

Focus tematici

Il diritto allo studio in tempi di pandemia: un quadro normativo

Proclamata per la prima volta il 17 novembre 1941 dalla *International Union of Students* per commemorare l'anniversario degli eccidi nazisti di studenti e professori cecoslovacchi che si opponevano alla guerra, la Giornata internazionale dello studente incarna oggi la rivendicazione del diritto fondamentale allo studio e del diritto degli studenti a esprimersi e a far sentire la propria voce. La manifestazione si concentra inoltre sui temi del multiculturalismo e dell'inclusione nelle istituzioni scolastiche e universitarie. Per queste ragioni, questa Giornata offre l'occasione di riflettere su molti temi attuali e di grande rilevanza che riguardano il riconoscimento e la tutela dei diritti dei minori, *in primis* il diritto allo studio e all'istruzione. Questo diritto rientra nel novero dei diritti fondamentali ed è stato formalmente riconosciuto per la prima volta nella **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo**, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione del 10 dicembre 1948, n. 217A (III). Sono molti gli strumenti di diritto internazionale che affermano questo diritto, in quanto gioca un ruolo fondamentale nello sviluppo della personalità dei/delle bambini/bambine e degli adolescenti e la sua tutela è strettamente legata al miglioramento delle condizioni di vita dei giovani, in particolare nei Paesi in via di sviluppo. Un riconoscimento particolarmente ampio del diritto all'istruzione è inoltre ravvisabile nella **Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, adottata dall'Assemblea Generale con Risoluzione del 20 novembre 1989, n. 44/25, che dedica a tale diritto gli articoli 28 e 29. Il primo enuclea quali sono le azioni che tutti gli Stati firmatari della Convenzione si impegnano a compiere al fine di garantire il godimento di questo diritto, quali per esempio, rendere l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; incoraggiare l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, aperte e accessibili a tutti; adottare misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; adottare misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola e via dicendo. L'art. 29, invece, precisa le finalità che l'educazione deve perseguire: favorire lo sviluppo della personalità del minore nonché lo sviluppo delle sue facoltà e potenzialità, sviluppare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, diffondere i valori della pace, della tolleranza e dell'eguaglianza.

In quest'ottica, l'impegno a livello internazionale è pressoché costante con un susseguirsi di risoluzioni e raccomandazioni volte a richiamare gli Stati al rispetto degli impegni presi e a diffondere e incentivare la cultura dei diritti specialmente con riferimento alle categorie più vulnerabili, nell'idea che l'educazione e l'istruzione

siano gli strumenti più efficaci per garantire un futuro ai giovani. Lo dimostra, per esempio, la centralità che un'istruzione di qualità, equa e accessibile a tutti, riveste nell'ambito dell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata dall'Assemblea Generale con Risoluzione del 25 settembre 2015, [A/RES/70/1](#). Sempre in questa direzione si muove anche la Risoluzione del 3 dicembre 2018, [A7RES/73/25](#), adottata dall'Assemblea Generale, che istituisce la Giornata Internazionale dell'Istruzione, la quale si celebra il 24 gennaio di ogni anno per ricordare il ruolo dell'istruzione per la pace e lo sviluppo. Più recentemente, in considerazione anche degli effetti che la pandemia da COVID-19 ha determinato sull'effettiva garanzia del diritto all'istruzione, merita menzionare la Risoluzione del Consiglio sui diritti umani, del 12 luglio 2021, [A/HRC/RES/47/6](#), *The Right to Education*, nella quale si ricorda come l'istruzione sia un diritto umano, un bene collettivo e una responsabilità pubblica specialmente in tempi di crisi. Infatti, la crisi sanitaria ha portato un'interruzione del servizio educativo di una portata e di una gravità senza precedenti a livello mondiale.

La chiusura di scuole, università e di altre istituzioni per l'apprendimento, così come l'interruzione di molti programmi di alfabetizzazione, ha colpito 1,6 miliardi di studenti in più di 190 Paesi. Ma non soltanto: la crisi pandemica ha anche accentuato le disuguaglianze esistenti e ha ulteriormente aggravato le discriminazioni nei confronti della categorie più vulnerabili come ricordato nella Risoluzione del Consiglio sui diritti umani, del 12 luglio 2021, [A/HRC/RES/47/5](#), *Realization of the equal enjoyment of the right to education by every girl*, con riferimento all'accesso all'istruzione da parte di bambine e ragazze.

Anche a livello europeo, la Giornata internazionale dello studente può rappresentare un modo per riflettere sulle azioni e sulle politiche messe in campo per rendere effettivo il diritto fondamentale all'accesso a una istruzione di qualità, equa ed inclusiva, che garantisca a tutti l'opportunità di apprendimento e di sviluppo. In particolare, l'Unione europea sostiene gli sforzi compiuti dagli Stati membri per fornire ai propri cittadini un elevato livello di istruzione e formazione. Promuove inoltre il multilinguismo in Europa, sostenendo l'insegnamento e l'apprendimento delle lingue, incoraggiando la mobilità degli studenti, dei tirocinanti, degli insegnanti e dei giovani e favorendo lo scambio di informazioni e di esperienze.

L'Unione definisce il quadro in cui i Paesi membri possono scambiarsi le migliori pratiche e imparare gli uni dagli altri, allo scopo di: fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà; migliorare la qualità e l'efficacia

dell'istruzione e della formazione; promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva e favorire la creatività, l'innovazione e lo spirito imprenditoriale dei più giovani. Questi obiettivi sono al centro della *Strategia dell'UE per la gioventù* che costituisce il quadro di riferimento per la collaborazione a livello europeo sulle politiche giovanili nel periodo 2019-2027 e che si fonda sulla Risoluzione del Consiglio UE del 26 novembre 2018, [2018/C 456/01](#). Sempre allo scopo di favorire la formazione dei più giovani, particolarmente importante è il finanziamento di *Erasmus+*: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, istituito con Regolamento del Parlamento e del Consiglio UE del 20 maggio 2021, [UE/2021/817](#), e che incentiva la mobilità degli studenti tra i vari Paesi dell'Unione e lo scambio di esperienze formative e culturali di grande valore.

