regionale per l'adozione di misure più restrittive»*.

[3] Affetta da illogicità, ad esempio, è stata considerata l'ordinanza del 20.02.21 del presidente della regione Puglia che vieta la didattica in presenza superiore al 50% sino al 5 marzo (quando, invece, il DPCM del 14.01.21 la prevede per un minimo del 50% e sino ad un massimo del 75% degli studenti) al fine di consentire la "attuazione del piano vaccinale degli operatori scolastici". In proposito TAR Bari, dec. 77 del 24.02.21, rileva che per consentire la vaccinazione di tutto il personale scolastico *«il provvedimento regionale dovrebbe avere una durata di efficacia molto più lunga; ciò ne evidenzia il difetto motivazionale o l'incongruenza tra la premessa e la conclusione, riverberandosi in un vizio logico-argomentativo ovvero in una carenza attitudinale della misura rispetto all'obiettivo perseguito»*.

[4] Annalisa Negrelli – Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana – Foro amm. TAR, fasc. 9, 2012.

[5] Infatti la recentissima ordinanza del TAR Lazio (ord. n. 1224 del 26.02.21) dichiara l'illegittimità, per difetto di istruttoria e di motivazione, del DPCM del 14 gennaio 2021, in ordine alla previsione della didattica a distanza ivi contenuta, in quanto *«non supportata da un'analisi dei rilievi epidemiologici orientata a stabilire, specificamente, il ruolo della riapertura delle scuole nella diffusione del contagio all'interno ed all'esterno dei plessi scolastici, né da un'indagine finalizzata a verificare se sia possibile implementare misure contingenti straordinarie finalizzate a garantire a tutti gli studenti la frequenza in presenza dell'intero monte ore settimanale»*. La previsione non viene tuttavia sospesa perché il TAR non ravvisa gli estremi del *periculum in mora* stante l'imminente perdita di efficacia (5 marzo) del DPCM impugnato.

4. L'automazione intelligente. La trasformazione digitale è possibile anche a scuola

Giorgio DESIDERIO - 28/02/2021

Ecco una novità: torniamo in terzultima posizione UE dopo il lieve scatto in avanti dello scorso anno... Dov'è la novità? È nella spinta che potrebbe rappresentare questa posizione (negativa) per un'effettiva svolta digitale, di fronte alla centralità di Internet messa in evidenza dal Covid-19.

Scenari poco incoraggianti

Gli scenari sembrano poco incoraggianti sulle concrete prospettive di trasformazione digitale del nostro Paese; questi emergono dal DESI (Digital Economy and Society Index) già dal 2014 e purtroppo smentiscono sistematicamente qualsiasi tipo di previsione positiva. Stavolta anzi più del solito l'indice UE sembrerebbe incatenare l'Italia in una condizione perenne di "medioevo digitale", destinata ad incrementare in modo inesorabile il gap tecnologico con gli Stati primi in graduatoria.

La fotografia del Desi 2020 prova che nel 2019 non abbiamo fatto abbastanza per colmare le nostre lacune, soprattutto quelle storiche di competenze digitali della popolazione. In particolare, secondo il DESI 2020 l'Italia occupa il terzultimo posto fra i 28 Stati membri dell'UE, con un punteggio pari a 43,6 (rispetto al dato UE del 52,6), ritornando quindi al 25° posto. Pertanto, l'Italia rimane tra i fanalini di coda, nella stessa posizione di bassa classifica formalizzata nel DESI 2018 (punteggio di 36,2 a fronte del dato europeo del 46,5), dopo il lieve aumento, come breve parentesi, del DESI 2019, che aveva consentito al nostro Paese di raggiungere il 23° posto (punteggio del 41,6 a fronte del dato UE del 49,4).

Il problema "capitale umano"

Molti sono gli "Abitanti" del mondo scolastico e del nostro *viver civile*: chi *Dirige* con lungimiranza, chi *Docet* con fervore, chi *Apprende* e chi, come la parte genitoriale, *Sostiene*. Le imprese che nasceranno saranno frutto del "Giardino delle Idee" che si coltiva già nel terreno scolastico ancora prima di quello universitario e delle specializzazioni: è un Capitale Umano dalle diverse sfaccettature.

Il rapporto DESI suggerisce gli ambiti di intervento derivanti dalla lettura dei dati pubblicati proprio su questa fascia di interesse, denunciando soprattutto il grave ritardo cognitivo descritto dall'indicatore "Capitale umano". Un ritardo avvenuto malgrado l'intento di migliorare lo stato di digitalizzazione della Pubblica amministrazione e dell'economia, come impegno prioritario dell'agenda politico-istituzionale enunciato nella Strategia "Italia 2025"[1].

