

LA SCUOLA TRA LE MISURE DI CONTENIMENTO DELLA PANDEMIA E I PROGETTI DI "RILANCIO" DEL PNRR.

Andrea Patanè*

Abstract: la domanda di ricerca del presente lavoro attiene al rapporto tra gli articoli 33 e 34 Costituzione in tema di istruzione e formazione scolastica e le vicende legate alla Pandemia da Covid-19. Per un verso la Scuola è stata oggetto di un acceso dibattito nel bilanciamento degli interessi con il ricorso a lezioni a distanza per lunghi periodi di tempo. Per altro, una delle misure previste dal PNRR ha come obiettivo la spesa di 31 miliardi per quello che viene definito «l'ambizioso e strategico obiettivo di rafforzare lo sviluppo di un'economia della conoscenza, ad alta intensità di competitività» (PNRR, Missione 4). In tale scenario, lo scritto intende proporre una riflessione sull'interpretazione dei provvedimenti in tema di Scuola durante la pandemia e quelli subito successivi, utilizzando la chiave interpretativa della Costituzione con una particolare attenzione alla giurisprudenza, in particolare amministrativa e costituzionale.

Abstract: *the research question of this work concerns the relationship between articles 33 and 34 of the Italian Constitution on education and professional training in relation to the events related to the Covid-19 Pandemic. The school in Italy has been the subject of a debate in the balancing of constitutional interests. For a long time, on line lessons were used for long periods of time. The research topic is also linked to the Italian Plan on European funds for PNRR recovery (National Recovery and Resilience Plan). This plan provides for the use of a large sum of money with the aim of improving the training system of the Italian school. The choice of such an important use of money must be studied in relation to the articles of the Constitution on schools.*

SOMMARIO: **1.** La scuola come luogo per la formazione di cittadine e cittadini europei nelle tensioni derivanti dall'emergenza pandemica. **2.** Il diritto all'istruzione scolastica nell'emergenza pandemica. **2.1** La lettura della giurisprudenza amministrativa e costituzionale sulla frequenza della Scuola nel bilanciamento degli interessi. **3.** Una lettura costituzionalmente orientata del PNRR in tema di formazione scolastica. **4.** Conclusioni.

1. La Scuola, come luogo per la formazione di cittadine e cittadini europei nelle tensioni derivanti dall'emergenza pandemica.

La Scuola è il luogo a cui la comunità nazionale attribuisce il compito di trasferire da una generazione all'altra non solo conoscenze ma anche principi condivisi, siccome tradotti in Costituzione. Principi, in altri termini, posti a fondamento del vivere comune¹.

D'altronde, come rilevato dalla dottrina, «una società senza una scuola libera e di qualità, senza un'adeguata diffusione della cultura rischia di compromettere le ragioni stesse del vivere democratico, il quale si fonda sulle capacità e responsabilità dei singoli e dei gruppi di comprendere e valutare criticamente i problemi del proprio tempo»².

Da qui l'esigenza da cui muove il presente scritto di riflettere sugli effetti delle scelte politiche effettuate durante la pandemia da Covid-19 in materia di istruzione e, più in generale, di organizzazione delle attività scolastiche³. Sul punto, occorre tenere conto di due aspetti solo in apparenza disgiunti: se per un verso, infatti, si è dato luogo a forme di didattica a distanza protrattesi per lungo tempo e la cui efficacia in termini di formazione non può che mettersi fin d'ora in dubbio⁴, per altro verso, quasi a ridare alla Scuola quel che ad essa è stato per più di un biennio sottratto, è interessante rilevare che tra le misure previste dal PNRR vi son ben 31 miliardi finalizzati alla realizzazione di un «ambizioso e strategico obiettivo di rafforzare lo sviluppo di un'economia della conoscenza, ad alta intensità di competitività» (PNRR, Missione 4). Segnatamente, il programma presentato alle istituzioni dell'Unione europea da parte del Governo italiano intende creare le condizioni per superare le

1 * Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bergamo.

F. ANGELINI, «Generazione di adulti» e «generazioni di giovani» fra famiglia e scuola. valori, diritti e conflitti nel rapporto educativo, in *Costituzionalismo*, fasc. 3, 2021, p. 1 ss.; G. LANEVE, *La scuola per la costituzione e la costituzione per la scuola: qualche riflessione sulla formazione degli insegnanti*, in *Federalismi*, n. 13, 2014, p. 3 ss.; in un più recente scritto, 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, p. 410 ss., «Esattamente settant'anni fa Piero Calamandrei scriveva: "quando vi viene in mente di domandarvi quali sono gli organi costituzionali, a tutti voi verrà naturale la risposta: sono le Camere, la Camera dei deputati, il Senato, il Presidente della Repubblica, la magistratura: ma non vi verrà in mente di considerare fra questi organi anche la scuola, la quale invece è un organo vitale della democrazia come noi la concepiamo. Se si dovesse fare un paragone tra l'organismo costituzionale e l'organismo umano, si dovrebbe dire che la scuola corrisponde a quegli organi che nell'organismo umano hanno la funzione di creare il sangue. Gli organi ematopoietici, quelli da cui parte il sangue che rinnova giornalmente tutti gli altri organi, che porta a tutti gli altri organi, giornalmente, battito per battito, la rinnovazione e la vita».

2 G. FONTANA, Art. 33 Cost., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

3 Per una lettura delle scelte adottate in tema di scuola e istruzione durante il periodo pandemico si veda F. GASPARI, *Istruzione formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021.

4 D. MARZANA, E. MARTA, G.U. ARESI, *Emergency online school learning during COVID-19 lockdown: A qualitative study of adolescents' experiences in Italy*, in *CURRENT PSYCHOLOGY*, 2022, p. 1 ss.

criticità del sistema di istruzione, formazione e ricerca. Per stessa ammissione dell'Esecutivo, l'Italia è in una "situazione di criticità" con riferimento alla Scuola e all'istruzione; da qui, l'impegno a investire i suddetti fondi per rilanciare un settore nevralgico per lo sviluppo del Paese, con un occhio rivolto alle generazioni future.

Al di là delle nobili intenzioni dei governanti, in ottica costituzionalistica, è opportuno interrogarsi sulla concreta rispondenza delle "riforme PNRR" alle finalità riconosciute alla Scuola dalla nostra Legge fondamentale⁵ e, non ultimo, al riparto di competenze tra centro e autonomie soprattutto in materia di istruzione e formazione professionale⁶.

Sotto il primo aspetto, non è privo di significato che in Assemblea costituente si sia optato per una esplicita disciplina della scuola e della formazione scolastica.⁷ Dai lavori delle Sottocommissioni emerge che il maggiore interesse al dibattito è stato dimostrato dalla Democrazia cristiana e dal Partito comunista.⁸ La "Scuola" appartenuta, dunque, per lungo tempo alla materia amministrativa ha assunto dal 1948 una rilevanza formalmente e sostanzialmente costituzionale.

La lungimiranza del Costituente ha individuato una scuola "aperta a tutti", non utilizzando il termine cittadini o popolo⁹, volendo così ergere la Scuola a luogo di formazione della "persona". L'attenzione di una prescrizione così articolata è dimostrata oggi, tra l'altro, dal dibattito sul c.d. "*ius scholae*"¹⁰ che prende le mosse dalla considerazione che una Scuola aperta a tutti ha favorito la possibilità per tanti bambini di formarsi e inserirsi nella comunità nazionale pur non avendo la cittadinanza e di rappresentare oggi una parte imprescindibile della società italiana. Questo è strettamente legato all'art. 34 Costituzione, attraverso cui si è sancito, secondo quella che era la sensibilità dell'epoca, un'istruzione obbligatoria e gratuita. Inoltre, e non è secondario ricordarlo, è stato stabilito l'obbligo per lo Stato di garantire ai capaci e meritevoli il "diritto" di raggiungere i gradi più alti degli studi,

5 Tra gli altri, sul rilievo costituzionale delle questioni che attengono alla scuola si veda S. CASSESE, *La Scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1974, p. 3614 ss. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, n. 54, 1956.

6 Sul tema del ruolo dello Stato nell'attuazione degli artt. 33 e 34 Costituzione in rapporto al riparto di competenza si veda F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2010, p. 509 ss.

7 Sul rapporto tra il dibattito pedagogico e i risvolti in Assemblea costituente si veda F. CORTESE, *La costituzione scolastica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2018, p. 45 ss.

8 S. CASSESE, A. MURA, *Art. 34 Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1976, p. 210 ss. Il confronto ha in particolare riguardato «il decentramento alle Regioni dell'istruzione, l'estensione dei benefici agli alunni delle scuole non statali e, infine, il significato del termine "capaci e meritevoli"» A.M. POGGI, *L'art. 34 della Costituzione*, in *La Magistratura*, 13 giugno 2022.

9 Per una riflessione sull'idea di Scuola aperta a tutti (con una duplice proiezione verso l'interno e l'esterno) anche con un riferimento al dibattito in Assemblea costituente e alla scelta esplicita di utilizzare la locuzione "aperta a tutti" si veda M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti"? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi*, n. 4, 2019, p. 99 ss.

