



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Al Coordinatore e ai Componenti del Comitato di esperti
istituito presso il Ministero dell'istruzione

Egregio Coordinatore,

la ringrazio per l'opportunità di poter formulare osservazioni e proposte sui temi che sono oggetto di approfondimento da parte di codesto Comitato.

Rientra tra i compiti istituzionali di questa Autorità segnalare al Governo tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto all'educazione, all'istruzione e alla salute (art. 3 comma 1, lett.g), legge n. 112 del 2011), in conformità con quanto previsto dalle convenzioni internazionali e in particolare dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (a seguire Convenzione ONU).

Ed è proprio nell'esercizio di tale potere che, in occasione dell'avvio dell'anno scolastico 2019/2020, l'Agia ha segnalato al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'istruzione le priorità d'intervento necessarie per garantire alla scuola, la piena tutela dei diritti delle persone di minore età (<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/priorita-scuola-2019.pdf>).

In tale contesto si ritiene opportuno preliminarmente richiamare le raccomandazioni in materia di istruzione indirizzate nel 2019 all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nell'ambito delle Osservazioni conclusive al quinto e sesto rapporto presentato dal Governo italiano sullo stato di attuazione della Convenzione ONU (CRC/C/ITA/CO/5-6, febbraio 2019 paragrafi 31 e 32). In particolare si ricordano le richieste di: accelerare l'integrazione dell'anagrafe nazionale e delle anagrafi regionali degli studenti per individuare tutti i minorenni in età di obbligo scolastico che non frequentano la scuola; completare la creazione di un registro degli edifici scolastici; creare un organismo di coordinamento presso il Ministero dell'istruzione per la collaborazione con le regioni e le amministrazioni locali; introdurre in tutte le regioni standard strutturali, organizzativi e qualitativi uniformi relativi ai servizi di assistenza ed educazione.

Il Comitato ha inoltre raccomandato all'Italia di definire linee di bilancio per tutti i minorenni, con un'attenzione particolare a quelli in situazioni svantaggiate o vulnerabili, che



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

potrebbero richiedere misure sociali incisive e di assicurarsi che tali linee di bilancio siano garantite anche in situazioni di crisi economica, disastri naturali o altre emergenze.

Particolari preoccupazioni sono state manifestate anche con riferimento alle persistenti disparità che si riscontrano tra le regioni del nostro Paese relativamente all'istruzione e per la scarsa partecipazione di tutti i minorenni all'interno delle scuole e, più in generale, nei processi decisionali relativi a tutte le questioni che li riguardano.

Si segnalano infine i lavori dalla Global Education Coalition, istituita per sostenere i governi nel rafforzare l'apprendimento a distanza e facilitare la riapertura delle scuole (<https://www.unicef.org/documents/framework-reopening-schools>).

Le osservazioni e le proposte a seguire prendono le mosse da quanto sopra rappresentato e sono espresse con l'intento di offrire risposte concrete che tengano conto dei bisogni delle persone di minore età, titolari di diritti soggettivi, e del bilanciamento dei vari diritti in gioco.

Premessa sulla situazione dei minorenni nell'emergenza

L'emergenza ha cambiato la vita di tutti, degli adulti e dei bambini e dei ragazzi, soprattutto di quelli più vulnerabili che, senza scuola e senza contatti sociali, hanno vissuto in condizioni di isolamento ed emarginazione. La sospensione delle attività scolastiche in presenza e il ricorso alla didattica a distanza ha fatto aumentare concretamente il rischio di accrescere e stabilizzare le disuguaglianze.

Se la compressione dei diritti è stata necessaria nella fase emergenziale per tutelare la salute, ora la ripresa va programmata operando adeguati bilanciamenti. Per le persone di minore età, la necessità di tutelare in via prioritaria il diritto alla salute e di contrastare e prevenire l'emergenza epidemiologica deve essere temperata con altri diritti, quali il diritto all'istruzione, il diritto di uguaglianza e di non discriminazione, il diritto all'educazione, al benessere e alla socializzazione. Diritti, questi, parimenti riconosciuti e tutelati dalla Convenzione ONU.

Nel bilanciamento occorre valutare come l'apprendimento e il benessere possano essere meglio supportati in ogni contesto, con particolare attenzione ai benefici dell'istruzione in presenza rispetto alla didattica a distanza, contro i fattori di rischio legati alla riapertura delle scuole.

Occorre trovare un nuovo equilibrio. La sfida consiste nel trasformare l'emergenza in una opportunità di miglioramento del vigente sistema educativo. E' l'occasione per innovare la scuola mettendo al centro i diritti di bambini e ragazzi e facendo in modo che le misure che li riguardano vengano costruite anche tenendo conto del loro punto di vista, così come raccomandato all'Italia, oltre un anno fa, dal Comitato ONU.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Per far ciò occorre tempestivamente definire un piano organico di interventi per il medio e lungo periodo. Per tutti i minorenni, in particolare per quelli più fragili, occorre garantire interventi omogenei, nell'ambito di una cornice unitaria che renda effettivo in ogni parte del Paese il diritto all'istruzione. Vanno a tal fine assicurate adeguate risorse economiche e umane.

