

Focus tematici

## Didattica a distanza e didattica digitale integrata in tempi di pandemia: principali disposizioni normative e riparto di competenze tra Stato e Regioni

Luca Giacomelli,  
esperto in diritto minorile  
Carla Mura,  
esperta in diritto minorile

L'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 ha investito tutto il mondo dell'educazione e dell'istruzione di bambine, bambini e adolescenti. Ciò ha determinato, per periodi più o meno lunghi, la chiusura delle scuole e la conseguente riorganizzazione della didattica con modalità differenti ma che garantissero, ugualmente, il diritto all'istruzione. Le restrizioni più dure hanno certamente riguardato la fase iniziale dello scoppio della pandemia, che ha colto il sistema sanitario impreparato e in grave difficoltà nell'assicurare a tutti le cure adeguate e, in seguito, a fasi altalenanti, i mesi successivi in ragione delle diverse "ondate" di contagio che di volta in volta hanno richiesto di alzare il livello di guardia.

A fronte della chiusura delle scuole, dei ripetuti *lockdown*, delle quarantene per i contagiati e della necessità di bilanciare il diritto allo studio con il diritto alla salute, entrambi diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti, la didattica a distanza e la didattica digitale integrata sono diventate uno strumento essenziale che ha dominato l'ultimo anno scolastico e continua in parte a caratterizzare anche quello in corso. La didattica a distanza, infatti, da un lato ha sollecitato, e tuttora sollecita, l'intera comunità educante a continuare a perseguire il compito sociale e formativo del "fare scuola", ma "non a scuola", mantenendo viva la comunità di classe e il senso di appartenenza, combattendo il rischio di isolamento e di demotivazione; dall'altro lato è stata essenziale, e in parte lo è ancora, per non interrompere il percorso di apprendimento, facendo in modo che ogni studente fosse coinvolto in attività significative dal punto di vista della formazione, cogliendo l'occasione del tempo a disposizione e delle diverse opportunità tecnologiche sotto la guida degli insegnanti. È tuttavia indubbio che la chiusura delle scuole debba sempre rappresentare l'*extrema ratio* poiché la scuola contribuisce, in misura determinante, a far crescere la personalità dei più giovani, a radicare i loro valori, a definire e consolidare le loro speranze, a metterne alla prova intelligenza, socialità, creatività. In altri termini, a scuola si disegna il futuro.

Dall'inizio della pandemia a oggi, per provare ad arginare nel miglior modo possibile l'impatto sul sistema scolastico, anche grazie al ricorso alle nuove tecnologie digitali, il mondo intero si è interfacciato con nuove metodologie di apprendimento, la didattica a distanza (DaD) e la didattica digitale integrata (DDI). Si tratta, rispettivamente, di una prima tipologia di insegnamento impartito con l'utilizzo di strumenti telematici, quindi, più concretamente, attraverso l'utilizzo di piattaforme online e lezioni in streaming e di una seconda tipologia di insegnamento con modalità organizzative che alternano momenti in presenza a momenti online.

In Italia dal 5 marzo 2020, nell'ottica del contenimento della pandemia da Covid-19, sono state sospese, sull'intero territorio nazionale, le attività didattiche in presenza relative all'a.s. 2019/2020 nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole di ogni ordine e grado; contemporaneamente, è stata attivata la suddetta DaD. Per la gestione della pandemia, sono poi state via via stabilite una serie di disposizioni volte a garantire la ripresa in sicurezza delle attività didattiche in presenza nei servizi educativi e nelle scuole. Tuttavia, a partire da ottobre 2020, vista la nuova ondata di diffusione dell'epidemia su tutto il territorio nazionale, sono state nuovamente introdotte alcune disposizioni limitative delle attività didattiche in presenza. Infine, a partire dal 7 aprile 2021 è stato previsto il pieno riavvio delle attività per i servizi educativi per l'infanzia e le scuole e per l'a.s. 2021/2022 è stato deciso che le attività dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I e II grado dovessero tornare a essere svolte in presenza.

