IANUS
Diritto e Finanza
UNIVERSITÀ DI SIENA 1240
Quaderni
https://www.rivistaianus.it
ISSN: 1974-9805
Quaderni - 2020

ISTRUZIONE E INCLUSIONE AL TEMPO DEL COVID

Giuditta Matucci

ISTRUZIONE E INCLUSIONE AL TEMPO DEL COVID

Giuditta Matucci

Ricercatrice di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Pavia

Vorrei far partire la nostra conversazione dal pensiero di Piero di Calamandrei, pensiero che lei ha riportato in occasione di una delle sue video-lezioni per Stanze Unipv, il nuovo Webmagazine dell'Ateneo pavese. Secondo Calamandrei, la scuola è un organo costituzionale dello Stato, al pari del Governo e del Parlamento. La scuola è organo vitale di democrazia e, in questo senso, rappresenta un momento ineliminabile del processo democratico. Ebbene, prendendo spunto da questa riflessione, le domando: come si sta comportando la scuola dall'inizio di questa pandemia? Che tipo di impatto ha provocato la situazione di emergenza sanitaria sul diritto all'istruzione?

L'attuale situazione di emergenza sanitaria, come è proprio, in generale, delle situazioni di emergenza, ha portato con sé un sistema di restrizioni, di limitazioni dei diritti fondamentali: un restringimento degli spazi, in definitiva, dei diritti di libertà. Questo fenomeno è qualcosa che tutti noi abbiamo avuto modo di constatare: dal momento in cui è stata dichiarata, la situazione di emergenza sanitaria ha inciso in modo davvero significativo sulle nostre vite. Basti pensare, anzitutto, alla libertà di circolazione. Ebbene, fra i diritti interessati da questa situazione, v'è anche il diritto all'istruzione.

Il diritto all'istruzione presenta, tuttavia, una peculiarità. Si tratta, cioè, di un diritto intimamente connesso al processo di sviluppo psico-fisico del bambino: come tale, esso non può certamente essere annoverato fra i diritti che possono essere sospesi. Se mai, può essere assicurato mediante un'altra modalità, una modalità che si esprima nel rispetto delle misure prese dal Governo in occasione dell'emergenza sanitaria. Se, dunque, non è possibile garantire il diritto all'istruzione all'interno delle mura scolastiche, si può prevedere, tuttavia, - come hanno scelto di fare il nostro e altri ordinamenti -, che l'istruzione sia fruita nella modalità cosiddetta "a distanza".

Se la sua domanda volge ad avere una mia personale valutazione rispetto a come si sta comportando la scuola in questo particolare frangente, ritengo si debba comunque partire dai principi costituzionali in materia. Il *cuore* della Costituzione scolastica è rappresentato dagli artt. 33 e 34 e, anzitutto, dalla disposizione di apertura

dell'art. 34, a norma del quale «La scuola è aperta a tutti». Ma cosa vuol dire, secondo il dettato costituzionale, che «La scuola aperta a tutti?».

Una parziale risposta al quesito ci è fornita, intanto, dallo stesso articolo che, nei commi successivi, enuncia quelli che si potrebbero definire i corollari di tale principio: la garanzia dell'istruzione elementare obbligatoria e gratuita e, poi, l'impegno della Repubblica ad assicurare ai capaci e meritevoli, pur privi di mezzi economici, di accedere agli studi superiori. Il principio della scuola aperta a tutti si declina, dunque, in questa prima direzione, come previsione volta a fare della scuola un contesto capace di accogliere le aree di svantaggio socio-economico e culturale, ovvero quella parte della popolazione che, nell'epoca antecedente ai lavori della Costituente, era rimasta, di fatto, ai margini dei processi educativi e di formazione previsti sul territorio. In questo senso, l'art. 34 Cost. riflette quelli che erano i sentimenti presenti all'interno dell'Assemblea costituente: il bisogno di aprire la scuola a tutti e *a ciascuno*, indipendentemente dalle condizioni socio-economiche e culturali di partenza.

