



GLI EFFETTI DELLE MISURE ADOTTATE DAGLI STATI PER ATTENUARE LA DIFFUSIONE DEL COVID-19 SUL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

ANDREA CRESCENZI*

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. L'emergenza sanitaria, le misure straordinarie e le deroghe ai diritti umani. - 2.1 La CEDU e le deroghe ai diritti umani. - 3. Il diritto all'istruzione nelle situazioni di emergenza. - 4. Gli effetti delle chiusure delle scuole sul diritto all'istruzione. - 5. L'emergenza sanitaria e l'accesso all'istruzione. - 6. Il diritto all'istruzione e l'apprendimento attraverso le tecnologie digitali. - 7. Il diritto all'istruzione dinanzi alle sfide dell'apprendimento digitale. - 8. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La chiusura temporanea delle scuole e delle università per contenere la diffusione dell'epidemia da Covid-19 ha coinvolto più di 180 paesi e 1,2 miliardi di studenti¹. A maggio 2021 si stima che, a livello mondiale, gli studenti abbiano perso in media 74 giorni di istruzione, pari a più di un terzo dell'anno scolastico².

La chiusura delle scuole e il ricorso alla didattica a distanza (DAD) hanno ampliato le disuguaglianze già esistenti tra gli studenti. Si ricordi, infatti, che già prima della pandemia erano presenti criticità in termini di apprendimento e che nei paesi a basso reddito solo il 10% dei

* Ricercatore, Istituto di studi giuridici internazionali (ISGI-CNR).

¹ A distanza di un anno, nel momento in cui si scrive, oltre 800 milioni di studenti, più della metà della popolazione studentesca mondiale, deve ancora affrontare interruzioni significative della loro istruzione, che vanno dalla chiusura completa alla riduzione o al part-time in presenza. UNESCO, *Figures Show Two Thirds of an Academic Year Lost on Average Worldwide Due to Covid-19 School Closures*, 25 gennaio 2021, <https://en.unesco.org/news/unesco-figures-show-two-thirds-academic-year-lost-average-worldwide-due-covid-19-school>.

² Alcuni studi mostrano, inoltre, come le chiusure delle scuole e la perdita di mezzi di sussistenza a livello familiare, determineranno una perdita di scolarizzazione tra i 3 e i 9 mesi. Cfr. J. P. AZEVEDO, A. HASAN, D. GOLDEMBERG, S. A. IQBAL, K. GEVEN, *Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: a Set of Global Estimates*, Policy Research Working Paper n. 9284, Washington, 2020, pp. 20 e ss.; M.C. ALBAN CONTO, S. AKSEER, T. DREESEN, A. KAMEI, S. MIZUNOYA, A. RIGOLE, *COVID-19. Effects of School Closures on Foundational Skills and Promising Practices for Monitoring and Mitigating Learning Loss*, Innocenti Working Papers n. 13, Firenze, 2020; UNICEF, *Framework for Reopening Schools Supplement: from Reopening to Recovery – Key Resources*, marzo 2021, pp. 1 ss.

bambini era in grado di leggere e comprendere una storia all'età di 10 anni, rispetto al 90% dei bambini che vivevano nei paesi ad alto reddito³.

Non va sottovalutato anche l'impatto che la chiusura delle scuole avrà, nel lungo periodo, a livello economico. L'OCSE e la Banca mondiale hanno stimato, infatti, che la perdita di apprendimento porterà ad una contrazione del PIL pari a 1.5% nel resto del secolo e, a livello individuale, a meno opportunità e meno guadagni nell'arco della propria vita⁴.

Si ricordi, anche, che eventi come quello della pandemia da Coronavirus nella storia passata hanno portato a forti contrazioni economiche con ricadute negative in termini di aumento delle diseguaglianze e tagli alla spesa pubblica⁵. L'UNESCO ritiene, infatti, che la probabile recessione derivante dalla crisi sanitaria globale possa portare i paesi con reddito medio/basso a tagliare di un terzo i finanziamenti per l'istruzione⁶.

Nelle pagine che seguono ci concentreremo sulle misure adottate dagli Stati per attenuare la diffusione dell'emergenza sanitaria da Coronavirus e sull'effetto che hanno avuto sul diritto all'istruzione.

Punto di partenza sarà il legame tra misure ed emergenza. In questa prima riflessione ci soffermeremo su cosa si intende per situazione di emergenza e, soprattutto, quando una situazione può essere considerata tale da giustificare l'adozione di misure straordinarie in deroga ad alcuni diritti fondamentali. Nel verificare se e come tali eccezioni siano possibili, ci riferiremo alle più rilevanti fonti internazionali (Patto sui diritti civili e politici) e regionali (Convenzione europea sui diritti dell'uomo) in materia. Passeremo poi a riflettere su cosa accade al diritto all'istruzione nelle situazioni di emergenza per arrivare, infine, ad analizzare gli effetti che le misure adottate hanno avuto o potranno avere nel breve e lungo periodo sul diritto all'istruzione. Una particolare riflessione sarà dedicata alle conseguenze che la chiusura delle scuole ha avuto in termini di diseguaglianze sociali e di accesso all'istruzione attraverso l'utilizzo di piattaforme digitali private e di forme di apprendimento a distanza.

2. L'emergenza sanitaria, le misure straordinarie e le deroghe ai diritti umani

Le chiusure delle scuole, insieme alle altre misure adottate dagli stati, sono state giustificate dall'emergenza sanitaria determinatasi a seguito della rapida diffusione della pandemia.

³ World Bank, *Ending Learning Poverty: What Will It Take?*, Washington, 2019, pp. 6 e ss.

⁴ Si stima che potrebbero perdere circa 872 dollari di reddito annuo e una perdita totale tra 6mila e 25mila dollari in termini di ricchezza lungo la propria vita. Cfr. E. HANUSHEK, L. WOESSMANN, *The Economic Impacts of Learning Losses*, OECD Education Working Papers n. 225, Paris, 2020, pp. 9 e ss.

⁵ In generale, si veda: S. DURYEA, D. LAM, D. LEVISON, *Effects of Economic Shocks on Children's Employment and Schooling in Brazil*, in *Journal of Development Economics*, 2007, pp. 118-214. Per i paesi a basso reddito, dove tali interruzioni possono portare a forti cali della spesa per l'istruzione pubblica, si veda: M. N. SHAFIQ, *The Effect of an Economic Crisis on Educational Outcomes: an Economic Framework and Review of the Evidence*, in *Current Issues in Comparative Education*, 2010, pp. 5-13.

⁶ UNESCO, *UNESCO Figures Show two thirds of an Academic Year Lost on Average Worldwide due to Covid-19 School Closures*, 25 gennaio 2021, <https://en.unesco.org/news/unesco-figures-show-two-thirds-academic-year-lost-average-worldwide-due-covid-19-school>. L'UNESCO ha provato ad immaginare anche il modo in cui i sistemi educativi possono rimediare alla perdita apprendimento causata dalle interruzioni per effetto della diffusione del COVID-19. In particolare, attraverso uno studio condotto in collaborazione con McKinsey & Company, ha fatto una panoramica delle sfide attuali per i sistemi educati fornendo esempi di buone prassi adottate dagli stati sia durante la pandemia sia in altre situazioni di crisi passate. Cfr. UNESCO, *COVID-19 Response – Remediation: Helping Students Catch up on Lost Learning, with a Focus on Closing Equity Gaps*, Parigi, 2020.

Diverse sono le definizioni date dai principali organismi internazionali del termine emergenza. A livello generale, una “situazione di emergenza” è definita come un evento improvviso e solitamente impreveduto che può rappresentare un rischio per la salute, la vita, la proprietà o l'ambiente e che, proprio per prevenire un peggioramento della situazione, richiede l'adozione di misure immediate⁷. La nozione di “emergenza pubblica”, invece, è stata definita all'interno dei *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency* come una situazione eccezionale di crisi o di pericolo pubblico, attuale o imminente, che colpisce l'intera popolazione (o, più limitatamente, solo quella dell'area in cui si applica la dichiarazione) e che costituisce una minaccia per la vita organizzata della comunità di cui lo stato è composto⁸.

Il Regolamento sanitario internazionale, adottato in seno all'OMS nel 2005, definisce «un'emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale» come «un evento straordinario che si ritiene possa costituire un rischio per la sanità pubblica in altri Stati a causa della diffusione internazionale di malattie e che richiede una risposta internazionale coordinata»⁹.

Sia il Comitato sui diritti del fanciullo che il Relatore delle Nazioni Unite sul diritto all'istruzione, hanno definito “emergenza” tutte quelle situazioni verificatesi a causa, tra l'altro, di disastri naturali e conflitti armati e che hanno determinato la temporanea interruzione delle normali condizioni di vita e di istruzione. Manca in queste definizioni un riferimento alle emergenze sanitarie, ma è evidente come gli effetti descritti, quali le interruzioni delle normali attività, siano gli stessi che ritroviamo nel caso della diffusione del Coronavirus.

