

QUADERNI DELLA RIVISTA

diritti lavori mercati

ordinati da Mario Rusciano e Lorenzo Zoppoli

11

tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro

A CURA DI

lorenzo zoppoli

editoriale scientifica



Arianna Avondola

Salute e distanziamento sociale nel sistema scolastico: problemi funzionali e regolativi

Sommario: **1.** Premessa. **2.** La scuola sempre un *work in progress*. **3.** DAD o DDI? “*That is the question*”. **4.** Il difficile ruolo della contrattazione collettiva. **5.** Orario di lavoro e pause. **6.** Formazione, Privacy e Sicurezza: tutto tace. **7.** Metodologie, strumenti di verifica e valutazione tra limiti e rischio di controlli indebiti. **8.** Quarantena e malattia: questioni ancora da chiarire. **9.** Lotta alla disparità di trattamento e misure di contenimento realmente efficaci. Un obiettivo necessario.

1. Premessa

Scuole aperte. Scuole chiuse. Classi in presenza, a distanza, o un po' e un po'. Lezioni in DAD o in DDI. Pronunce del Tar e del Consiglio di Stato.

Nel mondo sconvolto dalla pandemia, a distanza di un anno dall'inizio della diffusione del Covid-19, ci si continua ad interrogare sulla “contagiosità” della scuola.

Al di là di facili strumentalizzazioni da parte di chi afferma con (invidiabile?) sicurezza che “la scuola è sicura”, in realtà l'unica certezza che abbiamo è che non esistono dati univoci, né studi rigorosi sulla diffusione del contagio nelle scuole.

All'inizio del mese di dicembre 2020 la rivista *Wired*¹ ha pubblicato un documento ottenuto con una richiesta ufficiale di accesso agli atti al Mini-

¹ Nota come “La Bibbia di Internet”, *Wired* è una rivista mensile statunitense con sede a San Francisco in California; è stata fondata nel marzo 1993 dal giornalista Louis Rossetto e da Nicholas Negroponte. La rivista tratta tematiche di carattere tecnologico e scientifico e di come queste influenzino la cultura, l'economia, la politica e la vita quotidiana.

stero della Pubblica Istruzione. Si tratta della rilevazione – in possesso della ex-ministra Lucia Azzolina – del numero dei contagiati nelle scuole italiane. Il numero fornito era di 64.980 contagiati fra studenti e personale scolastico alla data del 31 ottobre 2020². Il documento, però, precisava che i dati erano stati raccolti dal Ministero elaborando alcuni questionari inviati volontariamente dai presidi via via che venivano scoperti contagi nei loro istituti. A tali questionari avevano risposto, su base meramente volontaria, dunque, le scuole di poco più di un terzo dei comuni italiani, quindi la cifra di riferimento risultava con ogni evidenza in grande difetto rispetto ai numeri reali relativi a tutto il territorio nazionale³.

Quel dato, per quanto parziale, già evidenziava il gran numero di contagi che si verificavano nell'ambito scolastico, ma, all'epoca, mentre la ex Ministra Azzolina ingaggiava una battaglia col governatore della Campania che imponeva la chiusura delle scuole, l'allora coordinatore del Comitato tecnico scientifico, Agostino Miozzo, interrogato sui rischi della riapertura, affermava di aver letto frettolosamente i dati pubblicati dalla rivista americana, e di non saperli spiegare perché al Cts il Ministero della Pubblica Istruzione non li aveva mai trasmessi⁴.

A fronte di tali (sconcertanti) rivelazioni, si è tornato – più di recente – a parlare di riaperture sulla base di una ricerca, però, vecchia di qualche mese, mai pubblicata, con dati e conclusioni poco chiare. L'attenzione mediatica, infatti, è caduta su un lavoro condotto, insieme ad altri, dall'epidemiologa e biostatistica dell'Istituto europeo di oncologia (Ieo) Sara Gandini, secondo la quale “non c'è evidenza di un legame tra le scuole e la seconda ondata di contagi in Italia”⁵.

Il lavoro è stato immediatamente oggetto di diverse critiche da parte del mondo scientifico, che ha messo in evidenza numerosi punti critici dello

² Secondo dati più recenti, oggi sono 105mila tra studenti, docenti e personale Ata a essere risultati positivi al Sars-Cov-2 secondo le segnalazioni pervenute al ministero dell'Istruzione. A questi bisogna aggiungere 848mila casi in cui la persona è stata posta in quarantena. In sostanza, per ogni positivo nel mondo della scuola, altri 8 sono stati sottoposti a misure di isolamento. Sul punto, R. Saporiti, Scuola e coronavirus: a fine novembre segnalati oltre 100mila positivi e 850mila in quarantena, in *www.wired.it*, 3 febbraio 2021.

³ BECHIS, *La Azzolina ha nascosto i veri contagi a scuola*, in *Il Tempo*, 5 dicembre 2020.

⁴ *Idem*.

⁵ GANDINI, RAINISIO, IANNUZZO, BELLERBA, CECCONI, SCORRANO, *A cross-sectional and prospective cohort study of the role of schools in the SARS-CoV-2 second wave in Italy*, in *Lancet Regional Health - Europe*, 2021.

studio, che, ad oggi si presenta ancora in una versione provvisoria, non avendo ottenuto spazio su alcuna rivista scientifica.

Invero, questo studio, che fa riferimento ad un periodo relativamente breve (dal 12 settembre all'8 novembre 2020), è precedente alla cosiddetta seconda ondata e non tiene in alcun conto delle varianti che si sono successivamente diffuse su tutto il territorio nazionale, in particolare di quella inglese (divenuta in breve tempo la regola e non più l'eccezione). Già solo per questo motivo, appare veramente arduo trarre delle informazioni realmente utili da questo lavoro, al fine di elaborare strategie per il presente e il prossimo futuro. In ogni caso, i dati considerati e posti a base dello studio della professoressa Gandini sarebbero proprio quelli resi disponibili da *Wired*, cioè relativi a meno della metà dei comuni italiani in cui ha sede almeno una scuola (2.546 su più di 6.700), e soprattutto terrebbero conto dei contagi tra studenti e personale scolastico registrati su base volontaria e senza alcuna differenziazione per fasce d'età degli alunni, quindi, inserendo in un unico gruppo indistinto tutti gli studenti dai 5 ai 19 anni, in più, senza poter stabilire dove i contagi siano effettivamente avvenuti.

