



N. 254 - febbraio 2021

Dalle competenze digitali all'istruzione digitale Le forme di esercizio del diritto all'istruzione

Aggiornata all'11 febbraio 2021

Premessa

L'anno scolastico 2020/2021, ancora caratterizzato dall'emergenza epidemiologica, ha conosciuto nuovi modelli organizzativi in termini di spazi, strutture, nuovi servizi, orari, tecnologie. Tali novità sono correlate all'esigenza di bilanciare le misure di contenimento con la garanzia del diritto all'istruzione e hanno come perno un approccio "integrato" all'apprendimento, rappresentato dalla didattica digitale integrata (DDI)¹.

Il ricorso alla DDI è connesso alla chiusura delle scuole e alla sospensione delle attività didattiche in presenza, che ha costituito una costante nelle decisioni riguardanti, soprattutto, la scuola secondaria di secondo grado. Su tale aspetto hanno avuto un forte impatto i provvedimenti regionali che, in particolare da novembre ad oggi, si sono susseguiti in merito al massiccio ricorso alla DDI e rispetto ai quali il contenzioso amministrativo generatosi poi ha offerto spunti ricostruttivi sull'effettività del diritto all'istruzione.

Oltre alle misure nazionali - che hanno richiesto, da un lato, risorse aggiuntive per strumentazioni, piattaforme, adeguamento strutturale e, dall'altro, la definizione di modalità e contenuti di tale attività a distanza - la DDI è oggetto anche di un monitoraggio europeo, al punto che le Istituzioni europee si sono pronunciate in diversi documenti per favorire la qualità, l'accessibilità e l'inclusività dell'istruzione digitale.

A quasi un anno dalle prime chiusure delle scuole che hanno dato l'avvio, in tutto il mondo, alla didattica a distanza, il cointesto di riferimento si è arricchito con la valutazione di numerosi profili, che vanno dal benessere psicofisico degli studenti, all'analisi delle disuguaglianze, alla formazione dei docenti, alla qualità dell'apprendimento, alla dipendenza dal digitale nelle giovani generazioni. Su alcuni di questi fronti sono impegnate le Commissioni 7^a e 12^a del Senato attraverso [l'affare assegnato n. 621](#) in merito all'impatto della DDI sui processi di apprendimento e sul benessere psicofisico degli studenti.

Nella nota che segue, si tenterà pertanto di mettere a disposizione degli elementi di approfondimento sull'apprendimento da remoto, che ha ormai superato la fase meramente sperimentale e organizzativa, per diventare parte integrante della didattica attuale e ha effetti diversi a seconda degli ordini e dei gradi di istruzione cui si applica.

¹ Sull'inquadramento cronologico e normativo si veda la [Nota breve n. 234](#), *In presenza, a distanza o digitale integrata? La didattica ai tempi della pandemia da COVID-19*.

Glossario: la didattica digitale integrata (DDI)

Il Ministero dell'istruzione ha elaborato il [Piano Scuola 2020/2021](#), adottato con D.M. 26 giugno 2020, n. 39, che ha stabilito, per la tematica in argomento, la necessità per tutte le scuole - a prescindere dal grado di istruzione - di dotarsi di un **Piano scolastico per la didattica digitale integrata (DDI)**, allegato o integrato nel Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF). Sulla base di ciò, sono state adottate le [Linee guida per la Didattica Digitale Integrata](#), di cui al D.M. 7 agosto 2020, n. 89, secondo le quali: la "**didattica digitale integrata**, intesa come metodologia innovativa di insegnamento-apprendimento, è rivolta a tutti gli studenti della scuola secondaria di secondo grado, come **modalità didattica complementare** che integra la tradizionale esperienza di scuola in presenza, nonché, in caso di nuovo *lockdown*, agli alunni di tutti i gradi di scuola"². A livello nazionale dunque **non sono state fissate delle quote standard di DDI** per le scuole, in quanto per i servizi educativi e per il primo ciclo, in condizioni normali, la didattica resta in presenza mentre, sempre in condizioni di normalità, si demandano alle scuole secondarie di secondo grado le singole scelte organizzative sulle modalità e sulle percentuali di attivazione della DDI. Ciò in conformità agli artt. 4 e 5 del [D.P.R. 275/1999](#)³, che consente l'adozione di **forme flessibili** nell'organizzazione dell'attività didattica.

