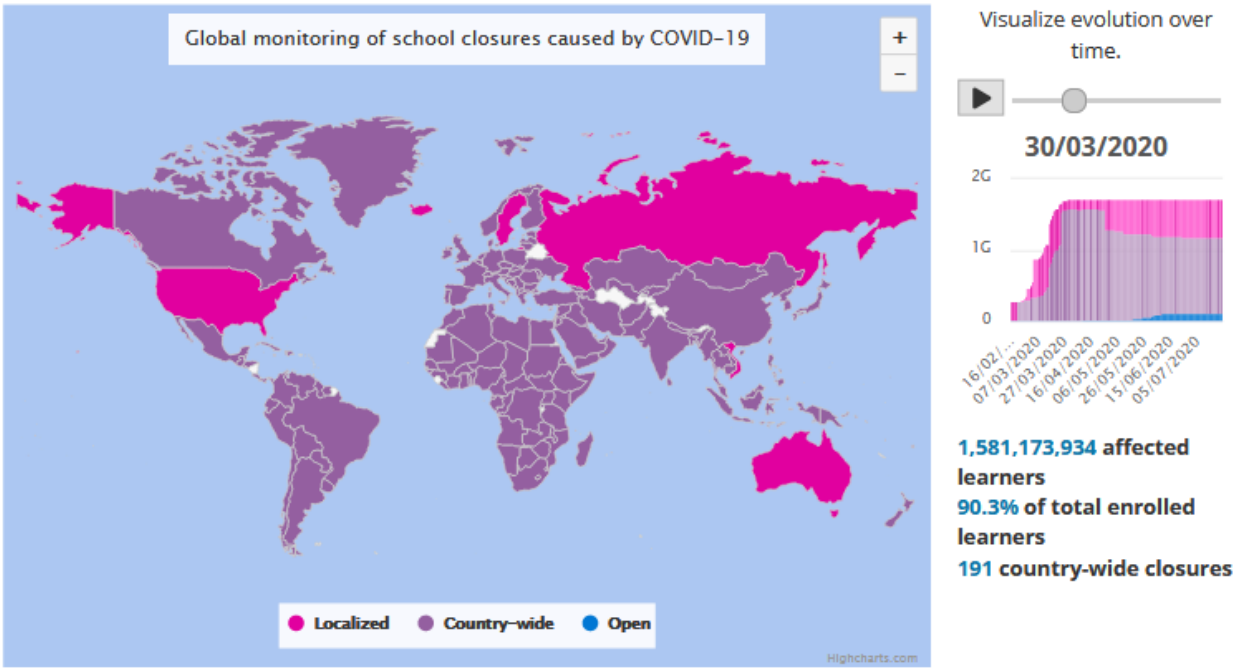
Servizio studi
del Senato

n.b. nota breve

**N. 215 - Agosto 2020**

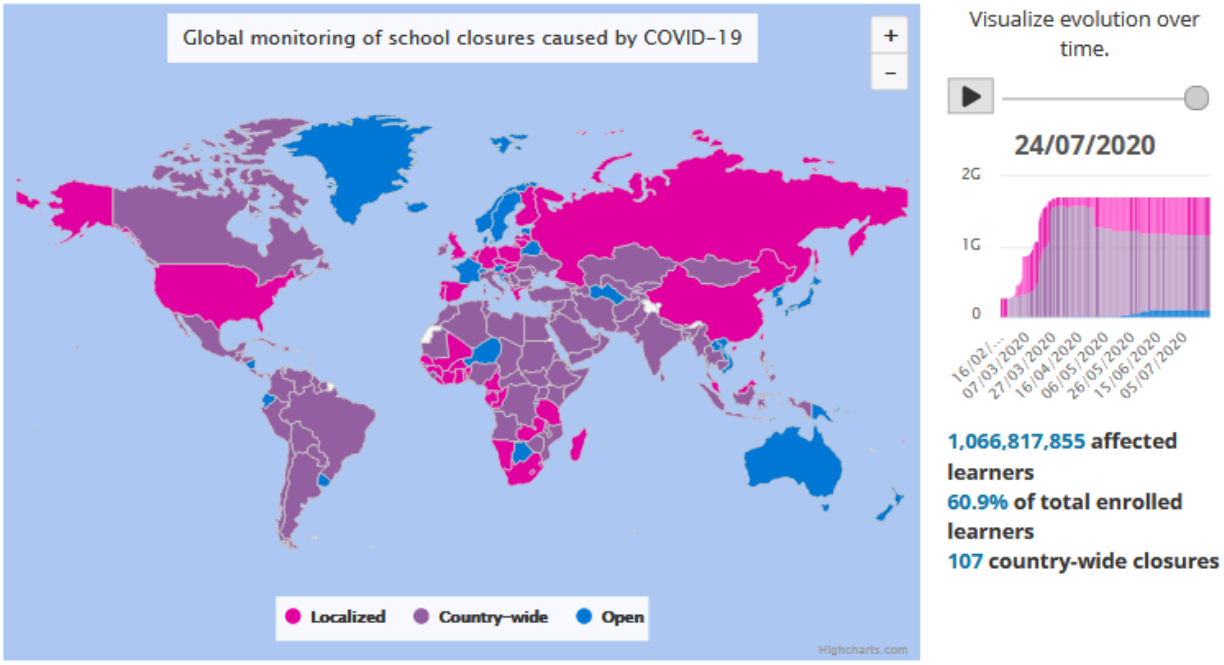
# La riapertura delle scuole: un quadro sinottico

Dall'inizio dell'emergenza sanitaria da COVID-19, già a febbraio 2020 si sono registrate le prime chiusure localizzate delle scuole per l'anno scolastico 2019-2020, che hanno poi interessato anche altre aree del mondo. Tra il 27 marzo e i primi di aprile del 2020 si è verificato il picco massimo, in termini di estensione territoriale, di scuole chiuse, quale misura di contenimento della pandemia, che ha interessato oltre il 90 per cento degli studenti in tutto il mondo, per un totale di circa 191 Paesi coinvolti. Ciò ha comportato la sospensione delle attività didattiche in presenza e l'avvio della didattica a distanza.