Le critiche relative allo scarso rigore dello studio sono state di recente rimarcate anche da *The Lancet*⁶, in un articolo relativo a studi condotti dall'Università di Cambridge, secondo cui le pubblicazioni che sostengono che le scuole non contribuiscono alla trasmissione del coronavirus e al rischio complessivo di Covid-19 hanno delle importanti limitazioni⁷.

L'elemento rilevante, messo in luce dall'articolo, sta nell'idea secondo cui considerare il rischio connesso alla scuola come "trascurabile" implica che non si lavori sufficientemente sulle misure di mitigazione del rischio stesso⁸.

⁶ *The Lancet* è una nota rivista scientifica inglese di ambito medico pubblicata settimanalmente dal *Lancet Publishing Group*, edita da Elsevier, fondata nel 1823 da Thomas Wakley che ha importanza e diffusione mondiale.

⁷ GURDASANI, *School reopening without robust COVID-19 mitigation risks accelerating the pandemic*, in *www.thelancet.com*, 10 marzo 2021. A riprova della difficoltà di dare una risposta netta e definitiva in merito alla diffusione del virus nelle scuole, l'A. cita i dati dell'agenzia governativa inglese Office for National Statistics che indicano come la prevalenza di casi in Inghilterra nei bambini fra 2 e 10 anni e nei ragazzi fra gli 11 e i 16 subito prima delle vacanze di Natale sia aumentata ed è risultata superiore rispetto a quella in tutte le altre fasce d'età. Al contrario, ci sono prove che associano la chiusura delle scuole primarie e secondarie a riduzioni sostanziali nel tempo del numero di riproduzione effettiva (Rt) in molti paesi, inclusa l'Inghilterra.

⁸ VIOLA, *Coronavirus e scuola, perché non possiamo trascurare i rischi (ma piuttosto dobbiamo gestirli)*, in *www.wired.it*, 3 aprile 2021.

Secondo tale opinione, infatti, sostenere che le scuole siano già sicure, così come sono ora, significa sottintendere che quanto fatto ad oggi sia più che sufficiente, cioè che gli edifici scolastici, l'organizzazione delle attività e le misure adottate non abbiano bisogno di migliorie e aggiustamenti. Per contro, sostenere che le scuole siano pericolose potrebbe aprire la strada della rassegnazione, cioè arrendersi all'idea degli edifici svuotati e della didattica a distanza a tempo indeterminato.

Intanto, la scuola resta in un limbo fatto di incertezze statistiche e di dubbi concreti.

2. *La scuola, sempre un work in progress*

Tanto chiarito e in considerazione del fatto che ci si muove su un territorio a dir poco accidentato, a distanza di più di un anno dall'inizio della pandemia, speravamo tutti di affrontare le tematiche oggetto del presente studio in un'ottica di bilancio.

Un auspicio, un pensiero positivo che purtroppo oggi si infrange contro il muro di una diversa realtà, che ci costringe ad una riflessione di confronto (tra cosiddette prima, seconda e terza ondata), piuttosto che ad un effettivo bilancio.

Il presente lavoro si muove, quindi, proprio in quest'ottica di raffronto e nel tentativo di capire se, nel tempo già trascorso (mentre aspettavamo e speravamo che il virus sparisse), si sia riusciti a dare qualche risposta alle gravi problematiche già emerse nei primi mesi di pandemia.

Il tema della scuola, sotto questo profilo, rappresenta uno snodo essenziale, non solo per comprendere in quale direzione stiamo andando politicamente, socialmente ed economicamente, ma anche cosa stiamo portando con noi degli insegnamenti del passato.

A conti fatti, sarebbe difficile negare che, accanto agli eroi più evidenti di questa pandemia che stiamo vivendo, cioè i medici e tutto il personale paramedico impegnato in prima fila nella lotta contro il Covid-19, esiste un esercito di altri eroi silenziosi, che stanno affrontando con tenacia e abnegazione questo momento tragico: gli insegnanti.

I docenti, nel silenzio dei media, hanno mostrato, nella stragrande maggioranza, una dedizione al lavoro ed una attenzione per gli studenti a dir poco encomiabile, rivoluzionando dalla sera alla mattina l'organizzazione del

lavoro e la formazione personale, il metodo, l'esperienza in modo pressoché autogestito.

Data la ampiezza delle problematiche legate al mondo della scuola, l'analisi proposta procede per punti, allo scopo di individuare le questioni ancora dolenti di una realtà – come quella scolastica – di cui vediamo quasi sempre solo una piccolissima parte, la punta di un iceberg, le cui principali complessità restano per lo più sommerse sotto un mare di notizie spesso “folkloristiche”.

Diciamo subito che, mentre a marzo 2020 il personale docente si è dovuto reinventare un mestiere, facendo ricorso a doti personali dei singoli, a conoscenze tecnologiche individuali, all'utilizzo di strumentazioni private e sostanzialmente ad una autoregolamentazione di tempi e modi di lavoro, oggi esistono delle “Linee guida”⁹ del Ministero che dovrebbero – il condizionale non è casuale – indicare la “retta via”.

La scuola, però, è necessario ribadirlo, sconta a tutt'oggi numerose criticità strutturali che difficilmente consentono una uniformità di azione, per realtà sociali differenziate, per questioni di edilizia e di spazi disponibili, e anche per quell'autonomia che le è propria, e che se, per un verso, è garanzia di flessibilità e gestione mirata e specifica sul territorio, altre volte si trasforma in un muro di gomma contro il quale rischia di infrangersi l'intervento governativo o, peggio, in un alibi per quei legislatori che evitano di assumersi direttamente responsabilità decisionali.