Con riferimento alla DDI per gli alunni e studenti con patologie gravi o immunodepressi, si veda l'ordinanza del Ministro dell'istruzione [n. 134 del 9 ottobre 2020](#). Quanto ai profili di tutela della *privacy*, si vedano le linee guida specifiche "[Didattica digitale integrata e tutela della privacy - Indicazioni generali](#)", che segue al provvedimento del 26 marzo 2020, "[Didattica a distanza: prime indicazioni](#)", emanato dall'Autorità garante della protezione dei dati personali.

Le scuole hanno quindi integrato il **Regolamento di istituto**, con specifiche disposizioni in merito alle norme di comportamento da tenere durante i collegamenti, il **Regolamento di disciplina degli studenti e delle studentesse della scuola secondaria**, con la previsione di infrazioni disciplinari legate a comportamenti scorretti assunti durante la DDI, e il **Patto educativo di corresponsabilità**, con l'indicazione di reciproci impegni da assumere per l'espletamento della DDI. Ai consigli di classe e ai singoli docenti è demandato il compito di individuare gli strumenti per la verifica degli apprendimenti inerenti alle metodologie utilizzate.

Quanto all'**orario delle lezioni**, se la **DDI è complementare** a quella in presenza, il gruppo che segue l'attività a distanza rispetta per intero l'orario di lavoro della classe, salvo specifiche motivazioni. Agli alunni in DDI va offerta una combinazione adeguata di attività in modalità sincrona e asincrona.

² Si segnala che, per il segmento 0-6 anni, la [nota n. 667 del 13 maggio 2020](#) ha diffuso gli "[Orientamenti pedagogici sui Legami educativi a Distanza. un modo diverso per 'fare' nido e scuola dell'infanzia](#)" elaborati dalla Commissione per il Sistema integrato di educazione e di istruzione. In tale documento, si specifica che per la fascia di età 0-6 anni è più opportuno parlare di Legami educativi a distanza (LEAD), anziché di didattica a distanza, "perché l'aspetto educativo a questa età si innesta sul legame affettivo e motivazionale".

³ Per quanto qui di interesse, l'art. 4 del D.P.R. 275/1999 stabilisce che le scuole possono adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune e tra l'altro:

- l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività;
- la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione e l'utilizzazione, nell'ambito del curriculum obbligatorio, degli spazi orari residui;
- l'attivazione di percorsi didattici individualizzati, nel rispetto del principio generale dell'integrazione degli alunni nella classe e nel gruppo, anche in relazione agli alunni in situazione di *handicap*;
- l'articolazione modulare di gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso;
- l'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari.

L'art. 5 del medesimo D.P.R. 275/1999 consente alle scuole di adattare il calendario scolastico, nonché di variare l'orario complessivo del curriculum e quello destinato alle singole discipline e attività sono organizzati, anche sulla base di una programmazione plurisettimanale, fermi restando l'articolazione delle lezioni in non meno di cinque giorni settimanali e il rispetto del monte ore annuale, pluriennale o di ciclo previsto per le singole discipline e attività obbligatorie. In ciascuna istituzione scolastica le modalità di impiego dei docenti possono essere diversificate nelle varie classi e sezioni in funzione delle eventuali differenziazioni nelle scelte metodologiche ed organizzative adottate nel PTOF.

Qualora invece la **DDI sia esclusiva**, vengono previste quote orarie settimanali minime di lezione⁴.
Maggiori dettagli sono reperibili [qui](#).

LO SPAZIO DELLA DDI A LIVELLO NAZIONALE: UN MECCANISMO A FISARMONICA

L'attivazione diversificata della DDI nei vari territori è connessa ai **diversi scenari di rischio**⁵ in cui si trovano le regioni italiane. A livello statale, dal D.P.C.M. 13 ottobre 2020 fino al D.P.C.M. 14 gennaio 2021, si è operato un bilanciamento nell'individuazione dei casi in cui è disposta la DDI prevedendo **sempre**, anche negli scenari peggiori, la **didattica in presenza per i servizi educativi per l'infanzia, la scuola dell'infanzia, la scuola primaria, il primo anno della scuola secondaria di primo grado**. Ciò nel presupposto che per tali fasce di età l'"istruzione digitale" sia di più difficile realizzazione. Viene inoltre fatta salva la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l'uso di laboratori o in ragione di mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, garantendo comunque il collegamento *online* con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata.