A livello internazionale si è affermata la possibilità di adottare delle deroghe o delle limitazioni ai trattati sui diritti umani qualora ci si trovi di fronte a gravi situazioni di emergenza sanitaria o di altro tipo. Rileva, in particolare, il Patto internazionale sui diritti civili e politici che riconosce agli Stati poteri aggiuntivi per affrontare situazioni eccezionali purché limitati nel tempo, esercitati su base temporanea e finalizzati a ripristinare quanto

⁷ Emergency, in *Reliefweb Glossary of Humanitarian Terms*, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4F99A3C28EC37D0EC12574A4002E89B4-reliefweb_aug2008.pdf.

⁸ The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, sez. A, lett. B. Cfr. R. SABATO, *Diritti umani ed emergenza sanitaria: la CEDU ai tempi del Covid-19*, in *Ius in Itinere* (www.iusinitinere.it). Nei Principi di Siracusa su *Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* (par. 39) si chiarisce che per situazione eccezionale si intende una situazione tale da rappresentare una minaccia all'integrità fisica della popolazione, all'indipendenza politica o integrità territoriale dello Stato e/o all'esistenza o funzionamento delle istituzioni indispensabili per assicurare e proteggere i diritti riconosciuti nel Patto sui diritti civili e politici. Per un approfondimento in materia si veda: F. TAMMONE, «*Nous sommes en guerre*»: la lotta globale alla pandemia alla prova del patto internazionale sui diritti civili e politici, in *Sidi Blog* (www.sidiblog.org), 27 marzo 2020.

⁹ OMS, *International Health Regulations*, art. 1. A seguito della SARS, l'OMS ha rivisto il Regolamento sanitario internazionale (RSI) che è entrato in vigore nel 2007. Si è riconosciuto che alcuni eventi di salute pubblica possono rappresentare un rischio significativo per la comunità globale e, in quanto tali, dovrebbero essere considerati come emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale. Cfr. P. A. VILLARREAL, *Public Health Emergencies and Constitutionalism Before COVID-19: Between the National and the International*, in *Constitutionalism Under Extreme Conditions* (www.link.springer.com), 4 agosto 2020, pp. 217-238; L. MULLEN, C. POTTER, L. O. GOSTIN, A. CICERO, J. B. NUZZO, *An Analysis of International Health Regulations Emergency Committees and Public Health Emergency of International Concern Designations*, in *BMJ Global Health* (www.gh.bmj.com), maggio 2020.

prima uno stato di normalità¹⁰. È necessario, quindi, trovare un equilibrio tra il fine che si intende perseguire e i diritti che si vanno a limitare¹¹.

L'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, nel riconoscere la diffusione della pandemia da Coronavirus un rischio tale da portare gli Stati ad adottare misure di carattere straordinario per proteggere la salute e il benessere della popolazione, ha ricordato che tali misure devono fondarsi sullo stato di diritto ed essere utilizzate entro i parametri forniti dal diritto internazionale dei diritti umani. Anche nel caso in cui non ci sia una dichiarazione formale dello stato di emergenza, gli Stati possono adottare, secondo il Commissario, misure eccezionali, purché si rispettino i principi di legalità, necessità, proporzionalità e non discriminazione¹².

Infine, richiamando il Commento generale n. 13 sul diritto all'istruzione del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali¹³, l'Alto Commissario ribadisce che alcuni diritti, anche nelle situazioni di emergenza, non possono subire deroghe o limitazioni a causa della loro natura essenziale. Tra questi, il diritto all'istruzione¹⁴.

¹⁰ Per quanto riguarda il Patto internazionale sui diritti civili e politici, va detto che numerosi Stati parte hanno notificato al Segretario generale, ai sensi dell'art. 4, le misure di emergenza adottate o che intendevano adottare al fine di limitare la diffusione della pandemia. Va rilevato come diversi Stati, pur ricorrendo a misure di emergenza, non hanno ritenuto necessario presentare una notifica formale di deroga al Patto. Nel richiamare tali Stati, il Comitato ha ritenuto necessario chiarire ulteriormente i limiti entro i quali le deroghe possono essere adottate (Human Rights Committee Statement on Derogations from the Covenant in Connection with the COVID-19 Pandemic, CCPR/C/128/2, 24 aprile 2020). In particolare, il Comitato, nel riconoscere agli Stati parti la facoltà di adottare misure efficaci per proteggere il diritto alla vita e alla salute di tutti gli individui all'interno del loro territorio e di tutti coloro soggetti alla loro giurisdizione, ha sottolineato come tali misure possono, in determinate circostanze, comportare restrizioni al godimento dei diritti individuali garantiti dal Patto. Tuttavia, richiamando il suo Commento generale n. 29 (2001) sullo stato di emergenza, il Comitato ha ribadito la necessità di notificare le deroghe adottate al Segretario generale e ha ricordato come tali misure debbano essere necessarie, in linea con gli altri obblighi internazionali e non discriminatorie. Per quanto riguarda la prassi statale in materia di deroghe, si ricordi che, in occasione dell'influenza suina, il Guatemala aveva adottato una notifica ai sensi dell'art. 4. Con Decreto governativo n. 7-2009, il Guatemala aveva dichiarato lo stato di emergenza sanitaria su tutto il territorio nazionale ed aveva limitato l'esercizio dei diritti e delle libertà contenuti negli articoli 12, 19 e 21 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Per un approfondimento in merito al tema delle deroghe dei diritti umani nei periodi di emergenza si veda: V. SOMMARIO, *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino, 2018; V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati di emergenza*, Milano, 2010; G. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, pp. 752-771; G. CATALDI, *Art. 15. Deroga in caso d'emergenza*, in A. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU*, Padova, 2012, pp. 555-563; A. L. SVENSSON-MCCARTHY, *The International Law of Human Rights and States of Exception*, L'Aia-Boston-Londra, 1998.

¹¹ Si ricordi che già la Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo prevedeva che "ogni individuo deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica" (art. 29.2).

¹² Office of the High Commissioner for Human Rights, *Emergency Measures and Covid-19: Guidance*, 27 aprile 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf.

¹³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13: The Right to Education*, 8 dicembre 1999, [https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Compilation/Pages/dGeneralCommentNo13TheRighttoEducationArticle13\(1999\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Compilation/Pages/dGeneralCommentNo13TheRighttoEducationArticle13(1999).aspx).

¹⁴ Nel Commento generale n. 13 del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali si afferma, in particolare che gli Stati parti hanno l'obbligo di garantire il soddisfacimento di livelli minimi essenziali (*a minimum core obligation*) di ciascuno dei diritti enunciati nel Patto, tra cui le "forme più elementari di educazione". Lo stesso Comitato ritiene che "nel contesto dell'articolo 13, questo nucleo fondamentale include l'obbligo di garantire il diritto di accesso alle istituzioni e ai programmi educativi pubblici su base non discriminatoria; assicurare che l'istruzione sia conforme agli obiettivi di cui all'art. 13.1; fornire l'istruzione primaria per tutti in conformità con l'articolo 13.2, lett. a; adottare e attuare una strategia educativa nazionale che includa l'offerta di istruzione

Un'ultima considerazione riguarda la Convenzione sui diritti dei minori che non prevede clausole che disciplinino deroghe o limitazioni ai diritti in essa affermati. Tuttavia, secondo il Comitato della Convenzione, dinanzi a particolari situazioni di crisi, quale quella derivante dalla diffusione del Coronavirus, il diritto internazionale dei diritti umani consente l'adozione di misure che vadano a limitare il godimento degli stessi, compresi quelli dei minori. Anche in questo caso, però, le restrizioni devono essere necessarie, proporzionate, limitate nel tempo e, soprattutto, adottate alla luce del principio dell'interesse superiore del minore¹⁵.

2.1 *La CEDU e le deroghe ai diritti umani*

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Convenzione sui diritti dell'uomo consente agli Stati parti di derogare ai diritti umani e alle libertà fondamentali ivi tutelate. In particolare, l'art. 15 della Convenzione stabilisce che l'adozione di misure in deroga sia possibile in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. Prevede, inoltre, che alcuni diritti, non possano essere derogati e, da un punto di vista procedurale, che gli Stati parti notificano al Consiglio d'Europa le misure adottate e le motivazioni addotte.

In effetti, con il diffondersi della pandemia, alcuni Stati hanno notificato al Segretario generale del Consiglio d'Europa l'adozione di deroghe ai sensi dell'art. 15. I primi, tra il marzo e l'aprile 2020, sono stati: Lettonia, Romania, Armenia, Repubblica di Moldova, Estonia, Georgia, Albania, Macedonia del Nord, Serbia e San Marino. Altri Stati parti, tra cui l'Italia, pur adottando misure di emergenza, non hanno ritenuto necessario effettuare una notifica di deroga al Segretario generale¹⁶.

