

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)*

Settimana: 8 marzo 2021: il primo DPCM del Governo Draghi

1. *Il primo DPCM del Governo Draghi. Le novità per la scuola (Roberto CALIENNO)*
2. *Una scuola resiliente. Dallo zainetto al device (Marco MACCIANTELLI)*
3. *L'apprendimento permanente e il PNRR. Come garantire il diritto alle competenze per tutti (Maria Grazia ACCORSI)*
4. *Sette idee per una scuola che funzioni veramente. Dal Rapporto del 13 luglio del Comitato degli esperti: executive summary (Domenico TROVATO)*

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 gliUSR). 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 allegare 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 coni 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](#), suggerisse 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, contemplanò 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.

1. Il primo DPCM del Governo Draghi. Le novità per la scuola

Roberto CALIENNO - 08/03/2021

Con alcuni giorni di anticipo rispetto alla sua entrata in vigore è stato emanato il DPCM 2 marzo 2021, consentendoci, così, di capirne meglio la portata e gli effetti. La considerazione amara, ma purtroppo inevitabile, è che la sua durata – fino a tutto il 6 aprile p.v. – copre interamente le prossime festività Pasquali.

Tattica o strategia per la scuola?

Degna di nota è sicuramente la previsione di uno stanziamento di 200 milioni di euro per i congedi parentali, decisivi per sostenere le famiglie che dovranno gestire i figli rimasti a casa, lavorando allo stesso tempo. Ciò significa, e ne siamo tutti ben consapevoli, che la strada da percorrere per uscire dall'emergenza è ancora lunga e che l'unica vera arma a disposizione è un piano vaccinale sempre più dinamico. In quest'ottica devono essere inquadrati le novità per la scuola introdotte con il nuovo DPCM che comunque, nella sostanza, limitano l'attività didattica in presenza. E, come in una partita di calcio, la strategia consiste nell'applicare un modulo "a zona" alla scuola italiana.

Provvedimenti validi in tutte le zone

Prima di analizzare i provvedimenti adottati a seconda del colore della zona, vediamo cosa è previsto a livello nazionale indipendentemente dal livello di rischio.

Tavoli di coordinamento – Sono confermati i Tavoli di coordinamento costituiti presso ciascuna Prefettura-UTG presieduti dal Prefetto, per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in funzione della disponibilità di mezzi di trasporto a tal fine utilizzabili. La finalità è quella di agevolare la frequenza scolastica anche in considerazione del carico derivante dal rientro in classe di tutti gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado.

Organi collegiali e formazione – Le riunioni degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche ed educative di ogni ordine e grado continuano a essere svolte solo con modalità a distanza, per alleggerire anche in questo caso l'impatto delle riunioni di lavoro sugli spostamenti. Analogamente i corsi di formazione possono svolgersi solo con modalità a distanza.

Viaggi di istruzione – Continuano a restare sospesi i viaggi di istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.

Dispositivi di protezione – È obbligatorio l'uso di mascherine per proteggere le vie respiratorie, salvo che per i bambini di età inferiore ai sei anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso dei predetti dispositivi.

Distanziamento – Per quanto riguarda il distanziamento interpersonale e le forme di aggregazione alternativa appare utile fare riferimento alla nota 343 del 4 marzo 2021 del Capo Dipartimento uscente Dott. Marco Bruschi. Nella questa nota, infatti, viene evidenziata la previsione che per "mantenere il distanziamento interpersonale, è da escludersi qualsiasi altra forma di aggregazione alternativa, fatta eccezione per tutte le attività mirate all'apprendimento, al recupero della socialità, comunque nel rispetto delle norme di sicurezza". Tale previsione è dichiaratamente collegata all'attuazione delle misure di salvaguardia ulteriori previste per le zone arancione scuro o rosse "predisponendo l'eventuale erogazione in DDI delle "attività mirate all'apprendimento". Questo rappresenta, almeno per una parte delle istituzioni scolastiche del I ciclo di istruzione e per i servizi educativi dell'infanzia, una novità che gli USR dovranno accompagnare e sostenere.

La scuola in “zona bianca”

Una Regione diventa bianca solo se presenta uno scenario così detto di tipo 1, con un livello di rischio basso, ove nel relativo territorio si manifesti una incidenza settimanale dei contagi, per tre settimane consecutive, inferiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti. Questo si traduce in una scarsa circolazione del virus, ottima tenuta delle strutture ospedaliere e capacità di tracciamento e monitoraggio dei casi.

Nelle Regioni bianche non trovano applicazione le restrizioni disposte con il DPCM, ma possono essere introdotte limitazioni regionali. È il caso della Sardegna, unica regione bianca, che ha deciso di applicare alla scuola le stesse limitazioni previste dal DPCM per le zone gialle.

La scuola in “zona gialla”

L'art. 21 del Capo III del DPCM contiene le Misure di contenimento del contagio che si applicano in zona gialla.

- Le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica in modo da garantire l'attività in presenza ad un minimo del 50% ad un massimo del 75% della popolazione studentesca. La restante parte degli studenti si avvale della didattica a distanza. Resta sempre garantita la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o per mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dell'istruzione n. 89 del 7 agosto 2020 (Linee guida sulla Didattica digitale integrata), e dall'ordinanza del Ministro dell'istruzione n. 134 del 9 ottobre 2020, garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata.
- È consentita la realizzazione dei PCTO (percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento) così come le attività di tirocinio.
- Nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo di istruzione l'attività didattica ed educativa continua a svolgersi integralmente in presenza.

La scuola in “zona arancione”

Nelle zone arancioni si applicano, oltre alle misure previste per l'intero territorio nazionale, le stesse misure adottate nelle zone gialle di cui al Capo III, quando non previste misure più rigorose.

Ulteriori provvedimenti comuni alle zone “gialla e arancione”

Ci sono, poi, una serie di provvedimenti comuni alle zone di colore giallo e arancione. Analizziamoli sinteticamente.

- Le Università, sentito il Comitato universitario regionale di riferimento, predispongono, in base all'andamento del quadro epidemiologico, piani di organizzazione della didattica e delle attività curriculari, da svolgersi a distanza o in presenza, che tengono conto delle esigenze formative e dell'evoluzione del quadro pandemico territoriale e delle corrispondenti esigenze di sicurezza sanitaria nel rispetto delle linee guida del Ministero dell'università e della ricerca. Tali disposizioni si applicano, per quanto compatibili, anche alle Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, ferme restando le attività che devono necessariamente svolgersi in presenza.
- È sospeso lo svolgimento delle prove preselettive e scritte delle procedure concorsuali.
- Sono consentite le prove selettive dei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni nei casi in cui è prevista la partecipazione di un numero di candidati non superiore a trenta per ogni sessione osede di prova, previa adozione di protocolli adottati dal Dipartimento della funzione pubblica e validati dal Comitato tecnico-scientifico.
- Sono consentiti gli esami di qualifica dei percorsi di IeFP.

La scuola in “zona rossa”

Per la zona rossa valgono le disposizioni ai sensi dell'art. 43 Capo V del DPCM.

- Le attività scolastiche e didattiche delle scuole di ogni ordine e grado si svolgono esclusivamente con modalità a distanza. Resta salva la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o per mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dell'istruzione n. 89 del 7 agosto

2020, e dall'ordinanza del Ministro dell'istruzione n. 134 del 9 ottobre 2020, garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata.

- Salvo diversa eventuale indicazione da parte delle Regioni, i Dirigenti scolastici dovranno verificare la specifica modalità di attuazione dei PCTO che comunque possono essere realizzati, nelle modalità e con i correlati protocolli previsti nelle sedi ove hanno luogo, così come le attività che prevedono l'utilizzo di laboratori. Qualora le modalità di svolgimento non possano rispettare i protocolli, tali percorsi dovranno necessariamente essere svolti a distanza. Sulla questione è intervenuta anche la nota operativa del 4 marzo 2021, precisando che tale principio deve trovare applicazione anche nelle "zone arancione scuro".
- Per quanto riguarda l'Università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, è sospesa la frequenza delle attività formative e curricolari, fermo in ogni caso il proseguimento di tali attività a distanza.

Come difendersi dalle varianti: le novità per le scuole in "zona gialla e arancione"

Il comma 2 dell'art. 21 del DPCM attribuisce la responsabilità di introdurre le limitazioni previste per le "zone rosse" ai Presidenti delle regioni o province autonome. Tali limitazioni si possono applicare anche nelle aree di ambito comunale, laddove gli stessi Presidenti delle regioni abbiano adottato misure stringenti di isolamento in ragione della circolazione di varianti di SARS-CoV-2 connotate da alto rischio di diffusività o da resistenza al vaccino o da capacità di indurre malattia grave. Al momento:

- le province che superano i 250 casi a settimana su 100 mila abitanti sono: Bolzano, Trento, Udine, Brescia, Como, Milano, Verbano-Cusso-Ossola, Vercelli, Torino, Cuneo, Pavia, Cremona, Reggio Emilia, Mantova, Modena, Bologna, Ravenna, Pistoia, Forlì-Cesena, Rimini, Siena, Ancona, Macerata, Pescara, Frosinone, Napoli, Avellino, Salerno, Bari;
- le province che invece si accingono prepotentemente a superare tale soglia sono: Imperia, Parma, Lucca, Prato, Arezzo, Chieti, Taranto.

Ultim'ora

Il Ministero della Pubblica Istruzione è intervenuto con la nota 10005 del 7 marzo 2021 per fornire i necessari chiarimenti sulle disposizioni e sulle ricadute nell'organizzazione scolastica relativamente a:

- DPCM 2 marzo 2021
- nota dipartimentale n. 343 del 4 marzo 2021
- varie Ordinanze Regionali.

La nota del 7 marzo, in estrema sintesi, richiama i seguenti concetti:

- il DPCM, nel disporre la sospensione delle attività didattiche in presenza nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado nelle cosiddette "zone rosse" prevede, all'art. 43, la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso dei laboratori ovvero per gli alunni e studenti disabili o con bisogni educativi speciali;
- nelle zone diverse da quelle rosse il DPCM prevede margini di ulteriori misure restrittive in base al potere di ordinanza delle Regioni e delle Province Autonome, in considerazione delle specifiche situazioni epidemiologiche;
- nelle zone "gialle" le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, nell'adottare forme flessibili di organizzazione delle attività didattiche, garantiscono ad una percentuale compresa tra il 50% e il 75% della popolazione scolastica la didattica in presenza. La parte restante degli studenti, quindi, si avvale della didattica a distanza. Anche in questo caso è prevista la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso dei laboratori ovvero per gli alunni e studenti disabili o con bisogni educativi speciali.

In conclusione, risulta, quindi, acclarato che, sia nei casi in cui le attività didattiche siano sospese (zone rosse e zone arancione scuro, a seguito di ordinanze regionali, per tutti gli ordini di scuola) sia nei casi in cui le attività didattiche, nelle scuole secondarie di secondo grado, prevedano la presenza di percentuali variabili (dal 50% al 75%) di studenti, le istituzioni scolastiche possono svolgere attività in presenza per: utilizzare i laboratori; mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità o con bisogni educativi speciali.

2. Una scuola resiliente. Dallo zainetto al device

Marco MACCIANTELLI - 08/03/2021

Nella scuola, come nella società di cui la scuola è gran parte, è in atto una trasformazione. Lasciamo stare gli aggettivi enfatici: una trasformazione che non discende da un centro studi, dall'ennesima riforma calata dall'alto, o dal rizoma avvolgente, talvolta paralizzante, di note e circolari.

Cambiamento

In questione non è la presenza "o" la distanza, ma la presenza "e" la distanza, come peraltro ha riconosciuto il Ministero dell'Istruzione, con le *Linee guida per la didattica digitale integrata* (DDI) allegate al D.M. n. 89 del 7 agosto 2020.

A rischio di ripetersi: nonostante la pandemia, la scuola sta continuando ad accudire alla propria missione educativa, e ciò grazie ai docenti, al personale ATA, ai DS, ai DSGA, agli studenti, ai genitori. La scuola è entrata nelle case, le famiglie, come mai prima, sono entrate nelle scuole. Il *Patto educativo di corresponsabilità* ha assunto il profilo di un'interazione incessante, autenticamente agita e vissuta, anche se da remoto.

Virtuale e reale

Però attenzione: la pandemia non ha inventato nulla, ha semplicemente contribuito ad accelerare processi *in itinere*, specie in riferimento alla competenza digitale e alle premesse già poste dalla *Raccomandazione europea* del 18 dicembre 2006 – riformulata il 22 maggio 2018 – e dal Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD, D.M. 851 del 27 ottobre 2015).

La contrapposizione tra *virtuale* e *reale* non spiega come stanno effettivamente le cose, neanche in campo educativo e didattico. I due ambiti possono essere complementari, completarsi reciprocamente. Luciano Floridi parla di *onlife*. La lezione in presenza ha le sue ragioni, ma come da tempo sappiamo, non è detto che debba continuare ad esprimersi *ex cathedra*.

Allo stesso modo è poco convincente stabilire schematiche fratture tra didattica a distanza e tradizione educativa. In fondo anche il libro è espressione di una comunicazione a distanza. Marcel Proust, a seguito della sua giovanile esperienza di traduttore di John Ruskin, ha lasciato riflessioni preziose sul tema.

Gli amici, i libri e la comunicazione a distanza

Ruskin considerava il libro una specie di conversazione: "*la lettura di ogni buon libro – ricordando Cartesio – è come una conversazione con i più grandi uomini dei secoli passati che ne furono gli autori*" [1]. Ma – si chiedeva l'autore della *Recherche* – davvero il libro può ridursi a questo? Il libro è davvero solo un ripiego al quale far ricorso nel momento in cui non possiamo avere al nostro fianco lo scrittore o il poeta?

La risposta proustiana è chiarissima. No, non è possibile confondere il libro con l'incontro che possiamo avere, o non avere, con la persona. Si tratta di un'altra dimensione. Perché il *meraviglioso miracolo della lettura* consiste in una comunicazione a distanza, *in absentia*. Non stiamo uscendo, quindi, dalla tradizione, la stiamo rinnovando. Non stiamo contraddicendo al fondamento della nostra cultura, il rapporto scrittura-lettura, lo stiamo aggiornando.

DAD e DIP parti di una più ampia offerta formativa

Poi certo, *non son tutte rose* ed è metodologicamente sbagliato ogni atteggiamento acritico. È evidente che la DAD non può essere una mera tecnicità, ma educazione vera e propria. Non può affidarsi solo a strumenti di ordine pratico, deve essere anche relazione. La DAD è una frontiera da attraversare per arrivare ad una fase ulteriore di *personalizzazione dell'apprendimento*. L'obiettivo è coinvolgere, motivare e rimotivare ogni studente, con antenne attente a cogliere chi rischia di rimanere indietro, o si è perso, o sta scivolando nell'invisibilità. La DAD e la Didattica in presenza (DIP) sono parti, di diversa consistenza, di una più ampia offerta formativa.

ELET e NEET

Il *digital divide*, la dispersione, l'abbandono precoce, l'allargamento della forbice delle disuguaglianze non sono stati provocati dalla pandemia: le preesistono, come pure l'emigrazione cognitiva e soprattutto sia il contestuale primato negativo di abbandono anticipato dall'istruzione e dalla formazione (ELET, *Early Leaving from Education and Training*) sia il primato di studenti fuori dall'istruzione, dall'occupazione o dalla formazione (NEET, *Not in Education, Employment or Training*). A maggior ragione questi limiti – che vanno accentuandosi – devono essere affrontati e superati.

In questione è la capacità di costruire il senso di una relazione fondata sull'integrazione tra presenza e distanza per una scuola più inclusiva e capace di utilizzare, con dimestichezza e spirito critico, l'opportunità digitale, confrontandosi sul terreno dei compiti autentici e delle prove di realtà.

Le magnifiche sorti della resilienza

Sappiamo bene che la parola "resilienza" risulta logorata dall'uso eccessivo che ne è stato fatto e tuttora se ne fa. Non c'è attualmente documento che non ne porti traccia. Persino il piano italiano per il "Next generation EU", approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 12 gennaio, viene chiamato *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR). Un'eco si è avuta anche sul palco dell'Ariston: *Sanremo come un Festival della resilienza*.

È corretta l'idea di una capacità di reggere agli urti. La scuola lo sta dimostrando nel continuo mutare del contesto e del quadro normativo: "Tutto ciò che non mi fa morire mi rende più forte" (Nietzsche *Il crepuscolo degli idoli* 1888). E, come avevano già intuito i pensatori antichi, la reazione alle difficoltà, agli imprevisti, ai problemi dipende dall'interpretazione che l'uomo dà agli eventi. Da un lato, quindi, legami deboli, dall'altro, attitudine ad un ragionevole accomodamento.

Il carico burocratico

Resilienti si stanno dimostrando gli assistenti amministrativi che, in una situazione come l'attuale, stanno affrontando un fardello burocratico che, invece di ridursi o semplificarsi, va accentuandosi e complicandosi: tra predisposizione dei pensionamenti in vece dell'INPS ([Nuova Passweb](#)); applicazione di clausole per la fruizione del diritto di sciopero che avrebbero dovuto trovare ben altre soluzioni tra ARAN e OO.SS. rappresentative; tutela dei lavoratori fragili e opportunità di essere assegnati a diversa mansione, unitamente al diritto del personale supplente a permanere in servizio, quando invece si scopre che nella Legge di Bilancio ([n. 178 del 30 dicembre 2020, comma 481, art. 1](#)) qualcuno ha pensato che tale diritto potesse essere inopinatamente disatteso in data 28 febbraio .

I collaboratori scolastici

Resilienti sono i collaboratori scolastici, nel garantire Piani per le pulizie sempre di nuovo aggiornati, dai pavimenti degli ambienti utilizzati ai banchi, alle cattedre, ai tavoli, alle tastiere dei PC, ai mouse, ai telefoni, alle maniglie, alle finestre, alle superfici e alla rubinetteria dei servizi igienici, ai distributori automatici di cibo e bevande, alle attrezzature sportive nelle palestre, alle visiere, agli utensili da lavoro, a ogni altra superficie che possa venir usata in modo promiscuo, sino alla quotidiana distribuzione di mascherine.

I genitori

Resilienti sono i genitori nel farsi carico dell'esigenza di assicurarsi che i propri figli escano di casa in assenza di sintomi sospetti, muniti di mascherina; o nell'accompagnare un figlio al nido, l'altro alla scuola primaria e magari un terzo alla scuola media; nel verificare costantemente che la connettività domestica "tenga"; nel sostenere i figli più grandi ad affrontare sino a cinque ore filate di didattica a distanza, senza trascurare di verificare bene che tra un'ora e l'altra sia rispettata la pausa prevista dal Piano per la DDI approvato dal Collegio dei docenti.

I docenti

Resilienti sono gli insegnanti che a settembre speravano nel ritorno ad una scuola in presenza e in sicurezza, mentre nell'arco di appena un mese, a rompere l'incantesimo, è arrivato

l'innalzamento della "curva" e dell'"R con t", quindi il DPCM del 13 ottobre, poi del 24 ottobre, del 3 novembre e del 3 dicembre, sino a quello del 14 gennaio, e da ultimo, ma solo in ordine di tempo, del 2 marzo. Ogni volta sono state necessarie ulteriori messe a punto del quadro orario, in un cantiere strutturalmente aperto, *in fieri*. Resiliente è, quindi, la maggioranza dei docenti di ruolo e di precari, a cui è richiesto un continuo supplemento di impegno.

Gli studenti

Resilienti sono gli studenti che hanno vissuto, nell'arco di appena un anno, la transizione dallo zainetto al *device* (PC e/o Iphone), insieme ad un cambio di paradigma: dal sapere affidato ai "volumi" alla dematerializzazione dei sussidi digitali, sui quali, peraltro, la legislazione scolastica italiana insiste da circa un decennio. Gli ausili digitali nelle diverse discipline costituiscono una importante integrazione al *libro di testo*, non senza un possibile risparmio, da parte delle famiglie, specie in un contesto economico-sociale come quello che si sta drammaticamente prospettando.

Si sta dunque transitando da un sapere portato come un peso sulle spalle ad una maggiore attitudine ad operare su Risorse Educative Aperte (acronimo inglese: OER).

Repository delle buone idee e delle buone pratiche

Ove in questione è il fattore umano non è mai soltanto una questione quantitativa, ma soprattutto qualitativa. Conta il numero delle ore di scuola, conta altrettanto l'intensità e la qualità del lavoro svolto. C'è stata una perdita, ma c'è stato un acquisto contestuale. Non si tratta di una qualche settimana in più d'estate, ma di fare del recupero una strategia complessiva per il miglioramento e il potenziamento dei livelli di apprendimento. La scuola italiana sta usando una delle risorse dell'autonomia, la ricerca e la sperimentazione[2], sarebbe bene provare a custodire, a condividere e a diffondere, dopo questa impegnativa ma anche fertile esperienza sul campo, un *repository* delle buone idee e delle buone pratiche (dando così un senso alla [lettera b del comma 129 della stessa Legge 107/2015](#)).

[1] Cfr. M. Proust, *Commento a "Sesamo e i gigli" di John Ruskin*, pref. di G. Macchia, a cura di B. Piqué, Milano, Editoriale Nuova, 1982, p. 19.

[2] Dalla Legge 59 del 15 marzo 1997, art. 21, comma 10, al D.P.R. 275 dell'8 marzo 1999, art. 6.

3. L'apprendimento permanente e il PNRR. Come garantire il diritto alle competenze per tutti

Maria Grazia ACCORSI - 08/03/2021

Nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che l'Italia dovrà presentare alla Commissione europea entro il prossimo mese di aprile nell'ambito del Next generation EU, nell'impianto approvato il 12 gennaio 2021 dal Consiglio dei Ministri e presentato alle Camere e alle Parti sociali, e ora in corso di ridefinizione e completamento con riferimento alle Linee guida EU (Comitato interministeriale Affari europei del 9/09/20), viene prevista una 'missione' dedicata all'istruzione.

Nell'ambito delle specifiche linee di azione (in particolare, nell'ambito della linea "Potenziamento delle competenze e diritto allo studio" rivolta a "colmare il deficit di competenze che limita il potenziale di crescita del nostro Paese e la sua capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali") non potrà mancare una significativa, robusta e mirata serie di azioni rivolte alla popolazione adulta.

Oltre il ripetersi di vecchi e nuovi allarmi

Quasi come in una litania quaresimale sentiamo frequentemente ricordare che l'ascensore sociale si è fermato, che larga parte della popolazione non ha alcun titolo di studio di istruzione secondaria superiore e non partecipa ad attività di formazione permanente, che la percentuale dei laureati è vistosamente al di sotto della media europea (19,6% a fronte dei dati medi europei attestati sul 33,2%), che nelle competenze alfabetiche funzionali degli adulti (dati PIAAC) ci collochiamo agli ultimi posti nel mondo OCSE, che aumentano i dispersi e i NEET.

Ora, con la grave crisi in corso, si confermano vecchie esigenze e si aprono piaghe nuove: nuove povertà, carenza di competenze per affrontare il nuovo mondo del lavoro e la nuova economia, per orientarsi nelle incertezze degli scenari e navigare in un mondo che è sempre più complesso e sempre più instabile.

Lost in transition

Nonostante l'evidenza delle enormi praterie del fabbisogno, l'offerta formativa/educativa rivolta agli adulti è finora povera ed estremamente frammentata, difforme nelle aree geografiche del Paese e prevalentemente rivolta ad occupati: formazione professionale erogata dagli Enti accreditati dalle Regioni, promossa da Fondi interprofessionali, messa in campo da singole imprese o da Organizzazioni imprenditoriali; percorsi di istruzione attivati da CPIA e Istituti secondari di secondo grado; oltre a competenze maturate in contesti non formali e informali difficilmente valorizzabili nell'attuale sistema.

La frammentarietà, occasionalità e scarsità dell'offerta formativa penalizzano non solo i territori ma anche la qualità stessa dell'offerta:

- ostacolando la presa in carico del fabbisogno che non abbia i caratteri dell'occasionalità e immediatezza;
- sacrificando, generalmente, lo sviluppo delle 'competenze chiave per l'apprendimento permanente' che – appunto – sostengono le persone nell'affrontare le incertezze e i cambiamenti;
- rinunciando ad intercettare fabbisogni che non si esplicitino spontaneamente, quali giovani usciti precocemente dai percorsi scolastici, NEET, adulti con bassa scolarità o abitanti nelle zone interne, o attivi in ambiti marginali del mercato del lavoro;
- manifestando difficoltà a promuovere percorsi lunghi, oltre la soddisfazione dell'esigenza palese e di immediato respiro.

Una riforma nata fragile

Nel 2015[1] prendono vita i CPIA (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti), istituzioni scolastiche autonome e dedicate, ma con vizi di origine che riproducono l'impronta frammentata che caratterizza il nostro universo formativo.

- Le attività istituzionali che vengono erogate direttamente dai CPIA riguardano percorsi per stranieri per l'apprendimento della lingua italiana e percorsi rivolti all'acquisizione del titolo finale del primo ciclo (terza media), oltre ad attività formative rivolte alle competenze di base comuni al primo biennio del secondo ciclo[2]. Mentre i percorsi per l'acquisizione di un

titolo del secondo ciclo (in particolare, diplomi tecnici e professionali) vengono erogati dalle Istituzioni scolastiche di secondo grado (i percorsi 'ex serali').

- È pur vero che il CPIA può stringere accordi con le secondarie superiori, con i soggetti pubblici e privati del territorio che erogano formazione (convenzioni con Università, Regioni, EELL; intese contrattuali con associazioni e privati; partecipazione a associazioni temporanee). Tali accordi, però, non superano gli ostacoli della frammentazione, non favoriscono un sistema unitario, non supportano gli adulti nell'effettuare scelte a lungo termine e di ampio respiro.
- Inoltre i CPIA non hanno sede propria, ma è compito dei Comuni mettere a disposizione spazi che essi offrono ricorrendo per lo più ad aule negli Istituti Comprensivi, con problemi gravi di convivenza di adulti per lo più stranieri con bambini, in aule, attrezzature e banchi inadatti per adulti, servizi igienici in comune, condivisione di sistemi di sicurezza, ecc.
- Il personale docente non è reclutato, selezionato, formato per insegnare ad adulti, aventi storie diverse, provenienze, esperienze, titoli formali, ecc. differenti; si pensi in particolare alle specificità dell'insegnamento nelle sedi carcerarie.

L'indicatore di un insuccesso ci viene fornito inequivocabilmente dalle statistiche che mostrano come per lo più gli utenti dei CPIA siano stranieri per l'apprendimento della lingua italiana.

Un appello al Governo

Le istanze che derivano dall'inadeguatezza dell'attuale sistema sono raccolte in un appello al Governo *"l'occasione di un'agenda per le competenze è adesso"*[3]. Tale appello è stato promosso da Enti che si interessano di politiche formative, sociali e del lavoro (tra i quali INAPP, INDIRE, CEDEFOP) e sottoscritto da soggetti istituzionali e da singoli cittadini (è aperta la raccolta di firme). L'obiettivo è quello di sollecitare i decisori politici ad affrontare radicalmente il problema e dare vita ad un *sistema nazionale integrato per l'apprendimento permanente*, in grado di costruire *le capacità e risorse propriamente umane e in primo luogo tutte le competenze – di base, trasversali, sociali, scientifiche e imprenditoriali – necessarie per affrontare l'incertezza e creare opportunità, fino a realizzare l'obiettivo europeo del 50% di adulti che partecipano almeno una volta all'anno ad attività formative.*

L'appello intende incidere nelle scelte che verranno operate nel PNRR, con riferimento agli obiettivi e alle azioni che sono in via di definizione nel *Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta*, in corso di discussione nel *Tavolo interistituzionale sull'apprendimento permanente* presso la Conferenza unificata Stato Regioni.

Un sistema integrato stabile che garantisca il diritto alle competenze

Un sistema integrato, qualitativamente e quantitativamente rafforzato, deve essere caratterizzato dai seguenti indicatori:

- capacità di intercettare i fabbisogni (compresi quelli dei soggetti fragili e in condizione di marginalità) attivando gli attori che colgono il fabbisogno implicito (servizi sociali, sindacalisti, terzo settore, sportelli di diversi servizi al cittadino...);
- essere in grado di dare risposta a tutti i tipi di esigenze degli adulti, dagli adolescenti fino ai grandi anziani, entro e fuori dal mercato del lavoro, con basse qualifiche e problemi di analfabetismo funzionale, ma anche con competenze inadeguate alle nuove prospettive. Ci riferiamo a: globalizzazione; economia green; digitalizzazione; nuove dinamiche che si svilupperanno nei differenti segmenti del mercato del lavoro, dall'alimentare alla sanità, all'industria manifatturiera; superamento delle gravi disuguaglianze acute dalla crisi);
- capacità di attivare le persone, generalizzare le competenze di base e le competenze chiave per l'apprendimento permanente, su cui si gioca l'inclusione e l'esclusione sociale e che sono indispensabili per l'invecchiamento attivo e l'esercizio attivo della cittadinanza;
- potersi avvalere di personale adeguatamente formato per le diverse funzioni rivolte ad adulti (dall'orientamento, alla formazione nei diversi ambiti e contesti, alla valutazione e attestazione delle competenze comunque e ovunque apprese);
- capacità di dare la massima continuità ai percorsi sia in ottica verticale che orizzontale: in particolare, bisogna ricondurre ad un'unica Istituzione scolastica (i CPIA, dotati di sede propria e personale formato) i percorsi dei diversi gradi dell'istruzione, ma anche garantire, attraverso orientamento e valorizzazione delle competenze già in possesso, il passaggio a diversi percorsi offerti dai differenti sistemi;

- essere in grado di garantire accessibilità, come servizio di prossimità, sia nelle aree urbane che nei territori più riposti

Il Piano per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta in fase di approvazione potrà indicare con precisione obiettivi e azioni. Servirà poi realizzare un impegnativo salto di qualità strutturale: serviranno norme, una governance certa, azioni congrue e risorse. È importante che la costruzione del sistema venga considerato convintamente uno degli investimenti strategici. Ma ciò non appare nell'attuale formulazione della bozza del PNRR.

[1] DPR. 29 ottobre 2012, n. 263, *Regolamento per l'assetto organizzativo didattico dei Centri per l'istruzione degli adulti ivi compresi i corsi serali*; DI 12 Marzo 2015, *Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento*.

[2] Decreto Ministeriale 22 agosto 2007, n. 139, *Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione*.

[3] <https://inapp.org/it/inapp-comunica/notizie/lettera-appello-di-espertei-al-governo>

4. Sette idee per una scuola che funzioni veramente. Dal Rapporto del 13 luglio del Comitato degli esperti: executive summary

Domenico TROVATO - 08/03/2021

Per far funzionare la scuola, a viale Trastevere si sta ora provvedendo sia a definire la squadra (capodipartimento, capo della segreteria tecnica, consiglieri...) sia ad emanare le misure più urgenti (esami di Stato). Speriamo che le scelte e le misure contingenti vadano nell'ottica di "Una scuola che guarda al futuro". Inclusione, apertura al territorio, nuove competenze, personale sempre più preparato... sono queste le idee del nuovo Ministro già formalizzate nel Rapporto del 13 luglio, redatto dal comitato degli esperti nominato dall'allora ministro Azzolina[1].

Una visione d'insieme per concetti chiave

Le parti analitiche (cinque capitoli) del Rapporto sono precedute da un *Executive summary* che costituiscono una sintetica *rassegna* di tutte le tematiche affrontate e sintetizzate in 7 punti, che riportiamo di seguito integralmente. In sostanza si tratta di uno sguardo complessivo per concetti-chiave.

- La scuola non è solo un'istituzione pubblica, ma è soprattutto un servizio che deve garantire percorsi e processi inclusivi per tutti, in particolare per i soggetti più vulnerabili.
- La sua *sostenibilità* educativa si misura nella capacità di "prendersi cura" della fragilità di persone e territori. I *Patti educativi di comunità* possono, in questa ottica, rappresentare una risorsa decisiva.
- L'autonomia solidale e attenta ai divari territoriali dovrà essere alla base degli scenari educativi di una scuola veramente europea.
- Le competenze per la vita, le competenze chiave per l'apprendimento permanente, i curricula essenziali, la promozione delle STEM e del digitale sono priorità su cui agire.
- È allo stesso modo fondamentale rivedere la scuola secondaria di 1° e 2° grado, potenziare la fascia zero-sei, recuperare gli adulti a bassa scolarità, rilanciare la filiera formativa professionalizzante.
- Gli ambienti di apprendimento vanno rimodulati per le sfide del futuro e il personale va qualificato.

È importante, anche una volta superata la fase pandemica, fare in modo che la salute e l'educazione siano valori da salvaguardare sempre e mai in contrasto tra di loro.

1. Una scuola aperta ed inclusiva che si faccia carico della fragilità delle persone e dei territori

Una scuola aperta a tutti ha come priorità l'attenzione al tema della fragilità e ai bisogni delle persone, a partire dagli alunni disabili, la cui presenza deve costituire un'opportunità di arricchimento per tutti, studenti e docenti. Essa infatti costringe a porre più attenzione anche a quell'educazione all'emotività ed alla affettività che diviene strumento sempre più rilevante per una scuola che si propone di costruire comunità inclusive e partecipate: lo dimostrano le numerose e significative esperienze esistenti e i recenti richiami del D.lgs. 96/2019 (recante misure di integrazione al D.lgs. 66/2017).

Prendersi cura degli alunni con disabilità significa perseguire il loro successo formativo e il loro benessere. L'approccio socio-relazionale allo studio della disabilità ha portato infatti negli ultimi vent'anni a rivedere il concetto stesso di disabilità. Ora è inteso come conseguenza o risultato di una complessa relazione tra condizione di salute di un individuo, fattori personali e fattori ambientali che rappresentano le circostanze in cui egli vive. Gli alunni disabili e le loro famiglie devono pertanto sentirsi parte integrante della comunità educativa e avere assicurato il diritto di un sostegno competente e personalizzato.

Il Comitato ritiene che segno della nostra epoca debba essere la ricomposizione del Paese a partire dalle aree più fragili e marginali, emerse drammaticamente in occasione della pandemia, il che richiede che le esperienze più avanzate e le riforme già in atto giungano ad essere patrimonio realmente acquisito da tutte le scuole e da tutto il paese. Qui un ruolo decisivo possono assumere le alleanze territoriali proposte attraverso lo strumento dei "Patti educativi di comunità," e sostenute anche dalle risorse dei nuovi Fondi comunitari di cui potrà godere l'Italia nei prossimi anni. Ciò richiede tuttavia nuove risorse economiche insieme a

nuovi approcci e competenze da parte dei docenti e dei dirigenti, nonché il ricorso a figure professionali specializzate in grado di supportare il personale scolastico, gli alunni e le loro famiglie in una prospettiva di personalizzazione e di compensazione dei divari esistenti.

2. Una scuola che prepari alle nuove competenze del XXI secolo

Il contesto macroeconomico, in cui si colloca la vicenda SARS-Covid-19, si caratterizza per una profonda trasformazione economica e sociale, fortemente segnata dalla rivoluzione digitale e dalla globalizzazione degli scambi e delle comunicazioni. Le competenze necessarie oggi per crescere come persone e come cittadini, si fondano sulla capacità di utilizzare in modo consapevole e critico i nuovi strumenti di comunicazione e di analisi, la capacità di comprendere e affrontare i cambiamenti continui che quest'epoca ci propone, la capacità di costruire comunità in grado di affrontare l'incertezza, generare innovazione, contrastare l'esclusione, condizioni queste che oggi sono i pilastri di un nuovo sviluppo, socialmente ed ambientalmente sostenibile. In tale prospettiva, le "Competenze per la vita" e le "competenze chiave per l'apprendimento permanente" (riproposte nel maggio 2018 dall'Unione Europea) restano il riferimento guida anche sul piano curricolare sia per il primo che per il secondo ciclo di istruzione.

3. Un curriculum essenziale e in grado di integrare cultura scientifica, cultura umanistica e tecnologie digitali

Lo sviluppo delle nuove competenze richiede, in primo luogo, di porre attenzione alla promozione della cultura matematica e scientifica (STEM), in stretta collaborazione con la cultura umanistica. È una scelta ineludibile per poter affrontare, in modo critico, proattivo e senza paura, la sempre più rapida trasformazione delle tecnologie, l'innovazione e i cambiamenti sociali ad essa conseguenti. In questo ambito, la disponibilità delle nuove tecnologie digitali va intesa come una risorsa che può supportare e integrare la didattica in presenza nel rispetto, però, dell'età degli allievi e delle allieve e dei loro percorsi educativi. Tutto questo richiede un rapido completamento della copertura nazionale della rete di connessione, così come una integrazione fra tecnologie di broadcasting.

In secondo luogo occorre procedere ad una forte essenzializzazione del curriculum che va reso più coerente con la centralità delle nuove competenze e più attento alla continuità educativa tra i vari ordini di scuola. Infine il Rapporto dedica una speciale attenzione alla fascia di età 0-6 anni. Viene qui ribadita l'importanza fondamentale per la crescita della personalità di una presenza educativa adeguata e mirata proprio dai primissimi anni di vita. Viene tuttavia sottolineata la diversa accessibilità a queste istituzioni educative nelle diverse parti del Paese, con una presenza fortemente diseguale ed insufficiente dei servizi integrati.

Il Comitato ha poi riflettuto sui gradi superiori dell'istruzione ed in particolare sulla scuola secondaria di primo grado che appare uno dei punti più delicati della scuola italiana, in cui più alti sono i rischi di frattura nella continuità del percorso educativo dei ragazzi e dove si evidenziano anche i molti limiti dell'attuale sistema di orientamento. Egualmente va posta l'attenzione per il recupero degli adulti a bassa scolarità o svantaggiati (esempio: educazione in carcere) rilanciando l'offerta di istruzione in una prospettiva di educazione permanente come indicato dalle politiche comunitarie.

Una speciale attenzione è stata posta all'accesso al sistema universitario e della ricerca e al rilancio della filiera formativa professionalizzante VET (Vocational Education and Training), intesa come strumento necessario sia per garantire ad ognuno competenze per un proprio percorso umano e occupazionale, sia come impegno collettivo al contrasto della dispersione scolastica.

In tale prospettiva il Comitato richiama l'opportunità di riprendere la riflessione sulla riforma complessiva dei cicli scolastici.

4. Una scuola che valorizzi un'autonomia "responsabile e solidale"

Il Rapporto pone al suo centro il tema di una "autonomia responsabile", intesa come leva per poter aprire la scuola al territorio, estendendo a tutto il Paese le tante esperienze già presenti nelle diverse realtà territoriali. I "Patti educativi di comunità", già sperimentati con successo in molte realtà territoriali, possono diventare uno degli strumenti chiave in tale direzione. Egualmente il Rapporto ha ritenuto di riprendere il tema dell'"autonomia solidale" finalizzata al riequilibrio delle opportunità rispetto ai diritti. In particolare si ripropone il tema delle modalità

di definire e assicurare standard curriculari comuni e di servizio (a partire dai previsti ma non ancora attuati "livelli essenziali delle prestazioni", LEP), unitamente ad un rilancio del Sistema nazionale di valutazione (SNV) e ad un "piano di accompagnamento" per le aree più fragili del Paese, a partire dal Mezzogiorno, dove oggi si rilevano i fenomeni più preoccupanti di divario nei risultati scolastici e i dati più preoccupanti in termini di abbandono e di dispersione scolastica e formativa. Un'attenzione particolare è rivolta agli alunni di origine straniera soprattutto a quelli di prima generazione.

5. Ambienti di apprendimento e didattiche capaci di superare le "gabbie del Novecento"

Gli ambienti di apprendimento della nuova scuola richiedono un profondo ripensamento degli spazi educativi in cui i bambini, i ragazzi e gli adolescenti debbono crescere. Bisogna superare l'immagine di una aula come spazio chiuso ed obbligato, per approdare verso architetture più flessibili e tali da rispondere a bisogni educativi che possono mutare nel tempo. Ciò comporta un impegno di lungo periodo con un piano per la messa in sicurezza e l'innovazione del patrimonio scolastico italiano. Gli spazi didattici devono poi essere più aperti alle opportunità educative e sociali del territorio, devono assicurare sia un servizio alle comunità locali (compresi i genitori e gli altri adulti), sia una didattica più flessibile e personalizzata che superi le "gabbie del '900". È necessario, pertanto, uscire dai vincoli del gruppo classe e della classe intesa come unità solo "amministrativa". La didattica dei nostri tempi deve infatti poter garantire una formazione che permetta a tutti gli alunni di raggiungere gli stessi traguardi formativi, pur partendo da situazioni talora molto differenziate. Per la trasformazione degli "ambienti di apprendimento" e delle loro architetture, il Comitato propone un apposito "Piano nazionale di architettura scolastica" come intervento strutturato su ampia scala e su base poliennale, ispirato ai criteri di sostenibilità ambientale, sicurezza igienico/sanitaria e flessibilità didattica.

6. Una scuola capace di integrare il diritto alla salute e quello all'educazione

Il Covid ha imposto una nuova attenzione alla salute pubblica, sollecitando più spazio alla educazione alla salute e al benessere. Ciò prevede l'introduzione nella scuola, in termini permanenti e sistematici, di contenuti e di figure professionali specializzate come ad esempio quella di un medico referente per ciascun istituto. D'altra parte, l'educazione alla salute, intesa come "accezione di capacità di trovare un armonico equilibrio funzionale, fisico e psichico da parte di un individuo dinamicamente integrato nel suo ambiente naturale e sociale", richiede attenzione al corpo, alla vita collettiva, alla vita civile, ai rapporti di gruppo, ma anche alla possibilità di dare più spazio alla musica, allo sport, alla cultura del cibo, all'arte, intesi come mezzi di espressione individuale e collettiva, nonché all'uso delle stesse tecnologie digitali a fini ludici, espressivi e di condivisione sociale.

7. Personale sempre più formato e qualificato per affrontare le nuove sfide

Per corrispondere a queste complesse esigenze, è necessario un forte investimento nella formazione e nel reclutamento del personale della scuola, in particolare dei docenti, la cui funzione deve diventare socialmente più "attraente". Si devono assicurare, innanzitutto, le basi culturali e disciplinari, pedagogico-didattiche, psicologiche e gestionali necessarie al superamento proprio dei paradigmi didattici e degli schemi organizzativi ereditati dal passato. Vanno rivisti e ristrutturati i percorsi di formazione iniziale, sviluppati secondo un modello strutturato, organico e articolato. In tale prospettiva è importante instaurare un collegamento più forte con i meccanismi di reclutamento e di selezione, valutando il fabbisogno professionale, presente e futuro. Infine occorre promuovere la ricerca educativa come garanzia di qualità attraverso azioni sistematiche di accompagnamento lungo tutto il ciclo di vita lavorativa, incentivando l'adozione di strumenti quali i bilanci di competenze e i patti per lo sviluppo professionale continuo. Riconoscere, altresì, ai docenti, il tempo dell'impegno, le responsabilità assunte e la qualità della didattica.

[1] Decreto 21 aprile 2020, n. 203.