

## **Il “test” della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità per la scuola italiana. Quale tutela per gli alunni più vulnerabili durante la pandemia?**

**di Vincenzo LORUBBIO\***

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione. **2.** Normativa COVID-19 per la scuola e considerazione degli studenti con disabilità. **3.** L’essenzialità dell’alleanza tra la scuola e la famiglia. Il patto educativo di corresponsabilità e l’importanza delle relazioni del minore. **4.** Test internazionale (ancora) non superato.

**Abstract:** *The COVID-19 health emergency has brought to light a series of pre-existing critical aspects at all levels. An emblematic case, in the Italian context, is undoubtedly that of schools, a place traditionally devoted to the training and education of children and adolescents. The present paper, starting from the new state regulations aimed at the reorganisation of schools during the first and second phase of the pandemic, will attempt to understand if and how these have taken into account the international regulations and, above all, art. 11 of the CRDP.*

### **1. Introduzione.**

La pandemia legata al virus SARS-COV-2, che ha generato la sindrome respiratoria acuta COVID-19, ha provocato oltre tre milioni di decessi nel mondo, di cui oltre 110.000 in Italia<sup>1</sup>. Sebbene il virus non abbia risparmiato nessuna fascia di età ed abbia portato al decesso anche soggetti in apparenti buone condizioni di salute, l’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha sin da subito specificato, e le risultanze diagnostiche lo hanno in seguito confermato, come tale condizione patologica determini gravi conseguenze soprattutto nelle persone anziane, oltre che nei soggetti affetti da precedenti patologie o che,

---

\*Ricercatore TD (a) in Diritto pubblico comparato, Università del Salento.

<sup>1</sup> Il dato si riferisce alla metà di aprile 2021 e, nel momento in cui si scrive, è ancora in crescita. La mappatura dei dati ufficiali, costantemente aggiornati, è fornita dal *Coronavirus Research Center* della *John Hopkins University & Medicine*, ed è disponibile su <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

comunque, versano in condizioni di immunodepressione, permanente o transitoria<sup>2</sup>.

È stato opportunamente considerato che proprio il tema della protezione dei soggetti vulnerabili sia stato uno dei principali obiettivi che la comunità internazionale ha inteso perseguire sin dall'insorgere della pandemia<sup>3</sup>: particolarmente evocativo, a tal riguardo, il discorso pronunciato dal segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres, il quale, nell'annunciare l'attuazione di un *COVID-19 Global Humanitarian Response Plan*, ha affermato che «this is the moment to step up for the vulnerable. Older persons, persons with chronic illness and persons with disabilities face particular, disproportionate risks, and require an all-out effort to save their lives and protect their future»<sup>4</sup>.

Più in generale, è innegabile come la pandemia abbia accresciuto la precarietà della già fragile condizione delle persone vulnerabili ed abbia reso evidente la necessità di una risposta coordinata e sistemica da parte degli Stati per rafforzare la tutela dei loro diritti<sup>5</sup>.

Ma oltre agli anziani e ai malati, anche altri soggetti sono risultati particolarmente vulnerabili e, quindi, bisognosi di una tutela rafforzata, per poter

---

<sup>2</sup> Più precisamente l'OMS parla in questi termini «Older people, and those with underlying medical problems like cardiovascular disease, diabetes, chronic respiratory disease, and cancer are more likely to develop serious illness», in [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1).

<sup>3</sup> Cfr. I. DOMENICI - T. ROHMANN, *How to protect the Vulnerable?: Legal Implications of Vulnerability in Times of COVID-19*, VerfBlog, 2020/4/15, in <https://verfassungsblog.de/how-to-protect-the-vulnerable/>.

<sup>4</sup> A. GUTERRES, *This is the moment to step up for the vulnerable*, Ginevra, 23-03-2020. Il testo integrale del "COVID-19 Global Humanitarian Response Plan" delle Nazioni Unite è reperibile su <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>.

<sup>5</sup> Per un approfondimento in merito al rapporto tra la tutela dei soggetti vulnerabili e il ruolo degli Stati si rinvia a M. FINEMAN, *The Vulnerable Subject and the Responsive State* in *Emory Law Journal*, 60 (2010), 151-275. Per un focus relativo al concetto di vulnerabilità in un'ottica multidisciplinare v., su tutti, O. GIOLO – B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Roma, 2018.

adeguatamente fronteggiare le conseguenze della pandemia globale. Tra questi figurano, senza dubbio, le persone con disabilità.

Il focus del presente lavoro è incentrato sulla situazione della scuola italiana durante il periodo pandemico e, in particolare, sulle conseguenze che la normativa COVID ha determinato su una categoria "a rischio" come quella degli studenti minorenni, in particolare di quelli con disabilità e con bisogni educativi speciali. E proprio in relazione a questi ultimi, è indispensabile verificare se la risposta normativa italiana abbia tenuto in conto (e in che misura) quanto richiesto dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità durante le situazioni emergenziali: l'art 11 della CRPD impone, infatti, agli Stati di intraprendere «tutte le misure necessarie per assicurare la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, includendo i conflitti armati, le crisi umanitarie e le catastrofi naturali»<sup>6</sup>.

Infatti, già durante i lavori preparatori della CRPD era emersa la preoccupazione che in situazioni di rischio o emergenza generale per la popolazione, le persone con disabilità possano risultare ancora più vulnerabili qualora le loro esigenze particolari vengano ignorate o trascurate<sup>7</sup>. E infatti, come è stato opportunamente osservato in dottrina, i diritti dei disabili sono spesso considerati come «"nice to do" and not "must do"»<sup>8</sup> e, proprio per questo, nel contesto di un'emergenza, il loro misconoscimento può essere sorprendentemente rapido ed avere immeditate negative conseguenze.