Fino alla diffusione del Covid-19, la prassi degli Stati parti in materia di deroghe era limitata e per lo più legata a situazioni di conflitto, attività terroristiche, disordini interni e disastri naturali. L'unico caso di deroga per emergenza sanitaria ai sensi dell'art. 15 era stato quello della Georgia che nel 2006, a causa dell'influenza aviaria, decise di adottare una deroga

secondaria e superiore; assicurare la libera scelta dell'istruzione senza ingerenze da parte dello Stato o di terzi, nel rispetto degli "standard educativi minimi" (par. 57). Si ricordi che il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, a differenza di quello sui diritti civili e politici, non include una disposizione specifica sulle deroghe o sulle sospensioni. Come affermato in dottrina, le principali ragioni della mancanza di tali previsioni sono da riportare alla presenza di una clausola di limitazione che non prevede una distinzione tra situazione di emergenza e situazione ordinaria. L'art. 4 dispone, infatti, che gli Stati parte, nell'assicurare il godimento dei diritti ivi previsti, potranno assoggettarli esclusivamente a quei limiti che siano stabiliti per legge, soltanto nella misura in cui ciò sia compatibile con la natura di tali diritti e unicamente allo scopo di promuovere il benessere generale in una società democratica. Nel corso degli ultimi anni il Comitato ha individuato dei livelli minimi essenziali di alcuni diritti che non sono derogabili in nessun caso nemmeno in situazioni di conflitto, emergenza e/o disastri naturali. È evidente come tale indicazione abbia ristretto notevolmente la discrezionalità degli Stati. Questo vale anche durante tutte quelle situazioni di "crisi" che potrebbero determinare una riduzione di risorse e una possibile contrazione delle misure sociali.

¹⁵ Committee on the Rights of the Child, *The Committee on the Rights of the Child Warns of the Grave Physical, Emotional and Psychological Effect of the COVID-19 Pandemic on Children and Calls on States to Protect the Rights of Children*, 8 aprile 2020, https://www.unicef.nl/files/INT_CRC_STA_9095_E.pdf.

¹⁶ ECHR, *Derogation in Time of Emergency*, aprile 2021, https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf. In merito alla possibilità da parte dell'Italia di ricorrere alle clausole derogatorie previste sia dalla CEDU che dal Patto sui diritti civili e politici si rimanda a A. J. PALMA, *Pandemia e diritti umani: l'Italia e lo stato di eccezione al tempo del coronavirus*, in *Ordine internazionale e diritti umani* (www.rivistaoidu.net), 2020, pp. 303-329.

all'art. 1, sulla protezione della proprietà, del Protocollo addizionale alla CEDU e all'art. 2, sulla libertà di circolazione, del Protocollo n. 4 alla CEDU.

Con la diffusione del Coronavirus, le deroghe adottate dagli stati hanno riguardato principalmente la sospensione dei seguenti diritti: alla libertà personale, alla libera circolazione, alla libertà di riunione, all'istruzione – proprio per effetto della decisione di chiudere le scuole –, alla proprietà e allo sciopero¹⁷.

Si ricordi, che nell'ambito del Consiglio d'Europa, il diritto all'istruzione è affermato dall'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU¹⁸ e dall'art. 17.2 della Carta sociale europea¹⁹. Inoltre, proprio in occasione della pandemia, il Segretario generale ha affermato che anche in una situazione di emergenza il diritto all'istruzione non può essere abrogato, ma possono essere modificate le modalità con le quali viene esercitato e garantito²⁰.

Va detto che la decisione di adottare delle deroghe alla Convenzione è per lo più dovuta ad un atteggiamento di tipo precauzionale da parte degli Stati che, non riuscendo a valutare, nell'immediato, se le misure adottate violino o meno quanto previsto dalla Convenzione, invocano l'art. 15. Va ricordato che tutte le misure di emergenza, nonché le deroghe e le limitazioni, sono soggette a tre condizioni: necessità, proporzionalità e temporaneità²¹.

Dalla prassi della Corte EDU, emerge come l'analisi della necessità e proporzionalità delle misure e del loro rispetto dello Stato di diritto richieda un approccio di tipo dinamico e, soprattutto, una revisione nel tempo. Non è detto, infatti, che le misure adottate nell'immediato dell'emergenza restino valide o siano giustificate nei mesi successivi. Con riferimento al principio di proporzionalità, la Commissione di Venezia dello stesso Consiglio d'Europa ha sottolineato come tale principio vada applicato a tutte le misure che incidono sui diritti e le libertà e che determinano restrizioni. Tra queste, la chiusura delle scuole. In particolare, la Commissione ha affermato che «queste misure devono essere proporzionate alla minaccia e alla sua immediatezza, non devono durare più a lungo della minaccia stessa e devono applicarsi solo alle regioni da essa colpite»²².

¹⁷ E. SOMMARIO, *Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe*, in *Sidi Blog* (www.sidiblog.org), 27 marzo 2020.

¹⁸ Nell'ambito del diritto del Consiglio d'Europa, l'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU garantisce il diritto all'istruzione. La Corte EDU ha chiarito che questo articolo non obbliga gli Stati a rendere disponibile l'istruzione, ma sancisce il diritto ad accedere agli istituti di insegnamento esistenti in un determinato momento; Sentenza della Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 1474/62; 1677/62; 1691/62, 1769/63; 1994/63; 2126/64, *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium c. Belgio*, 9 febbraio 1967.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 17.2 della Carta sociale europea riveduta, gli Stati si impegnano “a prendere [...] tutte le misure necessarie e appropriate miranti [...] ad assicurare ai bambini ed agli adolescenti un insegnamento primario e secondario gratuito, favorendo una regolare frequentazione scolastica”. Si ricordi che la Carta sociale europea del 1961 non conteneva disposizioni specifiche sul diritto all'istruzione.

²⁰ CoE, *Making the Right to Education a Reality in Times of Covid-19. A Roadmap for Action on the Council of Europe Education Response to Covid-19*, ottobre 2020, <https://rm.coe.int/making-the-right-to-education-a-reality-in-times-of-covid-19-a-roadmap/16809fee7b>.

²¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Interim Report on the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, ottobre 2020, CDL-AD(2020)018-e, par. 21, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-e).

²² European Commission for Democracy Through Law, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, CDL-PI(2020)003-e, 16 aprile 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e). Per un approfondimento in materia di deroghe in caso di emergenza si veda: G. CATALDI, *Art. 15. Deroga in caso d'urgenza*, in A. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU*, Padova, 2012, pp. 555 ss.

Indubbiamente, la particolare situazione sanitaria che si è determinata man mano che la pandemia si è diffusa nel continente europeo non può non essere considerata come un'emergenza pubblica tale da minacciare la sopravvivenza della nazione e giustificare, quindi, l'adozione di misure in deroga.

Ciò che la Corte, probabilmente, sarà chiamata a verificare in un prossimo futuro è se le restrizioni o, più in generale, le legislazioni di emergenza adottate, possano essere considerate come una risposta necessaria e proporzionata (1), in linea con il contenuto della Convenzione (2) e, soprattutto, giustificate nel tempo (3)²³.

Certo, dinanzi alle preoccupazioni derivanti da un possibile contagio o, nel peggiore dei casi, da un rischio di morte, le misure adottate in emergenza e, che non tengono conto degli obblighi procedurali o del pieno rispetto di alcuni diritti fondamentali, sembrano di per sé giustificabili e condivisibili. Tuttavia, si corre il rischio che lo stato di emergenza possa essere un pretesto per l'adozione di misure, di per sé temporanee, ma che con il tempo possono diventare legislazione ordinaria e andare a limitare fortemente la libertà e i diritti delle persone. Basti ricordare quanto accaduto dopo gli attentati del 11 settembre 2001 negli USA e alle conseguenze che la lotta al terrorismo internazionale ha comportato i termini di controlli, accesso ai dati e rispetto della *privacy* da parte delle autorità di pubblica sicurezza²⁴.

E' possibile anche che lo stato di emergenza venga sfruttato per limitare i principi democratici e per reprimere il dissenso²⁵. In questo senso, preoccupazioni hanno destato i

²³ Si ricordi che la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha definito lo stato di emergenza come una situazione temporanea in cui sono conferiti poteri eccezionali all'esecutivo e in cui si applicano norme eccezionali al fine di superare una situazione straordinaria che rappresenta una minaccia per il paese. Secondo la Commissione, il presupposto necessario per dichiarare lo stato di emergenza è che la situazione è tale che i tradizionali poteri previsti a livello normativo non siano sufficienti per superare l'emergenza. L'obiettivo finale, invece, dello stato di emergenza è che lo Stato superi il pericolo e torni a una situazione di normalità (*Report - Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections - Taken Note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a Written Procedure Replacing the 123rd Plenary Session*, 19 giugno 2020, par. 5). Se guardiamo alla prassi degli organi CEDU, la ha definito come "pericolo pubblico" ex art. 15, par. 1 della Convenzione "una circostanza eccezionale di crisi o di emergenza che colpisce l'intera popolazione e che costituisce una minaccia per la vita della comunità di cui è costituito lo Stato" (Sentenza della Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 332/57, *Case of Lawless c. Ireland*, luglio 1961). Più dettagliata, qualche anno più tardi, la definizione data dall'allora Commissione europea dei diritti umani nel Caso Greco (Sentenza della Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 3321/67; 3322/67; 3323/67; 3344/67, *Denmark, Norway, Sweden, Netherlands c. Greece*, 1967). In particolare, la Commissione stabilì, che una situazione potesse essere considerata come un'emergenza se presentava alcune caratteristiche «(1) It must be actual or imminent. (2) Its effect must involve the whole nation. (3) The continuance of the organised life of the community must be threatened. (4) The crisis or danger must be exceptional, in that the normal measures or restrictions, permitted by the Convention for the maintenance of public safety, health and order, are plainly inadequate» (par. 113). Qualora si verificassero tali situazioni, lo Stato può decretare lo stato di emergenza e adottare una deroga ai sensi dell'art. 15 della Convenzione. Cfr. V. SOMMARIO, *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, cit., pp. 30-41.