10 Sul punto si veda la proposta di legge A.C. 105-A, che ha come relatore il deputato Brescia, riunisce le proposte di legge nn. 105, 194, 221, 222, 717, 920, 2269, 2981 e 3511.

così delineando un modello scolastico fondato sul merito e finalizzato a correggere le eventuali diseguaglianze¹¹.

La questione attiene anzitutto alla rilevanza costituzionale dell'istruzione, in altre parole, al suo ruolo nella costruzione della società¹². Si ritiene ancora attuale l'intuizione di chi ha osservato che la Scuola «a buon diritto si pone come coscienza dei valori spirituali da trasmettere e da promuovere, tra i quali acquistano rilievo quelli sociali, che essa deve accogliere nel suo dominio culturale e critico»¹³.

Di tale *humus* culturale non pare aver tenuto conto l'Esecutivo nella predisposizione delle misure in materia di istruzione connesse all'attuazione del PNRR. Ed infatti, le scelte che a prima vista sembra si vogliano adottare nel dopo pandemia sono rivolte prioritariamente a rafforzare il rapporto tra l'istruzione e il mondo del lavoro, tralasciando, così appare dai primi testi, la necessità di rafforzare il ruolo dell'istruzione per trasmettere e garantire la formazione della persona in quanto cittadini e cittadine di una comunità fondata su principi condivisi.

L'istruzione, in una lettura costituzionalmente orientata, rappresenta il diritto di avere garantito un percorso di conoscenza che consenta di «formarsi, di crescere, di affrancarsi dai retaggi sociali e, al contempo, di integrarsi e contribuire attivamente al benessere della società»¹⁴.

Aderendo a questa interpretazione della Costituzione il Ministro per la Pubblica Istruzione on. Aldo Moro nel 1958, nella premessa già citata, scriveva che «le singole materie di studio non bastano a soddisfare tale esigenza, specie alla stregua di tradizioni che le configurano in modo particolaristico e strumentale. Può accadere infatti che l'allievo concluda il proprio ciclo scolastico senza che abbia piegato la mente a riflettere, con organica meditazione, sui problemi della persona umana, della libertà, della famiglia, della comunità, della dinamica internazionale». In una riflessione sul ruolo dell'istruzione la preoccupazione del legislatore dell'epoca era proprio quella di individuare nella Scuola un luogo dove poter trasmettere quell'insieme di conoscenze scientifiche¹⁵, ma senza tralasciare l'importante ruolo di formazione della persona e di inclusione di tutte le parti della società. Se così non fosse, sarebbero stati esclusi dalla Scuola tutti coloro i quali non possono raggiungere

11 Così come afferma Costituzione le borse di studio gli assegni e le altre provvidenze devono essere attribuite per concorso.

12 Sui motivi del perché in tema di istruzione si debbano prendere le mosse dagli artt. 33 e 34 Costituzione si veda anche U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola, Scritti scelti*, Padova 1999, p. 65 ss.

13 A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 3305 ss.

14 Op. ult. cit. Sul ruolo dell'istruzione tra i diritti sociali, B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 134.

15 F. ANGELINI, «Generazione di adulti» e «generazioni di giovani» fra famiglia e scuola. valori, diritti e conflitti nel rapporto educativo, op. cit.

determinati risultati¹⁶ e quindi non più come luogo di appartenenza e formazione della persona, ma piuttosto come mero luogo di preparazione al mondo del lavoro.

Da ciò deriva una considerazione che, elaborata rispetto al percorso di alternanza scuola-lavoro, si presta però a essere mutuata sul piano generale: «il plesso normativo formato, rispettivamente, dall'art. 34 Cost. e dall'art. 35 Cost. prospetta due approcci costituzionalmente distinti, per cui tra la scuola e il lavoro non può mai esservi propriamente "alternanza", ma solo alternatività o, per meglio dire, consecutività, nel senso che il secondo ben può conseguire alla prima, ma mai surrogarsi ad essa. Di contro, il rischio è che "si configuri un ruolo e un compito della scuola solo funzionale alle esigenze più immediate del mondo produttivo a nocimento di una preparazione ampia e forte che è nell'interesse dello studente e dello stesso mondo del lavoro. Il rischio è che l'Alternanza Scuola Lavoro non si configuri come un'esperienza educativa e una modalità didattica finalizzata alla crescita dell'individuo in un contesto formativo ampio, stimolante e motivante, ma piuttosto come un'esperienza al servizio dei soggetti ospitanti rispetto ai quali gli 'studenti-lavoratori' si devono rendere disponibili a qualsiasi richiesta. In tali situazioni si corre il rischio che il giovane venga 'formato' ad assumere un atteggiamento di passività e adattabilità alle esigenze dell'azienda, oggi per un obiettivo scolastico, domani per non perdere il lavoro"»¹⁷.

Nel corso degli anni, complice la complessa situazione economica e del mercato del lavoro, si è sempre più guardato alla formazione in preparazione alla futura attività lavorativa dei più giovani, con un crescente superamento di quell'idea di diritto-dovere alla formazione mediante l'istruzione scolastica sancita dalla Costituzione. Di contro, così come previsto dalla Costituzione, la Scuola deve essere intesa come un luogo capace di garantire quel diritto-dovere che hanno i giovani di formarsi.

La Repubblica, mediante la Scuola, ha il dovere di garantire alle studentesse e agli studenti quell'istruzione di qualità capace di fornire loro strumenti culturali che abbiano come risultato quello di essere "istruiti"¹⁸, senza essere preventivamente

16 Per una riflessione che ripercorre la situazione normativa e giurisprudenziale in tema di inclusione si veda C. COLAPIETRO, *Una scuola aperta a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola aperta a tutti alla prova della crisi economica*, Milano, FrancoAngeli, 2019; S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili tra principi e realtà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 marzo 2016, p. 1 ss.

17 M. BENVENUTI, *"La scuola è aperta a tutti"? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi*, n. 4, 2018, p. 99 ss.

18 Sul ruolo della Scuola, con riferimento al dovere di istruzione in capo allo Stato U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 361 ss. La Corte costituzionale sul tema del diritto all'istruzione e dei conseguenti obblighi in capo allo Stato ha avuto negli anni un orientamento teso ad ampliare i diritti e gli obblighi in capo allo Stato, *ex multis*, Corte cost. 7/1967; Corte cost. 36/1982; Corte cost. 173/1987; Corte cost. 215/1987; Corte cost. 208/1996; Corte cost. 423/2004; Nella direzione di un'interpretazione per cui la Costituzione «sia in grado di esprimere, ad oltre sessant'anni di vigenza della Carta repubblicana, una rimarchevole vis espansiva e, dunque, di fornire risposte adeguate alle questioni del nostro

immaginati unicamente come parte del mercato del lavoro. La Scuola ha il compito di completare quel dovere di educazione dei figli che la Costituzione attribuisce, in primo luogo, alle famiglie ai sensi dell'art. 30. Dunque, secondo una lettura cosiffatta della Carta costituzionale, non si può prescindere dal raggiungere l'obiettivo di assicurare la trasmissione di un'istruzione¹⁹, nell'accezione di sostenere lo sviluppo di una piena capacità critica e di una formazione della personalità. Questo difficile compito non si traduce nel mero diritto di frequentare dei corsi scolastici, bensì nell'impegno diffuso nel fornire gli strumenti per diventare cittadini e cittadine liberi di assumere le scelte sulla base delle proprie inclinazioni personali.

D'altronde una lettura costituzionale della Scuola restituisce quest'ultima come luogo di istruzione che permetta a tutti, a prescindere dalle proprie condizioni personali, sociali, economiche, di ottenere un'istruzione, garantendo cioè quell'eguaglianza sostanziale²⁰ che solo un'istruzione "disinteressata" e volta alla trasmissione della conoscenza, può garantire²¹. Di qui la tesi per cui la disposizione dell'art. 34 Cost. generi un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti dei pubblici poteri; dunque, non è sufficiente che lo Stato lo riconosca, ma è necessario che predisponga gli strumenti e i mezzi necessari per garantirlo. Pertanto, se questo è un diritto soggettivo, in quanto tale, «occorre che tale diritto richieda l'impegno della Repubblica a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale (...) che impediscono il pieno sviluppo della persona umana": cioè è da ascrivere nell'ambito dell'uguaglianza sostanziale, e richiede pertanto un impegno della Repubblica per renderlo effettivo»²².

A quanto fin qui detto, si aggiunga che il quadro normativo, rispetto all'impianto del 1948, è stata arricchita dall'ordinamento eurounitario. Sotto questo profilo, rilevano in particolare l'art. 14 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea²³ e l'art. 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea²⁴, sul diritto all'istruzione.

tempo» si veda M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale* in, F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Atti del Convegno di Roma, 23, 24 gennaio 2014, Napoli, Jovene editore, 2014.

