

## La gestione dell'istruzione durante la pandemia Covid-19, le responsabilità delle regioni

Silvia Duranti\*, Claudia Ferretti\*, Giada Garbini\*, Patrizia Lattarulo\*

Il settore dell'istruzione è stato uno dei più colpiti dalla pandemia Covid-19 e pesantemente coinvolto negli interventi di contrasto al suo diffondersi. È stato, per altro, terreno di confronto tra competenze esclusive del livello centrale e il ruolo delle autonomie regionali. Oltre all'impatto asimmetrico della pandemia, anche l'intervento delle regioni nella gestione dell'emergenza ha portato a più o meno lunghi periodi di Didattica a Distanza (DaD) o Didattica Integrata Digitale (DDI)<sup>1</sup> nelle diverse aree del paese. Più penalizzate sono state proprio le aree più deboli, con inevitabili effetti sulle performance scolastiche degli studenti e sull'accentuarsi delle disparità territoriali nei livelli di apprendimento<sup>2</sup>.

### 1. La didattica a distanza durante la pandemia

La gestione dell'istruzione nel periodo pandemico è segnata dalla discontinuità tra la parte di anno scolastico 2019/2020 colpita dal COVID-19 e l'anno scolastico 2020/2021. Il primo periodo si caratterizza per l'uniformità nella gestione sia all'interno del territorio italiano che tra i gradi di istruzione, a cui fa seguito a decorrere da settembre 2020 un modello di intervento più mirato ai singoli territori e distinto per livello di istruzione.

Se durante la prima ondata il Governo ha optato per una estesa adozione della didattica a distanza per tutte le strutture scolastiche di ogni ordine e grado, dopo la pausa estiva 2020 esso ha cercato di tutelare maggiormente la didattica in presenza, almeno per gli alunni della scuola primaria e del primo anno di frequenza della scuola secondaria di I grado e in caso di diffusione del contagio del virus SARS-CoV-2 non critica.

<sup>1</sup> La didattica a distanza, nota anche come DaD (di seguito DaD), prevede lo svolgimento delle lezioni a distanza attraverso l'aula virtuale. La DDI consiste nell'integrare momenti di insegnamento a distanza ad attività svolte in presenza. Mentre i primi sono erogati tramite piattaforme digitali, i secondi sono svolti in classe. La DDI al 100% è sostanzialmente analoga alla DaD.

<sup>2</sup> La raccolta informativa su DPCM e ordinanze regionali è stata curata da Giada Garbini.

Durante il passato anno scolastico, l'asimmetria della gravità della pandemia e la necessità di adattare gli interventi alle criticità dei territori hanno portato all'introduzione del sistema dei "colori" al fine di differenziare la rigidità delle regole di contrasto alla diffusione pandemica sulla base del livello di criticità nei territori. Anche nel campo dell'istruzione è stato, dunque, applicato questo criterio e prevista una diversa applicazione delle modalità di insegnamento (in presenza o a distanza) a seconda del livello di rischio pandemico nei territori. Inoltre, si è in generale favorito l'insegnamento in presenza nei primi cicli scolastici, mentre la scuola secondaria superiore ha dovuto affrontare lunghi periodi di didattica a distanza. Il succedersi di diversi Decreti e DPCM ha regolamentato nel tempo questo tema, adattandolo alla situazione del momento.

### 2. L'intervento delle regioni

È nelle maglie di questa misura che trova spazio l'intervento delle regioni. In particolare, l'autonomia regionale si è espressa in tutti e tre i livelli scolastici, nel periodo tra novembre ed aprile, per ridursi diffusamente dopo questa data, anche in concomitanza con l'insediamento di un nuovo governo espressione di una più larga rappresentanza politica.

