

La scuola ai tempi del CoViD-19. Una prima lettura del decreto-legge n. 22 del 2020

Paolo Maci

Professore a contratto di Legislazione Scolastica. Università telematica Pegaso.

Mail: paolo.maci@unipeqaso.it.

1. Premessa: il decreto-legge 22 del 2020. Oggetto del provvedimento e delimitazione dell'analisi

Era atteso da giorni e finalmente l'otto aprile è stato pubblicato sulla G.U il decreto-legge n. 22 del 2022 titolato *Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avviso dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato*¹. Il rincorrersi di indiscrezioni sulle modalità con cui affrontare aspetti significativi legati all'ultima parte dell'anno scolastico, bruscamente interrotto – almeno nelle modalità canoniche di svolgimento – già dal mese di febbraio per alcune aree del Paese, erano ormai all'attenzione degli operatori del settore ma anche e soprattutto di milioni di famiglie che attendevano di sapere quando e con quali modalità si sarebbe chiuso l'anno scolastico, in che modo si sarebbe proceduto alla valutazione finale degli studenti e se e con quali modalità si sarebbero svolti gli esami di Stato conclusivi del primo e del secondo ciclo. Problemi di grande rilievo che, seppure posti sullo sfondo rispetto ad altri provvedimenti di carattere generale diretti a contenere la pandemia da CoViD-19 di cui il Governo ed il Presidente del Consiglio si sono fatti carico, nondimeno assumono, per le nuove generazioni, un'importanza

straordinaria, poiché in grado di incidere direttamente sul loro futuro prossimo e sulle loro aspettative, soprattutto per coloro i quali si avviano in quest'anno scolastico alla conclusione del primo o del secondo ciclo di studi. Il D.L. 22 del 2020 non si occupa tuttavia soltanto di dettare misure urgenti per disciplinare la regolare conclusione dell'anno scolastico in corso e per garantire l'ordinato avvio di quello successivo, previste dai primi tre articoli, ma anche della «sospensione delle prove concorsuali per l'accesso al Pubblico Impiego» (art. 4), della «sospensione delle procedure concorsuali e degli esami di abilitazione per l'accesso alle professioni vigilate dal Ministro della Giustizia» (art. 5), di dettare «misure urgenti per lo svolgimento degli esami di Stato di abilitazione all'esercizio delle professioni e dei tirocini professionalizzanti e curricolari» (art. 6) e per «assicurare la continuità della gestione delle università e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica».(art. 7). Questo studio limita la sua analisi, tuttavia, alla prima parte del decreto, quella che riguarda propriamente le istituzioni scolastiche.

2. La ricognizione delle norme sulla scuola all'interno del D.L. 22 del 2020. L'analisi della conformità allo "statuto costituzionale dell'Istruzione". La valutazione degli alunni e lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi del primo e del secondo ciclo di istruzione.

Ciò che si prefigge di verificare questa analisi è se vi siano, all'interno del D.L. 22 del 2020, disposizioni non aderenti a quello che comunemente suole definirsi lo "Statuto Costituzionale dell'istruzione"² anche rispetto alle condizioni di

¹ DPR n. 22 del 2020, GU serie speciale n. 93 dell'8 aprile 2022, entrato in vigore il 9 aprile del 2020.

² Sul tema vedi tra i tanti F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2012;

R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019; F. CORTESE (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, 2014; G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e Istruzione, Scritti di*