²⁴ Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 hanno portato l'allora governo USA ad adottare una serie di atti che hanno ampliato le materie di intervento a livello federale nel campo dell'intelligence, della sorveglianza e dello spionaggio degli stessi cittadini americani. Lo scopo era quello di prevenire potenziali atti terroristici e garantire la sicurezza nazionale. Come rilevato in dottrina, nel breve arco di qualche anno, da una situazione di emergenza di carattere eccezionale si è passati ad una forma di "normalizzazione dell'emergenza" e le misure di controllo hanno perso il carattere di temporaneità diventando ordinarie. Per un approfondimento si veda: P. SWIRE, *Security, Privacy and the Coronavirus: Lessons From 9/11*, in *Law Fare Blog* (www.lawfareblog.com), 24 marzo 2020; K. LACHMAYER, N. WITZLEB, *The Challenge to Privacy from Ever Increasing State Surveillance: A Comparative Perspective*, in *UNSW Law Journal* (www.austlii.edu.au), 2014, pp. 748-783; PAYE, J.-C., *A Permanent State of Emergency*, in *Monthly Review: An Independent Socialist Magazine* (www.monthlyreview.org), 2006, pp. 29-37.

²⁵ M. COLLAZZO, A. TYAN, *Emergency Powers, COVID-19 and the New Challenge for Human Rights*, in *LAI Commentaries n. 20* (www.iai.it), giugno 2020, pp. 2 ss.

pieni poteri, senza limiti temporali, concessi dall'Assemblea nazionale ungherese all'esecutivo. Tali poteri permettono al governo, tra l'altro, di sospendere e sciogliere il Parlamento senza l'obbligo di convocare nuove elezioni (decreto n. 40 dell'11 marzo 2020) e di arrestare (con una pena da uno a cinque anni) coloro che diffondono *fake news* o criticano le misure adottate nella gestione della pandemia²⁶.

3. Il diritto all'istruzione nelle situazioni di emergenza

Focalizzandoci sul diritto all'istruzione, va detto che le principali fonti internazionali sulla tutela dei diritti umani riconoscono l'obbligatorietà e la gratuità dell'insegnamento primario, ovvero la piena accessibilità e fruibilità dell'insegnamento secondario e superiore. Così la Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 26), il Patto sui diritti economici, sociali e culturali (art. 12), la Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'educazione (art. 4) e la Convenzione sui diritti del fanciullo (artt. 28-29).

La portata e il contenuto del diritto all'istruzione sono stati chiariti dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali nel già citato Commento generale n. 13 (1999). In particolare, il Comitato ritiene che il diritto all'istruzione sia composto da quattro elementi, tra loro interdipendenti: disponibilità, accessibilità, accettabilità e adattabilità²⁷. L'accessibilità che, nella particolare situazione di emergenza sanitaria ha riguardato i programmi e le modalità di insegnamento, può essere a sua volta declinata in tre dimensioni: non discriminazione, accessibilità fisica e accessibilità economica²⁸.

Si ricordi, inoltre, che il diritto all'istruzione, al pari degli altri diritti economici, sociali e culturali, è soggetto alla realizzazione progressiva e alla disponibilità di risorse statali purché sia in ogni caso accessibile a tutti e garantito senza alcuna discriminazione²⁹. La necessità, poi, che il diritto all'istruzione debba rispondere alle particolari esigenze della società e degli studenti fa sì che ogni stato, nel predisporre i percorsi didattico-formativi, e alla luce delle proprie possibilità, debba prevedere, tra l'altro, modalità di insegnamento a distanza da attivare qualora si verificassero minacce alla salute globale o altre situazioni di emergenza³⁰.

È lecito presumere, da quanto poc'anzi detto, che sugli Stati ricada l'obbligo di garantire che i livelli minimi del diritto all'istruzione non siano sospesi in nessuna circostanza, nemmeno nei momenti di criticità³¹.

²⁶ Per un approfondimento si veda: S. BENVENUTI, *Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 «sulla protezione contro il coronavirus»*, in *Sidi Blog* (www.sidiblog.org), 7 aprile 2020; F. CASOLARI, *La protezione dello stato di diritto nell'unione europea ai tempi del coronavirus: se non ora, quando?*, in *Sidi Blog* (www.sidiblog.org), 7 aprile 2020; P. DE SENA, *Contrasto al Covid-19 e/o demolizione dello stato di diritto? le misure ungheresi e la Convenzione europea*, in *Sidi Blog* (www.sidiblog.org), 7 aprile 2020.

²⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 13, cit., par. 6.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ S. DE VIDO, *Diritto all'istruzione e accesso ad internet all'epoca del covid-19*, in *Sidi Blog* (www.sidiblog.org), 20 aprile 2020.

³⁰ L'art. 2 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali stabilisce, infatti, che gli Stati si impegnano con il massimo delle risorse per assicurare progressivamente la piena attuazione dei diritti ivi affermati.

³¹ Così il Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'istruzione che già nel 2008, in occasione del suo rapporto annuale dedicato al "Diritto all'istruzione in situazioni di emergenza" aveva avuto modo di affermare che "gli Stati hanno l'obbligo di garantire il diritto all'istruzione anche nelle situazioni di emergenza", Special Rapporteur on the Right to Education, *Right to Education in Emergency Situations*, Report A/HRC/8/10, 20 maggio 2008, par. 37, <https://undocs.org/A/HRC/8/10>.

In effetti, il Comitato sui diritti dei minori, in occasione dell'incontro sul diritto all'istruzione e le situazioni di emergenza (settembre 2008) ha affermato che il diritto all'istruzione è un diritto inalienabile, legato all'esercizio di altri diritti fondamentali, e che, in quanto tale, deve essere sempre garantito³². In particolare, secondo il Comitato, nelle situazioni di crisi l'accesso all'istruzione rappresenta una forma di protezione per i minori perché limita l'impatto psicosociale dell'emergenza, trasmette un senso di normalità e di stabilità nonché una speranza per il futuro³³.

Soffermandoci brevemente sulla particolare situazione che si è determinata nel mondo dell'istruzione a seguito della diffusione del Coronavirus, senza avere alcuna pretesa di esaustività, è possibile fare alcune valutazioni³⁴.

Per prima cosa, possiamo chiederci se sia stato garantito un effettivo equilibrio tra il diritto alla salute, o alla protezione della vita, e il diritto all'istruzione. Va detto a tal proposito che, qualora vi sia un rischio reale per la salute e la vita dei bambini, questo prevalga e, richiamando il principio di precauzione, questo giustifichi la decisione di chiudere gli istituti scolastici. In questo senso ci sembra di poter affermare che le misure adottate, almeno inizialmente, non sollevino dubbi circa la loro necessità. È evidente, infatti, come la rapidità con cui si è diffuso il Covid-19 ha creato una situazione di incertezza scientifica tale da suscitare preoccupazioni per i danni che avrebbe potuto provocare alla salute umana.

Occorre poi verificare se le misure adottate possano essere considerate proporzionali e necessarie nel tempo. A distanza di qualche mese, le conoscenze scientifiche permettono di verificare se il rischio di contagio nelle scuole o negli altri istituti educativi sia reale o potenziale. In questo caso, gli studi più rilevanti mostrano come, pur non essendoci un "rischio zero", il grado di contagio e/o di trasmissione è inferiore tra i minori anche nel caso delle cosiddette varianti del Coronavirus. Le stesse scuole, grazie ai protocolli e alle misure di distanziamento adottati, possono essere considerate degli ambienti sicuri o, quanto meno, non sono un luogo dove il *virus* si diffonde maggiormente rispetto ad altri³⁵.

La terza, ed ultima, valutazione riguarda il rapporto tra il principio di precauzione e il principio dell'interesse superiore del fanciullo. Ci sembra opportuno ricordare che il principio dell'interesse superiore del fanciullo deve essere considerato come un principio guida quando si adottano delle decisioni che coinvolgono minori e che, un approccio fondato su di esso, porta al riconoscimento di ogni bambino come membro a pieno titolo della società.

Pur giustificando le decisioni adottate nell'immediatezza dell'emergenza, sorgono dei dubbi in merito al perdurare di alcune misure rispetto ad altre. Basti pensare che contemporaneamente alla chiusura delle scuole sono state riaperte attività commerciali o ricreative in cui il rischio di contagio, se non superiore, era per lo meno pari a quello riscontrabile nelle istituzioni educative. È quindi plausibile chiedersi se sia stato dato il giusto valore al principio dell'interesse superiore del fanciullo in questa situazione o se non siano

³² Committee on the Rights of the Child, *Day of General Discussion on "The Right of the Child to Education in Emergency Situations"*, 19 settembre 2008, par. 23, https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Report_Right_of_the_Child_to_Education_in_Emergencies_2008.pdf.

³³ *Ibidem*, par. 28.

³⁴ A. NORMANDIN, *Ensuring the Right to Education in Times of COVID-19*, in *leidenlawblog* (www.leidenlawblog.nl), 1 maggio 2020.