---

<sup>6</sup> Art. 11 CRPD. I commenti relativi alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità sono molteplici. Tra i tanti, si veda S. MARCHISIO et al. (a cura di), *Commentario alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Aracne, Roma 2010; Seatzu F., La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo in 2 *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 535 ss. Per una prospettiva critica sul rapporto tra disabilità, diritti e giustizia, v. M. G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>7</sup> Cfr. G.C. BRUNO, Article 11 [Situations of risk and humanitarian emergencies] in V.D. FINA (a cura di), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Springer, 2017. pp. 253–261.

<sup>8</sup> Jasmine E. Harris, *The Frailty of Disability Rights*, 169 U. Pa. L. Rev. Online 2020, p. 30

In generale, dal momento che la tutela delle vulnerabilità, in Italia come in altri contesti statali, si è espressa, non solo o non appena, mediante strumenti strettamente normativi (leggi, decreti, regolamenti, ordinanze ecc.), l'analisi ha riguardato anche tutti quegli strumenti, come circolari e note ministeriali, con cui si è inteso fornire adeguata protezione alle differenti esigenze gradualmente emerse<sup>9</sup>.

In relazione ai soggetti minori di età, come è stato segnalato dalle Nazioni Unite, sebbene bambini e adolescenti non abbiano subito importanti effetti diretti sulla propria salute a causa della pandemia, anch'essi possono essere considerati, sotto taluni aspetti, come "vittime" del COVID<sup>10</sup>: più nello specifico, il Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia, aveva palesato preoccupazione in merito ai gravi effetti, non solo fisici, ma anche emotivi e psicologici, che la pandemia avrebbe potuto provocare su bambini e adolescenti<sup>11</sup>.

Di conseguenza, proprio in relazione agli studenti con disabilità, è stato evidenziato come l'impossibilità di svolgere attività in presenza, sospese ai fini dell'attuazione delle misure di distanziamento sociale, costituisca un grande ostacolo all'apprendimento e alla socialità, difficilmente superabile con le soluzioni di didattica a distanza, anche a causa della differente qualità e accessibilità della rete internet, tra i diversi Paesi o all'interno dello stesso Paese<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Sul valore giuridico di strumenti quali le note o le circolari ministeriali, si è espresso anche il Consiglio di Stato, rammentando la mancanza di vincolatività per i consociati di tali strumenti, non rientranti tra le tradizionali fonti di diritto. Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Prima, Adunanza di Sezione del 15 febbraio 2017, numero affare 01911/2016. Conforme anche Cass. sent. n. 6185 del 10.3.2017.

<sup>10</sup> UN, *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children*, 15-04-2020 in [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420\\_Covid\\_Children\\_Policy\\_Brief.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420_Covid_Children_Policy_Brief.pdf).

<sup>11</sup> Committee on the Rights of the Child, *CRC COVID-19 Statement* in [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CRC\\_STA\\_9095\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_E.pdf).

<sup>12</sup> UN, *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children*, cit. 8.

## 2. Normativa COVID-19 per la scuola e considerazione degli studenti con disabilità

La situazione di pandemia mondiale ha mosso tutte le maggiori organizzazioni internazionali che si occupano, a vario titolo, della tutela dei diritti umani a riportare al centro del dibattito la condizione dei più deboli: la pandemia senza precedenti del COVID-19 «is a powerful reminder of our interconnectedness and vulnerabilities»<sup>13</sup> e, al fine di salvaguardare il futuro, è apparso necessario rafforzare le capacità nazionali, regionali e globali per rispondere ai nuovi potenziali focolai di malattie infettive e per migliorare la protezione di tutti, in particolare dei gruppi vulnerabili che sono colpiti in modo notevole in tali situazioni<sup>14</sup>.

Uno dei maggiori luoghi “presidio” della vulnerabilità è senz’altro la scuola<sup>15</sup>.

In Italia, negli ultimi venti anni si sono susseguite una serie di riforme che hanno interessato sia l’autonomia organizzativa delle scuole, con la possibilità per queste di auto-gestirsi, entro alcuni limiti imposti dal Ministero, in maniera autonoma, dal punto di vista amministrativo e contabile ma anche educativo e formativo<sup>16</sup>. Dalla fine degli anni '90, le singole istituzioni scolastiche,

---

<sup>13</sup> G20 Leaders’ Statement on COVID-19 in Extraordinary G20 Leaders’ Summit, Riyadh, Saudi Arabia, 27-03-2020, in [https://g20.org/en/media/Documents/G20\\_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit\\_Statement\\_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Per una analisi generale, in una prospettiva multidisciplinare, sulla scuola italiana ai tempi del COVID, si rinvia a G. LA NEVE, *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, EUM, Macerata, 2020.

<sup>16</sup> La legislazione scolastica italiana ha attraversato almeno tre diverse fasi storiche, in relazione alla considerazione degli studenti con disabilità. Dopo una prima fase di esclusione di questa classe di persone dalle scuole pubbliche italiane, la prima fase della cosiddetta inclusione delle persone con disabilità è stata assistita dalla Legge 517/77, che ha abolito le classi differenziate e presentato la figura dell’insegnante di sostegno. La seconda fase, denominata fase di integrazione, realizzata grazie all’introduzione della Legge 104/92, basata sul principio della c.d. “speciale normalità” e da una serie di successive leggi orientate alla personalizzazione dei “piani di studio”. L’ultima fase,

possono, nel pieno rispetto della libertà d'insegnamento e del pluralismo culturale, progettare e realizzare gli interventi educativi, formativi e di istruzione adeguandoli all'utenza scolastica e alle peculiarità del territorio<sup>17</sup>. Pertanto, gradualmente, si è passati da una scuola "centralizzata", con programmi identici per tutto il territorio, ad una scuola che, partendo da alcune indicazioni nazionali e nel rispetto dei principi costituzionali, possa rispondere alle esigenze concrete del luogo in cui è inserita<sup>18</sup>.