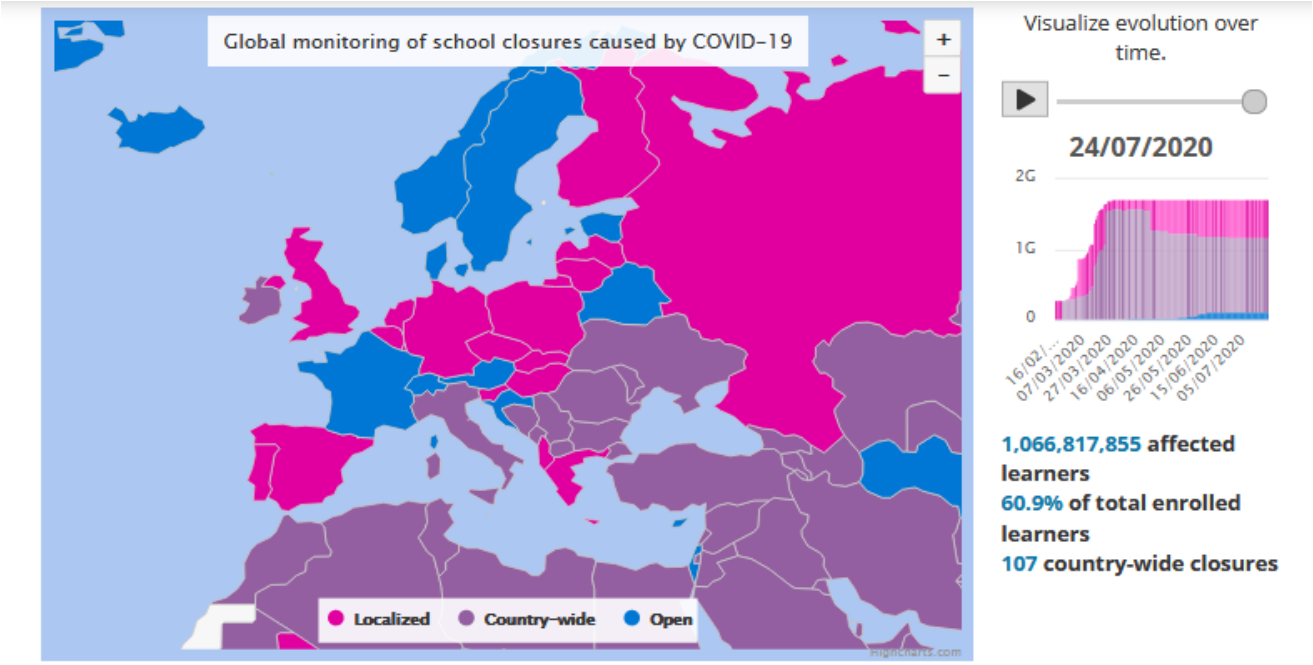

*Fonte: UNESCO*

Progressivamente, si è assistito ad una lenta normalizzazione della situazione che ha consentito una graduale riapertura delle scuole in alcuni Paesi, già durante l'anno scolastico 2019-2020. Al 24 luglio 2020, le chiusure riguardano circa il 60 per cento degli studenti e 107 Paesi.




*Fonte: UNESCO*

Con particolare riferimento all'area europea, si può notare una situazione diversificata: alcuni Paesi hanno confermato la chiusura delle scuole, con prosecuzione dell'apprendimento a distanza, per tutto l'anno scolastico 2019-2020 (come l'Italia), mentre altri, a partire da maggio 2020, hanno deciso aperture limitate (territorialmente, o circoscritte a particolari ordini e gradi di scuole) o la piena apertura. Questa la situazione al 24 luglio:




*Fonte: UNESCO*

La chiusura delle scuole ha avuto una serie di effetti sull'apprendimento, sull'aumento delle disuguaglianze, sul divario digitale, sulla tenuta psicologica dei ragazzi, sulla socialità, sull'organizzazione familiare, che sono state oggetto di numerosi approfondimenti e studi[1]. In questo quadro generale, l'UNESCO ha lanciato una coalizione globale per l'educazione, per aiutare gli Stati ad assicurare equità, inclusione e continuità nella formazione e mitigare l'impatto della chiusura delle scuole e ha redatto un Quadro per la riapertura delle scuole, sin da aprile 2020. A ciò si aggiunge che la sospensione dei servizi educativi nel segmento di età 0-3 anni ha avuto un impatto notevole anche sulle possibilità di lavoro dei genitori: non è un caso, quindi, che molti Stati abbiano deciso di mantenere aperti o riaprire proprio i servizi per la prima infanzia, specialmente per sostenere i figli di quei lavoratori chiamati a svolgere attività essenziali.

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), a maggio 2020, ha predisposto un documento (*Considerations for school-related public health measures in the context of COVID-19*) per offrire ai decisori politici e agli educatori delle chiavi di lettura sulle modalità e i tempi per le riaperture delle scuole, in base alla condizione epidemiologica generale e locale.

In vista poi della progressiva ripresa delle attività scolastiche in presenza, tenendo conto del complesso insieme di benefici e rischi che coinvolgono tra l'altro salute pubblica, diritto all'istruzione e adeguamenti strutturali, organizzativi e ordinamentali, sono state predisposte il 30 aprile 2020, a livello internazionale, delle Linee guida COVID-19 sulla riapertura delle scuole, congiuntamente adottate da UNICEF, UNESCO, Banca Mondiale e Programma alimentare mondiale, che individuano sei priorità chiave per valutare il livello di prontezza delle scuole e su cui basare la pianificazione[2]. Nelle linee guida si afferma che "la **data della riapertura delle scuole** deve essere orientata verso il miglior interesse del minore e le disposizioni generali della salute pubblica, sulla base di una valutazione dei benefici e rischi associati, e comunicata attraverso un accertamento intersettoriale e di contesto specifico, tra cui l'educazione, la salute pub-

