

Focus tematici

## L'impatto della pandemia da Covid-19 sull'istruzione e sulla cultura: gli effetti sulla società e la Risoluzione 2411 (2021) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

Carla Mura,  
esperta in diritto minorile

I settori della cultura e dell'istruzione sono stati investiti e stravolti dalla drammatica situazione legata alla pandemia da Covid-19. Le conseguenze negative hanno impattato, e impattano ancora, inevitabilmente, sia sulle vite delle persone di maggiore età che su quelle delle bambine, dei bambini e degli e delle adolescenti. Le regole che hanno stravolto la vita delle persone di minore età durante la pandemia sono state tantissime: il mantenimento della distanza fisica, le lezioni svolte attraverso i personal computer o i tablet, la pesantissima rinuncia ai momenti di socialità come le gite scolastiche o l'intervallo, l'impossibilità di accesso ai luoghi di cultura e svago.

Come è noto, una delle misure di contrasto alla diffusione del virus, è stata infatti la chiusura, per periodi più o meno lunghi, di tutti i luoghi della cultura (cinema, teatri, concerti, musei) e delle scuole, con la conseguente riorganizzazione della didattica con modalità differenti ma che garantissero ugualmente il diritto all'istruzione. Le restrizioni più dure sono state messe in atto nella fase iniziale dello scoppio della pandemia. Una fase che ha purtroppo colto il nostro sistema sanitario impreparato – una difficoltà riscontrata tuttavia a livello globale data l'eccezionalità dell'evento sanitario – e in una condizione di grave affanno nell'assicurare a tutte e tutti le cure adeguate. In seguito, a fasi altalenanti, le restrizioni si sono succedute nei mesi in ragione delle diverse ondate di contagio.

Per quanto riguarda, nello specifico, il diritto all'istruzione dall'inizio della pandemia a oggi, per provare ad arginare nel miglior modo possibile l'impatto sul sistema scolastico, il mondo intero si è interfacciato con nuove metodologie di apprendimento, anche grazie al ricorso alle nuove tecnologie digitali, come la Didattica a distanza (Dad) e la Didattica digitale integrata (Ddi). Si tratta, rispettivamente, di una prima tipologia di insegnamento impartito con l'utilizzo di strumenti telematici, quindi, più concretamente, attraverso l'utilizzo di piattaforme online e lezioni in streaming e di una seconda tipologia di insegnamento con modalità organizzative che alternano momenti in presenza a momenti online.

I lunghi periodi di isolamento e chiusura durante la pandemia hanno dimostrato fino a che punto l'istruzione e il contatto costante con la cultura siano vitali per il benessere sia individuale che collettivo. Per quanto riguarda le giovani generazioni risulta essere ancora più fondamentale l'adesione ai valori democratici e alla cittadinanza attiva per affrontare le numerose sfide sociali, culturali, economiche e ambientali dell'epoca in corso. Come è noto l'Unione europea ha adottato importanti misure per garantire che i settori dell'istruzione e della cultura fossero considerati tra le priorità e quindi venissero sostenuti attraverso il fondo europeo di emergenza per la ripresa e

la resilienza con un bilancio europeo rafforzato per il periodo 2021-2027. Affinché tali settori possano beneficiare di questo tipo di sostegno, devono necessariamente essere inclusi nei programmi/piani nazionali di ripresa.

È importante richiamare anche gli **Obiettivi di sviluppo sostenibile** delle Nazioni Unite per il 2030 e del *Green Deal* europeo, all'interno dei quali gli investimenti nell'istruzione, nei settori culturali e creativi in Europa potrebbero anche essere parte integrante degli investimenti nell'innovazione per economie più sostenibili e creative. Va da sé l'importanza di costruire sinergie, di integrare la cultura e l'istruzione in altri settori e di fornire incentivi per partenariati creativi con gli attori privati, che potrebbero essere la chiave per il futuro. Inoltre sarebbe urgente stabilire un solido quadro digitale europeo che fosse ben adattato per l'istruzione in linea e per le varie offerte culturali online.