Il principio della scuola aperta tutti si declina, poi, in una seconda direzione: cosa che si ricava dalla lettura combinata del primo comma dell'art. 34 Cost. con altri principi costituzionali (penso, in particolare, agli artt. 2, 3, 31, secondo comma, 32, 38, terzo comma). Secondo questa interpretazione, la scuola deve aprirsi anche alle aree di svantaggio derivanti dal proprio stato di salute psico-fisico: dunque, alle persone con disabilità fisica e/o intellettiva. Questo vi dà l'idea della portata davvero innovativa di tale principio: è nell'alveo di questo principio, infatti, che ha preso l'avvio il processo d'inclusione scolastica.

L'occasione di questa intervista ci è stata data, in effetti, dal volume di cui lei, professoressa, è curatrice e autrice: «Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica, pubblicato nel 2019 da Franco Angeli. Ora, sulla base degli studi che lei ha fatto, fino a che punto il modello della didattica a distanza può dirsi compatibile col dettato costituzionale e, in particolare, con il diritto all'inclusione sociale?

Questo, in effetti, è il nocciolo della questione. Per la verità, né il Governo, né il Ministero dell'Istruzione hanno ignorato il problema. Da subito è stata posta la necessità di salvaguardare la dimensione inclusiva della scuola. Il problema è capire se il modello che è stato messo in atto è in grado di assicurare il processo d'inclusione scolastica, garantendone la continuità.

Alcuni studi, condotti da centri di ricerca molto attenti, hanno messo in evidenza come, purtroppo, più della metà delle famiglie ove sia presente un bambino con disabilità denuncino che, proprio in coincidenza con questo periodo, il proprio figlio abbia preso a manifestare significative regressioni sia sul piano cognitivo che su quello comportamentale. Ciò vuol dire che qualcosa non sta funzionando. Vuol dire che la didattica a distanza, in particolare per i bambini

che versano in una condizione di fragilità, si sta trasformando in un fattore di esclusione. Perché è avvenuto questo? Per molteplici ragioni.

Intanto, perché viene rotta la *routine*. La *routine*, lo sapete, è molto importante per i bambini in generale, perché il rispetto dei ritmi e della ciclicità della giornata in qualche modo li rassicura. Pensate, dunque, quanto grave può essere l'impatto in questo senso per i bambini con disabilità, specialmente se si tratta di disabilità intellettive. La loro serenità, il loro equilibrio si costruisce proprio attorno alla *routine* del quotidiano.

Poi vi è un altro aspetto, che forse è stato un poco trascurato. Mancano, in questo periodo, informazioni ritagliate "su misura" dei bambini. Sicuramente i bambini sono stati sacrificati in questo frangente. Certamente è mancato da parte delle istituzioni un'attenzione all'esigenza dei bambini a godere di un'informazione pensata appositamente per loro: un'informazione capace di renderli consapevoli di quanto gli sta accadendo intorno e, al tempo stesso, di rassicurarli. Questo ha finito inevitabilmente col ricadere sulle famiglie, famiglie che sono già sovraccaricate, nel quotidiano, da una serie di problemi: pensiamo anche soltanto al fatto di dover gestire da casa il proprio lavoro e la didattica dei propri figli. La situazione, ovviamente, si fa ancor più grave ove sia presente una situazione di disabilità. Gli equilibri familiari tendono a vacillare. Si alimentano situazioni di stress, di ansia, di paura.

Manca, peraltro, per queste famiglie, il momento cosiddetto del "sollievo", ovvero quello spazio della giornata (o della settimana) in cui le famiglie affidano i propri figli ad altre persone preparate e competenti, potendo dedicarsi, così, alle proprie personali attività.

Non dimentichiamo, inoltre, che spesso mancano i dispositivi: problema che, ovviamente, non interessa soltanto le famiglie ove sia presente una disabilità ma anche altre situazioni.

Si trascura, inoltre, il fatto che alcuni bambini che versano in una condizione di disabilità, o di fragilità, non tollerano l'uso del pc o, magari, in alcuni casi, non possono utilizzarlo affatto. Penso, anzitutto, agli alunni sordo-ciechi, il cui percorso formativo non può che passare attraverso il contatto. Il contatto, per loro, è la sola modalità attraverso la quale possono avere la percezione di quanto gli accade intorno.