L'art. 1, co. 16, del [D.L. 33/2020](#) (L. 74/2020) ha disposto, per quanto qui più interessa, che, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, le regioni possono introdurre, informando contestualmente il Ministro della salute, misure derogatorie **restrittive rispetto a quelle disposte dai D.P.C.M.**, adottati ai sensi dell'art. 2, co. 1, del [D.L. 19/2020](#) (L. 35/2020)⁶, esclusivamente nelle more dell'adozione di ulteriori D.P.C.M. Attualmente, per ognuna delle categorie in cui può essere classificata la regione, il complesso delle misure restrittive è stabilito dal citato [D.P.C.M. 14 gennaio 2021](#), avente efficacia fino al 5 marzo 2021⁷.

Ciò premesso, in ambito scolastico alcune regioni e anche alcuni comuni hanno scelto comunque di **aumentare il ricorso alla DDI**, in termini non soltanto di **percentuale** per la scuola **secondaria di secondo grado** ma anche di **estensione ad altri ordini e gradi di scuole**, ponendosi dunque in senso più restrittivo rispetto ai provvedimenti valevoli sul territorio na-

⁴ In particolare, eccetto la scuola dell'infanzia (su cui si rimanda agli "[Orientamenti pedagogici sui Legami educativi a Distanza. un modo diverso per 'fare' nido e scuola dell'infanzia](#)"): per le scuole del primo ciclo occorre assicurare almeno quindici ore settimanali di didattica in modalità sincrona con l'intero gruppo classe (dieci ore per le classi prime della scuola primaria); per le scuole secondarie di secondo grado occorre assicurare almeno venti ore settimanali di didattica in modalità sincrona con l'intero gruppo classe, con possibilità di prevedere ulteriori attività in piccolo gruppo nonché proposte in modalità asincrona secondo le metodologie ritenute più idonee.

⁵ Come definiti dal documento "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale](#)."

⁶ Esso prevede che, tra le misure di contenimento, possa essere disposta anche la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado.

⁷ Per quanto di interesse, l'art. 1, co. 10, lett. s), del D.P.C.M. 14 gennaio 2021 stabilisce che per l'intero territorio nazionale le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, a decorrere dal 18 gennaio 2021, adottano una organizzazione dell'attività didattica tale da garantire attività in presenza per almeno il 50 per cento e fino a un massimo del 75 per cento della popolazione studentesca. La restante parte dell'attività didattica è svolta tramite il ricorso alla didattica a distanza. Si conferma nuovamente la possibilità di svolgere attività in presenza, anche nelle scuole secondarie di secondo grado, qualora sia necessario l'uso di laboratori o per mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali. Si ribadisce, altresì, che l'attività didattica ed educativa per i servizi educativi per l'infanzia, per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione continua a svolgersi integralmente in presenza. L'art. 3, co. 1, lett. f), dello stesso D.P.C.M., stabilisce che nelle regioni con una incidenza di contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti collocate in uno "scenario almeno di tipo 3" e con un livello di rischio almeno moderato, la didattica a distanza al 100 per cento si estende anche agli studenti del secondo e terzo anno di istruzione secondaria di primo grado.

zionale. Questa situazione ha dato vita a vari ricorsi avverso alcune ordinanze regionali o comunali orientatesi in direzione di un ampio utilizzo della DDI dovuto alla sospensione delle attività didattiche in presenza.

Dall'analisi delle pronunce del giudice amministrativo⁸ nei mesi da novembre 2020 a febbraio 2021, sono emersi alcuni spunti rilevanti sulla **fruizione della DDI**, da un lato, e sull'effettività del **diritto all'istruzione**, dall'altro.