In seguito, si è passati, tramite una serie di riforme<sup>19</sup>, all'introduzione di alcuni strumenti atti ad andare incontro alle specifiche necessità degli studenti,

---

invece, ancora in corso, si sta realizzando grazie all'introduzione di norme relative agli studenti con Bisogni Educativi Speciali e a quelli con Disturbi Specifici dell'Apprendimento interamente incentrate sulla valorizzazione del contesto come luogo privilegiato di apprendimento e inclusione. Tuttavia, a fronte di una legislazione completa e dettagliata e in alcuni aspetti d'avanguardia, c'è ancora una certa distanza tra quanto richiesto dalle prescrizioni normative e la loro attuazione pratica. Per un excursus completo relativo alla storia della legislazione scolastica sull'inclusione si rinvia a F. MAGNI, *Dall'integrazione all'inclusione*, Studium Edizioni, Roma, 2018.

<sup>17</sup> Cfr. D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275.

<sup>18</sup> Fondamentale, a tal riguardo, la spinta propulsiva offerta, anche in questo ambito dai principi sanciti dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del Titolo V della Costituzione.

<sup>19</sup> Le più grandi riforme in materia di disabilità e diversa abilità sono state introdotte nel 2010, con una riforma che ha introdotto una serie di novità per rendere fattiva l'inclusione di questi alunni. La legge n. 170/2010 (Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico), ha istituito un diverso e ulteriore canale di tutela del diritto allo studio, che si va ad aggiungere a quello già previsto dalla legge n. 104/1992 (legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate). La legge riconosce per la prima volta in Italia «la dislessia, la disgrafia, la disortografia e la discalculia quali Disturbi Specifici di Apprendimento (DSA) che si manifestano in presenza di capacità cognitive adeguate, in assenza di patologie neurologiche e di deficit sensoriali, ma possono costituire una limitazione importante per alcune attività della vita quotidiana» (art. 1, comma 1). Come ha sottolineato infatti la Corte costituzionale italiana «I disabili non costituiscono un gruppo omogeneo. Vi sono, infatti, forme diverse di disabilità: alcune hanno carattere lieve ed altre gravi. Per ognuna di esse è necessario, pertanto, individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona» (Corte Cost. n. 80/2010). A tal riguardo sono stati introdotti nei contesti scolastici alcuni strumenti come: il PEI (piano educativo individualizzato) per le esigenze degli alunni con disabilità certificata; il PDP (piano didattico personalizzato), per quegli studenti che pur non avendo una disabilità certificata presentano o disturbi specifici dell'apprendimento o bisogni educativi speciali (che possono andare dal lieve

non solo disabili, ma anche, a vario titolo, portatori di bisogni educativi speciali, che hanno reso sempre più chiara, anche dal punto di vista giuridico, la specificazione del concetto di "speciale normalità"<sup>20</sup>.

In tale scenario si inseriscono le norme introdotte durante il periodo di pandemia che hanno interessato gli istituti scolastici. Innanzitutto, è importante segnalare due differenze nell'ambito della risposta normativa dell'Italia alla pandemia. La prima è quella tra le novità normative introdotte durante la prima ondata dell'emergenza (in Italia da marzo a maggio) e quelle introdotte durante la seconda ondata (iniziata a settembre ed ancora in corso di evoluzione). La seconda, invece, attiene alle conseguenze in termini fattuali, e di conseguenza giuridici, che tali normative hanno determinato sugli alunni c.d. "normodotati" e sugli alunni "portatori di disabilità o di bisogni educativi speciali".

Durante la prima ondata della Pandemia, l'Italia, come molti altri stati europei, ha affrontato il problema della chiusura delle scuole tramite l'introduzione della didattica a distanza: il primo decreto del presidente del consiglio dei ministri (DPCM) prevedeva, infatti, la possibilità (ma non l'obbligo) per i dirigenti scolastici di attivare "modalità di didattica a distanza", con un generico richiamo ad avere "riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità"<sup>21</sup>; nei successivi provvedimenti, la didattica a distanza passa dall'essere una possibilità ad un obbligo in capo ai dirigenti scolastici, sebbene

---

disturbo dell'attenzione fino a problemi di carattere culturale o sociale); Tali strumenti sono andati a conferire effettività a quanto richiesto, sul piano costituzionale, dall'art. 3 della Costituzione, ovvero al principio di uguaglianza che sostanziale. Infine, con la Legge 107/2015 (la c.d. buona scuola) e più precisamente con uno dei suoi decreti attuativi (il d.lgs n. 66/2017) è stato dato nuovo impulso alla promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità.

<sup>20</sup> Cfr. D. IANES, *La speciale normalità. Strategie di integrazione e inclusione per le disabilità e i bisogni educativi speciali*, Erickson, Trento, 2006, nel quale uno dei massimi interpreti italiani della cosiddetta pedagogia speciale segnala la necessità di pervenire al definitivo superamento della divisione degli alunni tra c.d. "normodotati" e "handicappati", per arrivare a riscoprire la diversità di ogni alunno/studente come valore e valore da mettere "a sistema", fornendo agli studenti tutti gli strumenti per poter esprimere le proprie potenzialità e valorizzando le rispettive attitudini, senza cedere alla tentazione dell'omogeneizzazione.

<sup>21</sup> DPCM 25-02-2020, art. 1 co. 1 lett h.

questo non abbia apportato significativi cambiamenti né in relazione alle modalità attuative né in relazione alle esigenze degli alunni disabili<sup>22</sup>.