È un indicatore che preoccupa: nel 2019, infatti, l'Italia si colloca all'ultimo posto della classifica (punteggio 32,5 vs 49,3 EU). Solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede almeno competenze digitali di base (rispetto al 58% nell'UE) e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (a fronte del 33% nell'UE).

Connettività e banda larga

Dal punto di vista della "Connettività", l'Italia ottiene il punteggio di 50,0 (vicino al dato europeo del 50,1), occupando il 17° posto, ma comunque in calo rispetto al risultato del DESI 2019 (12° posto, punteggio di 48 vs 44,7 EU), ed in netto miglioramento rispetto al DESI 2018 (25° posto, punteggio del 35,1 vs 39,9 EU).

Migliora la diffusione della banda larga fissa ad almeno 100 Mbps: passa dal 9% del 2018 al 13% del 2019, con performance però ancora troppi distanti dalla media UE.

La percentuale di specialisti ICT in Italia è ancora al di sotto della media UE (3,9%) e solo l'1% dei giovani italiani è in possesso di una laurea in discipline ICT (il dato più basso nell'UE). Da evidenziare anche che gli specialisti ICT di sesso femminile rappresentano l'1% del numero totale di lavoratrici (a fronte della media UE dell'1,4%).

Stare al passo con i tempi

Qui necessita una rivoluzione che riguarda tutti gli aspetti di un processo produttivo. E come ogni rivoluzione ha luci e ombre:

- luci legate alla maggior apertura del tessuto sociale verso l'innovazione, scelta forzata anche dal Covid-19;

- ombre che dipendono sia da alcune resistenze intrinseche sia dal *digital divide* che ancora frena l'Italia.

Occorre essere lungimiranti e positivi: la missione di una trasformazione digitale è quella di offrire strumenti, informazioni e persone per valorizzare le loro idee e le iniziative in successo.

Diversamente, sarà difficile oggi immaginare di stare al passo dei Paesi tecnologicamente avanzati, come, ad esempio, la Finlandia, leader digitale, ormai stabile al primo posto della classifica tra i 27 Stati membri dell'UE. Confermando il trend del DESI 2019, la Finlandia è sempre al 1° posto con un punteggio del 68.1 a fronte del dato europeo del 49.4.

La svolta digitale per modernizzare il Paese

La nuova centralità di Internet ha imposto un processo accelerato di digitalizzazione dei servizi pubblici e delle attività economiche, richiedendo di fatto l'avvio concreto di un'effettiva svolta digitale per l'Italia, che rappresenta davvero l'ultima chiamata per realizzare un'efficace strategia generale di modernizzazione del Paese.

Questa strategia è stata elaborata in largo anticipo e coordinata negli anni in una prospettiva di lungo termine, superando il perenne stato di aspettative da cosiddetto "anno zero" con un deciso cambio di paradigma. Ciò è avvenuto grazie ad un rinnovato sistema di formazione e di selezione della "classe dirigente" del Paese. Bisogna costruire la nuova visione di futuro sostenibile in grado di stimolare la riqualificazione della forza lavoro, dotata di competenze specialistiche ICT: una visione che sia in linea con quanto descritto dal Report "The Future of Jobs 2018" pubblicato dal *World Economic Forum* per sfruttare le nuove opportunità collegate al settore digitale.

In questa fase difficile per la situazione pandemica, non possiamo perdere tempo e permanere in posizioni di inerzia e resistenza. In assenza di una programmazione lungimirante e in assenza di una collettività matura sul piano digitale si possono determinare gravi conseguenze per l'immediato futuro del nostro sistema nazionale.

Intelligent automation, per rafforzare le competenze del XXI secolo

Pertanto la necessaria trasformazione digitale può avvenire rafforzando le competenze del XXI Secolo, stimolando un apprendimento significativo e duraturo e sviluppando un uso ricco e consapevole delle tecnologie.

Sempre più spesso assistiamo, anche in relazione ai bandi per l'avvio dell'Industria 4.0, alla richiesta per la ricerca di *Human Resources* di talenti digitali, preparati e pronti a rispondere alla gestione delle complessità.

Si parla di figure che sappiano come automatizzare flussi di lavoro complessi alla velocità del *low-code* e ottenere la flessibilità di cui si ha bisogno per raccogliere i dati dell'intera organizzazione in un'unica interfaccia, in modo da poter intraprendere azioni quando e dove necessario: *Intelligent Automation*.

Occorre pertanto promuovere un cambio di paradigma ed un approccio corretto per soddisfare tali richieste, derivanti dalle necessità di rispondere ora ai mercati emergenti, in primis quello delle potenze economiche di grande impatto nella nostra produzione: Cina, Stati Uniti, Russia, oltre Israele per il lato *Intelligence*, per citarne alcuni. È soprattutto importante nell'ultimo segmento di istruzione, laddove gli alunni si rivolgono al mercato del lavoro o alla scelta universitaria.