Abbiamo finora sottolineato le mancanze di questo modo di fare scuola. A questo punto, la domanda è: che misure possono essere adottate per poter assicurare il diritto all'istruzione e all'inclusione sociale all'interno di un gruppo-classe che in questo momento si forma sul web?

Siamo di fronte senza dubbio a una situazione, quella di emergenza sanitaria, che ci ha colto di sorpresa, facendoci scoprire assolutamente impreparati. Lo stesso, per intendersi, è accaduto in università. Di fronte all'imprevisto ci siamo dovuti attrezzare. Qui viene fuori il problema della formazione, con particolare attenzione

al tema delle tecnologie. Poiché, in questo caso, si ha a che fare con bambini con disabilità, la situazione si fa più sensibile. Quali misure, allora, si possono adottare? Preso atto del fatto che la situazione, secondo il parere del Comitato Tecnico Scientifico, è destinata a protrarsi, la didattica a distanza rimane comunque il modello da seguire. V'è, tuttavia, il problema, invero non trascurabile, dei casi in cui questa modalità di erogare l'istruzione si ripercuota sul percorso di sviluppo psico-fisico del bambino.

La giurisprudenza, in realtà, mostra come uno dei bisogni maggiori degli alunni con disabilità consista nel diritto a godere in modo continuativo delle figure che lo accompagnano nel loro percorso scolastico. La casista svela, infatti, come il cambio dell'insegnante di sostegno, dell'educatore o dell'assistente alla comunicazione e all'autonomia possa comportare un arresto, se non addirittura, una regressione nel percorso di crescita del bambino. Questo vi dà la misura di quanto sia importante la continuità per questi bambini: di quanto sia rassicurante per loro.

Detto questo, per cercare di assicurare, nella massima misura possibile, la continuità nel percorso educativo di questi bambini, soprattutto laddove ci siano dei casi di intolleranza nell'uso del pc e l'utilizzo della didattica a distanza si traduca in un pregiudizio nel loro processo di sviluppo psico-fisico, a mio avviso, si deve fare ricorso all'istruzione domiciliare. Cosa che, per la verità, il nostro ordinamento già prevede. Basti pensare, intanto, all'art. 16 del d.lgs. 66/2017, dedicato appositamente a questo istituto: ai sensi del primo comma, «Le istituzioni scolastiche, in collaborazione con l'Ufficio scolastico regionale, gli Enti locali e le aziende sanitarie locali, individuano azioni per garantire il diritto all'istruzione alle bambine e ai bambini, alle alunne e agli alunni, alle studentesse e agli studenti per i quali sia accertata l'impossibilità della frequenza scolastica per un periodo non inferiore a trenta giorni di lezione, anche non continuativi, a causa di gravi patologie certificate, anche attraverso progetti che possono avvalersi dell'uso delle nuove tecnologie». In virtù, poi, di una modifica introdotta all'articolo dal d.lgs. 96/2019, le modalità di svolgimento del servizio ad opera degli insegnanti di sostegno sono definite dal Ministero dell'Istruzione. Quindi anche gli insegnanti di sostegno possono recarsi a domicilio, così come gli assistenti all'autonomia e alla comunicazione, perché il problema è che spesso la stessa famiglia non è attrezzata, non ha le competenze necessarie per svolgere quell'opera di mediazione di cui tutti i bambini, nei primi anni dell'età scolare, per la verità, hanno bisogno. Nel caso in cui vi sia una disabilità, a maggior ragione. Se, poi, il bambino è intollerante all'uso del pc e non lo può usare, la situazione è ancor più grave. In ogni caso, la possibilità che questi professionisti possano recarsi a domicilio, ovviamente nel rispetto di tutte le misure igienico-sanitarie previste in questo momento (quali l'uso di mascherine, guanti, gel disinfettanti e altro), consente loro di portare avanti il loro percorso formativo con quella serenità che dapprima avevano faticosamente conquistato all'interno delle mura scolastiche.