#### Le principali disposizioni normative su DaD e DDI

A livello normativo, le prime misure sul tema sono contenute nel [DL 23 febbraio 2020, n. 6](#), convertito con modificazioni dalla [L. 5 marzo 2020, n. 13](#), che ha previsto la possibilità di sospensione, mediante l'adozione di DPCM, del funzionamento dei servizi educativi dell'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza, nonché la sospensione dei viaggi di istruzione, sia sul territorio nazionale, sia all'estero. Successivamente, attraverso alcuni DPCM, tali misure sono state integrate ed estese sia a livello temporale che territoriale. In particolare, con il [DPCM 4 marzo 2020](#), sono stati sospesi a livello nazionale i servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado, i viaggi di istruzione, nonché la frequenza delle attività di formazione superiore, compresa quella delle università e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), con la possibilità, in ogni caso, di svolgimento di attività formative a distanza.

In seguito, con il [DL 25 marzo 2020, n. 19](#), convertito con modificazioni dalla [L. 22 maggio 2020, n. 35](#), si è stabilito che potesse essere disposta, sempre mediante DPCM, per alcune zone o, qualora necessario, per tutto il territorio nazionale, la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia, delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, delle attività delle istituzioni di formazione superiore. Tale sospensione per periodi predeterminati di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, era possibile originariamente fino al 31 luglio 2020 – termine dello

stato di emergenza – con possibilità di modularne l'applicazione, sia in aumento che in diminuzione, sulla base dell'andamento dell'epidemia.

Il [DL 16 maggio 2020, n. 33](#), convertito con modificazioni dalla [L. 14 luglio 2020, n. 74](#), ha poi previsto, per un periodo valido fino al 31 luglio 2020, che le attività dei servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore fossero svolte con modalità definite di volta in volta con DPCM ai sensi del [DL 25 marzo 2020, n. 19](#), convertito con modificazioni dalla [L. 22 maggio 2020, n. 35](#). In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul proprio territorio, nelle more dell'adozione dei DPCM, le Regioni e Province autonome potevano altresì introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dai DPCM, informando contestualmente il Ministro della salute. In seguito questa disposizione è stata modificata nel senso che le Regioni potessero stabilire, informando contestualmente il Ministro della salute, delle misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte dai DPCM, o delle misure ampliative ma nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute.

Si sono poi succeduti, durante tutto il 2020, numerosi DPCM che, sulla base dell'evoluzione della situazione epidemiologica, hanno, innanzitutto, esteso progressivamente il ricorso alla didattica digitale integrata (DDI) nelle scuole di istruzione secondaria. In particolare, in base al [DPCM 3 novembre 2020](#), su tutto il territorio nazionale, dal 6 novembre al 3 dicembre 2020, il 100% delle attività nelle scuole di istruzione secondaria di II grado si doveva svolgere tramite il ricorso alla DDI. Nelle Regioni cd rosse, il ricorso alla DaD si estendeva anche agli studenti del secondo e terzo anno di istruzione secondaria di I grado, ferma restando comunque la possibilità di svolgere attività in presenza per l'uso dei laboratori o per garantire l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità e, più in generale, con bisogni educativi speciali, sempre con la garanzia del collegamento online con gli alunni della classe che erano in DDI. Nelle scuole dell'infanzia e in quelle del primo ciclo di istruzione, a eccezione di quanto già detto per le zone rosse, le attività didattiche continuavano a svolgersi in presenza ma con l'uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie respiratorie, fatta eccezione per i bambini di età inferiore ai 6 anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina.