19 Nella direzione di una verifica dei risultati raggiunti, D. SICLARI, *Effettività degli artt. 33 e 34 Cost., valutazione degli apprendimenti e "nuovo" INVALSI*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012.

20 Sull'idea della necessità di raggiungere l'eguaglianza sostanziale per garantire lo Stato sociale, A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del diritto della Sicurezza sociale*, fasc. 4, 2020, p. 707 ss.

21 Per una chiave di lettura sulla stretta connessione tra gli artt. 33, 34 Cost. e gli artt. 2 e 3 Cost. si veda, A. M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019.

22 E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 1, 2006, p. 1 ss.

23 Il riferimento è al diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua, prevista dai Trattati, come diritto che comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. Sul punto si veda M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi*, n. 4, 2018, p. 99 ss.

La disposizione da ultimo citata, nella specie, si riferisce all'istruzione nell'ottica di un'integrazione dei diversi sistemi dei Paesi dell'Unione con lo scopo di incentivare, tra l'altro «*la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa*». L'art. 14 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione, dal canto suo, non stabilisce un rapporto tra l'istruzione e il mondo del lavoro, bensì la riconduce ad uno strumento capace di formazione culturale e alla trasmissione di principi condivisi nell'Unione.

I principi costituzionali, dunque, implementati dalle citate disposizioni del diritto primario dell'U.E., impongono di immaginare una riforma strutturale del sistema della formazione in un'ottica europea; come sancito dall'art. 165 del TFUE, dovrebbe essere tale da consentire ai ragazzi e alle ragazze che studiano e si formano nell'Unione di conoscere e apprendere i caratteri culturali e scientifici che si sono sviluppati all'interno dei Paesi che oggi la compongono, come pure di conoscere le diverse lingue che si parlano nel continente, mediante un sistema che guardi all'integrazione tra i diversi Paesi. Di certo, il quadro attuale è profondamente diverso rispetto a quello che si presentava al legislatore del 1948²⁵ e anche la riforma del Titolo V della Costituzione deve essere letta in questa prospettiva "euro-diretta"²⁶.

Il sistema della formazione, costituito dapprima e prioritariamente dal sistema scolastico, ha subito negli anni diverse riforme²⁷. A ciò si aggiunga che, negli ultimi decenni, si è assistito al proliferare di molteplici erogatori di formazione; la scuola e l'università non rappresentano oggi luoghi esclusivi di formazione, poiché famiglie, studenti e aziende guardano con interesse a nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale. È in questo quadro che occorre inserire e valutare gli obiettivi posti dall'Esecutivo a base delle misure proposte in tema di istruzione

24 Articolo 165 (ex articolo 149 del TCE) «L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche (...) 2.L'azione dell'Unione è intesa: - a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri».

25 Già all'epoca la sensibilità era quella di rafforzare l'istruzione orientata alla formazione della persona, in questa direzione l'articolo 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, «L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta di istruzione da impartire ai loro figli».

26 Com'è noto, la Costituzione in tema di organizzazione dell'istruzione è fondata sul riparto tra lo Stato e le Regioni. L'art. 117 cost. afferma che è di competenza concorrente l'istruzione salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; sul punto E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Osservatorio Costituzionale* op. cit.

27 Sulla ricostruzione anche in chiave storica dell'evoluzione della legislazione scolastica si veda A. M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, op. cit.

all'interno del PNRR²⁸. L'utilizzo di ingenti risorse (in parte finanziate con il debito europeo) deve essere un'occasione per rimettere al centro i principi costituzionali in tema di formazione scolastica con la consapevolezza che la Costituzione e i Trattati eurounitari individuano la Scuola come mezzo per garantire la formazione della persona, garantendo un'eguaglianza sostanziale.

Più di un dubbio può sollevarsi in merito alla rispondenza delle predette misure di rilancio al quadro intercostituzionale (ove cioè dimensione domestica e sovranazionale si fondono in un unico parametro di valutazione) fin qui brevemente tracciato, soprattutto ove si consideri che i progetti PNRR in materia di scuola sembrano più orientati all'accentuazione del carattere strumentale dell'istruzione rispetto al mondo del lavoro e agli obiettivi trasversalmente posti²⁹, piuttosto che alla valorizzazione della scuola come luogo di valorizzazione e formazione della persona umana.

2. Il diritto all'istruzione scolastica nell'emergenza pandemica.

Il primo dei due temi oggetto di queste riflessioni attiene al bilanciamento degli interessi per come fondante le scelte assunte nel corso della pandemia.

A marzo 2020, all'inizio dell'emergenza pandemica, i percorsi di formazione scolastici sono stati investiti da una sfida mai conosciuta prima che, nella necessità di interrompere i normali percorsi in presenza, ha obbligato il sistema della formazione a interrogarsi sui suoi scopi. La necessità di pensare a strumenti nuovi e in poco tempo ha costretto a porsi la domanda sul ruolo della Scuola per immaginare percorsi di formazione diversi da quelli in presenza. Difatti, per individuare nuovi strumenti è anzitutto necessario condividere gli obiettivi da raggiungere a fronte di una situazione inedita.

Il dibattito, inizialmente mediatico-politico, tra professori, studenti, famiglie e società, si è trasferito presto dinanzi alla giurisdizione amministrativa, persino giungendo fino alla Corte costituzionale. La tensione sviluppatasi mostra il quadro di un sistema dell'istruzione certamente ricco di complessità tra le sue componenti

28 G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 130 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi*, n. 18, 2021, p. 235 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, p. 32 ss.

29 Si pensi, ad esempio, alle misure di sostegno previste per rafforzare l'orientamento di giovani studentesse verso le materie c.d. STEM (science, technology, engineering and mathematics) finalizzato all'obiettivo di superare il gender gap in tale ambito. In proposito è necessario il riferimento alla parte del PNRR che finalizza l'istruzione e la formazione in particolare nelle materie STEM al raggiungimento della parità di genere o meglio del superamento del divario di genere in tale ambito che rappresenta uno degli obiettivi trasversali del PNRR si v. A. LORENZETTI, *PNRR e (dis)eguaglianza di genere: la grande illusione?*, in *La magistratura*, fasc. 1, 2022, p. 67 ss. Per quanto si tratti di una parte rilevante del PNRR non si è ritenuto di includerlo nell'odierna trattazione in quanto alla data odierna non ci sono provvedimenti normativi di attuazione.

(alunni e alunne, professori, famiglie), ponendo dubbi rispetto a quella premessa rappresentata dal dovere della Repubblica di rendere effettivo il diritto all'istruzione e dunque garantire ai capaci e meritevoli di essere posti nella medesima posizione di poter raggiungere i gradi più alti degli studi, cioè di ottenere un elevato livello di istruzione.

Con la diffusione della pandemia, il Governo è subito intervenuto al fine di ridurre le occasioni di contagio e dunque di trasmissione del virus, prevedendo non appena si sono registrati i primi contagi sul territorio nazionale³⁰, la sospensione il «funzionamento dei servizi educativi dell'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore, compresa quella universitaria» qualora fosse risultata positiva al virus da covid-19 anche solo una persona per la quale o non si conosceva la fonte di trasmissione o questa non fosse riconducibile direttamente alle zone cinesi del contagio. Considerato che ci si trovava all'inizio della diffusione del virus, il citato decreto legge si riferiva a zone ben precise del territorio nazionale, non dunque un'ipotesi su larga scala.

Con il peggiorare della situazione pandemica, il Governo ha poi sospeso i servizi educativi per l'infanzia, le attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, le attività delle istituzioni di formazione superiore, comprese le Università, su tutto il territorio nazionale³¹.

Rispetto alle attività di formazione, per le attività didattiche o curricolari, è stata prevista la modalità a distanza per tutta la durata della sospensione, avuto particolare riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità³².

È centrale nell'odierna riflessione il riferimento contenuto nel Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 marzo 2020. Difatti, all'art. 1, co. 1, lettera h) è presente un'indicazione rispetto agli effetti sulla formazione a seguito della decisione di sospendere le attività in presenza. Nel citato DPCM, si era immaginato che successivamente al ripristino dell'ordinaria funzionalità, si dovesse assicurare il "recupero" delle attività formative, nonché di quelle curricolari, ovvero di ogni altra prova o verifica, anche intermedia, che risultassero funzionali al completamento del percorso didattico.

30 Le prime misure attuate a seguito dell'emergenza sanitaria da COVID-19 erano previste dal Decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 poi è intervenuto il Decreto legge 5 marzo 2020 n. 13.

31 Decreto legge 25 marzo 2020, n. 19.

32 In questa sede si trascurava l'ampio dibattito sul sistema delle fonti nel rapporto tra Decreto legge e DPCM per cui si rinvia alla dottrina che ha affrontato la questione, tra gli altri, R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta online*, 2020, fasc. 3 p. 513 ss. M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, p. 400 ss.; A. LAMBERTI, *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a margine di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1, 2022, p. 9 ss.; E. Catelani, *I poteri nell'emergenza temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2020, p. 727 ss.