Sull'avvio dell'anno scolastico

In linea con quanto previsto dalla Convenzione ONU e come stabilisce la Costituzione italiana, il diritto all'educazione e all'istruzione vanno garantiti su tutto il territorio dello Stato, in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità.

Occorre una dettagliata pianificazione degli interventi necessari a garantire che la ripresa avvenga in strutture e secondo modalità rispondenti alle esigenze di sicurezza: un percorso a tappe che adotti soluzioni e approcci innovativi e allo stesso tempo assicuri anche il diritto all'apprendimento in presenza e alla continuità di relazione con il gruppo classe e i docenti.

Per tale motivo è auspicabile che la ripresa delle attività didattiche avvenga sulla base di criteri e modalità definite a livello centrale, secondo modelli organizzativi diversificati, anche in base al grado della scuola, e adattabili alle diverse esigenze presenti nel Paese. Una cornice unitaria nazionale, che ciascuna realtà possa poi applicare in autonomia al proprio territorio.

A titolo di esempio:

- dovrebbero essere definite a livello centrale indicazioni unitarie (linee guida nazionali) sui parametri che guidano il processo decisionale della riapertura delle scuole. Si potrebbero prevedere varie possibilità: una apertura progressiva, a partire dalle aree in cui rischio epidemiologico è più basso, o anche per fasi, oppure secondo cicli scolastici (ad es partendo dalla scuola dell'infanzia, tenendo conto del principio del sistema educativo- integrato 0-6 anni);
- sarebbe altresì opportuno definire protocolli nazionali tipizzati sulle misure da adottare per garantire: il distanziamento fisico; le turnazioni per l'ingresso e l'uscita da scuola; le modalità per l'accompagnamento e la ripresa dei più piccoli da parte dei genitori; lo scaglionamento dei tempi dedicati alle pause e al consumo dei pasti; la possibilità di spostare le lezioni in spazi all'aperto; le modalità per alternare lezioni in presenza e a distanza per l'intera classe; il rapporto numerico tra ed educatori e docenti per i vari cicli;
- linee guida unitarie dovrebbero indicare in modo dettagliato le misure igieniche da adottare durante l'orario scolastico, (tra cui il lavaggio delle mani, l'uso dei dispositivi di protezione, le procedure di pulizia delle strutture e le pratiche sicure per la preparazione degli alimenti) e le procedure da attivare in caso di malessere degli studenti o del



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

personale. Queste ultime dovrebbero includere anche il monitoraggio della salute degli studenti e del personale;

- sarebbe infine opportuno prevedere, anche mediante corsi a distanza, la formazione del personale amministrativo e degli insegnanti sull'attuazione delle pratiche di distanziamento fisico e di igiene scolastica, così come quella del personale addetto sulle tecniche di sanificazione.

In questa fase di emergenza le autorità sanitarie consigliano la massima cautela e pertanto una riapertura immediata nel corso del corrente anno scolastico va attentamente valutata per evitare di pregiudicare la salute pubblica e i tanti sacrifici fatti finora.

In tal senso si potrebbe considerare la possibilità di partire nel corso del presente mese, con delle esperienze pilota, in contesti a bassa intensità di contagio e con riferimento quanto meno ai bambini con disabilità e a quelli in condizioni di disagio sociale, privi della possibilità di accedere alla didattica a distanza e senza altri stimoli. Per poter poi organizzare, non appena il quadro epidemiologico lo consenta, e comunque non oltre il mese di settembre, la ripresa delle attività scolastiche in condizioni di sicurezza.

La ripresa dell'anno scolastico dopo l'estate dovrebbe essere assicurata quanto più possibile con un'attività in presenza. Le relazioni sono fondamentali per lo sviluppo degli studenti e quelle "in presenza" consentono un approccio educativo più ricco. La crescita intellettuale e culturale, specie per i più piccoli, si nutre soprattutto di relazionalità emotiva con i coetanei e con i docenti.

E' anche per questo motivo che la didattica a distanza non può sostituire totalmente l'insegnamento in presenza. Inoltre, come noto, la didattica a distanza, da sola, comporta il rischio di acuire le differenze sociali poiché presuppone una ampia diffusione di dispositivi, connessioni e materiali. In ogni caso si ritiene importante valorizzare le esperienze fatte in questo periodo mantenendo e, se necessario aumentando, gli investimenti per la didattica a distanza. Questo sia per non farsi trovare impreparati di fronte a possibili futuri cicli di chiusure scolastiche, ma anche in vista della possibile adozione di un modello misto in cui integrare ore di istruzione in presenza con ore a distanza, da utilizzare in situazioni emergenziali.

A tal fine bisogna rendere più efficace la didattica a distanza, rafforzandone l'insegnamento e l'apprendimento; garantendo che i materiali, le piattaforme di apprendimento, le informazioni, i servizi e le strutture siano accessibili a tutti minorenni, anche a quelli che vivono in condizioni di povertà o con disabilità (connesse ad esempio problemi uditivi o visivi) e garantendo una adeguata formazione degli insegnanti.