[1] Un'analisi dei diversi fattori che possono condizionare l'apprendimento durante le misure di contenimento, dei cambiamenti necessari, dei nuovi bisogni emergenti e delle pratiche innovative possibili è contenuta nel documento *Framework to guide an education response to the COVID-19 Pandemic of 2020* elaborato dall'OCSE. In aggiunta a ciò, l'OCSE ha approfondito le diversità tra i Paesi nell'assicurare l'apprendimento da remoto, sottolineando la necessità di non limitarsi a garantire piattaforme digitali ma di mantenere vivo il legame sociale tra insegnanti, famiglie e studenti (si veda l'indagine statistica legata agli effetti della pandemia: *Learning remotely when schools close: How well are students and schools prepared? Insights from PISA*). Utilizzando il motore di ricerca *WHO Global Research Database on COVID-19*, si possono riscontrare numerosi studi aventi ad oggetto il rapporto tra le misure di contenimento e la scuola.

[2] Le linee guida riguardano infatti:

- la riforma delle politiche: le implicazioni politiche riguardano tutti gli aspetti delle linee guida, comprese chiare politiche per l'apertura e la chiusura delle scuole durante le emergenze sanitarie, le riforme necessarie per espandere l'accesso equo per i bambini emarginati e che non vanno a scuola, nonché per rafforzare e standardizzare le pratiche di apprendimento a distanza;
- le esigenze di finanziamento: affrontare l'impatto del Covid-19 sull'istruzione e investire nel rafforzamento dei sistemi formativi per la ripresa e la resilienza;
- le operazioni in sicurezza: garantire condizioni che riducano la trasmissione delle malattie, salvaguardare i servizi e le forniture essenziali e promuovere un comportamento sano;
- la compensazione dell'apprendimento: concentrarsi su pratiche che compensino il tempo dell'istruzione perduto, rafforzino la pedagogia e si basino su modelli di apprendimento ibrido, come l'integrazione di approcci nell'istruzione a distanza e da remoto;
- il benessere e la protezione;
- l'inclusione dei più marginalizzati: adattare le politiche e le pratiche di riapertura della scuola per ampliare l'accesso ai gruppi marginalizzati, come i bambini che in precedenza non andavano a scuola, i bambini sfollati e migranti e le minoranze.

blica e fattori socio-economici. Inoltre, questa analisi aiuterà a privilegiare le misure di contenimento del rischio. La decisione deve essere presa insieme alle parti subnazionali interessate, così che gli interventi si basino su un'analisi di ciascun contesto locale".

L'attenzione mondiale sul fenomeno inedito della chiusura delle scuole ha generato molte analisi comparatistiche, che hanno tentato di mettere a confronto le scelte degli Stati, anche in termini di eventuale connessione tra il numero dei contagi e le riaperture. In tali analisi, si dà peraltro evidenza delle principali misure di prevenzione (di tipo comportamentale, igienico, organizzativo) e di contenimento da assumere proprio per consentire la ripresa dell'attività in presenza. Nella sintesi che segue, si tenterà pertanto di dar conto delle decisioni di **alcuni Paesi** in merito al momento di **ripresa dei servizi educativi e scolastici**, ottenuta sulla base di monitoraggi[3] effettuati dalle principali istituzioni a ciò deputate, tra cui l'unità italiana della rete Eurydice[4] che opera presso l'INDIRE, lo *European Centre for Parliamentary Research and Documentation* (ECPRD), nonchè sulla base di studi comparati[5]. Si segnala che non sempre i sistemi scolastici sono comparabili tra loro, considerati anche i diversi livelli di competenze tra gli organi di governo in materia di istruzione; pertanto, in questa sede non si terrà conto di questo ulteriore profilo di analisi[6].

