



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Al Ministro dell'economia e delle finanze

**Oggetto:** Piano nazionale di ripresa e di resilienza. Indicazioni e proposte dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è stata istituita con la finalità di promuovere e di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità con quanto previsto dalle convenzioni internazionali, ed in particolare dalla Convenzione ONU, approvata a New York il 20 novembre 1989. La Convenzione ONU sottolinea all'art. 3 il principio del superiore interesse del minore, criterio guida di tutte le scelte che lo riguardano, nonché, al comma 2, che *“Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, e a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati”*.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), seppur nato in circostanze emergenziali, in quanto iniziativa caratterizzata da un orizzonte di medio-lungo termine, rappresenta un'occasione imperdibile per avviare riforme strutturali necessarie al superamento delle gravi disuguaglianze sociali ed educative che colpiscono i bambini e le bambine fin dalla prima infanzia, disuguaglianze ulteriormente aggravate dalla pandemia.

Le misure governative, necessarie a contenere la diffusione del virus – quali il *lockdown*, il distanziamento fisico, la mancanza di attività all'esterno, la chiusura dei servizi educativi e la sospensione delle attività didattiche in presenza – hanno avuto un impatto sul benessere psicologico di tutti i minorenni.

Nell'ultimo anno si registrano segnali di allarme per la salute mentale delle persone di minore età, con un aumento degli accessi ai servizi di neuropsichiatria infantile. Vi sono, inoltre, tanti bambini e ragazzi che, pur non soffrendo di patologie psichiatriche, stanno vivendo disagi profondi sul piano psicologico. Occorrerebbe prevedere, nelle scuole di ogni ordine e grado, interventi di sostegno psicologico per gli studenti e le studentesse, per le loro famiglie e l'intera comunità scolastica.

La pandemia ha avuto conseguenze soprattutto sulle persone vulnerabili, i più fragili: i bambini con disabilità, quelli che vivono una condizione di marginalità e di povertà, i minori delle aree rurali, periferiche e svantaggiate, i bambini inseriti in case famiglia o i ragazzi ristretti presso gli istituti penali, le vittime di violenza e maltrattamento. I servizi sociali e sanitari, i cui interventi sono stati inizialmente sospesi o notevolmente limitati, dovrebbero essere messi nelle condizioni di offrire risposte in maniera efficace, integrata e tempestiva.



## Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

### La Garante

Bisogna assicurare ai bambini e alle bambine pari opportunità, a prescindere dalla loro condizione personale, di *status* sociale e di provenienza, adottando politiche di contrasto alla povertà educativa che permettano loro di crescere come persone e come cittadini e di sviluppare, secondo le capacità di ciascuno, talenti e competenze.

La povertà educativa nasce dai primi anni di vita e oggi preclude a tanti bambini, bambine e adolescenti, che provengono da contesti familiari svantaggiati, la possibilità di apprendere e costruire il loro futuro. È quindi necessario investire sui servizi educativi per la prima infanzia, da intendersi come servizio universale, quindi come diritto soggettivo di ciascun bambino o bambina dagli zero ai tre anni.

Risulta, altresì, fondamentale garantire il tempo pieno nella scuola primaria e secondaria per i minori dai 3 ai 14 anni, attribuendo particolare attenzione al tema delle mense scolastiche. Queste ultime sono presenti in maniera diseguale nelle varie regioni italiane raggiungendo, per quanto riguarda le scuole dell'infanzia, una percentuale del 95% in Friuli Venezia Giulia e del 13,5% in Sicilia (dati tratti dal documento di studio e proposta dell'Autorità garante *"I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età"*, realizzato con l'Istituto per la ricerca sociale e pubblicato nel 2019). Si evidenzia che la mensa scolastica per alcuni bambini rappresenta il pasto più completo della giornata e allo stesso tempo è una opportunità di salute ed educazione alimentare. Tali servizi dovrebbero, quindi, essere economicamente accessibili a tutte le famiglie, garantendo la gratuità a quelle in condizione di povertà certificata.

La legge n. 112 del 2011, istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, prevede all'articolo 3, comma 1, lettera l), tra i propri compiti, quello di formulare osservazioni e proposte per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, previsti dall'articolo 117 della Costituzione.

Il PNRR può rappresentare un'occasione per colmare una delle perduranti lacune nel sistema di protezione dell'infanzia attraverso la loro individuazione.