Non potendo varcare il confine dell'autonomia didattica, l'ultimo Governo Conte ha fornito alcune Linee guida, che appunto rappresentano qualcosa in più di un mero progetto, ma che, purtroppo, si edificano su fragili basi.

Il decreto ministeriale n. 89 del 7 agosto 2020, che adotta ufficialmente per tutta Italia le richiamate Linee Guida per la DDI, attribuisce ad “ogni (singola) istituzione scolastica” l'onere di “definire le modalità di realizzazione della didattica digitale integrata”. Come dire: chi è virtuoso e ha risorse continui ad esserlo, chi non lo è affondi pure da solo!

Il Ministero, infatti, è stato chiarissimo nell'affermare che “ogni istituzione scolastica deve individuare una piattaforma che risponda ai necessari requisiti di sicurezza dei dati di garanzia della privacy”, lasciando, in tal modo,

⁹ Le Linee Guida per la Didattica Digitale Integrata, sono state presentate lo scorso 26 giugno e passate al vaglio del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, in www.miur.gov.it.

totalmente a carico dei docenti, ovvero del Dirigente scolastico, oneri e responsabilità relativi all'individuazione dei mezzi e degli strumenti telematici da attivare.

3. DAD o DDI? "That is the question"

DAD e DDI sono due acronimi che stanno, il primo, per Didattica A Distanza e, il secondo, per Didattica Digitale Integrata.

La DAD, nata a marzo 2020, avrebbe dovuto essere sostituita dalla DDI, ma ciò non si è verificato ovunque, anche perché, mentre la DAD si attiva quando tutta la scuola, o solo parte di essa è chiusa, la DDI viene attivata solo per una classe intera o per singolo alunno in quarantena. Si tratta, quindi, di ipotesi tra esse non assimilabili, né intercambiabili.

Per meglio comprenderne le differenze, è opportuno chiarire che la DAD non ha mai avuto una definizione tecnico-giuridica ufficiale, invece, la DDI – a norma del decreto n. 89 del 7 agosto 2020 – è stata definita come una “metodologia innovativa di insegnamento-apprendimento rivolta a tutti gli studenti della scuola secondaria di II grado, come modalità didattica complementare che integra la tradizionale esperienza scolastica in presenza, nonché, in caso di nuovo lockdown, [rivolta] agli alunni di tutti i gradi di scuola”.

Nonostante vi sia una definizione specifica, in buona sostanza, molte delle questioni rimaste sul tavolo di febbraio-marzo 2020 per la DAD si sono riproposte a settembre con la DDI, purtroppo tra incertezze immodificate e questioni irrisolte, in alcuni casi addirittura aggravate dalle diverse dinamiche del contagio dovute alla variante inglese.

Molti dubbi sono stati sollevati, innanzitutto, in merito alla natura giuridica da attribuire alla DAD. Rispetto al piano normativo di riferimento a disposizione, a norma dall'art. 2, comma 3, del decreto legge 8 aprile 2020, entrato in vigore il successivo 9 aprile, “il personale docente assicura l'attività didattica in modalità a distanza durante la sospensione delle lezioni in presenza”.

Dato, però, che il contratto collettivo di riferimento non prevedeva questo tipo di prestazione, anche se l'art. 87 del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 già aveva stabilito al comma 1 che: “Fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-2019, [...] il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche ammi-

nistrazioni”, queste disposizioni sono sempre state interpretate in termini di “facoltatività” della DAD.

Tale situazione ha comportato che, in assenza di una normativa che equiparasse espressamente la didattica ordinaria alla DAD, se la scuola restava aperta, ma la didattica in presenza era sospesa, il personale docente non risultava obbligato ad attivare la didattica *on line*.

Oggi con la DDI almeno questo problema interpretativo sembrerebbe essere stato superato, in quanto la didattica digitale integrata è diventata sempre obbligatoria nei casi in cui è prevista espressamente l’attivazione da remoto ex decreto 89/2020. Più precisamente “La DDI, di fatto, rappresenta lo “spostamento” in modalità virtuale dell’ambiente di apprendimento e, per così dire, “dell’ambiente giuridico in presenza”. Pertanto, mentre la DAD presuppone che la scuola sia chiusa, la DDI richiede che la scuola resti aperta. Condizione che comporta un obbligo di presenza per docenti e alunni, ma che non tiene conto delle difficoltà connesse alla modalità in cui si svolgono le attività didattiche.

Infatti, la DDI, come dice la parola stessa, comporta un’integrazione alla didattica. Integrazione relativa ad una alternanza tra attività in sincrono rispetto a quelle in asincrono.

Questa ibridazione, però, ad oggi non è chiara. Per esempio, porre alcune categorie di studenti in DDI al 75% o al 50%, può voler dire tante cose, molte delle quali sono lasciate all’autonomia scolastica. Così, non è dato sapere se la percentuale (75-50%) si riferisca all’intera scuola o alla singola classe, né quanti e quali studenti siano coinvolti in questa “scissione”, sebbene siano intuitivamente diverse le ipotesi che prevedono di avere venti studenti in classe e cinque a casa, 50% in classe e 50% a casa o, ancora, avere tutti gli studenti di una classe in presenza un giorno e a distanza il giorno successivo.

La DDI ha, così, mostrato, durante questo anno scolastico, tutti i propri limiti e, in alcuni casi, anche la propria impraticabilità, legata agli scarsi mezzi a disposizione della scuola.

È chiaro che la didattica in presenza segue logiche diverse da quella a distanza (DAD), ma mentre quest’ultima – nella condizione di prolungata emergenza – ha rivelato una propria efficacia, l’ibrido della DDI disconosce le peculiarità positive della didattica tradizionale e di quella a distanza. Con l’aggravante che quegli alunni di una classe, che restano relegati a casa seguendo il docente in collegamento con un PC o un tablet, se la scuola non

è provvista di adeguate attrezzature, finiscono per avere un ruolo di meri spettatori, spesso senza poter in alcun modo interagire con chi sta in aula.