Il giudice amministrativo (TAR Calabria, [sent. 2075/2020](#)) ha infatti sottolineato come i provvedimenti regionali volti a disporre chiusure generalizzate delle scuole - in senso più restrittivo degli scenari regolati a livello nazionale - debbano essere motivati anche tenendo conto che "la fruizione della didattica a distanza per i bambini è estremamente difficoltosa" e che essa "sconta anche il *deficit* di digitalizzazione di parte della popolazione e di limiti di connettività a parti di territorio". A ciò si aggiunge che la modalità "integrata" di didattica richiede - a detta del giudice - "il previo necessario apprestamento di misure 'proattive' finalizzate, evidentemente, a rendere effettivo il diritto all'istruzione mediante l'eliminazione degli ostacoli che ne impediscono l'esercizio utile" (TAR Campania, [decr. n. 153/2021](#)). Del resto, la sospensione delle attività incide "sulla piena fruizione del servizio scolastico nella ordinaria modalità in presenza, che garantisce anche il pieno sviluppo della personalità dei minori", "più bisognosi di supportare, per rendere effettivo l'esercizio del diritto, l'apprendimento cognitivo con la dimensione affettiva e sociale propria della scuola (in presenza)" (TAR Campania, [decr. 142/2021](#)).

Inoltre, in generale, già in via cautelare, il Consiglio di Stato ha affermato che l'eventuale misura regionale più restrittiva, "tenuto conto della rilevanza del diritto all'istruzione e del contesto di socialità specialmente per gli alunni più giovani, [dovrebbe essere motivata] con dati scientifici evidenzianti il collegamento tra focolai attivi sul territorio e impatto dell'attività scolastica in presenza" (Consiglio di Stato, [decr. nn. 17 e 18/2021](#)). Il giudice amministrativo ha quindi enfatizzato l'esigenza di attenersi a criteri di proporzionalità e ragionevolezza - in ossequio alla giurisprudenza costituzionale - nelle decisioni che vedono potenzialmente affievolito, se non addirittura leso, il diritto all'istruzione. Eventuali deroghe regionali alla decisione statale di preservare la didattica in presenza nella fascia di età 3-11 anni devono dunque essere adeguatamente meditate, "limitando la compressione del diritto all'istruzione entro i limiti strettamente necessari per assicurare l'alto livello di protezione della salute" (TAR Piemonte, [sent. 834/2020](#)). Ciò anche tenendo conto che il diritto all'istruzione è il principale strumento con cui lo Stato provvede, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, a "rimuovere, specie nei territori più svantaggiati, gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana" (TAR Calabria, [sent. 2077/2020](#)). Pertanto, occorre valutare l'eventuale "sussistenza del pregiudizio grave e irreparabile, tenuto conto della compressione del diritto fondamentale all'istruzione e della oggettiva ricaduta delle misure adottate sulla crescita, maturazione e socializzazione degli studenti, obiettivi propri dell'attività scolastica, che risultano vanificati senza alcuna possibilità di effettivo "ristoro"" (TAR Lombardia, [decr. 32/2021](#)).

⁸ Va ricordato anche il [parere](#) del Consiglio di Stato del 7 aprile 2020, n. 735, secondo il quale "In presenza di emergenze di carattere nazionale, dunque, pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali."

LO SPAZIO DELLA DDI A LIVELLO EUROPEO: GLI OBIETTIVI DI LUNGO PERIODO

Il 30 settembre 2020 la Commissione europea ha adottato due Comunicazioni nelle quali delinea la visione dell'UE sul futuro e sul ruolo dell'istruzione e della formazione nell'era digitale e nella ripresa dalla crisi del Coronavirus. Si tratta della Comunicazione relativa al **Nuovo Piano d'azione per l'istruzione digitale** ([COM\(2020\)624](#)) e della Comunicazione sulla realizzazione dello **Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025** ([COM\(2020\)625](#))⁹.

Peraltro, il **rafforzamento delle competenze digitali** è un tema che ha caratterizzato sia le [Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2020](#), sia le [Raccomandazioni per il 2019](#), prima ancora che scoppiasse l'emergenza epidemiologica da COVID-19. In un'epoca ancora anteriore, con la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 ([2006/962/CE](#)), le Istituzioni europee hanno individuato nelle **"competenze digitali"** una delle otto **competenze chiave per l'apprendimento permanente**. Evidentemente, nel contesto emergenziale la competenza digitale diventa essa stessa una modalità di apprendimento.

Glossario: la competenza digitale

Secondo la Raccomandazione 2006/962/CE, la competenza digitale "consiste nel **saper utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie della società dell'informazione** (TSI) per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione. Essa è supportata da abilità di base nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC): l'uso del computer per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet. La competenza digitale presuppone una solida consapevolezza e conoscenza della natura, del ruolo e delle opportunità delle TSI nel quotidiano: nella vita privata e sociale come anche al lavoro. In ciò rientrano le principali applicazioni informatiche come trattamento di testi, fogli elettronici, banche dati, memorizzazione e gestione delle informazioni oltre a una consapevolezza delle opportunità e dei potenziali rischi di Internet e della comunicazione tramite i supporti elettronici (e-mail, strumenti della rete) per il lavoro, il tempo libero, la condivisione di informazioni e le reti collaborative, l'apprendimento e la ricerca.