In questo primo provvedimento del Governo ci si è posti nella prospettiva di comprendere gli effetti di un periodo prolungato di sospensione delle ordinarie attività di formazione e dunque di rinviare ad un momento successivo la necessità di verificare come “recuperare” quanto non è stato fatto.

Se si utilizza la chiave di interpretazione della Costituzione utilizzata in premessa, il percorso scolastico non si esaurisce con la mera frequenza, bensì con l’effettivo raggiungimento di una maturazione e con l’acquisizione di conoscenze. Dunque, la necessità di verificare in un secondo tempo il reale raggiungimento degli obiettivi necessari al completamento del percorso sembra coerente con quanto sancito dagli articoli 33 e 34 Costituzione. Tuttavia, nei provvedimenti assunti nel prosieguo della pandemia non si rinviene una disposizione del medesimo tenore, così come non si rintraccia un riferimento alla necessità di verificare l’effettiva capacità dei metodi alternativi di garantire una corretta istruzione. La previsione sull’attenzione da dedicare all’effettivo rispetto degli obiettivi formativi degli studenti ha ceduto il passo a diverse esigenze organizzative. Difatti, con il trascorrere delle settimane la necessità è stata quella di prolungare lo stato di emergenza e di regolamentare le occasioni di incontro e la vita sociale. Tuttavia, se per molte altre conseguenze - soprattutto di natura economica - il dibattito pubblico è stato particolarmente vivo, così come dimostrato dagli interventi del Governo, la medesima attenzione non si è rinvenuta sull’effettiva capacità della Scuola di svolgere il proprio compito.

In questa direzione, è stato adottato il Decreto legge 16 maggio 2020, n. 33³³ che ha riproposto quanto già contenuto nei precedenti DPCM³⁴, ma che per la prima volta ha previsto la possibilità di effettuare una differenziazione tra le Regioni, aspetto che assume una rilevanza nel ragionare attorno a una mancata attenzione agli obiettivi della formazione scolastica durante l’emergenza pandemica. Grazie a una disposizione poi modificata³⁵, le Regioni, fin dal maggio 2020, informando contestualmente il Ministro della salute³⁶, hanno infatti potuto introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dagli stessi DPCM.

Con l’inizio dell’Anno scolastico 2020/2021, le istituzioni scolastiche hanno predisposto ogni misura utile all’avvio e al regolare svolgimento delle attività dei

33 Poi convertito con la legge 14 luglio 2020, n. 74.

34 Adottati ai sensi del Decreto legge 25 marzo 2020 n. 19.

35 Decreto legge 7 ottobre 2020 n. 125, art. 1, co. 2, lett. a); ed è stato disposto che le Regioni potessero introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte dai DPCM, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d’intesa con il Ministro della salute, anche ampliative. Il DPCM 11 giugno 2020 aveva previsto che dal 15 giugno 2020 erano esclusi dalla sospensione gli esami di qualifica dei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP), secondo le disposizioni emanate dalle singole Regioni, a condizione che fossero rispettate le misure di prevenzione e sicurezza adeguate. Successivamente, il Decreto legge 30 luglio 2020, n. 83 ha prorogato al 15 ottobre 2020 la possibilità di intervento con DPCM.

36 Secondo quanto disposto dall’art. 1, co. 16.

servizi educativi³⁷. Tuttavia, nell'inverno successivo all'inizio della pandemia si è costantemente proceduto a estendere il ricorso alla c.d. didattica a distanza, senza una particolare attenzione alla verifica dell'efficacia di questa modalità di formazione. Dal novembre a dicembre 2020, su tutto il territorio nazionale, l'attività nelle scuole di istruzione secondaria di secondo grado è stata svolta tramite il ricorso alla didattica digitale integrata. Nelle Regioni con un livello di rischio alto (zone rosse), il ricorso alla didattica a distanza si estendeva anche agli studenti del secondo e terzo anno di istruzione secondaria di primo grado³⁸.

In una ricostruzione temporale dei provvedimenti, una novità può individuarsi nel DPCM 3 dicembre 2020 con cui si è prevista, tra le altre cose, l'istituzione presso ciascuna prefettura di un tavolo di coordinamento, presieduto dal prefetto³⁹ per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico.

Il dato è rilevante poiché l'obiettivo è stato quello di provare a garantire la possibilità della partecipazione alle attività didattiche mediante un coinvolgimento dei diversi livelli di Governo per un confronto sulle misure da adottare rispetto alle proprie competenze. Al Prefetto è stato attribuito il compito di verificare il rispetto dei tempi e, in caso di mancata applicazione di quanto previsto, l'obbligo di darne

37 Nel prosieguo, il DPCM 7 agosto 2020, come modificato dal DPCM 7 settembre 2020, aveva previsto che, fino al 7 ottobre 2020, sull'intero territorio nazionale delle disposizioni sulla didattica in presenza. Successivamente è stato emanato il Decreto legge 7 ottobre 2020, n. 125 che ha prorogato al 31 gennaio 2021 (nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri 7 ottobre 2020) la possibilità di intervento con il DPCM, così come già previsto dall'art. 1, co. 1, del Decreto legge 25 marzo 2020 n. 19 e, conseguentemente, ha prorogato alla stessa data quanto previsto dall'art. 3, co. 1, del Decreto legge 16 maggio 2020, n. 33.

38 Secondo quanto previsto dal DM 89/2020, con il quale sono state adottate le Linee guida per la Didattica digitale integrata per l'A.S. 2020/2021, e dall'ordinanza del Ministro dell'istruzione 134/2020 (relativa agli alunni e studenti con patologie gravi o immunodepressi e riguardante sempre l'A.S. 2020/2021). Tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021 tutti i provvedimenti legislativi e gli atti di fonte secondaria hanno avuto come scopo il solo obiettivo di prorogare quanto già deciso in precedenza. Nel prosieguo è stato emanato il Decreto legge 2 dicembre 2020 n. 158, che ha esteso da 30 a 50 giorni il termine massimo di vigenza delle misure adottate con i DPCM adottati ai sensi del Decreto legge 25 marzo 2020 n. 19 (art. 1, co. 1). Tale previsione è poi stata riversata nel Decreto legge 18 dicembre 2020 n. 172 (art. 1, co. 3-bis); la cui legge di conversione (Legge 6 gennaio 2021 n. 6, art. 1, co. 2) ha abrogato il Decreto legge 2 dicembre 2020 n. 158, facendone salvi gli effetti. E', dunque, stato adottato il DPCM 3 dicembre 2020, il quale ha confermato confermando lo svolgimento dell'attività didattica in presenza a decorrere dal 7 gennaio 2021. Nelle zone rosse, in ogni caso, l'attività didattica doveva essere svolta - come in precedenza - a distanza a cominciare dal secondo anno della scuola secondaria di primo grado. Restava comunque confermata la possibilità di svolgere attività in presenza, anche nelle scuole secondarie di secondo grado, qualora fosse necessario l'uso di laboratorio per mantenere una relazione educativa che realizzasse l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali.

39 Costituito dal presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana, gli altri sindaci eventualmente interessati, i dirigenti degli ambiti territoriali del Ministero dell'istruzione, i rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché delle aziende di trasporto pubblico locale.

comunicazione al Presidente della Regione che «adotta una o più ordinanze, con efficacia limitata al pertinente ambito provinciale»⁴⁰.

Nella direzione di voler garantire agli studenti la frequenza delle lezioni, ma anche la partecipazione alla vita della Scuola, il Ministero dell'istruzione, con la nota n. 13, del 6 gennaio 2021, aveva fatto presente che a seguito della «lettura sistematica delle disposizioni vigenti, la ripresa dell'attività in presenza per almeno il 50% della popolazione studentesca dovrà essere realizzata secondo le azioni delineate dai piani operativi derivanti dall'attività dei tavoli prefettizi»⁴¹. Il Ministero dell'Istruzione ha dunque, nel gennaio 2021, assunto una posizione forte nella direzione di affermare la necessità, in linea con le disposizioni di sicurezza, di garantire al 50% degli studenti di poter frequentare la Scuola attribuendo la responsabilità ad una decisione condivisa sul territorio dato la composizione articolata del tavolo coordinato dal Prefetto.

Rispetto alla nota del Ministero dell'istruzione solamente tre Regioni⁴² e le due province autonome di Trento e Bolzano hanno permesso la ripresa delle lezioni in presenza agli studenti. Diversamente, le restanti Regioni hanno rinviato la data per la ripresa della didattica in presenza⁴³. Il dato appare rilevante, in quanto nella dialettica tra lo Stato e le Regioni queste hanno ampiamente fatto uso delle misure più prudenti ed è difficile comprendere se queste scelte siano state dettate da valutazioni scientificamente argomentate e di responsabilità politica o sull'onda delle più facili opzioni a discapito di un interesse assai rilevante qual è quello dell'istruzione.