[3] Si veda il Rapporto INDIRE *"Misure per la riapertura delle strutture per l'educazione e cura della prima infanzia nell'emergenza Covid-19 in alcuni paesi europei"*, 2020. Il Rapporto è stato redatto sulla base di un forum riservato della rete Eurydice, ha potuto raccogliere informazioni in tempo quasi reale integrandole, per alcuni Paesi, con i documenti ufficiali pubblicati dai rispettivi Governi.

[4] Eurydice è un organismo della Commissione europea che fornisce informazioni sull'organizzazione dei sistemi di istruzione e sulle politiche educative europee. La rete Eurydice è formata da 43 unità nazionali localizzate in 38 Paesi (Belgio, Germania e Regno Unito hanno più unità nazionali) facenti parte del programma Erasmus+.

[5] Senza alcuna pretesa di esaustività: *University of Washington*, *Summary of School Re-Opening Models and Implementation Approaches During the COVID 19 Pandemic*, luglio 2020; Fondazione Agnelli, La ripartenza della scuola all'estero, maggio 2020; *World economic forum*, *COVID-19: Countries around the world are reopening their schools. This is what it looks like*, maggio 2020.

[6] Non verrà inoltre approfondita la correlazione tra il numero dei contagi e la data delle riaperture in ciascuno dei Paesi esaminati.

**Italia**

Le prime misure di contenimento del virus COVID-19, per quanto qui di interesse, erano recate dall'articolo 1, co. 2, lett. *d)*, del D.L. 6/2020 (L.13/2020), poi abrogato dal D.L. 19/2020, che aveva disposto, fra l'altro, la **sospensione** dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, salvo le attività formative svolte a distanza, **solo** nei **comuni** o nelle aree inizialmente colpite dal virus. L'articolo 1, co. 1 e 2, del D.L. 19/2020, abrogando il D.L. 6/2020 ad eccezione degli artt. 3, co. 6-*bis*, e 4, ha poi stabilito in via generale la possibilità - per periodi predeterminati ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020 - di **sospendere le predette attività**.

Si sono susseguiti diversi provvedimenti attuativi delle suddette norme primarie. Per quanto qui di interesse, il D.P.C.M. 4 marzo 2020 aveva esteso all'**intero territorio nazionale** la sospensione delle attività scolastiche, di formazione superiore e professionale, a partire dal 5 marzo 2019, ferma in ogni caso la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza. Con DPCM successivi tale sospensione è stata prorogata per tutto l'anno scolastico 2019/2020. L'art. 2, co. 1, del D.L. 22/2020 (L. 41/2020) ha demandato ad una ordinanza del Ministro dell'istruzione l'adozione di misure per l'avvio dell'**anno scolastico 2020/2021**, anche in deroga a norme vigenti, in merito alla **data di inizio** delle lezioni, fissata d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni[7]. Le **lezioni avranno quindi inizio il 14 settembre 2020** (qui il comunicato stampa). Il 26 giugno 2020 è stato adottato il *Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di istruzione per l'anno scolastico 2020/2021* (le cosiddette Linee guida).

**Austria**

A partire dal **4 maggio** sono tornati per primi a scuola gli studenti all'ultimo anno di scuola superiore e professionali; la successiva fase di rientro è iniziata il **18 maggio** (per i ragazzi da 6 a 14 anni), e ha coinvolto oltre 700.000 alunni di scuole primarie e studenti di scuole medie. Anche la scuola dell'infanzia ha riaperto il 18 maggio su base volontaria, in particolare per i bambini all'ultimo anno. Il **3 giugno** infine circa 300.000 studenti di scuole superiori e professionali ancora a casa sono tornati in classe.