Le persone dovrebbero anche essere consapevoli di come le TSI possono coadiuvare la creatività e l'innovazione e rendersi conto delle problematiche legate alla validità e all'affidabilità delle informazioni disponibili e dei principi giuridici ed etici che si pongono nell'uso interattivo delle TSI.

Le **abilità** necessarie comprendono: la capacità di cercare, raccogliere e trattare le informazioni e di usarle in modo critico e sistematico, accertandone la pertinenza e distinguendo il reale dal virtuale pur riconoscendone le correlazioni. Le persone dovrebbero anche essere capaci di usare strumenti per produrre, presentare e comprendere informazioni complesse ed essere in grado di accedere ai servizi basati su Internet, farvi ricerche e usarli. Le persone dovrebbero anche essere capaci di usare le TSI a sostegno del pensiero critico, della creatività e dell'innovazione.

L'uso delle TSI comporta un'attitudine critica e riflessiva nei confronti delle informazioni disponibili e un uso responsabile dei mezzi di comunicazione interattivi. Anche un interesse a impegnarsi in comunità e reti a fini culturali, sociali e/o professionali serve a rafforzare tale competenza".

⁹ Entrambe le iniziative sono confluite nel [terzo vertice europeo sull'istruzione](#) organizzato dalla Commissione il 10 dicembre 2020 e nel corso del quale i Ministri e i principali portatori di interessi riuniti hanno discusso delle modalità per rendere l'istruzione e la formazione pronte per l'era digitale.

Il Nuovo Piano d'azione per l'istruzione digitale

Il **Nuovo Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027** succede al precedente Piano d'azione del 2018 ([COM\(2018\)22](#)), ampliandone la portata e le ambizioni anche alla luce delle lezioni apprese dalla pandemia e dalle lacune da essa messe in rilievo (al riguardo si veda *infra* la "[Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione - 2020](#)").

Con il Nuovo Piano d'azione la Commissione europea propone una serie di iniziative per un'istruzione digitale di alta qualità, inclusiva e accessibile in Europa. Il Nuovo Piano d'azione intende aiutare gli Stati membri a cogliere le opportunità offerte dalla crisi e a intensificare gli sforzi per passare gradualmente da **un'istruzione a distanza temporanea**, incentrata sull'emergenza¹⁰, a **un'istruzione digitale più efficace, sostenibile ed equa**, nel quadro di un'istruzione e di una formazione creative, flessibili, moderne e inclusive. Il punto di partenza è il **divario esistente**¹¹ nei vari Stati membri per quanto riguarda l'istruzione digitale.

Il Nuovo Piano d'azione intende quindi incoraggiare gli Stati membri a cooperare al fine di adeguare i sistemi di istruzione e formazione all'era digitale in un quadro europeo più omogeneo. Esso si basa su **due priorità strategiche**, per ciascuna delle quali la Commissione europea illustra le azioni che intende intraprendere:

- ✓ promuovere lo sviluppo di un **ecosistema altamente efficiente di istruzione digitale**.

Ciò in termini di infrastrutture, connettività, formazione degli insegnanti e sviluppo di competenze tecnologiche, contenuti dell'apprendimento, sicurezza ed efficacia delle piattaforme.

Tra le azioni previste dalla Commissione: l'avvio di un dialogo strategico con gli Stati membri; la presentazione di una proposta di raccomandazione del Consiglio sull'apprendimento *online* e a distanza per l'istruzione primaria e secondaria; l'elaborazione di un quadro europeo dei contenuti dell'istruzione digitale basato sulla diversità culturale e creativa europea e l'avvio di uno studio di fattibilità su un'eventuale piattaforma europea di scambio. La Commissione intende inoltre sostenere, ove necessario, la connettività Gigabit delle scuole e la connettività nelle scuole. Inoltre, attraverso i progetti Erasmus, la Commissione europea intende sostenere i piani di trasformazione digitale degli istituti scolastici, nonché la pedagogia digitale e le competenze digitali mediante le accademie degli insegnanti Erasmus e uno strumento di autovalutazione degli insegnanti ([SELFIE](#)). La Commissione annuncia inoltre l'elaborazione orientamenti etici sull'intelligenza artificiale (IA) e sull'utilizzo dei dati nell'insegnamento e nell'apprendimento per gli educatori;

- ✓ sviluppare le **competenze e le abilità digitali** necessarie per la trasformazione digitale.