Una modifica del regime delle aperture e chiusure delle scuole, con la possibilità di una maggiore o minore frequenza in presenza, si è avuta a decorrere dalla primavera del 2021, allorquando si è applicato il sistema delle cosiddette "zone" con la possibilità di una maggiore frequenza degli alunni e delle alunne di quelle scuole che ricadevano nelle aree con un minor numero di contagi.

Tuttavia, con ordinanza del Ministro della salute, adottata d'intesa con il Presidente della regione interessata, in ragione dell'andamento del rischio

40 Questa procedura che ha visto l'inizio di un maggiore coinvolgimento è stata poi confermata nei successivi DPCM e disciplinata in modo più strutturato con il Decreto legge 25 maggio 2021 n. 73.

41 Il cui contenuto è stato a sua volta riversato nel già citato Decreto legge 18 dicembre 2020 n. 172, (art. 1-quater), la cui legge di conversione ha abrogato il Decreto legge 5 gennaio 2021 n. 1 facendone salvi gli effetti. Con una previsione di legge è stata disciplinata la graduale ripresa dell'attività scolastica in presenza nelle scuole secondarie di secondo grado nel periodo dal 7 al 16 gennaio 2021.

42 Toscana, Abruzzo, Valle d'Aosta.

43 Nel corso del 2021, lo stato di emergenza è stato prorogato con il Decreto legge 14 gennaio 2021 n. 2 e di conseguenza è stata prorogata la regolazione delle aperture e chiusure delle scuole mediante intervento con DPCM. Nella medesima data con DPCM è stato fatto obbligo alle scuole secondarie di secondo grado di adottare forme flessibili nell'organizzazione didattica in modo che, almeno al 50% e fino ad un massimo del 75% degli studenti fosse garantita l'attività didattica in presenza. Nel prosieguo è poi intervenuto il DPCM 14 gennaio 2021, le cui disposizioni si sono applicate dal 16 gennaio al 5 marzo 2021.

epidemiologico, poteva essere in ogni momento prevista, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, l'esenzione dell'applicazione di tali misure⁴⁴.

Per tutta la primavera e l'inizio dell'estate del 2021, sull'intero territorio nazionale è stata prevista la necessità di garantire lo svolgimento in presenza delle attività dei servizi educativi per l'infanzia e dell'attività didattica della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e del primo anno della scuola secondaria di primo grado e poi con la divisione delle Regioni in diversi "colori" è stata prevista una diversificazione della frequenza in relazione al grado di diffusione del virus⁴⁵. Per il successivo anno scolastico (2021-2022), le attività dei servizi educativi per l'infanzia, delle scuole dell'infanzia e delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado sono state svolte in presenza⁴⁶. Il dato è dunque quello di avere permesso una maggiore possibilità di frequentare gli istituti di formazione per i più piccoli, mantenendo la didattica a distanza per i licei e istituti tecnici. Non è possibile, in questa sede, effettuare una comparazione per diversità geografiche e sociali; tuttavia, si segnala che in alcuni dei Paesi europei sono state assunte scelte differenti da quella italiana; in molti di questi, come Danimarca, Norvegia, Francia, la chiusura delle Scuole è stata assai limitata⁴⁷.

Con l'evoluzione del quadro sanitario la previsione è stata dunque quella della formazione scolastica in presenza, ma con la possibilità per i Presidenti delle Regioni e i sindaci di poter "derogare" a tale disposizione, per specifiche aree del territorio o per singoli istituti in circostanze di eccezionale e straordinaria necessità.

Il quadro è mutato in forza dell'ampia campagna vaccinale; difatti, dal settembre 2021, il personale scolastico delle scuole statali, paritarie e non paritarie, dei servizi

44 Sul punto si veda l'art. 38, co. 2 del DPCM 14 gennaio 2021. In concomitanza con il cambio di Governo, si è assistito ad una modifica delle modalità di assunzione delle decisioni con un ricorso sempre più diffuso al Decreto legge in sostituzione dei DPCM. Il primo è stato il Decreto legge 1 aprile 2021 n. 44 a cui ha poi fatto seguito il Decreto legge 22 aprile 2021 n. 52 e poi il Decreto legge 23 luglio 2021 n. 105.

45 Previsto che nelle zone gialle e arancioni, si svolgeva in presenza anche l'attività del secondo e terzo anno della scuola secondaria di primo grado. Dal 26 aprile 2021 e fino alla conclusione dell'a.s. 2020-2021, l'attività in presenza anche nel secondo e terzo anno della scuola secondaria di primo grado (oltre che nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria) è stata prevista sull'intero territorio nazionale. La possibilità di deroga è stata resa eccezionale e solo nei casi di straordinaria necessità; per la scuola secondaria di secondo grado, dal 7 al 25 aprile 2021 l'attività didattica era a distanza nelle zone rosse e in presenza, per un numero di studenti fra il 50% e il 75%, nelle zone gialle e arancioni. Dal 26 aprile 2021 e fino alla conclusione dell'a.s. 2020/2021, l'attività didattica in presenza doveva essere assicurata ad almeno il 50% degli studenti della scuola secondaria di secondo grado. La deroga alla frequenza in presenza poteva essere data solo in casi di eccezionale e di straordinaria necessità. In particolare, nelle zone rosse doveva essere garantita l'attività in presenza per un numero di studenti fra il 50% e il 75%; nelle zone gialle o arancioni, l'attività in presenza doveva essere garantita per un numero di studenti fra il 70% e il 100%; fino alla conclusione dell'a.s. 2020/2021.

46 Si veda il Decreto legge 6 agosto 2021 n. 111.

47 I. RIVERA, *Per una prossemica sociale nello stato di emergenza. La tutela del diritto all'istruzione nella prospettiva comparata ai tempi del Covid-19*, in G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia Dialogo multidisciplinare*, op. cit.

educativi per l'infanzia aveva l'obbligo di esporre la certificazione vaccinale in assenza della quale sarebbero stati considerati in quanto assente ingiustificati.

Il dato maggiormente significativo della normativa fin qui descritta è da individuare, soprattutto con riferimento alla seconda fase della gestione emergenziale, nell'attribuzione ai Sindaci e ai Presidenti di Regione della possibilità di stabilire eventuali limitazioni alla frequenza scolastica. Come si argomenterà, si è assistito all'assunzione di decisioni assai differenti a discapito di un'omogeneità nell'erogazione delle lezioni e del sistema scolastico nel suo complesso.

2.1 La lettura della giurisprudenza amministrativa e costituzionale sulla frequenza della Scuola nel bilanciamento degli interessi.

La descrizione del quadro normativo con riferimento alla frequenza della Scuola durante la prima e la seconda fase dell'emergenza pandemica è arricchita dalla lettura della giurisprudenza costituzionale e amministrativa fortemente coinvolta negli anni della pandemia per dirimere posizioni contrapposte nel bilanciamento degli interessi⁴⁸.

Il quadro giurisprudenziale ci restituisce la fotografia di un'interpretazione per un verso fortemente incentrata sulla tutela della salute e sulla necessità di preservare studenti e lavoratori del mondo dell'istruzione dalla possibilità di contagio⁴⁹. Per altro verso, nel bilanciamento degli interessi, soprattutto nella seconda fase della pandemia, descrive un orientamento a sostegno dell'apertura delle Scuole dopo le prime campagne vaccinali.

Il primo tema è quello della competenza per materia, poiché considerata la potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e dunque della gestione dei Sistemi sanitari regionali, taluni Presidenti di Regione ritenevano di poter assumere decisioni anche con riferimento alla prevenzione del contagio, incidendo con le proprie ordinanze su materie di competenza dello Stato⁵⁰.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 2021 ha sancito in modo deciso che la riconduzione della gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid 19 è di

48 In chiave di ricostruzione di quanto avvenuto, I. RIVERA, *La scuola è aperta a tutti. La tutela del diritto all'istruzione nella crisi pandemica da Covid-19*, in *Federalismi*, n. 14, 2022, p. 84 ss.

49 G. VESPERINI, *La giurisprudenza amministrativa e la pandemia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2021, p. 294 ss.

50 B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi*, n. 11, 2021, p. 1 ss; G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Forumcostituzionale*, n. 3, 2021, p. 1 ss. sia concesso rinviare a A. PATANÈ, *Democrazia rappresentativa durante la pandemia: il ruolo di consigli regionali e comunali*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE, *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, Bologna, Il Mulino; G. LAVAGNA, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *Federalismi*, n. 17, 2021, p. 94 ss.

competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale⁵¹, comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla⁵².

L'interpretazione della sentenza della Corte è stata poi utilizzata dalla successiva giurisprudenza amministrativa per sancire come le ordinanze di chiusura delle scuole si pongono in contrasto con la normativa statale. Il tema è venuto in rilievo allorquando, in particolare, i sindaci o Presidenti di Regione hanno ritenuto di poter emanare ordinanze contingibili e urgenti per la chiusura delle scuole del proprio territorio in concomitanza con quelli che ritenevano dati epidemiologici preoccupanti⁵³.