particolare necessità ed urgenza determinate dal COVID-19. Al fine di tentare di dare un approccio per quanto possibile sistematico all'analisi, si possono individuare, all'interno del D.L., le norme che riguardano i diversi ambiti in cui il D.L. interviene, a cominciare da quello che riguarda la «valutazione degli alunni» e lo «svolgimento degli esami di Stato conclusivi del primo e del secondo ciclo di istruzione». Non vi è dubbio, in primo luogo, che le norme finalizzate ad indicare i criteri di valutazione degli alunni rientrano tra le «norme generali sull'istruzione» e che quindi che la relativa disciplina spetti allo Stato in via esclusiva. Da tempo, infatti, la Consulta ha precisato che la previsione contenuta nell'art. 117, co. 2, lett. n), «acquista la funzione ulteriore di chiarificazione-specificazione della formula "Repubblica" utilizzata all'art. 33, di guisa che non vi è incertezza alcuna riguardo all'individuazione soggettiva del potere-dovere di dettare le norme generali sull'istruzione, dovendosi ritenere lo Stato titolare esclusivo della relativa potestà legislativa»³. E quindi può ritenersi che legittimamente il D. L. 22 del 2020 possa disporre una deroga rispetto alla disciplina vigente⁴ in ordine ai criteri da tenere presenti per l'ammissione alla classe successiva per le scuole secondarie di primo e secondo grado. Il problema potrebbe porsi rispetto alla lesione dell'autonomia dei consigli di classe, ai quali il processo di valutazione viene – da quelle stesse norme – rimesso, lesione che tuttavia deve escludersi, atteso che

agli stessi consigli viene lasciato un margine di valutazione del rendimento scolastico degli alunni collegandolo al percorso fatto durante l'anno, anche se prescindendo dal numero delle assenze e soprattutto non prevedendo alcuna bocciatura. Ritenere che tutti debbano essere comunque ammessi all'anno successivo solleva semmai un dubbio sulla valenza attribuita dallo stesso Governo alla somministrazione della didattica a distanza – le cui criticità sono emerse in tutta la loro evidenza⁵ – la cui previsione è ribadita – e con maggiore forza – anche nel D.L. in esame e che rischia, per questo, di perdere rilevanza sia agli occhi degli studenti che degli insegnanti. Previsione che sconta anche una scelta di collocazione piuttosto dubbia all'interno del D.L. unitamente a quella – complementare alla prima – secondo cui le attività dei dirigenti e del personale scolastico «possono svolgersi nelle modalità del lavoro agile»⁶: entrambe le norme, infatti, sono state inserite non già tra quelle dettate «per gli esami di Stato e la regolare valutazione dell'anno scolastico 2019/2020» (art. 1) come ci si sarebbe aspettato, ma tra quelle previste «per l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2020/2021» (art. 2) quando il tenore delle disposizioni fa presumere che l'anno scolastico debba ricominciare regolarmente – e quindi in presenza – già dal primo settembre del 2020. Altre perplessità suscita la norma che prevede – nel caso in cui la didattica in presenza non riprenda dopo il 18 maggio – «la sostituzione dell'esame di Stato

Diritto Pubblico, Milano, 2016, G. ZAGREBELSKY, *Fondata sulla cultura, Arte, Scienza e Costituzione*, Torino, 2014

³ Cfr. Sent. Corte Cost., n. 200 del 2009 ma anche Corte Cost., n. 279 del 2005, con note di M. MICETTI, *La Corte, le Regioni e la materia istruzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 5117 ss.; di S. NICODEMO, *L'istruzione tra "principi fondamentali" e "norme generali"*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 128 ss.; di G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla*

ricerca di un criterio discrezionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 2716 ss. e, più di recente, M. DRIGANI, *L'istruzione tra Stato e Regioni. Un difficile riparto di competenze*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *op. cit.*

⁴ Cfr. D.Lgs. n. 62 del 2017 e D.Lgs. n. 122 del 2009.

⁵ Cfr. sul punto la riflessione a firma G.B. *Il pericolo è ciò che salva? Epidemia coronavirus, scuola e rivoluzione digitale*, in *La nuova secondaria*, 8, 2020.

⁶ Art. 2 comma 3 D.L. 22 del 2020.