A tal fine la Commissione europea intende: elaborare orientamenti comuni per gli insegnanti e il personale didattico volti a promuovere l'alfabetizzazione digitale e a contrastare la disinformazione; aggiornare il quadro europeo delle competenze digitali; creare un certificato europeo

¹⁰ Si ricorda che la Commissione europea nel corso della pandemia ha finanziato una serie di progetti per allievi, insegnanti ed educatori per i quali si si rinvia all'apposita [pagina](#) sul sito della Commissione europea.

¹¹ In base ai [dati Eurostat](#) del 2019 molte famiglie a basso reddito non dispongono di computer e l'accesso alla banda larga varia notevolmente all'interno dell'UE in funzione del reddito. Per quanto riguarda la preparazione degli insegnanti, l'indagine internazionale dell'OCSE del 2018 sull'insegnamento e l'apprendimento ha dimostrato che solo il 39% degli educatori nell'UE si sentiva preparato o molto preparato a utilizzare le tecnologie digitali nel proprio lavoro quotidiano, con notevoli differenze tra gli Stati membri. Inoltre, dalla [consultazione pubblica](#) che ha preceduto l'elaborazione del Nuovo Piano d'azione, è emerso che il 60% degli intervistati non aveva utilizzato l'apprendimento a distanza e *online* prima della crisi, che le risorse e i contenuti didattici online devono essere più pertinenti, interattivi e di facile utilizzo, e che oltre il 50% degli intervistati vorrebbe migliorare le proprie competenze.

delle competenze digitali (EDSC) riconosciuto in tutta l'UE; proporre una raccomandazione del Consiglio sul miglioramento dell'offerta di competenze digitali nell'istruzione e nella formazione; estendere [i tirocini per l'acquisizione di competenze digitali](#) agli studenti e apprendisti degli istituti professionali e offrire opportunità di sviluppo anche agli insegnanti; incoraggiare la partecipazione delle donne alle discipline STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica).

La Commissione europea intende poi rafforzare la cooperazione e gli scambi in materia di istruzione digitale a livello dell'UE. Tra le iniziative in questo senso, oltre alla promozione della diffusione di buone pratiche, vi è la creazione di un nuovo **Polo europeo dell'istruzione digitale** che collegherà le iniziative e i soggetti nazionali e regionali nel campo dell'istruzione digitale e sosterrà la collaborazione intersettoriale e nuovi modelli per lo scambio di contenuti didattici digitali, affrontando questioni quali le norme comuni, l'interoperabilità, l'accessibilità e la garanzia della qualità. Il polo sosterrà inoltre l'innovazione e l'impegno guidati dagli utenti attraverso il [Digital Education Hackathon](#)¹².

Gli sforzi nell'ambito di questo Piano contribuiranno a raggiungere uno degli obiettivi sanciti dalla [Nuova agenda europea per le competenze](#), ossia garantire che il 70% di persone di età compresa tra 16 e 74 anni disponga almeno delle competenze digitali di base entro il 2025 (oggi la percentuale è del 58%, in Italia è del 42%).

Il Nuovo Piano d'azione sarà sostenuto, nell'ambito del QFP 2021-2027¹³ dal programma [Erasmus+](#)¹⁴, dal programma [Orizzonte Europa](#)¹⁵, dal Programma Europa digitale¹⁶, dal [Fondo europeo di sviluppo regionale](#)¹⁷, dal [Fondo sociale europeo plus](#)¹⁸ e dal Meccanismo per collegare l'Europa¹⁹. Sulle proposte che istituiscono i suddetti programmi i negoziati non sono ancora conclusi.

La Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione - 2020

La [Relazione](#), corredata da una [sintesi](#) in italiano, sottolinea come nel 2020 i sistemi di istruzione e formazione dell'UE si siano trovati ad affrontare circostanze e difficoltà eccezionali a causa della **chiusura** quasi totale delle **scuole**, durata circa due mesi, che ha coinvolto oltre 95 milioni di studenti e 8 milioni di docenti di tutti i settori e livelli dell'istruzione in tutta l'UE.