In altre parole, bisogna innovare l'ordinario per affrontare la complessità: occorre partecipare alla sfida ed avviare almeno i primi percorsi innovativi che, a livello nazionale, preparino il settore scolastico per un approccio positivo alla frontiera delle competenze del XXI Secolo.

Nuove esperienze per costruire una community

Per affrontare queste sfide reali ad alto impatto sociale e collettivo gli studenti devono realizzarsi attraverso sistemi più efficaci:

- incontri laboratoriali, ma anche lavoro in autonomia e in gruppo;
- percorsi composti da pochi alunni (5 a 10);
- esperienze che abbiano carattere interdisciplinare;
- contenuti che abbiano l'obiettivo di agire in maniera trasformativa sullo studente;
- progetti sistematici, strutturali e non episodici, con l'uso di tecnologie digitali in modo ricco, critico e creativo.

Tali esperienze daranno il via a vere e proprie *community* nelle quali studenti e docenti si possano confrontare, in un percorso di intelligenza collettiva, con altre classi, formatori e partner nazionali.

Interventi innovativi a scuola

Per raggiungere il grado di conoscenza adeguato alle nuove competenze 2030, vanno sia definiti obiettivi impegnativi sia individuate tematiche mirate: Data Science, Robotica, Arti Visive e pensiero computazionale, Linguistica computazionale, Tecnologie e Progettazione Didattica Inclusiva, Matematica. Vediamo alcune esemplificazioni:

1. Sfide per lavorare alla soluzione di casi basati su dati reali, attraverso incontri laboratoriali, in cui gli studenti si confrontano per giungere alla costruzione di un progetto a impatto sociale mediante il Data Science. In tal modo si affronta il *Data Science for Impact realizzando una School of Data* (Destinatari: scuole secondarie di secondo grado).
2. Sfide di robotica educativa "a distanza" in cui le classi si affrontano nella risoluzione di problemi con un braccio robotico da remoto. Si tratta di *Problem Solving in Ambito Robotico* (Destinatari: scuole secondarie di secondo grado).
3. Sviluppo della base del Linguaggio Computazionale attraverso l'alfabetizzazione visuale: un percorso *software Processing* per affrontare il tema dell'Arte Generativa con percorsi di *Arti Visive e Pensiero Computazionale* (Destinatari: scuole secondarie di primo e secondo grado).
4. Utilizzo in tutte le classi di tecniche di linguistica computazionale (annotazione digitale, estrazione automatica e analisi di testi) per collaborare alla costruzione di un osservatorio linguistico digitale sui dibattiti del territorio. Una vera e propria *Sfida di Lingua Italiana ad impatto sociale* – creazione di un osservatorio linguistico digitale (Destinatari: scuole secondarie di primo e secondo grado).
5. Percorso sperimentale per Docenti, orientato a progettare ambienti didattici inclusivi attraverso un utilizzo efficace delle tecnologie, per valorizzare le potenzialità di ogni studente. Oltre le barriere: *Tecnologie, Universal Design e Inclusione* (Destinatari: Docenti della scuola secondaria di primo grado).
6. Percorso di sperimentazione per docenti sul laboratorio di matematica nella didattica digitale integrata, per costruire modelli efficaci in grado di valorizzare il pensiero e il ragionamento matematico. Un vero e proprio *Laboratorio di Matematica Digitale* (Destinatari: Docenti di ogni ordine e grado).

Investire nel digitale

Il Covid-19 ha posto in evidenza la necessità della digitalizzazione e sta rappresentando un cambio di passo importante che va non solo sostenuto ma continuamente promosso perché investire nel digitale significa investire nel futuro, avendo il coraggio anche di modificarne il modello, se necessario.

Fortunatamente ci sono molte piccole imprese, microimprese, che riescono a vedere le opportunità generate dalla crisi, e sono proprio quelle che, prendendosi dei rischi calcolati e investendo nella digitalizzazione, potranno uscirne più forti di prima.

I sei punti di intervento prima presentati rappresentano una lista positiva di opportunità da realizzare per le nostre generazioni di studenti che devono crescere in motivazione e interesse. Occorre attivare una strategia lungimirante che ci metta a livello culturale, sociale ed economico al riparo dalla pandemia globale, trasformando sempre più gli attuali orizzonti in certezza di successo.

[1] A cura del [Ministero per l'Innovazione tecnologica e la Digitalizzazione \(MID\)](#), struttura di coordinamento con delega di funzioni ([Dpcm 26 settembre 2019](#)) preposta alla definizione degli indirizzi strategici del Governo nel settore dell'Innovazione Digitale.