conclusivo del primo ciclo di istruzione con la valutazione finale da parte del consiglio di classe che tiene conto altresì di un elaborato del candidato». ⁷ Mentre la previsione di una disciplina “diversa” nello svolgimento dell’esame di Stato rispetto a quella vigente può essere considerata una prerogativa del legislatore, la sua “sostituzione” con una valutazione di un elaborato da parte del Consiglio di Classe appare chiaramente in contrasto con la Carta fondamentale la quale, come è noto, prescrive «un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi». ⁸ Si tratta, evidentemente, di un errore quantomeno di ordine sintattico se sol si pensi che nello stesso articolo, a proposito dei candidati esterni si parla comunque di “esame”, di cui si deve salvaguardare «l’omogeneità di svolgimento rispetto all’esame dei candidati interni» e alla successiva lettera d), a proposito della prova conclusiva del secondo ciclo di studi, si usa il termine “esame di Stato” anche nella ipotesi in cui dopo il 18 maggio non si rientri in classe, nonostante anch’esso venga fortemente ridimensionato con «l’eliminazione delle prove scritte e la sostituzione con un unico colloquio», demandando al Ministro di emanare una ordinanza che ne articoli «contenuti, modalità anche telematiche e punteggio per garantire la completezza e la congruità della valutazione». Al proposito, la Ministra Azzolina, definiti i criteri per la nomina delle commissioni (sei membri interni ed il solo Presidente esterno) ⁹ ha già anticipato l’ipotesi che il colloquio possa tenersi in presenza, a partire dal 17 giugno ¹⁰.

3. Gli altri poteri di ordinanza del Ministro dell’Istruzione: La decisione sulla ripresa delle attività in presenza

Altra questione – sempre legata alle previsioni contenute nel primo articolo – è invece quella della scelta di conferire al Ministro anche il potere di decidere su uno dei punti di snodo del decreto, e cioè se la scuola ripartirà o meno con le modalità in presenza entro il 18 maggio. In realtà il D.L. nulla dice sul soggetto a cui spetti tale decisione e tuttavia proprio questa circostanza sembra suggerire che sia il Ministro, nell’adottare le ordinanze che regolamentano le diverse ipotesi previste nell’uno o nell’altro caso, a dover decidere anche questa circostanza. Si tratta, a ben vedere, quindi, di un impianto che sul punto lascia un grande potere nelle mani del Ministro dell’Istruzione senza tuttavia agganciare formalmente lo stesso ad alcun criterio in base al quale prendere le decisioni se non quello molto generico – e per certi versi sottointeso – legato all’evolversi del contagio da CoViD-19 nel nostro Paese. Infatti, né il terzo né il quarto comma dell’articolo 1 collegano la decisione di riprendere o non riprendere entro il 18 maggio – come pare ormai certo – l’attività in presenza a condizione alcuna né la stessa data del 18 maggio appare corredata da una giustificazione plausibile. E quindi la decisione del Ministro non sembra, nemmeno latamente, poter essere collegata, almeno dal punto di vista formale, ad una sorta di riserva di «scienza» ¹¹ cui quanto meno il D.L. n. 19 del 2020 – nel disporre la chiusura progressiva delle istituzioni scolastiche – faceva riferimento ¹² con un richiamo esplicito «per i profili

⁷ Art. 1, comma 4 lett. d) D.L. 22 del 2020.

⁸ Art. 33 comma 4 Cost.

⁹ Art. 2 D.M. 197 del 17 aprile 2020.

¹⁰ Cfr E. BRUNO, *Maturità, solo orale in classe e già a giugno*, www.scuola24.ilsole24ore.com (consultato il 23.04.2020).

¹¹ Sulla c.d. riserva di scienza nelle decisioni pubbliche in ambito sanitario D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute*, Pisa, 2019, 214 ss.

¹² Art. 2 comma 2 D.L. 19 del 2020.

tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità» al parere del Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.¹³ Neppure il parere del CSPI sembra possa essere di conforto: l'art. 3 prevede infatti che esso debba essere reso nel termine di sette giorni dalla richiesta da parte del Ministro dell'istruzione e che, decorso detto termine, il Ministro possa prescindere,¹⁴ mentre il Comitato dei 18 esperti, nominato dalla Ministra Azzolina il 21 aprile 2020, ha solo il compito di formulare proposte ai vertici del Ministero.¹⁵ Sarebbe stato opportuno, probabilmente, rimettere la possibilità di scelta sulla data di riapertura dell'anno scolastico in presenza al Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Istruzione. E questo per mantenere l'impostazione più strutturata del D.L. 19, che assegnava proprio al Capo del Governo la decisione di emanare ordinanze relative alla chiusura – e alla conseguente riapertura – delle scuole ed in genere di tutte le istituzioni formative sulla base dell'impianto normativo già ricordato.