I principali problemi hanno riguardato le **disparità di accesso all'apprendimento a distanza**, la sua **qualità** e il **benessere psicofisico** degli studenti. Le prime valutazioni evidenziano significative differenze in termini di accesso all'apprendimento a distanza, sia tra Paesi sia al loro interno: mentre in alcuni Stati membri la copertura è stata quasi universale, in altri una quota significativa di alunni è rimasta senza istruzione (ad esempio, il 48% in Italia). Tra i motivi dell'esclusione vi sono la mancanza di dispositivi, connessioni Internet inadeguate e/o situazioni domestiche difficili; molti Stati membri hanno distribuito tablet e computer portatili per colmare tali lacune. Anche i metodi didattici sono stati notevolmente diversi tra le varie

¹² Si tratta di un'iniziativa, promossa dall'Istituto europeo per l'innovazione e la tecnologia (EIT), che riunisce esperti a vario titolo nel settore dell'educazione digitale.

¹³ Sul QFP si rinvia al [Dossier 106/DE](#) a cura del Servizio Studi del Senato.

¹⁴ [COM\(2018\)367](#).

¹⁵ [COM\(2018\)435](#) modificata dal [COM\(2020\)459](#). Per dettagli sul programma Erasmus e su Orizzonte Europa si rinvia alla [Nota 56/1](#) a cura del Servizio Studi del Senato.

¹⁶ [COM\(2018\)434](#).

¹⁷ [COM\(2018\)372](#) modificata dal [COM\(2020\)452](#).

¹⁸ [COM\(2018\)382](#) modificata dal [COM\(2020\)447](#).

¹⁹ [COM\(2018\)438](#).

scuole, persino all'interno dei Paesi, determinando livelli qualitativi differenti. La Relazione sottolinea pertanto che la crisi legata alla COVID-19 ha dimostrato quanto sia importante aumentare la disponibilità di soluzioni digitali per l'insegnamento e l'apprendimento in Europa.

La Relazione presenta *focus* sui vari Paesi. Per quanto riguarda l'[Italia](#), in materia di didattica digitale, evidenzia che:

- ✓ a livello di equipaggiamenti digitali le scuole sono in linea con altri Paesi dell'UE, ma a livello di **velocità della connettività sono in ritardo** (mentre praticamente tutte le scuole hanno una connessione internet (95,4%, MI), solo il 26,9% ha una connessione ad alta velocità, ben al di sotto della media UE del 47%);
- ✓ l'invecchiamento della forza lavoro docente con competenze TIC insufficienti contribuisce al **lento progresso dell'innovazione digitale nell'insegnamento**;
- ✓ il passaggio all'apprendimento a distanza causato dal virus COVID-19 ha evidenziato la **necessità di garantire parità di accesso** a tutti i discenti, in particolare a quelli provenienti da contesti svantaggiati, già a rischio di esclusione.

La Relazione rileva inoltre che, nonostante un leggero aumento nel 2018, **la spesa italiana per l'istruzione rimane tra le più basse; l'abbandono scolastico precoce (ESL)** è di nuovo in declino, ma **rimane tra i più alti dell'UE**, in particolare nel sud e tra la popolazione di origine straniera.

Glossario: lo Spazio europeo dell'istruzione

La realizzazione di uno Spazio europeo dell'istruzione è frutto di decenni di cooperazione nel settore dell'istruzione in ambito UE. A livello governativo, lo Spazio europeo dell'istruzione fu varato ufficialmente nel 2010, con la [Dichiarazione di Budapest-Vienna](#), firmata da 29 ministri europei dell'istruzione che già dal 1999 avevano messo in atto un processo volontario di cooperazione ([Processo di Bologna](#)) volto alla creazione di un quadro comune di riferimento finalizzato a migliorare il riconoscimento esterno e a favorire sia la mobilità degli studenti sia la loro "occupabilità".