Misure restrittive rispetto a quelle definite a livello centrale sono state applicate solo da alcune regioni per la scuola primaria, mentre senza dubbio, la scuola superiore è stata la più colpita dalla chiusura per volontà sia del Governo che delle varie regioni. Il Mezzogiorno ha mostrato una tendenza nel ricorrere alla DaD indipendentemente dal grado di istruzione, le Regioni del Centro-Nord hanno orientato la chiusura soprattutto sulla scuola secondaria di II grado, coerentemente con il principio di salvaguardare la presenza scolastica dei più giovani e anche a seguito del maggior rischio di contagio connesso all'alta incidenza di spostamenti con mezzo pubblico. A tal proposito, se la Campania ha detenuto il primato della chiusura della scuola primaria e scuola secondaria di I grado, Provincia

Schema 1

#### PERIODI DI DAD/DDI PER ORDINE DI SCUOLA, SU DECRETO/ORDINANZE DEL GOVERNO E MINISTERO

Anno scolastico 2020/21 dopo DPCM 3/11/2020 (zona rossa, arancione e gialla)

Periodi di DaD/DDI per ordine di scuola, su Decreto/Ordinanze del governo e ministero	DPCM 3 novembre e 3 dicembre 2020	Decreto-legge 5 gennaio 2021, n.1 e DPCM 14 gennaio 2021	DPCM 2 marzo 2021	Decreto- legge 1° aprile 2021, n.44	Decreto-legge 22 aprile 2021, n.52
Scuola primaria	presenza	presenza	DaD in caso di "zona rossa"	presenza	presenza
Scuola secondaria inferiore					
di cui 1° anno	presenza	presenza	DaD in caso di "zona rossa"	presenza	presenza
di cui 2° e 3° anno	DaD in caso di "zona rossa"	DaD in caso di "zona rossa"	DaD in caso di "zona rossa"	DaD in caso di "zona rossa"	presenza
Scuola secondaria superiore					
"zona gialla o arancione"	DDI 100%	DDI almeno 50% presenza	DDI almeno 50% presenza	DDI almeno 50% presenza	DDI almeno 70% presenza
"zona rossa"	DDI 100%	DDI 100%	DDI 100%	DDI 100%	DDI almeno 50% presenza