4. Ancora sui poteri di ordinanza del Ministro dell'Istruzione: la decisione sulla data di inizio dell'anno scolastico 2020-2021

Ancora più stringenti appaiono i problemi relativi alla fissazione della data di inizio delle lezioni per l'anno scolastico 2020-2021, anche in questo caso rimessa al potere di ordinanza del Ministro dell'Istruzione, che – come recita l'art. 2 primo comma – decide «d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, anche tenendo conto dell'eventuale necessità di recupero degli apprendimenti quale ordinaria attività didattica e della

conclusione delle procedure di avvio dell'anno scolastico». In questo caso il D.L. n. 22 si ingerisce direttamente della materia “istruzione” attribuita alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni, concernente – *latu sensu* – l'organizzazione della rete scolastica regionale che copre, con il suo cappello, anche l'adozione dei provvedimenti normativi di secondo grado con le quali le regioni sono solite regolare l'inizio dell'anno scolastico ed il suo calendario, tenendo conto delle esigenze e delle peculiarità di ciascun territorio.¹⁶ Ed in effetti, mentre tra le norme contenenti le norme generali sull'istruzione può ritenersi rientrare la disciplina prevista dal T.U. in materia di Istruzione¹⁷ che all'art. 74, comma 3, prescrive che le attività didattiche si svolgano nel periodo compreso tra il 1° settembre e il 30 giugno, con eventuale conclusione nel mese di luglio degli esami di Stato, l'art. 138 comma 1 del D.Lgs 112 del 1998 prevede, tra le competenze regionali, le funzioni amministrative concernenti la determinazione annuale del calendario scolastico, funzioni che la riforma del Titolo V della Costituzione ha radicato ormai in capo alle Regioni. Per questo non sembra sufficiente giustificare con una “deroga” alla legislazione vigente la possibilità che sia il Ministro a poter decidere la data di inizio dell'attività didattica sul territorio nazionale. Una interpretazione costituzionalmente orientata, allora, vorrebbe che siffatta disposizione, che ha sollevato una immediata levata di scudi delle Regioni, valesse come indicazione di massima per l'inizio dell'attività di integrazione e recupero degli apprendimenti degli alunni e degli studenti delle classi prime e intermedie promossi con debiti che potrebbe attivarsi – come previsto dal secondo comma dell'art. 1 – a partire dal 1 di

¹³ Art. 2 comma 1 D.L. 19 del 2020.

¹⁴ Art. 3 comma 1 D.L. 22 del 2020.

¹⁵ Cfr. Coronavirus, Azzolina: *Istituto Comitato di esperti. Metteremo rapidamente a punto il nostro*

piano per la Scuola, in www.miur.gov.it (ultima consultazione 21/04/2020).

¹⁶ Cfr. nota n. 2.

¹⁷ D.Lgs 16 aprile 1994, n. 297.

settembre 2020 e dovrebbe svolgersi non già mediante corsi di recupero ma attraverso attività didattica ordinaria, lasciando libere le regioni di disporre della data di inizio dell'anno scolastico in ciascun territorio, tenendo conto delle peculiarità dello stesso¹⁸ e, nella situazione attuale, anche dell'incidenza del rischio da CoViD-19, in alcuni casi molto differente, (dai 67.931 contagi della Lombardia ai 282 del Molise)¹⁹ e quindi secondo quei criteri di adeguatezza e proporzionalità che dovrebbero essere alla base del sistema normativo dell'emergenza.