Con nota MIUR del 17 marzo 2020, il ministro dell'istruzione ha tentato di dare contenuto alle formulazioni generiche dei primi DPCM. Nella nota si specifica che l'espressione "didattica a distanza" avrebbe due significati: il primo è quello di dovere etico e professionale del docente, di continuare a "fare scuola" ma "non a scuola"; il secondo è quello di realizzare il principio costituzionale del diritto all'istruzione consentendo di non interrompere il processo di apprendimento degli studenti. In relazione agli alunni con disabilità si sottolinea che la sospensione della didattica non deve interrompere «per quanto possibile» il processo di inclusione<sup>23</sup>.

Vengono in tale sede, inoltre, ribaditi e riaffermati una serie di aspetti, essenziali per rendere effettiva l'inclusione anche durante l'emergenza: 1) viene nuovamente affermata la centralità del PEI (piano educativo individualizzato) e sottolineata l'esigenza della continuazione del rapporto tra lo studente disabile e gli insegnanti curricolari; 2) per gli alunni con disabilità cognitiva viene ritenuto indispensabile progettare interventi sulla base della disamina congiunta (docente – famiglia) della specificità che ciascuna singola situazione impone; 3) viene ribadita la necessità che la scuola si attivi per andare incontro alle specifiche esigenze di alunni e studenti con disabilità sensoriali (non vedenti, ipovedenti, non udenti e ipoacusici); 4) compito del Dirigente scolastico, d'intesa con le famiglie e per il tramite degli insegnanti di sostegno, è inoltre quello di verificare che tutti gli alunni o studenti siano in possesso delle strumentalità necessarie, e nel caso, fornire agli stessi quanto necessario; 5) per gli studenti con disturbi

---

<sup>22</sup> Cfr. D. IANES e R. BELLACICCO, *Didattica a distanza durante il lockdown*, in *L'integrazione scolastica e sociale*, Vol. 19, n. 3, settembre 2020, p. 29.

<sup>23</sup> Cfr. MIUR, *Nota su "emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza"*, 17-03-2020 in <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Nota+prot.+388+del+17+marzo+2020.pdf/d6acc6a2-1505-9439-a9b4-735942369994?version=1.0&t=1584474278499> che dà contenuto alle formulazioni generiche formulate nei precedenti DPCM (DPCM 25-02-2020, art. 1 co. 1 lett h; DPCM 04.03.2020, art. 1 co. 1 lett. g; DPCM 08.03.2020, art. 2 co.1 lett m.)



specifici dell'apprendimento è raccomandata la necessità di utilizzare gli strumenti compensativi e dispensativi (ad. es. software di sintesi vocale che trasformino compiti di lettura in compiti di ascolto, libri o vocabolari digitali, mappe concettuali); 6) per gli alunni con bisogni educativi speciali non certificati, ma con difficoltà "linguistica" e/o "socio economica", il Dirigente scolastico deve attivare le procedure per assegnare in comodato d'uso gli idonei *devices* tecnologici; 7) per gli alunni "ospedalizzati" e per le istituzioni che prevedono "sezioni carcerarie", è necessario che il DS si metta in contatto con la Direzione sanitaria o con il Direttore del carcere per individuare le modalità organizzative atte a garantire agli studenti ospedalizzati o carcerati di fruire delle attività didattiche a distanza<sup>24</sup>.

Infine, è stata concessa la possibilità della reiscrizione al medesimo anno di corso agli alunni con disabilità che, in ragione della pandemia, non avessero conseguito gli obiettivi prefissati<sup>25</sup>.

Tuttavia, è necessario sottolineare come solo alcune tra le suddette problematiche siano state in effetti realizzate e, comunque, in maniera non omogenea in tutto il contesto italiano<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Nella conversione in Legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, recante misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato, all'atto della conversione in legge, al comma 4-ter si legge: «Limitatamente all'anno scolastico 2019/2020, per sopravvenute condizioni correlate alla situazione epidemiologica da COVID-19, i dirigenti scolastici, sulla base di specifiche e motivate richieste da parte delle famiglie degli alunni con disabilità, sentiti i consigli di classe e acquisito il parere del Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione a livello di istituzione scolastica, valutano l'opportunità di consentire la reiscrizione dell'alunno al medesimo anno di corso frequentato nell'anno scolastico 2019/2020 ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c), della legge 5 febbraio 1992, n. 104, limitatamente ai casi in cui sia stato accertato e verbalizzato il mancato conseguimento degli obiettivi didattici e inclusivi per l'autonomia, stabiliti nel piano educativo individualizzato».

<sup>26</sup> Cfr. D. IANES e R. BELLACICCO, Didattica a distanza durante il *lockdown*, cit. pp.35-37.

Più in generale, l'aspetto relativo alla tutela delle relazioni degli alunni disabili è apparso puntualmente pretermesso (*rectius* differito) rispetto alle (ritenute) preminenti esigenze di tutela della salute fisica<sup>27</sup>.

Anche l'Alto Commissariato ONU per i diritti umani, tramite la *Special Rapporteur* per i diritti delle persone con disabilità, ha ribadito come invece la dimensione della socialità sia fondamentale per la loro sopravvivenza e ha richiesto agli Stati di adottare ulteriori misure di protezione sociale, per garantire la continuità del sostegno, in modo sicuro e per tutta la durata della crisi [...] e per ridurre il rischio di un aggravamento della situazione di vulnerabilità delle persone disabili<sup>28</sup>.

Durante la seconda ondata della pandemia (che è ancora in corso), si possono constatare alcune significative novità.