Fonte: DPCM, Decreto, Ordinanza

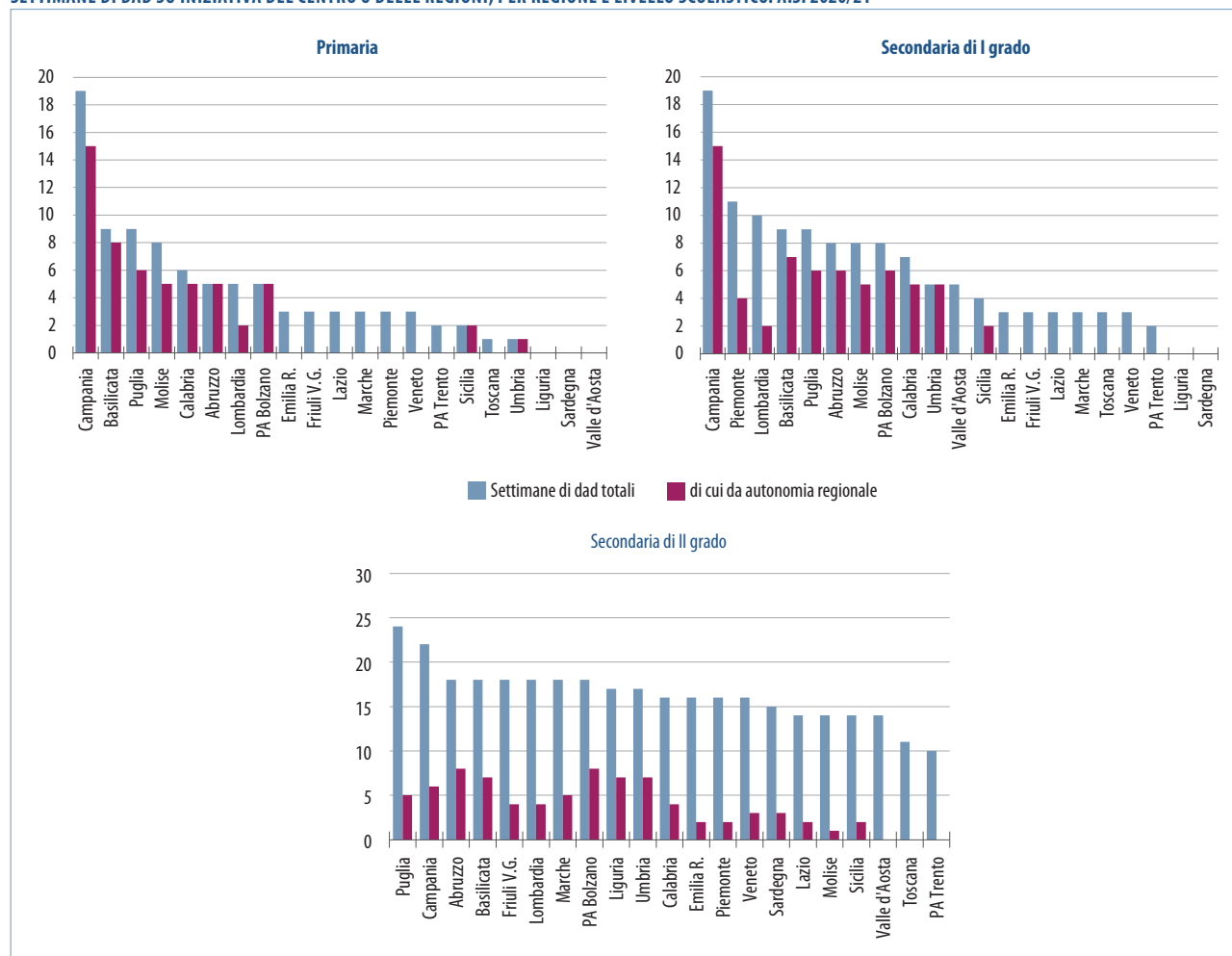


# Federalismo in Toscana

Autonoma di Trento, Toscana e Valle d'Aosta hanno sempre evitato l'applicazione di misure maggiormente restrittive rispetto a quelle previste dal Governo.

non poca preoccupazione notare quanto proprio le aree caratterizzate da peggiori performance scolastiche e più bassi livelli di apprendimento siano quelle che hanno maggiormente

Figura 1  
SETTIMANE DI DAD SU INIZIATIVA DEL CENTRO O DELLE REGIONI, PER REGIONE E LIVELLO SCOLASTICO. A.S. 2020/21



Per settimana di DaD si intende  $\geq 3$  gg. La DDI 100% viene assimilata alla DaD  
Fonte: Elaborazioni degli autori su DPCM, Decreto, Ordinanza del Governo e Ministero e Ordinanze regionali

L'istruzione in Italia durante il COVID-19, dunque, è stata caratterizzata da un equilibrio instabile tra governo ed autonomie regionali. La necessità di differenziare territorialmente l'intervento sulle scuole ha lasciato spazio alle regioni (o ha necessitato delle regioni) e queste sono intervenute rispetto alle indicazioni del Governo e del Ministero della Salute, con misure più restrittive, seppure in modo diverso l'una dall'altra.

### 3. Le motivazioni delle regioni

Molte regioni hanno dunque aggiunto i periodi di didattica a distanza, rispetto alle restrizioni alla frequenza scolastica già imposte dal Governo in risposta all'emergenza sanitaria.

Tra i diversi fattori a monte di tali decisioni, si potrebbe supporre, per esempio, che ordinanze di chiusura siano state evitate in contesti caratterizzati da particolari carenze nei livelli di apprendimento scolastico. I bassi livelli di apprendimento che caratterizzano alcune realtà locali dovrebbero, in altri termini, aver spinto le istituzioni a programmare un più esteso svolgimento in presenza delle lezioni. Desta, invece,