5. I poteri di ordinanza relativi alle modalità di reclutamento degli insegnanti

Per altri versi, priva di giustificazione appare la norma con cui viene posticipata l'attuazione delle graduatorie provinciali per le supplenze e la costituzione delle graduatorie di istituto all'anno scolastico 2021/2022 e quella, analoga, relativa all'aggiornamento e alla efficacia delle graduatorie ad esaurimento²⁰. In questo caso le disposizioni appaiono prive della copertura offerta dalla Delibera del C.d.M. del 31 gennaio 2020 con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza e non è dato rinvenire, all'interno del D.L., una giustificazione rispetto a questo differimento se non quella – piuttosto generica – relativa alla necessità di consentire l'ordinato avvio del prossimo anno scolastico²¹. In effetti, una differente previsione in fase di conversione, sulla quale la Ministra Azzolina si è rimessa alla volontà parlamentare,²² eviterebbe una ingiusta penalizzazione

per quegli insegnanti che nel frattempo avessero maturato nuovo punteggio da far valere in graduatoria e risulterebbe omogenea con la norma, prevista alla lettera b) del primo comma dello stesso articolo, che prevede invece il completamento delle procedure per l'immissione in ruolo, per le assegnazioni provvisorie e per l'attribuzione dei contratti a tempo determinato anche in deroga al termine del 31 luglio.²³ Viene fatto salvo anche il periodo di formazione e prova del personale docente ed educativo, per il quale le attività di verifica ordinarie possono essere sostituite da un parere consultivo reso dal dirigente tecnico.²⁴ Una norma prevede, infine, la precisazione che la sospensione dello svolgimento delle prove concorsuali per l'accesso al pubblico impiego prevista dall'art. 87 comma 5 primo per. D.L. 18 del 2020 si riferisce esclusivamente allo svolgimento delle prove concorsuali delle medesime procedure. Una norma, evidentemente, "spuria" rispetto all'oggetto del D.L. che invece non contiene più, al contrario delle bozze circolate in precedenza la previsione – del resto pleonastica – che il Ministro avrebbe potuto bandire i concorsi per l'assunzione di personale docente ed educativo. Prova ne sia il fatto che è proprio del 21 aprile la pubblicazione del bando per i concorsi per il reclutamento di docenti per posti comuni e di sostegno per la scuola secondaria di primo e secondo grado²⁵ le cui date di svolgimento attendono però di essere fissate da altro D.M.

¹⁸ In questo senso Cristina Grieco, coordinatrice degli Assessori regionali alla Scuola, in www.orizzonte-scuola.it (ultima consultazione 20/04/2020).

¹⁹ Dati aggiornati al 21 aprile 2020. www.salute.gov.it (ultima consultazione 21/04/2020).

²⁰ Art. 2 comma 4 D.L. 22 del 2020.

²¹ Art. 2 comma 1 D.L. 22 del 2020.

²² F. DE ANGELIS, *Aggiornamento graduatorie istituto, Azzolina: "Il Parlamento può intervenire"*, in www.tecnicaldellascuola.it (ultima consultazione 20.04.2020).

²³ Previsto dall'articolo 4, commi 1 e 2, del D.L. n. 255 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 333 del 2001.

²⁴ Art. 2 comma 5 D.L. n. 22 del 2020.

²⁵ D.M. 201 del 20 aprile 2020 (GU Serie Generale n.104 del 21.04.2020).

6. Con il D.L. 22 del 2020 un “decisore” unico e senza vincoli

Il D.L. 22 del 2020 appare frutto della stessa modalità – caratterizzata a tratti da imprecisione e scarsa chiarezza – che sembra connotare l’impianto normativo dell’emergenza. Quello in esame, inoltre, sembra accentuare la tendenza ad avvalersi dello schema verticistico che ha già contraddistinto i D.L. 6 e 19 del 2020, che in questo caso vede nel Ministro dell’Istruzione un decisore unico e per lo più slegato da vincoli di sorta, con l’attribuzione di un potere di ordinanza che in alcune ipotesi dovrebbe essere

giustificato da una situazione emergenziale che tuttavia non affiora nel disposto normativo con la forza e la nettezza che anche dal punto di vista formale sarebbero state necessarie per conferire alle norme in cui è strutturato una maggiore solidità nell’ottica della copertura costituzionale. In sede di conversione, quindi, alcune criticità – di forma e di sostanza – da cui è con ogni evidenza affetto, dovrebbero essere sanate, al fine di restituire serenità al mondo della scuola che, nella sua complessità, non merita di soffrire di scorciatoie normative che neppure la situazione di emergenza giustifica.

(27 aprile 2020)