Va detta, poi, un'altra cosa. La legislazione d'emergenza non esclude del tutto il ricorso a questa modalità d'insegnamento. L'art. 9, primo comma, del d.l. 14/2020 prevede, ad esempio, che gli Enti locali possano erogare prestazioni domiciliari individuali per gli alunni che ne abbiano bisogno per tutto il periodo per cui perduri l'emergenza e la didattica sia erogata nella modalità a distanza[1]. Certo, il fatto che si utilizzi il verbo «possono» lascia intendere che si tratti di una scelta assolutamente discrezionale dell'Ente, ma, se si vuole offrire una lettura costituzionalmente orientata della norma, che si esprima nel rispetto del principio della scuola aperta a tutti e a ciascuno e dell'esigenza di assicurare a coloro i quali versino in una condizione iniziale di svantaggio l'opportunità di raggiungere gli stessi obiettivi formativi degli altri, allora questa norma acquista una portata più cogente.

Cosa si può fare, allora, per risolvere le criticità emerse in questo periodo e venire incontro, così, al bisogno di attenzione dei bambini? La routine rassicura i bambini, ma anche, se vogliamo, noi adulti. Tutti noi siamo rimasti destabilizzati da questa situazione. Per far fronte a queste difficoltà, è possibile, secondo lei, creare delle occasioni di confronto e di dialogo fra chi la scuola la pensa e chi la scuola la fa?

Il processo d'inclusione scolastica e sociale è un processo del quale ciascun membro della comunità è parte. Non è solo un problema della scuola e dell'insegnante di sostegno. È un problema del quale dobbiamo farci carico tutti. In tal senso, creare occasioni di scambio e di confronto e incontri rivolti alla cittadinanza, non è soltanto doveroso, ma sarebbe senz'altro fruttuoso da tanti punti di vista.

Io sono sempre stata sostenitrice dell'idea che, per discutere di questi temi, occorre confrontarsi con i professionisti che lavorano dentro e per la scuola. Se si organizzano degli incontri sulla scuola, la scuola deve essere invitata perché possa renderci partecipe delle esperienze e della prassi invalse al suo interno. Ma non

[1] Nelle more della pubblicazione dell'intervista, il d.l. 14/2020 è decaduto per mancata conversione. Il suo contenuto, già riprodotto nell'art. 48 del d.l. 18/2020 (cd. decreto «Cura Italia»), è stato comunque riproposto, sia pur con qualche modificazione, dalla successiva legge di conversione 27/2020: ai sensi del primo comma, «Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, disposta con i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 3 c.1 del d.l. del 23 febbraio 2020, n. 6, e durante la sospensione delle attività sociosanitarie e socioassistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità, laddove disposta con ordinanze regionali o altri provvedimenti, considerata l'emergenza di protezione civile e il conseguente stato di necessità, le pubbliche amministrazioni forniscono, avvalendosi del personale disponibile, già impiegato in tali servizi, dipendenti da soggetti privati che operano in convenzione, concessione o appalto, prestazioni in forme individuali domiciliari o a distanza o resi nel rispetto delle direttive sanitarie negli stessi luoghi ove si svolgono normalmente i servizi senza ricreare aggregazione. Tali servizi si possono svolgere secondo priorità individuate dall'amministrazione competente, tramite coprogettazioni con enti gestori, impiegando i medesimi operatori ed i fondi ordinari destinati a tale finalità, alle stesse condizioni assicurative sinora previsti, anche in deroga a eventuali clausole contrattuali, convenzionali, concessorie, adottando specifici protocolli che definiscano tutte le misure necessarie per assicurare la massima tutela degli operatori ed utenti».

solo la scuola deve essere invitata, devono essere invitati tutti gli attori coinvolti nel processo educativo e di crescita dei bambini: oltre agli insegnanti curricolari e di sostegno, agli educatori, agli assistenti all'autonomia e alla comunicazione, i neuropsichiatri infantili, gli psicologi, gli psicomotricisti, i terapisti della riabilitazione e altri ancora. Questo, perché conoscono i bambini da vicino, conoscono i loro problemi e le loro risorse.