Qui il comunicato stampa integrale (in lingua tedesca), mentre qui le informazioni sull'attivazione graduale del sistema scolastico disponibili sul sito del Ministero federale dell'educazione, scienza e ricerca. Qui la lettera (in lingua inglese) che il Ministro federale dell'educazione, scienza e ricerca ha indirizzato a genitori ed educatori, lo scorso 27 aprile, in vista della riapertura, nella quale si ripercorrono le diverse tappe della ripresa delle attività in presenza.

**Belgio**

In Belgio, in seguito alla diffusione del Covid-19, il Consiglio nazionale per la sicurezza ha stabilito le priorità per la sicurezza del Paese e ha elaborato un piano d'azione. Il 17 marzo, il Governo federale ha deciso il *lockdown* fino al 4 maggio. Dal 4 maggio hanno riaperto i centri per l'infanzia, mentre con la circolare 7599 del 27 maggio 2020, contenente le indicazioni per

[7] Il 22 luglio 2020 il Consiglio dei Ministri ha approvato una deliberazione motivata che, a norma dell'art. 3, co. 3, del d.lgs. 281/1997, autorizza il Ministro dell'istruzione ad adottare, a norma dell'art. 2, co. 1, lett. a), del D.L. 22/2020, l'ordinanza concernente l'inizio delle lezioni e l'avvio delle attività di integrazione e recupero degli apprendimenti per l'anno scolastico 2020-2021. Nella riunione della Conferenza Stato-Regioni del 9 luglio 2020 non è stata raggiunta l'intesa prevista dal D.L. 22/2020 in ordine alla data di avvio delle lezioni per la perplessità di alcune Regioni sulla concomitanza con le scadenze elettorali fissate dal D.L. 26/2020; pertanto, il relativo schema di ordinanza è stato iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri che ha provveduto con deliberazione motivata.

le scuole materne e primarie, si fa seguito alla decisione del Comitato di concertazione (CO-DECO) che ha avviato una nuova tappa nel piano di ripresa progressiva delle lezioni per questi livelli di istruzione. Per quanto riguarda la riapertura degli istituti, il Consiglio nazionale di sicurezza ha previsto due fasi:

- a partire dal **2 giugno**, tutte le classi della scuola materna hanno ripreso a tempo pieno;
- a partire dall'**8 giugno**, tutte le classi della scuola primaria hanno ripreso a tempo pieno.

**Danimarca**

É stato il primo Paese a riaprire le scuole a partire da quelle dell'infanzia e primarie (fino a 12 anni), il **15 aprile**. Per l'infanzia i bambini di ciascuna classe sono stati divisi in due gruppi, seguiti ognuno da una diversa docente e con la precauzione di un distanziamento di 2 metri. Gli studenti delle scuole medie (12-16 anni) sono tornati a scuola a partire dal **18 maggio**.

**Finlandia**

Per il settore dell'infanzia, dell'istruzione primaria e secondaria inferiore, l'insegnamento in presenza, per tutti e senza le restrizioni previste nella fase precedente, è ripreso il **14 maggio**, sempre con le cautele previste per il contenimento (qui il comunicato stampa), sulla base di una decisione del Governo del 29 aprile. Il 4 maggio sono state diffuse le istruzioni per la riapertura delle scuole. Il personale nell'educazione e cura della prima infanzia dovrebbe lavorare con lo stesso gruppo di bambini e le scuole prevedono un'organizzazione degli spazi in modo da ridurre il numero di studenti per classe.