La prima è che l'Italia è stata divisa per "zone", a seconda del livello di emergenza (zone rosse=rischio elevato; zone arancioni=rischio medio-alto; zone gialle= rischio moderato). Per quanto riguarda la scuola, è stato posto un distinguo tra il primo ciclo e il secondo ciclo di istruzione, prevedendo la possibilità per il primo ciclo (che dura 8 anni) di frequentare la scuola in presenza (tranne nelle zone rosse, dove la presenza è prevista fino al sesto anno del primo ciclo) mentre per il secondo ciclo è stata attivata la cosiddetta "didattica digitale

---

<sup>27</sup> Sull'importanza di considerare il diritto alla salute in maniera unitaria come integrità psico-fisica v. M. G. RUO, *Affrontare la "Fase 2" dell'emergenza Covid-19 nel rispetto dei diritti di giustizia ed uguaglianza per i soggetti vulnerabili*, 30-04-2020 in <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/avvocatoAffari/newsStudiLegaliEOrdini/2020-04-30/affrontare-fase-2-emergenza-covid-19-rispetto-diritti-giustizia-ed-uguaglianza-i-soggetti-vulnerabili--150227.php>.

<sup>28</sup> Cfr. OHCHR, *COVID-19: Who is protecting the people with disabilities? – UN rights expert*, Geneva, 17-03-2020 in <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25725>, nel quale, tra l'altro, viene ribadita l'importanza dell'accesso alle informazioni per la prevenzione e il contenimento del virus, nonché la necessità che le campagne di sensibilizzazione siano rese disponibili anche nella lingua dei segni e in modalità e formati accessibili sul piano tecnologico e digitale, prevedendo la consultazione e il coinvolgimento delle organizzazioni che si occupano di persone con disabilità.

integrata” (DDI): ovvero una didattica complementare (e obbligatoria) alla didattica in presenza, per la quale il Ministero dell’istruzione ha presentato alcune Linee Guida, fornendo indicazioni precise per la progettazione di un Piano scolastico per la “didattica digitale integrata” di cui ogni scuola da adesso in avanti dovrà essere dotata<sup>29</sup>.

Nel Piano Scuola è stata dedicata una specifica sezione a “Disabilità e inclusione scolastica”, dove è stato ribadito che la priorità irrinunciabile sarà quella di garantire, adottando tutte le misure organizzative ordinarie e straordinarie possibili, la presenza quotidiana a scuola degli alunni con bisogni educativi speciali, in particolar modo di quelli con disabilità, in una dimensione inclusiva, vera e partecipata<sup>30</sup>.

Il piano prevede anche che per alcune tipologie di disabilità, vengano studiati gli opportuni “accomodamenti ragionevoli”, secondo quanto previsto dall’art. 5 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ovvero la possibilità di studiare modifiche e adattamenti necessari per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio di tutti i propri diritti umani e libertà fondamentali, senza uno sforzo sproporzionato. Nelle linee guida si fa esplicito riferimento al dovere dell’istituzione scolastica di tenere in considerazione le esigenze di tutti gli alunni e gli studenti, in particolar modo degli “alunni più fragili”. Nel caso in cui si propenda per attività di DDI è necessario consentire a questi, per primi, di poter fruire della proposta didattica dal proprio domicilio, in accordo con le famiglie, anche attivando percorsi di “istruzione domiciliare” appositamente progettati e condivisi con le competenti strutture locali, ai fini dell’eventuale integrazione degli stessi con attività

---

<sup>29</sup> Cfr. Decreto del Ministro dell’Istruzione 39/2020, c.d Piano Scuola 2020-2021.

<sup>30</sup> A tal riguardo, questo concetto viene ribadito nella Nota MIUR n. 662 del 12.03.2021 all’interno della quale viene specificato che «al fine di rendere effettivo il principio di inclusione [le scuole] valuteranno di coinvolgere nelle attività in presenza anche altri alunni appartenenti alla stessa sezione o gruppo classe – secondo metodi e strumenti autonomamente stabiliti e che ne consentano la completa rotazione in un tempo definito – con i quali gli studenti BES possano continuare a sperimentare l’adeguata relazione nel gruppo dei pari, in costante rapporto educativo con il personale docente e non docente presente a scuola.

educativa domiciliare. Per le fragilità emotive o socio-culturali, ancor più nei casi di alunni con disabilità, si suggerisce che sia privilegiata la frequenza scolastica in presenza, prevedendo l’inserimento in turnazioni che contemplino alternanza tra presenza e distanza “solo d’intesa con le famiglie”. Viene, inoltre, richiesto a tutti i docenti per le attività di sostegno, l’obbligo della presenza a scuola assieme agli alunni, al fine di curare l’interazione tra tutti i compagni in presenza e quelli collegati a distanza, nonché con gli altri docenti curricolari<sup>31</sup>.

Ancora, le linee guida prevedono per tutte le situazioni di fragilità l’effettuazione di “monitoraggi periodici” in modo tale da poter attivare, per tempo e in modo efficace, tutte le azioni necessarie volte a garantire l’effettiva fruizione delle attività didattiche, soprattutto per gli studenti stranieri, richiedendo anche il supporto delle agenzie del territorio, affinché le differenze linguistiche, socio-economico-culturali non aumentino ancora di più le differenze tra studenti<sup>32</sup>.

Infine, il Ministro dell’Istruzione ha fornito un quadro giuridico anche per la situazione degli alunni e degli studenti con patologie gravi certificate (e quindi con possibilità di rischio di contagio particolarmente elevato) definendo le modalità di svolgimento delle attività didattiche e prevedendo anche i percorsi di “istruzione domiciliare”, come modalità alternative di DDI previste per gli alunni beneficiari del servizio di “scuola in ospedale”<sup>33</sup>.