Per quanto riguarda l'Unione europea, è di grande rilievo e interesse lo studio del 2021 riguardante *L'istruzione e la gioventù nell'Europa post Covid-19: effetti della crisi e raccomandazioni strategiche*, il quale ha come finalità dichiarata quella di operare una prima valutazione del grado di resilienza dei sistemi di istruzione degli Stati membri e dei programmi dell'Unione europea in materia di istruzione e di gioventù nel contesto della crisi Covid-19. Nel testo sono analizzate le risposte strategiche e le migliori pratiche adottate nei settori dell'istruzione e dell'animazione socioeducativa durante la prima e la seconda ondata della pandemia e vengono fornite una serie di conoscenze che andranno a contribuire al futuro sviluppo di sistemi più resilienti.

Fermo restando la drammaticità dell'evento, la pandemia da Covid-19 ha offerto d'altro canto l'opportunità per sviluppare nuove tipologie di modelli che potessero garantire in futuro un funzionamento concreto, sostenibile e innovativo dei settori dell'istruzione e della cultura. Il ruolo dei governi e dei parlamenti sarà primario per determinare una visione chiara per il futuro e definire strategie globali a lungo termine per i settori dell'istruzione e della cultura che siano pienamente integrate nei piani di ripresa post pandemia. Investire in maniera massiccia in questi ambiti significa sostenere le società democratiche, affinché diventino ancora più coese, più sostenibili e resilienti, nonché in grado di affrontare le tante sfide ambientali che questa epoca complessa riserva in particolare alle nuove generazioni.

Tutta questa situazione ha provocato, come ricordato pocanzi, oltre a un enorme disagio economico e sociale per tutte e tutti, un grave impoverimento delle relazioni sociali delle persone di minore età, andando a incidere sul loro percorso di crescita. L'educazione

digitale è divenuta un aspetto ancor più rilevante quanto necessario alla luce dell'impatto che la pandemia ha avuto sui sistemi educativi e scolastici: il ricorso obbligato a forme di educazione e di formazione a distanza ha richiesto il dispiegamento di risorse tecnologiche e di competenze professionali non previste in tempi così stringenti. I sistemi educativi e scolastici di molti Paesi si sono, dunque, trovati poco preparati e sono stati travolti dalla necessità di una gestione emergenziale della crisi sanitaria.

Anche in Italia, negli ultimi 2 anni, la pandemia causata dal Covid-19 ha reso ancora più evidente l'importanza dell'educazione, dell'istruzione e della cultura, nonché la necessità, conseguente e basilare, di investire con sempre maggiore forza sui sistemi sanitari nazionali e su azioni strategiche mirate al loro potenziamento. In Italia il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (Pnrr), in piena coerenza con i sei pilastri del *Next Generation EU* riguardo alle quote d'investimento previste per i progetti *green* (37%) e digitali (20%), prevede un pacchetto di investimenti e riforme articolato in sei missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. In particolare, in riferimento al tema in analisi, è rilevante la quarta missione che mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca. La strategia sulla quale si basa questa missione poggia, come definito nel testo del Pnrr stesso, sui seguenti assi portanti: miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione; miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti; ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche; riforma e ampliamento dei dottorati; rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese; sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico; potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione. Nello specifico, in riferimento all'infanzia, è previsto un Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, attraverso il quale si persegue la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza degli asili e delle scuole dell'infanzia al fine di migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale. Per quanto riguarda il mondo della scuola, è prevista una riforma