³⁵ Istituto Superiore della Sanità, *Rapporto ISS COVID-19 n. 63/2020 - Apertura delle scuole e andamento dei casi confermati di SARS-CoV-2: la situazione in Italia*, 30 dicembre 2020, pp. 21 ss., <https://www.iss.it/rapporti-covid-19>.

prevalse altre priorità (1) e se, in qualche modo, la chiusura delle scuole non sia stata una misura di per sé semplice da adottare (2).

Probabilmente, nel soppesare i diversi interessi in gioco e il rischio potenziale di contagio e/o di trasmissione, sarebbe stato nel miglior interesse dei minori tornare a scuola. Ovviamente, tali valutazioni non rilevano nei confronti di quegli studenti che, a causa delle loro peculiari situazioni, potevano risultare particolarmente vulnerabili al *virus*.

4. Gli effetti delle chiusure delle scuole sul diritto all'istruzione

Dopo aver cercato di verificare se la situazione di emergenza abbia o meno giustificato le misure adottate, passiamo ad analizzare quelli che sono stati gli effetti che queste misure hanno avuto sul diritto all'istruzione.

Opinione diffusa è che la chiusura delle scuole e l'utilizzo della didattica a distanza abbiano determinato un aumento delle disuguaglianze sociali e una perdita di apprendimento non omogenea tra gli studenti³⁶. Una seconda considerazione è che il passaggio dall'istruzione in presenza a quella *on line* sia stato più "agevole" nei paesi ricchi rispetto a quelli meno sviluppati. Tuttavia, anche all'interno dei primi, l'emergenza sanitaria ha evidenziato la presenza di un forte divario digitale che si è manifestato nella mancanza di connessioni e/o di dispositivi.

Il divario economico tra le famiglie ha amplificato ulteriormente la diversificazione nell'apprendimento. Indubbiamente, la possibilità di potersi permettere insegnanti individuali o la frequenza a scuole private ha attutito i danni causati dalle chiusure delle istituzioni educative³⁷. Il rischio è che nel lungo periodo il livello socio economico possa portare ad una differenziazione di conoscenze incolmabile tra gli studenti.

Tra gli alunni che più di tutti hanno risentito degli effetti causati dalla chiusura delle scuole e dall'utilizzo della didattica a distanza vi sono quelli con disabilità. Spesso, infatti, la disabilità cognitiva rappresenta un ostacolo invalicabile o quasi per l'attuazione della DAD³⁸. A questi si aggiungono gli studenti con origini migratorie che rappresentano, invece, la fascia più a rischio di dispersione scolastica perché, alla mancanza di dispositivi e connessione, si aggiungono le carenze linguistiche della famiglia di appartenenza.

Se guardiamo al passato e teniamo conto di quanto accaduto in situazioni simili, ci accorgiamo che qualsiasi tipo di interruzione scolastica ha determinato una significativa

³⁶ K.B. SANDVIK, I. IKDAHL, *COVID-19: Towards a Digital Fragmentation of the Right to Education?*, in *Yale Journal of International Law* (www.yjil.yale.edu), 22 gennaio 2021.

³⁷ Esemplificativo lo studio condotto dalle Università di Brown e Harvard (*Track the Economic Impacts of COVID-19 on People, Businesses, and Communities Across the United States in Real Time*, in www.tracktherecovery.org), che ha mostrato come gli studenti appartenenti alle famiglie benestanti americane abbiano avuto risultati migliori in termini di apprendimento rispetto a quelle meno abbienti nel periodo della pandemia; Cfr. D. GOLDSTEIN, *Research Shows Students Falling Months Behind During Virus Disruptions*, in *NY Times* (www.nytimes.com), 10 giugno 2020. Interessante anche lo studio realizzato dall'Organizzazione Sutton Trust nel Regno Unito (*Covid-19 Impacts: School Shutdown*, in www.suttontrust.com), che ha evidenziato come più della metà degli alunni iscritti alle scuole private hanno partecipato quotidianamente alle lezioni online rispetto al solo 20% degli studenti iscritti alle scuole pubbliche.

³⁸ In questo senso, un'indagine condotta, tra l'altro, dalle Università di Bolzano, Trento e Lumsa, sul territorio italiano mostra come quasi il 36% di studenti con disabilità non ha partecipato alla DAD nei periodi di chiusura delle scuole, *Oltre le distanze. Idee e azioni per una scuola più inclusiva* (www.fondazioneagnelli.it).

perdita di apprendimento³⁹. Per questo si è sempre cercato di mantenere le scuole aperte anche durante situazioni di crisi (conflitti, carestie o eventi atmosferici estremi). Alcuni studi successivi all'emergenza Ebola nel Continente africano tra il 2013 e il 2014 mostrano come la chiusura delle scuole abbia determinato una riduzione della frequenza, un aumento degli abbandoni, ma anche situazioni di malnutrizione, violenze, abusi, sfruttamento lavorativo, gravidanze e matrimoni precoci⁴⁰.

Si ricordi, infatti, che gli effetti delle chiusure delle scuole non si ripercuotono solo in termini di perdita di apprendimento. Senza la rete di sicurezza che la scuola di per sé rappresenta, i minori sono più esposti a forme di abuso e di lavoro minorile. Per le ragazze, inoltre, la mancata frequenza della scuola e la contemporanea perdita di mezzi di sussistenza a livello familiare, possono essere causa di matrimoni precoci. Spesso, infatti, i matrimoni sono considerati come l'unica prospettiva realistica per le ragazze oltre che un modo per alleviare la pressione finanziaria sulla famiglia⁴¹.

In questo senso, l'estensione e la durata della chiusura delle scuole a causa del Coronavirus preoccupa ancora di più perché è senza precedenti.

5. L'emergenza sanitaria e l'accesso all'istruzione

Dall'emergenza sanitaria è emersa una profonda differenziazione in termini di disponibilità degli strumenti tecnologici e di conoscenze che rischiano, nel lungo periodo, di ampliare ulteriormente le disuguaglianze sociali. Tali situazioni sono in contrasto con quanto affermato nei principali strumenti adottati a livello internazionale per la tutela dei diritti umani, *in primis* la Convenzione sui diritti del fanciullo. Nella Convenzione si legge, infatti, che nessun minore deve subire forme di discriminazioni a causa delle loro particolari circostanze di vita (art. 2).

Le criticità riscontrate in termini di carenze di dispositivi, mancanza di competenze tecnologiche e assenza di connessioni adeguate ha portato le istituzioni internazionali a focalizzare la loro attenzione sul tema dell'accesso e a vedere il diritto all'istruzione come un diritto da ampliare includendovi il diritto alla connessione e all'educazione a distanza. In questo senso, possono essere richiamate le raccomandazioni dell'UNESCO e della Commissione internazionale per il futuro dell'istruzione⁴², la Dichiarazione congiunta dei

³⁹ P. ENGZELL, A. FREYA, M. VERHAGENA, *Learning Loss Due to School Closures During the COVID-19 Pandemic*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* (www.pnas.org), 27 Aprile 2021, pp. 1-7; M. C. ALBAN CONTO, S. AKSEER, T. DREESSEN, A. KAMEI, S. MIZUNOYA, A. RIGOLE, *COVID-19: Effects of School Closures on Foundational Skills and Promising Practices for Monitoring and Mitigating Learning Loss*, Innocenti Working Paper 2020-13, Firenze, 2020.

⁴⁰ S. BAKRANIA, C. CHÁVEZ, A. IPINCE, M. ROCCA, S. OLIVER, C. STANSFIELD, R. SUBRAHMANIAN, *Impacts of Pandemics and Epidemics on Child Protection. Lessons learned from a rapid review in the context of COVID-19*, Innocenti Working Paper 2020-05, Firenze, 2020, pp. 23 ss.

⁴¹ Secondo uno studio pubblicato dall'UNICEF nel marzo 2021, si stima che a causa della pandemia circa 10 milioni di ragazze rischiano di contrarre un matrimonio precoce entro il 2030. UNICEF, *10 Million Additional Girls at Risk of Child Marriage Due to COVID-19*, in (www.unicef.org), 8 marzo 2021.

⁴² Secondo la Commissione, la crisi causata dalla diffusione del Covid-19 ha messo in luce disuguaglianze e le vulnerabilità presenti nel mondo dell'educazione, ma ha mostrato anche una straordinaria potenzialità. In particolare, le decisioni adottate nel corso della pandemia avranno conseguenze a lungo termine sul diritto all'istruzione. Cfr. International Commission on the Futures of Education, *Education in a Post COVID-19 World: Nine Ideas for Action*, in (www.unesdoc.unesco.org) Parigi, 2020.

Comitati sui trattati sui diritti umani⁴³, nonché le dichiarazioni del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali⁴⁴ e del Comitato sui diritti del fanciullo⁴⁵.

Questi documenti hanno poi portato il Segretario generale delle Nazioni Unite a suggerire di ampliare la nozione di diritto all'istruzione includendovi il tema della connettività anche, e soprattutto, in una prospettiva post pandemia prevedendo investimenti in infrastrutture digitali in grado di rimuovere le barriere tecnologiche⁴⁶.