Si segnala inoltre la particolare situazione dei bambini in ospedale e in istruzione domiciliare per i quali alla condizione di malattia si aggiunge l'isolamento conseguente alla



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

sospensione dei contatti con l'esterno, misura adottata per contenere il rischio di contagio da Covid-19. Per essi è opportuno tenere conto di quanto stabilito nelle linee di indirizzo nazionali sulla scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare.

Quanto ai corsi di recupero si suggerisce di valutare l'opportunità di attivarli comunque ad inizio settembre o anche prima della riapertura della scuola. E' importante prevedere tempi differenti dedicati al recupero, rispetto a quelli dedicati alla didattica ordinaria. Ciò per consentire agli studenti che nelle schede di valutazione non hanno raggiunto la sufficienza e a quelli che non hanno potuto seguire la didattica a distanza, di colmare il gap educativo, attraverso l'acquisizione di competenze logico-matematiche e linguistiche. Competenze essenziali per proseguire il ciclo di studi in condizioni di uguaglianza.

E' auspicabile mettere in condivisione le buone pratiche emerse e monitorare lo stato di avanzamento e di efficacia delle azioni già messe in campo. Sarebbe opportuno creare una cabina di regia unitaria a livello centrale, costantemente collegata con coordinamenti attivi in ambito locale, per monitorare quanti studenti sono effettivamente raggiunti dalla didattica a distanza, con quali modalità e livello di efficacia – cercando di intercettare nuove proposte ed eventuali nodi critici – e verificare se e in quale misura la situazione emergenziale incida sulla dispersione scolastica.

Si evidenzia che a questa Autorità giungono segnalazioni circa il disagio vissuto da bambini e adolescenti che vivono l'attuale situazione di incertezza con ansia crescente. Il prolungarsi di una condizione di indeterminatezza incide fortemente sul loro benessere e sul loro sviluppo psico-fisico.

Anche per tale motivo è opportuno che vengano date indicazioni tempestive circa la riapertura delle scuole per l'anno scolastico 2020/2021, così come rispetto allo svolgimento agli esami di Stato conclusivi del primo e del secondo ciclo di istruzione. I ragazzi, così come previsto dalla Convenzione ONU, hanno diritto a essere opportunamente informati anche in risposta ai tempi necessari, affinché i processi adattivi richiesti dalle nuove situazioni giungano a compimento.

In tal senso è auspicabile che le decisioni relative al completamento dell'anno scolastico in corso e all'avvio di quello nuovo vengano assunte senza ulteriore indugio.

Per ultimo, si coglie l'occasione per mettere in evidenza l'urgenza di socializzazione che hanno i bambini e gli adolescenti e per indicare alcune misure che sarebbe auspicabile venissero adottate. Esperti, pediatri e ricercatori segnalano i disagi dovuti al prolungato isolamento dei bambini e degli adolescenti che manifestano paure, ansie, disturbi alimentari, insonnie e hanno bisogno di rassicurazione e di vivere quanto più serenamente la loro infanzia, giocando all'aria aperta, facendo attività sportive, socializzando e sperimentando la musica e altre attività artistiche.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

In momenti di crisi come questo, è quanto mai importante ripartire dalle comunità, con la rivitalizzazione di quelle reti esistenti nei territori che coinvolgono terzo settore, comitati di cittadini, volontariato per offrire a bambini e ragazzi, e alle loro famiglie, attività ludiche, ricreative e motorie, in raccordo e coordinamento tra Governo centrale, regioni e comuni. È fondamentale valorizzare processi e percorsi virtuosi di solidarietà.

E' auspicabile che l'attuale situazione sia da stimolo per un ripensamento del vigente modello organizzativo e che le soluzioni che saranno adottate diano attuazione anche alle raccomandazioni che il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha recentemente indirizzato all'Italia (CRC/C/ITA/CO/5-6, febbraio 2019). Occorre utilizzare bene il tempo a disposizione e cogliere l'occasione della prolungata assenza degli alunni dalle scuole per effettuare lavori strutturali di messa in sicurezza e interventi che portino alla totale accessibilità degli istituti da parte degli studenti con disabilità, attraverso l'eliminazione delle barriere architettoniche e la presenza di segnali visivi, acustici e tattili.

Si allega al presente documento il parere espresso dalla Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza sul tema dell'istruzione ai tempi del corona virus. La Consulta è un organismo permanente a cui l'Autorità garante ricorre per attivare processi di ascolto e partecipazione, composto da giovani con un'età compresa tra i 15 e i 17 anni. Si tratta di uno degli strumenti con cui questa Autorità esercita l'ascolto istituzionale; un ascolto volto ad intercettare le richieste e i bisogni delle persone di minore età, a tradurli in diritti e ad individuare le modalità per renderli esigibili, sottoponendoli alle istituzioni competenti.

Filomena Albano