dell'organizzazione del sistema scolastico che consentirebbe di ripensarlo con l'obiettivo di fornire soluzioni concrete a due tematiche in particolare: la riduzione del numero degli alunni per classe e il dimensionamento della rete scolastica. In tale ottica si pone il superamento dell'identità tra classe demografica e aula, anche al fine di rivedere il modello di scuola, così da consentire di affrontare situazioni complesse sotto numerosi profili. Un significativo investimento è dedicato, inoltre, alla didattica digitale integrata e alla formazione sulla transizione digitale del personale scolastico. Questa linea di intervento si concentra sulla promozione dello sviluppo delle competenze digitali del personale scolastico per favorire un approccio accessibile, inclusivo e intelligente all'educazione digitale. La finalità principale è quella di creare un ecosistema delle competenze digitali che sia capace di accelerare la trasformazione digitale dell'organizzazione scolastica e dei processi di apprendimento e insegnamento, coerentemente con il quadro di riferimento europeo delle competenze digitali DigComp 2.1 (per studenti) e DigCompEdu (per docenti). È prevista, in tale ottica, la creazione di un sistema multidimensionale per la formazione continua dei docenti e del personale scolastico per la transizione digitale, articolato in un polo di coordinamento sull'educazione digitale promosso dal Ministero dell'Istruzione. Di fondamentale importanza per la costruzione di un sistema scolastico ancora più efficiente e moderno è anche l'investimento nella riqualificazione e nell'innovazione degli ambienti di apprendimento.

In questo quadro, assume ancor più rilievo la riforma [legge 20 agosto 2019, n. 92](#) che aveva introdotto dall'anno scolastico 2020-2021 l'insegnamento trasversale dell'educazione civica nel primo e secondo ciclo d'istruzione, con iniziative di sensibilizzazione alla cittadinanza responsabile a partire dalla scuola dell'infanzia. Le [linee guida](#) per l'insegnamento dell'educazione civica sono state pubblicate con il [decreto ministeriale 22 giugno 2020, n. 35](#) del 22 giugno 2020. Sullo specifico punto della cittadinanza digitale, a studentesse e studenti saranno dati gli strumenti per utilizzare consapevolmente e responsabilmente i nuovi mezzi di comunicazione e gli strumenti digitali, in un'ottica di sviluppo del pensiero critico, di sensibilizzazione rispetto ai possibili rischi connessi all'uso dei social media e alla navigazione in rete e di contrasto del linguaggio dell'odio.

L'impatto della pandemia da Covid-19 è oggetto di forte interesse anche nelle attività del Consiglio d'Europa che, proprio di recente, ha emanato una risoluzione sul tema. Si tratta della [risoluzione 26 novembre 2021, n. 2411, \*The impact of the Covid-19 pandemic on education and culture\*](#), nella quale l'Assemblea parlamentare

ricorda, innanzitutto, le grandi difficoltà nel primo lockdown della primavera 2020, durante il quale sono stati chiusi gli asili nido, le scuole primarie e secondarie e le università, per cui è diventata la norma una soluzione ibrida di presenza fisica limitata e didattica a distanza. Inoltre, diversi settori culturali sono stati particolarmente colpiti, subendo notevoli perdite economiche, e risulta essere preoccupante che le istituzioni culturali indipendenti più piccole siano a rischio di scomparire se lasciate senza alcun sostegno pubblico.

L'Assemblea accoglie con favore il fatto che sia la Commissione europea che il Parlamento europeo abbiano adottato importanti misure volte a far sì che i settori dell'istruzione e della cultura siano considerati tra le priorità e possano beneficiare di sostegno, come già detto in precedenza, attraverso il dispositivo europeo di emergenza per la ripresa e la resilienza.

Ciò che viene sottolineato più volte nel testo è quanto lo spazio digitale sia diventato il luogo principale in cui le scuole e gli istituti di istruzione superiore forniscono istruzione e in cui numerosi attori nei settori culturali e creativi si esibiscono e si connettono con il loro pubblico. Ovviamente questa tendenza, se da un lato può essere molto positiva per la democratizzazione dell'accesso all'istruzione e alla cultura, dall'altro lato, può comportare purtroppo delle gravi minacce. L'Assemblea sottolinea che il rapido passaggio all'uso quasi esclusivo delle tecnologie digitali ha aggravato il divario e le disuguaglianze digitali esistenti, ha privato artisti e settori creativi di entrate eque a causa della mancanza di regolamentazione ed è dunque necessario risolvere con urgenza i problemi in corso con i fornitori digitali globali e stabilire conseguentemente un quadro digitale europeo forte, che sia ben adattato per l'istruzione e per le varie offerte culturali online.