Una parte della dottrina si è chiesta, quindi, se non fossimo di fronte ad un passaggio da una visione olistica del diritto all'istruzione ad un approccio fondato essenzialmente sull'accesso⁴⁷.

6. Il diritto all'istruzione e l'apprendimento attraverso le tecnologie digitali

Prima di vedere quelli che sono i rischi potenziali che un utilizzo abituale delle tecnologie digitali può avere sul diritto all'istruzione, ci sembra opportuno analizzare come nel corso degli anni è stata affrontata la questione dell'utilizzo delle tecnologie *EdTech* da parte dei principali Comitati internazionali sulla tutela dei diritti umani.

Come detto, la diffusione dell'emergenza sanitaria da Coronavirus ha portato gli Stati ad adottare tra le misure d'emergenza anche la chiusura delle scuole e l'utilizzo della didattica a distanza. Questa modalità di istruzione è stata realizzata grazie all'utilizzo di piattaforme *EdTech* (*Educational Technologies* - tecnologie educative o dell'educazione) il cui scopo originario era quello di introdurre nelle aule strumenti tecnologici per rendere l'apprendimento più coinvolgente e inclusivo per gli alunni⁴⁸.

Si ricordi che il tema dell'apprendimento digitale è stato solo citato nei primi documenti di *soft law* sul diritto all'istruzione adottati dai Comitati dei trattati sui diritti umani e per lo più in termini aggiuntivi alle modalità abituali e con un forte valore inclusivo. Basti pensare, a titolo esemplificativo, a quanto detto dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, nel Commento generale n. 13, in cui, nell'affrontare il tema dell'accessibilità fisica, aveva

⁴³ Nella Dichiarazione i Comitati hanno sottolineato l'importanza di garantire un'eguaglianza nell'accesso all'istruzione; *UN Human Rights Treaty Bodies call for Human Rights Approach in Fighting COVID-19*, in (<https://www.ohchr.org>), 8 marzo 2020.

⁴⁴ Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha sottolineato il rischio che un differente grado di accesso ai servizi e alle tecnologie potesse far aumentare le disuguaglianze educative tra studenti ricchi e poveri e ha invitato gli Stati ad adottare misure positive che, nel caso del Coronavirus, si sostanziano nella possibilità per gli studenti di avere sia gli strumenti adeguati, sia le conoscenze necessarie per l'utilizzo dei dispositivi e delle piattaforme; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Statement on the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic and Economic, Social and Cultural Rights*, in (www.undocs.org), 17 marzo 2020, par. 7.

⁴⁵ Nella Dichiarazione, il Comitato sui diritti dei minori ha posto l'accento sull'importanza dell'accesso alle tecnologie e ad internet in modo da evitare che l'apprendimento a distanza non andasse ad ampliare ulteriormente le disuguaglianze già esistenti; *The Committee on the Rights of the Child Warns of the Grave Physical, Emotional and Psychological Effect of the COVID-19 Pandemic on Children and Calls on States to Protect the Rights of Children*, in (www.unicef.nl), 8 aprile 2020, par. 3.

⁴⁶ Segretario generale, *Education During COVID-19 and Beyond*, in (www.un.org) 20 agosto 2020, p. 24.

⁴⁷ B. WILLIAMSON, R. EYNON, J. POTTER, *Pandemic Politics, Pedagogies and Practices: Digital Technologies and Distance Education During the Coronavirus Emergency*, in *Learning, Media and Technology* (www.tandfonline.com), 2020.

⁴⁸ Per un approfondimento generale: N. IIVARI, S. SHARMA, L. VENTÄ-OLKKONEN, *Digital Transformation of Everyday Life—How COVID-19 Pandemic Transformed the Basic Education of the Young Generation and Why Information Management Research Should Care?*, in *International Journal of Information Management* (www.sciencedirect.com), n. 55, 2020.

specificato che l'accessibilità all'istruzione può essere garantita non solo attraverso la possibilità di frequentare la scuola più vicina o ragionevolmente conveniente a livello geografico, ma anche attraverso l'utilizzo della tecnologia digitale e i programmi di apprendimento a distanza (par. 6.b).

Che il tema della digitalizzazione stesse man mano diventando rilevante nel mondo dei minori lo mostra anche la decisione del Comitato sui diritti del fanciullo di dedicare una giornata di studio al tema "Media digitali e diritti dei bambini" (2014)⁴⁹.

In quella circostanza, il Comitato, richiamando il Commento generale n. 16 (2013) sugli obblighi degli Stati in merito all'impatto del settore imprenditoriale sui diritti dei bambini⁵⁰, nonché le altre norme e gli *standard* internazionali più rilevanti, chiese agli Stati di garantire, attraverso l'adozione di un codice di condotta e/o una legislazione *ad hoc*, che tutte le aziende ICT operanti sul proprio territorio rispettassero i diritti dei minori e garantissero la loro piena protezione nell'accesso al mondo digitale prevedendo, qualora necessario, un sistema di monitoraggio.

Iniziavano ad emergere nelle riflessioni, quindi, i potenziali rischi che la collaborazione con le aziende ICT avrebbe potuto avere sui diritti dei bambini. Queste aziende, infatti, non erano vincolate alla Convenzione sui diritti dell'infanzia né ai Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani⁵¹.

Il Comitato ha poi focalizzato la sua attenzione sul tema della protezione dei dati e della *privacy* dei bambini in relazione all'accesso ai media digitali e alle tecnologie ICT nel Commento generale n. 25 (Diritti dei minori in relazione all'ambiente digitale) adottato il 2 marzo 2021⁵². È evidente come il Comitato abbia risentito di quanto accaduto nel periodo della pandemia. In esso si sottolinea, infatti, il potenziale delle tecnologie educative digitali per tutti quei bambini che non possono essere presenti fisicamente a scuola, che vivono in aree remote o che si trovano in situazioni svantaggiate o vulnerabili. Potenziale che emerge ancora di più quando ci si trova in situazioni di emergenza o crisi umanitarie, come la diffusione del Coronavirus ha dimostrato. Tuttavia, il Comitato ha sottolineato la necessità di garantire che l'utilizzo delle piattaforme *EdTech* avvenga in modo etico e appropriato per gli scopi educativi e, soprattutto, non abbia ricadute negative in termini di qualità e tutela della vita privata dei minori⁵³.

⁴⁹ Gli incontri organizzati dal Comitato sui diritti dell'infanzia sono dei forum a cui partecipano esperti e responsabili del mondo politico e hanno come obiettivo quello di promuovere una più profonda comprensione degli articoli della Convenzione o di alcuni argomenti relativi al mondo dei minori. Come detto, il 12 settembre 2014, il Comitato ha dedicato la sua ventunesima giornata di discussione generale a "Media digitali e diritti dei bambini". L'obiettivo era quello di analizzare gli effetti del coinvolgimento dei bambini con i social media e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), al fine di comprendere meglio l'impatto e il ruolo dei diritti dei bambini in quest'area e sviluppare strategie basate sui diritti; Committee on the Rights of the Child, *Report of the 2014 Day of General Discussion, Digital Media and Children's Rights*, in (www.ohchr.org), 12 settembre 2014.

⁵⁰ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 16 (2013) on State Obligations Regarding the Impact of the Business Sector on Children's Rights*, in (www.ohchr.org), 17 aprile 2013.

⁵¹ Si noti che il Comitato faceva riferimento ad un contesto geografico delimitato che di fatto coincideva con quello dello stato stesso non percependo, tuttavia, come per le aziende *EdTech* l'ambito di operatività era più virtuale che fisico.

⁵² Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 25 (2021) on Children's Rights in Relation to the Digital Environment*, in (www.ohchr.org), 2 marzo 2021.

⁵³ *Ibidem*, parr. 99-103.

7. Il diritto all'istruzione dinanzi alle sfide dell'apprendimento digitale

Passiamo infine ad analizzare quelli che a nostro avviso possono essere i rischi che comporta l'apprendimento digitale sul diritto all'istruzione. Nel farlo, prendiamo spunto dalla Relazione annuale dello *Special Rapporteur* sul diritto all'istruzione adottata il 20 giugno 2020⁵⁴.

Pur sottolineando le opportunità che possono sorgere grazie all'uso dell'apprendimento a distanza, come evidenziato nel periodo della pandemia, il Relatore speciale mette in guardia dal promuovere soluzioni facili che a suo dire, più che una migliore attuazione del diritto all'istruzione, potrebbero essere dannose alla sua piena realizzazione⁵⁵.

Secondo il *Rapporteur*, la digitalizzazione dell'istruzione dovrebbe essere vista solo come una soluzione temporanea qualora ci si trovi in una situazione di particolare emergenza, quale la diffusione del Coronavirus, e mai come una possibile opzione alla scuola in presenza. Per il Relatore, se la didattica a distanza diventasse il nuovo paradigma dell'insegnamento nella fase post pandemica, questa andrebbe ad influenzare il cuore e lo scopo del diritto all'istruzione. L'istruzione in presenza, infatti, consente agli insegnanti non solo di fornire contenuti, ma anche di garantire che tali contenuti siano compresi. L'istruzione non si limita a trasmettere una conoscenza didattica, ma sviluppa le abilità, la creatività e lo spirito critico di ogni studente⁵⁶.