Alla fine del 2020 è stato adottato il [DPCM 3 dicembre 2020](#) che confermava l'attività didattica in presenza nei servizi educativi per l'infanzia, nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo e stabiliva che le

istituzioni scolastiche secondarie di II grado dovessero garantire, a decorrere dal 7 gennaio 2021, l'attività didattica in presenza al 75% degli studenti. Prima di tale data, l'attività didattica doveva essere svolta al 100% tramite il ricorso alla DDI. Tali disposizioni erano valide fino al 15 gennaio 2021, prorogate poi con il **DPCM 14 gennaio 2021** fino al 5 marzo 2021, e stabilivano appunto che dal 18 gennaio 2021 le scuole secondarie di II grado dovessero adottare forme flessibili nell'organizzazione didattica in modo che l'attività didattica in presenza fosse garantita almeno al 50% e fino a un massimo del 75% degli studenti. Il resto dell'attività doveva essere svolta a distanza, restando pur sempre garantita la possibilità di svolgere attività in presenza qualora fosse necessario l'uso di laboratori o per garantire l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità o con bisogni educativi speciali. Per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole dell'infanzia e nel primo ciclo, la didattica continuava a svolgersi in presenza con l'uso di dispositivi di protezione delle vie respiratorie, tranne per i bambini di età inferiore ai 6 anni e per gli aventi patologie o disabilità incompatibili con tale uso.

In seguito il **DPCM 2 marzo 2021** ha previsto ulteriori possibilità di ricorso alla didattica a distanza nelle scuole di ogni ordine e grado. Gli interventi successivi sono poi stati una serie di DL che hanno stabilito che fino al 31 dicembre 2021, si sarebbero continuate ad applicare le disposizioni contenute nel DPCM 2 marzo 2021, salvo diverse determinazioni recate dagli stessi DL. 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 I grado (oltre che nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria) è stata prevista sull'intero territorio nazionale, con possibili deroghe solo in casi di eccezionale e straordinaria necessità e con la possibilità di svolgere comunque l'attività in presenza in caso di uso di laboratori o per garantire l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità o con bisogni educativi speciali.

Nell'estate del 2021, il **DL 6 agosto 2021, n. 111**, convertito con modificazioni dalla **L. 24 settembre 2021, n. 133**, nel quale è stato riversato, con modifiche, il **DL 10 settembre 2021, n. 122** (contestualmente abrogato) – ha poi previsto che nell'a.s. 2021/2022, sull'intero territorio nazionale, le attività dei servizi educativi per l'infanzia, delle scuole dell'infanzia e delle scuole primarie e secondarie di I e II grado debbano svolgersi in presenza, fermo restando, tuttavia, il potere di deroga da parte dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dei sindaci per specifiche aree del territorio o per singoli istituti, esclusivamente in zona rossa e in circostanze di eccezionale e

straordinaria necessità. In ogni caso, resta come sempre garantita la possibilità di svolgere attività in presenza per l'utilizzo di laboratori o per l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali.

L'intervento normativo più recente che ha riguardato anche il mondo della scuola è rappresentato dal **DL 7 gennaio 2022, n. 1**, che è andato a modificare le regole con le quali vengono gestiti i casi di positività in ambito scolastico. Per quanto riguarda la DaD è stabilito che: nella scuola primaria se i casi positivi sono due o più di due, la classe in cui si sono verificati deve attivare la DaD per la durata di 10 giorni; nella scuola secondaria di I e II grado (scuola media, liceo, istituti tecnici ecc.): con un solo caso di positività per classe è prevista soltanto l'autosorveglianza e l'uso in aula delle mascherine di tipo FFP2; se i casi sono due nella stessa classe è prevista la DDI per coloro che hanno concluso il ciclo vaccinale primario da più di 120 giorni, che sono guariti da più di 120 giorni, che non hanno avuto la dose di richiamo; per tutti gli altri, è prevista la prosecuzione delle attività in presenza con autosorveglianza e uso di mascherine FFP2 in classe; se i casi sono almeno tre nella stessa classe è prevista la DaD per 10 giorni.