Tuttavia, la giurisprudenza amministrativa ha statuito che l'ampia normativa di rango primario,⁵⁴ già emanata per disciplinare ed evitare la diffusione del virus Sars Covi-19, è sovraordinata rispetto all'eventuale esercizio del potere amministrativo. Difatti, la giustizia amministrativa ha posto un argine statuendo che la normativa nazionale disciplina in maniera specifica la gestione dei servizi e delle attività didattiche in costanza di pandemia, al fine di prevenire il contagio e di garantire, allo stesso tempo, la possibilità di erogare le lezioni in presenza⁵⁵.

51 Art. 117, comma 2, lett. q), Costituzione. Sul punto, in chiave critica, si veda G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, p. 102 ss.

52 M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 3, 2021; A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Papers on federalism*, n. 1, 2021; A. LO CALZO, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell'emergenza da Covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensiva nel giudizio in via principale*, in *La rivista - Gruppo di pisa*, n. 2, 2021, p. 85 ss.; A. MANGIA, *La legge regionale nel sistema delle norme d'ordinanza*, in *Le Regioni*, n. 3, 2021; S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia di legislazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 474 ss.; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *forumcostituzionale.it*, n. 2, 2021; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021; C. PINELLI, *Era il richiamo alla "profilassi internazionale" il modo più congruo per affermare la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella gestione dell'emergenza sanitaria?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 450 ss.; C. SALAZAR, *La prima volta. La Corte costituzionale sospende l'efficacia della legge valdostana "anti-d.P.C.M."*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, p. 418 ss.

53 L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute. Considerazioni brevi su strumenti unitari e leale collaborazione a partire da talune ordinanze regionali in materia di sospensione della didattica "in presenza"*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1, 2021, p. 87 ss.; M. PIERRI, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all'istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei "Governatori": il caso della Puglia*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2020, p. 121 ss.

54 Dall'art. 1 del Decreto legge 6 agosto 2021, n.111 ("Disposizioni urgenti per l'anno scolastico 2021/2022 e misure per prevenire il contagio da SARS-Covid nelle istituzioni educative, scolastiche e universitarie"), convertito con modificazioni con legge 24 settembre 2021, n. 133.

55 La giurisprudenza amministrativa ha quindi escluso che «*possa residuare spazio con riferimento alle attività didattiche ed educative per l'emanazione, da parte dei Sindaci, di ordinanze contingibili ex art. 50 che intendano regolare diversamente i medesimi settori di attività, posto che dette ordinanze, stante la loro natura "contingibile", hanno natura residuale e presuppongono, quindi, che non sia possibile individuare una diversa "regola" della fattispecie concreta*», così il Tribunale Regionale per la Calabria con decreto presidenziale 18 gennaio 2022 n. 25. Il Tribunale ha sospeso l'ordinanza contingibile ed urgente del 15 gennaio 2022 prot. n. 3 del Sindaco di Reggio Calabria, con la quale è stata disposta la sospensione delle attività didattiche ed educative in

Nella seconda fase pandemica una parte del mondo della Scuola, in particolare talune famiglie, hanno reagito all'assunzione di decisioni locali finalizzate a porre ulteriori limiti alla frequenza scolastica rispetto a quanto stabilito dalle norme statali. In questa direzione, è possibile rinvenire una copiosa giurisprudenza amministrativa che ha annullato le ordinanze dei sindaci e dei Presidenti di Regione, sancendo che non è possibile emanare ordinanze che regolino in modo differente settori che sono già disciplinati dalla normativa primaria⁵⁶.

Difatti, come afferma lo stesso giudice amministrativo, la natura delle ordinanze si fonda proprio sulla condizione per cui non è possibile disciplinare in modo differente la situazione che si è venuta a realizzare in forza della mancanza di una disciplina.⁵⁷ Nel caso dell'emergenza pandemica la necessità di regolamentare la vita sociale allo scopo di ridurre la diffusione del virus è stata ampiamente disciplinata dai decreti legge e dai successivi decreti governativi finalizzati a disciplinare ogni diversa fattispecie di fatto che si sarebbe potuta realizzare nella vita sociale.

Subentra un'ulteriore considerazione proprio con riferimento alla situazione di fatto e agli strumenti messi in atto per limitare le conseguenze negative derivanti dall'emergenza pandemica. Nel caso della diffusione della pandemia e della possibilità di ricorrere ad ogni strumento finalizzato a ridurre questo rischio attraverso una minore frequenza della scuola, si pone il problema del bilanciamento tra la tutela della salute e il diritto (dovere) di istruzione attraverso la formazione Scolastica. Il ragionamento su cui si fondano le decisioni della giustizia amministrativa che derivano dall'orientamento della Corte costituzionale (sulle competenze) è quello per cui il bilanciamento di questi diversi interessi è già avvenuto da parte dello Stato.

Nella condizione specifica della situazione emergenziale, la necessità di bilanciare diversi interessi è avvenuta da parte dello Stato che prima di assumere una decisione così rilevante ha verificato la condizione epidemiologica e la complessità dei dati provenienti da tutto il territorio nazionale, avendo gli strumenti per assumere decisioni fondate su parametri scientificamente argomentabili per contrastare l'emergenza pandemica. Di contro, la stessa capacità di decisione non può essere presente nella dimensione locale⁵⁸.

presenza delle scuole pubbliche, paritarie e private di ogni ordine e grado, ricadenti nel territorio del comune di Reggio Calabria, dal 17 gennaio 2022 al 22 gennaio 2022; a sua volta una proroga dell'ordinanza sindacale 2, 2022.

56 L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute. Considerazioni brevi su strumenti unitari e leale collaborazione a partire da talune ordinanze regionali in materia di sospensione della didattica* "in presenza, op. cit.

57 V. ANTONELLI, *Le ordinanze dei sindaci nelle decisioni dei giudici*, ex multis si veda TAR Campania, 10 gennaio 2022 n. 19.

58 Con riferimento all'ipotesi contraria della possibilità di aprire le attività commerciali in parti del territorio nazionale, si veda Tar Calabria 841/2020 «È però ormai fatto notorio che il rischio epidemiologico non dipende soltanto dal valore attuale di replicazione del virus in un territorio circoscritto quale quello della Regione Calabria, ma anche da altri elementi, quali l'efficienza e capacità di risposta del sistema sanitario regionale,

In modo del tutto condivisibile, nel giudicare le ordinanze, il giudice amministrativo ha preso in considerazione la necessità di valutare non solo le conseguenze immediate e circostanziate degli effetti derivanti dai provvedimenti, bensì una lettura di più ampia portata rispetto alla decisione presa da alcuni sindaci. L'assunzione di decisioni, che hanno un impatto e una conseguenza sull'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri costituzionalmente sanciti, comporta la necessità di verificare gli effetti concreti che vanno oltre la circostanza dell'urgenza immediata. È indubbio, infatti, che la chiusura dei luoghi di formazione avrebbe eliminato un'altra possibilità di interazione tra le persone e quindi di diffusione (in quel luogo) del virus. Tuttavia, non compete a quel livello di governo la possibilità di effettuare scelte che hanno come conseguenza la necessità di valutare dove collocare l'equilibrio tra interessi del tutto legittimi.

La scelta di impedire la possibilità di erogare le lezioni in presenza fa seguito ad un conflitto all'interno della società civile, con posizioni contrapposte rispetto alle modalità più efficaci con cui affrontare la pandemia da Covid-19. Le decisioni di taluni sindaci o Presidenti di Regione, senza alcuno strumento scientifico o dato a fondamento della disposizione, pongono un interrogativo rispetto a scelte che incidono in modo così rilevante sulla formazione scolastica delle più giovani generazioni e dunque sulla garanzia di un pieno accesso ai diritti sociali. Come ricordato dalla giustizia amministrativa nel caso del TAR Campania, la scelta è di tipo politico, cioè assunta mediante l'esercizio della sovranità popolare nelle forme costituzionalmente garantite e dagli organi a ciò preposti. La decisione dell'amministrazione, comunale o regionale, che entri in contrasto con le decisioni politiche si contrappone in modo deciso a chi è preposto ad assumere queste responsabilità⁵⁹. Inoltre, si segnala che le ordinanze contenenti maggiori restrizioni, rispetto alla normativa statale, hanno avuto ad oggetto prioritariamente la scuola piuttosto che altri luoghi di aggregazione che parimenti presentavano il rischio della diffusione del virus (attività commerciali, produttive ecc.). Questo a dimostrazione che impedire l'erogazione dell'attività scolastica in presenza è considerata - erroneamente, a parere di chi scrive - una decisione che debba tenere in minore considerazione un bilanciamento tra gli interessi.

nonché l'incidenza che sulla diffusione del virus producono le misure di contenimento via via adottate o revocate (si pensi, in proposito, alla diminuzione delle limitazioni alla circolazione extraregionale). Non a caso, le restrizioni dovute alla necessità di contenere l'epidemia sono state adottate, e vengono in questa seconda fase rimosse, gradualmente, in modo che si possa misurare, di volta in volta, la curvatura assunta dall'epidemia in conseguenza delle variazioni nella misura delle interazioni sociali (...). È chiaro che, in un simile contesto, ogni iniziativa volta a modificare le misure di contrasto all'epidemia non possono che essere frutto di un'istruttoria articolata, che nel caso di specie non sussiste».

