



*Ministero dell'Istruzione*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*- Il Direttore Generale -*

Ai Dirigenti Scolastici dell'Emilia-Romagna

Ai Gestori e ai Coordinatori didattici  
delle scuole paritarie dell'Emilia-Romagna

e, p.c. Ai Dirigenti amministrativi e tecnici  
dell'Ufficio Scolastico Regionale

All'Assessore  
alla scuola, università, ricerca, agenda digitale  
Regione Emilia-Romagna

All'Assessore  
allo sviluppo economico e green economy,  
lavoro, formazione  
Regione Emilia-Romagna

All'Assessore  
al contrasto alla disegualianza e transizione  
ecologica  
Regione Emilia-Romagna

Al Presidente ANCI Emilia-Romagna

Al Presidente UPI Emilia-Romagna

Alle Organizzazioni Sindacali  
dell'Area Dirigenziale Istruzione e Ricerca  
e del Comparto

LORO SEDI

**Oggetto: ANNO SCOLASTICO 2020/21 E COVID-19. MATERIALI PER LA RIPARTENZA.**

**- 1 - Riflessioni introduttive circa i principi e la doverosità dell'azione.**

### **1 - L'intrapresa educativa che attende scuole e Amministrazione**

L'estrema complessità del momento che il nostro Paese sta vivendo a causa della pandemia COVID19 e delle relative conseguenze (tuttora in divenire), vede la scuola come uno dei punti di maggiore impatto e di più difficile organizzazione e gestione, sia per quanto riguarda la sicurezza sia per gli aspetti quantitativi, organizzativi, logistici e pedagogico-didattici.



*Ministero dell'Istruzione*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*- Il Direttore Generale -*

Il tempo dell'estate vedrà all'opera, nelle scuole statali e paritarie, i Dirigenti Scolastici, i Coordinatori didattici, i loro collaboratori e il personale scolastico, come pure i responsabili degli Enti Locali e le rappresentanze del territorio, per definire le modalità per il rientro a scuola in sicurezza e, per quanto possibile, in presenza. È necessario per riannodare i fondamentali della socialità smarrita in questi mesi. Parimenti, in questo breve tempo prima dell'inizio del nuovo anno scolastico, occorrerà ripensare al concreto sviluppo degli insegnamenti e della didattica in presenza. Ciò avverrà nell'articolato e complesso quadro di contesto che attende ciascuna istituzione scolastica del sistema nazionale d'istruzione, così come la scrivente Amministrazione.

A supporto di questa complicata ripresa (una vera e propria intrapresa educativa), si ritiene opportuno rendere disponibili, con una serie di note monotematiche, le informazioni quali-quantitative al momento e progressivamente nelle disponibilità dello scrivente Ufficio Scolastico Regionale, come pure valutazioni che possano sostenere il difficile compito che ci attende. Informazioni (e riflessioni) che si auspica favoriscano le operazioni di competenza delle SS.LL., propedeutiche all'organizzazione e avvio del prossimo anno scolastico 2020/21.

Resta ovviamente ferma la necessità di ottemperare le disposizioni in materia, attuali o che dovessero nel seguito essere emanate dalle Autorità competenti.

## **2 - Osservare i principi di precauzione e di proporzionalità: il rischio zero non esiste**

Si ritiene doveroso precisare il quadro giuridico che sottende alla decisione dello scrivente Ufficio di diffondere una serie di note (successive alla presente) concernenti "materiali per la ripartenza".

I principi fondamentali dell'organizzazione scolastica in tempo di emergenza sanitaria che qui si vogliono illustrare sono: **il principio di precauzione e il principio di proporzionalità**.

Per chiarire questi punti si fa riferimento alla Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000<sup>1</sup> che indica le due condizioni di applicazione del **principio di precauzione**: «l'identificazione di effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno...; una valutazione scientifica del rischio che, per l'insufficienza dei dati..., non consente di determinare con sufficiente certezza il rischio in questione» (5.1.3).

Allo stato attuale dell'epidemia risulta evidente la sussistenza di entrambe le condizioni. Da questa pre-condizione deriva la scelta della risposta da dare come «decisione eminentemente politica, funzione del livello del rischio "accettabile" dalla società» (5.2.1).

Il principio di precauzione necessita di essere applicato secondo **il principio di proporzionalità**. Ovvero, «le misure basate sul principio di precauzione non dovrebbero essere sproporzionate rispetto al livello di protezione ricercato, tentando di raggiungere un livello di rischio zero che esiste solo di rado». Infatti, «un divieto totale può non costituire una risposta proporzionale ad un rischio potenziale. In altri casi, può essere la sola risposta possibile ad un rischio dato» (6.3.1).

---

<sup>1</sup> Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 2.2.2000 COM(2000) 1 final.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001&from=EN>



*Ministero dell'Istruzione*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*- Il Direttore Generale -*

In altri termini, come recentemente osservato dal Consiglio di Stato<sup>2</sup>, «*nella necessità di bilanciamento delle più opportune iniziative di contenimento del rischio, la scelta del c.d. "rischio zero" entra in potenziale tensione con il principio di proporzionalità, il quale impone misure "congrue rispetto al livello prescelto di protezione" ed una conseguente analisi dei vantaggi e degli oneri dalle stesse derivanti: dunque, non è sempre vero che un divieto totale od un intervento di contrasto radicale costituiscano "una risposta proporzionale al rischio potenziale", potendosi configurare situazioni e contesti specifici che rendono una tale strategia inopportuna, inutilmente dispendiosa, se non sostanzialmente improduttiva*».