### Riparto di competenze tra Stato e Regioni

Alla luce del complesso quadro normativo sopra tratteggiato e a fronte delle differenze tra Regione e Regione e Province autonome in merito alla diffusione del virus e alla capacità delle strutture sanitarie territoriali di farvi fronte, la questione del riparto di competenze tra centro e periferia relativamente alla didattica nelle scuole, ovvero le decisioni sui tempi e sulle modalità di chiusura delle scuole in favore della DaD, si è fatta sempre più intricata, aprendo in certi casi anche questioni di conflitto di attribuzione e controversie giurisdizionali. Infatti, le Regioni, le Province autonome e i Comuni sono intervenuti, con ordinanze di necessità e urgenza, per disporre misure di prevenzione e di sicurezza sanitaria. Nel caso della didattica nelle scuole, per esempio, anche quando i DPCM la prevedevano in presenza, alcuni Comuni e alcune Regioni hanno disposto misure più restrittive, continuando con la didattica a distanza o aumentandone il numero di ore a scapito di quella in presenza. Si tratta di misure che hanno un impatto sul diritto all'istruzione e pongono diversi quesiti sui limiti stessi del potere di sindaci e presidenti di Regione e Province autonome di emanare ordinanze contingibili e urgenti, specie in un settore, come quello dell'istruzione, che, al pari della salute, è costituzionalmente garantito e richiede, pertanto, l'esercizio di un attento bilanciamento. Per tali ragioni può essere utile cercare di fare un po' di chiarezza al riguardo.

Il rapporto tra le istanze tese alla riapertura delle scuole e quelle che, invece, sono a questa contrarie in ragione di esigenze di tutela della salute di chi vi studia e vi lavora, nonché delle loro famiglie, è variamente composto dalle ordinanze regionali che regolano lo spazio loro concesso dai DPCM e dai decreti legge che ne costituiscono la fonte primaria. È opportuno premettere che tali ordinanze sono espressione di un potere amministrativo *extra ordinem*, utilizzabile per fronteggiare casi eccezionali e imprevedibili di pericolo di grave lesione a preminenti interessi generali di rilevanza costituzionale. Trattandosi quindi della manifestazione di un potere residuale e atipico, il suo esercizio legittimo è condizionato dall'esistenza dei presupposti tassativi, di stretta interpretazione, di pericolo eccezionale per l'igiene, la sanità, l'incolumità pubblica e via dicendo, tale da rendere indispensabile un intervento immediato e indilazionabile. Nel corso del tempo, soprattutto a opera della giurisprudenza, sono stati meglio definiti i requisiti di legittimità dell'esercizio di tale potere in quelle materie che non rientrano nella competenza legislativa regionale: il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, la temporaneità della misura adottata, la sussistenza di un pericolo irreparabile e imminente non altrimenti fronteggiabile, la proporzionalità. A ciò deve aggiungersi il limite "formale" rappresentato dalla necessaria motivazione e da un'adeguata istruttoria.

Il fondamento giuridico del potere generale dei vertici degli enti territoriali – regionali o comunali – di disporre in materia di igiene e sanità pubblica è previsto dalla [L. 23 dicembre 1978, n. 833](#), che all'art. 32 consente ai presidenti della Giunta regionale (o delle Province autonome) e ai sindaci di emanare ordinanze contingibili e urgenti, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. A ciò si deve aggiungere il potere loro specificamente attribuito di derogare alle norme di fonte statale in materia di Covid-19 previsto dalla normativa nazionale: inizialmente, con il [DL 25 marzo 2020, n. 19](#), coordinato con la legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35, tale potere è stato profilato in maniera più limitata, per cui nelle more dell'adozione dei DPCM, e con efficacia limitata fino a quel momento, le Regioni e Province autonome potevano introdurre misure restrittive ma soltanto «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso» ed «esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale»; poi successivamente, già a partire dal [DL 16 maggio 2020, n. 33](#), coordinato con la legge di conversione 14 luglio 2020,