**Francia**

A partire dall'11 maggio è iniziata la strategia di "deconfinamento", preceduta dalla circolare del 4 maggio 2020 del Ministero dell'educazione nazionale, della gioventù e dello sport, che dava notizia di appositi protocolli sanitari contenenti indicazioni sulle modalità pratiche di riapertura e di funzionamento, rispettivamente di scuole materne, elementari e di *collèges* (scuole secondarie di I grado) e *Lycées* (scuole secondarie di II grado).
Per quanto riguarda la riapertura, in linea generale è stato deciso che scuole materne ed elementari avrebbero riaperto a partire dall'**11 maggio**, su base volontaria, mentre dal **18 maggio** hanno potuto riaprire anche alcune scuole secondarie inferiori, cominciando dal primo e secondo anno, solo in quelle province in cui il virus ha avuto percentuali minori di contagio.
Successivamente, le scuole materne, elementari e i *collèges* hanno riaperto per tutti gli alunni, in maniera obbligatoria, a partire dal **22 giugno** fino alle vacanze estive (4 luglio) con un adattamento del relativo protocollo sanitario che ha dettato le modalità di funzionamento di tutte le scuole a partire dal 22 giugno, alleggerendo le misure di distanziamento fisico. Per ulteriori dettagli si veda anche la pagina dedicata alla riapertura delle scuole di ogni ordine e grado sul sito del Ministero francese dell'educazione nazionale, della gioventù e dello sport. Per accompagnare al meglio gli alunni nella riapertura sono stati messi a disposizione documenti di riferimento e raccomandazioni pedagogiche con l'obiettivo di supportare gli operatori nel processo di ripresa delle attività scolastiche (qui la pagina dedicata).

**Germania**

Il 15 aprile il Cancelliere federale e i Capi di governo degli Stati federali hanno raggiunto un Accordo in merito alle linee guida da assumere su tutto il territorio nazionale nel contenimento dell'infezione da COVID-19. Tra le decisioni adottate vi è la graduale riapertura delle scuole dal **4 maggio**, inizialmente dando priorità alle classi finali e alle classi relative alle qualifiche,

nonché all'ultima classe della scuola primaria. Il 27 aprile 2020, la Conferenza dei ministri per la gioventù e per le famiglie dei *Länder* (Jugend-und Familienministerkonferenz der Länder - JFMK) ha unanimemente stabilito delle "Raccomandazioni per un quadro di riferimento comune per i *Länder*, in previsione di un processo graduale di riapertura dei centri per l'infanzia nel contesto della pandemia da Coronavirus".
Il 6 maggio 2020 il Governo federale e i Governi dei *Länder* hanno assunto nuove decisioni circa l'ulteriore allentamento delle misure restrittive applicabili a livello nazionale (qui il testo ufficiale in tedesco), fermo restando il potere attuativo degli Stati federali (qui il comunicato stampa sul sito del Governo federale). Si è convenuto quindi di proseguire la graduale riapertura delle scuole sulla base delle decisioni dei singoli Stati federali[8], con l'obiettivo di tornare alla frequenza scolastica per tutti gli studenti prima delle vacanze estive (si ricorda che il calendario scolastico in Germania giunge sino circa alla fine di giugno); per quanto riguarda i bambini dell'asilo, si è convenuto il graduale ampliamento dell'offerta in presenza a partire dall'**11 maggio**.

**Grecia**
Gli studenti della scuola dell'infanzia e della scuola primaria sono tornati in classe il **1° giugno** 2020 (si vedano le Informazioni sulla riapertura graduale delle strutture educative).

**Norvegia**
Dal **20 aprile** gli asili sono stati riaperti, mentre la scuola primaria (bambini da 5 a 10 anni) e quella secondaria hanno riaperto più tardi (qui le dichiarazioni del Ministro dell'educazione e della ricerca). Dalla settimana dell'**11 maggio** sono ripartite tutte le scuole primarie e secondarie, sebbene con un regime di alternanza (qui il piano del Governo norvegese per la riapertura della società norvegese e l'allentamento delle restrizioni). Le modalità attraverso le quali le scuole garantiscono l'adozione di misure di controllo sono regolamentate a livello comunale.

**Olanda**
Il programma di riaperture ha previsto diverse tappe, la prima delle quali è iniziata il **4 maggio** per gli studenti delle classi terminali e per i maturandi. I servizi educativi per l'infanzia sono stati aperti per i figli dei lavoratori impiegati in settori cruciali nella fase di contrasto all'emergenza sanitaria. La seconda fase è iniziata il **18 maggio** e ha interessato degli alunni delle scuole primarie e secondarie di primo grado. Il **3 giugno** tutti gli alunni degli altri livelli scolastici sono tornati a scuola per riprendere le lezioni regolari. Dal 1° luglio non è più necessario mantenere a scuola il distanziamento sociale di 1,5 metri.