Ci sembra opportuno soffermarci su alcune considerazioni del Relatore speciale che, a nostro avviso, aiutano a capire meglio quelli che sono i rischi potenziali di un'abituale utilizzo dell'educazione digitale.

La prima questione riguarda il pericolo che il maggior utilizzo dei sistemi informatici e delle piattaforme educative possa ampliare le disuguaglianze già esistenti andando ad escludere tutti quegli studenti che non hanno accesso agli strumenti digitali e/o ad una buona connessione. Secondo il Relatore, le istituzioni internazionali dovrebbero proiettarsi oltre le situazioni legate all'emergenza e concentrarsi sulla regolamentazione e la progettazione di un futuro digitale quanto più possibile inclusivo.

Il secondo aspetto riguarda la protezione dei dati e la *privacy*. L'educazione digitale non tocca, infatti, solo la fornitura di contenuti educativi ai bambini, ma anche il miglioramento dei sistemi di gestione dell'apprendimento e del monitoraggio. La portata e la profondità della raccolta di dati, nonché il coinvolgimento di ulteriori attori, solleva, secondo il Relatore, interrogativi sulla protezione del diritto dei minori alla *privacy* e alla protezione dei loro dati sensibili. Basti pensare alla possibilità da parte delle aziende *EdTech* di archiviare, nello spazio digitale, immagini, dati biometrici e altre informazioni che possono essere venduti a soggetti terzi e/o sfruttati a fini commerciali.

Un terzo rilievo attiene, invece, al tema della libertà di pensiero e di parola. Secondo il Relatore speciale, la tecnologia non è neutra. Il fatto che queste piattaforme *EdTech* siano private può far aumentare il rischio che si realizzi nel lungo periodo una sorta di privatizzazione dell'istruzione. È evidente, infatti, come la diffusione di queste tecnologie ha evidenziato il ruolo sempre più importante degli attori privati nell'educazione digitale che

⁵⁴ Special Rapporteur on the Right to Education, *Right to Education: Impact of the Coronavirus Disease Crisis on the Right to Education – Concerns, Challenges and Opportunities*, in (www.ohchr.org).

⁵⁵ *Ibidem*, par. 45-46.

⁵⁶ *Ibidem*, par. 47.

hanno visto nella diffusione della pandemia da Coronavirus un'opportunità di *business* alternativo⁵⁷.

Condivisibili, infine, appaiono le valutazioni fatte dallo *Special Rapporteur* in riferimento alla didattica a distanza e all'uso delle piattaforme digitali. A nostro avviso, infatti, la presenza di attori privati che detengono e gestiscono le piattaforme digitali rappresentano, o possono rappresentare, un grave pericolo per i sistemi educativi e, in generale, per il diritto all'istruzione, se non attentamente monitorato. La trasformazione digitale e l'apprendimento remoto, nonché l'enfasi posta sul tema dell'accesso, può portare ad una frammentazione del diritto all'istruzione rendendo di fatto precaria la piena attuazione del principio del migliore interesse del minore.

8. *Considerazioni conclusive*

L'emergenza sanitaria ha portato gli Stati ad adottare, sulla base del principio di precauzione, delle misure straordinarie che, come abbiamo visto, hanno determinato delle deroghe ad alcuni diritti fondamentali. Indubbiamente, gli effetti potenzialmente pericolosi sulla salute umana possono essere invocati come giustificazione per adottare misure restrittive⁵⁸. In questo senso, la chiusura delle scuole e la conseguente attivazione della didattica a distanza, sono sembrate misure necessarie, oltre che comprensibili e condivisibili. Come emerso, però, nelle pagine precedenti, tali misure devono essere proporzionali, non discriminatorie, necessarie e soggette ad una revisione periodica sulla base dei dati scientifici aggiornati⁵⁹.

⁵⁷ Esemplicativo, in questo senso, quanto accaduto per la piattaforma digitale Zoom. In pochi mesi il fatturato dell'azienda è aumentato del 355% se confrontato con lo stesso periodo dell'anno precedente rendendo il suo fondatore, Eric Yuan, tra gli uomini più ricchi al mondo alla fine del 2020. Cfr. J. MARKMAN, *Zoom Enters Perilous New Growth Phase*, in *Forbes* (www.forbes.com), 26 ottobre 2020.

⁵⁸ Nel caso della crisi sanitaria, il principio di precauzione è stato utilizzato non per considerare i rischi che sarebbero potuti derivare da un'attività intrapresa, quanto dalla mancata azione (non agire tempestivamente). Va detto che il principio di precauzione solo raramente è stato menzionato dalle Istituzioni europee nei documenti adottati per limitare la diffusione della Pandemia. Potremmo dire, che tale principio sia stato accettato e approvato in modo implicito. Questo atteggiamento non sorprende perché come sottolineato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) “la mancanza di un riferimento esplicito al principio di precauzione ... non significa che tale istituzione non si sia basata su tale principio ... al fine di prevenire i presunti rischi” (T-392/02, *Solvay Pharmaceuticals BV v Council of the European Union*, 21 ottobre 2003, par. 124). L'unico riferimento al principio di precauzione si ritrova nel Documento della Commissione su *Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19* (2020/C 126/01), in cui si afferma che “le restrizioni introdotte dagli Stati membri sono state necessarie per ritardare la diffusione dell'epidemia e ridurre la pressione sui sistemi sanitari” e che sono state adottate sulle base delle informazioni disponibili e di “un approccio precauzionale”.

⁵⁹ Le misure adottate al fine di impedire la diffusione della pandemia da Coronavirus hanno confermato il forte legame esistente tra il principio di precauzione e la valutazione scientifica. Qualora tale valutazione identifichi un rischio reale per la salute umana, anche se non pienamente evidente, spetterà alle autorità pubbliche decidere se e quali misure adottare trovando un equilibrio tra i rischi per la salute umana e gli altri rilevanti interessi sociali, tra cui l'istruzione. In questo senso, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di affermare che nel «campo della salute pubblica, il principio di precauzione implica che, in caso di incertezza circa l'esistenza o l'entità dei rischi per la salute umana, le istituzioni possono adottare misure precauzionali senza dover attendere che la realtà e la gravità di tali rischi divengano pienamente evidenti» (T-392/02, *Solvay Pharmaceuticals BV c. Consiglio dell'Unione europea*, 21 ottobre 2003, par. 122) purché il rischio non sia ipotetico o inventato (T-13/99, *Pfizer Animal Health v Council*, 11 settembre 2002, par. 143, T-229/04, *Kingdom of Sweden c.*

Appare condivisibile l'idea di legare il permanere in vigore delle misure di emergenza alle conoscenze scientifiche. Non è detto, infatti, che misure adottate nell'immediatezza della situazione siano giustificate a distanza di tempo. Tali considerazioni valgono ancora di più quando, come nel caso del Coronavirus, le informazioni iniziali, data l'eccezionalità della situazione, sono state incerte e confuse. È probabile che, in un prossimo futuro, le istituzioni internazionali siano chiamate a verificare se le misure adottate sulla base del principio di precauzione possano essere considerate necessarie e proporzionate (1) nonché giustificate nel tempo alla luce degli aggiornamenti scientifici (2).

Un primo richiamo al principio di precauzione lo si è avuto, a livello interno, nell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 6032/2020 del 27 novembre 2020⁶⁰. Il ricorso era stata presentato da alcuni genitori che lamentavano la mancanza di presupposti tali da giustificare l'adozione delle misure straordinarie nei confronti della scuola (didattica a distanza, obbligo di rimanere a casa per gli alunni con una temperatura corporea superiore a 37.5°, obbligo di portare la mascherina in classe). Il Consiglio di Stato, confermando la sentenza di non accoglimento del ricorso emessa dalla III sezione del Tar del Lazio (6569/2020), ha sostenuto che l'emergenza sanitaria giustificava l'applicazione del principio di precauzione in collegamento al diritto alla salute e che il diritto alla salute doveva prevalere sugli altri. In effetti, i motivi sollevati dai ricorrenti appaiono eccessivi e non sorprendono, quindi, le considerazioni fatte dal Consiglio. Così come condivisibili appaiono i rilievi sul ruolo e l'importanza che le misure di prevenzione adottate nelle scuole hanno avuto nel prevenire la diffusione del virus tra i minori. Sarebbe stato interessante capire, invece, quali valutazioni avrebbe fatto il Consiglio, e prima ancora il TAR, se i ricorrenti avessero chiesto che, nel pieno rispetto dei protocolli scolastici adottati, fosse garantito loro il diritto all'istruzione in presenza⁶¹.