I LEP hanno lo scopo di garantire pari opportunità su tutto il territorio nazionale e, in questa direzione, anche i patti educativi territoriali potrebbero essere previsti quali livello essenziale di prestazione: essi si configurano come luoghi in cui pubblico, privato, imprese, associazioni di cittadini e organizzazioni delle persone di minore età lavorano insieme per il raggiungimento di obiettivi condivisi e co-costruiti secondo le specificità locali. I patti educativi di comunità dovrebbero pervenire all'adozione di piani per lo sviluppo globale dei territori consentendo, per esempio, l'ampliamento dell'offerta formativa delle scuole attraverso la partecipazione ad attività culturali, educative, motorie, sportive, di volontariato e di cittadinanza solidale. Le aree di contenuto dovrebbero comprendere differenti temi: educazione, diritto allo studio, inclusione delle persone con disabilità, contrasto alla povertà educativa, transizione ecologica, ambiente scolastico, relazioni intergenerazionali, pari opportunità a scuola, parità di genere, gestione del patrimonio immobiliare, delle aree verdi. La lente attraverso la quale leggere l'area di contenuto è quella della centralità del bambino e del ragazzo, della sua partecipazione attiva ai processi che lo riguardano, della pari dignità con cui partecipa a questi processi in relazione con i coetanei e con le altre generazioni.

È necessario, altresì, avviarsi verso una scuola più inclusiva, partendo da un forte investimento nella formazione e nel reclutamento del personale, in particolare dei docenti, la cui funzione deve diventare più "attraente". Come sottolineato nel Rapporto finale 13 luglio 2020 - *Idee e proposte per una scuola che guarda al futuro*, redatto dal Comitato di esperti istituito con D.M. 21 aprile 2020, n. 203 presso il Ministero dell'istruzione, pubblicato il 13 febbraio 2021 *"bisogna superare l'immagine di una aula*



## *Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*

### *La Garante*

*come spazio chiuso ed obbligato, per approdare verso architetture più flessibili e tali da rispondere a bisogni educativi che possono mutare nel tempo. Ciò comporta un impegno di lungo periodo con un piano per la messa in sicurezza e l'innovazione del patrimonio scolastico italiano. Gli spazi didattici devono poi essere più aperti alle opportunità educative e sociali del territorio, devono assicurare sia un servizio alle comunità locali (compresi i genitori e gli altri adulti), sia una didattica più flessibile e personalizzata ... La didattica dei nostri tempi deve infatti poter garantire una formazione che permetta a tutti gli alunni di raggiungere gli stessi traguardi formativi, pur partendo da situazioni talora molto differenziate”.*

Durante l'emergenza sanitaria nella quale l'Italia si è trovata a sperimentare la didattica a distanza, le criticità connesse alle dotazioni tecnologiche a disposizione delle famiglie e le conseguenze del *digital divide* hanno evidenziato in modo significativo l'ampiezza della forbice delle disuguaglianze. Il PNRR rappresenta un'occasione anche per avviare riforme strutturali degli istituti penali per i minorenni e degli istituti penitenziari, creando, in relazione alla garanzia del diritto dei figli a far visita ai genitori detenuti, luoghi idonei allo svolgimento dei colloqui.

Un *vulnus* è, inoltre, rappresentato dal sistema delle madri detenute con figli a seguito: secondo il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al 31 marzo 2021, le madri detenute sono 26 con 28 bambini ristretti insieme a loro. Occorrerebbe prevedere il potenziamento delle case famiglia protette, quali luoghi idonei ad eseguire la pena, garantendo altresì al bambino il diritto a vivere in un ambiente sano con la propria madre.

Uscire alla crisi significa anche, e soprattutto, investire sulle generazioni future, adottando nella programmazione delle risorse del PNRR, una visione organica di interventi capace di rispondere in maniera coordinata ai bisogni delle persone di minore età, tenendo conto delle loro opinioni attraverso processi di partecipazione.

Le Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rivolte all'Italia nel 2019 ribadiscono l'opportunità di introdurre una misura legislativa onnicomprensiva che stabilisca il diritto del minore a essere ascoltato, e di istituzionalizzare i Consigli dei minorenni sotto forma di appuntamento stabile, al fine di facilitare il loro effettivo coinvolgimento anche nei processi legislativi nazionali rispetto alle questioni che li riguardano. Occorre, pertanto, dare seguito alle Osservazioni del Comitato, facendo in modo che ad ogni livello istituzionale i bambini e i ragazzi vengano ascoltati e che le loro opinioni siano prese in considerazione.