Pertanto, nei successivi DPCM<sup>34</sup>, è stato ribadito l’obbligo di svolgere la didattica digitale integrata in misura percentuale sempre crescente fino a prevedere, dal mese di novembre 2020, il 100% della DDI<sup>35</sup>: da questo momento si specifica che, per la scuola secondaria, resta salva la possibilità di svolgere attività in presenza in ragione di mantenere una relazione educativa che realizzi

---

<sup>31</sup> Sul punto Cfr. S. Nocera, Aggiornamenti normativi in *L’integrazione scolastica e sociale*, Vol. 19, n. 4, novembre 2020, pp. 169-175.

<sup>32</sup> Cfr. Punto 3, Linee Guida allegate al Decreto del Ministro dell’istruzione 26 giugno 2020, n. 39

<sup>33</sup> Cfr. Art. 3, Ordinanza MIUR n.134 del 9 ottobre 2020.

<sup>34</sup> Cfr. DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI del 18 ottobre 2020, del 20 ottobre 2020 e del 24 ottobre 2020.

<sup>35</sup> Cfr. DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI del 4 novembre.

l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali (garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata), mentre l'attività didattica ed educativa per la scuola dell'infanzia e il primo ciclo di istruzione, deve continuare a svolgersi in presenza, con uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie respiratorie, salvo che per i bambini di età inferiore ai sei anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina<sup>36</sup>.

### **3. L'essenzialità dell'alleanza tra la scuola e la famiglia. Il patto educativo di corresponsabilità e l'importanza delle relazioni del minore**

Lo scenario descritto è stato aggravato, inoltre, dalla precaria situazione emotiva, sociale e relazionale che molte famiglie hanno dovuto affrontare durante il *lockdown*, che ha fatto emergere non di rado la rigidità e la mancanza di comprensione da parte dell'istituzione scolastica; di contro, nella seconda ondata pandemica è emersa una scarsa propensione alla collaborazione da parte delle famiglie nel fornire concreto supporto agli studenti, durante i momenti di didattica digitale integrata. Si è probabilmente quanto mai avvertita la necessità di dare attuazione allo strumento del patto educativo di corresponsabilità tra la scuola e la famiglia, soprattutto per le famiglie degli alunni disabili: introdotto normativamente all'interno dello "Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria" alla fine degli anni '90<sup>37</sup>, il patto, pur finalizzato a definire in maniera dettagliata e condivisa diritti e doveri nel rapporto tra istituzione scolastica autonoma, studenti e famiglie, è rimasto sostanzialmente relegato ad atto meramente formale e privo di reale effettività<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*

<sup>37</sup> DPR n. 249 del 24 giugno 1998, Art. 4 bis, modificato dal DPR 235 del 21 novembre 2007 (che lo ha reso obbligatorio)

<sup>38</sup> Cfr. C. BOERIS, EX ORDIIUM. Il patto educativo di corresponsabilità: uno strumento per educare al bene comune nei percorsi di educazione alla cittadinanza in *MeTis. Mondi educativi. Temi, indagini, suggestioni* 8(1) 2018, pp. 234-248

Solamente durante il periodo di emergenza pandemica le scuole hanno avvertito la necessità di integrare il predetto patto inserendo le norme c.d. COVID e coinvolgendo direttamente le famiglie, al fine di monitorare la situazione "fisica" dei figli e adottare gli opportuni accorgimenti in caso di emersione di sintomatologia. Sarebbe auspicabile, invece, ripensare ad un integrale ristrutturazione del patto di corresponsabilità in quanto terreno (almeno teoricamente) più idoneo per realizzare non la teorica ma quanto mai pratica ed indispensabile alleanza scuola-famiglia, non solo durante le transizioni emergenziali ma anche durante le fasi ordinarie del percorso scolastico<sup>39</sup>.

Invero, la situazione emergenziale e la relativa necessità di garantire il distanziamento sociale, più che determinare nuove problematiche in relazione alle persone vulnerabili, ha reso maggiormente evidenti le criticità già esistenti all'interno dei differenti contesti: ne costituisce chiaro esempio il problema dell'istruzione dei disabili la quale non appare risolvibile con la mera messa a disposizione di strumenti informatici, se si pensa che un gran numero di questi studenti si trova nell'impossibilità totale di poterli adeguatamente utilizzare. Infatti, relativamente all'istruzione, non si può non rilevare come l'isolamento abbia accentuato quello che è stato definito come *digital divide*, determinando una concreta violazione del principio di uguaglianza sostanziale sia di quei minori che vivono in aree del Paese senza (o con scarsa) copertura internet, sia di coloro che, pur godendo di una teorica situazione infrastrutturale migliore, vivono in situazioni di disagio socioeconomico<sup>40</sup>.

La gravità di quest'ultimo aspetto si percepisce in maniera ancora più evidente in relazione alla disabilità, rispetto alla quale, appare chiaramente come

---

<sup>39</sup> A tal riguardo la nuova legge italiana che introduce l'obbligo dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica nelle scuole di ordine grado, estende l'obbligatorietà del patto educativo di corresponsabilità sin dalla scuola primaria al fine di sensibilizzare gli studenti alla cittadinanza responsabile. Cfr. Art. 7, LEGGE 20 agosto 2019, n. 92. "Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica".