L'alternanza tra didattica sincrona e asincrona potrebbe, diversamente, risultare più utile se si facesse ricorso in maniera sistematica ad una modalità laboratoriale e/o esperienziale anche in assenza del docente. Ipotesi che, però, richiederebbe la costituzione di modelli di riferimento che possano realmente "integrare" l'attività svolta in classe, soprattutto in alcune materie che hanno mostrato con più evidenza i limiti della didattica a distanza.

Si pensi, ad esempio, ai settori disciplinari "creativi", come le discipline artistiche e musicali, per le quali gli studenti non sono messi nelle condizioni di ottenere buoni risultati quando lavorano da casa, dove – in alcuni casi – non hanno neanche accesso alle attrezzature necessarie¹⁰.

L'insegnamento impartito *on line*, infatti, è spesso, inevitabilmente limitato alla sola dimensione teorica, con la conseguenza che il livello qualitativo dell'apprendimento cambia molto da una disciplina all'altra¹¹.

Appare quindi evidente che la qualità dell'insegnamento a distanza in risposta alla situazione di emergenza varia in base a diversi fattori, come le attrezzature tecniche, la capacità del personale docente di adattarsi all'insegnamento *on line* e la materia insegnata. L'esistenza di attrezzature adeguate è però sempre un prerequisito necessario per garantire una DAD efficace. Non sorprende che le istituzioni scolastiche che operano in aree con attrezzature e infrastrutture inaffidabili abbiano registrato maggiori difficoltà. Allo stesso modo, gli studenti che non hanno un accesso adeguato agli strumenti di comunicazione *on line* e alla rete saranno i più colpiti. In tal modo, la crisi aggraverà ulteriormente le disuguaglianze già esistenti¹².

In condizione di emergenza, quindi, e in mancanza della didattica "tra-

¹⁰ Anche se in riferimento alle Università, si veda sul punto DELFINO, *La didattica a distanza fra insicurezze e potenzialità*, in *DLM*, 2021, I, *passim*.

¹¹ Il medesimo autore, *idem*, sottolinea come analoghi dati si ritrovano nella ricerca condotta da *U-Multirank* secondo la quale prima della crisi pandemica, le università con una maggiore vocazione per gli ambiti disciplinari dell'istruzione, degli studi aziendali e dell'economia, così come le istituzioni più grandi avevano maggiori probabilità di erogare un'offerta formativa a distanza. Nei settori dell'ingegneria e delle scienze, la percentuale di programmi completamente *online* disponibili è inferiore al 3%, ma è considerevolmente più alta in materie come studi commerciali (12%) ed economia (7%). Inoltre, i dati di *U-Multirank* mostrano che la disponibilità di strumenti di apprendimento interattivo e di esami digitali è bassa, il che suggerisce che il supporto online su larga scala si è rivelato difficile per molte università.

¹² Parafrasando ancora DELFINO, *op. cit.*

dizionale”, sembrerebbe più opportuno optare per la DAD, che consente a professori e alunni una più agevole interrelazione, evitando una comunicazione unidirezionale e “subita” dallo studente, come, invece, spesso avviene con la DDI¹³.

4. Il difficile ruolo della contrattazione collettiva

In tempi ormai superati, l'ex ministro Azzolina aveva espresso la volontà di avviare, entro l'inizio dell'anno scolastico 2020/2021, un incontro con i sindacati al fine di attuare l'articolo 2, comma 3-ter del decreto legge 8 aprile 2020, n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2020, n. 41, il quale stabiliva che fino al perdurare dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, dovuto al diffondersi del virus COVID-19, le modalità e i criteri sulla base dei quali erogare le prestazioni lavorative e gli adempimenti connessi resi dal personale docente del comparto “Istruzione e ricerca”, nella modalità a distanza, sono regolati mediante un apposito accordo contrattuale collettivo integrativo stipulato con le associazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale per il comparto “Istruzione e ricerca”. Nonostante le intenzioni manifestate dal Ministero, fino alla fine del mese di ottobre scorso, il tavolo contrattuale per regolamentare la DDI non era stato aperto e l'anno scolastico 2020/2021 è iniziato con una normativa che faceva continui riferimenti a questioni di abituale competenza della contrattazione, con ripetuti rinvii ad un CCNL che, a sua volta, non faceva alcuna menzione del telelavoro o dello *smart working* per i docenti.

Finalmente il 6 novembre 2020 è stata sottoscritta l'Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale Integrativo (CCNI) sulla Didattica digitale integrata, a seguito della quale il 9 novembre successivo vi è stato un incontro fra i sindacati e il Ministero dell'Istruzione per elaborare e firmare una Intesa politica su tutte le problematiche connesse alla DDI e che non potevano trovare posto, per precisi vincoli normativi, nel testo contrattuale.

L'Intesa politica, sotto forma di dichiarazione congiunta, sottoscritta da FLC CGIL, CISL Scuola e ANIEF, ma non dalla UIL¹⁴, contiene alcuni punti

¹³ Sul punto, cfr. anche VIRZÌ, *Covid scuola, ecco perché la DaD è più efficace della DDI*, in www.edscuola.eu.

¹⁴ In un'intervista a TURI, *Che differenza c'è tra didattica a distanza e didattica digitale integrata*.

essenziali con cui si stabilisce: *a)* un confronto costante su tutte le tematiche connesse all'esercizio reale del diritto allo studio; *b)* l'attivazione di un sistema di relazioni sindacali permanente e sistematico sulle questioni relative al lavoro di tutto il personale della scuola; *c)* il finanziamento della formazione del personale sulla didattica digitale integrata; *d)* il sostegno da parte del Ministero dell'Istruzione al lavoro di tutto il personale docente compreso il personale a tempo determinato che non dispone della card per le spese in strumentazione tecnologica per la DDI; *e)* lo stanziamento delle risorse finanziarie per implementare la connettività delle scuole anche attraverso la dotazione di una piattaforma per la didattica digitale accessibile gratuitamente alle studentesse, agli studenti e al personale; *f)* l'apertura, entro il mese di novembre, di un confronto sul lavoro svolto in modalità agile da parte del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, in attuazione dell'articolo 7 del Decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione del 19 ottobre 2020.