Recentemente la Commissione europea ha adottato, attraverso un processo di consultazione pubblica che ha coinvolto i minorenni, una Strategia sui diritti dell'infanzia, con l'obiettivo di indicare le misure prioritarie nel loro superiore interesse in un orizzonte di medio periodo, 2021-2024. Le azioni prioritarie sono state riunite in sei diverse aree tematiche: partecipazione, inclusione, violenza e protezione, giustizia a misura di bambino, ambiente digitale, dimensione globale. Particolare rilievo è stato dato alle conseguenze che la pandemia ha avuto sulla salute dei bambini, sia essa fisica (obesità, cattiva nutrizione anche come effetto dell'impoverimento), sia come benessere psicologico ed emotivo. La Strategia sollecita gli stati membri a definire i minorenni come un gruppo prioritario nelle strategie nazionali in materia di salute mentale e li invita a costruire reti con famiglie, scuole, giovani e altri interlocutori e istituzioni coinvolti sul tema. Sulla stessa linea si colloca la *Child guarantee*, che ha lo scopo di assicurare che ogni bambino in Europa a rischio povertà o di esclusione sociale abbia effettivamente accesso ai diritti fondamentali, quali l'assistenza sanitaria, l'istruzione, servizi educativi per la prima infanzia, un alloggio e un'alimentazione adeguati. L'Italia, che è tra gli



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

Stati con un livello di povertà minorile superiore alla media UE, è tra i Paesi capofila per la sperimentazione.

Alla luce di quanto rappresentato, questa Autorità garante, nell'esercizio dei propri compiti e in chiave di collaborazione istituzionale, nonché prendendo in considerazione le proposte formulate dalle associazioni del settore, soggetti istituzionali e altri interlocutori rilevanti, segnala i seguenti interventi cui dare rilievo nel PNRR per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

In materia di educazione e istruzione, si auspica che il Piano preveda misure che sostengano il diritto allo studio e a una educazione di qualità da 0 a 18 anni e, in particolare di:

- adottare iniziative per finanziare la realizzazione degli asili nido pubblici su tutto il territorio, quale livello essenziale di prestazione ai sensi dell'art 117, comma 2, lett m) della Costituzione, e quindi servizio universale, garantito a tutti, con la partecipazione ai costi secondo soglie Isee (universalismo selettivo). In questa direzione una proposta analitica è contenuta nel documento sui livelli essenziali delle prestazioni di questa Autorità, già citato);
- adottare iniziative per la generalizzazione del tempo pieno nella scuola primaria e secondaria per i minori dai 3 ai 14 anni;
- prevedere il servizio di refezione scolastica, quale livello essenziale di prestazione e quindi quale servizio universale, garantito a tutti, con la partecipazione ai costi secondo soglie Isee (universalismo selettivo). Anche in questo caso, si richiama la proposta contenuta nel documento sui livelli essenziali delle prestazioni di questa Autorità (già citato);
- valorizzare il ruolo dell'istruzione tecnica e professionale, sia quella del sistema integrato regionale, sia quella che fa capo alla formazione degli adulti (CPIA) e agli istituti tecnici superiori, al fine di formare persone capaci di rispondere alle sfide del nuovo millennio, irrobustire le competenze in scienze, tecnologia e matematica (STEM), connettere il sistema al mondo dell'università e dell'impresa, ridurre la quota di NEET (*Not in employment or in education or training*);
- istituire un "*budget educativo*" inteso come intervento di sostegno educativo personalizzato per prevenire la dispersione scolastica dei minorenni in grave povertà economica ed educativa;
- prevedere la riqualificazione, anche in chiave "ecologica", dell'edilizia e degli ambienti scolastici, per garantire sicurezza, innovazione e qualità dei luoghi di apprendimento;
- prevedere la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale della scuola, al fine di assicurare le basi culturali e disciplinari, pedagogico-didattiche, psicologiche e gestionali necessarie al superamento dei paradigmi didattici e degli schemi organizzativi ereditati dal passato;
- finanziare e programmare l'infrastrutturazione digitale dei servizi educativi e delle scuole su tutto il territorio nazionale, assicurando, altresì, un'adeguata formazione all'utilizzo delle ITC – *Information, Communication, Technology* – e un'adeguata educazione digitale, al fine di consentire ai minorenni una frequentazione sicura e consapevole dell'ambiente digitale, sin dalle classi iniziali, in sinergia con le famiglie, anche allo scopo di superare il *digital divide*;



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

- finanziare il processo di digitalizzazione delle scuole in vista della funzione di “facilitatore” svolto dalla tecnologia nel processo d’inclusione scolastica delle persone di minore età con disabilità;
- finanziare programmi sia per assicurare l’accesso alla rete in banda larga su tutto il territorio nazionale, sia per consentire l’utilizzo della connessione alle persone di minore età in condizione di povertà.