<sup>40</sup> In Italia, questo problema è stato sollevato anche dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Cfr. AGIA, Nota del 27/03/2020 in [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota-agia-coronavirus\\_1.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota-agia-coronavirus_1.pdf).

le misure normative statali, volte a regolare il distanziamento sociale o l'isolamento forzato in nome del fondamentale diritto alla salute collettivo, rischiano di non tenere in debita considerazione la situazione specifica di persone che necessitano proprio del contatto e della prossimità degli altri per poter svolgere funzioni vitali e, di conseguenza, esercitare anche i propri basilari diritti<sup>41</sup>. In relazione a ciò, risulta senza dubbio complesso stabilire se sia maggiormente rispettosa dei diritti dei studenti disabili l'esistenza di regole precise che stabiliscano, a priori, quale sia il loro "bene", oppure la mancanza di disposizioni che consentano eventualmente un approccio *case by case*: pur essendo tali questioni da considerare «scelte tragiche», è stato opportunamente segnalato in dottrina che tutte le misure intraprese dovrebbero comunque essere integrate e interpretate alla luce delle norme generali che tutelano i diritti dei minori e nel rispetto del loro "interesse superiore"<sup>42</sup>.

In relazione ai provvedimenti che, in maniera diretta o indiretta, riguardano i soggetti disabili, si pone, pertanto, un problema di carattere discriminatorio, dal momento che il concetto di tutela della salute del disabile dovrebbe implicare anche l'ambito della tutela delle sue relazioni: tale condizione appare imprescindibile al fine di soddisfare pienamente l'integralità dei bisogni di cui il disabile è portatore e la sua mancanza andrebbe a configurare una evidente disparità di trattamento proprio nel godimento del diritto all'istruzione, nonché del diritto alla salute (unico diritto che la Costituzione italiana definisce "fondamentale"), da intendere non in senso strettamente biomedico, quanto piuttosto bio-psico-sociale<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> A tal riguardo, in Italia, ad ora, il legislatore è intervenuto solo per regolare le funzioni delle strutture per le persone con disabilità, tramite una parziale sospensione delle attività delle stesse e introducendo misure compensative domiciliari solo per «interventi non differibili in favore delle persone con disabilità ad alta necessità di sostegno sanitario». Cfr. D.L. 17-03-2020 n. 18, art. 47.

<sup>42</sup> Cfr. P. N. BERMEJO, *Sobre la exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes ante la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus*, cit., 11.

<sup>43</sup> L'OMS, infatti, ritiene ormai da tempo che il concetto di "salute" non sia riducibile alla mera salute fisica di un soggetto, quanto piuttosto all'interazione di un complesso di fattori di natura bio-psico-sociale all'interno di un contesto dentro il quale si sviluppa l'esistenza di un singolo. Tale concezione è stata introdotta tramite il c.d. modello ICF nel 2001. Cfr. WHO, *International*

#### 4. Test internazionale (ancora) non superato

Pur in un quadro generale contraddistinto da un alto tasso di frammentarietà e disomogeneità, sia a causa della diversità “genetica” del materiale normativo analizzato, sia a causa del diverso grado di emergenza vissuto dalle varie Regioni, non risulta impossibile rintracciare alcune limitate, ma significative, evidenze. Di certo, il panorama osservato rende particolarmente evidenti tutte le problematiche e le difficoltà che deve affrontare il diritto, di fronte ad un pericolo assolutamente inedito, per di più nei confronti di condizioni che già ordinariamente costituiscono una sfida alla effettività dei sistemi giuridici<sup>44</sup>.

In definitiva, appare, adesso, quanto mai pertinente la presa di posizione assunta, ad inizio pandemia, dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, la quale sottolineava come la crisi sanitaria avesse sicuramente messo in luce le disuguaglianze e la fragilità complessiva delle nostre società ma che, in tale contesto, i bambini e i giovani più vulnerabili avrebbero subito le conseguenze peggiori<sup>45</sup>.

Malgrado ciò, a fronte di un richiamo costante e pervasivo da parte delle organizzazioni internazionali e sovranazionali a monitorare le varie condizioni di vulnerabilità e ad implementare i diritti dei soggetti vulnerabili durante il periodo di pandemia, in realtà, la risposta dell’Italia, è apparsa finora insoddisfacente<sup>46</sup>.

---

*Classification of Functioning, Disability and Health*, Geneve, 2001, in <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42407/9241545429.pdf;jsessionid=E0A0230BBABA5DF1609E5FB10C05B6E9?sequence=1>

<sup>44</sup> In generale sui risvolti negativi della pandemia sulle persone con disabilità si v. M. D’AMICO, L’emergenza sanitaria e i diritti dimenticati, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), Stato di diritto – Emergenza – Tecnologia, Consulta On Line, 2020, pp. 100-102

<sup>45</sup> Cfr. OECD, *An Inclusive, Green Recovery is Possible: The Time to Act is Now*, 22-04-2020 in <http://www.oecd.org/coronavirus/en/>.

<sup>46</sup> A maggior ragione se si considera che l’Italia, tra l’altro, non si è avvalsa della facoltà, prevista dall’art. 15 CEDU, di avvalersi della cosiddetta “deroga in caso di stato d’urgenza”, che prevede in situazione di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, di adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla CEDU, le cui, pertanto, sono rimasta in vigore e, di fatto, indirettamente violate per tutta la durata della pandemia. La stessa facoltà è consentita nel contanto della



Nella fase emergenziale, infatti, si è preferito demandare la tutela dei soggetti "deboli" a quello che potremmo definire diritto "debole" o addirittura a strumenti privi di portata giuridica (vademecum, linee guida, FAQ). Il secondo aspetto è inerente alla constatazione che all'idea di vulnerabilità, purtroppo, venga associata al più una condizione fisica, soprassedendo spesso sulla dimensione sociale, psicologica e affettiva.

Questo assunto, pertanto, dovrebbe portarci a riconsiderare il ruolo della scuola, non come mero soggetto appaltante la singola sfera dell'istruzione degli studenti ma come un luogo deputato alla cura "ordinaria" di condizioni e situazioni di fragilità, auspicabilmente in "compartecipazione" con le famiglie, e con l'adeguato supporto degli enti locali e socio-assistenziali.