Contestualmente la nuova nota ministeriale del 9 novembre 2020, condivisa dai sindacati firmatari del CCNI, ha chiarito altre questioni importanti: 1) le pause durante lo svolgimento delle lezioni possono essere autogestite dai docenti e non vanno recuperate; 2) il luogo di lavoro da cui si può fare didattica a distanza non deve necessariamente coincidere con la scuola; 3) va data informativa alle RSU sui criteri generali per l'individuazione della sede di lavoro dei docenti; 4) la DDI da parte dei docenti in quarantena, se non malati, potrà essere svolta compatibilmente con le difficoltà organizzative personali o familiari di cui la scuola dovrà farsi carico.

5. Orario di lavoro e pause

Secondo le richiamate Linee guida, in base all'autonomia scolastica, i singoli istituti dovranno "ottimizzare l'offerta didattica... con una combina-

Cosa si fa dal 7 gennaio?, in www.orizzontescuola.it, 9 dicembre 2020, il segretario generale UIL Scuola, sindacato che non ha firmato il CCNI sulla didattica digitale integrata, ha affermato che "C'è confusione tra la didattica a distanza, la Dad e la Ddi. La legge imponeva l'obbligo di fare un contratto integrativo per contrattare la Dad, ma la Dad presuppone che la scuola sia chiusa, la Ddi presuppone che la scuola sia aperta e quindi sono cose diverse. E dunque vado a firmare un contratto che non riguarda l'emergenza ma che va oltre l'emergenza? Se sto in quarantena io posso non volere insegnare se di fianco a me ho un marito che sta morendo. E invece c'è una pretesa che tutti debbano svolgere questa cosa. Inoltre, si pensi agli alunni disabili: alcuni sono a scuola, altri no, c'è una confusione pazzesca, è difficile che si faccia scuola in questo modo".

zione adeguata di modalità sincrona e asincrona...avendo cura di prevedere sufficienti momenti di pausa". Ora, al di là del fatto che ci si potrebbe domandare chi stabilisce se la combinazione sia "adeguata" e se i momenti di pausa siano effettivamente "sufficienti", il vero problema che emerge dalla formulazione normativa sta nel fatto che il Ministero, dopo aver stabilito un numero di ore minimo da assicurare alle attività in sincrono, ha dichiarato poi che "resta fermo l'orario di servizio settimanale dei docenti stabilito dal CCNL". L'esperienza già affrontata nei mesi precedenti, però, ha messo in evidenza il fatto che la modalità di lavoro da remoto coinvolge gli insegnanti per un numero di ore che va ben oltre quello canonico svolto in presenza. Molti docenti raggiungono persino le 40 ore settimanali tra: formazione e aggiornamento; preparazione di materiale didattico, videolezioni, correzione di compiti online, colloqui con i genitori¹⁵.

A queste si possono aggiungere le ore dedicate a consigli di classe, riunioni di dipartimento, collegi docenti, riunioni di gruppo e via continuando.

E ciò avviene in una sostanziale assenza di una specifica disciplina contrattuale di riferimento.

D'altro canto, la DAD attualmente si trova ad essere "la principale prestazione in *smart working* del mondo scolastico e universitario e quindi esige il rispetto delle disposizioni in tema di sicurezza per il telelavoro, oltre a quelle più specifiche per il lavoratore agile"¹⁶. Pertanto, in mancanza di specifiche previsioni, anche per la scuola si dovrebbero applicare le disposizioni sui videoterminali, sulle attrezzature di protezione, sugli obblighi di informazione e sui poteri di accesso al luogo di svolgimento della prestazione di lavoro, previste dall'art. 3, co. 10, d.lgs. 81/2008. A questa normativa si aggiungono le regole relative allo *smart working*, previste dalla l. 81/2017, che impone al datore di lavoro l'obbligo di consegnare ai propri dipendenti un'informativa scritta sui rischi generali e specifici, e, al lavoratore, l'obbligo di cooperare col datore di lavoro all'attuazione delle misure di prevenzione. Queste disposizioni si dovrebbero applicare a tutti gli *smart teachers*, nell'era dell'emergenza sanitaria, così come agli *smart students*¹⁷.

¹⁵ APRILE, MEDURI, *Insegnanti nella DAD, aspetti normativi e contrattuali*, in www.tecnicaledelscuola.it.

¹⁶ DELFINO, *op. cit.*

¹⁷ *Ibidem*, dove lo stesso A. sottolinea come "Sembra andare in questa direzione, l'art. 2, co. 1, lett. a), d.lgs. 81/2008, laddove afferma che oltre al lavoratore, come definito dalla norma, nel campo di applicazione del Testo unico in materia di sicurezza rientrano anche altre figure,

Inoltre, l'art. 175 del testo unico, rinviando alla contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, la regolamentazione delle pause quotidiane per il lavoro ai videoterminali, ha affermato che, in assenza di un intervento della fonte negoziale, il lavoratore (ovvero, nel caso di specie, il docente ma anche lo studente) "ha diritto ad una pausa di quindici minuti ogni centoventi minuti di applicazione continuativa al video terminale". Modalità "standard" che, rappresentando l'unico modello normativo di riferimento utile anche per la DAD nelle scuole, potrebbe determinare un probabile rischio di rendere illegittimi quegli orari delle lezioni che non prevedano le pause prescritte per legge¹⁸.

Più di recente, un' unica precisazione sul punto è stata effettuata, come già precedentemente riportato, dalla nota ministeriale del 9 novembre 2020, condivisa dai sindacati firmatari del Ccni, secondo la quale le pause durante lo svolgimento delle lezioni possono essere autogestite dai docenti e non vanno recuperate.