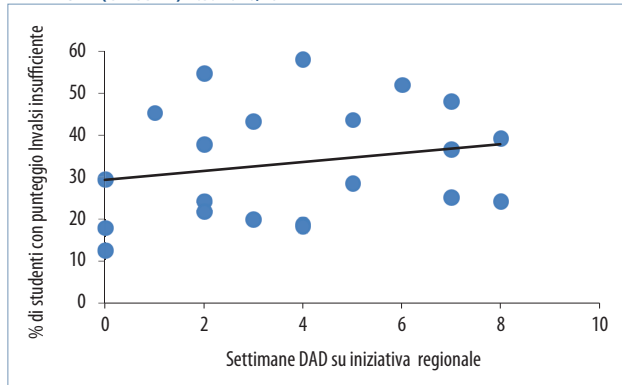
rinunciato a svolgere le lezioni in presenza, confermando per altro quanto recentemente emerso a livello internazionale (Oecd, 2021)<sup>3</sup>, e arretrando per prime di fronte alla funzione educativa dell'istruzione<sup>4</sup>. Anche limitandosi ad osservare la sola scuola secondaria superiore, dove l'intervento delle regioni è meno differenziato tra aree del paese, esiste infatti una correlazione persino positiva, anche se di entità moderata, tra la percentuale di studenti che prima della pandemia avevano un livello di competenze insufficiente<sup>5</sup> in lettura alla fine del percorso scolastico e le settimane di DaD decise con autonomia regionale (indice di correlazione del 25%).

<sup>3</sup> OECD 2021, *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en>.

<sup>4</sup> Nella Figura 1 ci limitiamo al grado 13, ma le considerazioni sono generalizzabili agli altri gradi di istruzione.

<sup>5</sup> Gli studenti con competenze insufficienti alla fine della scuola secondaria superiore sono coloro che non raggiungono il livello 3 della scala Invalsi, attestandosi su un livello di competenze al massimo compatibili coi traguardi in uscita dalla seconda superiore.

**Figura 2**  
**SETTIMANE DI DAD DA ORDINANZA REGIONALE PER LA SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO E % STUDENTI CON LIVELLI DI APPRENDIMENTO INSUFFICIENTI IN LETTURA (CLASSE V) A.S. 2018/19**



Fonte: Elaborazioni degli autori su rilevazione Invalsi e Ordinanze regionali

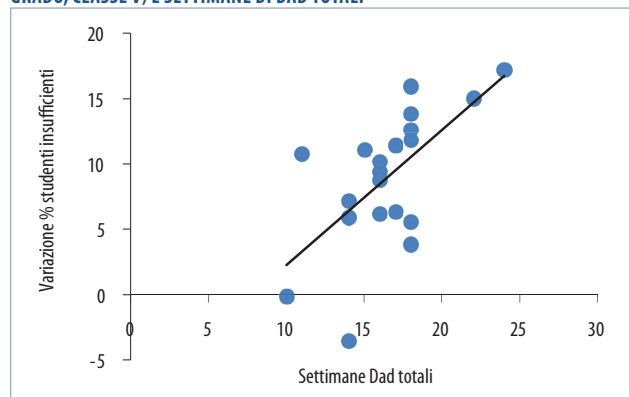
Si può pensare, allora, che tale maggiore prudenza, possa essere stata guidata dalla consapevolezza di una particolare vulnerabilità del tessuto sociale, tale da accentuare il rischio pandemico, rispetto al sistema di indicatori sanitari adottato per la definizione dei colori. Ma scelte più restrittive possono essere state anche guidate dalla difficoltà di adattare le infrastrutture e i servizi alle nuove norme, come ad esempio la indisponibilità di spazi sufficienti a garantire il distanziamento scolastico e/o la difficoltà ad organizzare i servizi di trasporto. Al contrario, una rete di connettività digitale insufficiente o un personale docente anziano potrebbero aver dissuaso da un uso esteso oltre lo stretto necessario della DaD. Infine, una scarsa fiducia nelle dotazioni sanitarie della regione, di fronte al rischio di peggioramenti della situazione sanitaria, potrebbero aver motivato atteggiamenti di maggior prudenza. Nessuno di questi aspetti (dal ricorso al trasporto pubblico, alle carenze di spazi idonei al distanziamento, alla difficoltà nella connettività ...) sottoposti a test statistici ha presentato correlazioni interessanti con le scelte di policy adottate dalle regioni nel campo dell'istruzione in epoca Covid. Tutto questo pone non pochi interrogativi in merito al coordinamento tanto verticale che orizzontale, durante quella fase della pandemia.