n. 74, tale potere è stato ampliato «per garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali», cosicché le Regioni hanno potuto, sulla base di monitoraggi quotidiani delle curve epidemiologiche del loro ambito territoriale, «introdurre misure derogatorie restrittive» rispetto a quelle statali, «ovvero anche ampliative». Si è venuto dunque a creare un quadro complesso e non sempre molto chiaro in cui si è cercato di indirizzare il potere derogatorio delle Regioni onde evitare disposizioni confliggenti con le fonti statali ma lasciando comunque quel margine di discrezionalità necessario a gestire le specifiche realtà territoriali. In questo senso si è mossa la [L. 25 settembre 2020, n. 124](#) che ha introdotto l'art. 1-bis nel [DL 20 luglio 2020, n. 83](#), prevedendo un maggior coordinamento tra le fonti normative statali e regionali: in altri termini, le Regioni possono anche disciplinare taluni ambiti in attesa di eventuali interventi governativi e, d'altro canto, il Governo può prevedere che talune sue misure possano formare oggetto di ulteriori deroghe più o meno restrittive sulla base dei dati epidemiologici disponibili su base territoriale. È chiaro, quindi, che l'intervento derogatorio, più o meno restrittivo, della singola Regione o Provincia autonoma rispetto alla disposizione statale richiede sempre una condizione di necessità e urgenza della misura adottata, dando conto di quelle specifiche situazioni sopravvenute rispetto alla fonte statale vigente, di aggravamento del rischio sanitario nel territorio regionale che, a un tempo, legittimano l'intervento in termini più restrittivi del quadro statale e ne condizionano l'esercizio.

La materia della scuola costituisce un punto particolarmente delicato che ha determinato non pochi momenti di frizione tra potere statale e potere regionale: mentre i decreti e i DPCM più recenti non impongono la chiusura delle scuole, ma anzi tentano di contemperare la prosecuzione delle attività didattiche e formative in presenza con le esigenze di tutela della salute tramite apertura degli istituti scaglionata, limiti percentuali alle ore di formazione erogate anche a distanza, riduzione dei numeri e della durata delle quarantene, alcune Regioni propendono per misure più radicali (chiusura – almeno per le fasce d'età più giovani – degli istituti scolastici; aumento delle ore di didattica a distanza ecc.). Ciò ha determinato numerosi contrasti, spesso risolti per via giurisdizionale.

Dalle molte pronunce che si sono susseguite nell'ultimo anno, si può ricavare che, data l'importanza fondamentale del diritto allo studio e della scuola come luogo formativo per i più giovani, la Regione o Provincia autonoma qualora intendesse sospendere o ridurre la didattica in presenza nelle scuole è tenuta a dare una motivazione tecnicamente affidabile, approfondita e conoscibile

a tutti, nonché sempre aggiornata sulla base di dati scientifici evidenziando il collegamento tra focolai attivi sul territorio e impatto dell'attività scolastica in presenza, e ad assumere provvedimenti sempre proporzionati al tipo di pericolo in modo da comportare il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti. Altrimenti le ordinanze regionali saranno dichiarate illegittime per vizio motivazionale e per violazione del principio di proporzionalità e dunque annullate, ripristinando la disposizione statale.

Nel conflitto tra i diritti alla salute e all'istruzione l'esito non è quindi di necessaria e automatica soccombenza dell'istruzione a danno della salute, ma è necessario che vi sia sempre un bilanciamento tra i due interessi e solo a fronte di impossibilità di tale "mediazione" la soccombenza del diritto all'istruzione (in presenza) è ammissibile in deroga alla disposizione statale che già a monte ha operato tale bilanciamento sulla base dell'analisi combinata di tutti i dati. Pertanto, la disposizione derogatoria regionale sarà legittima solo quando è proporzionale, non discriminatoria, temporanea, nonché dettagliatamente motivata sulla base di una valutazione completa, condotta alla luce di dati scientifici affidabili, che conduca a un giudizio di stretta necessità della misura.