6. Formazione, Privacy e Sicurezza: tutto tace

Fanno parte del quadro desolante del "fai da te", ovvero delle tematiche lasciate all'autonomia scolastica, alcune questioni di non poco conto, come: a) la formazione dei docenti, che secondo il Ministero "rappresenta una leva fondamentale per il miglioramento e l'innovazione del sistema educativo italiano", ma che viene lasciata alla capacità di ogni singola scuola di predisporre percorsi formativi adeguati¹⁹; b) la tutela della *privacy*, per la quale il Ministero con nota prot. 11600 del 3 settembre 2020, pur dando tutta una serie di specifiche indicazioni sull'uso della DDI, ha precisato nella premessa che "spetta alla singola istituzione scolastica, in qualità di titolare del trattamento, la scelta e la regolamentazione degli strumenti più adeguati al trattamento dei dati personali di personale scolastico, studenti e loro familiari per la realizzazione

fra le quali "l'allievo degli istituti d'istruzione e universitari" e quindi gli studenti. E allora, per fare un esempio molto significativo, è bene riferirsi alle previsioni sui videoterminali che – come detto – si applicano ai telelavoratori, agli *smart worker*, ai docenti e agli studenti in didattica a distanza, in modalità sincrona o in asincrona".

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Solo di recente il citato CCNI ha evidenziato la necessità di stanziare adeguati finanziamenti per la formazione del personale sulla didattica digitale integrata.

della DDI”, senza null’altro precisare in materia; e infine c) la sicurezza, tematica di responsabilità esclusiva del Dirigente Scolastico, che “ha il compito di tutelare la salute dei lavoratori attraverso attività di informazione mirata”, la quale si risolve in una mera trasmissione di note informative (decr. Min. 89/2020).

7. *Metodologie, strumenti di verifica e valutazione tra limiti e rischio di controlli indebiti*

Il Ministero, inoltre, nelle Linee Guida ha “raccomandato” l’utilizzo di metodologie che meglio si adattano alla DDI, quali: didattica breve, apprendimento cooperativo, *flipped classroom*, *debate*, ecc. Per le quali non solo non è prevista una specifica formazione, richiedendosi ai docenti un aggiornamento istantaneo e autogestito, ma soprattutto non si dà alcuna indicazione in merito alle modalità di svolgimento di tali metodologie. Lacune che non possono non generare dubbi, soprattutto in merito alla possibile invasione nell’ambito dell’autonomia didattica di ciascun docente. Dubbio che si accentua ancora di più quando le medesime linee guida si occupano di valutazione. Sul punto, pur ribadendosi il sistema docimologico, si individuano di fatto criteri e modalità di valutazione molto precisi e specifici, che – seppur meramente raccomandati – sembrano un vademecum obbligato cui ogni docente dovrà attenersi.

Pur escludendosi un reale rischio per la libertà di insegnamento dei docenti, o che vi sia qualche manifesta lesione di diritti costituzionalmente tutelati, sembra difficile escludere che esista nei fatti un tentativo di imporre una metodologia didattica e valutativa stereotipata. E ciò senza considerare l’ulteriore problema legato al fatto che il non attenersi scrupolosamente a tali criteri di valutazione predisposti dal Ministero potrebbe generare innumerevoli fattispecie di contenzioso.

Inoltre, una nota del Ministero del 17 marzo 2020 attribuiva al Dirigente Scolastico un’attività di “monitoraggio” e di “verifica” in merito all’effettiva rimodulazione e riprogettazione delle modalità della didattica²⁰. Tale monitoraggio si è tradotto, però, nella realtà, in non rari episodi di incursioni da parte dei Presidi nelle aule virtuali durante le ore di lezione. Una presenza –

²⁰ BARONE, DAD, *lecito controllare da remoto il lavoro dei docenti?*, in www.orizzontescuola.it.

quella del DS- più o meno sistematica, che – se dovesse trasformarsi in prassi non regolamentata- potrebbe dare vita al serio rischio di sdoganare un controllo generalizzato sull'attività didattica dell'insegnante.

8. Quarantena e malattia: questioni ancora da chiarire

Uno dei più importanti nodi da sciogliere relativi alla scuola che si sono posti (e riproposti) in questo anno di pandemia è certamente quello relativo alla necessità di regolamentare la cosiddetta “quarantena”, ovvero, più specificamente, se il professore in quarantena sia da considerare in malattia. La questione, dopo un lungo silenzio del legislatore e tanta confusione, è stata affrontata finalmente lo scorso ottobre, in un momento in cui l'ex Ministro è stato costretto a capitolare sull'idea di mantenere tutta la scuola in presenza di fronte al continuo aumento dei contagi. Durante il “primo” *lockdown*, del marzo 2020, il D.L. n. 18 del 2020 aveva stabilito, ai commi 1 e 2 dell'articolo 26, che i casi di quarantena e sorveglianza precauzionale per i soggetti fragili configuravano situazioni di rischio per il lavoratore e per la collettività, e pertanto si trattava di fattispecie che il legislatore aveva inteso tutelare, equiparandole, ai fini del trattamento economico, alla malattia e alla degenza ospedaliera²¹. Oggi, però, in un contesto modificato, come si dice “di convivenza con il virus”, si pone un diverso problema, ovvero cosa accada al lavoratore posto in quarantena perché risultato positivo al tampone, ma totalmente asintomatico e quindi in grado di lavorare in *smart working*. A tale problematica ha tentato di fornire una risposta sollecita l'Inps, che – con il Messaggio n. 3653 del 9 ottobre 2020 – ha precisato che per “il lavoratore in quarantena (art. 26, comma 1) o [per quello, *nda*] in sorveglianza precauzionale perché soggetto fragile (art. 26, comma 2) che continui a svolgere, sulla base degli accordi con il proprio datore di lavoro, l'attività lavorativa presso il proprio domicilio (...), non ha luogo la sospensione dell'attività lavorativa con la correlata retribuzione”²².