#### 4. Didattica a distanza e livelli di apprendimento

Nonostante le generazioni più giovani abbiano subito in misura limitata gli effetti della pandemia dal punto di vista sanitario,

non si può negare l'impatto che le chiusure scolastiche e il ricorso alla DaD hanno avuto e avranno nel medio periodo sulla formazione delle competenze e del capitale umano. Una semplice correlazione tra le settimane di DaD e la variazione della quota di studenti con livello di apprendimento insufficiente alla fine della secondaria di secondo grado fornisce una prima evidenza di come nelle regioni che hanno avuto un maggior numero di settimane di DaD complessive sia stato maggiore l'incremento della quota di studenti con livello di apprendimento critico. Il coefficiente di correlazione è pari a 0,64<sup>6</sup>.

**Figura 3**  
**VARIAZIONE POST PANDEMIA DELLA QUOTA DI STUDENTI CON LIVELLI DI APPRENDIMENTO INSUFFICIENTI IN LETTURA (SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO, CLASSE V) E SETTIMANE DI DAD TOTALI**



Fonte: Elaborazioni degli autori su rilevazione Invalsi e DPCM, Decreto, Ordinanza del Governo e Ministero e Ordinanze regionali

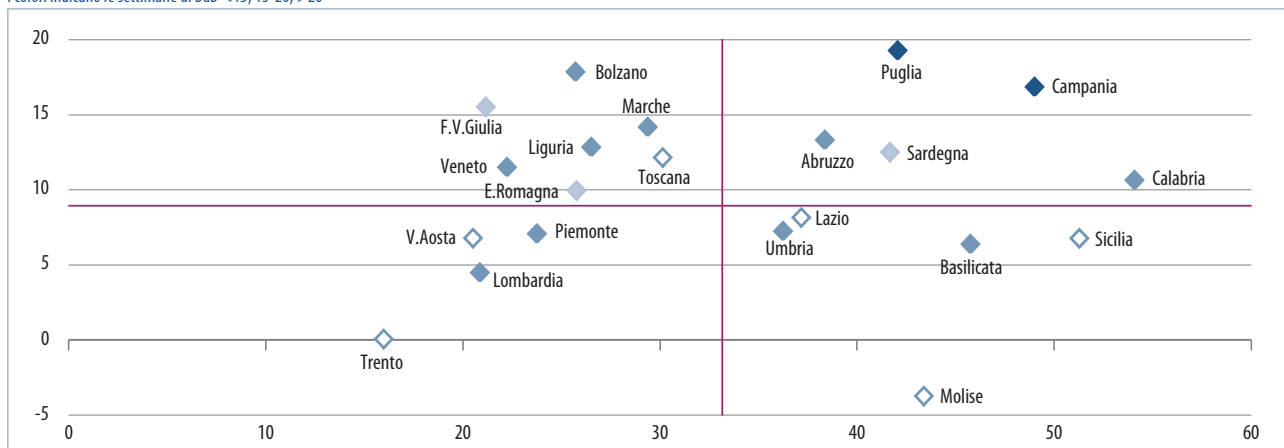
In attesa di poter analizzare i dati più approfonditamente, è già evidente dunque che il periodo pandemico è destinato ad accentuare le disparità sociali tra aree del paese, a partire dall'istruzione. Le situazioni regionali che si caratterizzavano per livelli di apprendimento insufficienti si sono ulteriormente aggravate, anche in conseguenza dei lunghi periodi di didattica a distanza.

\*IRPET

<sup>6</sup> L'analisi condotta sulla percentuale di studenti con livello di apprendimento insufficiente trova conferma nel riferimento ai punteggi Invalsi.

**Figura 4**  
**% DI STUDENTI CON LIVELLI DI APPRENDIMENTO INSUFFICIENTI ANNO 2018/19(ASCISSA) E P.P. VARIAZIONE % DI STUDENTI CON LIVELLI DI APPRENDIMENTO INSUFFICIENTI NEL GRADO 13 (ITALIANO) ANNO 2020/21 (ORDINATA)**

I colori indicano le settimane di DaD <15, 15-20, >20



Fonte: Elaborazioni degli autori su Invalsi