Da quanto qui richiamato, deriva la necessità di attenersi alle indicazioni tecniche della Sanità, senza sminuirne le prescrizioni (per non innalzare in maniera ingiustificata il rischio) e senza, al contempo, incrementare illogicamente le prescrizioni medesime, venendo meno al principio di proporzionalità. In altri termini, nel momento in cui la scuola è chiamata a predisporre le misure per il rientro in sicurezza degli alunni e del personale, occorre essere consapevoli che, nella procedura di analisi, prevenzione e gestione del rischio, va seguita la linea della ragionevole prudenza e della temperata valutazione del rischio. Non possono essere adottate irragionevoli posizioni ottimistiche (“*andrà tutto bene*”) o pessimistiche (“*non riaprite le scuole perché mettereste a repentaglio la salute dei nostri figli*”).

### **3 - La pandemia e la doverosità dell'azione**

È noto da tempo cosa accade nella Sanità: con il moltiplicarsi del “rischio” di procedimenti penali o di risarcimento danni, conseguenti ad errori, o presunti tali, compiuti nello svolgimento dell'attività professionale, si accresce via via, a dismisura, la cosiddetta “*medicina difensiva*”. Ovvero, il medico tende a difendersi contro eventuali azioni di responsabilità, in maniera “positiva” (con il ricorso a servizi diagnostici o terapeutici non necessari) oppure “negativa” (con l'astensione dalla cura su pazienti “a rischio”). Un fenomeno analogo accade nell'Amministrazione pubblica: la tendenza a sfuggire dalle proprie responsabilità attraverso una serie di comportamenti precauzionali che si allontanano gravemente dal principio di buon andamento dell'Amministrazione<sup>3</sup>. È l'atteggiamento per cui «*è solo non facendo che si evitano rischi...È burocrazia difensiva chiedere cento pareri prima di prendere una decisione e poi comunque rimandarla al proprio superiore diretto o alla politica e non far nulla se non si ricevono esplicite direttive*»<sup>4</sup>.

Quale dunque il rischio che qui si vuole segnalare? Che nella ripartenza del fare scuola, travolti dall'oggettiva indeterminatezza di una situazione rischiosa, sconosciuta e mutevole, prevalga il “timore di sbagliare” sul dovere di agire, ovviamente ponderatamente. Che il dovere di “buon andamento” sia

---

<sup>2</sup> Sentenza Consiglio di Stato, sezione terza, 3 ottobre 2019, n. 6655. [https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201810535&nomeFile=201906655\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201810535&nomeFile=201906655_11.html&subDir=Provvedimenti)

<sup>3</sup> A.G.Carrabba, *La burocrazia difensiva: un esempio di cattiva amministrazione*, in *Amministrazione pubblica*, n. 55-56, pp. 120-124, Roma 2007

<sup>4</sup> Forum Pubblica Amministrazione 2017, *Burocrazia difensiva come ne usciamo*, Indagine FPA. <https://www.forumpa.it/riforma-pa/burocrazia-difensiva-come-ne-usciamo-una-ricerca-di-fpa/>



*Ministero dell'Istruzione*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*- Il Direttore Generale -*

travolto dal presunto dovere di attendere sempre una nuova norma, circolare, linee guida che definisca, chiarisca, interpreti. Il Ministero dell'Istruzione è l'organo dello Stato con il maggior numero di dipendenti pubblici, di dirigenti pubblici e maggiormente presente sul territorio, con oltre quarantamila punti di erogazione del servizio scolastico. Il Paese chiede che tutti coloro i quali, a qualsiasi livello e con qualsiasi funzione, operano nella scuola (a partire come ovvio dai Dirigenti), si adoperino con competenza e dedizione per l'avvio del nuovo anno scolastico, seppure nelle condizioni date e nel rispetto delle norme vigenti e di quelle che saranno eventualmente emanate. L'attuale fase organizzativa e il prossimo anno scolastico proveranno, o meno, la raggiunta *maturità* del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche...", come pure della Legge 10 marzo 2000, n. 62, "Norme per la parità scolastica...".

Certamente sono auspicabili strumenti ordinamentali eccezionali per fare fronte ad una situazione eccezionale. Eppure gli strumenti normativi a disposizione consentono e impongono, già da ora, che in ogni istituzione scolastica si valutino le prospettive concrete di riorganizzazione del nuovo anno scolastico, alla luce delle indicazioni tecniche al momento disponibili.

#### **4 - In conclusione... a seguire**

Questo Ufficio proporrà, di seguito alla presente, altre successive note con suggerimenti e materiali ritenuti utili per la "ripartenza" della scuola. La prima a seguire della presente - emanata in pari data - concerne le indicazioni del 28 maggio 2020 del Comitato Tecnico Scientifico della Protezione Civile. La prospettiva di queste note è quella di supportare la programmazione di soluzioni flessibili in termini di sicurezza, in primo luogo, e poi di organizzazione e di esercizio della didattica nel prossimo anno scolastico, in relazione a diversi possibili scenari di intensità di contagio e di livello di rischio.

La nostra speranza è che il prossimo anno possa svolgersi in serenità. Il nostro dovere è comunque essere pronti alle evidenze della realtà, positive o negative che siano. Questo è il difficile compito cui siamo chiamati e cui potremo fare fronte soltanto lavorando in stretta collaborazione, adottando l'antica e oggi ancor più valida regola: "in scienza e coscienza".

Il Direttore Generale

Stefano Versari

Firma autografa sostituita a mezzo stampa  
ai sensi dell'art. 3 comma 2 D.Lgs. 39/1993