Va detto anche che le misure adottate per evitare la diffusione del Covid-19 potrebbero aver determinato una violazione del diritto all'istruzione così come affermato nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La prassi della Corte EDU sull'art. 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione ha mostrato come il diritto all'istruzione, pur importante che sia, non è assoluto; può dare luogo, infatti, a limitazioni implicitamente ammesse poiché

Commission of the European Communities, 11 luglio 2007, par. 161). Il principio di proporzionalità è uno dei requisiti che devono essere soddisfatti nel momento in cui vengono adottate delle misure precauzionali. In questo senso, può essere richiamata, oltre alla prassi giurisprudenziale della Corte di giustizia, la comunicazione della Commissione sul principio di precauzione (COM(2000)1def., 2 febbraio 2000, par. 6). La Comunicazione, nonostante la sua natura non vincolante, definisce un valido quadro per l'uso di misure precauzionali che devono essere non discriminatorie. Si ricordi che la Corte di giustizia ha più volte sottolineato che «nell'esercizio della loro discrezionalità relativa alla protezione della salute pubblica», gli Stati membri sono tenuti a «rispettare il principio di proporzionalità» e che tale principio «giustifica l'adozione di misure restrittive, purché non discriminatorie e oggettive» (C-88/07, *Commissione Comunità c. Regno di Spagna*, 5 marzo 2009, par. 88; C-333/08, *Commissione europea c. Repubblica francese*, 28 gennaio 2010, par. 93; C-77/09, *Govan Comércio Internacional e Serviços Lda c. Ministero della Salute*, 22 dicembre 2010, par. 76; C-446/08, *Solgar Vitamin's France e altri c. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi e altri*, 29 aprile 2010, par. 70).

⁶⁰ Consiglio di Stato, Sezione III, Ordinanza n. 6832, 27/11/2020.

⁶¹ Per un'analisi più approfondita sulle misure adottate dalla Stato italiano per fronteggiare la diffusione della pandemia e le ricadute in termini di tutela dei diritti umani, si rinvia a A. J. PALMA, *Pandemia e diritti umani: l'Italia e lo stato di eccezione al tempo del coronavirus*, cit., pp. 305 ss.; G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos. Le Attualità nel Diritto* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2020, pp. 1-8.

«richiede per la sua stessa natura una regolamentazione da parte dello Stato»⁶². Gli Stati membri godono, quindi, di un certo grado di discrezionalità nell'adottare le limitazioni purché queste non determinino una riduzione del diritto tale da compromettere la sua essenza, non lo privino della sua efficacia, risultino prevedibili per i diretti interessati e, soprattutto, perseguano uno scopo legittimo⁶³. La Corte ha sostenuto, inoltre, che una simile limitazione è compatibile con il diritto all'istruzione solo se esiste una relazione ragionevole di proporzionalità tra mezzi usati e scopo perseguito⁶⁴. In riferimento al rapporto tra diritto all'istruzione e discrezionalità degli stati, inoltre, una lettura della Convenzione attraverso i principali trattati internazionali sui diritti umani, tra cui il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, ha portato la Corte EDU a limitare il margine di apprezzamento degli stati e a sottolineare come su di essi ricada l'obbligo di bilanciare gli interessi pubblici con le esigenze individuali, soprattutto per le categorie di soggetti più vulnerabili⁶⁵. Nella particolare situazione che si è verificata a seguito della diffusione del Coronavirus, tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno, seppur con modalità e gradualità diverse, limitato il diritto all'istruzione attivando strumenti alternativi al fine di garantire la continuità della didattica. Sarà interessante vedere se, in un prossimo futuro, la Corte sarà chiamata a verificare se le restrizioni imposte hanno influenzato l'essenza stessa nonché l'efficacia e la qualità del diritto all'istruzione in un modo tale da risultare contrarie all'art. 2 del Protocollo n. 1 della CEDU (1) e se gli Stati hanno saputo bilanciare nel tempo le esigenze educative con gli interessi statali (2).

Un'ulteriore valutazione riguarda il diritto all'istruzione nelle situazioni di emergenza. La crisi provocata dalla diffusione del COVID-19 sul diritto all'istruzione non ha precedenti e ha fatto venire meno quei progressi finora conseguiti a livello internazionale. Sebbene la chiusura delle scuole possa essere considerata come una misura necessaria, va ricordato come l'istruzione sia un diritto umano essenziale che deve essere garantito soprattutto nei periodi di emergenza. Come sottolineato, inoltre, dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, il diritto all'istruzione è propedeutico all'esercizio di altri diritti fondamentali nonché uno strumento attraverso cui tutti gli individui possono partecipare e contribuire attivamente alla società in cui vivono.

⁶² Sentenza della Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, *Case Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium c. Belgium*, 23 luglio 1968, par. 5.

⁶³ In riferimento al tema della discrezionalità da parte degli stati nell'adozione delle misure di limitazione, si veda: V. SOMMARIO, *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, cit., pp. 44 ss.

⁶⁴ Sentenza della Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 44774/98, *Caso Leyla Sabın c. Turkey*, 10 novembre 2005, par. 154.

⁶⁵ Sentenza della Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 59751/15, *G.L. c. Italia*, 10 settembre 2020, par. 54. Il caso riguardava l'impossibilità di una bambina affetta da autismo non verbale di ricevere un supporto didattico specializzato durante i suoi primi due anni di istruzione primaria nonostante fosse previsto per legge. Le autorità locali sostenevano l'impossibilità materiale di dare attuazione a quanto previsto a livello normativo a causa della riduzione di bilancio allocate dallo Stato e destinate alle esigenze educative. La Corte Europea ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo n. 1 (diritto all'istruzione) alla Convenzione. Per un approfondimento si veda: F. GARELLI, *I limiti al sostegno scolastico del minore con disabilità grave giustificati da ragioni di bilancio non sono conformi alle disposizioni della CEDU*, in *Ordine internazionale e diritti umani* (www.rivistaoidu.net), 2020, pp. 1007-1012; M. MARCHEGIANI, *La disabilità è negli occhi di chi guarda (e resta a guardare): lo iato tra previsioni normative e attuazione concreta in tema di educazione inclusiva nella prospettiva della Corte europea. Considerazioni a margine del caso G.L. c. Italia*, in *Sidi Blog* (www.sidiblog.org), 5 ottobre 2020.

La pandemia ha mostrato realtà educative molto diverse sia tra gli stati che all'interno degli Stati stessi, a seconda delle diverse aree geografiche. Alcune realtà hanno già avviato processi innovativi altre, invece, sono ancora legate a vecchie modalità. Ne deriva un sistema scolastico di per sé iniquo e troppo spesso lasciato alla discrezionalità e all'intraprendenza degli insegnanti o dei dirigenti scolastici. Tale differenziazione, insieme alle problematiche legate all'accesso, hanno avuto ricadute negative soprattutto sugli studenti appartenenti a categorie più svantaggiate e vulnerabili. La stessa didattica a distanza richiede, inevitabilmente, una rimodulazione della programmazione sia in termini di tempi che di contenuti e, probabilmente, un ripensamento delle modalità educative⁶⁶. Ci sembra opportuno "sfruttare" l'esperienza maturata nel periodo della pandemia e valutare le misure adottate per riformare i sistemi educativi anticipando situazioni simili in futuro.

Un'ultima considerazione riguarda gli effetti che hanno avuto le tecnologie educative sul diritto all'istruzione. Va riconosciuto che le piattaforme *EdTech* hanno consentito il prosieguo dell'anno scolastico e di quello accademico. Senza di loro, molto probabilmente, le conseguenze sarebbero state ancora più complesse. Va detto anche che la didattica a distanza può essere utile, ma, come evidenziato nelle pagine precedenti, deve restare una soluzione temporanea ed eccezionale. Non può e non deve rappresentare una prospettiva percorribile in situazioni di normalità. Il rischio, come visto, è quello di aumentare ulteriormente le disuguaglianze già esistenti.

Certamente, la situazione causata a seguito della diffusione della pandemia è stata eccezionale e come tale ha portato all'adozione di misure di carattere straordinario, ma ciò non ci esime dal sottolineare i rischi che una privatizzazione del sistema educativo può portare. A nostro avviso, occorre assicurare a tutti coloro che utilizzano le piattaforme *EdTech* un accesso etico e rispettoso della propria *privacy*. Allo stesso tempo, occorre impedire che possa verificarsi una rimodulazione dei contenuti con un appiattimento o una diversificazione dei *curricula* formativi a seconda di esigenze commerciali. Infine, ma non meno importante, è necessario evitare che il passaggio a forme di apprendimento digitale porti ad una frammentazione del diritto all'istruzione e ad un approccio fondato essenzialmente sull'accesso e la connettività.

⁶⁶ A livello nazionale va detto che da anni l'Italia si trova in una situazione di fragilità nel settore dell'istruzione, soprattutto in termini di spesa pubblica rispetto al PIL (al di sotto della media europea). Nonostante gli sforzi compiuti dalla scuola italiana dinanzi all'emergenza sanitaria, si è registrato un aumento della povertà educativa, con livelli di apprendimento inferiori rispetto agli anni precedenti (Save the Children, *Riscriviamo il futuro*, 2020, www.savethechildren.it). È stato dimostrato, infatti, che nel 75% dei casi la didattica a distanza ha ampliato il gap di apprendimento tra gli studenti a causa proprio delle differenti disponibilità di strumenti informatici e delle competenze tecnologiche dei familiari (Censis, *Italia sotto sforzo. Diario della transizione 2020. La scuola e i suoi esclusi*, giugno 2020, www.censis.it). Allo stesso tempo, l'ISTAT ha evidenziato come l'8% degli studenti sia rimasto escluso dalla DAD e che questo dato sale al 23% se consideriamo gli alunni con disabilità (ISTAT, *Rapporto ISTAT sul BES*, 10 marzo 2021, www.istat.it).