In materia di contrasto alla povertà educativa, si auspica che vengano adottate misure volte a favorire l’inclusione delle persone di minore età nel quadro di una più ampia coesione territoriale e, in particolare volte a:

- finanziare la realizzazione di piani territoriali integrati nelle zone a più alto rischio, come le periferie urbane, nonché la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana volti al recupero di spazi pubblici. Il progetto dovrebbe prevedere che detti spazi vengano recuperati e riconvertiti, in un’ottica “ecologica”, attraverso sistemi di partecipazione dal basso e che vengano destinati allo svolgimento di attività sportive, educative e culturali gratuite per bambini e adolescenti;
- prevedere la realizzazione di spazi gioco pubblici per i bambini della fascia 0-14 anni quale livello essenziale di prestazione ai sensi dell’art 117, comma 2, lett m) della Costituzione. Tali parchi gioco dovrebbero essere non solo accessibili ma inclusivi, in modo da coinvolgere pienamente in attività di gioco i bambini con disabilità, e dovrebbero essere presenti ogni 10/15 km nelle aree urbane e ogni 20/25 km nelle aree rurali, co-progettati con bambini e familiari della comunità territoriale ed autogestiti (cfr. studio Agia sui livelli essenziali delle prestazioni già citato);
- prevedere la realizzazione di patti educativi di comunità, quale livello essenziale di prestazione ai sensi dell’art 117, comma 2, lett m) della Costituzione, entro un determinato bacino di utenza e comunque in ogni territorio corrispondente al Comune, in forma singola o associata, ovvero all’ambito circoscrizionale o municipale, ove presenti. Tali piani dovrebbero essere adottati entro una cornice unitaria definita da linee guida elaborate al livello centrale. Le linee guida dovrebbero sviluppare, almeno, le seguenti voci: elementi costitutivi, soggetti dei patti, co-progettazione, governance, organismi tecnici di accompagnamento, obiettivi, funzioni, fondi utilizzabili. Le risorse da imputare al PNRR sarebbero relative esclusivamente alla previsione degli organismi tecnici di accompagnamento, ovvero soggetti che assumerebbero il ruolo guida e il compito di facilitatori, presenti fino alla costituzione formale dei patti che poi si autosostengono;
- finanziare programmi di formazione degli assistenti sociali, soprattutto di quelli dei servizi territoriali, relativi all’apprendimento di modelli di sviluppo di comunità, affinché intervengano con competenza nel territorio di riferimento ponendosi quali promotori e snodi per la costruzione dei patti territoriali nel quadro delle comunità educanti;
- prevedere la infrastrutturazione digitale dei servizi socio-sanitari e in particolare del Servizio sociale professionale dell’ente locale, quale misura di accompagnamento a quanto previsto dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 (art. 1 comma 791), al fine di consentire un efficace funzionamento del servizio sociale a promozione e tutela dei diritti delle persone di minore età.



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

In materia di benessere e salute, si auspica la promozione di interventi di prossimità e la realizzazione dell'effettiva integrazione socio-sanitaria e, in particolare di:

- prevedere l'istituzione di un servizio di psicologia scolastica, afferente al sistema sanitario, che lavori per gruppi classe o gruppi scuola in collaborazione e integrazione con le altre figure professionali e i servizi del territorio, per realizzare un'effettiva integrazione socio-educativa-sanitaria;
- finanziare l'aumento dei posti ospedalieri di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza;
- finanziare servizi diurni - semiresidenziali o domiciliari - rivolti agli adolescenti con disagio psichico in grado di essere rapidamente attivabili e flessibili, complementari al sistema dei servizi territoriali già esistenti, in modo da diversificare le risposte ai bisogni e fungere da sostegno alle persone di minore età e alle loro famiglie;
- prevedere la digitalizzazione dei servizi ospedalieri in integrazione con quelli territoriali, in modo da consentire il tracciamento della presa in carico e la continuità delle cure;
- finanziare la realizzazione di comunità educative a valenza terapeutica, ovvero comunità con personale educativo specializzato nel trattamento di ragazzi con disagio psichico (anche autori di reato), collocate all'interno dei distretti socio sanitari ove sono presenti i servizi di neuropsichiatria infantile e di salute mentale per gli adulti, in modo da garantire la collaborazione continua con i neuropsichiatri e gli psicologi dell'azienda sanitaria e soprattutto la continuità della presa in carico tra minore e maggiore età e tra ospedale e territorio;
- prevedere la realizzazione di Servizi per le dipendenze del Servizio sanitario nazionale dedicati agli adolescenti o, almeno, la loro riorganizzazione in modo da garantire alle persone di minore età che vi devono accedere un ingresso e orari dedicati, prevedendo circuiti paralleli tra maggiori e minori di età con orari e ingressi differenziati;
- prevedere il finanziamento e l'implementazione di servizi di assistenza domiciliare per i *caregiver* familiari che assistono bambini e ragazzi con disabilità grave;
- digitalizzare il fascicolo sanitario della persona di minore età e prevederne il passaggio e il collegamento tra pediatra di libera scelta/medico di medicina generale e servizi di Pronto soccorso pediatrico e ospedaliero ai fini della precoce intercettazione di situazioni di maltrattamento e violenza;
- digitalizzare il fascicolo sanitario della persona di minore età e prevederne il passaggio tra pediatra di libera scelta e medico di medicina generale;
- finanziare programmi di raccolta dati, disaggregati e anonimizzati, ai fini della programmazione delle politiche pubbliche e per prevenire e contrastare efficacemente maltrattamento, violenza e abusi, nonché per favorire il reinserimento familiare per i minorenni fuori famiglia;
- finanziare programmi che prevedano l'interoperabilità dei sistemi di raccolta dati esistenti.

In materia di diritti delle persone di minore età ristrette presso gli istituti penali per i minorenni e di diritti dei figli di genitori detenuti, si auspica la realizzazione di interventi di potenziamento del patrimonio immobiliare della amministrazione della giustizia in chiave ecologica e digitale e, in particolare, di:



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

- riqualificare gli istituti penali per i minorenni, rendendoli luoghi accoglienti per una giustizia a misura di minore e provvedendo a modificare gli spazi, tenendo separate le sezioni delle persone di minore età da quelle dei giovani adulti;
- realizzare edifici separati in cui i detenuti possano incontrare i loro figli, in modo da favorire l'interazione con il genitore, il gioco e il dialogo in un contesto accogliente e sicuro, come previsto dalla Raccomandazione Rec (2018) 5 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui figli dei genitori detenuti (IV Condizioni di detenzione, n. 20 e seguenti);
- finanziare programmi di formazione continua del personale penitenziario sia rispetto alla conoscenza della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia, sia rispetto a programmi di educazione alla genitorialità per favorire la relazione adulto-bambino;
- potenziare il fondo di 4.5 milioni di euro, stanziati nella legge 30 dicembre 2020, n. 178 (art. 1 comma 322), per la edificazione delle Case famiglia protette e delle Case alloggio per detenute madri con figli a seguito.

In materia di politiche educative e trasporti, si auspica la previsione di interventi per l'infrastrutturazione della rete e, in particolare di:

- potenziare il sistema dei trasporti, soprattutto nel collegamento tra capoluoghi di regione e province, per consentire a tutti i bambini e i ragazzi, soprattutto a quelli sottoposti a un provvedimento penale dell'autorità giudiziaria minorile, l'agevole svolgimento di attività sportive, educative e culturali.
- potenziare il sistema dei trasporti pubblici, in particolare nelle aree metropolitane, così da contenere l'affollamento dei mezzi nel periodo di apertura delle scuole o prevedere corse dedicate per gli studenti, così da separare i flussi e regolarne l'entità.

Infine, in considerazione del fatto che il Piano realizza riforme e investimenti *una tantum* il cui scopo è il rilancio del Paese, non appare superfluo sottolineare che essi debbano trovare conferma e coerenza nel bilancio ordinario, ove devono essere previste le risorse per gestire i nuovi servizi creati dagli investimenti del Piano.

Nel ringraziare per l'attenzione e con l'auspicio di avviare un confronto su quanto esposto, si inviano cordiali saluti.

Carla Garlatti