Pertanto, appare più che mai urgente, nonostante la crisi ancora in atto, tentare di conferire piena effettività al diritto all'istruzione di tutti gli studenti e gli alunni. Di conseguenza, come sottolineato anche delle Nazioni Unite, l'accessibilità si pone come una condizione preliminare affinché le persone con disabilità possano partecipare pienamente e in modo equo alla società, dal momento che senza accesso all'ambiente fisico, al trasporto, all'informazione e alla comunicazione, comprese le tecnologie e i sistemi di informazione e comunicazione, verrebbe meno il principio delle pari opportunità<sup>47</sup>.

---

Convenzione americana dei diritti umani all'art. 27. In verità, solo pochi Stati europei (Albania, Armenia, Georgia, Estonia, Lettonia, Macedonia del Nord, Moldavia, Romania, San Marino e Serbia) e alcuni Stati americani (Argentina, Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama e Perù) hanno deciso di avvalersi di tali deroghe, relativamente alla momentanea sospensione degli obblighi convenzionali. Inoltre, è necessario rammentare la permanenza del divieto assoluto di sospensione di alcuni diritti e libertà sia in Europa (diritto alla vita; divieto di trattamenti inumani e degradanti) che in America (diritto alla personalità giuridica; diritto alla vita; diritto ad un trattamento umano; libertà dalla schiavitù; irretroattività della legge penale; libertà di coscienza e religione; diritti della famiglia; diritto al nome; diritti del bambino; diritto alla nazionalità; diritti di partecipazione politica e le garanzie giudiziarie essenziali per la protezione di tali diritti).

<sup>47</sup> Cfr. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, Eleventh session 31 March -11 April 2014 General comment No. 2 (2014) Article 9: Accessibility, p. 1. Sulla necessità di una

A tal riguardo, anche in Italia, nel recente passato è stata più volte proposta da eminenti giuristi<sup>48</sup> addirittura una riforma per inserire in Costituzione il diritto ad avere accesso ad internet o per lo meno la possibilità di emendare l'art 21 Cost., come specificazione della libera manifestazione del pensiero tramite l'informatica e le nuove tecnologie<sup>49</sup>.

Ma una vera inclusione in tempi di crisi o di emergenze di qualsivoglia natura non potrà realizzarsi senza adeguate e sistemiche «inclusive disaster risk reduction strategies» al fine di garantire una protezione olistica per gli studenti con disabilità<sup>50</sup>.

La tutela della disabilità in ambito scolastico, in definitiva, richiede un radicale ripensamento dell'azione statale durante le fasi emergenziali, ma non solo: infatti, solo iniziando a concepire questa forma di vulnerabilità non come un "particolare" problema dei soggetti ma come "ordinaria" sfida per le strutture istituzionali, sarà possibile, immaginare Stati positivamente «responsabili»<sup>51</sup>, tesi

---

maggior effettività del diritto all'accesso ad internet dei disabili e sul rapporto tra disabili, diritti umani e tecnologie cfr. M. Paré, "Inclusion of students with disabilities in the age of technology: Need for human rights guidance", *Education & Law Journal*, vol. 22.1, 2012, 39-61

<sup>48</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XVI LEGISLATURA N. 3487 Disegno Di Legge Costituzionale D'iniziativa Dei Senatori Chiti, Ceccanti, Adamo, Amati, Andria, Carloni, Casson, Ceruti, Chiaromonte, Vincenzo De Luca, De Sena, Del Vecchio, Della Monica, Di Giovan Paolo, Fioroni, Fontana, Granaiola, Marinaro, Mazzuconi, Micheloni, Mongiello, Musi, Passoni, Perduca E Vita Comunicato Alla Presidenza Il 26 Settembre 2012, nel quale si propone che venga inserito «dopo l'articolo 21 della Costituzione [...] il seguente: Art. 21-bis. Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet ovvero ad ogni altra forma di diffusione di contenuti a distanza per via telematica. La legge assicura l'eguaglianza di accesso, rimuovendo ogni ostacolo e predisponendo i necessari interventi per lo sviluppo della rete internet e la fruizione del servizio».

<sup>49</sup> G. AZZARITI, Internet e Costituzione, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2011, pp. 5 ss., in [https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/Costituzionalismo\\_392m.pdf](https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/Costituzionalismo_392m.pdf), sul punto v. anche L. CUOCOLO, La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale, in *Politica del diritto*, XLIII, n. 2-3, 2012, p. 283 ss.

<sup>50</sup> COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education, p. 14.

<sup>51</sup> Cfr. M. FINEMAN, The Vulnerable Subject and the Responsive State, cit. p. 260, in cui l'autrice propone di una nuova strutturazione dell'azione dello Stato, fondata proprio sulla presa in carico

a realizzare una reale uguaglianza sostanziale, non appena *per* le persone disabili ma *con e attraverso* di esse.

---

della vulnerabilità, intesa come dato ontologico e condizione universale che accomuna tutti gli esseri umani. Per il concetto di Vulnerabilità in Fineman Cfr. M. FINEMAN, The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition in 1 *Yale Journal of Law & Feminism Article*, 2008, p. 1, la quale afferma che: Vulnerability is - and should be understood to be - universal and constant, inherent in the human condition. The vulnerability approach I propose is an alternative to traditional equal protection analysis; it is a "post-identity" inquiry in that it is not focused only on discrimination against defined groups but concerned with privilege and favor conferred on limited segments of the population by the state and broader society through their institutions. As such, vulnerability analysis concentrates on the structures our society has and will establish to manage our common vulnerabilities. This approach has the potential to move us beyond the stifling confines of current discrimination-based models toward a more substantive vision of equality (...).