L'Inps ha di fatto precisato, quindi, che solo in presenza di un certificato

²¹ Si precisa sul punto che il Decreto Legge 23 luglio 2021, n. 105, non ha prorogato per la categoria dei lavoratori fragili la richiamata normativa transitoria, che aveva trovato applicazione per il periodo 17 marzo 2020-30 giugno 2021 e che riconosceva, come chiarito, a determinate condizioni, l'equiparazione del periodo di assenza dal servizio prescritto dalle competente autorità sanitarie e dal medico di assistenza primaria che avesse in carico il paziente al ricovero ospedaliero.

²² CIROLI, *Lo stop al lavoro non è malattia*, in *Italia Oggi*, 13 ottobre 2020.

medico che attesti l'incapacità (temporanea) a svolgere l'attività lavorativa (art. 26, comma 6), il lavoratore avrà diritto ad accedere alla corrispondente prestazione previdenziale, compensativa della perdita di guadagno. Pertanto, il soggetto in quarantena, ma capace di svolgere *smart working*, avrà diritto a percepire una regolare retribuzione, lavorando da casa; e l'istituto di previdenza, in questo caso, non sarà tenuto a corrispondere alcuna indennità per malattia, dato che solamente una certificata incapacità al lavoro è il presupposto per usufruire di tale tutela. Regolamentazione che, però, fino alla successiva normativa introdotta con D.L. 18/2020, veniva applicata esclusivamente al rapporto di lavoro privato, escludendosi dalla specifica disciplina tutto il settore pubblico.

Solo con il decreto ministeriale del 19 ottobre 2020, all'art. 4, il Ministero della Pubblica Amministrazione ha espressamente esteso al pubblico impiego le modalità del lavoro agile relative al personale in quarantena non in stato di malattia.

Intanto, restava insoluto il problema di come comportarsi con gli insegnanti in quarantena, la cui condizione, fino ad allora era stata equiparata alla malattia²³. Tale equiparazione generava, infatti, non pochi problemi, dato che – al di là dell'ipotesi in cui il docente si trovasse in quarantena perché positivo e con sintomi che rendevano impossibile la prestazione, sulla base di una certificazione medica – molti professori erano già stati posti in quarantena o perché risultati personalmente positivi, ma asintomatici, o per via meramente precauzionale, in quanto alunni delle proprie classi erano risultati positivi. In questi casi era evidente che il docente risultava perfettamente in grado di svolgere la propria attività da remoto e, quindi, non avrebbe dovuto essere considerato in stato di malattia, anche perché, se in malattia (o in condizione di degenza ospedaliera), il docente non avrebbe potuto fare lezione neanche da casa.

Con nota del 27 ottobre 2020, infine, il Ministero – in ottemperanza anche alle nuove regole stabilite con la DDI – ha stabilito che il docente in quarantena o in isolamento fiduciario in salute “deve insegnare a distanza”. Specificando anche che se l'intera classe del docente è in quarantena con sorveglianza attiva al pari del docente stesso, il preside disporrà la didattica a distanza (o meglio la DDI). E lo farà anche per i colleghi del docente, che non sono in quarantena, e che dovranno insegnare a quella classe collegandosi da scuola²⁴.

²³ ARLATI, BARBIERI, *Asintomatici in quarantena: la chance del lavoro agile*, in *Il Sole 24 ore*, 21 settembre 2020.

²⁴ Situazione resa particolarmente impervia soprattutto per i docenti come quelli di

Se, però, ad essere collegato da casa è solo l'insegnante, si pongono ulteriori problemi per assicurare una adeguata sorveglianza degli alunni rimasti a scuola in presenza, laddove, secondo il Ministero, è vietato ricorrere ai bidelli per vigilare sugli studenti. In tali casi si indicano quattro scenari possibili: il ricorso alla compresenza, dove prevista, di un altro docente; l'utilizzo del cosiddetto organico potenziato, ovvero quei docenti in più assegnati alle scuole; aggregare le discipline per utilizzare insegnanti di altre materie; se mancano risorse interne alla scuola il preside può attivare supplenze brevi. Questa organizzazione, naturalmente, non tiene conto di quei non rari casi in cui il professore, pur disposto a fare lezione da casa, non possa farlo, in quanto è la scuola a non essere in grado di metterlo in comunicazione con le classi, non essendo dotata di una strumentazione tecnologicamente avanzata che renda possibile il collegamento da remoto.

A fronte di problematiche che molto spesso vengono risolte solo col buon senso (e con tanta buona volontà) da parte di dirigenti e personale scolastico, più di recente, il Decreto-Legge 22 marzo 2021, n. 41, cosiddetto Decreto Sostegni, ha introdotto alcune "misure per favorire l'attività didattica e per il recupero delle competenze e della socialità delle studentesse e degli studenti nell'emergenza COVID-19", con cui si è stabilito, tra l'altro, che per i lavoratori fragili con patologie gravi è prevista la proroga dal 1° marzo al 30 giugno delle disposizioni già previste nel cosiddetto Decreto Cura Italia (DL 18/2020), prevedendo anche una maggior tutela, ovvero la possibilità, qualora non sia attuabile l'attività da remoto, di accedere a periodi di assenza con esclusione del periodo di comporto nel limite previsto per la malattia. Qualora non sia possibile la modalità in remoto, il periodo di assenza non si fa rientrare nel comporto. Inoltre, al fine di incentivare la campagna di vaccinazione, al comma 5 dell'art. 31, la normativa citata prevede che l'assenza dal lavoro del personale docente, educativo e ATA delle istituzioni scolastiche, in caso di somministrazione del vaccino contro il COVID-19, sia giustificata e non determini alcuna decurtazione del trattamento economico.

9. *Lotta alla disparità di trattamento e misure di contenimento realmente efficaci. Un obiettivo necessario*

Quello che risulta indubitabile, all'esito di queste brevi riflessioni, è certamente il fatto che il Covid abbia amplificato tutte le problematiche di disparità di trattamento²⁵ che, seppure già preesistenti nel nostro Paese, la DAD ha inevitabilmente accentuato, aggravando un divario sociale e culturale (storicamente) endemico. Differenze che esistono non solo rispetto a soggetti economicamente più disagiati, o dislocati prevalentemente nel Meridione, ma soprattutto nei confronti di tutti coloro che sono portatori di disabilità.