**Polonia**
Già da fine aprile, in connessione con la decisione di aprire asili nido, scuole dell'infanzia e primarie e altre forme di istruzione prescolare, il Ministero dell'istruzione polacco ha adottato linee guida per le scuole. A partire dal **6 maggio** sono state riaperte, a determinate condizioni, scuole materne, classi prescolari nelle scuole primarie e altre forme di educazione prescolare, con priorità per i figli degli operatori sanitari, delle forze armate e di polizia, nonchè di lavoratori di imprese direttamente coinvolte nella lotta contro la pandemia da COVID-19. Qui le informazioni ufficiali (in polacco).

**Portogallo**

[8] Una fotografia più dettagliata delle scelte di ciascun Land è rintracciabile qui.

Con la risoluzione del Consiglio dei ministri n. 33-C/2020, del 30 aprile, il Governo portoghese ha approvato una strategia graduale per revocare le misure di contenimento, in base alla quale ha fissato il **1° giugno** come data di riapertura degli istituti di istruzione prescolastica, quindici giorni dopo la riapertura dei centri diurni e il parziale ritorno alle attività didattiche frontali da parte degli studenti dell'11° e 12° anno (si vedano le Linee guida per la riapertura dell'istruzione prescolastica). Dal **18 maggio** è cessata la sospensione delle attività degli asili nido, nonché di centri di attività professionali, centri diurni e centri di doposcuola. A partire dal 1° giugno 2020 sono riprese quindi le attività di insegnamento in presenza nelle scuole materne, nell'istruzione privata e cooperativa e, dal **15 giugno**, hanno riaperto i centri di doposcuola non integrati nelle scuole.

**Regno unito**

Nel Regno unito la chiusura delle scuole è stata affiancata da meccanismi di "flessibilità", nel senso di consentire solo aperture limitate per piccoli gruppi di bambini figli di "lavoratori critici" o "lavoratori chiave" e ai bambini vulnerabili. Dal **1° giugno**, hanno riaperto gli asili nido e le scuole primarie solo per accogliere i bambini negli anni chiave della transizione (primo anno e sesto anno). Dal **15 giugno**, alle scuole secondarie e ai *college* è stato chiesto di offrire un sostegno diretto a studenti di alcune fasce di età e in piccoli gruppi, mentre le scuole primarie hanno beneficiato di ulteriori margini di flessibilità per accogliere altri studenti laddove gli spazi lo avessero consentito. Il Governo ha adottato la Guida per la riapertura completa delle scuole, che in Inghilterra riapriranno a tutte le età a partire da **settembre**, mentre sono previste aperture diversificate in Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

**Spagna**

Il 9 maggio è stata pubblicata l'ordinanza SND/399/2020 con le istruzioni anche per la riapertura degli istituti educativi; con l'ordinanza SND/414/2020 del 16 maggio è stato introdotto un regime di progressivo allentamento delle misure di contenimento nell'ambito del quale le amministrazioni scolastiche hanno potuto riprendere delle attività in presenza nel campo dell'istruzione non universitaria e della formazione. Le amministrazioni educative possono quindi decidere di mantenere le attività educative a distanza e le modalità "*online*", quando possibile. Le singole riaperture vengono decise dalle Comunità autonome. Questa la pagina dedicata alle misure di contrasto all'emergenza sanitaria in ambito scolastico sul sito del Ministero dell'educazione e formazione professionale.

**Svezia**

In Svezia le scuole primarie e medie sono rimaste aperte, mentre hanno chiuso le superiori e le università, in favore di una didattica a distanza.

*a cura di Rosella Di Cesare e Michela Mercuri*
*Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e C.E.R.D.P.*