Le richieste che l'Assemblea fa ai governi e ai parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa sono quelle di valutare gli insegnamenti derivanti dall'attuazione delle misure di emergenza, di rivedere le loro politiche con una maggiore attenzione sulla prospettiva a lungo termine e di affrontare le debolezze strutturali che sono emerse e si sono intensificate durante la pandemia da Covid-19.

Per quanto riguarda più nello specifico il quadro politico generale, ciò che viene richiesto agli Stati, tra le altre cose, è di: inserire i settori dell'istruzione e della cultura nei piani nazionali di risanamento e nelle strategie riguardanti la ripresa sul lungo periodo e di continuare, nonché arricchire, un dibattito che sia il più ampio possibile sulle politiche relative all'istruzione e alla cultura, incoraggiando la partecipazione dei cittadini, elemento di

grande importanza e rilevanza, e il coinvolgimento di tutte le parti interessate; considerare di adottare una visione più ampia in tutti i settori in cui gli investimenti nell'istruzione e nei settori culturali e creativi possano essere anche parte integrante degli investimenti nell'innovazione, portando a economie più sostenibili e creative in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Per quanto concerne i settori culturali, la richiesta è innanzitutto di tutelare e proteggere, come diritto umano fondamentale, il diritto di tutte e tutti a partecipare alla vita culturale. L'Assemblea chiede, inoltre, che siano garantiti finanziamenti sostenibili per le politiche culturali e che sia sviluppato il pensiero strategico a livello interministeriale per integrare la cultura e la creatività in altri settori politici, come l'istruzione, la formazione professionale, l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, i servizi sociali, il benessere e la salute. Tra le altre cose si sottolinea l'importanza di cooperare a livello europeo per rafforzare la tutela giuridica degli autori e regolamentare le piattaforme digitali, per garantire un'equa remunerazione e protezione giuridica del lavoro artistico e creativo online.

In materia di istruzione, ciò che l'Assemblea chiede con forza è, primariamente, di compiere ogni sforzo necessario a promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva attraverso un'istruzione inclusiva di alta qualità e di fare uso dei materiali didattici, delle linee guida e degli strumenti pratici disponibili del Consiglio d'Europa. È fondamentale, inoltre, sviluppare un approccio che si basi sui diritti come parte dell'educazione inclusiva, valorizzando la dignità umana e i diritti umani, insieme a una comprensione critica delle disuguaglianze sociali e fornire ambienti di apprendimento sicuri – nelle scuole, nelle biblioteche o in altre istituzioni pubbliche – per evitare la perdita e l'esclusione dell'apprendimento. Per quanto riguarda gli studenti svantaggiati e con bisogni speciali, la richiesta è quella di rivalutare e di riesaminare l'offerta di istruzione e di prendere in considerazione la creazione di gruppi di supporto a livello scolastico o locale composti da vari soggetti interessati – volontari, gruppi di genitori, psicologi specializzati e altri professionisti e specialisti delle tecnologie dell'informazione – così da poter fornire un adeguato supporto al loro apprendimento.

L'Assemblea rivolge anche un invito all'Unione europea affinché cooperi con il Consiglio d'Europa e sostenga progetti innovativi e programmi di scambio europei che potrebbero fornire una guida per lo sviluppo di nuovi modelli che assicurerebbero il funzionamento fattibile e sostenibile dei settori dell'istruzione e della cultura.

In conclusione, la fase emergenziale della pandemia sembra essere attualmente superata e le problematiche emerse rappresentano, inevitabilmente, dei punti sui quali concentrare l'analisi e l'azione politica e ripensare, di conseguenza, a dei sistemi maggiormente efficienti e in grado di resistere meglio a eventuali nuove crisi di questo e altro tipo. Se è vero che ogni crisi racchiude una nuova opportunità e stimola nuove idee e forze, l'auspicio è che anche questa, causata dalla pandemia da Covid-19, dia la spinta necessaria a superare le problematiche della vecchia normalità legate al mondo dell'istruzione e della cultura.