59 TAR Campania, decreto, 10 gennaio 2022, n. 19 «Considerato, dunque, come non possa mantenersi l'efficacia di un provvedimento amministrativo palesemente contrastante rispetto alle scelte, politiche, operate a livello di legislazione primaria, peraltro incidente, in maniera così evidentemente impattante, sui livelli uniformi (a livello nazionale) di fruizione di servizi pubblici, tra i quali quello scolastico».

La valutazione effettuata dal legislatore, soprattutto per l'anno scolastico 2021/2022⁶⁰, è stata quella di prevedere e privilegiare lo svolgimento delle lezioni all'interno delle scuole. L'eccezione a questa regola è stata data dalla facoltà di Presidenti e Sindaci di derogare – dunque limitando l'accesso alla Scuola – solo nel caso in cui fosse stata individuata una cosiddetta zona rossa da parte dello Stato e in presenza di circostanze eccezionali e straordinarie⁶¹.

A questo punto del ragionamento è necessario rilevare che la stragrande maggioranza delle decisioni della giustizia amministrativa ha riguardato i Comuni di maggiori dimensioni o le Regioni, dove la società civile organizzata ha avuto una più immediata possibilità di ricorrere avverso le ordinanze; questo però non è avvenuto per molte realtà di più piccola dimensione – come i comuni di minori dimensioni e popolazione – con la conseguenza di una disparità per gli alunni e delle alunne di queste zone del Paese⁶². La rilevanza si può dedurre dalle stesse parole dei Giudici allorquando, nel sospendere le ordinanze dei Sindaci, già in sede cautelare, hanno evidenziato che non si può attendere l'udienza di merito proprio per il rischio di compromettere «il diritto fondamentale all'istruzione con modalità idonee a garantire la formazione globale dei minori»⁶³. Dunque, la giurisprudenza amministrativa restituisce un quadro in cui, soprattutto in alcune zone del Paese, le ordinanze sindacali hanno spesso interrotto per periodi più o meno brevi la frequenza scolastica. Alcuni dei casi più significativi e qui riportati sono stati oggetto di attenzione da parte del Giudice amministrativo che è intervenuto con la conseguente sospensione delle ordinanze su impulso delle famiglie e solo in alcuni casi del Governo. In assenza di un intervento da parte dello Stato e in territori con meno “capacità civica” di organizzazione per ricorrere alla giustizia amministrativa da parte dei cittadini, il diritto all'istruzione e alla frequenza della scuola è stato oggetto di limitazioni con mere ordinanze sindacali dimidiando la pienezza del diritto all'istruzione e accentuando le disuguaglianze.

In definitiva, la rappresentazione che si può trarre dall'andamento della giurisprudenza è quella di un quadro scomposto, dove però il fattore comune è che

60 Decreto legge 6 agosto 2021, n. 111.

61 Difatti è importante ricordare come la identificazione di un certo tipo di zona è proprio legato all'insieme di condizioni che comportano l'adozione di misure forti volte a limitare la diffusione del virus ritenuto che il potere derogatorio dell'ordinario regime di didattica in presenza, riconosciuto anche ai sindaci, presuppone necessariamente, ai sensi dell'art. 1, co.4 della legge 24 settembre 2021 n. 133 la contemporanea sussistenza sia della c.d. “zona rossa”, che della eccezionale e straordinaria necessità dovuta all'insorgenza di focolai o elevata diffusione del virus proprio nella popolazione scolastica, condizioni che, nel caso di specie, non trovano concreto riscontro.

62 A mo' di esempio per un elenco dei Comuni interessati si veda agenzia ANSA del 13 gennaio 2022 dal titolo «Scuola: tra Dad e ricorsi al Tar è caos».

63 Sempre ricordando perché sarebbero pregiudicate le modalità di «prestazione e di fruizione dei servizi educativi, scolastici e didattici così come regolati dalla normativa emergenziale di rango primario» TAR Sicilia 76/2022, si vedano anche TAR Napoli, V, nn. 19, 20, 26 e 95/2022; TAR Salerno, III, n. 7/2022; TAR Palermo, I, nn. 21 e 22/2022; TAR Catania, III, nn. 12, 13, 36/2022, TAR Catanzaro, n. 14/2022.

l'azione a tutela della possibilità di una frequenza della Scuola è stata esercitata da genitori e solo in alcuni casi dal Governo, con il ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministero dell'Istruzione, tramite le sedi distrettuali dell'Avvocatura dello Stato.

Il comune denominatore delle conclusioni a cui è addivenuta la giustizia è che posto nella considerazione per cui le "presunte" emergenze locali non possono essere ritenute idonee a derogare alle disposizioni di legge sul settore scolastico in costanza di emergenza pandemica e quindi non possono «determinare la chiusura generalizzata di tutti gli istituti scolastici ricadenti nel territorio di riferimento»⁶⁴.

3. Una lettura costituzionalmente orientata del PNRR in tema di formazione scolastica.

Come già anticipato, alla Scuola è stato dedicato un apposito capitolo delle misure per l'attuazione del PNRR, onde affrontare e sostenere la ripresa nel periodo post-pandemico. Precisamente, la Misura n. 4 del PNRR prevede uno stanziamento di 33 miliardi di euro con uno scopo dichiarato ben circostanziato, quello cioè di «rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, competitività». Anzitutto è subito da segnalare il forte collegamento inserito nel PNRR tra istruzione ricerca e impresa. Il PNRR prevede, difatti, che le risorse siano destinate, tra l'altro, a «migliorare e potenziare l'istruzione». Continua ancora il PNRR dichiarando che le misure sono altresì volte a «a colmare le carenze nell'offerta di servizi di educazione, il gap nelle competenze di base, lo skills mismatch tra istruzione e domanda di lavoro».

La potenziale rilevanza costituzionale delle misure previste dal PNRR in tema di istruzione e formazione deriva dalla sua portata nell'ordinamento⁶⁵. Tra l'altro, si consideri che il Governo ha già trasmesso alle Istituzioni europee l'impegno a impiegare somme che condizioneranno in modo del tutto non secondario l'organizzazione del sistema dell'istruzione incidendo, tra l'altro, su materie di competenza concorrente, qual è quella della formazione professionale. Difatti, nel testo del PNRR, si legge come la riforma (proposta ma a cui i fondi sono subordinati)

64 TAR Calabria, Decreto Presidenziale 18 gennaio 2022 n. 25. La conclusione a cui è addivenuta, in questi termini, la giustizia amministrativa andrebbe considerata per una riflessione sull'utilizzo dello strumento delle ordinanze in altre situazioni critiche; si pensi al caso delle emergenze metereologiche allorquando, spesso, si procede alla chiusura delle scuole in un'ottica di "amministrazione difensiva". Per un ragionamento sul bilanciamento delle valutazioni tecnico scientifiche nel bilanciamento sul diritto all'istruzione si veda A. GIUBILIEI, *La scuola nell'emergenza: l'influenza delle valutazioni tecnico-scientifiche sul bilanciamento tra diritto all'istruzione e diritto alla salute nel periodo pandemico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, p. 647 ss.

65 Riforma degli istituti tecnici e professionali; Riforma del sistema ITS; Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico; Riforma del sistema di orientamento; Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti; Riforma delle classi di laurea; Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni.

ha come scopo quello di «allineare i curricula degli istituti tecnici e professionali alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del Paese»⁶⁶.

Un altro riferimento, di non secondo momento rispetto alle argomentazioni a sostegno delle somme di denaro per il PNRR da parte dell'Europa, è contenuto nella previsione per cui la "riforma" prevedrà un sistema di integrazione dei percorsi ITS con il sistema universitario delle lauree professionalizzanti e che questo avverrà «replicando il "modello Emilia Romagna"».

Senza voler entrare nel merito del citato modello regionale, basti qui rilevare che appare quanto meno discutibile elevare a parametro il paradigma emiliano per orientare la spesa di ingenti somme per la riforma del sistema scolastico e d'istruzione. Ed infatti, a prescindere dall'ottima resa di questo in *quel territorio* regionale, non v'è traccia di un'istruttoria che abbia dimostrato la trapiantabilità di quel modello in altri territori, fortemente caratterizzati da bisogni affatto diversi da quelli della popolazione emiliana. Inoltre, non è trascurabile che si finisca per incidere su una materia di competenza regionale attraverso l'imposizione di un *unico* modello elaborato in *una* Regione. Certamente apprezzabile l'uso delle *good practices* regionali per orientare indirizzi e politiche nazionali. Altro e diverso conto, invece, è dare istituzionalmente un modello alle altre Regioni, che ben potrebbero - se volessero - discostarsene in forza della loro autonomia. Qualche ulteriore dubbio, inoltre, andrebbe sollevato in ordine al rispetto da parte del progetto PNRR del principio, che non pare poter trovare tali contrazioni, dell'autonomia scolastica⁶⁷.