Per questo motivo, il citato studio inglese pubblicato su *The Lancet* appare oggi di particolare interesse, in quanto, stimolando ad investire sulle misure di mitigazione del rischio²⁶, punta ad assicurare un concreto contrasto alle disparità di trattamento generate dalla pandemia. Consentire un'adeguata formazione scolastica in presenza, significa, indubbiamente riequilibrare le sorti conoscitive (ma anche psicologiche) dei giovani, soprattutto di quelli che risultano particolarmente colpiti a causa della mancanza di attrezzature adeguate a garantire i collegamenti *on line*²⁷.

Aprire o chiudere le scuole con un interruttore non è servito fino ad ora a capire realmente se e quanto la permanenza in classe di studenti e studentesse sia un acceleratore dei contagi. Così come non è chiaro se le misure di sospensione delle attività scolastiche in presenza siano uno strumento valido e sufficiente per contenere la diffusione del virus.

La questione appare certamente complessa, ma dovrebbe cominciare ad essere analizzata sulla base di criteri ben definiti ed omogenei, che tengano conto di tutti i fattori e delle variabili che circondano il pianeta scuola, a

²⁵ SARACENO, *I ricercatori senza ricerca*, in *La Repubblica*, 18 luglio 2020; BIGONI, FREDDI, GIUS, *Con la didattica a distanza si accentuano i divari*, in *www.LaVoce.info*, 21 luglio 2020.

²⁶ Sul punto appare interessante il punto di vista di DOTTI, *Scuole aperte o chiuse per il contagio? Il vero rischio è restare immobili*, in *www.wired.it*, 25 Mar, 2021.

²⁷ CONSIGLIO, GAMBARDELLA, SERPIERI, REBEGGIANI, GRIMALDI, PIRONE, LUMINO, *University teaching in the digital transition. La didattica universitaria nella transizione al digitale*, *QTimes*, 2020, anno XII, n. 3. V. anche GAMBARDELLA, GRIMALDI, LUMINO, PIRONE, REBEGGIANI, SERPIERI, CONSIGLIO, *La crisi pandemica e le trasformazioni del lavoro accademico in Italia: un esercizio di riflessività*, *SL*, 2020, n. 158, in cui viene rimarcato come "l'assenza dell'aula come luogo in cui c'è una dimensione fisica, corporea, di gratificazione" faccia sentire la lezione impartita "meno pesante", come posto in cui gli studenti si confrontano e condividono il sapere acquisito tra di loro e con i docenti.

partire dalle misure di contenimento previste, dal rigore con cui vengono applicate (segnatamente, ci si riferisce a: mascherine, distanziamento, areazione dei locali, disinfezione delle mani, rilevazione della temperatura, tamponi di screening, attività di contact tracing); ma anche da tutto ciò che esiste intorno alla scuola, come il piazzale antistante l'edificio, i mezzi pubblici, i luoghi di ritrovo pomeridiani, o le attività extrascolastiche di qualunque natura.

Senza dimenticare le ulteriori variabili anche meteorologiche relative al periodo dell'anno in cui si svolgono le attività scolastiche, o quelle territoriali, così come le diversità strutturali degli edifici scolastici, la dimensione delle aule, ma anche il numero di studenti dell'intera scuola o delle singole classi e, quindi, i diversi ordini scolastici, che presentano inevitabilmente esigenze, abitudini e modalità quotidiane diverse gli uni dagli altri.

Insomma, quando si dice che la scuola è sicura o insicura, colpevole o innocente, responsabile o neutra, bisognerebbe cominciare a chiedersi prima di tutto che cosa si stia intendendo con la parola *scuola*²⁸.

²⁸ *Ibidem*.

Abstract

Scuole aperte. Scuole chiuse. Classi in presenza, a distanza, o un po' e un po'. Lezioni in DAD o in DDI. Nel mondo sconvolto dalla pandemia, a distanza di un anno dall'inizio della diffusione del Covid-19, ci si continua ad interrogare sulla "contagiosità" della scuola. Certo è che il Covid ha amplificato tutte le problematiche di disparità di trattamento, che, seppure già preesistenti nel nostro Paese, la DAD ha inevitabilmente accentuato, aggravando un divario sociale e culturale (storicamente) endemico. Perciò, quando si dice che la scuola è sicura o insicura, colpevole o innocente, responsabile o neutra, bisognerebbe cominciare a chiedersi prima di tutto che cosa si stia intendendo con la parola scuola: un mondo complesso in cui gli insegnanti hanno dovuto rivoluzionare dalla sera alla mattina l'organizzazione del lavoro e la formazione personale, il metodo, l'esperienza in modo pressoché autogestito; dove la contrattazione collettiva ha dovuto colmare in tempi brevissimi vuoti normativi atavici e il legislatore si è trovato a dover intervenire quasi mensilmente, nel tentativo di attutire l'impatto di un evento imprevedibile.

Open schools. Closed schools. Classes in presence, at a distance, or a bit and a bit. Lessons in DAD or DDI. In the world devastated by the pandemic, one year after the spread of Covid-19 began, we continue to question the "contagiousness" of the school. It is certain that Covid has amplified all the problems of unequal treatment, which, although already existing in our country, the DAD has inevitably accentuated, aggravating a (historically) endemic social and cultural gap. Therefore, when we say that school is safe or insecure, guilty or innocent, responsible or neutral, we should begin to ask ourselves first of all what is meant by the word school: a complex world in which teachers have had to revolutionize from evening in the morning the organization of work and personal training, method, experience in an almost self-managed way; where collective bargaining had to fill atavistic regulatory gaps in a very short time and the legislator found himself having to intervene almost monthly, or attempt to cushion the impact of an unpredictable event.

Keywords

Scuola, Pandemia, DAD e DDI, Contrattazione collettiva, Orario di lavoro, Malattia, Quarantena.

School, Pandemic, DAD and DDI, Collective bargaining, Working hours, Illness, Quarantine.