Questi obiettivi e questi valori sono stati ribaditi con forza soprattutto in seguito allo scoppio della pandemia da COVID 19 che ha causato forse la più grave perturbazione nella storia dei sistemi di istruzione e formazione del mondo, minacciando una perdita di apprendimento per un'intera generazione di studenti. Anche a livello dell'UE si è registrata una percentuale che arriva al 32 % di alunni che non hanno avuto accesso all'istruzione per diversi mesi in alcuni Stati membri, per l'assenza di attrezzature digitali, di competenze digitali adeguate o di mezzi economici sufficienti. Gli studenti, per avere accesso all'istruzione digitale, hanno spesso dovuto imparare senza insegnante, senza sostegno da parte di un coetaneo o a casa e talvolta in un ambiente domestico instabile. Di queste problematiche ne hanno preso atto le Istituzioni europee che mediante gli strumenti normativi a propria disposizione, tra cui merita richiamare la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2020, [2020/2760 \(RSP\)](#), *sul futuro dell'istruzione europea nel contesto della COVID-19*, hanno ricordato agli Stati membri la necessità di mettere in campo politiche efficaci per garantire a tutti gli studenti il diritto all'accesso all'istruzione.

La tutela del diritto degli studenti ad avere accesso a una istruzione di qualità è una priorità anche a livello nazionale. In particolare, già a partire dalla [Legge del 23 dicembre 1998, n. 448](#), *Fornitura gratuita dei libri di testo (art. 27)*, il legislatore italiano si è impegnato a garantire il diritto allo studio, previsto nella Costituzione e nelle Carte dei diritti internazionali e sovranazionali, a tutti gli studenti, nell'intento di abbattere gli ostacoli di natura socio-economica che ne impediscono l'esercizio effettivo. In questa direzione, più recentemente, si sono mosse anche le disposizioni dettate dal [D. Lgs. del 13 aprile 2017, n. 63](#), *Diritto allo studio: definizione delle prestazioni per i servizi alla persona e per i servizi strumentali*;

dalla [Legge del 13 luglio 2015, n. 107, comma 181 punto f](#), *Garanzia dell'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale* e dalla [Legge del 28 dicembre 2015, n. 208, comma 258](#), *Istituzione presso il Miur di un fondo per gli anni 2016, 2017 e 2018 per l'acquisto di libri di testo e di altri contenuti didattici relativi ai corsi d'istruzione dell'obbligo scolastico*.

L'impatto della pandemia ha naturalmente messo a dura prova anche il sistema scolastico italiano e l'effettivo esercizio del diritto allo studio, similmente a quanto avvenuto nel resto del mondo ma forse in misura ancora maggiore, essendo stato l'Italia uno dei primi Paesi ad essere travolto dalla crisi sanitaria.

La didattica a distanza ha consentito di garantire l'istruzione dei ragazzi e delle ragazze anche durante il coronavirus, anche se non con pochi problemi. La maggior parte degli istituti scolastici italiani, dalle primarie alle secondarie di secondo grado, ha utilizzato strumenti e piattaforme per l'insegnamento a distanza. L'aspetto positivo di questa sperimentazione è che l'istruzione italiana ha acquisito una nuova consapevolezza sugli strumenti digitali utili alla didattica, che sperabilmente continueranno ad essere utilizzati e implementati. Dall'altra parte, è stato evidenziato come la didattica a distanza possa discriminare i ragazzi, peggiorando la formazione di quelli appartenenti alle fasce economico-sociali più vulnerabili, quelli con disabilità e i non italofoni o migranti.

L'emergenza sanitaria ha dunque comportato l'adozione di provvedimenti giuridici che hanno riconosciuto la possibilità di svolgere "a distanza" le attività didattiche delle scuole di ogni grado, su tutto il territorio nazionale. Si sono susseguiti numerosi interventi normativi di urgenza che hanno in breve tempo riorganizzato le modalità di svolgimento delle attività didattiche in base alla situazione epidemiologica consentendo la didattica a distanza, totale o parziale, e apprestando di conseguenza anche risorse economiche adeguate al fine di garantire a tutti gli studenti di avere accesso all'istruzione. Si possono richiamare in tal senso, senza pretesa di esaustività, il [D.L. del 25 marzo 2020, n. 19](#), *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla Legge del 22 maggio 2020, n. 35, a cui hanno fatto seguito il [D.L. dell'8 aprile 2020, n. 22](#), *Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato*, convertito con modificazioni dalla Legge del 6 giugno 2020, n. 41; il [D.L. del 19 maggio 2020, n. 34](#), *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla Legge del 17 luglio 2020, n. 77, che ha finanziato ulteriori interventi utili a potenziare la didattica,

anche a distanza, e a dotare le scuole e gli studenti degli strumenti necessari per la fruizione di modalità didattiche compatibili con la situazione emergenziale, nonché a favorire l'inclusione scolastica e ad adottare misure che contrastino la dispersione; e il [D.M. del 26 giugno 2020, n. 39](#), *Piano scuola 2020/2021*, che ha fornito un quadro di riferimento entro cui progettare la ripresa delle attività scolastiche nel mese di settembre, con particolare riferimento, per la tematica in argomento, alla necessità per le scuole di dotarsi di un Piano scolastico per la didattica digitale integrata (DDI).