Se noi che studiamo questi temi vogliamo delle risposte che siano davvero funzionali rispetto ai problemi, dobbiamo imparare a confrontarci col medico e con tutti i professionisti che lavorano con i bambini. E dobbiamo farlo non solo noi, ma anche il Governo e il Parlamento. Si pensi alle audizioni parlamentari dove vengono raccolti i pareri di esperti del settore.

Quindi lei sta dicendo che chi la scuola la vive e la fa deve essere parte dei processi di riforma che interessano il mondo dell'istruzione, senza trovarsi ad essere un mero target di questi interventi?

Sì, sono assolutamente convinta di questo. Lo scambio deve essere non solo fra chi la scuola la pensa e chi la scuola la fa, ma anche fra chi studia questi temi dal punto di vista teorico ed i professionisti. Io stessa, quando ho iniziato a studiare i diritti dei minori dal punto di vista costituzionale, ho avvertito il bisogno di confrontarmi con i medici, gli psicologi, i pedagogisti, proprio per capire quali sono le tappe evolutive che caratterizzano il percorso di crescita del bambino. Se non lo avessi fatto, probabilmente non sarei stata in grado di fornire delle risposte davvero coerenti.

Riporto ora una domanda del pubblico. Paradossalmente si parla più spesso di bambini in età scolare che non di universitari e ricercatori, anche in relazione all'argomento oggi in discussione. Questo perché, forse, il neonato Ministero dell'Università e della Ricerca è rimasto silente?

Il tema in discussione oggi era, appunto, la scuola. Questa è la ragione per cui non abbiamo esplorato oltre. Detto questo, se si vuole, abbiamo tralasciato anche la fascia 0-6, per la quale la didattica a distanza pone problemi di grande rilievo, essendo, per certi versi, incompatibile con i bisogni dei bambini che hanno questa età. Non v'è dubbio, in ogni caso, che i problemi che concernono l'istruzione si pongono fin ai più alti livelli e, se ci si vuole concentrare sulla dimensione inclusiva, tali problemi concernono naturalmente la stessa formazione universitaria.

Sì. Credo, peraltro, che la domanda fosse di taglio più generale. Da parte degli studenti universitari, infatti, si è notata una scarsa attenzione da parte del Governo e del Ministero nei loro confronti. Cosa ci dice in proposito?

Le università, consentitemi di dire, si sono mosse prima delle Istituzioni. Poiché il Governo e il Ministero dell'Università e della Ricerca tardavano a prendere delle decisioni, le università hanno cercato, in qualche misura, di anticiparle, sì da fornire delle risposte immediate agli studenti. Ci si è, dunque, attivati da subito con la didattica *online*, secondo forme variabili a seconda dell'università e delle scelte fatte dal singolo docente. E, in ogni caso, ad oggi, le università sono ancora più avanti rispetto alle Istituzioni. Proprio in questi giorni, per intendersi, il nostro Ateneo ha diffuso fra noi docenti un questionario sulle modalità con cui riteniamo di dover erogare i nostri insegnamenti nel primo semestre dell'a.a. 2020/2021. Quindi, come vedete, le università continuano a muoversi con anticipo per assicurare ai loro studenti delle risposte tempestive.

Per il resto, la dimensione inclusiva non è propria soltanto della scuola, ma è propria dell'istruzione a tutti i livelli, quindi anche del contesto universitario. Le università, ormai da anni, ricevono certificazioni attestanti disabilità e disturbi specifici dell'apprendimento e forniscono servizi di tutorato, che possono svolgersi in forma collettiva o individuale. Se, prima, questi servizi si svolgevano in presenza, ora si svolgono a distanza. Non nascondo, tuttavia, una certa preoccupazione rispetto all'efficacia di questa particolare modalità di erogare il servizio rispetto ai bisogni specifici degli studenti, soprattutto se si considera che la situazione potrebbe protrarsi ulteriormente nel tempo.

(08-06-2020)