Per quanto non rappresenti l'oggetto di questo scritto e rinviando alla dottrina che ha già affrontato il tema, si segnala, tuttavia, che il Governo ha altresì previsto dei progetti di riforma anche per i percorsi universitari, anche questi con una nuova chiave di lettura per le Università in favore dei percorsi professionalizzanti⁶⁸.

66 In particolare lo scopo ultimo è quello di orientare il modello di istruzione tecnica e professionale verso l'innovazione introdotta dall'industria 4.0, per collocare la formazione all'interno del nuovo modello di sviluppo tecnologico.

67 Il tema intreccia fortemente quello dell'autonomia scolastica in relazione a quanto previsto dalla Costituzione prima e dopo la riforma del Titolo V, F. SAITTA, *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2004, p. 561 ss.; M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali"*. Ancora alla ricerca di un di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2010, p. 510 ss. Sulle forti criticità di un modello di autonomia scolastica incompiuta M. RENNA, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2005, p. 353 ss.; rispetto alle più recenti proposte di riforma nella direzione di un regionalismo differenziato V. SATTA, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2020, p. 429 ss.; per una riflessione sulla difficoltà di attuazione di un'autonomia scolastica R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, Giappichelli, 2011; L. FRANCO, *L'«Equivoca dizione» dell'art. 33, c. 2, cost. tra «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 1 ss.

68 Sul punto si rinvia alla dottrina che si è occupata nello specifico delle questioni che attengono al rapporto tra Università e PNRR, si veda G. GRASSO, G. MARGARIA, *PNRR e libertà costituzionali nell'Università: considerazioni d'insieme alla luce della riforma delle classi di laurea*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 4,

In generale, il PNRR mira allo sviluppo del sistema di formazione professionale mediante il potenziamento dell'offerta degli enti di formazione professionale terziaria e attraverso la creazione di network con aziende. Il percorso, iniziato con i documenti preliminari del PNRR, ha trovato un primo punto di arrivo nella recente approvazione della legge sulla riforma degli ITS⁶⁹ con l'obiettivo di rafforzare il rapporto tra istituti di formazione, territorio e realtà produttiva. Tuttavia, non sembra rinvenirsi nei primi documenti del PNRR quella distinzione prevista dalla Costituzione che da una parte tutela il lavoro in tutte le sue forme e sancisce che è compito della Repubblica curare «la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori», ma dall'altra pone una netta distinzione, rispettivamente prevista dall'art. 34 Cost. e dall'art. 35 Cost., tra due ambiti differenti.

È stato già rilevato dalla dottrina come tra la scuola e il lavoro non possa mai esservi propriamente "alternanza", ma solo alternatività o, per meglio dire, consecutività, nel senso che il secondo ben può conseguire alla prima, ma mai surrogarsi ad essa⁷⁰. Il primo documenti in materia sembra, invece, seguire un approccio opposto. Diversamente sarebbe necessario, nel corretto e condivisibile scopo di finalizzare i percorsi di formazione in favore di professionalità da impiegare nella produzione e nelle aziende, di tenere sempre in debito conto la distinzione tra i diversi obiettivi costituzionalmente tutelati, rifuggendo dalla tentazione di finalizzare la formazione alle sole esigenze del mondo produttivo, come sembra potersi interpretare dai documenti del Governo⁷¹.

4. Conclusioni.

Il modello disegnato dai Costituenti in tema di Scuola è quello di un diritto all'istruzione e alla formazione non finalizzata (prioritariamente e soltanto) all'attività lavorativa. In una chiara distinzione tra diritto della cultura e politica della cultura, deve essere rivolta una particolare attenzione «all'atteggiamento di chi svolga una politica della cultura, anziché una politica culturale»⁷².

La pandemia da Covid-19 ha riproposto il tema della Scuola mostrando come questo rappresenti un campo di scontro più che di incontro, dove alunni e alunne sono stati al centro di confronti accesi e di ricorsi alla giustizia. La legislazione mostra come si sia effettuato un bilanciamento tra i diversi interessi e di certo un sacrificio dell'istruzione a favore della protezione della salute in una condizione di emergenza

2022, p. 38 ss.

69 Legge 15 luglio 2022 n. 99.

70 M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti?* Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale, in *Federalismi*, n. 4, 2018, p. 99 ss.

71 I documenti possono essere reperiti nel sito internet www.pnrr.istruzione.it.

72 A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2000, p. 317 ss.

sanitaria⁷³; da qui però l'esigenza - superata la prima fase emergenziale - di riportare la riflessione sull'istruzione scolastica all'interno di un'interpretazione costituzionale.

Se, dunque, la Costituzione orienta verso un'istruzione scolastica che non si esaurisce nel mero obbligo per lo Stato di erogare attività didattica, ma in un effettivo raggiungimento dello scopo di istruire e completare la formazione familiare, allora è necessario porre in essere le azioni concrete affinché questo avvenga. Le politiche e gli atti normativi, pertanto, è necessario che abbiano come scopo il completamento della formazione mediante la verifica dei risultati raggiunti in termini di conoscenza. D'altra parte, come già detto, con DPCM del 4 marzo 2020 all'art. 1, co. 1, lettera h) il Governo aveva previsto la necessità di effettuare una verifica, in un tempo successivo, dell'effettivo raggiungimento dei risultati in termini di formazione.

Di contro, la lettura dei citati atti normativi (primari e secondari) adottati durante la pandemia e in attuazione del PNRR non restituiscono la rappresentazione di scelte assunte avendo come scopo ultimo il rispetto delle disposizioni programmatiche contenute negli artt. 33 e 34 Cost. nell'accezione delineata dai costituenti e dalla dottrina⁷⁴.

V'è inoltre un sacrificio intollerabile dell'eguaglianza sostanziale sull'altare di pur nobili intenti di ripresa economica (peraltro, ad oggi, fortemente compromessa dall'acuirsi della crisi energetica a seguito della terribile contrapposizione bellica tra Ucraina e Russia). È evidente, infatti, che una misura che non tenga conto delle differenze socioeconomiche delle famiglie di provenienza non può intervenire per superare quelle differenze sostanziali che già pesano su chi ha meno capacità economiche e di relazioni sociali⁷⁵. Con la fine della prima fase emergenziale, si sarebbero dovuti immaginare strumenti capaci di verificare e nel caso colmare eventuali lacune di istruzione per garantire l'effettivo diritto alla formazione scolastica e porre ragazze e ragazzi provenienti da famiglie diverse nella medesima posizione culturale di partenza.

Si è, invece, accentuato il solco delle differenze e assestato un altro colpo al già malconco tessuto sociale, prediligendo un sistema dell'istruzione finalizzato alle più immediate necessità del mondo del lavoro piuttosto che alla imprescindibile

73 V. SATTA, *Tutela della salute e garanzia del diritto all'istruzione nello stato di emergenza. Nuove opportunità e vecchi problemi alla sfida della pandemia*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3, 2020, p. 702 ss.

74 In quell'accezione di una scuola come luogo capace di formare, G. LANEVE, *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia Dialogo multidisciplinare*, Macerata, EUM, 2020.

75 R. GHIGI, M. PIRAS, *Se la pandemia fa scuola. Disuguaglianze, partecipazione e inclusione dal banco allo schermo*, il Mulino, Fasc. 1, gennaio-marzo, 2021, p. 77 ss. Per una riflessione sulla considerazione che «quando la famiglia ha sostenuto i bambini, la didattica a distanza ha avuto successo e dove la famiglia non ha potuto, anche la scuola ha fallito» si veda M. PITZALIS, E. SPANÒ, *Il corpo assente. Riflessioni sulla scuola rimaterializzata*, in *Scuola democratica*, Fasc. 1, 2022, p. 25 ss.

formazione di un contesto culturale e di conoscenze capace di garantire al Paese quell'impianto democratico fondato su una conoscenza diffusa⁷⁶.

Ma è proprio in tempo di crisi che è necessario interrogarsi sui modelli educativi della propria epoca, sui paradigmi culturali e sul modo di concepire la ricerca della conoscenza. Solo adottando questa prospettiva sarà possibile assumere le scelte sull'istruzione scolastica che siano costituzionalmente conformi, senza scivolare nel rischio di rendere l'interesse dell'istruzione cedevole e quindi seguire la via più facile: quella, cioè, di rifuggire dal difficile ma indispensabile ruolo di formare i più giovani fornendogli gli strumenti indispensabili per essere cittadine e cittadini consapevoli capaci di costruire la società del domani sotto il faro mai spento dei valori costituzionali.

⁷⁶ Saggi come “Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica” di Martha Nussbaum e “L'utilità dell'inutile” di Nuccio Ordine non comparirebbero oggi sugli scaffali delle librerie se le istituzioni deputate all'istruzione delle nuove generazioni non fossero in crisi.