Da ultimo, nella relativa Comunicazione ([COM\(2020\)625](#)), la Commissione europea illustra un approccio rafforzato per garantire la **realizzazione di uno Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025**. Essa sottolinea come la pandemia di COVID-19 abbia avuto gravi ripercussioni sui sistemi di istruzione e formazione in Europa. La pandemia espone oltre 100 milioni di europei, che fanno parte della comunità dell'istruzione e della formazione, a realtà e a modalità di apprendimento, insegnamento e comunicazione nuove e impegnative. La Commissione ritiene essenziale **evitare che la crisi sanitaria diventi un ostacolo strutturale all'apprendimento** e allo sviluppo delle competenze con ripercussioni sulle prospettive occupazionali e salariali dei giovani, nonché sull'uguaglianza e sull'inclusione per l'intera società. Illustra quindi il modo in cui la cooperazione può arricchire ulteriormente la qualità, l'inclusività e le dimensioni verde e digitale dei sistemi di istruzione degli Stati membri.

La posizione del Parlamento europeo

Il 22 ottobre 2020 il Parlamento europeo ha adottato una [risoluzione sul futuro dell'istruzione europea nel contesto della Covid-19](#). In essa il Parlamento europeo, tra l'altro:

- ✓ sottolinea che l'improvvisa transizione digitale nel settore dell'istruzione e della formazione, dovuta all'esplosione della pandemia, ha evidenziato un **divario digitale** per quanto riguarda l'accesso alle infrastrutture e ai dispositivi digitali, la qualità della didattica a distanza e le competenze di studenti, insegnanti e formatori;

- ✓ deplora il fatto che in Europa abbiamo ancora studenti e alunni che non hanno **accesso all'istruzione digitale**;
- ✓ ribadisce la necessità di **migliorare la connettività** a livello europeo, in particolare nelle zone rurali e remote;
- ✓ esprime preoccupazione per **il divario di competenze digitali tra insegnanti e studenti**, che ostacola un'efficace educazione digitale; ricorda pertanto la necessità di investire in opportunità di aggiornamento e di sviluppo professionale per gli insegnanti e i formatori in tutta Europa;
- ✓ invita la Commissione a raccogliere, valutare e pubblicare i dati di tutti gli Stati membri riguardanti l'impatto della pandemia sulla **partecipazione dei discenti all'apprendimento a distanza**, prestando particolare attenzione ai casi in cui la partecipazione non è stata possibile a causa della mancanza di mezzi digitali; invita inoltre la Commissione a raccogliere dati sulle competenze digitali degli insegnanti negli Stati membri;
- ✓ osserva con preoccupazione che le lacune dell'istruzione digitale hanno aggravato le **disuguaglianze esistenti**, sia tra gli Stati membri che al loro interno;
- ✓ sottolinea gli **effetti negativi delle misure di confinamento** sulla salute e sul benessere mentale dei discenti, unitamente allo stress connesso alla valutazione e ai voti, nonché all'isolamento dai coetanei;
- ✓ invita tutti gli Stati membri a fare quanto necessario per **garantire l'apprendimento in presenza per tutti**; riconosce la sfida insita nella riapertura degli istituti di istruzione e deplora la mancanza di coordinamento o scambio di migliori prassi a livello europeo; invita la Commissione e gli Stati membri a collaborare strettamente per ridurre al minimo i rischi sanitari per il personale e per i discenti e per **massimizzare la possibilità che l'istruzione in presenza possa continuare**; ritiene, al contempo, che nell'eventualità di un altro confinamento gli istituti di istruzione debbano essere attrezzati per fornire un **apprendimento digitale di qualità a tutti i discenti** e per affrontare la questione della salute mentale e del benessere in cooperazione con i genitori e le altre pertinenti parti interessate;
- ✓ ritiene che **un miglioramento della cooperazione e del coordinamento** tra gli Stati membri e una politica dell'Unione più ambiziosa in materia di istruzione e formazione avrebbero migliorato l'efficacia della risposta alla crisi della COVID-19 ed esorta l'Unione a svolgere in futuro un ruolo più attivo di coordinamento.

Si ricorda inoltre la [risoluzione sull'istruzione nell'era digitale: sfide, opportunità e insegnamenti da trarre per la definizione delle politiche dell'Unione europea](#) del dicembre 2018, nella quale, tra l'altro, il Parlamento europeo sottolineava che gli insegnanti e i formatori dovrebbero essere al centro della trasformazione digitale mediante un'adeguata preparazione iniziale e una formazione continua.

*A cura di R. Di Cesare e P. Borgna
Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura*