

DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E SOCIAL DIVERSITY IN ITALIA NEL PERIODO PANDEMICO.

Marco Calabrò - Silvia Tuccillo*

Abstract: Il saggio indaga gli effetti dell'emergenza pandemica sull'esercizio del diritto all'istruzione con segnato riferimento all'istruzione scolastica. Oggetto specifico del lavoro è la valutazione degli effetti prodotti nel breve e lungo periodo dalla implementazione della Didattica a distanza (DAD) sul tessuto sociale, con riferimento ai seguenti profili: a) *diversity* di tipo sociale (condizionata dal contesto familiare); b) *diversity* di tipo economico (concernente il maggiore o minor grado di digitalizzazione dello studente); c) *diversity* infrastrutturale (relativa al divario, anche territoriale, esistente tra le diverse istituzioni scolastiche, al cui riguardo appare centrale la questione relativa alle competenze concorrenti Stato-Regione). Preliminare è il tema relativo alla corretta declinazione del diritto all'istruzione, ovvero se la sua concreta attuazione possa ritenersi soddisfatta dalla mera previsione di misure astrattamente idonee a garantire l'erogazione del servizio in costanza di misure restrittive alla libera circolazione, senza una contestuale predisposizione degli strumenti necessari ad ovviare alle difficoltà incontrate da una parte della popolazione nella fruizione in concreto del servizio. Ulteriore analisi preliminare investe il tema del difficile bilanciamento tra diritto allo studio e diritto alla salute: in tale prospettiva viene analizzata la giurisprudenza relativa alle ordinanze regionali di chiusura delle scuole. La riflessione si sposta conseguentemente sul ruolo della scuola quale "ammortizzatore sociale" e sulle esternalità negative della DAD sulla fascia debole della popolazione scolastica. Non meno rilevanti i profili di *diversity* generati dalle differenze territoriali che contraddistinguono l'ordinamento italiano: in alcune regioni, in particolare del Meridione, le carenze di infrastrutture, da un lato, rendono necessario attingere alle risorse digitali per la tutela della salute (classi pollaio), dall'altro, paradossalmente, si caratterizzano spesso per una grave incidenza del *digital divide*. Alla luce del quadro delineato, il lavoro indaga il ruolo della p.a. e degli strumenti di policy adottati nell'emergenza e da adottare a regime, in una prospettiva volta ad inquadrare il diritto allo studio non solo come diritto inviolabile (art. 2 Cost.), ma anche come oggetto di specifici doveri inderogabili della Repubblica italiana (art. 3 Cost.), chiamata – anche attraverso un approccio flessibile e differenziato – a rimuovere i gap (economici, sociali, territoriali) ancora esistenti e che rendono spesso solo astrattamente fruibile il servizio di istruzione scolastica.

The research aims to investigate the pandemic emergency effects on the right to education, with specific reference to schooling. The implementation of Distance Learning has produced short- and long-term effects on social fabric: a) social diversity (deriving from the family background); b) economic diversity (regarding the greater or lesser extent of students' digital competence); c) infrastructural diversity (concerning the gap, even territorial, existing between schools, about which the concurrent jurisdiction State/Regions plays a key role). It is preliminarily necessary to explore the actual meaning of right to education: that is, if its fulfilment can consist in the adoption of actions abstractly able to guarantee the educational service provision, or, on the

contrary, should be implemented tools aimed at overcoming obstacles faced by part of the population in using the service. The research will also analyse the right to education and right to health uneasy balance, also examining the relevant case-law concerning the school closures Regional orders. In this perspective, will be consider the school system as a social safety net, underling the negative externalities produced by Distance Learning on the weakest strata of the pupils population. Territorial diversity, typical of Italian scene, will be considered too: in some southern regions, infrastructural deficiencies make it necessary to use digital learning tools to guarantee right to health (e.g. because of crowded classrooms); but, at once, the same regions are often (ironically) characterized by a serious phenomenon of digital divide. That being stated, the aim of this research is to investigate how public administration has handled the emergency period and what should be the role of public policy in the near future. The ultimate research goal is the definition of the proper right to education constitutional framework, meant not only as inviolable right (art. 2 Italian Constitution), but also as subject of State specific tasks (art. 3 Italian Constitution): public institutions – even through a differentiated approach – are called to remove those (economic, social, territorial) obstacles which often make the school service only theoretically available.

SOMMARIO: 1. Premessa. La pandemia da Covid-19 quale “cassa di risonanza” di diseguaglianze endemiche del sistema di istruzione italiano. – **2.** La dimensione sociale del diritto all’istruzione. – **2.1.** Autonomia scolastica e valenza sociale della scuola. – **3.** Il rapporto tra diritto all’istruzione e diritto alla salute in periodo pandemico: da “mutuo soccorso” a contrapposizione. – **4.** Diritto all’istruzione e *digital diversity*. – **5.** Le promesse non mantenute della scuola “in presenza”: le diseguaglianze sistemiche che resistono al superamento della didattica a distanza. – **6.** Conclusioni. Spunti per la valorizzazione della scuola come comunità sociale.

1. Premessa. La pandemia da Covid-19 quale “cassa di risonanza” di diseguaglianze endemiche del sistema di istruzione italiano.

La Costituzione italiana ha riconosciuto alla scuola un ruolo centrale nel processo di formazione e sviluppo della persona, in quanto strumento volto a garantire a chiunque il pieno esercizio del diritto all’istruzione attraverso il perseguimento dell’uguaglianza sostanziale. Il superamento del sistema scolastico a modelli paralleli

che caratterizzava la normazione pre-costituzionale¹, secondo la quale la scuola non era strumento di mobilità sociale, ma era orientata ad assicurare una formazione completa ad una *elite*, garantendo alle classi meno abbienti una formazione esclusivamente di tipo tecnico-professionale, è stato fortemente voluto nella nuova dimensione personalistica impressa alla nostra carta costituzionale, ove si lega il soddisfacimento del diritto all'istruzione alla piena realizzazione dell'individuo². Eppure, l'esperienza pratica ha dimostrato che, per una pluralità di concause, l'aspirazione ad una scuola non solo aperta a tutti, ma garantita a tutti, sia rimasta nei fatti tradita.

Anche a prescindere da quelle che vedremo essere le principali conseguenze derivanti dal recente periodo pandemico, l'Italia registra da tempo un elevato tasso di diseguaglianza sociale con specifico riferimento al settore educativo³. Tale situazione si manifesta sotto diversi profili: tra i minori figli di immigrati⁴ o appartenenti a famiglie a basso reddito si registra la più alta percentuale di dispersione scolastica e una buona parte degli stessi non raggiunge il livello di competenze minime nei principali ambiti di misurazione (matematica, scienze, lettura). A questo deve aggiungersi un ulteriore dato, che lega la divaricazione sociale a quella territoriale: le percentuali relative alla dispersione scolastica ed ai livelli di competenza degli studenti fotografano ancora oggi una forte diseguaglianza

1* *Il presente contributo è destinato agli Scritti in onore di Maria Immordino. Il lavoro è frutto di una riflessione comune tra gli autori. Tuttavia, Marco Calabrò è autore dei parr. 1, 2.1 e 3, mentre Silvia Tuccillo è autrice dei parr. 2, 4 e 5; il par. 6 è da attribuire ad entrambi gli autori.*

? F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione «dimenticata». Il diritto allo studio e il merito*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1-2021, pp. 167 ss. Sul necessario superamento del modello scolastico pre-costituzionale, inidoneo a garantire il ricambio sociale della classe dirigente v. P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, in Id., *Costituzione e leggi di Antigone. Scritti e discorsi politici*, Firenze, 1996, pp. 269 ss.

2 M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, pp. 147 ss.

3 E. BOSCOLO, *Istruzione ed inclusione: un percorso giurisprudenziale attorno all'effettività dei diritti prestazionali*, in *Munus*, 2/2014, pp. 165 ss.; M. RENNA, *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in *Serv. pubbl. app.*, 1/2006, pp.1 ss.

4 Per una analisi delle criticità connesse ai percorsi scolastici dei minori immigrati v. A. SANTERO, *La scuola come attore del welfare*, in *Minorigiustizia*, 3/2018, pp. 71 ss.; G. BASCHERINI, A. CIERVO, *L'integrazione difficile: il diritto alla salute e all'istruzione degli stranieri nella crisi del welfare state*, in R. NANIA (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali*, Torino 2012, pp. 365 ss. Includono il diritto all'istruzione dei minori immigrati tra quei "diritti connessi a bisogni primari della persona [...] la cui soddisfazione dipende da una prestazione pubblica e che per questo risentono più degli altri dei condizionamenti economici maggiormente evidenti in situazioni di crisi" M. IMMORDINO, L. GIANI, *I diritti fondamentali degli immigrati tra emergenza, rifugiati e crisi economico/finanziaria: quale ruolo per le amministrazioni?*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019, p. 76.

tra gli studenti delle regioni del sud Italia, rispetto agli studenti delle regioni del centro e del nord Italia⁵.

Tale contesto ci dice, evidentemente, come in generale in Italia la scuola non riesca ancora a ricoprire appieno quel ruolo fondamentale di “livellatore” delle diseguaglianze sociali, con le inevitabili conseguenze in termini di “cristallizzazione” di un sistema che tende ad offrire maggiori possibilità a chi appartiene ad una famiglia con un livello di benessere superiore o a chi risiede in un’area del Paese connotata da un tessuto di servizi e di produzione di ricchezza superiori⁶. Emerge, pertanto, una situazione complessa che prescinde dalla pandemia. Proprio alla luce delle criticità endemiche che connotano il sistema educativo italiano, appare rilevante, quindi, esaminare quanto le restrizioni dovute al Covid-19 possano aver inciso e come il sistema dell’istruzione pubblica italiana abbia cercato di rispondere alle problematiche emerse. Il tutto nell’ottica di una lettura orientata del diritto all’istruzione, inteso non in senso formale (diritto ad accedere ad un servizio pubblico di istruzione, prescindendo dalle modalità attraverso cui esso venga erogato) bensì sostanziale (ovvero come diritto di ciascuno studente di ricevere il medesimo servizio di istruzione, a prescindere dal luogo in cui vive e dal reddito della propria famiglia di appartenenza).

In particolare, il presente contributo si soffermerà sull’analisi delle conseguenze derivanti dalle interruzioni dell’attività didattica in presenza e dal consequenziale avvio della Didattica a distanza (DAD), la cui implementazione ha, da un lato, reso maggiormente evidenti diseguaglianze sociali pregresse e, dall’altro lato, fatto emergere ulteriori criticità, principalmente legate ai profili della disponibilità delle risorse tecnologiche necessarie e del possesso delle competenze per utilizzarle adeguatamente. Del resto, l’obsolescenza di molte strutture scolastiche, l’eccessiva numerosità degli studenti nelle classi (c.d. classi pollaio), la scarsità del numero del personale docente disponibile ha, di fatto, in molti casi reso sostanzialmente impossibile prospettare, a fronte delle restrizioni pandemiche, soluzioni alternative alla DAD che garantissero una (anche parziale) prosecuzione della didattica in presenza.

E’ chiaro che non si intende affatto negare come proprio grazie alla tecnologia, e nello specifico alla DAD, sia stato possibile garantire una forma di continuità al

5 Per una analisi dettagliata dei dati relativi alla acquisizione delle competenze ed alla dispersione scolastica, tali da evidenziare le forti diseguaglianze territoriali e sociali che connotano il sistema di istruzione italiano v. R. GHIGI, M. PIRAS, *Se la pandemia fa scuola. Diseguaglianze, partecipazione e inclusione dal banco allo schermo*, in *Il Mulino*, 1/2021, pp. 79-81.

6 L. FIORENTINO, *La scuola come luogo rigeneratore di spazi e comunità. Politiche pubbliche per il diritto all’istruzione*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2-2020, pp. 577 ss.

servizio di istruzione e non recidere del tutto il legame con la comunità scolastica: in assenza di tali modelli di didattica alternativa l'isolamento dei minori sarebbe stato davvero totale ed il diritto all'istruzione sarebbe stato completamente sacrificato⁷. Tuttavia, è altrettanto innegabile che, da un lato, l'efficacia della DAD ha registrato misurazioni piuttosto differenziate, sia tra territori, che tra plessi scolastici operanti nei medesimi territori, e, dall'altro, l'assenza della didattica in presenza ha comportato l'inasprimento di criticità preesistenti e l'emersione di problematiche del tutto nuove.

Un altro dato emerso dalla gestione dell'emergenza è stato, poi, quello della sostanziale incapacità degli organi di governo di far ricorso a soluzioni flessibili e differenziate per risolvere il problema della frequenza di alcune categorie di alunni per i quali il confinamento a casa è stato foriero di criticità ulteriori. Il riferimento non è soltanto agli studenti con disabilità, ma anche ai bambini appartenenti a fasce di età ancora non in grado di autogestirsi nell'utilizzo dei dispositivi digitali e che dunque hanno condizionato anche la capacità lavorativa dei genitori.

Nel prosieguo, ci si soffermerà nello specifico sui tre principali profili di disuguaglianza legati alla DAD. Il primo concerne una disuguaglianza di tipo sociale tra studenti: quando il minore varca la soglia della scuola cancella temporaneamente gli eventuali gap esistenti in termini di condizioni di vita, atteso che il "luogo" nel quale ciascuno studente soddisfa il proprio diritto all'istruzione è uguale per tutti; con la DAD tale appianamento delle disuguaglianze viene meno e le diverse condizioni abitative esistenti tra studenti (sovraffollamento, ambiente rumoroso, assenza di adulti che stimolino il minore a seguire la lezione) incidono inevitabilmente sull'effettività del servizio scolastico. La seconda forma di disuguaglianza che sarà esaminata è, invece, di tipo più squisitamente economico, e riguarda il maggiore o minore (se non, addirittura, inesistente) accesso alle tecnologie necessarie per poter fruire della DAD. Anche in questo caso, mentre in un contesto di didattica in presenza la possibilità o meno di una famiglia di dotare il proprio figlio di un pc personale e di consentire allo stesso di utilizzare un collegamento internet veloce non influisce (se non parzialmente, si pensi alle attività di ricerca e approfondimento da fare a casa) sul diritto all'istruzione di ciascuno studente, l'attivazione della DAD ha fatto emergere quanto il livello di adeguamento tecnologico delle famiglie italiane sia ancora oggi profondamente eterogeneo, con tutte le inevitabili conseguenze sul servizio educativo erogato su piattaforma telematica. In ultimo, si analizzerà un fattore di disuguaglianza che non riguarda

⁷ G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio costituzionale*, 3-2020, pp. 411 ss.

direttamente i singoli studenti, bensì i loro istituti scolastici: la scelta di affidare per un lungo periodo di tempo l'erogazione di un servizio così essenziale come quello all'istruzione ad un modello che implica l'utilizzo di piattaforme digitali e altre *facilities* tecnologiche si scontra con un contesto di grande diversità infrastrutturale tra istituti scolastici, in parte legato al modello della c.d. autonomia scolastica ed alle perduranti differenze esistenti sul territorio italiano tra nord e sud e tra centro e periferia⁸.

2. La dimensione sociale del diritto all'istruzione.

L'art. 34 della Costituzione, nell'introdurre i principi che devono informare il diritto all'istruzione, enuncia innanzitutto – piuttosto enfaticamente – che “la scuola è aperta a tutti”⁹, quasi a voler indicare un assoluto divieto in capo al legislatore, di introdurre alcun tipo di limite all'espletamento di tale diritto da parte di ciascun cittadino. In passato, la Corte costituzionale ha fatto propria tale concezione del diritto all'istruzione: particolarmente significativa ai nostri fini la sentenza n. 215/1987, laddove qualifica le comunità scolastiche in termini di formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo (art. 2 Cost.), per poi raccordare tale ricostruzione con la necessità che il legislatore elimini tutti quei fattori, economici o sociali, in grado di ostacolare il pieno sviluppo della persona nel suo legittimo diritto a ricevere una istruzione (art. 3 Cost.)¹⁰. Da tale premessa, secondo la Corte, non può che discendere la sussistenza di un diritto soggettivo¹¹ allo studio pieno ed incondizionato di cui sarebbero indistintamente titolari tutti i cittadini, ai quali sarebbe quindi riconosciuta la possibilità di pretendere che l'amministrazione

⁸ Si sofferma sulle criticità dei territori periferici alla luce delle conseguenze derivanti dalla pandemia E. OLIVITO, *Le diseguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2020, pp. 69 ss. Per una analisi del rapporto tra diritto all'istruzione e contesto territoriale in periodo pre-pandemico v. V. BERLINGÒ, *Per un nuovo rapporto tra Scuola e Territorio: Il Piano Nazionale per la prevenzione della dispersione scolastica nelle periferie*, in *Nuove autonomie*, 1/2016, pp. 65 ss. Più in generale, sul dibattito in corso relativamente al tema degli interventi necessari per una valorizzazione delle aree periferiche v. M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA, *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020.

⁹ Dello stesso tenore anche il contenuto dell'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ove dispone che “ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua”.

¹⁰ Letto alla luce di questi principi fondamentali (artt. 2 e 3 Cost.), secondo il Giudice delle leggi, l'art. 34 avrebbe imposto alla p.a. il dovere di “garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona umana”, Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215, in *Giur. cost.*, 1987, p. 1615.

¹¹ U. POTOTSCHING, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1972, pp. 96 ss.

garantisca a chiunque il soddisfacimento di tale posizione giuridica di vantaggio – manifestandosi essa quale diritto inviolabile teso a permettere lo sviluppo della persona – senza che in alcun modo possano rilevare eventuali carenze di tipo organizzatorio o finanziario.

In realtà, in Italia, il diritto all'istruzione non configura affatto una situazione giuridica assoluta ed incondizionata. La dottrina e la giurisprudenza maggioritaria (anche costituzionale) sono, infatti, da tempo concordi nel sostenere che esso debba essere qualificato quale diritto di prestazione, il cui soddisfacimento è, cioè, subordinato alla sussistenza di condizioni di fatto che il legislatore è chiamato a predisporre¹². Il cittadino, dunque, – pur essendo titolare di una situazione giuridica di vantaggio di rango costituzionale – non può esigere incondizionatamente e “direttamente” la prestazione dell'istruzione, essendo a tal fine necessario l'intervento legislativo per l'attuazione di quanto sancito dalla Costituzione stessa¹³. Si tratta, pertanto, di un diritto costituzionale “condizionato”¹⁴, anche definito diritto “in attesa di espansione”¹⁵, quasi a voler sottolineare che, una volta garantite da parte

12 Parla di “diritto sociale”, inteso “come pretesa a prestazioni attive garantite dai poteri pubblici” F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, p. 35. In senso sostanzialmente analogo definiscono l'istruzione come “diritto civico”, tale da fondare una pretesa del cittadino nei confronti dello Stato, pur in assenza di strumenti idonei a fronteggiare eventuali casi di inadempimento, A. MURA, S. CASSESE, *sub Art. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti etico-sociali. Art. 29-34*, Bologna-Roma, 1976, p. 256.

13 In tal senso, la fattispecie in questione si inserisce nella più ampia tematica della c.d. amministrazione di servizi, intesa quale soggetto chiamato ad erogare prestazioni nei confronti dei cittadini, la cui funzione ne connota inevitabilmente l'azione in modo peculiare. Al riguardo, e proprio in relazione al diritto all'istruzione, Sandulli affermava che ci si trova di fronte a prestazioni che la p.a. sarebbe tenuta a fornire non in conseguenza di un obbligo verso i cittadini, “ma in conseguenza di un dovere impostole dall'ordinamento. L'ammissione al godimento del bene e del servizio non rappresenta l'oggetto di un diritto del privato ma di un beneficio offerto dall'ordinamento”, A.M. SANDULLI, *Note sulla natura giuridica dei diritti civici*, in *Foro it.*, 1952, p. 1344.

14 Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2021, n. 5060, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 2020, n.5839, in www.giustizia-amministrativa.it. La stessa Corte Costituzionale si è ormai allontanata dalle proprie precedenti posizioni in tema di diritto allo studio, contemplando la possibilità che il soddisfacimento di tale posizione giuridica di vantaggio risulti condizionato dalla comparazione con altri interessi pubblici e, di conseguenza, possa incorrere in limiti di ordine attuativo. Cfr., per tutte, Corte cost. 27 novembre 1998, n. 383, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 221. In dottrina, qualifica il diritto all'istruzione in termini di diritto sociale finanziariamente condizionato A. SANDULLI, *Per la tutela della dimensione costituzionale dell'istruzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, p. 645.

15 A ben vedere, invero, la locuzione “diritto in attesa di espansione” la si trova utilizzata dalla giurisprudenza amministrativa al fine di giustificare la giurisdizione del g.a. in relazione ad ipotesi di lesione del diritto all'istruzione derivante dall'emanazione di provvedimenti amministrativi. Sul punto cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 febbraio 1997, n. 286 (ord.), in *Foro it.*, 1997, III, p. 193.

dell'ordinamento tutte le condizioni di fatto necessarie per poter usufruire della prestazione (una volta, cioè, espanso il diritto) la posizione giuridica di cui risulta titolare il cittadino non si presenta diversa (inferiore) rispetto a qualsiasi altro diritto soggettivo pieno ed immediatamente esigibile.

Portando alle estreme conseguenze tale impostazione, in passato parte della dottrina si è spinta sino a negare la qualificazione giuridica di "diritto" in riferimento all'istruzione, sostenendo che i limiti concreti cui soggiace colui che intende usufruire di tale posizione giuridica di vantaggio sono tali, e tanto intensi, da rendere del tutto improprio il riferimento ad una situazione di diritto soggettivo¹⁶. Non sembra, però, potersi aderire a tale ricostruzione interpretativa, laddove, come è stato correttamente osservato, si rischia in tal modo di "sovrapporre la qualificazione giuridica di una determinata pretesa e l'effettività degli strumenti apprestati per soddisfarla"¹⁷.

Alla luce di quanto osservato – indipendentemente dalla natura giuridica che si voglia attribuire al diritto allo studio – ne discende che il minore non è titolare di un diritto soggettivo pieno ed autonomo a ricevere un'istruzione, essendo ammessi limiti connessi alle risorse finanziarie ed alle scelte di tipo organizzativo¹⁸. Ciò posto,

16 P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzione di diritto pubblico*, Padova, 1998, p. 669.

17 R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2002, p. 818. Non manca, infine, chi, piuttosto che nell'ambito del diritto soggettivo condizionato, ha qualificato in termini di interesse legittimo la posizione del cittadino che aspiri a usufruire del bene della vita "istruzione": in concreto, nelle ipotesi in cui – come accade nella fattispecie in questione – la possibilità che il cittadino possa ricevere una determinata prestazione è imprescindibilmente condizionata a scelte di tipo organizzativo, da effettuarsi non solo da parte del legislatore, ma anche della stessa p.a., ci si troverebbe di fronte alla classicaendiadi potere discrezionale-interesse legittimo. In tal senso – pur se in relazione alla diversa materia del diritto alla salute – si veda Cass. civ., Sez. Un., 10 aprile 1992, n. 4411, in *Giust. civ.*, 1992, I, p. 2047. In dottrina si è parlato, al riguardo, anche di "discrezionalità organizzativa", volendo in tal modo indicare l'esercizio dell'attività discrezionale da parte della p.a. che si manifesti attraverso l'adozione di atti di tipo organizzativo in grado di incidere direttamente sulla posizione giuridica dei soggetti privati coinvolti; cfr. D. SORACE, *Gli "interessi di servizio pubblico" tra obblighi e poteri delle amministrazioni*, in *Foro it.*, 1998, V, p. 205.

18 La migliore dottrina parla, al riguardo, di diritti finanziariamente condizionati, ponendo in evidenza una sostanziale "asimmetria tra servizi e diritti" che si viene a creare in determinati settori a causa della inadeguatezza – sia da un punto di vista organizzativo che finanziario – degli apparati pubblici chiamati a soddisfare i diritti dei cittadini; cfr. G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello stato sociale*, in *Scritti in onore di V. Ottaviano*, I, Milano, 1993, p. 1083. *Contra*, F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, Napoli, 2021, il quale – valorizzando la giurisprudenza costituzionale formatasi negli ultimi anni in merito al diritto all'istruzione del disabile, laddove viene affermata la prevalenza del diritto sociale sugli equilibri di bilancio – qualifica il diritto di istruzione in termini di "diritto sociale fondamentale non finanziariamente condizionato", pp. 136-143.

tuttavia, dottrina e giurisprudenza circoscrivono fortemente la possibilità di apporre limiti connessi alle risorse finanziarie e a scelte pubbliche di tipo organizzativo, alla luce della considerazione che il diritto costituzionale all'istruzione – seppur condizionato – non si riduce nella mera possibilità di essere ammessi ad accedere ad una scuola, bensì consiste nel diritto di ciascun individuo – secondo le proprie capacità – di ottenere un'istruzione adeguata, che gli permetta di formare la propria personalità e di adempiere, di conseguenza, ai compiti di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost¹⁹. In tale ottica, il diritto all'istruzione non si configura quale mero diritto a ricevere un servizio educativo idoneo a trasmettere nozioni, bensì quale diritto a rientrare in un processo educativo/formativo che si fondi su attività di tipo non esclusivamente didattico²⁰. La prospettiva finalistica, pertanto, è quella di contribuire allo sviluppo della personalità dell'individuo (dimensione personale), in uno con la contestuale esigenza di offrire al minore un contesto ove costruire e rafforzare legami di solidarietà sociale (dimensione collettiva)²¹. Emerge pienamente, in altri termini, la valenza sociale della scuola, che trascende le finalità culturali e formative della stessa, e pone il diritto all'istruzione in una posizione centrale per l'individuo, tale da non consentire alcuna limitazione non strettamente necessaria e, per quanto maggiormente rileva in questa sede, alcuna forma di discriminazione.

La valenza sociale della scuola è, dunque, ben nota e viene declinata in diverse prospettive, *in primis* quella della promozione dell'uguaglianza sostanziale, muovendo dall'indissolubile connubio tra missione della scuola e valorizzazione del capitale umano che si percepisce anche negli anni antecedenti a quelli della cd. scuola dell'obbligo²². Durante l'infanzia, la scuola mostra una funzione non meno significativa, ovvero quella di contribuire allo sviluppo dell'intelligenza emotiva, all'emersione delle attitudini e delle motivazioni individuali, nonché all'apprendimento della relazione come confronto con sé e con l'altro fatto di frustrazioni e gratificazioni²³. Nel complesso di riforme che hanno interessato il

19 Per un'analisi degli aspetti di ordine costituzionale del diritto all'istruzione si rinvia a U. POTOTSCHING, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1972, p. 111; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993, p. 6.

20 M. TIGANO, *Il diritto all'istruzione ovvero il prisma delle situazioni giuridiche soggettive nell'ordinamento scolastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2019, p. 812.

21 C. ACOCELLA, *La Scuola nella Costituzione italiana: diritti, funzioni e servizi. Riflessioni a partire da un recente volume di Roberta Calvano*, in *www.osservatorioaic.it*, 2/2020, p. 454.

22 G. LANEVE, *o.cit.*, 415; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit., pp. 28-29.

23 D. GOLEMAN, *Intelligenza emotiva*, Milano, 1996.

settore dell'istruzione in Italia negli ultimi anni²⁴, una funzione nevralgica hanno avuto le misure volte a perseguire l'equità tra gli alunni, piuttosto che il merito (d. lgs. n. 63/2017), registrandosi in ciò un netto distacco dal passato²⁵. A tal fine essenziali sono state le iniziative incentrate a garantire la frequenza, non solo attraverso l'esonero dal pagamento delle tasse e la messa a disposizione di dispositivi digitali e libri scolastici per i ceti meno abbienti, ma anche mediante il potenziamento del trasporto pubblico e dei servizi mensa.

Oltre che al sistema educativo nel suo complesso, si è assunta una nuova prospettiva per inquadrare il diritto all'istruzione, ovvero quella della salvaguardia e implementazione della scuola dal punto di vista infrastrutturale (profilo preso in considerazione, da ultimo, anche dal PNRR)²⁶. Le ricerche condotte hanno, infatti, confermato che un significativo fattore di disegualianza è generato dalla differente qualità dell'edilizia scolastica tra regioni del Nord Italia e regioni del Mezzogiorno²⁷. Particolarmente significativo, al riguardo, il cd. "Piano periferie" (2017), attraverso il quale si è potuto sperimentare che dalla riqualificazione delle scuole in contesti periferici disagiati può scaturire l'eliminazione di alcuni fattori di degrado, una maggiore aggregazione sociale e una maggiore partecipazione dei giovani alla vita del quartiere²⁸.

In tale contesto, la tecnologia fa ingresso nel comparto scuola, ove trova spazio dapprima soltanto come professione d'intenti e, dunque, come obiettivo astratto da raggiungere per perseguire una "modernizzazione" del percorso educativo, poi anche a causa della pandemia - come assoluta necessità, in quanto spesso unica modalità cui attingere per garantire la continuità del servizio. Ciò ha determinato non poche criticità, stimolando una riflessione di ampio respiro sul valore sociale della scuola, dall'infanzia alla scuola superiore di secondo grado, e sul pregiudizio potenzialmente o concretamente arrecato ad esso dalla didattica a distanza. Ciò che non va dimenticato è, infatti, che la scuola nel suo essere luogo fisico è anche profondamente legata al territorio di cui diviene un punto di riferimento anche per

24 M. COCCONI, *Il compimento del cantiere della c.d. Buona scuola*, in *Giorn.dir.amm.*, 4-2017, pp. 461 ss.

25 Il riferimento costituzionale ai capaci e meritevoli di cui all'articolo 34, comma 3, va infatti letto con riferimento al raggiungimento del più alto grado degli studi e dunque guarda ad una fase successiva a quella dell'istruzione dell'obbligo. Cfr., sul punto, F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *o.cit.*

26 Ribadisce l'assoluta necessità che lo Stato intervenga al fine di garantire che il servizio di istruzione scolastica venga offerto all'interno di edifici sicuri da un punto di vista strutturale e sismico Corte cost., 5 aprile 2018, n. 71, in www.cortecostituzionale.it.

27 I riferimenti sul punto in L. FIORENTINO, *o.cit.*, spec. pp. 580 ss.

28 Il progetto è stato sviluppato nelle Città metropolitane di Firenze, Genova e Napoli. In generale, sul Piano Periferie vedi L. FIORENTINO, *o. cit.*, pp. 594 ss.

“rammendare” il tessuto urbano²⁹. Pertanto, viene posto in rinnovata evidenza il tema dell’inclusione scolastica, tradizionalmente legato alla categoria degli studenti disabili³⁰ o con bisogni educativi speciali, ma che la pandemia ha, invece, connesso anche alla situazione delle famiglie che vivono in condizioni economiche o abitative disagiate³¹.

La prima e più grave emergenza legata alla chiusura prolungata delle scuole è senza dubbio quella della dispersione scolastica³². Sebbene i dati sulla percentuale di abbandono legato alla DAD non siano ancora disponibili, è evidente che i costi connessi all’adeguamento al nuovo modello di istruzione (ad es. legati all’acquisto di pc ed alla implementazione di una connessione ad una rete veloce) hanno pesantemente inciso sulla dispersione scolastica, soprattutto in aree del Paese già infrastrutturalmente e socialmente disagiate³³. Così come è certo che il prolungato ed esclusivo ricorso alla DAD è destinato ad arrecare nel tempo notevoli ripercussioni, sia sul rendimento scolastico che sull’incremento della disegualianza sociale tra studenti. L’assenza di un contesto familiare adeguato – in termini di spazio riservato per fruire del servizio di istruzione a distanza, di sprone e collaborazione genitoriale ad adeguarsi alle nuove modalità didattiche – ha sicuramente inciso negativamente sull’effettivo esercizio del diritto all’istruzione per gli studenti appartenenti a

29 Si richiama l’immagine di recente in più occasioni utilizzata dall’architetto Renzo Piano, in relazione al tema della rigenerazione delle aree periferiche, anche con specifico riferimento alla progettazione di scuole innovative, intese quale “rammendo che, ancora prima che edilizio, è sociale” (R. PIANO, *Ecco la scuola che farei*, in *Il Sole 24ore Cultura*, 11 ottobre 2015).

30 L. POLI, *Sistemi scolastici inclusivi tra empowerment delle persone con disabilità ed ‘educazione alla diversità’*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2021, pp. 500 ss. È in ogni caso innegabile che il pregiudizio arrecato dalla didattica a distanza agli studenti disabili è sicuramente stato di maggior rilievo e intensità. A tale scopo la Fondazione Agnelli, Cedi, Google e le Università di Bolzano, Trento e Lumsa hanno dato vita al progetto “Oltre le Distanze” per promuovere la formazione del personale docente e per riflettere sugli ostacoli posti dalla pandemia all’efficacia delle azioni inclusive in favore degli studenti con disabilità e bisogni educativi speciali (<https://lab.gedidigital.it/gedi-visual/2020/oltre-le-distanze/>).

31 M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d’Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, 4/2020, p. 792. In generale, sulle attuali criticità del sistema scolastico in termini di inclusione sociale v. G. CHIARA, *Scuola e nuove problematiche di inclusione sociale*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, I, Napoli, 2020, pp. 765 ss.

32 Per una analisi delle relazioni esistenti tra il fenomeno della dispersione scolastica ed alcuni fattori sociali, quali povertà, illegalità e disoccupazione v. A.M. POGGI, *Per un “diverso” Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019.

33 F. ROCCHI, *Lasciare la scuola anzitempo: le possibili conseguenze del Covid sulla dispersione scolastica*, in *Il Mulino*, 4/2020, pp. 657 ss.

famiglie meno abbienti³⁴. Agli svantaggi più immediatamente percepibili, concernenti l'apprendimento, si aggiungono quelli indiretti, forse ancora più gravi, consistenti nella privazione di quel confronto tra pari e con il corpo docente³⁵, nonché di tutte le attività extracurricolari, che spesso rappresentano l'unica alternativa ad un contesto familiare disagiato e culturalmente "povero".

2.1. Autonomia scolastica e valenza sociale della scuola.

Nell'ambito di un'analisi che intende riconoscere una valenza nodale alla portata sociale della scuola, assume senza dubbio rilevanza il tema dell'autonomia scolastica, quale risposta alla necessità che gli interessi collettivi riconducibili alla funzione della scuola siano amministrati "dal basso", attraverso l'immediato coinvolgimento della collettività direttamente interessata³⁶. Di contro, tuttavia, è stato condivisibilmente osservato come l'esperienza regionalista e autonomista, avviata negli anni '70, abbia lentamente segnato una valorizzazione degli aspetti di tipo prestazionale legati al diritto all'istruzione (trasporti, mense, sussidi) a discapito di una più completa attenzione all'effettivo riconoscimento del diritto stesso. Si misurano le prestazioni, ci si assicura di erogarle, almeno in astratto, ma si finisce per abbandonare quella visione sistemica che spingeva l'amministrazione statale a considerare tutte le variabili (territoriali e familiari) che incidono sul concreto conseguimento del fine prestazionale: da diritto all'istruzione (strumento di formazione della persona) a diritto allo studio (strumento di acquisizione di competenze)³⁷. In tal senso, l'autonomia scolastica, la cui *ratio* era liberare le realtà locali dai rigidi e

34 E. CARLONI, *Il diritto all'istruzione al tempo del coronavirus*, in *Astrid Rassegna*, n. 6 del 2020, 9.

35 Sul tema v. A. BARONCELLI, G. TAMBASCO, E. CIUCCI, *Supporto sociale dato e ricevuto nelle relazioni tra pari a scuola: proposta di un breve questionario self-report*, in *Giornale italiano di psicologia*, 1-2/2016, pp. 317 ss.

36 La letteratura in tema di autonomia scolastica è vastissima. *Ex multis* v. F. SAITTA, *L'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche: prospettiva concreta o «utopia imperfetta»?*, in *Federalismi.it*, 2019; M. COCCONI, *La sfida dell'autonomia scolastica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 5, pp. 661 ss.; F. CORTESE (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, 2014; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2011; M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005.

37 A.M. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019. Da ultimo, indaga la distinzione esistente tra "istruzione", intesa come servizio teso a far crescere la personalità di ciascuno, a "costruire" un individuo, e "formazione", intesa invece come servizio teso a creare competenze professionali, F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, cit., pp. 14-20.

necessariamente uniformi modelli di intervento statale, è stata spesso mal interpretata, finendo per essere vista come uno stimolo alla “competizione” tra istituti scolastici, competizione inevitabilmente destinata ad incrementare le già esistenti diseguaglianze territoriali³⁸. Al contrario, una corretta applicazione del processo autonomistico avrebbe dovuto fondarsi sul perseguimento di un nuovo e più coerente equilibrio tra uniformità e differenziazione, tale da valorizzare le specificità locali e, nel contempo, garantire a tutti gli studenti una offerta formativa omogenea³⁹.

In realtà, il complesso processo evolutivo legato alla valorizzazione dell'autonomia scolastica ha stentato a decollare⁴⁰: l'apparato ministeriale ha continuato a rappresentare una presenza forte nella quotidianità delle istituzioni scolastiche (con l'emanazione di circolari, linee guida, etc), finendo di fatto per ricentralizzare molte competenze, il che trova da ultimo conferma anche in diverse disposizioni della L.13 luglio 2015 n.107 (c.d. “buona scuola”)⁴¹. Ebbene, in questo panorama, la reazione all'emergenza pandemica di molte istituzioni scolastiche ha forse per la prima volta riempito di senso l'evoluzione in chiave autonomistica del settore: la vaghezza, se non assenza, di risposte da parte del governo centrale, in una prima fase, è stata infatti sopperita da iniziative autonome intraprese dalle Regioni e, più spesso, da singoli istituti scolastici, che hanno assicurato la continuità della fruizione del servizio scolastico con mezzi e idee proprie, paramtrate alle specifiche esigenze del territorio di riferimento. A questo è seguita, solo in un secondo momento, una operazione di sistematizzazione da parte degli apparati ministeriali, correttamente orientata a garantire uniformità di interventi ed assicurare ovunque il

38 F. SAITTA, *L'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche: prospettiva concreta o «utopia imperfetta»?*, cit., osserva condivisibilmente che “così come non auspichiamo un federalismo scolastico competitivo, bensì cooperativo, una suddivisione dei poteri e delle funzioni che si svolga non in modo autonomo ed in concorrenza con le altre istituzioni, ma in modo armonico, non potremmo mai pensare ad un'autonomia statutaria del tutto libera da qualsiasi vincolo”, p. 14.

39 R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019, p. 56. Prospetta una valorizzazione del ruolo delle autonomie locali, quali soggetti più idonei ad identificare le reali esigenze delle comunità di riferimento A. ROMEO, *Autonomia scolastica e diritti fondamentali*, in *Nuove autonomie*, 1/2016, pp. 62-63.

40 Per un'analisi sulla sostanziale “incompiutezza” della riforma relativa all'autonomia scolastica, v. M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-2005, pp. 353 ss.

41 “Pare, dunque, che la nuova disciplina, anziché valorizzare le competenze delle Regioni, rafforzi la tendenza a riservare allo Stato rilevanti funzioni in ordine alla definizione del servizio scolastico sul territorio”. A. ROMEO, *Autonomia scolastica e diritti fondamentali*, cit., p. 62.

conseguimento dei livelli essenziali della prestazione del servizio sociale di istruzione⁴².

Un dato che può sicuramente mettersi in rilievo e che pare trovare conferma anche nell'attuale contesto emergenziale, è che in relazione alle diverse forme di esclusione/diseguaglianza le aree periferiche – seppur come visto disagiate dal punto di vista infrastrutturale e sociale – sembrano mostrarsi più resilienti di altri contesti. La strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è stata di grande aiuto nel preparare la risposta alla pandemia dei centri già territorialmente isolati⁴³. In alcune aree interne, ad esempio, un parziale ricorso alla DAD è stato, già ante Covid-19, il frutto di una scelta volta a superare le distanze e la difficoltà di spostarsi da un centro urbano all'altro. Le carenze infrastrutturali hanno spesso spinto le aree periferiche del territorio italiano a ricorrere ad approcci innovativi, fondati sulla reciproca solidarietà e cooperazione, individuando soluzioni che potrebbero essere oggi esportate su larga scala (si pensi, ad es., alle esperienze di scuola all'aperto o nel bosco). L'analisi delle *best practices* fa altresì emergere come appaia fondamentale anche il diretto coinvolgimento del privato sociale, chiamato a collaborare con l'amministrazione sin dalla fase della programmazione (partecipata) delle politiche scolastiche.

42 M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, cit., p. 793. Esamina analiticamente l'evoluzione degli interventi normativi statali aventi ad oggetto la regolamentazione della didattica a distanza F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, cit., pp. 22-26.

43 D. LUISI, *Imparare dai territori. La pratica dell'educazione tra scuola pubblica e progetti locali*, in *Il Mulino*, 5-2020, pp. 902 ss. La Strategia Nazionale per le Aree Interne è una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei 2014-2020. Essa ha lo scopo di "contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza talune aree del Paese, definite come quelle aree più lontane dai poli di servizio essenziale primario e avanzato, che corrispondono al 60% della superficie territoriale, al 52% dei Comuni e al 22% della popolazione italiana. La Strategia, che ha lo scopo di creare nuove possibilità di reddito e di assicurare agli abitanti maggiore accessibilità ai servizi essenziali, con riferimento prioritariamente ai servizi di trasporto pubblico locale, di istruzione e socio-sanitari, è sostenuta sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, sia da risorse nazionali" (ulteriori riferimenti sono rinvenibili al link temi.camera.it/leg18/post/OCD25-315). La SNAI è presente anche nella bozza di Accordo Partenariato 2021 - 2027, ove fa parte dell'Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini", seppur semplificata nelle procedure in modo da ridurre le tempistiche per la realizzazione degli interventi e sostenere la crescita economica dell'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte, che saranno però meno estese rispetto a quelle coinvolte nell'Accordo 2014-2020. L'Accordo di Partenariato 2014-2020 è consultabile sul sito www.miur.gov.it. Sulla nozione di "aree interne" e sulle modalità di intervento della Strategia Nazionale cfr. S. LUCATELLI, *La strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne*, in *Territorio*, 2015, pp. 80 ss.

Sempre in relazione alle modalità con cui il “sistema scuola” italiano ha reagito all’emergenza pandemia, devono senza dubbio essere viste con favore le lodevoli iniziative dei singoli dirigenti scolastici volte ad affrontare (pur in assenza di linee guida ministeriali o regionali) le problematiche legate all’emergenza attraverso il ricorso a modelli innovativi di didattica; tuttavia non si può non registrare come – soprattutto in una prima fase – un “eccesso di autonomia” (dettato dall’assenza di direttive sovraordinate) abbia dato vita ad una organizzazione molto eterogenea della DAD (in termini quantitativi e qualitativi), con ciò creando evidenti disuguaglianze tra studenti. Eppure, il diritto all’istruzione, almeno nel suo nucleo essenziale illustrato *supra*, non dovrebbe consentire limitazioni derivanti dall’assenza di modelli organizzativi e gestionali uniformi in grado di garantire una erogazione del servizio che – seppur differenziata sulla base dei diversi contesti – sia connotata da profili di omogeneità in termini di efficacia e adeguatezza⁴⁴.

3. Il rapporto tra diritto all’istruzione e diritto alla salute in periodo pandemico: da “mutuo soccorso” a contrapposizione.

L’emergenza determinata dalla pandemia ha posto in primo piano il problema del bilanciamento del diritto alla salute con altri diritti costituzionali⁴⁵. Nella affermazione, unanimemente condivisa, che il diritto alla salute debba in alcuni casi necessariamente prevalere rispetto ad altri diritti, quali quello all’istruzione, non va dimenticato che tale assunto non può essere apoditticamente posto come dato, ma

⁴⁴ “L’organizzazione della Dad è stata troppo differente da istituto a istituto, soprattutto nel numero di ore in videolezione o nell’uso degli strumenti [...]; un timido tentativo del ministero di mandare a tutti i dirigenti e docenti alcune indicazioni per uniformare le attività didattiche a distanza ha suscitato molte opposizioni, in nome anche di una male intesa libertà di insegnamento e autonomia didattica dei docenti. Tuttavia, questi diritti vanno sempre messi in relazione con il diritto all’apprendimento, che non può essere messo a rischio da un’anarchia organizzativa e metodologica totale”. M. PIRAS, *La scuola italiana nell’emergenza: le incertezze della didattica a distanza*, in *Il Mulino*, 2/2020, pp. 251.

⁴⁵ Sul diritto alla salute nella Costituzione italiana, si possono vedere, *ex multiis*, C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, ora in *Raccolta di scritti*, III, Giuffrè, Milano 1972, pp. 433 ss.; D. VINCENZI AMATO, *Art. 32, 2° comma*, in *Comm. Cost. Branca*, Roma-Bologna, 1976; M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 4/1980, pp. 769 ss.; Id. *Salute, I, Diritto alla salute - Diritto costituzionale, ad vocem*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1991; B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, 1984, pp. 31 ss.; 1; R. ROMBOLI, *Art. 5*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Roma-Bologna, 1988; C. BOTTARI, *Il diritto alla tutela della salute*, in P. RIDOLA, R. NANIA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino, 2001, pp. 1101 ss. Più di recente, A. PIOGGIA, *Di cosa parliamo quando parliamo di diritto alla salute?* in *Istituzioni del federalismo*, 2/2017, pp. 293 ss.

debba essere strettamente verificato attraverso il supporto di elementi fattuali⁴⁶. Considerati i valori sacrificati dall'interruzione della frequenza scolastica, dunque, è prioritario che la cedevolezza del diritto a ricevere il servizio "istruzione" nel luogo fisico "scuola" sia determinata all'esito di una attenta istruttoria circa la sussistenza di un reale pericolo per l'incolumità personale⁴⁷.

Al riguardo, occorre considerare che in molti casi, per le famiglie a basso reddito la scuola costituisce un "ammortizzatore sociale" anche in termini di salute. Ci riferisce in primo luogo al tema della nutrizione, rispetto al quale la mensa scolastica rappresenta una, almeno parziale, soluzione ad un duplice problema: la scarsa nutrizione che alcuni studenti ricevono a casa, da un lato, ed il sempre più grave tema dell'obesità infantile, causato da un regime alimentare disordinato.

Recentemente, la Suprema Corte ha affermato che il servizio mensa, ove offerto e prescelto dai genitori, non rappresenta una realtà "a sé", bensì un "tempo scuola", in quanto anch'esso connotato da specifiche finalità educative, quali l'educazione ad una alimentazione sana e la socializzazione propria del momento della consumazione del pasto nell'ambito della comunità scolastica⁴⁸. Trova conferma, pertanto, l'idea che la mensa scolastica renda eguali tutti gli studenti e contribuisca, in tal senso, alla salute non solo fisica, ma anche psichica dello studente. Ciò senza considerare le situazioni propriamente emergenziali, laddove le condizioni disagiate

46 Nel solco di quanto affermato da Corte cost., n. 85/2013, secondo la quale "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. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). 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. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona". In termini, più recentemente, v. Corte cost., 23 marzo 2018, n.58, in *Giur. cost.*, 2/2018, p. 592.

47 M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *BioDiritto*, 22 marzo 2020, spec. 5.

48 Cass. civ., 30 luglio 2019, n. 20504. Si tratta della pronuncia con la quale la Cassazione ha affermato che il diritto dell'alunno all'autorefezione in orario di mensa e negli edifici scolastici non assurge a diritto soggettivo perfetto, anche in ragione della considerazione che "L'istituzione scolastica "non è un luogo dove si esercitano liberamente i diritti individuali degli alunni, né il rapporto con l'utenza è connotato in termini meramente negoziali", ma piuttosto "è un luogo dove lo sviluppo della personalità dei singoli alunni e la valorizzazione delle diversità individuali devono realizzarsi nei limiti di compatibilità con gli interessi degli altri alunni e della comunità, come interpretati dell'istituzione scolastica mediante regole di comportamento cogenti, tenendo conto dell'adempimento dei doveri cui gli alunni sono tenuti, di reciproco rispetto, di condivisione e tolleranza".

del nucleo familiare di origine rendono il pasto scolastico il solo apporto nutrizionale sano della giornata per alcuni minori⁴⁹.

La relazione tra il diritto a “vivere” l’esperienza scolastica nella sua completezza e la tutela della salute del minore involge profili anche relativi alla salute psichica, non solo fisica. La frequenza delle aule scolastiche, il confronto quotidiano con gli altri studenti e con un corpo insegnante di riferimento assumono un ruolo preminente anche per il corretto sviluppo della personalità dei ragazzi, alcuni dei quali ricevono stimoli positivi solo in ambito scolastico, provenendo magari da famiglie in cui gli adulti sono assenti se non addirittura inadeguati a ricoprire il ruolo genitoriale (perché violenti o legati a contesti criminali).

Accanto a ciò non può sottacersi il grave rilievo che sta assumendo negli ultimi anni il fenomeno del c.d. cyberbullismo: sono ormai diverse le misure adottate dal Governo, ed in particolare dal Ministero dell’Istruzione, al fine di prevenire e contrastare comportamenti a rischio per i minori derivanti da un utilizzo improprio della rete⁵⁰. La letteratura sociologica avverte da tempo come dinamiche di bullismo tra studenti che vengano a realizzarsi “dietro lo schermo di un pc” rischiano di rivelarsi particolarmente gravi e subdole, perché più difficili da far emergere⁵¹, ed è evidente come l’opzione della erogazione del servizio istruzione in via esclusiva mediante DAD possa facilmente aggravare il pericolo della diffusione di fenomeni di cyberbullismo, laddove lascia lo studente/vittima del tutto privo della possibilità di un confronto quotidiano con coetanei o insegnanti di riferimento.

Ciò premesso, nel corso del recente periodo pandemico, il rapporto tra diritto all’istruzione e diritto alla salute è stato oggetto di un articolato contenzioso in Italia, alimentato dall’ampio uso da parte dei Governatori regionali del proprio potere di derogare *in peius* le disposizioni statali in relazione alle modalità di erogazione della didattica⁵². In particolare, la normativa statale consentiva alle Regioni di imporre agli istituti scolastici di escludere del tutto la didattica in presenza a fronte di “situazioni

49 M. TIGANO, *Il diritto all’istruzione ovvero il prisma delle situazioni giuridiche soggettive nell’ordinamento scolastico*, cit., p. 811.

50 V. BERLINGÒ, *Cyberbullismo, servizi educativo-scolastici delle periferie e nativi digitali*, in M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA, *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020, pp. 41 ss.

51 M.L. GENTA, A. BRIGHI, A. GUARINI, *Cyberbullismo. Ricerche e strategie di intervento*, Milano, 2013.

52 In generale, sui criteri di riparto della potestà legislativa in materia di istruzione, cfr. Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200 e Corte cost., 14 luglio 2009, n. 213, commentate da F. CORTESE, *L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, e M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali”. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, entrambe in *Le Regioni*, 3/2010, rispettivamente pp. 511 ss. e pp. 531 ss.

sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso⁵³ o, in ogni caso, “per garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività sociali”⁵⁴. Ebbene, per diversi mesi si è registrato un diverso approccio tra lo Stato ed alcune Regioni: il primo ha tentato di contemperare la prosecuzione delle attività didattiche con le esigenze di tutela della salute; mentre le seconde hanno inteso sacrificare del tutto (specialmente per le fasce d’età più giovani) la didattica in presenza al fine di ridurre al massimo il rischio contagio⁵⁵.

Dall’analisi delle pronunce che hanno avuto ad oggetto la legittimità o meno delle diverse ordinanze regionali che hanno imposto la DAD anche a cicli scolastici rispetto ai quali le disposizioni statali prevedevano forme di erogazione di didattica in presenza, emerge come i giudici abbiano fondato le proprie decisioni sulla base di due principi: quello di precauzione e quello di proporzionalità. Nel richiamare precedenti ormai consolidati, il giudice amministrativo ha in primo luogo riconosciuto come il diritto alla salute – pur ricoprendo un ruolo primario, quale presupposto essenziale per l’esercizio di ulteriori diritti fondamentali – non assuma la veste di “diritto tiranno”. Ciò posto, pur in assenza di dati certi, l’applicazione del principio di precauzione consente l’adozione di misure restrittive; tuttavia, ogni qual volta, come nel caso di specie, la tutela del diritto alla salute comporti la limitazione di altri diritti essenziali, l’amministrazione ha il dovere di operare un bilanciamento tra i diversi interessi e di individuare le misure da prendere nel rispetto del principio di proporzionalità⁵⁶.

53 Cfr. art. 1 d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*).

54 Cfr. art. d.l. 16 maggio 2020, n. 33 (*Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*).

55 C. NAPOLITANO, *Scuola, regioni e COVID-19. Sviluppi giurisprudenziali*, in *www.giustiziansieme.it*, 2021, pp. 2-3. In generale, sulle criticità che la gestione dell'emergenza sanitaria ha fatto emergere in relazione al sistema normativo Stato-Regioni si rinvia a V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020, pp. 987 ss.; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti tra Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2020; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consultaonline*, 1/2021, pp. 329 ss.

56 Come noto, il rischio di una “assolutizzazione” del diritto alla salute è stato spesso affrontato dalla Consulta in relazione al rapporto tra art. 32 (diritto alla salute) e art. 41 (libertà dell’iniziativa economica privata). Particolarmente significativa, al riguardo, Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58, ove è chiarito che “il bilanciamento deve essere condotto senza consentire «l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85 del 2013). Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che

In tal senso, sono state considerate legittime ordinanze restrittive adeguatamente motivate sulla base di effettivi aggravamenti dei contagi in specifiche aree territoriali ed accompagnate dall'adozione di misure incentivanti volte a sostenere le famiglie nell'acquisto di *device* idonei a ridurre il *digital divide*⁵⁷. Al contrario, il giudice ha annullato decisioni con le quali Governatori regionali hanno previsto la chiusura delle scuole per l'intero territorio regionale (e non unicamente per quelle parti di territorio particolarmente colpite dal contagio), senza indicare specificamente i dati che avrebbero indotto alla deroga *in peius* delle disposizioni statali e senza contemplare misure alternative alla DAD compatibili con la tutela del diritto alla salute (ad es., lezioni in aree aperte o per piccoli gruppi di alunni)⁵⁸.

Non sono mancate, in realtà, pronunce "distopiche" rispetto al quadro appena delineato. In alcuni casi il giudice ha addirittura affermato la prevalenza, per i cicli dell'infanzia, del diritto all'istruzione su quello alla salute (a fronte di dati incerti)⁵⁹; altre sentenze, al contrario, hanno ritenuto legittime, semplicemente sulla base della loro "non illogicità", ordinanze regionali che imponevano la DAD su tutto il territorio regionale, applicando di fatto unicamente il principio di precauzione (e non anche quello di proporzionalità), nonchè non prendendo minimamente in considerazione i danni (anche alla salute del minore) derivanti dall'assenza prolungata dell'erogazione della didattica in presenza⁶⁰.

Il grave stato di incertezza che è derivato, da un lato, dal differente comportamento dei governatori regionali e, dall'altro, dall'eterogeneità delle pronunce del giudice amministrativo, ha evidentemente avuto l'effetto di incrementare le disuguaglianze in relazione all'effettiva soddisfazione del diritto all'istruzione, in un periodo già particolarmente delicato per i minori e le famiglie, periodo nel quale la scuola avrebbe dovuto rappresentare una "certezza", seppure modulata e riorganizzata (in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale) alla luce dell'emergenza pandemica. Non sono mancati casi nei quali si è registrata una vera e propria "rinuncia alla funzione" da parte dell'amministrazione, laddove, ad esempio, – con una inaccettabile opzione per la "non scelta" – la Regione Puglia ha lasciato ai genitori la scelta tra DAD e didattica in presenza, imponendo alle scuole di

sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati (sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012)".

57 T.A.R. Piemonte, sez. I, 12 dicembre 2020, n. 834, in www.giustizia-amministrativa.it.

58 T.A.R. Basilicata, sez. I, 24 novembre 2020, n. 272, in www.giustizia-amministrativa.it.

59 T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 23 novembre 2020, n. 609, in www.giustizia-amministrativa.it.

60 Cons. Stato, Sez. III, 10 novembre 2020, n. 6453, per il cui commento v. C. NAPOLITANO, *Regioni, scuola e COVID-19: il Giudice Amministrativo tra diritto allo studio e tutela della salute*, in www.giustizia-insieme.it, 2020.

garantire la didattica a distanza nelle scuole elementari e medie “per le famiglie che ne facciano richiesta”⁶¹.

Nel paragrafo precedente si è illustrato il ruolo centrale che la scuola riveste in termini sociali e come il diritto all’istruzione accolga in sé valenze che vanno ben oltre la possibilità di acquisire competenze utili per affrontare il mondo del lavoro. Sotto questo punto di vista appare evidente come la DAD non rappresenti un valido surrogato, eppure si è osservato come nel bilanciamento degli interessi la giurisprudenza spesso non solo non abbia adeguatamente valorizzato la portata sociale della scuola, ma nemmeno abbia considerato i danni alla salute fisica e mentale che i minori rischiano di subire in caso di servizio di istruzione erogato non in presenza. La “salute”, in altri termini, nel contesto in esame avrebbe dovuto essere presa in considerazione (e adeguatamente “bilanciata”) sia a favore della DAD (obiettivo di evitare il contagio) che a favore della erogazione della didattica tradizionale in presenza. Il contenzioso che è sorto, inoltre, ha fatto emergere una ulteriore criticità, che potrebbe riproporsi in futuro, ovviamente declinata in altro modo. Atteso che la DAD non è “scuola” in senso proprio, la scelta tra DAD e didattica in presenza (con gli accorgimenti del caso) non avrebbe dovuto essere rimessa ai singoli governatori regionali – se non a fronte di dimostrate differenze di diffusione della pandemia tra territori e di insuperabili carenze infrastrutturali – pena una grave violazione dell’art. 34 Cost., che non “tollera” un bilanciamento con l’art. 32 Cost. che sia declinato in maniera differente tra le diverse regioni.

4. Diritto all’istruzione e *digital diversity*.

Anche volendo prescindere dalle considerazioni relative alle sostanziali carenze della DAD in termini di effettivo soddisfacimento del diritto all’istruzione inteso non semplicemente in senso formale, ma anche sociale, deve osservarsi come in ogni caso non tutti gli studenti italiani abbiano avuto la possibilità di accedere a tale modello

61 Cfr. ordinanza del Presidente della Regione Puglia n. 413 del 6 novembre 2020, emanata a seguito del contrasto giurisprudenziale che era insorto tra le due sedi del T.A.R. Puglia circa la legittimità o meno di una precedente ordinanza (n. 407/2020) con la quale la Regione aveva sospeso l’attività didattica in presenza in tutte le scuole di ogni ordine e grado sull’intero territorio regionale (v. T.A.R. Puglia, Bari, ord. Sez. III, 6 novembre 2020, n. 680 e T.A.R. Puglia, Lecce, ord. 6 novembre 2020, n. 695). Per un’analisi della singolare vicenda pugliese, in un’ottica di valorizzazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni quale presupposto per il superamento di situazioni di intollerabile incertezza giuridica v. R. MARZO, *A scuola no, sì, forse: “chi” decide e “cosa”*, in *ambientedititto.it*, 4/2020, pp. 1 ss.; F. PIEMONTESE, *La scuola alla prova del Covid-19 (e del TAR). Il caso Puglia*, in *www.giustamm.it*, 1/2021.

alternativo di erogazione del servizio scolastico. In linea teorica, il ricorso alla DAD rappresenta un intervento volto a rendere concreto il portato dell'art. 3, co. 2, Cost., ovvero a rimuovere ostacoli all'esercizio del diritto all'istruzione da parte di tutti i minori: la riunione (seppur in via telematica) dell'intera classe in contemporanea, non solo è strumentale all'erogazione della didattica, ma dovrebbe garantire anche una prosecuzione dell'esperienza comunitaria della vita scolastica collettiva del minore. Se si passa, tuttavia, dal piano teorico a quello fattuale, emergono diverse criticità di sistema che non hanno consentito alla DAD di esprimere appieno le sue potenzialità.

Secondo l'ultima rilevazione Istat disponibile (2019)⁶² una elevata percentuale di studenti non ha la disponibilità di un pc in casa (12%). Coloro che posseggono un pc o un tablet sono nella quasi totalità dei casi comunque costretti a condividerlo con altri membri della famiglia, atteso che solo il 6% degli studenti italiani vive in famiglie dove è disponibile un *device* per ogni componente. Questi sono i dati, già non positivi, su scala nazionale; ben peggiori sono le percentuali se si vanno ad analizzare i dati degli studenti che risiedono nelle regioni del sud Italia, laddove, ad esempio, ben il 20% delle famiglie non ha la disponibilità di alcun pc o tablet in casa. Ciò, evidentemente, implica che circa 1/5 degli studenti del Meridione si è trovato ad affrontare la DAD senza averne la dotazione minima⁶³.

Il secondo "elemento" indispensabile per poter ricevere adeguatamente un servizio di istruzione a distanza è, poi, rappresentato da un efficace collegamento alla rete. Ebbene, a quanto emerge dal Terzo rapporto Auditel-Censis sullo stato della connessione alla rete in Italia (2020)⁶⁴ il 12% delle famiglie ancora non ha accesso alla rete, percentuale che tuttavia arriva a ben il 40% se ci si concentra sulle famiglie a basso reddito. Di quelle che sono collegate alla rete, poi, solo circa il 55% può usufruire di una connessione efficiente del tipo "banda larga", come noto indispensabile per intervenire e partecipare attivamente ad attività che coinvolgono un certo numero di membri e lo scambio di documenti informatici (ad esempio una classe scolastica). A ciò deve aggiungersi ancora che, in molti casi, quand'anche ci si trovi di fronte ad una situazione favorevole dal punto di vista delle dotazioni strutturali (possesto di pc o tablet e accesso alla rete veloce), le difficoltà nella

⁶² Cfr. <https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>.

⁶³ R. GHIGI, M. PIRAS, *Se la pandemia fa scuola. Diseguaglianze, partecipazione e inclusione dal banco allo schermo*, cit., p. 83.

⁶⁴ Auditel Censis, *L'Italia post-lockdown: la nuova normalità digitale delle famiglie italiane*, Milano, 2020.

fruizione del servizio di istruzione derivano anche da una forte disuguaglianza di partenza nel livello di alfabetizzazione informatica⁶⁵.

Da una rilevazione effettuata in pieno periodo pandemico (Almadiploma, giugno 2020)⁶⁶ emerge che, in effetti, circa il 45% degli studenti italiani non ha potuto usufruire di un pc o di un tablet ad uso personale per seguire la DAD. I più fortunati hanno dovuto condividere il dispositivo elettronico con altri componenti della famiglia, mentre molti si sono visti del tutto impossibilitati dall'accedere al servizio istruzione. Tale quadro è coerente con una ulteriore rilevazione (Censis, 2020)⁶⁷, secondo la quale per il 75% dei dirigenti scolastici italiani l'utilizzo della DAD ha incrementato il divario degli apprendimenti tra gli studenti, in ragione del contesto familiare e delle maggiori o minori competenze digitali pregresse dei minori. Una ulteriore indagine (Società italiana ricerca e didattica, 2020)⁶⁸ presenta un panorama ancora più drammatico, laddove individua in circa l'8% la percentuale degli studenti che sono stati completamente esclusi dalla DAD e in circa il 18% coloro che sono stati raggiunti solo in parte dalla stessa⁶⁹.

Occorre, poi, tenere in considerazione anche il profilo del sostanziale "vuoto normativo" nel quale è stata avviata la DAD all'indomani delle restrizioni pandemiche. La modalità di erogazione della didattica a distanza, infatti, non era quasi per nulla contemplata dal nostro ordinamento, né come modello al quale potevano aderire le comunità scolastiche, né all'interno dei contratti di lavoro dei docenti. Ciò, da un lato, spiega la notevole differenza del grado di preparazione tra i docenti nell'affrontare la DAD (attesa l'assenza di previ corsi di formazione *ad hoc*, tutto è dipeso dalla formazione personale di ciascuno) e, dall'altro, non ha consentito

65 "La tecnologia non pone solo problemi di disuguaglianze «di quantità», dovute al differente accesso alla rete tra zone e zone del Paese, da abitazioni ad abitazioni e, quindi, in ultima analisi, tra studente e studente; c'è anche un problema di disuguaglianza dovuto alla differente «qualità» nell'utilizzo della stessa tecnologia da parte degli attori della comunità scolastica. Infatti, garantire l'accesso *fisico* alla rete, non è di per sé sufficiente ad evitare il rischio del *digital divide*. Ciò che conta è l'accesso *materiale* a internet", (M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, cit., p. 790).

66 https://www.almalaurea.it/sites/almalaurea.it/files/docs/news/ad_indaginesulladidatticaadistanza.pdf.

67 <https://www.censis.it/formazione/il-capitolo-%C2%ABprocessi-formativi%C2%BB-del-54%C2%B0-rapporto-censis-sulla-situazione-sociale-del>.

68 <https://www.sird.it/ricerca-nazionale-sird-2020/>.

69 A conferma delle esternalità negative prodotte dalla DAD, si rinvia - per un approfondimento del contesto nordamericano - Z. PAROLIN, E.K. LEE, *Large socio-economic, geographic and demographic disparities exist in exposure to school closures*, in *Nat Hum Behav* 5/2021, 522 ss; S. GOUDEAU, C. SANREY, A. STANCZAK, *Why lockdown and distance learning during the COVID-19 pandemic are likely to increase the social class achievement gap*, in *Nat Hum Behav* 5/2021, 1273 ss.

(se non dopo diversi mesi) ai dirigenti scolastici di fare riferimento a norme o linee guida uniformi, con conseguenziale eterogeneità delle iniziative intraprese (e della relativa efficacia)⁷⁰.

Il Governo italiano, invero, era di recente intervenuto introducendo alcune misure volte ad implementare i livelli di digitalizzazione del settore scolastico. In particolare, ci si riferisce al Piano Nazionale per la Scuola Digitale (2015)⁷¹ che, tuttavia, ovviamente non contemplava l'emergenza Coronavirus e, pertanto, non era finalizzato a ridurre le diseguaglianze digitali delle famiglie, quanto piuttosto a dotare tutti gli istituti scolastici di adeguate infrastrutture digitali, comunque presupponendo l'erogazione della didattica in presenza. Ad oggi, infatti, il risultato più rilevante del suddetto Piano è stato quello di aver fornito le scuole di un numero notevole di lavagne interattive multimediali (Lim); e anche in questo caso si è registrata una sostanziale disomogeneità tra scuole di aree diverse del Paese, sia in termini di dotazioni tecnologiche che di possesso delle competenze necessarie da parte del corpo docente⁷².

Più di recente, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021) ha dedicato alla scuola attenzione specifica, ponendosi in primo luogo quale obiettivo quello del risanamento strutturale degli edifici scolastici esistenti che dovranno essere non solo messi in sicurezza, ma rinnovati sul piano dell'efficientamento energetico e del cablaggio interno, portando così a compimento il processo di digitalizzazione ad oggi solo avviato⁷³. Nel porsi l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale nel settore scolastico, inoltre, il PNRR prevede nel prossimo futuro l'adozione di misure

70 M. PIRAS, *La scuola italiana nell'emergenza: le incertezze della didattica a distanza*, cit., pp. 250-251. Solo nel mese di agosto 2020 il Ministero dell'Istruzione ha pubblicato le "Linee guida per la didattica digitale integrata" (D.M. 7 agosto 2020, n. 89), contenenti indicazioni specifiche per i dirigenti scolastici.

71 https://www.istruzione.it/scuola_digitale/index.shtml. Per una analisi degli obiettivi del Piano e delle relative misure di intervento v. E. GREMIGNI, *Competenze digitali e Media Education: potenzialità e limiti del Piano Nazionale Scuola Digitale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1/2019, pp. 1 ss.

72 R. GHIGI, M. PIRAS, *Se la pandemia fa scuola. Diseguaglianze, partecipazione e inclusione dal banco allo schermo*, cit., pp. 85.

73 Fondi dedicati sono stati stanziati per aumentare il "tempo scuola" nella consapevolezza che attraverso questo approccio si potrà soddisfare la sempre crescente richiesta delle famiglie di supporto, specie per quel che concerne la fascia di età che interessa la scuola dell'infanzia. Un punto specifico del piano è, poi, dedicato alla riduzione dei divari territoriali nelle competenze e al contrasto dell'abbandono scolastico. Gli interventi verranno strutturati in maniera flessibile e differenziata, tenendo conto dei contesti che hanno mostrato livelli di rendimento più bassi. I dirigenti scolastici potranno essere supportati da tutor esterni e richiedere un potenziamento di organico. Anche per i docenti sono previste attività di formazione. Il contrasto della dispersione scolastica, infine, verrà perseguito attraverso attività mirate (tutoraggio, consulenza e orientamento attivo e vocazionale) indirizzate specificamente a prevenire e ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico.

specificamente volte a garantire la Didattica digitale integrata a soggetti con disabilità sensoriali e/o intellettive, nonché in territori svantaggiati⁷⁴. E' auspicabile, in tale ottica, che gli interventi che saranno realizzati nei prossimi anni, nel "fare tesoro" dell'esperienza acquisita nel periodo pandemico, siano volti, da un lato, ad eliminare il divario tecnologico esistente "tra scuole" e, dall'altro, superare il gap delle competenze sia relativamente al corpo insegnante che le famiglie. A tal fine, è stato osservato, occorre che lo Stato si riappropri del fondamentale ruolo della programmazione di lungo periodo, "che richiede poi una effettiva implementazione, che si sostanzia nel potenziamento delle infrastrutture (sia materiali sia immateriali) e nella creazione di nuove, nella formazione del corpo docente e degli studenti e, più in generale, nel determinare le condizioni affinché la tecnologia (e la scuola digitale) non sia esclusiva ma inclusiva"⁷⁵.

5. Le promesse non mantenute della scuola "in presenza": le diseguaglianze sistemiche che resistono al superamento della didattica a distanza.

Dopo aver illustrato le molteplici criticità che si accompagnano alla didattica a distanza e che hanno contraddistinto il tortuoso percorso degli studenti italiani nella, ancor perdurante, emergenza pandemica, corre l'obbligo di svolgere qualche riflessione circa lo iato ancora esistente tra la scuola in presenza promessa durante la DAD e quella realmente "ritrovata" al momento del sospirato rientro in classe. Con diversi decreti, susseguitisi a ritmi vorticosi dal marzo 2020 al gennaio 2022⁷⁶, il Governo ha cercato di disciplinare le modalità di erogazione del servizio scolastico tenendo conto dei dati relativi ai contagi e dunque, come si è visto, cercando di contemperare diritto alla salute e diritto all'istruzione. Il Piano scuola 2021-2022 (dopo il parziale fallimento del Piano scuola 2020-2021) è stato presentato come l'ambiziosa (e utopistica) promessa di un anno scolastico di cambiamento, costellato dalle necessarie precauzioni di tipo sanitario, ma anche dal recupero di momenti di

74 L'intervento è finanziato con 1,5 miliardi di euro, sono inoltre previsti 750 milioni per interventi all'interno dei progetti PON e 240 milioni di stanziamenti della Legge di Bilancio. Cfr. M. COCCONI, *La scuola e l'università*, in *Gior. dir. amm.*, 2/2021.

75 F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, cit., pp. 162-163.

76 Il primo dei numerosi decreti in argomento è il d.l. 25 marzo 2020, n. 19. Sul tema, F. Di LASCIO, *Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria*, in *Federalismi.it*, 4/2021, pp. 90 ss.

socialità e condivisione, realizzati attraverso un sistema integrato di interventi incidenti sia a livello strutturale che logistico e dei trasporti.

Purtroppo, nei fatti non tutte le regioni sono riuscite ad attuare il Piano con la conseguenza che le diseguaglianze territoriali si sono inasprite significativamente perché, a fronte dell'immutata situazione strutturale e dei servizi (*in primis* quello di trasporto pubblico locale), si sono dovute rispettare misure di tipo sanitario che hanno reso problematica la gestione del rientro in presenza. In particolare, con il recente decreto n. 1 del 7 gennaio 2022, si è innovata la disciplina relativa alla gestione dei casi covid in ambito scolastico⁷⁷, differenziando le disposizioni a seconda del ciclo di istruzione frequentato (materna, primaria e secondaria di I e II grado) e a seconda che gli alunni abbiano o meno completato il ciclo vaccinale, ovvero siano guariti da più di 120 giorni dalla malattia. Secondo la predetta normativa, in sostanza, al presentarsi di un solo caso di positività nell'ambiente scolastico (studente/docente), l'attività in presenza continuerebbe ad essere consentita, prevedendosi, per la scuola primaria, l'effettuazione di tamponi di controllo ad intervalli ravvicinati, per la secondaria, invece, le prescrizioni si risolvono nell'attivazione di un periodo di autosorveglianza con obbligo di indossare mascherine di tipo FFP2. Laddove dovessero accertarsi due casi di positività, il protocollo si articola nell'attivazione della didattica a distanza, per la scuola primaria, e per la scuola secondaria di distingue tra alunni vaccinati o guariti da meno di 120 giorni, per i quali è garantita l'attività in presenza, e alunni non vaccinati o guariti da più di 120 giorni, per i quali è prevista la prosecuzione dell'attività didattica da remoto. La didattica a distanza è invece estesa a tutto il gruppo classe nel caso in cui si riscontrino 3 o più casi positivi.

Malgrado l'intento sotteso al decreto sia quello di garantire nella massima misura il ritorno in classe, purtroppo la sua attuazione pratica si sta rivelando più complessa del previsto. Quello che viene, infatti, ad essere irrimediabilmente compromesso è il valore della continuità che, specie per i minori più piccoli, sarebbe assolutamente da preservare. Anche sul piano del supporto alle famiglie, la scuola così impostata perde la sua efficacia in quanto rinvia ad ipotesi imprevedibili e soprattutto di complessa gestione l'organizzazione dello svolgimento delle lezioni.

Si percepisce allora nuovamente il disagio per gli operatori del settore e per i destinatari del servizio scolastico di doversi confrontare con norme pensate senza considerare la realtà fattuale, senza valutare i contesti e soprattutto lontane dalla flessibilità e dalla ragionevolezza che dovrebbero contraddistinguere il trattamento di un settore costellato da diseguaglianze territoriali e strutturali. Forse la

⁷⁷ Disciplina integrata dalla circolare dell'8 gennaio 2022.

valorizzazione dell'autonomia scolastica avrebbe potuto sortire risultati migliori se, anziché imbrigliare le scelte dei dirigenti con un reticolo contorto di disposizioni apodittiche, si fosse lasciata loro la possibilità di dosare discrezionalità e buon senso nell'applicare la logica del caso per caso. Si vuole dire che soltanto chi conosce le reali dinamiche di contesto può determinarsi a valutare concretamente quale sia la soluzione più appropriata per garantire che il diritto alla scuola, prima ancora che quello all'istruzione, siano fruibili senza generare diseguaglianze.

Due esempi possono consentire di comprendere il senso delle esposte considerazioni: la preclusione della erogazione della didattica a distanza per gli studenti affetti da Sars Cov 2 e la discriminazione tra alunni vaccinati e non vaccinati nella scuola secondaria di primo grado introdotta con il d.l. 7 gennaio 2022. Tralasciando di esaminare la prima questione, che è frutto di una interpretazione della normativa vigente che si appalesa con tutta evidenza come irragionevole e illogica (si auspica l'adozione di circolari interpretative da parte del Ministero dell'Istruzione), ci si può soffermare sulla seconda, che presenta diversi profili critici. Anzitutto, va osservato che l'estensione della campagna vaccinale alla fascia di età 5-11 anni è acquisizione recente (16 dicembre 2021)⁷⁸ e dunque deve presumersi che la percentuale dei bambini che hanno completato il ciclo primario di vaccinazione alla data di entrata in vigore del d.l. citato sia ancora poco significativa per incidere sulle modalità di godimento di un diritto fondamentale. Ma quand'anche volesse intravedersi nella disciplina attuale l'intento di imprimere un'accelerazione alla campagna vaccinale, non si sono valutate le conseguenze, anche psicologiche che possono prodursi su uno studente dal vedersi escluso ovvero ammesso nel contesto scolastico. Il senso di comunità, infatti, si riduce ma non si perde con la didattica a distanza se la stessa è estesa a tutti; al contrario, esso cade del tutto nella frammentazione del gruppo classe che è inevitabilmente prodotta dalla didattica mista, forse il peggior esito delle riforme dell'ultimo turno di tempo⁷⁹.

La scuola in presenza deve essere assicurata attraverso un adeguamento strutturale che consenta di garantire all'interno degli istituti il rispetto delle misure a tutela della salute, ma anche la frequenza delle classi nella loro interezza, dovendosi limitare nella massima misura possibile il ricorso a soluzioni ibride quali la didattica mista, che producono effetti ben peggiori di quelli della didattica a distanza integrale, sia per i docenti (che sono costretti a gestire contemporaneamente studenti in classe e da remoto) sia per gli alunni che perdono il senso di comunità, sono meno seguiti e

⁷⁸ Esaustiva sul punto è la circolare del Ministero della Salute del 7 dicembre 2021.

⁷⁹ Senza voler, poi, considerare le difficoltà collegate al trattamento dei dati personali relativi allo stato vaccinale che, secondo la circolare dell'8 gennaio 2022, devono essere acquisiti dai dirigenti scolastici direttamente dalle famiglie.

soffrono una sorta di discriminazione che non può essere ragionevolmente collegata né a ragioni sanitarie né a scelte politiche di *nudging* rispetto alla campagna vaccinale⁸⁰.

Se si concorda sulla circostanza che la scuola in presenza sia un valore assoluto, esso, allora, è da preservare e perseguire non come mera petizione di principio, bensì attraverso misure concrete che si adattino realmente ai contesti e che non determinino l'adozione di soluzioni che aggravano diseguaglianze, producono discontinuità e generano frustrazione negli studenti e nelle famiglie, sottoposti all'incerta applicazione di norme non sempre chiare e raramente ispirate al principio di eguaglianza sostanziale.

6. Conclusioni. Spunti per la valorizzazione della scuola come comunità sociale.

L'inquadramento costituzionale del diritto all'istruzione impone alla Repubblica (in tutte le sue declinazioni territoriali) il dovere di rimuovere gli ostacoli al suo soddisfacimento, in attuazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale (art. 3 Cost.), il che rende evidentemente centrale il tema della corretta individuazione dei suddetti ostacoli: essi non sono rappresentati unicamente da quegli impedimenti connessi all'accesso al servizio istruzione in senso formale (borse di studio, bonus libri, etc.), ma anche da quei fattori che rendono difficile, se non impossibile, la concreta possibilità di "vivere" effettivamente la scuola come esperienza sociale essenziale per la crescita dell'individuo.

La nozione di diritto all'istruzione appare, a ben vedere, complessa e articolata, rivelandosi il frutto del combinato disposto di diverse disposizioni della Costituzione: accanto a quelle di più immediata evidenza (artt. 33 e 34) devono, infatti, essere prese in considerazione l'art. 2 (La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità), l'art. 3 (È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana) e l'art. 31 (La Repubblica [...] protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo).

⁸⁰ Sui presupposti applicativi delle politiche di *nudging* al contesto dell'agire della p.a. si rinvia a A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021.

Ciò posto, emerge con forza quanto una analisi miope o riduttiva delle oggettive diseguaglianze che connotano il settore dell'istruzione scolastica in Italia rischi di condurre, nel prossimo futuro, ad una torsione sostanziale della concezione stessa del diritto all'istruzione. In diversi Paesi europei (ad es. Gran Bretagna, Spagna, Svezia) – a differenza di quanto è accaduto in Italia – il mantenimento delle scuole aperte è stata avvertita come una priorità assoluta (sostanzialmente al pari della tutela della salute) così come prioritario è stato l'obiettivo di consentire ad alcune categorie di lavoratori impegnati nei servizi pubblici essenziali (es. i medici) di proseguire la loro attività potendo contare sul supporto della scuola⁸¹. Da questo punto di vista, la pandemia ha consentito di mettere un punto fermo sulla necessità di risolvere anzitutto il problema dell'edilizia scolastica che, specie nelle regioni del Mezzogiorno, ha ritardato la ripresa delle attività in presenza proprio per l'impossibilità di rispettare le misure preventive, *in primis* il distanziamento fisico degli alunni, ritenute idonee dalle autorità preposte alla tutela della salute. Le carenze di spazi, anche all'aperto, il sovraffollamento delle aule, il collasso del trasporto pubblico sono state tra le principali motivazioni poste a supporto delle decisioni dei Governatori regionali di ritardare la ripresa della scuola in presenza, determinando l'esigenza di ricorrere in via spesso esclusiva alla didattica digitale. Su tale aspetto, si è già sottolineato come il recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza contempli quale obiettivo primario non solo l'incremento del numero degli istituti scolastici, ma anche quello del risanamento strutturale degli edifici scolastici esistenti, in termini di sicurezza, efficientamento energetico e cablaggio.

Con specifico riferimento alla DAD, si è cercato di illustrare *supra* le criticità connesse ad un suo uso massiccio ed esclusivo. Sia ben inteso, il ricorso alla DAD non rappresenta affatto una opzione negativa di per sé, anzi. L'uso di piattaforme digitali ha senza dubbio il pregio di arricchire le forme dell'apprendimento, di veicolare messaggi altrimenti difficilmente trasmissibili nella loro complessità, di consentire forme di interazione nuove e stimolanti tra gli studenti e tra questi e il corpo insegnante. L'esperienza della DAD, in effetti, ha dato l'opportunità di testare nuovi processi di apprendimento direttamente sul campo, accelerando gli esiti di quella fase di sperimentazione teorica già in essere da qualche anno e favorendo l'avvicinamento, soprattutto degli adolescenti, alle potenzialità della nuova

81 Z. PAROLIN, E.K. LEE, *Large socio-economic, geographic and demographic disparities exist in exposure to school closures*, in *Nat Hum Behav* 5/2021, pp. 522 ss.; S. GOUDEAU, C. SANREY, A. STANCZAK, *Why lockdown and distance learning during the COVID-19 pandemic are likely to increase the social class achievement gap*, in *Nat Hum Behav* 5/2021, pp. 1273 ss.

cittadinanza digitale⁸². Ciò premesso, si è cercato di illustrare le ragioni per le quali la DAD, efficace come integrazione della attività didattica in presenza nelle scuole, non possa in alcun modo essere concepita come modello alternativo *tout court*, se non privando il diritto all'istruzione di buona parte del suo contenuto⁸³.

La scuola, oltre ad essere una istituzione, è anche un luogo "fisico" – non surrogabile dalla piattaforma virtuale – dove il minore trascorre buona parte della sua giornata, forma la propria identità e la propria capacità di relazionarsi e di vivere nella società⁸⁴. Insomma, il diritto all'istruzione, quale diritto fondamentale (seppur passibile di limiti di tipo organizzativo/finanziario), deve essere tutelato dalla Repubblica nella "formazione sociale ove si svolge la personalità" dell'individuo, ovvero nella comunità scolastica, che non può che ambientare le sue dinamiche relazionali in un luogo determinato e "riconosciuto" come tale dai membri della comunità stessa, la scuola per l'appunto. Il periodo pandemico ha avuto il pregio di far emergere una dimensione di diseguaglianza sociale che era precedentemente poco percepita, ovvero la mancanza di spazi e contesti abitativi adeguati che connota la realtà familiare di molti minori, pur chiamati a svolgere parte della loro attività di "studenti" al di fuori delle mura scolastiche (si pensi allo studio a casa)⁸⁵. Al riguardo, già il PON "Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento" 2014-2020 si collocava in questa prospettiva, laddove – nel definire la scuola "centro civico" e "polo di aggregazione" – prospettava interventi volti ad ampliare gli orari di apertura, diversificare le tipologie di attività offerte dalle scuole e rendere la scuola più accogliente⁸⁶. Più di recente il PNRR prevede l'individuazione di fondi dedicati alla realizzazione di misure idonee ad incrementare il "tempo scuola" per il minore, nella consapevolezza che attraverso questo approccio si potrà soddisfare la sempre crescente esigenza di supporto espressa dalle famiglie⁸⁷.

82 M. CAPOREALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, 2/2020, 30 ss.; S. D'ANCONA, P. PROVENZANO, *Gli strumenti della carta della cittadinanza digitale*, in R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, 2020, pp. 223 ss.

83 E. CARLONI, nel suo *Il diritto all'istruzione al tempo del coronavirus*, in *Astrid Rassegna*, n. 6 del 2020, si interroga significativamente se la didattica a distanza possa o meno essere considerata "in termini minimamente accettabili «scuola»", p. 7.

84 Sulla scuola come luogo di formazione sociale v. F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit., p. 79.

85 In tale ottica, con specifico riferimento agli studenti delle classi superiori, occorrerà, ad esempio, individuare strumenti idonei a mettere a disposizione dei ragazzi luoghi ove poter studiare e socializzare nelle ore pomeridiane. "Gli studenti, per fare i compiti e studiare, si ritaglierebbero in questi spazi quelle isole di pace che purtroppo altrove, a casa, non potrebbero avere" (F. ROCCHI, *Lasciare la scuola anzitempo: le possibili conseguenze del Covid sulla dispersione scolastica*, cit., p. 659).

86 https://www.miur.gov.it/documents/20182/881790/ponkit_brochure_2017.pdf

Emerge, in definitiva, l'esigenza di un complessivo ripensamento del sistema di istruzione italiano, in una prospettiva che, valorizzandone la portata sociale, privilegi la fruizione universale ed effettiva del servizio partendo dalla rimozione degli ostacoli di tipo infrastrutturale, sociale ed economico. Una lettura restrittiva del diritto costituzionale all'istruzione – legata essenzialmente alle pur condivisibili esigenze della valorizzazione del merito e dell'incremento dell'efficienza del servizio nel suo complesso – nel prescindere dall'analisi delle capacità o meno del minore di godere in senso concreto di quel servizio, finirebbe per sacrificare l'accezione sociale del diritto all'istruzione, a favore della assolutizzazione della dimensione puramente formativa, quale strumento volto a creare le competenze richieste dal mercato⁸⁸.

La dottrina parla, al riguardo, di "mercificazione" del diritto all'istruzione, facendo riferimento a quella tendenza ad inquadrare lo studente in termini di consumatore e non di titolare di un diritto, il che finisce inevitabilmente per

87 All'interno del PNRR, l'obiettivo è oggetto della " *Missione 4: Istruzione e ricerca*" ed è esplicitato nella linea d'azione *M4C1.1 Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione*. In particolare, nell'Investimento 1.2: Piano di estensione del tempo pieno e mense, si precisa che "La misura mira a finanziare l'estensione del tempo pieno scolastico per ampliare l'offerta formativa delle scuole e rendere le stesse sempre più aperte al territorio anche oltre l'orario scolastico e accogliere le necessità di conciliazione vita personale e lavorativa delle famiglie (con particolare attenzione alle madri). Con questo progetto si persegue l'attuazione graduale del tempo pieno, anche attraverso la costruzione o la ristrutturazione degli spazi delle mense per un totale di circa 1.000 edifici entro il 2026. Il piano è gestito dal Ministero dell'Istruzione ed è attuato, quanto alla costruzione e riqualificazione delle mense e palestre, dagli Enti locali proprietari dei relativi edifici. La durata stimata del progetto è di 5 anni (fino al 2026)".

88 La dottrina ha da tempo avuto modo di evidenziare i rischi sottesi alla configurazione della scuola come "impresa" (A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, pp. 250 ss.), senza per questo escludere a priori che l'implementazione di meccanismi di tipo competitivo possa fornire un contributo al miglioramento del sistema istruzione (E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI, *L'ordinamento giuridico e la costruzione dell'identità culturale italiana*, in Id. (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. VI, Firenze, 2016, pp. 9 ss., spec. 42). Da ultimo, fortemente critico nei confronti del tendenziale asservimento del sistema istruzione alle esigenze del mercato, F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, cit., il quale osserva come "Un chiaro segno in tale senso è costituito dalla "educazione all'autoimprenditorialità" degli studenti, come obiettivo formativo primario della "buona scuola" di cui alla legge n. 107/201571 e della normativa (specie di soft law, atteso che l'istruzione è di competenza degli Stati membri) dell'Unione europea. Ecco dunque che, in luogo di studi classici e umanistici – che hanno come obiettivo quello di formare persone coscienti della propria storia, del proprio passato e della propria progettualità, consapevoli di sé e della loro provenienza, delle loro radici e della loro storicità –, nella "scuola del pensiero unico ultracapitalistico", che assume la forma dell'azienda-impresa, vengono inserite discipline funzionali alla tecnica e al mercato, con le conseguenze in termini, soprattutto, di imbarbarimento che ne conseguono", p. 73.

determinare la creazione di diseguaglianze tra i destinatari del servizio⁸⁹. Purtroppo, al riguardo, le fonti normative di settore di rango internazionale o europeo⁹⁰ non sono in grado, da sole, di arginare questa potenziale deriva, laddove, come noto, le clausole di salvaguardia della competenza degli ordinamenti nazionali in materia di politiche sociali non consentono alle istituzioni extra-nazionali di incidere se non nei limiti della protezione di un nucleo minimo essenziale (non predeterminato nel suo contenuto) proprio di ciascun diritto⁹¹.

Anche l'autonomia scolastica, la cui *ratio* era liberare le realtà locali dai rigidi e necessariamente uniformi modelli di intervento statale, è stata spesso mal interpretata, finendo per essere vista quasi esclusivamente come uno stimolo alla "competizione" tra istituti scolastici, competizione inevitabilmente destinata ad incrementare le già esistenti diseguaglianze territoriali. Al riguardo occorrerebbe, piuttosto, perseguire un nuovo e più coerente equilibrio tra uniformità e differenziazione, tale da valorizzare le specificità locali e, nel contempo, garantire a tutti gli studenti una offerta formativa omogenea, in una visione dell'autonomia scolastica intesa come responsabilità (*in primis* dell'apparato amministrativo più prossimo, ovvero gli enti locali⁹²) nell'assumere la funzione di istruzione, responsabilità che presuppone anche la libertà di ricorrere a soluzioni flessibili e di valorizzare la sussidiarietà orizzontale⁹³.

Il modello autonomistico, dunque, – se correttamente interpretato e, quindi, "corretto" al fine di evitare forme di diseguaglianza derivanti dalla mancata presa in considerazione di differenze territoriali e di contesto sociale di riferimento – è destinato ad assumere un ruolo centrale quale necessario modello di "adattabilità" del servizio di istruzione (soprattutto della sua dimensione sociale e non meramente

89 M. PACE, "Mercificazione" dell'istruzione e salvaguardia del diritto all'educazione nei recenti Rapporti del Relatore speciale sul diritto all'istruzione, in *Dir. um. e dir. intern.*, 2015, pp. 453 ss.; A. SANDULLI, *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2009, pp. 1 ss.

90 Si sofferma ampiamente sulle criticità connesse ai processi di digitalizzazione del sistema di istruzione la Commissione Europea, nel recente *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, COM(2020) 624 final, 30 settembre 2020.

91 Sul tema, *ex multis*, v. C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *Consultaonline*, 2/2015, pp. 488 ss.; F. COSTAMAGNA, *Riduzione delle risorse disponibili e abbassamento dei livelli di tutela dei diritti sociali: il rispetto del nucleo minimo quale limite all'adozione di misure regressive*, in *Dir. um. e dir. intern.*, 2/2014, pp. 371 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 3/2000, pp. 367 ss.

92 Auspicava, già nel 1981, che l'assistenza scolastica diventasse "momento qualificante della politica sociale delle autonomie locali" M. IMMORDINO, *L'ente intermedio e i servizi sociali: prospettive nella regione siciliana*, in *Quaderni ARS*, n. 13/1981, p. 217.

93 M. COCCONI, *Il compimento*, cit.

didattica). Tale prospettiva si pone sulla scia di altre riforme che hanno interessato negli ultimi anni il settore dell'istruzione, prima fra tutte la l. n. 107/2015 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", in tema di autonomia scolastica, laddove viene prospettata la valorizzazione della scuola come comunità attiva, aperta al territorio e interagentente con le famiglie e la comunità locale⁹⁴.

In tale ottica, anche in vista di future restrizioni di tipo "fisico", appaiono di grande interesse i Patti educativi di comunità⁹⁵, di recente introdotti, consistenti in accordi da sottoscrivere tra istituto scolastico, enti locali o realtà private operanti sul territorio, al fine di favorire la messa a disposizione di spazi e strutture alternative a quelle proprie del plesso scolastico, quali musei, parchi, biblioteche, etc., ove svolgere attività complementari a quelle della didattica in senso proprio, attività, come visto non solo opportune, ma necessarie nell'ottica della soddisfazione piena del diritto all'istruzione così come concepito dalla nostra Carta Costituzionale. Nel contempo, occorre che il livello di intervento statale – da tempo relegato ad occuparsi unicamente di profili organizzativi (cicli scolastici, selezione insegnanti, ecc.) – si riappropri di competenze che gli consentano di definire e garantire i Livelli essenziali delle prestazioni specifici per il diritto all'istruzione⁹⁶.

Appare utile, in conclusione, ricordare che dal dibattito sorto in seno all'Assemblea costituente è emerso chiaramente come il diritto all'istruzione riconosciuto dall'art. 34 Cost. non configuri semplicemente il diritto di accedere alla scuola pubblica per ricevere una istruzione "purchè sia", bensì il diritto di ricevere una "adeguata istruzione ed educazione per la formazione della sua personalità e l'assolvimento dei compiti sociali", rimuovendo eventuali ostacoli derivanti dall'appartenenza "ad un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica"⁹⁷. Ebbene, proprio alla luce delle condizioni di diseguaglianza endemica già connotanti il settore dell'istruzione pubblica in Italia,

94 V. BERLINGÒ, *Per un nuovo rapporto tra Scuola e Territorio: Il Piano Nazionale per la prevenzione della dispersione scolastica nelle periferie*, cit., pp. 66-67. Si sofferma sul ruolo centrale della scuola intesa come "comunità" anche E. CARLONI, *Il diritto all'istruzione al tempo del coronavirus*, cit., p. 2.

95 Cfr. Decreto Ministeriale 26 giugno 2020, n. 39 (*Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021*). Da ultimo, il Ministero dell'Istruzione, con Decreto Dipartimentale n. 192 del 17 febbraio 2021 ha stanziato per l'anno 2021 una somma pari a circa euro 670.000. al fine di incentivare la realizzazione dei patti educativi di comunità.

96 A.M. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, cit., pp. 210 ss.

97 G. LIMITI, *La scuola nella costituzione*, in *Studi per il ventesimo Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. III, Firenze, 1969, pp. 81 ss.

emerge l'esigenza che – anche a fronte del perdurare dell'emergenza pandemica o di altre situazioni di "crisi" – si rifugga dal ricorrere alla DAD come unica soluzione possibile per garantire la prosecuzione del servizio scolastico, ricercando piuttosto negli interventi di risanamento infrastrutturale e nella individuazione di modelli alternativi della gestione del "tempo scuola" la strada per rispondere all'esigenza di tutela del diritto alla salute adeguatamente bilanciato con il "diritto alla scuola", intendendosi per quest'ultimo la somma di più diritti costituzionali (istruzione, formazione e salute) inscindibili e tutti irrinunciabili.